

HJRJE

Hartimi i njË kushtetute zakonisht pason disa ngjarje politike të rëndësishme si: shpallja e pavarësisë, njË revolucion i suksesshëm, krijimi i njË shteti të ri nga bashkimi i shteteve që formalisht ishin të pavarur nga njëri-tjetri, njË rindërtim i rëndësishëm i institucioneve të njË vendi etj. Mendimi juridik-politik për kushtetutat është zhvilluar përballë rrjedhës së kohës në raport me përmbajtjen dhe qëllimet e tyre, por edhe në raport me evolimin e kërkesave për ndarjen e pushteteve dhe për shtetin e së drejtës. Vendosa të trajtoj institutin e rishikimit të kushtetutës nisur nga rëndësia doktrinale dhe disiplinore që shfaq në përshtatjen dhe koherencën e kësaj të fundit me ndryshimet thelbësore sociale dhe ekonomike të njË shoqërie. Nisur edhe nga ideali dhe fryma e hartuesve të kushtetutave të para, të cilët kishin besimin se punonin për njË dokument themeltar që t'i rezistonte kohës, synoj të nxjerr në pah rëndësinë e institutit të rishikimit, i cili, si njË përjashtim nga rregulli, respekton dhe garanton parimet që qëndrojnë në themel të kushtetutës.

Duke konsistuar në plotësimin, ndryshimin ose zëvendësimin e dispozitave të caktuara të kushtetutës ekzistuese, për ta përshtatur me realitetet e reja të cilat nuk mund të parashikoheshin gjatë procesit të hartimit, rishikimi i kushtetutës bëhet duke ndjekur rregullat dhe procedurat e parashikuara nga kushtetuta në fuqi, e cila modifikohet pikërisht nga vënia në jetë e procedurave, që ajo vetë i përmban për këtë qëllim. Nisur nga këto karakteristika që shfaq dhe në respekt të pasqyrimin më të mirë të problematikave të temës, strukturimi i saj paraqet analizën konceptuale dhe krahasimore të këtij instituti në praktikën dhe jurisprudencën kushtetuese europiane me synimin për të evidentuar rastin e Shqipërisë nën optikën e standarteve europiane duke bërë më të qartë përafërsitë dhe dallimet përkatëse.

Proçesi i rishikimit të kushtetutës është njË proçes kompleks i cili paraqet karakteristika specifike në të gjitha fazat e proçesit legjislativ, përveç rëndësisë së veçantë si "roje të kushtetutës" që shfaqin ndalimet dhe kufizimet e vëna pushtetit për të rishikuar kushtetutën. Duke pasur parasysh larminë e problematikave në secilën prej fazave të proçesit rishikues, nëse rasti i Shqipërisë do të paraqitej në njË kapitull të veçantë, kjo do të mund të krijonte *prima facie* idenë e njË eksperiencë të paraqitur në mënyrë të shkëputur dhe të izoluar që nuk do të realizonte qëllimin e evidentimit të problematikës shqiptare përkrah eksperiencave më efektive ose më bashkëkohore europiane, prandaj gjatë strukturimit të temës trajtimi i eksperiencës shqiptare është paraqitur, sipas rastit, në fund të çdo çështjeje ose kapitulli me synimin për të pasqyruar në mënyrë më efektive realizimin e studimit të krahasuar, nëpërmjet të cilit mund të vendosim edhe njË lidhje ndërmjet normave kushtetuese me ideologjitë politike, marrëdhëniet ndërqeveritare, si edhe me politikat publike, të cilat gjejnë pasqyrimin e tyre më të mirë dhe garantimin maksimal në parashikimin në tekstet kushtetuese.

Strukturimi i temës është konceptuar në pesë kapituj të cilët trajtojnë përkatësisht:

- ü dinamikën e kushtetutave përballë rrjedhës së kohës të realizuar nëpërmjet rishikimit të tyre dhe duke vënë përballë njëri – tjetrit “pushtetin kushtetues” dhe “pushtetin për të rishikuar kushtetutën”;
- ü procedurën formale që ndiqet për rishikimin e kushtetutës dhe problematikat përkatëse;
- ü veçoritë që paraqet rishikimi i kushtetutës në raport me formën e shtetit;
- ü kufizimet e vëna në procesin e rishikimit të kushtetutës dhe
- ü së fundmi, rendin juridik të Bashkimit European nën optikën e “traktateve rishikuese”.

Trajtimi në kapitullin e parë ka në qendër konceptin e rishikimit të kushtetutës, si një koncept i lindur nga nevoja për të përshtatur kushtetutën formale me dinamikën e jetës shoqërore dhe të sistemit politiko – ekonomik, një koncept i cili tashmë shihet në funksion të qëndrueshmërisë së kushtetutave dhe jo “domosdoshmërisht pandryshueshmërisë apo përjetësisë së tyre” siç besonin hartuesit e kushtetutave të para formale të periudhës së fund-shekullit XVIII. Kjo nevojë për përshtatje përbën një ndër arsyt kryesore për të cilat në tekstet kushtetuese parashikohen procedurat për mundësinë e realizimit të ndryshimeve të mëvonshme të tekstit kushtetutes; prandaj momenti gjenetik i krijimit të kushtetutës, në të cilin ushtrohet “pushteti kushtetues”, është përcaktues për formulën e rishikimit të kushtetutës, gjatë zbatimit të së cilës nuk mund t’i bëhet më referim pushtetit origjinar kushtetues, por pushtetit për të rishikuar kushtetutën, që në doktrinën kushtetuese përgjithësisht pranohet si i derivuar prej të parit. Është kjo arsyeja për të cilën elementi krahasimor i përdorur për analizën në këtë kapitull është evolucioni historik i konceptimit të kushtetutave.

Në kontekstin e gjithë kësaj dinamike dhe përkrah nevojës, vullnetit dhe mundësisë efektive për të rishikuar kushtetutën, vend të veçantë në analizën teorike të bërë në këtë kapitull zë edhe përmbajtja e rishikimit të realizuar apo që kërkohet të realizohet, pasi pushteti për të rishikuar kushtetutën nuk duhet parë si i pakufizuar dhe nuk duhet të çenojë bërthamën e ngurtë të kushtetutës.

Procedura për rishikimin e kushtetutës parashikohet shprehimisht në vetë tekstin kushtetues dhe gjatë trajtimit në kapitullin e dytë paraqiten problematikat që lidhen me rishikimin e kushtetutave të ngurta, kuadrin politik dhe institucional që shoqëron mundësinë e realizimit të ndryshimeve kushtetuese, si dhe përcaktimin e formulës së rishikimit së bashku me karakteristikat që shoqërojnë aplikimin e secilës prej tyre. Formula e rishikimit përbën elementin krahasimor të përdorur për analizën e punës në këtë kapitull të punimit, duke e shoqëruar rast pas rasti edhe me praktikën e realizimit të rishikimit të kushtetutave europiane në shqyrtim duke “kapërcyer” vështirësitë që paraqet formula përkatëse e rishikimit.

Objekti kryesor i trajtimit këtu janë fazat e procesit rishikues të paraqitura nën një vështrim të krahasuar të eksperiencave kushtetuese europiane, por sigurisht duke evidentuar në çdo rast edhe praktikën shqiptare përkatëse. Këtu si moment i rëndësishëm në procedurën e rishikimit të kushtetutës është përcaktimi i organeve kompetente për realizimin e procesit rishikues, që mund të jenë: organet e posaçme ose ato legjislative të zakonshme.

Çështje me interes këtu janë reflektimet paraprake të lidhura me rishikimin e Kushtetutës në Shqipëri, si dhe procedura e rishikimit të Kushtetutës shqiptare të vitit 1998. Në kuadër të zbatimit të procedurave për rishikimin e kushtetutës dhe mundësisë efektive të realizimit të tyre është i pashmangshëm ndikimi i ndërsjellë ndërmjet rregullave kushtetuese dhe politikës, ndikim të cilit nuk i ka “shpëtuar” dot as eksperiencia kushtetuese shqiptare e viteve të fundit, ndërkohë që akoma tani diskutohet “politikisht” për nevojën për rishikim të kushtetutës sonë.

Në kapitullin e tretë për vështrimin e krahasuar si element bazë merret “forma e shtetit”, në raport me të cilën trajtohen veçoritë e formulës së rishikimit të kushtetutës, që paraqet tipare të ndryshme në forma të ndryshme shtetesh, pasi e ndryshme dhe përgjithësisht më e thjeshtë paraqitet procedura e rishikimit në shtetet unitare dhe karakteristika të tjera gjejmë në shtetet rajonale e federale, ku për modifikime të caktuara kushtetuese, siç analizohet gjatë trajtimit në këtë pjesë të disertacionit, kërkohet përfshirja e komunitetit përkatës apo ndërhyrja e shteteve anëtare, prandaj, siç shihet, theksi këtu vihet në dallimin ndërmjet unitetit apo pluralitetit të qendrave vendim–marrëse.

Edhe në formën e shtetit socialist procedura e rishikimit paraqet tipologji specifike, si dhe karakteristika të përbashkëta në pothuaj të gjitha kushtetutat e shteteve të sistemit ekonomiko-politik socialist, madje edhe në evolucionin fillestar të reformave kushtetuese të periudhës post–komuniste dhe praktikën kushtetuese të periudhës së tranzicionit në këto vende që pasqyrohet po aty. Këtu zë vend të veçantë trajtimi i kushtetutave të shtetit shqiptar të periudhës komuniste 1944-1990 dhe rishikimi i tyre; si dhe rishikimet joformale të normave të kushtetutës apo abrogimi i kushtetutës si pasoja të vështirësimit të tepërt të procedurave të rishikimit, ku përmendet edhe problematika e rastit shqiptar në historinë e të drejtës sonë kushtetuese.

Çështja që shtrohet pothuaj gjithmonë, sa herë që bëhet fjalë për rishikim të kushtetutës është se sa larg mund të shkojë në realizimin e ndryshimeve kushtetuese një shumicë parlamentare, e cila është në pushtet përkohësisht apo qoftë edhe për një mandat të caktuar, dhe nëse mundësia e ndryshimit të përmbajtjes substanciale të dispozitave kushtetuese është e kufizuar apo jo. Hartuesit e kushtetutave të ngurta duke dashur të sigurojnë qëndrueshmërinë dhe jetëgjatësinë e veprës së tyre, por pa mohuar të drejtën për rishikim të brezave të ardhshëm, përveç parashikimit të procedurave të ndërlikuara për realizimin e rishikimit të kushtetutës, kanë vendosur shpesh edhe kufizime *explicite* në këtë proces, përveç atyre *implicite* që rrjedhin prej kuptimit të kushtetutës materiale, të cilat shërbejnë edhe si garanci për qëndrueshmërinë e saj dhe përbëjnë objektin e trajtimit të kapitullit të katërt të këtij disertacioni.

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

- ü kufizime që rrjedhin direkt prej tekstit të vetë kushtetutës e për këtë arsye shihen si kufizime që i përkasin rendit juridik të brendshëm të shtetit, dhe
- ü kufizime, të cilat janë të imponuara nga rende të posaçme juridike jashtë kushtetutës, por që kjo e fundit duhet t’i inkorporojë.

Gjatë trajtimit të kësaj pjese të disertacionit ka një paraqitje të përgjithshme të të dy këtyre grupeve të kufizimeve në procesin rishikues, si dhe i kushtohet rëndësi e veçantë gjetjes dhe identifikimit në vështrim krahasues të kufizimit të parimeve themelore në përmbajtje të

kushtetutave, të konsideruara të pandryshueshme nga jurisprudenca dhe doktrina kushtetuese, të cilat gjithashtu pasqyrohen në punim. Në përfundim të analizës teorike dhe praktike të eksperiencave europiane në shqyrtim për klasifikimet doktrinale të kufizimeve të vëna në procesin rishikues, në kuadër të të njëjtave konceptime trajtohen edhe ato të vendosura për rishikimin e Kushtetutës shqiptare, si dhe roli i Gjykatës Kushtetuese në procesin rishikues nëpërmjet kontrollit paraprak që ajo ushtron, në përputhje me kompetencat e saj kushtetuese.

Meqenëse fokusi kryesor i disertacionit është koncepti i rishikimit të kushtetutës dhe mundësia e realizimit përkatës, analiza e bërë në kapitullin e pestë ka si objekt kryesor “traktatet rishikuese”, që janë marrëveshje ndërkombëtare ndërmjet shteteve anëtare të BE me objekt rishikimin e “traktateve themeluese” dhe me anën e të cilave u realizua evoluimi i procesit dinamik dhe kompleks të krijimit të Bashkimit Europian që nga Traktatet Themeluese të Komuniteteve Europiane

Nën optikën e traktateve rishikuese realizohet në këtë pjesë të disertacionit analiza e evolimit të proceseve integruese europiane dhe transferimit të vazhdueshëm të kompetencave në drejtim të institucioneve komunitare, proces i cili ka ndikuar në rregullimet juridike kushtetuese të shteteve anëtare. Madje dinamika e proceseve integruese dhe detyrimi për përshtatje i shteteve anëtare ka sjellë nevojën e rregullimit të detajuar të objektit dhe procedurës së këtyre transferimeve nga e drejta kushtetuese, prandaj në shumë shtete është shfaqur nevoja për rishikime kushtetuese, me burim detyrimet nga Traktatet Europiane. Problematika e rastit këtu trajtohet edhe e analizuar në kuadër të jurisprudencës së Gjykatës Europiane të Drejtësisë dhe gjykatave të shteteve anëtare dhe qëndrimit respektiv ndaj raportit të së drejtës evropiane me kushtetutat e shteteve anëtare.

Në perspektivën shqiptare për integrim në Bashkimin Europian, ashtu si edhe në shtetet e tjera anëtare dhe candidate për anëtarësim, shtrohet nevoja për ndryshime kushtetuese përpara aderimit në BE për të përgatitur bazën e nevojshme kushtetuese për qëllimet e anëtarësimit, prandaj në këtë kontekst paraqet interes këtu analiza krahasuese e praktikës kushtetuese europiane në funksion të trajtimit më të mirë të problematikave që mund të shfaqen në rastin shqiptar dhe që pasqyrohen në çështjen e fundit të punimit.

Pretendoj me këtë punim të krijoj një kuadër sa më të plotë të institutit të rishikimit të kushtetutës, nisur edhe nga rëndësia aktuale që paraqet ai në një sistem politik të paqëndrueshëm si i yni, ku ruajtja e parimeve thelbësore konstitucionale shërben si garanci për vetë sistemin.

Terminologji

Gjatë punimit përdoret një terminologji e caktuar, e cila mendojmë se është e nevojshme të sqarohet paraprakisht pasi është në funksion të kuptimit më të mirë të problematikave të trajtuara, por sistemimi përkatës është bërë duke i vendosur përballë njëri – tjetrit konceptet që kërkohet të sqarohen me qëllimin për të evidentuar më mirë dallimet përkatëse dhe me idenë për të shmangur paraqitjen e tyre rreshtore që mund të gjendet edhe thjesht duke shfletuar një fjalor juridik.

Shpjegimi i dhënë për secilin prej koncepteve në vijim është i bazuar në doktrinën kushtetuese bashkëkohore. Konceptet që vendosen përballë me qëllim të sqarimit paraprak dhe identifikimit të thjeshtëzuar të dallimeve përkatëse janë:

- a. kushtetutë e shkruar dhe kushtetutë e pashkruar,*
- b. kushtetutë në kuptimin formal dhe kushtetutë në kuptimin material,*
- c. pushteti kushtetues dhe pushteti për të rishikuar kushtetutën,*
- d. kushtetutë e ngurtë dhe kushtetutë elastike,*
- e. kufizimet implicite dhe kufizimet explicite në procesin e rishikimit të kushtetutës,*
- f. forma e shtetit dhe forma e qeverisjes,*
- g. shtet unitar dhe shtet i përbërë (ku dallohet më tej mes shtetit federal dhe shtetit rajonal).*

a. Kushtetutë e shkruar dhe kushtetutë e pashkruar:

Kjo përbën një klasifikim të kushtetutave duke u nisur nga vetëm kriteri i formës në të cilën paraqitet kushtetuta, pasi jo të gjithë shtetet kanë një tekst normativ të quajtur kushtetutë. Shumica e kushtetutave në shqyrtim gjatë këtij disertacioni janë *kushtetuta të shkruara*, pra akte juridike formale – të emëtuara Kushtetutë, Statut ose Kartë Kushtetuese – në të cilat pasqyrohen parimet e organizimit të shtetit.

Ndër vendet që doktrina i konsideron me *kushtetutë të pashkruar* përmendet si shembull tipik ilustrativ Mbretëria e Bashkuar, ku falë vazhdimësisë së jashtëzakonshme të historisë së saj politike është krijuar prej shekujsh një grup normash dhe zakonesh që kanë rregulluar ndarjen kushtetuese të pushteteve pa u ndjerë asnjëherë nevoja e shpalljes së një akti – një kushtetute – që do të mund të kishte “turbulluar” këtë vazhdimësi. Sidoqoftë Mbretëria e Bashkuar, pavarësisht se nuk ka kushtetutë në kuptimin formal të fjalës, ka kushtetutë në kuptimin material, për të cilën ka një trajtim të mëtjeshëm në çështjen 1.2. të këtij disertacioni.

b. Kushtetutë në kuptimin formal dhe kushtetutë në kuptimin material:

Këto dy kuptime të kushtetutës përmenden nga doktrina juridike. *Kushtetuta në kuptimin formal* është akt juridik i shkruar dhe i kodifikuar, me fuqinë më të lartë juridike, i miratuar nga organi më i lartë shtetëror, sipas një procedure të veçantë të dallueshme nga procedura e zakonshme ligjore.

Kushtetuta në kuptimin material përbën tërësinë e normave apo rregullave themelore me të cilat rregullohen bazat e rendit shoqëror, shtetëror dhe juridik të një vendi; përfshin parimet në themel të rendit juridik të shtetit të caktuar dhe nuk ka rëndësi nëse e shkruar dhe e kodifikuar apo jo.

c. Pushteti kushtetues dhe pushteti për të rishikuar kushtetutën:

Pushteti kushtetues ushtrohet gjatë procesit të hartimit dhe miratimit të një kushtetute të re. Me miratimin e kushtetutës mbaron ushtrimi i pushtetit kushtetues dhe vetëm pas kësaj mundësohet fillimi i *pushtetit për të rishikuar kushtetutën*. Një kushtetutë e miratuar pa pushtet kushtetues është krejtësisht pa legjitimitet.

Në terminologjinë juridike *pushteti kushtetues* përkufizohet si një “pushtet i lirë”, madje si “i vetmi pushtet i lirë”: ai ka një karakteristikë, të veçantë prej gjithë pushteteve të tjera, të qënurit krejtësisht i lirë në qëllimin e vet, pasi nuk e detyron asnjë rregull tjetër i nxjerrë më parë dhe para saj është “kaos-i”. Pushteti kushtetues është “origjinar”, pasi vendoset si themeli i një rendi të ri juridik, që shkëput, madje mohon, çdo lidhje me të mëparshmin.

Pushteti për të rishikuar kushtetutën e ka bazën e ligjshmërisë së vet në vetë kushtetutën, prandaj nuk mund të jetë i pakufizuar dhe ushtrimi i këtij pushteti bëhet sipas procedurave legjislative në zbatim të parashikimeve kushtetuese nëpërmjet miratimit të ligjeve kushtetuese apo rishikimit të kushtetutës. Kufizimi i pushtetit për të rishikuar kushtetutën qëndron në pamundësinë e tij për të ndryshuar “thelbin” e kushtetutës, që mund të sillte si pasojë krijimin e një rendi të ri juridik.

Kur flitet për modifikim të kushtetutës, termi teknik që përdoret në të tilla raste është “rishikim i kushtetutës”, i cili realizohet nëpërmjet ligjeve kushtetuese, por në disa prej kushtetutave në shqyrtim bëhet dallimi në terminologjinë kushtetuese të “rishikimit të kushtetutës” (duke nënkuptuar me këtë term modifikimin apo abrogimin e dispozitave kushtetuese) nga “ligjet e tjera kushtetuese” (për t’i dalluar nga ligjet që rishikojnë kushtetutën). Terminologjia e përdorur në nenin 177 të Kushtetutës tonë nuk e bën këtë dallim, ndërkohë që, ndër kushtetutat në shqyrtim, ato të cilat, në terminologjinë përkatëse, identifikojnë si të ndryshme “rishikimin e kushtetutës” dhe “ligjet e tjera kushtetuese” janë: Kushtetuta Italiane (neni 138), Kushtetuta austriake (neni 44) dhe Kushtetuta sllovaqe (neni 83 paragrafi 4).

d. Kushtetutë e ngurtë dhe kushtetutë elastike:

Kushtetutat përcaktohen nga doktrina si të ngurta apo elastike në varësi të procedures së rishikimit të kushtetutës, *quorumit* dhe shumicës së votave të nevojshme për të realizuar rishikimin.

Kushtetuta përcaktohet si “*elastike*” në qoftë se mund të modifikohet njësoj si të ishte një ligj i thjeshtë me procedurën ligjore të zakonshme dhe në këtë rast kriteri dallues i klasifikimit të bërë është lehtësia me të cilën mund të rishikohet ajo.

Kushtetuta përcaktohet si “*e ngurtë*” nëse parashikon një procedurë të veçantë për rishikimin, më të vështirë sesa procedura për miratimin e ligjeve të zakonshme. Për procedurë të rishikimit të kushtetutës, në kuptimin e mirfilltë të fjalës, mund të flitet vetëm në lidhje me kushtetutat e ngurta dhe shumica e kushtetutave të shqyrtuara gjatë këtij disartacioni janë të tilla.

e. *Kufizimet implicite dhe eksplicite.*

Bëhet fjalë për kufizime të vëna në procesin teknik të rishikimit të kushtetutës dhe klasifikimi në *explicite* (ose të shprehura) dhe *implicite* (ose të nënkuptuara) bazohet në kriterin nëse kufizimi i vënë në procesin e rishikimit të kushtetutës gjendet i shprehur direkt në tekstin kushtetues apo është i nënkuptuar dhe rrjedh nga interpretimi i tij.

Kufizime explicite (ose të shprehura) janë ato që rrjedhin direkt nga teksti kushtetues dhe që ekzistojnë në të gjitha rastet në të cilat modifikimi i dispozitave të caktuara kushtetuese është i ndaluar shprehimisht në tekstin e vetë kushtetutës.

Kufizimet implicite (ose të nënkuptuara) ekzistojnë në çdo rend juridik kushtetues; ato nuk janë të shprehura direkt në tekstin kushtetues, por rrjedhin nga interpretimi sistematik i tij. Me anën e kufizimeve *implicite* prezumohet ndalimi i ndryshimit të disa instituteve apo parimeve të vendosura në themel të tekstit kushtetues.

Për kategorizimet e mëtejshme të kufizimeve *explicite* dhe *implicite* dhe format e shfaqjes konkrete të tyre në praktikën kushtetuese europiane do të flitet në kapitullin 4 të disertacionit, por trajtimi paraprak i koncepteve përkatëse është i nevojshëm për shkak të referimit që bëhet në to më përpara qysh gjatë trajtimit të problematikave fillestare në tematikën e analizuar.

f. *Forma e shtetit dhe forma e qeverisjes:*

Me *formë të shtetit* kuptohet raporti mes autoriteteve të pajisura me pushtet dhe shoqërisë civile, karakteri dhe mënyra e organizimit të marrëdhënieve në tërësi dhe pjesëve të tij përbërëse, si dhe mes organeve qendrore dhe lokale të shtetit. Këtu nga pikëpamja e ndërtimit shtetëror bëhet një ndarje në *shtete unitare* dhe *shtete të përbëra*.

Forma e qeverisjes është elementi më i rëndësishëm i formës së shtetit, sepse ka të bëjë me organizimin e organeve të larta të pushtetit shtetëror, si dhe me shkallën dhe mënyrën e pjesëmarrjes së popullit në qeverisjen e vendit.

g. *Shtet unitar dhe shtet i përbërë* (ku dallohet më tej mes *shtetit federal* dhe *shtetit rajonal*):

Përveç ndarjes klasike të pushteteve shtetërore në nivel horizontal, doktrina juridike përcakton edhe një ndarje tjetër pushtetesh në nivel vertikal ndërmjet Shtetit qendror dhe enteve territoriale,

të cilat ndodhen në pozicion autonomie në raport me të parin, por pa qenë të barazuara krejtësisht. Mbi këtë bazë bëhet dallimi ndërmjet shtetit unitar dhe shtetit të përbërë:

ü në *shtetin unitar* pushteti i përket i tëri Shtetit qendror ose enteve periferike të tij, të cilat varen krejtësisht prej tij;

ü në *shtetin e përbërë* pushteti shtetëror ndahet ndërmjet Shtetit qendror dhe enteve territoriale të dallueshme prej tij, të cilat gëzojnë funksione politike, por edhe administrative dhe legjislative në fusha të caktuara, si dhe veprojnë përmes organeve përfaqësuese të popullsisë lokale.

Vitet e fundit në Europë *shteti i përbërë* shfaqet në dy variantet e tij: *shtet federal* dhe *shtet rajonal*.

Nën një këndvështrim të ngushtë juridik *shteti federal* paraqitet si një “shtet mbi shtetet” i rregulluar nga e drejta shtetërore, pra një shtet në të cilin disa funksione i besohen shtetit federal, ndërsa çdo shteti anëtar i ruhet struktura dhe karakteristikat e shtetit.

Shteti rajonal shfaqet si një formë e ndërmjetme e decentralizimit mes shtetit unitar dhe shtetit federal: decentralizimin maksimal të enteve territoriale e gjejmë tek shteti federal, në një formë të ndërmjetme apo mesatare shfaqet tek shteti rajonal, ndërsa në nivele minimale shfaqet tek shtetet unitare, për shkak të autonomisë së entiteteve territoriale për fusha të kufizuara.

Shteti rajonal dallohet nga shteti federal në dy veçori: a) prania e një kushtetute që njeh dhe garanton ekzistencën e enteve territoriale të pajisura me autonomi politike në kuadër të përcaktimeve të vetë kushtetutës (‘rajonet’ në Itali, ‘komunitetet autonome’ në Spanjë), por që kanë statute të vetat (që gjithsesi nuk janë kushtetuta të mirëfillta); b) rajonet gëzojnë kompetenca legjislative dhe administrative, si dhe nuk kanë një dhomë të dytë të parlamentit që të jetë përfaqësuese e tyre.

Ndarja në shtete federale dhe rajonale është fryt i doktrinës kushtetuese, mjafton të përmendim këtu që Italia dhe Spanja cilësohen si “shtete rajonale”, ndërkohë që në parashikimet përkatëse kushtetuese konsiderohen si shtete unitare, por për shkak të pasjes së karakteristikave të një shteti të përbërë paraqesin veçori të dallueshme në procesin e rishikimit të kushtetutës dhe prandaj paraqesin rëndësi të veçantë gjatë trajtimit në kapitullin 3 të këtij disertacioni.

Lista e shkurtimeve

(sipas radhës së përdorimit në tekst)

OKB	-	Organizata e Kombeve të Bashkuara
BE	-	Bashkimi Europian
KEDNJ	-	Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut
GJED	-	Gjykata Europiane e Drejtësisë
KEQÇ	-	Komuniteti Europian i Qymyrit dhe Çelikut

KEE	-	Komuniteti Ekonomik European
EURATOM	-	Komuniteti European për Energjinë Atomike
AUE	-	Akti Unik European
T.BE	-	Traktati mbi Bashkimin European
T.KEQÇ	-	Traktati themelues i KEQÇ
T.KEE	-	Traktati themelues i KEE
T.EURATOM	-	Traktati themelues i EURATOM
T.BE	-	Traktati mbi Bashkimin european
T.KE	-	Traktati i Komunitetit European
T.BE i ri	-	<i>Traktati mbi Bashkimin European</i> i ristrukturuar pas Lisbonës
T.f.BE	-	Traktati për Funksonimin e Bashkimit European

KAPITULLI 1

KUSHTETUTAT DHE RISHIKIMI I TYRE – “PUSHTETI KUSHTETUES” *VERSUS* “PUSHTETIT PËR TË RISHIKUAR KUSHTETUTËN”

Mendimi juridik-politik për kushtetutat është zhvilluar përballë rrjedhës së kohës në raport me përmbajtjen dhe qëllimet e tyre, por edhe në raport me evolucionin e kërkesave për ndarjen e pushteteve dhe për shtetin e së drejtës. Hartuesit e kushtetutave të para formale të periudhës së fund-shekullit XVIII besonin në përjetësinë dhe qëndrueshmërinë e veprës së tyre, pasi mbizotëronte ideja e pandryshueshmërisë së sistemit shoqëror – politik, por dinamika e jetës, veçanërisht e jetës shoqërore e politike, ka ndikuar në nevojën për përshtatje të këtyre akteve themelore të cilat duhej t’i përshtateshin kërkesave të kohës. Kjo nevojë për përshtatje përbën një ndër arsyt kryesore për të cilat në tekstet kushtetuese parashikohen procedurat për mundësinë e realizimit të ndryshimeve të mëvonshme të tekstit kushtetutes; prandaj momenti gjenetik i krijimit të kushtetutës, në të cilin ushtrohet “pushteti kushtetues”, është përcaktues për formulën e rishikimit të kushtetutës, gjatë zbatimit të së cilës nuk mund t’i bëhet më referim pushtetit origjinar kushtetues, por pushtetit për të rishikuar kushtetutën, që në doktrinën kushtetuese përgjithësisht pranohet si i derivuar prej të parit.

Në kontekstin e gjithë kësaj dinamike dhe përkrah nevojës, vullnetit dhe mundësisë efektive për të rishikuar kushtetutën, paraqet rëndësi edhe analiza teorike e përmbajtjes së rishikimit të realizuar apo që kërkohet të realizohet, pasi pushteti për të rishikuar kushtetutën nuk duhet parë si i pakufizuar dhe nuk duhet të çenojë bërthamën e ngurtë të kushtetutës, përcaktimi i së cilës përbën gjithashtu objekt të trajtimit në vijim.

1.1. Kushtetutat e ngurta “të antikitetit” dhe ato bashkëkohore përballë rrjedhës së kohës. Rëndësia e krahasimit.

Zhvillimet historike paraqesin rëndësi për teorinë kushtetuese për shkak të efektit që ato kanë në ideologjitë dhe institucionet politike, si dhe në politikat publike. Evolucionin e shtetit në aspekt historik është bashkë-shoqëruar edhe me ndryshimet përkatëse në rendin juridik kushtetues, pasi në kushtetutën e shtetit në një moment të caktuar historik pasqyrohen ideologjitë politike të një grupi dominues në çastin konkret dhe të rrethanave në të cilat ky grup është krijuar, kompromiset e rastit apo marrëdhëniet mes partive politike ose institucioneve publike. Kushtetuta dhe kuptimi i saj janë vepër e demokracisë së qytet-shteteve (poliseve) greke dhe e mendimeve të Aristotelit

dhe të Platonit; në aspektin historik elementet e para për kushtetutën, në kuptimin e saj formal, paraqiten në Greqinë dhe Romën e vjetër. Megjithatë ajo e ka burimin dhe bazën e vet kuptimore në fjalën “*constitution*” që rrjedh nga fjala latine “*constitutio*” e përdorur në shtetin romak si akt i perandorit, me të cilin rregulloheshin vetëm disa çështje nga sfera e organizimit shtetëror dhe shoqëror. Është kjo arsyeja për të cilën në evolucionin e të drejtës kushtetuese mendimi juridik romak ka pasur ndikim vendimtar në paraqitjen dhe përmbajtjen e termit “kushtetutë” në vendet e para ku ajo është nxjerrë si akti themelor dhe më i lartë në shtet.

Termin “*constitutio*” nuk e hasim më gjatë mesjetës. Në këtë kohë si sinonim i tij përdoret termi “*lex fundamentalis*” si emërtim i akteve ligjore me rëndësi organizative dhe politike. Akteve të tilla u jepet karakteri kushtetues, ngaqë konsiderohen si akte juridike me fuqi më të lartë se ligjet e tjera. Kuptimi bashkëkohor i kushtetutave është i mëvonshëm në kohë dhe është shfaqur nga fundi i shekullit XVIII me revolucionet e mëdha në SHBA dhe në Francë. Kushtetuta e SHBA e vitit 1787 dhe Deklarata franceze e të Drejtave të Njeriut dhe të Qytetarit e vitit 1789 krijuan kuptimin modern të kushtetutave si akte themelore formale që sanksionojnë parimet kryesore të rendit shtetëror dhe të drejtat e shtetasve.

Nocioni i ri i kushtetutave, si një realizim praktik i tërësisë së doktrinaeve që kanë në qendër të reflektimit të tyre vendosjen e pushtetit në rregullat juridike dhe që përfshihen nën emrin e konstitucionalizmit, në teorinë bashkohore përdoret për t’iu kundërvënë atij të “kushtetutave të antikitetit”, si pasqyrim i tensioneve mes forcave të ndryshme kushtetuese konkurruese dhe që përcaktohet si një rezultat i papërcaktuar qartë në një sërë ligjesh, institucionesh, zakonesh dhe konventash që janë zhvilluar me kalimin e kohës. Në këtë këndvështrim kushtetuta në antikitet tregonte parimet themelore që mund të nxirren nga institucionet funksionuese në një vend dhe nga zhvillimi përkatës, të rrënjësura në traditën e vendit dhe që përbëjnë “trashëgiminë kombëtare” reale dhe kishin si karakteristikë sanksionimin e pavarazisë ose, e thënë më saktë, sanksionimin e privilegjeve të kategorive të caktuara shoqërore.

Në periudhën e mesjetës është karakteristike përballja e vazhdueshme dhe reciproke për të përfituar privilegje dhe të drejta mes subjekteve të së drejtës së kohës të tilla si: monarku, kisha, fisnikëria apo borgjezia. Marrëveshjeve të arritura mes tyre, që pasqyroheshin në dokumente të shkruara të posaçme dhe që mund t’u nënshtroheshin gjithsesi bisedimeve të reja për ndryshim, mund t’u njihet karakteri kushtetues vetëm përse i përket objektit të rregullimit që kishin dhe jo sepse mund të përcaktonin një rregullim të përgjithshëm politik dhe social. Me fjalë të tjera, në kuadër të një të drejte që sanksionon pabarazi dhe privilegje, secili mendonte dhe vepronte për vete, nuk kishte asnjë që mund të mendonte dhe të vepronte për të gjithë. Përmendim këtu *Magna Charta Libertatum* (Karta e Madhe e Lirive) e mbretit Joan Pa Tokë e vitit 1215, që me të drejtë konsiderohet si “Marrëveshje kushtetuese” midis mbretit dhe baronëve anglezë, pasi nga ky dokument buron ideja e epërsisë të së drejtës, bazës juridike të pushtetit dhe të procedurës juridike të mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut e të shtetasit. Nëpërmjet *Magna Charta Libertatum* mbreti u garantonte në formë të shkruar feudalëve anglezë disa të drejta të cilat ata deri atëherë i shfrytëzonin në bazë të zakoneve kushtetuese. Ndër këto të drejta përmendim:

- ü të drejtën e feudalëve në haraç të arsyeshëm të caktuar nga Kuvendi i Përgjithshëm i Mbretërisë e jo nga ana e mbretit;
- ü të drejtën e mbrojtjes së pronës feudale nga ndërhyrjet e kundraligjshme të mbretit;

- ü të drejtën e zgjidhjes gjyqësore të mosmarrëveshjeve me mbretin;
- ü të drejtën e pjesëmarrjes së feudalëve në kontrollin e zbatimit të Kartës së Madhe, duke përfshirë edhe pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë;
- ü të drejtën e feudalëve në kryengritje kundër mbretit në rast se ai nuk u përmbahet dispozitave të Kartës, etj.

Edhe pse kjo Kartë garantonte vetëm të drejtat e feudalëve, me anë të interpretimit intensiv ajo ka pësuar evolucion, kështu që sot në fakt paraqet bazën kushtetuese lidhur me liritë dhe të drejtat e njeriut dhe të shtetasit në këtë vend. Duhet vënë gjithashtu në dukje se Karta e Madhe e Lirive bën pjesë në grupin e Kartave kushtetuese që nuk vendosin theksin thjesht në sistemin e pushteteve publike, por rregullojnë në themel raportet ndërmjet individëve dhe autoriteteve, duke nxitur marrëveshje të shumta që kanë për qëllim ristrukturimin e shoqërisë civile: gjë që mund të çojë në shpjegimin e arsyeve për të cilat zakonisht bëhet fjalë për kushtetuta të *ngurta*, që kushtëzojnë legjislacionin e zakonshëm në kuadër të burimeve të krijimit të së drejtës.

Opinionin dominues ndërmjet konstitucionalistëve nuk pretendon, as beson, se mund të ketë ndryshuar vetë koncepti i kushtetutës gjatë rrjedhës së kohës. Përtej varianteve të ndryshme në kuadër të Kartave kushtetuese, që kanë ekzistuar apo ekzistojnë akoma, është e përhapur teza sipas të cilës duhet kërkuar një koncept “absolut”, i vlefshëm për çdo kohë dhe çdo vend, i përfaqësuar nga ai kompleks minimal normash themelore, në bazë të të cilit mund të thuhet që çdo shtet krijohet në mënyrë të ligjshme. “Kushtetutave të antikitetit”, përveç mospasjes së një karakteri të përgjithshëm, thuhet se u mungon karakteri parashikues ose, më mirë, janë parashikuese në një sens të ndryshëm nga kushtetutat në shqyrtim: mund të themi që ato, duke u shfaqur si “përshkruese” të rendit politik ekzistues, parashikojnë situatën reale të raporteve mes palëve; nuk bëjnë parashikim paraprak dhe nuk janë paraprirëse ose krijuese të institucioneve qeverisëse. Ajo që përbën kushtetutën është pikërisht tërësia e zakoneve të hershme, që vijojnë të zbatohen, rregullojnë e kushtëzojnë qeverisjen dhe që shihen si hyjnore për shkak të zbatimit për një kohë të gjatë dhe të pandërprerë. Këtij koncepti për kushtetutat antike autorë si Groppi, Dogliani, Rebuffa i vendosin përballë konceptin e kushtetutave bashkëkohore me karakter vullnetar dhe parashikues: ndryshe nga të parat, kushtetutat bashkëkohore paraqiten si frut i një akti vullneti, që përfshin të tërë dhe ka për qëllim të përcaktojë bazat e bashkëjetesës.

Një element i përbashkët i kushtetutave revolucionare të shekullit XVIII, që në vijimësi do të përbëjë edhe një karakteristikë të të gjitha kushtetutave bashkëkohore, është qënia e tyre si dokumente të shkruara, të miratuara në forma solemne dhe që përmbajnë parime të cilat karakterizojnë formën e shtetit dhe regjimin politik.

Shkrimi përbën një kusht të domosdoshëm për zbatimin e kërkesave për stabilitet dhe siguri juridike, që qëndrojnë në themel të juridiksionit të raporteve kushtetuese në drejtim të një kufizimi të pushtetit arbitrar dhe të garancisë së një qeverisjeje të kufizuar, që shoqërojnë lindjen e konstitucionalizmit të shekullit të XVIII, kërkesa të cilat do të vazhdojnë të ekzistojnë edhe në fazat dhe epokat pasuese. Pikërisht ngaqë kushtetutat e shkruara i korrespondojnë një vullneti të racionalizuar dhe stabilizues të raporteve politike, mund të kuptohet se si ato janë, përkundrazi, produkt i periudhave historike të dominuara nga paqëndrueshmëria, irracionaliteti e pasiguria. Dokumente të tilla janë finalizuar në krijimin e garancive për të drejtat dhe, për këtë qëllim,

disiplinojnë organizimin e pushteteve: pjesa më e madhe e normave në përmbajtje të tyre janë norma për pushtetin, jo për të drejtat, por që kanë për qëllim garantimin e të drejtave.

Bërthama kryesore e kushtetutave të reja është përmbledhje dhe frymëzim i nenit 16 të Deklaratës franceze të të Drejtave të Njeriut dhe të Qytetarit të datës 26 gusht 1789, sipas të cilit “Çdo shoqëri, në të cilën nuk është e siguar garancia e të drejtave dhe as është përcaktuar ndarja e pushteteve, nuk ka kushtetutë”. Rëndësia politike e konceptit të ri për kushtetutat në këtë periudhë u theksua nga radikali Tom Paine “Kushtetuta është diçka që i paraprin qeverisë dhe qeveria është vetëm një krijim i kushtetutës ... kushtetuta nuk është akt i një qeverie, por i një populli që krijon një qeveri dhe qeverisja pa kushtetutë është pushtet pa asnjë të drejtë”.

Hartimi i një kushtetute zakonisht pason disa ngjarje politike të rëndësishme si: shpallja e pavarësisë, një revolucion i suksesshëm, krijimi i një shteti të ri nga bashkimi i shteteve që formalisht ishin të pavarur nga njëri-tjetri, një rindërtim i rëndësishëm i institucioneve të një vendi etj. Duke iu referuar historisë dhe epokave të rëndësishme, Tokëvili në “Demokracia në Amerikë” shkruante se “Ka epoka në të cilat kombet tronditen nga të këqija aq të mëdha, sa në mendimet e tyre shfaqet ideja e një ndryshimi rrënjësor të kushtetutës politike. Ka të tjera në të cilat shqetësimi është akoma më i thellë... Është epoka e revolucioneve të mëdha dhe e partive të mëdha... Pastaj ka epoka në të cilat ndryshimet janë aq të pandjeshme, sa që njerëzit kujtojnë se kanë arritur në një stad final; atëherë shpirti njerëzor beson se është i mbështetur fort në baza të sigurta dhe nuk e çon vështrimin përtej një horizonti të caktuar. Është koha e intrigave dhe e partive të vogla...”. Prej teorive politiko-juridike të Tokëvilit, kapërcejmë në të njëjtën vijë mendimi në teorinë e Kelzenit për të drejtën bazë; ai, duke sqaruar përmbajtjen dhe rëndësinë e normës juridike themelore në rendin juridik të një shteti të vetëm, ndër të tjera shprehet se domethënia e normës themelore është veçanërisht e qartë në rastin në të cilin një rend juridik nuk ndryshohet në rrugë ligjore, por nëpërmjet një revolucioni 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:

- Ø Nëse tentativa për ndryshimin e formës së qeverisjes realizohet me sukses, domethënë nëse pushon rendi juridik antik (forma monarkike e qeverisjes) dhe hyn në fuqi rendi i ri juridik (forma republikane e qeverisjes), në momentin në të cilin sjellja efektive e këtij grupi njerëzish nuk i korrespondon më atij antik, por në përgjithësi të riut, atëherë sjellja ndaj tij është si ndaj një rendi të ri juridik dhe për pasojë aktet e zbatuara prej tij konceptohen si akte juridike të vlefshme 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.
- Ø 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.

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.

Impakti i historisë në institucionet politike është shumë i rëndësishëm në të drejtën kushtetuese, madje mund të argumentohet se si ajo influencohet veçanërisht nga kundërshtitë historike. Sa kushtetuta janë shkruar apo rishikuar për të zgjidhur problemet e ndodhura në të kaluarën?

Mjafton të marrim një shembull të thjeshtë, nenin 28 të Kushtetutës franceze të vitit 1946 që parashikonte se Parlamenti mund t'i drejtohej Këshillit Kushtetues për të përcaktuar nëse një traktat është në përputhje me kushtetutën përpara se traktati të ratifikohet. Neni homolog i Kushtetutës franceze të vitit 1958 – neni 54 – e zgjeron rrethin e subjekteve që mund ta ushtrojnë këtë të drejtë duke ia njohur shprehimisht edhe “Presidentit të Republikës, Kryeministrit, 60 deputetëve ose 60 senatorëve”. Ky ndryshim në parashikimin përkatës kushtetues ndodhi për shkak të pakënaqësisë që kishte shfaqur *gaullist*-ët për procedurën dhe mënyrën se si ishte ratifikuar Traktati i Romës në vitin 1957, të cilin ata e konsideronin si një shkelje të sovranitetit shtetëror.

Gjithashtu edhe dispozitat e Ligjit Themelor Gjerman të vitit 1949 për caktimin e Kancelarit apo vendosja e kufizimeve absolute në procesin e rishikimit të tij përbëjnë një përpjekje për të ndrequr problemet që u bënë shkak për vendosjen e sundimit nazist nëpërmjet zbatimit të disa dispozitave të Kushtetutës liberal-demokrate të Vajmarit si:

- neni 48, të cilit iu referua Hitleri sapo u caktua kancelar në vitin 1933 për të pezulluar garancitë kushtetuese për të drejtat themelore të parashikuara në nenet: 114 (habeas corpus), 115 (papakshshmëria 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 [*The Enabling Act*], 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 çënonin të drejtat e Presidentit. Në vitin 1934 Hitleri e shkeli tre here nenin 2 dhe nuk pati asnjë padi gjyqësore, meqë edhe vetë ligji kushtetues nuk parashikonte ndonjë masë që mund të merrej nëse kancelari e shkelte nenin 2.

Edhe në SHBA institucionet publike janë të shenjura nga historia dhe eksperiencia përkatëse, e cila bën dallimin në drejtim të organizimit dhe procedurave që i krijojnë dhe rezonancës që patën në vijim të realizimit të amendamenteve kushtetuese. Ndryshimet në të drejtën kushtetuese janë të projektuara njësoj në “dialogun” si me të shkuarën ashtu edhe me të ardhmen, prandaj në kuadër të krahasimit paraqet rëndësi të veçantë krahasimi në rrafsh historik, ashtu si edhe shpjegimi i ndryshimeve në doktrinën kushtetuese përtej kufijve shtetërorë në të njëjtin rrafsh kohor duke sqaruar ndryshimet dhe ngjashmëritë në doktrinën kushtetuese nga njëri shtet tek tjetri.

Nëpërmjet studimit të krahasuar mund të vendosim edhe një lidhje ndërmjet normave kushtetuese me ideologjitë politike, marrëdhëniet ndërqeveritare, si edhe me politikat publike, të

cilat gjejnë pasqyrimin e tyre më të mirë dhe garantimin maksimal në parashikimin në tekstet kushtetuese:

- ü Nëse dispozitat e kushtetutave të “antikitetit”, për shkak të koncepteve dhe ideologjive përkatëse për shtetin e shoqërinë, bënin më shumë një rregullim të situatës së faktit, nuk kishin karakter parashikues dhe shfaqeshin si një e drejtë-privilegj që sanksiononin pabarazinë dhe jo domosdoshmërisht kishin formë të shkruar; përkundrazi tek kushtetutat bashkëkohore, përveç formës së shkruar, vërejmë se përmbajnë dispozita me karakter parashikues dhe kanë në themel të tyre krijimin e garancive për të drejtat dhe barazinë duke rregulluar organizimin dhe ndarjen e pushteteve.
- ü Duke analizuar kushtet dhe rrethanat historike gjatë të cilave krijohen kushtetutat në shqyrtim, – pavarësisht se disa prej tyre mund të mos përfaqësojnë zgjidhje afatgjata për problemet e qeverisjes, por më shumë rregullime të përkohshme të konfliktit të interesave, – mund të vlerësojmë se cila doktrinë apo politikë kushtetuese mund të transferohet përtej kufijve shtetërorë dhe cila jo, si dhe mund të konstatojmë parimet e tyre themelore në kushte dhe rrethana të ngjashme.

1.2. Koncepti i rishikimit të kushtetutës dhe formulat përkatëse të rishikimit në raport me momentin gjenetik të kushtetutës.

Hartuesit e kushtetutave të para formale besonin në përjetësinë e veprës së tyre, madje për ata qëndrueshmëria e kushtetutës nënkuptonte pandryshueshmërinë e saj. Pavarësisht se kushtetuta paraqitet si një vepër e qëndrueshme e destinuar për t’i rezistuar kohës, për një kohë të pacaktuar, eksperiencia ka treguar që kushtetuta nuk mund të jetë përfundimtare, ajo nuk mund t’i rezistojë pafundësisht evolucionit të shoqërisë dhe do të duhet që asaj t’i bëhen përshtatje, rregullime dhe plotësime. Duke evidentuar dhe përcaktuar një problematikë të tillë në Kushtetutën Franceze të vitit 1791, Titulli VII, neni 2, parashikohej që *“Asambleja kushtetuese kombëtare deklaron që kombi ka të drejtën e paparashkrueshme për të modifikuar Kushtetutën e vet; megjithatë, duke konsideruar që është më në përputhje me interesin kombëtar për të përdorur, me mjetet e marra nga vetë kushtetuta, të drejtën për të modifikuar nenet e vetme aplikimi i të cilave do të kishte shkaktuar probleme, dekreton që modifikimet do të ekzaminohen nga një Asamble rishikimi...”*.

Mundësia e kushtetutave për t’u përshtatur me nevojat dhe kërkesat e reja të evolucionit shoqëror dhe politik sigurohet nëpërmjet parashikimit të posaçëm në vetë tekstet kushtetuese të dispozitave për rishikimin e kushtetutës, në të cilat përcaktohen procedurat formale, nga zbatimi i të cilave mund të realizohet korrigjimi i mëvonshëm.

Ideja e pandryshueshmërisë së sistemit shoqëror – politik dhe e pandryshueshmërisë së kushtetutës qëndronte në bazë të teorive të dikurshme moderne liberale. Në fund të viteve ’20 të shek. XX, një nga autorët më në zë të jurisprudencës gjermane, Karl Schmidt shkruante se *“Çdo kushtetutë bazohet apo mbështetet në një vendim apo kompromis themelor, prandaj ajo nuk mund të vihet në pikëpyetje përmes procedurave që synojnë ndryshimin e saj”*. Gjithsesi mbizotëruese ishte ideja e ndryshueshmërisë së kushtetutës, zëri mbështetës i të cilës ishte i

njëkohshëm: Hans Kelzen, përfaqësuesi më i shquar i shkollës normativiste, në të njëjtën periudhë kohore argumentonte se “*Demokracia nga vetë natyra e saj është relative, prandaj shumica ka të drejtë të bëjë ndryshime të çfarëdollojshme për të cilat bie dakort*”. Qëndrueshmëria e kushtetutës nuk duhet të nënkuptojë pandryshueshmërinë e saj, por është e lidhur me ngurtësinë e saj apo me mundësinë për të ndryshuar kushtetutën për ta përshtatur me kushtet dhe rrethanat e reja.

Pavarësisht parashikimit të mundësisë për të ndryshuar kushtetutën, ajo nuk mund dhe nuk duhet të jetë objekt i ndryshimeve vetëm të mazhorancës e të politikave partiake, por duhet të ndryshohet vetëm kur arrihet një konsensus i gjerë në të gjithë spektrin politik. Prandaj, me të drejtë lind pyetja: sa larg mund të shkojë në realizimin e ndryshimeve kushtetuese një shumicë parlamentare, e cila është në pushtet përkohësisht apo qoftë edhe për një mandat të caktuar?

Përgjigjia që merr kjo pyetje, në thelb është e njëjta: “Një kushtetutë duhet të na japë garanci për një jetë të gjatë e qëndrueshmëri dhe ajo nuk mund të modifikohet sipas dëshirës së shumicës politike të momentit. Rishikimi duhet të jetë i rrethuar nga matura e kujdesi për të nënvizuar aspektin themelor të paktit kushtetues”. Është kjo arsyeja që për rishikimin e kushtetutës, hartuesit e kushtetutave të ngurta kanë parashikuar procedura mjaft të ndërlikuara dhe shpesh në procesin e rishikimit kanë vendosur edhe kufizime absolute.

Ç’do të thotë të rishikosh një kushtetutë? *Rishikimi i kushtetutës* konsiston në plotësimin, ndryshimin ose zëvendësimin e dispozitave të caktuara të kushtetutës ekzistuese, për ta përshtatur me realitetet e reja të cilat nuk mund të parashikoheshin gjatë procesit të hartimit. Rishikimi i kushtetutës bëhet duke ndjekur rregullat dhe procedurat e parashikuara nga kushtetuta në fuqi, e cila modifikohet nga vënia në jetë e procedurave, që ajo vetë i përmban për këtë qëllim.

Për procedurë të rishikimit të kushtetutës, në kuptimin e mirfilltë të fjalës, mund të flitet vetëm në lidhje me kushtetutat e ngurta, sepse, përsa i përket atyre elastike, modifikimet në tekstet respektive mund të bëhen kurdo duke ndjekur procedurën ligjore të zakonshme.

Mundësia e rishikimit të kushtetutave elastike nëpërmjet procesit të zakonshëm legjislativ i bën ato të shfaqen, në raport me ligjet e tjera, me vlerë “politike” më të madhe, duke pasur maksimumi një karakter të tipit udhëzues për interpretimin e ligjeve të zakonshme, por jo më shumë. Aktualisht, përveç kushtetutës angleze, konsiderohen elastike kushtetutat e Zelandës së Re, Principatës së Monako-s dhe pjesërisht edhe Kushtetuta e Izraelit (që është e përbërë nga një paketë ligjesh themelore). Kushtetutë të tillë ka edhe Luksemburgu deri në vitin 2003, kushtetuta në fuqi e të cilit është ajo e vitit 1868 e rishikuar disa herë (në vitet 1919, 1948, 1956, 1972, 1979, 1983, 1988, 1989, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003 (me amendimet e vitit 2003 u ndryshua edhe procedura për rishikimin e kushtetutës), 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 dhe 2009. Në fillim modifikohet për t’u përshtatur me kushtet dhe nevojat e kohës, gjë që shpjegon gjithashtu se përse, pavarësisht rishikimeve të bëra, ajo është akoma në fuqi, është ligji me fuqinë juridike më të madhe në vend. Pavarësisht se ka të gjitha karakteristikat e një ligji të zakonshëm dhe të njëjtat pasoja ligjore, ajo ka karakteristika dhe sjell pasoja të cilat e bëjnë të renditet më lart në sistemin e normave juridike. Pavarësisht këtyre ndryshimeve jo pak të rëndësishme, Kushtetuta rishikohet sipas rregullave të kompetencës dhe procedurës që ndiqen për një ligj të zakonshëm, është e detyrueshme njësoj si një ligj i zakonshëm, është një rregull i shkruar i të

drejtës pozitive, që mund të shërbejë si bazë për të përcaktuar procedurat ligjore dhe mund të zbatohet direkt nga gjykatat. Përgjithësisht cilësohen si elastike edhe kushtetutat e pashkruara dhe jepet si tipik shembulli i Britanisë së Madhe, ku kushtetuta mund të ndryshohet krejtësisht nga parlamenti duke votuar një ligj të thjeshtë, i cili do të mundte krejt mirë t'i jepte britanikëve që ditën pasardhëse një kushtetutë të shkruar (elastike apo të ngurtë).

Bazuar në të drejtën, analiza e sapobërë është krejtësisht e saktë, por në të njëjtën kohë, politikisht, nuk do të jetë gjithmonë e lehtë “thyerja” e një tradite shekullore, me të cilën edhe populli duket të jetë lidhur tashmë, dhe do të duheshin rrethana krejt të veçanta në mënyrë që rishikimi me ligj i Kushtetutës Britanike të pranohej pa tensione. Dhe me të vërtetë, nëse kujtojmë origjinat dhe përshtatjen e kësaj kushtetute që nuk materializohet në një tekst solemn, “të shenjtë” dhe të vetëm, por në një sërë ligjesh, të lindura si pasojë e konflikteve dhe tensioneve por gjithsesi shprehje e pushtetit kushtetues të kuptuar si vullnet tipik që vendos parime të qëndrueshme rregulluese të pushteteve të larta publike, dhe zakonesh, që janë shprehje e historisë dhe traditave të vendit, që u korrespondon “nderimi” i qytetarëve, atëherë e kuptojmë se si *Kushtetuta e Britanisë së Madhe është më e ngurtë se ato të kontinentit*. Për ta modifikuar atë nuk janë të mjaftueshme procedura formale të rënduara, por kërkohet një konsensus i gjerë, madje duhet që normat e reja të pranohen nga fryma e përgjithshme kombëtare, që beson fort në institucionet e veta.

Nëse kushtetuta është fryt i një procesi të gjatë natyror është evidente që për ta modifikuar duhet të ndiqet një proces i të njëjtit lloj. Madje në Kushtetutën britanike theksohen parime absolutisht të pamodifikueshme të përfaqësuar nga ligje të tilla si *Habeas Corpus* i vitit 1679 dhe *Bill of Rights* i vitit 1689 apo zakone si *rishikimi gjyqësor* dhe *sovraniteti i popullit*. Prandaj kur flasim për kushtetutë britanike më të ngurtë sesa ato europiane kontinentale, kemi parasysh kushtetutën në kuptimin material dhe jo atë në kuptimin formal.

Në Britaninë e Madhe nuk ekziston gjykata kushtetuese si institucion, sepse nuk mendohet të nevojiten instrumenta të tillë, që ruajnë kushtetutat, rezultat të proceseve racionale, dhe kjo për aq sa kushtetuta të jetë një “vlerë” që në vazhdimësi ndjehet, zbatohet dhe respektohet. E gjithë kjo përbën në fakt frymën nën të cilën ndjehet dhe zbatohet kushtetuta angleze, për të cilën dikur shkruhej deri edhe që populli i “hyjnizonte” zakonet që qëndrojnë në themel të saj.

Me procedurë të thjeshtë ligjore mund të rishikohej edhe Kushtetuta suedeze e vitit 1974 deri në vitin 1979 kur, nëpërmjet një kompromisi, procedura për rishikimin u vështirësua. Për të bërë më të qartë këtë, duhet të sqarojmë se burime të së drejtës kushtetuese suedeze janë 4 ligje themelore: *Instrumenti i qeverisjes* i vitit 1974, *Akti i suksesimit* i vitit 1810, *Akti i lirisë së shtypit* i vitit 1949, *Akti i lirisë së shprehjes nëpërmjet radios, televizionit, filmit dhe mediave të tjera bashkohore* i vitit 1991. Zyrtarisht nuk ka hierarki mes këtyre 4 ligjeve, por “*Instrumenti i qeverisjes*” vepron si “kushtetuta”. Deri në vitin 1979, kur procedura për rishikim u vështirësua, ajo parashikohej e thjeshtë: votim dy herë me shumicë të thjeshtë nga parlamenti; pas votimit të parë shpërndahej parlamenti dhe bëheshin votimet për parlamentin e ri. Kjo procedurë bëri që pas hyrjes në fuqi të *Instrumentit të qeverisjes*, në të të bëheshin ndryshime çdo herë që kishte zgjedhje parlamentare. Nëse si kriter për përcaktimin e ngurtësisë apo elasticitetin e kushtetutës suedeze të periudhës në analizë do të merrnin vetëm faktin që formula e rishikimit e parashikuar përmban detyrimin për shpërndarje të parlamentit pas votimit të parë, do të mund të konkludonim gabimisht që ajo përbën një kushtetutë të ngurtë. Por analiza nuk mund të jetë kaq

e thjeshtë dhe procedura e sapo-përmendur nuk mund të shqyrtohet e veçuar, por duhet parë në kompleksitetin e saj, sidomos nëse marrim parasysh shfrytëzimin e zgjedhjeve parlamentare për të mundësuar rishikimin e kushtetutës të planifikuar që më herët, por veçse të shtyrë në kohë, ndërkohë që në secilin prej dy votimeve të kërkuara nevojitej shumicë e thjeshtë për miratimin e amendamenteve kushtetuese, si në rastin e procesit të zakonshëm legjislativ, që logjikshëm na çon në konkluzionin që Kushtetuta suedeze e periudhës 1974-1979 ishte kushtetutë elastike.

E ndryshme paraqitet situata në kushtetutat e ngurta për të cilat procedura e “vështirësuar” e rishikimit parashikohet që në momentin e hartimit të kushtetutës, të cilit në vijim i referohemi me termin “momenti gjenetik i kushtetutës”.

Subjektet që marrin pjesë në hartimin e kushtetutës, në momentin në të cilin vendosin një rend të ri juridik-kushtetues, pranojnë që produkti i tyre të mos jetë i përhershëm, pranojnë ndryshimin, por duke kërkuar që modifikimet eventuale të ardhme të bëhen sipas procedurave të tilla që paraqesin nevojën e konsensusit të të njëjtave forca që i kanë dhënë jetë kushtetutës. Nëpërmjet formulës së rishikimit etërit e kushtetutës vërtet krijojnë hapjen e një hapësire risish në favor të “bijve” për përshtatje, por përcaktimi paraprakisht prej tyre i procedurës përkatëse të rishikimit të ardhëm (ose mundësisë së ardhme për rishikim) njëkohësisht përfaqëson një tentativë të etërve për t’u siguruar që bijtë e tyre të jenë përjetësisht të njëjtë me to.

Duke iu referuar teorisë së kushtetutës materiale, mund të themi që: kushtetuta formale në rast të mundësinë së rishikimit përkatës paraqitet në një pozicion derivimi në raport me kushtetutën materiale; ajo përpunohet nga forcat politike dominuese në një moment të caktuar historik me qëllim që të stabilizojnë dhe t’u japin karakter juridik vlerave që mbartin. Nga kjo rrjedh jo vetëm nevoja për pamodifikueshmërinë e atyre aspekteve të kushtetutës formale që shprehin vlerat themelore që përcaktojnë identitetin e shtetit, por edhe për thirrjen e të njëjtave forcave politike dominuese, që janë në bazë të kushtetutës origjinare ose ato që gjithsesi përfaqësojnë vijimësinë në kohë të vullnetit të shprehur prej tyre, për të marrë pjesë në modifikimet e kushtetutës formale, modifikime që gjithsesi synojnë të rrisin ose të mbajnë të njëjtën shkallë lidhjeje të kushtetutës formale me atë materiale. Pavarësisht pranimit të mundësisë së ndryshimit apo përshtatjes së kushtetutës me realitetet e reja, qëllimi kryesor i formulave të rishikimit në përmbajtje të tyre është mbrojtja e kushtetutës, garantimi i qëndrueshmërinë e saj që shprehet në vështirësimin e mundësisë së realizimit të rishikimit për të arritur konsensusin maksimal për përmbajtjen e ndryshimeve të synuara.

Lidhur me këtë çështje Häberle, përfaqësues i shkollës gjermane të së drejtës, mban një pozicion veçanërisht interesant “...të gjithë qytetarët janë ‘roje’ të kushtetutës. Kjo detyrë, që doktrinat më të hershme të shtetit ia lënë vetëm një presidenti apo ato më të vonshmet ia lënë gjykatave kushtetuese, nga këndvështrimi i doktrinës kushtetuese është jo më monopol i një personi të vetëm apo i një pushteti të vetëm, por një çështje që i takon të gjithëve: të gjithë qytetarët dhe grupet që për shembull iniciojnë çështjet e ligjshmërisë kushtetuese, të gjitha organet e shtetit që janë të lidhura me kushtetutën duhet të ‘ruajnë’ kushtetutën në fushën e kompetencave përkatëse, madje ta zhvillojnë më tej atë”. Nëpërmjet këtij argumentimi të Häberle që gërsheton “ruajtjen e kushtetutës” me “zhvillimin më tej të saj” mund të themi se ai i lidh konceptet e qëndrueshmërisë dhe “ruajtjes” së kushtetutës me mundësinë e evolimit të saj, që mund të gjejë shprehjen e vet në mundësinë e rishikimit që ka lindur ose është shfaqur si i nevojshëm; ndërsa kur i referohet procesit rishikues të kushtetutës ai përfshin si pjesë të nevojshme të këtij procesi jo vetëm

organet që tradicionalisht zhvillojnë procedurën e rishikimit, por edhe shoqërinë (“*të gjithë qytetarët dhe grupet që për shembull iniciojnë çështjet e ligjshmërisë kushtetuese*”) për mbrojtjen e atyre vlerave të kushtetutës, të cilat paraqesin rëndësi veçanërisht për historinë përkatëse, madje edhe për ndërmarrjen e iniciativave që synojnë realizimin e mbrojtjes së tyre. Häberle e vijon më tej idenë e tij duke analizuar që koncepti i “ruajtjes” së kushtetutës “i rezervohet asaj shumëllojshmërie kompetencash e procedurash të formalizuara, institucionesh dhe instrumentash” – dispozitat përkatëse të të cilave variojnë në hapësirë dhe në kohë – të cilat kushtetutat e shteteve i përpunojnë gjatë eksperiencave të ndryshme historike për të mbrojtur kushtetutën kundër rreziqeve, të cilave veçanërisht u frikësohen sipas “frikës” specifike: “*çdo kushtetutë rregullon fushën problematike të “mbrojtjes së kushtetutës” me intensitet apo gjerësi specifike (si për shembull Kushtetuta gjermane e vitit 1949 pas eksperiencës negative të Vajmarit) apo e disiplinon vetëm pak ose aspak atë (si Zvicra)*”. Nën këtë këndvështrim Kushtetuta gjermane është konsideruar veçanërisht “e zgjuar” dhe “*mund të pohohet që ajo ka gati të gjithë instrumentat hipotetikë, teorikë dhe praktikë për të mbrojtur kushtetutën*”.

Duke analizuar formulat për rishikimin e kushtetutës nën dritën e forcave që qëndrojnë në bazë të kushtetutës nuk duket pa rëndësi dallimi mes kushtetutës-akt normativ (si akt juridik i njëanshëm) dhe kushtetutës-kontratë (si akt juridik multilateral). Në rastin e parë nuk është krejt i dukshëm në formulat e rishikimit ndikimi i forcave që kanë qenë përcaktuese në hartimin e kushtetutës dhe kërkesa e tyre për pjesëmarrje në modifikimet e mëvonshme, ndërsa në rastin e dytë është më e lehtë që në formulat e rishikimit të kushtetutës të identifikohet kërkesa për pjesëmarrjen në procedurën e rishikimit të ardhshëm të vetë forcave që kishin dhënë pëlqimin, nëpërmjet aderimit në paktin themelor, në momentin e themelimit të rendit juridik, madje mund të argumentohet vërtet që ngurtësia është një rezultat i karakteristikave specifike të kontratimit bashkohor.

Nocioni i kushtetutave-akt është tipike e konstitucionalizmit francez, ai i kushtetutës-kontratë e konstitucionalizmit amerikano-verior: dallimi kryesor mes tyre rrjedh nga mënyra e ndryshme e konceptimit të rolit të kushtetutës si tërësi normash juridike përballë organizimit shoqëror, në kuptimin që, qysh nga kartat e para koloniale kushtetuese, kushtetuta ka për objekt organizimin e vetë shoqërisë, përveç se të pushtetit politik; ndërsa për konstitucionalizmin francez kushtetuta disiplinon vetëm organizimin e pushtetit politik, në krahasim me të cilin lidhja shoqërore është paraprirëse, duke qenë e krijuar nga ai unitet paraekzistues i emërtuar komb. Në nocionin e kushtetutave si akt i njëanshëm mund të përfshihen nga një vështrim sipërfaqësor edhe kushtetutat e dhuruara të shekullit XIX, si formë e vetëkufizimit të pushtetit nga sovranit, në bazë të vullnetit të të cilit ato shpallen. Përkundrazi nëse bëhet një analizë më e gjerë e fakteve që kanë rrjedhur deri në “dhurimin” e tyre, mund të shihet se këto kushtetuta të dhuruara kanë qenë rezultat i bisedimeve të sovranit me shtresa të tjera të shoqërisë, forcat e tjera përcaktuese në shoqëri (borgjezia, për periudhën në të cilën flasim, apo feudalët, nëse i referohemi periudhave të mëparshme, siç trajtuam në çështjen 1.1. më sipër *Magna Charta Libertatum*) ose janë hartuar nga asamble legjislative apo kushtetuese *ad hoc*, për të cilat pastaj është kërkuar shprehimisht pëlqimi i mbretit.

Në një situatë në të cilën subjektet përcaktuese në shoqëri janë disa (mbreti, pushteti në rritje i parlamentit, borgjezia dhe forcat konservatore), secila prej tyre kërkon të sigurojë pushtetet e veta për të marrë pjesë në modifikimet e mundshme të ardhshme nëpërmjet parashikimit të klauzolave të shprehura për rishikim apo të procedurave të rishikimit që kërkojnë shumica të

gjera parlamentare. Në kushtetutat e mëvonshme të shekullit XX, siç do të vihet re në vijim gjatë trajtimit të këtij punimi, në procedurat e rishikimit të kushtetutave në shqyrtim, përveç parashikimit të shumicave të cilësuar, kërkohet në disa raste edhe ndërhyrja direkte apo indirekte e trupit elektoral nëpërmjet referendumeve ose asambleve kushtetuese. Edhe në kushtetutat e viteve më të fundit, të pas-tranzicionit në vendet ish-komuniste, të cilat janë rezultat i kompromiseve të arritura mes forcave politike të reja dhe atyre të regjimit të mëparshëm, në procedurat e rishikimit të kushtetutës përgjithësisht dominon shumica e cilësuar parlamentare, pasi forcat politike të regjimit të vjetër nuk zhduken plotësisht, por vijojnë të marrin pjesë në jetën politike të vendit dhe, në disa raste, bëhen edhe përcaktuese të rendit të ri juridik.

Parashikimi i procedurave të “vështirësuar” për rishikimin e kushtetutës bëhet për të arritur qëllimet që kanë vetë kushtetutat e ngurta, jo thjesht qëndrimi në të kaluarën, por konsiderimi i këtyre procedurave speciale si rregulla të destinuar për të qeverisur luftën politike dhe për të rregulluar raportet mes shumicave dhe pakicave parlamentare. Përcaktimi i formulës së rishikimit duket se është i lidhur pikërisht me momentin gjenetik të hartimit të paktit kushtetues dhe me karakterin e tij. Kështu, për shembull, në punimet e Asamblesë Kushtetuese të datës 31 gusht 1791 për Kushtetutën franceze të vitit 1791 Antoine Barnave pati sukses me fjalimin e tij në mbrojtje të formulës për rishikimin e kushtetutës që propozonte për shkak të efektivitetit që ajo paraqiste në raport me një objektiv të caktuar: pengimin e forcave politike që marrin shumicën që të posedojnë kontrollin e rregullave të lojës. Zgjidhjet që zakonisht përdoren për të krijuar këtë rezultat zakonisht janë tri:

- i. shumicë e cilësuar, më e madhe se ajo që kërkohet zakonisht për të qeverisur;
- ii. përjashtimi nga rishikimi i disa pjesëve të kushtetutës;
- iii. një procedurë e ndarë në më shumë legjislatura (siç propozonte Barnave).

Siç është e dukshme nga formulat e tri zgjidhjeve të sipërpërmendura, ato nuk janë zgjidhje ekuivalente, pasi i shërbejnë qëllimeve të ndryshme.

i. Varianti i parë – sipas të cilit kërkohet shumica e cilësuar për rishikimin e kushtetutës – mbetet gjithsesi në kuadër të shumicës apo një varianti të saj të rënduar lehtas. Ky variant zakonisht shoqërohet me një korrigjim të sistemit që është nënshtrimi eventual i modifikimit të bërë ndaj referendumit popullor, korrigjim i cili gjithsesi nuk ndikon në kapërcimin e anëve negative që mund të shfaqen gjatë aplikimit të këtij sistemi dhe që trajtohet më gjerësisht në vijim tek çështja 2.2.2. e këtij disertacioni.

Ndër efektet negative që mund të ndodhin nga aplikimi i kësaj formule mund të jetë modifikimi përfundimtar i rregullave të lojës në favor të një pale që mund të vijë nga fitorja e rastësishme elektorale e një force politike që procedon e vetme në modifikimet kushtetuese (pikërisht për shkak të zotërimit rastësor të shumicës së cilësuar në organin përfaqësues) apo mundet që nga aleanca e forcave mazhoritare opozitare të bëhen modifikime të tilla në kushtetutë që sjellin si pasojë minimizimin deri në eliminim të partive të vogla në organin përfaqësues. Aplikimi i shumicës së cilësuar parashikohet në shumicën e kushtetutave në shqyrtim, ndërkohë që referendumin e detyrueshëm pas miratimit të rishikimit të kushtetutës nga të dy dhomat e Parlamentit e gjejmë në Kushtetuta zvicerane të vitit 1874 në nenin 123, ndërsa referendumin

fakultativ në nenin 90 të Kushtetutës franceze të vitit 1946, në nenin 138 të Kushtetutës italiane të vitit 1947 dhe në nenin 177 të Kushtetutës tonë të vitit 1998.

ii. Varianti i dytë ka të bëjë me parashikimin e kufizimeve *eksplicite* absolute në rishikimin e kushtetutës dhe çështja që shtrohet këtu është përcaktimi i pjesëve që përjashtohen nga rishikimi i kushtetutës, nëse do të jenë thjesht disa dispozita thelbësore apo do të guxohet me përjashtimin nga rishikimi të një numri të madh dispozitash për të garantuar një kushtetutë të ngurtë, duke kushtëzuar me këtë rast vazhdimësinë juridike të tërë sistemit normativ me respektimin e këtyre normave, rishikimi i të cilave është i ndaluar në çdo kohë dhe ndalimi i vënë në procesin rishikues nuk mund të kapërcehet në asnjë mënyrë të ligjshme, duke detyruar nxjerrjen në dritë “me forcë” të pushtetit kushtetues.

iii. Varianti i tretë – një procedurë për rishikimin e ndarë në më shumë legjislatura – duket se synon haptas frenimin e ndërmarrjes çdo iniciative për rishikimin e kushtetutës. Në këtë rast zgjedhjet e zhvilluara ndërmjet këtyre dy legjislaturave marrin rëndësinë e një referendumi. Përveç kësaj, shumica parlamentare që procedon me rishikimin duhet të tregojë maturi dhe përgjegjësi, pikërisht për shkak të përballjes së sërishme me elektoratin lidhur me përdorimin që i ka bërë votës së marrë më parë. Aplikimin e kësaj formule e gjejmë në Hollandë, ku ndiqet procedura vijuese: fillimisht bëhet publikimi i një projekti të rishikimit të votuar nga Parlamenti, pas kësaj shpërndahen dy dhomat e Parlamentit; dhomat e reja e miratojnë rishikimin me një shumicë të cilësuar prej dy të tretave të votave.

Si përfundim, në vijim të logjikës së trajtimit të mësipërm vërejmë se formulat e zgjedhura për rishikimin e kushtetutës janë krijuar *nga* dhe *për* subjektet që janë në origjinën e kushtetutës dhe për këtë arsye janë të lidhura me momentin gjenetik të krijimit të kushtetutës, megjithatë në praktikë është e pranueshme që të vërehet ndonjë shfazim ndërmjet formulës së rishikimit dhe realitetit konkret politik. Ngurtësia e kushtetutës është një koncept relativ i ndryshueshëm në kohë dhe në hapësirë, edhe pse në kuadër të të njëjtit rend juridik, pasi është krejt e mundshme që shumica të cilësuar, të pamundura për t’u realizuar në një kohë të caktuar, të mund të bëhen të realizueshme në një kohë tjetër të mëvonshme, si pasojë e evolucionit të sistemit politik apo e ndryshimit të sistemit elektoral dhe për rrjedhojë rishikimi i kushtetutës lehtësohet apo bëhet i realizueshëm.

1.3. Pushteti kushtetues *versus* kostitucionalizmit në kërkim të “bërthamës së ngurtë” të kushtetutës: kushtetutat bashkëkohore dhe parimet e tyre themelore.

Kushtetutat bashkëkohore paraqesin karakteristika të dallueshme nga paraardhëset e tyre të shekullit XIX, por kjo nuk na pengon të vërejmë dhe të gjejmë në to parime dhe vlera të përbashkëta. Kostitucionalizmi bashkëkohor me origjinalitetin dhe inovativën e vet, duke kaluar përmes linjave liberale të shekullit XIX, u zhvillua në përmbajtje me tipare të vetat social-demokrate dhe u përmirësua duke mësuar nga gabimet e veta të periudhës së Luftës së Dytë Botërore. Kjo përfshin edhe rastet e kalimit lehtësisht nga demokracia në totalitarizëm kur abstraktësia e rregullit të përgjithshëm zhvlerësohet nga pushteti real i një pale dhe parimet e shpallura dhe konkrete përfaqësojnë “gjahun” më të dëshiruar të pabarazisë dhe çelësat e “mbretërisë” së kontradiktave. Pikërisht ky ndërjegjësim hitorik përbën bazën e të gjitha kushtetutave, të cilat, si ajo italiane dhe ajo gjermane të pas Luftës së dytë Botërore, shndërrohen

dhe përbëjnë jo vetëm “aktin e një populli që krijon një qeveri”, por edhe formën politike dhe juridike të një shoqërie utopike.

Nevoja për të vulosur juridikisht çdo gjë të padiskutueshme dhe të pandryshueshme i çon kushtetutat e pas Luftës së Dytë Botërore në plotësimin e trashëgimisë liberale përmes sanksionimit të parimeve që, duke shprehur “interesat materiale të patjetërsueshme” e duke synuar sigurimin e një “rendi të përgjithshëm të së drejtës”. Edhe nga historia e institucioneve politike mund të vërehet që kushtetuta, për shkak të premisave që ndonjëherë ruajnë një farë aktualiteti, është konceptuar shpesh si një nocion *ideal*; pasi për këtë qëllim është bërë përpjekje që t’i jepet rëndësi parimeve apo prezumimeve të caktuara inspiruese të rendit juridik shtetëror, në mungesë të të cilave vetë kushtetuta do të kishte pasur më pak vlerë, siç ishte për shembull neni 16 i Deklaratës franceze së të Drejtave të Njeriut dhe të Qytetarit, të cilit iu referuam edhe më sipër në çështjen 1.1. Në mënyrë analoge kushtetuta shpesh është identifikuar sipas konceptit të Rusoit si një “kontratë sociale” mitike që supozohet e lidhur mes qeverisë dhe të qeverisurve që në origjinën e institucioneve shtetërore, konceptit të Monteskjës për të afirmuar të drejtat e individëve ndaj autoriteteve dhe për të përcaktuar rregullat në bazë të të cilave autoritetet duhet të kishin ushtruar pushtetin e tyre, apo është shkëmbyer me tërësinë e vlerave të posaçme të shteteve liberal-demokrate në antitezë me ato autoritare.

Por kushtetuta nuk është thjesht një dokument formal apo një kategori *a priori*; përtej elementeve të saj literale dhe, mbi të gjitha, përpara tyre ekziston një realitet paraprirës në të cilin prezumohet ekzistenca e kushteve ideale për krijimin e një rendi juridik të ri në të cilin shpalolet forca që e karakterizon: pushteti kushtetues i popullit sovran ose fuqia krijuese e një grupi që njihet dhe vetëpërcaktohet si entitet politik.

Pushteti kushtetues, emblema e një teorie demokratike që i rijep popullit të drejtën për të hartuar kushtetutën, përfaqëson një parim themelor të historisë kushtetuese bashkohore. Përmes tij sovraniteti pushon së qeni traditë e një rendi hyjnor apo natyral të gjërave për t’u shndërruar në “pushtet krijues” në duart e popullit “sovran”, themeli i një rendi të ri juridik të bazuar në një legjitimim ekskluziv të pushtetit politik.

Kështu, ky pushtet rritet në çastet vendimtare të historisë politike, në prag të së cilës pushon “parimi i traditës” dhe bëhet i nevojshëm, madje edhe i mundshëm, konfirmimi dhe rregullimi artificial i organizimit të jetës politike. Në dimensionin e ri të konstitucionalizmit kushtetuta nuk përbën më tërësinë e zakoneve që, të marra në kohë dhe për sa kohë mbahet mend, kushtëzojnë ndërgjegjet e njerëzve dhe aktet e qeverive të tyre, por përfaqëson frytin e një vullneti të ndërgjegjshëm që e bën atë normën primare dhe prioritare në raport me institucionet që ajo vetë i rregullon. Kjo nënkupton që pushteti kushtetues nuk mund të kufizohet vetëm në gjendjen e pastër të faktit, por kërkon diçka më shumë, më ndryshe, kërkon një rregullim juridik të posaçëm; është një pushtet *sui generis* gati i përjetshëm mes të drejtës dhe politikës.

Pushteti kushtetues kërkon një subjektivitet origjinar të çlirët nga format e veta të manifestimit të çfarëdo detyrimi juridik. Kjo natyrë juridike prej “burimi primar të drejtës” dhe burimi politik të “vendimit të madh” e çon atë në kufijtë ndërmjet të drejtës dhe politikës, e bën burim të së drejtës të dallueshëm nga të tjerët për shkak të karakterit politik që ka në përmbajtjen e vet dhe që vepron në sens kushtetues. Duke ecur mbrapa në kohë nuk është e vështirë të kuptohet që ky raport komplementariteti mes politikës dhe të drejtës përfaqëson një kusht të domosdoshëm të

pushtetit kushtetues, i cili, jo rastësisht, finalizohet në një rend juridik të pastër si ai liberal. Pushteti kushtetues nuk është vetëm një moment ideal juridik, një çast themelues, por edhe “entiteti dhe forca politike reale që krijon vlefshmërinë juridike të kushtetutës”. Kjo do të thotë që, në dimensionin e ri të konstitucionalizmit, asnjë kushtetutë nuk mund të dalë pa mbështetjen e forcave politike të komunitetit që organizohet në Shtet dhe që pushteti kushtetues, shpirti i kushtetutës formale, është gjithashtu thelbi i kushtetutës materiale.

Këtij koncepti (konceptit të pushtetit kushtetues) i vihet përballë një i dytë, ai i pushtetit për të rishikuar kushtetutën, nga i cili duket se tërhiqet më shumë konstitucionalizmi bashkohor i pas Luftës së Dytë Botërore në kuadër të problematikave kushtetuese të mos-vazhdimësisë, rënies së regjimeve politike dhe mbi të gjitha për të krijuar një koncept të ri të konstitucionalizmit, të ngurtë dhe të garantuar nga gjykatësi kushtetues, të krijuar mbi bazën e parimit të përcaktimit të kufijve të pushtetit kushtetues në mbrojtje të të drejtave dhe parimeve themelore të sistemit demokratik kushtetues. Një konceptim i tillë e sheh pushtetin kushtetues jo si diçka të huaj për të drejtën kushtetuese, por përkundrazi si themelin e lashtë të vetë të drejtës, të zbatueshëm në vazhdimësi edhe në kuadër të rregullave dhe procedurave që përcaktojnë fushat dhe kufizimet e ndryshimeve kushtetuese. Kjo rrjedh natyrshëm, pasi për sa kohë që një shtet ka kushtetutën e vet, nuk mund të flitet më për pushtet kushtetues, porse i vetmi pushtet i rëndësishëm juridikisht është vetëm ai për të rishikuar kushtetutën.

Dallimi mes këtyre dy koncepteve qëndron së pari në faktin se pushteti kushtetues është i lidhur me momentin e krijimit të kushtetutës dhe në këtë këndvështrim është pushtet origjinar, kurse pushteti për të rishikuar kushtetutën, duke qenë i bazuar në vetë këtë kushtetutë, është një pushtet derivativ pikërisht sepse rrjedh nga i pari. Këtë konceptim e gjejmë që herët; në doktrinën kushtetuese të shekullit të XVIII mund të kujtojmë teorinë e Barnave (që e prezantoi në punimet e asamblesë kushtetuese për Kushtetutën franceze të vitit 1791) për pushtetin kushtetues, të cilin e përcakton nëpërmjet katër fjalive vijuese:

1. pushteti kushtetues në tërësinë e tij të përhershme i përket popullit sovran;
2. pra, nuk ka mundësi që Asambleja Kushtetuese të përcaktojë modalitetet e ushtrimit të këtij sovraniteti të pakufizuar;
3. ky pushtet kushtetues duhet rezervuar për situata të jashtëzakonshme dhe krejt të rralla, për shkak të dëmeve të shkaktuara prej ushtrimit të tij mbi qetësinë dhe liritë e qytetarëve;
4. nevoja për të modifikuar kushtetutën me kalimin e kohës duhet të realizohet duke iu drejtuar pushtetit për të rishikuar kushtetutën, si një pushtet kushtetues vetë-reformues.

Në kuadër të doktrinës bashkëkohore mund t'i referohemi mendimit të Häberle që e përkufizon pushtetin për të rishikuar kushtetutën si tërësia e instrumentave dhe e procedurave nëpërmjet të cilave kushtetuta si “pushtet publik” është e aftë të përshtatet në kohë në mënyrë elastike pa u cënuar kuptimi i saj. Ky mund të jetë një mjet nëpërmjet të cilit realizohen zhvillime që *de facto* janë bërë, por mund të shërbejë edhe për të nxitur planifikimin e ndryshimeve, arsye për të cilën bëhet dallimi në “rishikim përshtatjeje” dhe “rishikim përputhshmërie”. Kjo përbën në fakt qëndrimin e përgjithshëm të doktrinës kushtetuese bashkëkohore: cilësimin e pushtetit kushtetues si pushtet origjinar, ndërsa pushtetin për të rishikuar kushtetutën si pushtet derivativ.

Duhet theksuar se pushteti për të rishikuar kushtetutën nuk është i pakufizuar dhe se kur flitet për rishikim të kushtetutës nënkuptohet ruajtja e bërthamës së kushtetutës së modifikuar, pra të asaj pjese që disa e quajnë si “bërthamë e ngurtë” e kushtetutës. Prandaj dispozita të caktuara të kushtetutës mund të përjashtohen nga çdo rishikim, pasi atyre “u jepet” vlerë supra – kushtetuese.

Koncepti i përgjithshëm për një “bërthamë të ngurtë” të kushtetutës rreth të cilës zhvillohet i tërë sistemi kushtetues i referohet një grupi parimesh, aq të fortë e kompakt sa t’i rezistojë rrjedhës së kohës dhe standarteve të mundshme të pranuar në shtete të ndryshme, mohimi i të cilave do të çonte në një tjetërsim të pakthyesëm të identitetit të atij rendi juridik, i cili do të humbte karakteristikat e veta fillestare për t’u transformuar në një kuadër juridik dhe institucional krejt të ndryshëm. Kështu, evidentimi i kufizimeve të vendosura në pushtetin për të rishikuar kushtetutën mundet, krejt mirë, të përbëjë kriterin tonë për të evidentuar ato parime, të cilat përjashtohen nga mundësia e rishikimit për shkak të cilësive supreme apo themelore dhe, të bashkëlidhura me parimet e tjera, përbëjnë “bërthamën e ngurtë”.

Gjithashtu, lejimi i mundësisë së realizimit të rishikimit tërësor të kushtetutës në disa shtete si Austri, Spanjë e Zvicër duket sikur përbën një faktor kritike ndaj teorisë së “bërthamës” kushtetuese, sepse nga një vështrim sipërfaqësor mund të ngjajë kontradiktore hipoteza e bashkë-ekzistencës së një “bërthame të ngurtë” të kushtetutës dhe njohjes së ligjshmërisë së riformulimit total të dispozitave kushtetuese, pavarësisht parashikimit të procedurave tepër “të rënduara”. Megjithatë “bërthama e ngurtë” dhe rishikimi total nuk janë thelbësisht të papajtueshme. Në rendet juridike në të cilat rishikimi tërësor është objekt i një konfigurimi të shprehur, argumentohet se ripërcaktimi i bërë i seteve kushtetuese është gjithashtu shprehje e një pushteti kushtetues të derivuar, pasi rishikimi i prezumuar nuk përcakton asnjë tjetërsim të identitetit të shtetit edhe pse çon në një ristrukturim të përgjithshëm të disiplinës kushtetuese.

Zgjidhja e vazhdimësisë së evolucionit të sistemit mund të ketë vend vetëm nëpërmjet riaktivizimit të një pushteti kushtetues tjetër, të ri: ky, në fakt, pasqyron “aftësinë për të dalë jashtë marrëdhënieve bazë në shoqëri, për t’i dhënë asaj, nga jashtë, një rend të ri juridik”. Për ta thjeshtuar në maksimum: vetëm shkatërrimi i “bërthamës së ngurtë” provokon rishfaqjen e pushtetit kushtetues. Është e nevojshme për t’u sqaruar këtu edhe që në teorinë e përgjithshme të së drejtës kushtetuese ekzistojnë dy lloje të “bërthamës së ngurtë” kushtetuese:

Ø ajo “e posaçme” (e rendit të vetëm juridik të një shteti të caktuar) dhe

Ø ajo “universale” (e përbashkët për çdo rend juridik kushtetues liberal-demokratik).

E para - *bërthama e ngurtë e posaçme* – karakterizon në mënyrë të veçantë formën e shtetit dhe/ose pjesërisht formën e qeverisjes vetëm në rendin juridik të secilit shtet. Në kushtetutat në shqyrtim mund të gjejmë shembuj, në të cilat për të njëjtën formë shteti mund të paraqiten si forma të qeverisjes republika ose monarkia apo mund të vërejmë në mënyrë analoge krijimin me kushtetutë të një modeli të drejtësisë kushtetuese të përqëndruar, të shpërndarë apo të përzier. Pra, ka shtete në të cilat njëra ose tjetra formë e qeverisjes apo njëri ose tjetri model i drejtësisë kushtetuese (kjo për të qëndruar brenda shembujve të përdorur) konsiderohen “të paprekshëm”, pasi do të shkaktonin shkatërrimin e bërthamës së ngurtë të posaçme të rendit juridik të caktuar. Megjithatë, e dimë shumë mirë që instaurimi eventual i republikës në Angli, sado përtej çdo

mënyre i pamundur, nuk do të nënkuptonte domosdoshmërisht dhe automatikisht fundin e formës së shtetit kushtetues atje.

E dyta - *bërthama e ngurtë universale* – bashkon të gjithë parimet e rendeve juridiko-kushtetuese të përafërta pavarësisht nga organizimet e shumëllojshme që ekzistojnë, (siç është e pashmangshme dhe madje e nevojshme), dhe koinçidon me thelbin esencial, në kuptimin formal dhe substancial të formës së shtetit kushtetues. Bëhet fjalë për dispozita kushtetuese, ndalimi i rishikimit të të cilave bëhet me qëllim që të mos lejohen ato ndryshime, që do të çënonin rëndë përmbajtjen demokratike të saj dhe, mbi këtë bazë, do të mund të krijoheshin kushte të favorshme për ndërmarrjen e veprimeve antidemokratike; bëhet fjalë për ato nene kushtetuese që garantojnë thelbin dhe përmbajtjen demokratike të shtetit. Përgjithësisht si të tilla përmenden:

- a. “parimet politiko – juridike” të vëna në themelet e kushtetutës,
- b. parimet në përmbajtje të "deklaratave të të drejtave",
- c. dispozitat për “formën e qeverisjes” apo “të shtetit”,
- d. dispozitat për “procedurat e rishikimit të kushtetutës”, e kështu me radhë.

Mjaft kushtetuta e sanksionojnë shprehimisht ndalimin e rishikimit të dispozitave të sipërpërmendura. Në vijim po i referohemi shkurtimisht kushtetutës gjermane, greke, franceze e ndonjë tjetre. Kështu, është vetë Ligji Themelor Gjerman, i cili në nenin 79 paragrafi 3 përjashtohet nga çdo modifikim i mundshëm disa dispozita kushtetuese, duke i ngritur ato në nivelin e kufizimeve absolute për rishikimin e kushtetutës:

- i. organizimi i Federatës në Lande,
- ii. pjesëmarrja e Landeve në procesin legjislativ federal,
- iii. si dhe parimet në përmbajtje të neneve 1 dhe 20.

Në nenin 1 të Ligjit Themelor Gjerman, që konsiderohet “guri i themelit” të sistemit gjerman gjenden të paktën tre parime, që i korrespondojnë po aq paragrafëve:

- ü dinjiteti i njeriut dhe paprekshmëria e tij (“*I. Dinjiteti i njeriut është i paprekshëm. Është detyrë e çdo pushteti shtetëror ta respektojë dhe ta mbrojë atë*”);
- ü Rëndësia e të drejtave të njeriut (edhe këto të paprekshme) në sistemin kushtetues (“*II. Populli gjerman njeh paprekshmërinë e të drejtave të njeriut si bazë të çdo komuniteti njerëzor, të paqes dhe të drejtësisë në botë*”);
- ü Fuqinë detyruese të menjëhershme dhe pa pasur nevojë për të nxjerrë specifikime ligjore të katalogut të të drejtave themelore në përmbajtje të dispozitave kushtetuese vijuese (*III. Të drejtat themelore në vijim detyrojnë legjislacionin, pushtetin ekzekutiv dhe gjykatat si e drejtë e zbatueshme direkt*).

Jo më pak rëndësi kanë parimet e numërtuara në nenin 20:

- ü karakteri federal i organizimit shtetëror;

- ü krijimi i një modeli social-demokrat, në të cilin nga njëra anë zgjerohet rrethi i të drejtave të mbrojtura, kurse nga ana tjetër shteti ndërhyt aktivisht në ekonomi për të ekuilibruar diferencat e krijuara nga struktura ekonomike kapitaliste;
- ü parimi i sovranitetit të popullit, dhe ushtrimi i tij nëpërmjet zgjedhjeve të lira, referendumit dhe organeve të posaçme të pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor;
- ü parimi i kushtetutshmërisë në veprimtarinë e pushtetit legjislativ dhe i ligjshmërisë në veprimtarinë e dy pushteteve të tjera;
- ü e drejta e rezistencës së gjermanëve përballë çdokujt ndërmerr veprime për të ndryshuar rendin juridik në fuqi.

Arsyetimi i parashikimit në nenit 79, paragrafi 3 të Ligjit Themelor gjerman të ndalimit të rishikimit të këtyre parimeve shprehet edhe në notën shoqëruese në redaktimin përfundimtar të këtij paragrafi: “Kjo dispozitë ka për qëllim të evitohet që Ligji Themelor të bëhet objekt i rishikimit të plotë ose abrogimit (*vernichtung*), i cili do të vishte me një vello ligjshmërie një lëvizje revolucionare anti-demokratike. Çdo lëvizje revolucionare mundet të jetë e aftë për të krijuar një të drejtë të re dhe, një nen i tillë nuk do të mund të pengonte revolucionin, por të paktën nuk do të lejonte që të justifikohet ligjshmëria e kësaj të drejte të re”.

Rishikimi i disa prej grupeve të dispozitave të sipërpërmendura ndalohej edhe nga neni 100 i Kushtetutës greke, pasi ato prekin jo vetëm formën e organizimit të strukturave themelore të shtetit grek, por edhe disa prej të drejtave individuale në mënyrë të veçantë. Në paragrafin 1 të këtij neni deklarohet shprehimisht se nuk mund të jenë objekt rishikimi dispozitat kushtetuese që përcaktojnë bazën dhe formën e regjimit politik si republikë parlamentare, si dhe ato që kanë të bëjnë me:

- ü detyrimin e shtetit për të mbrojtur dhe respektuar të drejtat e njeriut (neni 2 paragrafi 1),
- ü barazinë e të gjithë grekëve para ligjit (neni 4 paragrafi 1),
- ü të drejtën ekskluzive të ushtrimit të detyrave publike vetëm për shtetasit grekë, përveç përjashtimeve të parashikuara në ligje të posaçme (neni 4 paragrafi 4),
- ü të drejtën për zhvillimin e lirë të personalitetit dhe pjesëmarrjen në jetën shoqërore, ekonomike dhe politike të vendit, për aq sa nuk shkel të drejtat e të tjerëve, as dhunon kushtetutën dhe vlerat etike (neni 5 paragrafi 1),
- ü padhunueshmërinë e lirisë së personit (neni 5 paragrafi 3),
- ü padhunueshmërinë e lirisë së kultit, gëzimin e lirë të të drejtave civile e vetjake pavarësisht bindjeve fetare (neni 13 paragrafi 1),
- ü ushtrimin e pushtetit legjislativ nga Parlamenti dhe Presidenti i Republikës (neni 26 paragrafi 1),
- ü ushtrimin e pushtetit ekzekutiv nga Presidenti dhe qeveria (neni 26 paragrafi 2),
- ü ushtrimin e pushtetit gjyqësor nga gjykatat në emër të popullit grek (neni 26 paragrafi 3).

Dispozitat kushtetuese që ndalojnë ndryshimin e formës së shtetit apo të qeverisjes janë ato që ndeshen në një numër të konsiderueshëm kushtetutash. Për t'u vënë në dukje këtu është shembulli i Francës, që ka ruajtur formën republikane të qeverisjes në të gjitha kushtetutat e saj që nga Ligji i 14 gushtit 1884. Shembuj shtetesh të tjera europiane të cilat kanë përjashtuar nga rishikimi formën republikane të qeverisjes janë: Greqia (neni 110 paragrafi 1), Italia (neni 139), Portugalia (neni 290 paragrafi 1, pika b) dhe Turqia (neni 4).

Paprekshmërinë absolute të tërësisë së të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet e tyre themelore e gjejmë të sanksionuar në kushtetutat e këtyre shteteve: Gjermania (neni 79 paragrafi 3), Portugalia (neni 190 paragrafi 1, pika d), Algjeria (neni 195 paragrafi 4) dhe India (neni 13 paragrafi 2).

Në doktrinën juridike Alf Ross, përfaqësues i realizmit ligjor, përcakton se edhe vetë dispozitat që parashikojnë “procedurat e rishikimit të kushtetutës” bëjnë pjesë në grupin e dispozitave të pandryshueshme (qoftë edhe duke ndjekur procedurën e rishikimit të parashikuar nga ato vetë): kështu për shembull, neni 139 i Kushtetutës italiane paraqitet si një normë e pandryshueshme nëpërmjet procedurës së rishikimit të parashikuar në të njëjtin nen. Në fakt, duke ditur se në procedurën e rishikimit të kushtetutës pasqyrohet forma e shtetit, për sa kohë që në të pasqyrohen forcat bartëse të kushtetutës, modifikimet në këtë procedurë të tilla që të ndryshojnë balancat dhe numrat e forcave, konsensusi i të cilave kërkohet për të ndryshuar kushtetutën, mund të çojë në një ndryshim të vetë formës së shtetit.

Duke qëndruar brenda kornizave të trajtimit të deritanishëm mund të konkludojmë se: pavarësisht se pushteti kushtetues mbaron në momentin e miratimit të kushtetutës, moment në të cilin fillon mundësia e ushtrimit të pushtetit për të rishikuar kushtetutën, ky i fundit nuk është i pakufizuar dhe kufijtë e tij janë të përcaktuar së pari *nga* dhe *gjatë* ushtrimit të pushtetit kushtetues, dhe së dyti nga ekzistenca e bërthamës së ngurtë të kushtetutës të përpunuar në kuadër të doktrinës dhe praktikës kushtetuese të shteteve, që ndalojnë modifikimin e dispozitave të caktuara kushtetuese, pasi përndryshe do të ndikonin në “thyerjen” e rendit juridik dhe në paligjshmërinë e rishikimit të realizuar. Shkatërrimi i bërthamës së ngurtë të kushtetutës do të provokonte rishfaqjen e pushtetit kushtetues.

1.4. Përmbajtja e rishikimit të kushtetutës

Dinamika e jetës dhe e sistemit ekonomik e politik të çdo vendi ndikon edhe në të drejtën. Ndonjëherë ndryshimet janë të tilla saqë sjellin edhe nevojën për ndryshime ligjore të nivelit kushtetues. Në kuadër të tërë kësaj dinamike, sado perfekte që të jetë një kushtetutë, herët apo vonë, paraqitet e nevojshme përshtatja dhe ndryshimi i saj, jo domosdoshmërisht në dispozitat që përbëjnë “bërthamën” e saj, por në pjesë konkrete me të cilat ligjvënësi ka menduar të realizojë objektiva më të mëdha të cilat i ka synuar që më parë në mënyrë abstrakte. Prandaj rishikimi i kushtetutës shpesh konsiderohet si një institut juridik në funksion të qëndrueshmërisë së saj. Në këtë këndvështrim paraqet rëndësi përmbajtja e rishikimit të realizuar apo që synohet për t'u realizuar. Për të shqyrtuar *përmbajtjen e rishikimit të kushtetutës* është e nevojshme që të dallohet:

- a) rishikimi *brenda-sistemit* nga ai *jashtë-sistemit*,
- b) rishikimi *i shprehur* nga ai *i heshtur*,
- c) rishikimi *tërësor* nga ai *i pjesshëm*,
- d) rishikimi *i ligjshëm* (në respektim të procedurave) nga ai *traumatik* (në kundërshtim me të gjithë kufijtë e rishikimit),
- e) rishikimi *i rastit* (me kohëzgjatje të shkurtër) nga ai *epokal* (historik),
- f) rishikimi *kombëtar* (me shtrirje gjeografike të kufizuar) nga ai *plurikombëtar* (kontinental) dhe *universal* (global).

Le t'i analizojmë me radhë në funksion të përmbajtjes së rishikimit të gjitha kategoritë klasifikuese të përmendura më sipër.

a) Mbi të gjitha rishikimi mundet të jetë *brenda-sistemit* ose *jashtë-sistemit*. Kjo është e lidhur në radhë të parë me shkallën e vështirësisë së procedurave për rishikimin e kushtetutës, por megjithatë vështirësia duhet parë kryesisht për rastin konkret në raport me situatën politiko-kushtetuese ekzistuese në një vend të caktuar dhe në një moment të dhënë historik.

Rishikimi i kushtetutës i cilësuar si *brenda-sistemit* karakterizohet nga rëndësia e vogël ose mundet të jetë edhe domethënës, por gjithsesi i rëndësishëm në raport me natyrën e rendit juridik në fuqi. Për shembull, nuk ka vënë në diskutim përkatësinë e rendit juridik francez në formën e shtetit liberal-demokrate, kalimi nga Republika IV (kushtetuta e vitit 1946) në Republikën V Franceze (kushtetuta e vitit 1958) ose ndryshimi i formës së qeverisjes nga parlamentare në gjysëm-presidenciale, që u realizua me miratimin e një “kushtetute” të re. Në këtë grup të rishikimeve kushtetuese bëjnë pjesë gjithashtu edhe ato që sjellin një rishkrim të “të gjithë” ligjit themelor, duke ndikuar direkt jo në “formën”, por në “modelin” e shtetit, me kusht që teksti kushtetues i modifikuar të mos verë në diskutim bërthamën e ngurtë universale të rendit kushtetues. E thënë me fjalë të tjera, kalimi nga modeli i shtetit rajonal në atë federal, nëse nuk vë në diskutim të drejtat shoqërore të njohura e të fituara më parë dhe karakterin liberal-demokrat të rendit juridik, nuk prek formën e shtetit, prandaj edhe nuk është *jashtë-sistemit*.

Rishikimi i ligjit themelor konsiderohet *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.

Ky klasifikim paraqet rëndësi praktike, pasi të paktën shërben për të zh dramaturgizuar ndryshimet kushtetuese në kuadër të rendeve juridike liberal-demokrate dhe natyrisht për të mos ngarkuar me shpresa të panevojshme kalimet e thjeshta në brendësi të formës së shtetit autoritar dhe/ose totalitar.

b) Flitet për *rishikim të heshtur* (ose *implicit*) atëherë kur ndiqet procedura e posaçme për rishikimin e kushtetutës, por pa treguar në mënyrë të shprehur nenet përkatëse të kushtetutës, të cilat

kërkohet të modifikohen apo abrogohen. Përkundrazi, kemi të bëjmë me *rishikim të shprehur* (ose *explicit*) atëherë kur citohet shprehimisht neni i kushtetutës që kërkohet të modifikohet apo abrogohet. Është e qartë që në rastin e fundit flitet edhe për një rishikim që duhet të jetë edhe *brenda-sistemit*, sipas klasifikimit të parë të trajtuar më sipër.

Disa kushtetuta kanë në përmbajtje të tyre ndonjë dispozitë, e cila kërkon shprehimisht rishikimin *explicit*, si p.sh. Kushtetuta belge e vitit 1831 në nenin 131, kushtetuta hollandeze e vitit 1887 në nenin 203, kushtetuta franceze e vitit 1946 në nenin 90etj. Një çështje që shtrohet këtu është nëse mund të konsiderohet i pavlefshëm një rishikim i heshtur i realizuar në kushtetutat që nuk kanë në përmbajtje të tyre një dispozitë të tillë. Vërtet, në këtë rast nuk mund t'ia mohojmë vlefshmërinë rishikimit të heshtur, por kërkesa për realizimin e tij në mënyrë të shprehur e ka bazën në parimin e “sigurisë juridike”, sipas të cilit, për këto raste, sa herë kërkohet të modifikohet apo të abrogohet një nen i kushtetutës, duhet të përmendet shprehimisht neni përkatës, sidomos në ato shtete, në të cilat përveç kushtetutës ekzistojnë edhe ligje të tjera formalisht kushtetuese me të njëjtën fuqi juridike: në Austri në bazë të nenit 44 të kushtetutës dhe në Itali në bazë të nenit 138 të kushtetutës.

c) Përsa i përket *gjerësisë së rishikimit të kushtetutës*, në rendin juridik të disa shteteve vihen përballë *rishikimi tërësor* dhe ai i *pjeshtëm*: duke u mjaftuar, si rregull, për këtë të fundit, me një procedurë më të thjeshtë dhe të përshtatshme.

Shtetet që bëjnë një dallim të tillë nuk janë të shumtë, pasi nuk është e lehtë të përcaktohet kufiri i saktë ndarës mes njërës formë dhe tjetrës. Në lidhje me këtë, shembuj në Evropën perëndimore mund të përmenden: Austria (neni 44 i kushtetutës), Zvicra (nenet 193 e 194), Spanja (nenet 167 e 168), Holanda (neni 211) dhe Bullgaria (neni 158). Dy procedura të ndryshme për rishikimin tërësor dhe të pjeshtëm të kushtetutës parashikoheshin edhe në Statutin Themeltar të Mbretërisë Shqiptare të vitit 1928 përkatësisht në artikujt 228 dhe 227 të tij.

Diferencimi i procedurave për rishikimin tërësor dhe atë të pjeshtëm, i bazuar në dallimin klasik mes pushtetit kushtetues dhe atij rishikues, tërheq me vete pasojat e sovranitetit demokratik duke marrë kështu parasysh që akti kushtetues është gjithmonë i paprekshëm. Mbeten vetëm rishikime që gjithsesi mund të jenë më pak ose më shumë të gjera.

Rishikimi tërësor nënkupton në fakt një ndryshim kushtetues të përgjithshëm dhe mund të përfshijë edhe mundësinë e abrogimit të kushtetutës ekzistuese, që në një farë mënyrë ndodh edhe në kuadër të “autorizimit” të vetë asaj dhe që manifestohet dukshëm prej ekzistencës së kontrollit të kushtetutshmërisë, nëpërmjet të cilit kontrollohet rregullshmëria e rishikimit (Austria dhe Spanja). Këtu rivlerësimi i pushtetit rishikues ushtrohet në sfondin e kufizimeve të pushtetit kushtetues, që përbën të gjithë ambiguitetin e tij. Ky dallim, origjinar nga Zvicra, ka pësuar një farë transformimi që nga marrja e tij fillestare prej regjimit zvicerian dhe ndryshon nga ai i praktikuar në dy shtetet e tjera. E drejta zviceriane në këtë aspekt është më shumë e lidhur me këndvështrimin formal, pra konsideron të plotë rishikimin, objekti i të cilit është miratimi i një teksti të ri që zëvendëson *in toto* të vjetrit. Kjo nënkupton gjithashtu që nuk do të ketë një votim të përgjithshëm për këtë rishikim, pasi ka pak rëndësi nëse të gjitha dispozitat kushtetuese materialisht kanë ndryshuar, por ajo që vërtet paraqitet e rëndësishme është hyrja në fuqi e kushtetutës së re. Nën këtë optikë arsyetohet logjika e mospërcaktimit që më parë të kufizimeve materiale për rishikimin tërësor në të drejtën kushtetuese helveticë. Në këtë mënyrë

pushteti origjinar kushtetues dhe pushteti i rishikimit vendosen materialisht në baza barazie. Arsyeya në brendësi të një regjimi të tillë juridik është e lidhur pa dyshim me rëndësinë që i jepet në këtë vend demokracisë direkte. Kufizimi i pushtetit të rishikimit do të sillte kufizimin e përmbajtjes së mundshme të iniciativave popullore. Mes shtetit të së drejtës dhe demokracisë, është kjo e fundit që mbizotëron e bashkë me të edhe ideja e demokracisë kushtetuese. Gjithashtu edhe rishikimi tërësor nuk është i varur prej rregullave të procedurës. Njëkohësisht duhet theksuar edhe që këto rregulla pengojnë konsiderimin e kushtetuesit si sovran. Pushteti i tij është gjithnjë i kufizuar nga kushtetuta e mëparshme. Përsa i përket procedurës, ajo varion mbi të gjitha sipas origjinës së iniciativës: nëse është iniciativë popullore, atëherë rishikimi i nënshtrohet votës popullore. Në vijim, në rast përgjigjeje pozitive Asambleja federale shpërndahet dhe Asambleja e re punon mbi rishikimin, i cili i nënshtrohet përsëri një referendumi të ri. Rishikimi tërësor me iniciativë parlamentare nuk ka nevojë për referendum paraprak nëse të dy dhomat nuk bien dakort. Rishikimi i pjesshëm është më i thjeshtë, nuk përmban asnjëherë shpërndarjen e Asamblesë, por gjithmonë përfshin njëkohësisht Asamblenë federale dhe popullin.

Në rastet e Austrisë dhe Spanjës kombinohen kriteret materiale dhe formale. Atje rishikimi tërësor përkufizohet në aspektin sasior prej faktit që zëvendëson të gjithë tekstin kushtetues dhe në aspektin cilësor prej arsyes që përfshin bërthamën kushtetuese, kurse rishikimi i pjesshëm, edhe nëse prek një numër të madh dispozitash, prek vetëm ligjet kushtetuese, pra dispozitat jashtë kësaj bërthame. Sipas gjykatës kushtetuese austriake në rishikimin tërësor prevalojnë parimet themelore si: parimi republikan dhe demokratik i shtetit, federalizmi, shteti i së drejtës dhe drejtësia kushtetuese. Në aspektin procedural një cilësim i tillë kërkon organizimin e një referendumi të detyrueshëm pas votimit në parlament, ndërsa në rastin e rishikimit të pjesshëm referendumi nuk është fakultativ. Në Spanjë është kushtetuta vetë ajo që përkufizon rishikimin total, në kategorinë e të cilit në këndvështrimin material hyjnë të drejtat themelore dhe liritë politike, si dhe dispozitat për Kurorën (neni 168 i Kushtetutës spanjolle), ndërsa procedura këtu është veçanërisht komplekse: miratimi në parim nga një shumicë e cilësuar prej dy të tretash në parlament, i cili më pas shpërndahet dhe ndryshimet kushtetuese të propozuara i nënshtrohen sërish miratimit me shumicën prej dy të tretash nga parlamenti i ri; në fund kalon për ratifikim me referendum popullor. Procedura për rishikimin e pjesshëm është më e thjeshtë: mjafton shumica e cilësuar në dy dhomat e parlamentit, e ndjekur eventualisht nga referendumi. Një procedurë e tillë është ndjekur për rishikimin e parë të Kushtetutës spanjolle, në mënyrë që të lejohej ratifikimi i traktatit të Maastricht-it.

d) Në raport me procedurat e zbatuara për rishikimin, ai mund të jetë *i ligjshëm* (në respektim të procedurave) ose *traumatik* (në kundërshtim me të gjithë kufijtë e rishikimit).

I pari përfshin rastet, të cilat në klasifikimet e mësipërme i trajtuam si *explicite*, përveçse *brenda-sistemit*, pasi vërtet, respektimi i procedurës dhe i kufizimeve thelbësore të parashikuara në kushtetutë për rishikimin e saj i jep jetë transformimeve *të ligjshme* të rendit juridik.

Janë, përkundrazi, *rishikime traumatike të kushtetutës* – jo domosdoshmërisht dhe jo vetëm ato që sjellin përdorimin e forcës për përmbysjen dhe marrjen e pushtetit (grusht shteti, puç, revoltë, revolucion, etj.), por edhe – të gjitha ato, të cilat, nëpërmjet instrumentave mashtruese e manipuluese, deri duke iu drejtuar edhe legjitimitetit të procedurave elektorale (si rasti i vendosjes së fashizmit në Itali dhe nazizmit në Gjermani), përcaktojnë kalimin në një formë

tjetër shteti apo rendi juridik. Në këto raste është e lehtë të kuptohet karakteri *traumatik* i disa fazave të tranzicionit *gjatë* zhvillimit të tyre, por është më e vështirë të dallohet në kohë kur mjetet e përdorura janë *edhe* ato “të ligjshme”. Pra, ndonjëherë studiuesi mund të rindërtojë vetëm *post factum* karakterin praktikisht *traumatik* të një rishikimi dhe, sado të duket paradoksale, janë të mundshme edhe rishikime kushtetuese *pseudo-ligjore*, në të cilat thjesht respektimi formal i procedurave në të vërtetë mund të çojë në një ndryshim *traumatik* të rendit juridik, pasi të tilla janë jo vetëm ato që përdorin “mjete” traumatike, por edhe të gjitha ato që drejtohen *ndaj* dhe kanë për qëllim cënimin e formës së shtetit.

e) Një klasifikim tjetër i lidhur me përmbajtjen e rishikimit është edhe ai i bazuar në dallimin kohor duke u ndarë në *rishikim i rastit* dhe *rishikim epokal*. I pari është me kohëzgjatje të shkurtër dhe zakonisht karakterizohet nga një zhvillim modest, kurse i dyti kërkon “një punë të gjatë e të lodhshme” me rëndësi historike.

Rishikimi i llojit të parë zakonisht është edhe *brenda-sistemit*, por kjo nuk vlen gjithmonë pasi një grusht shteti, për shembull, realizohet në kohë të shkurtër, por gjithsesi mbetet një fakt kushtetues me efekt të mënjëhershëm jashtë-sistemit; ndërsa i dyti, cilado qoftë kohëzgjatja, pikërisht për shkak të rëndësisë historiko-epokale që mbart është gjithmonë dhe domosdoshmërisht edhe jashtë-sistemit.

Megjithatë një rishikim i kushtetutës epokal dhe jashtë-sistemit nuk duhet të jetë domosdoshmërisht *traumatik*, të paktën përse i përket mjeteve të përdorura. Pra, është i mundshëm dhe i realizueshëm kalimi nga një rend juridik në një tjetër duke i dhënë jetë një rishikimi *epokal* pa iu drejtuar domosdoshmërisht mjeteve të paligjshme (aq më pak të dhunshme) për realizimin e një ndryshimi të tillë të jashtëzakonshëm. Rishikime të tillë mund të jenë: *të ligjshme* ose *të paligjshme*, por gjithsesi jo të dhunshme. Një shembull të tipit të parë përbën rasti spanjoll në kalimin nga shteti autoritar i Frankos në shtetin kushtetues. Shembull të tipit të dytë mund të përmendim Indinë e Ghandit, që ka realizuar kalimin me teknika jo të dhunshme nga regjimi kolonial në atë të pavarësisë apo rastin e Polonisë së Lech Walesa dhe vendeve të tjera të Europës lindore (përveç Rumanisë), në të cilat zhvillimi “historik” dhe “epokal” i rëndeve juridike përkatëse ka ndodhur, pa diskutim, pa iu drejtuar procedurave traumatike, për reformat kushtetuese post-komuniste të të cilave ka një trajtim më të hollësishëm tek çështja 3.3.2. e këtij disertacioni.

f) Për përmbajtjen e rishikimit paraqet rëndësi praktike edhe klasifikimi në rishikim *kombëtar* (me shtrirje gjeografike të kufizuar), *plurikombëtar* (kontinental) dhe *universal* (global).

Rishikimi *kombëtar* ka të bëjë me një hapësirë gjeografike të kufizuar, zakonisht përputhet me shtetin komb dhe këtu nuk nevojitet shumë për të thënë pasi gati gjithmonë kur flitet për kushtetutë kuptohet “kushtetuta e shtetit”.

Rishikimi *plurikombëtar* që nga emërtesa përfshin rendet juridike të më shumë shteteve dhe zakonisht ka karakter kontinental: kujtojmë këtu procedurat që kanë çuar në lindjen e rëndeve të mëdha juridike konfederale apo federale dhe në veçanti procesin kushtetues european të dhjetëvjeçarëve të fundit që ende vazhdon dhe që duket shprehje e shndërrimeve kushtetuese në të njëjtën kohë *ndër* dhe *mbi-kombëtare*.

Rishikimi *universal* përgjithësisht përfshin tërë globin tokësor dhe ka natyrë vetëm “pjesërisht kushtetuese” duke prekur sipas nevojës aspekte të ndryshme nga ai thjesht juridik; kujtojmë këtu fenomenin ekonomik e kulturor të *globalizimit*, i cili në pritje të reformës së OKB-së është akoma pa një bazë institucionale efikase racionalizimi juridik. Që nga krijimi i OKB mund të flitet për një organizatë ndërkombëtare të rangut botëror të përkushtuar në promovimin e të gjithë elementëve të një “bote paqësore” për të siguruar se ndryshimi sjell paqe dhe jo luftë. Për të përmbushur këtë detyrë Kombet e Bashkuara duhet të kuptojnë natyrën dhe shkallën e ndryshimeve në kompleks global, të përballojnë sfidat që këto i paraqesin dhe, nëse është e mundur, duhet të përgatiten për sfidat e ardhshme që këto ndryshime mbartin. Fundi i Luftës së Ftohtë sinjalizoi qartë një ndryshim “sizmik” në çështjet botërore. Në vitet ’80 Sekretari i Përgjithshëm i OKB ishte ndër të parët që kuptoi se ndryshimet “ishin në ajër”. Në raportin e tij vjetor të vitit 1987 drejtuar Asamblesë së Përgjithshme Javier Pérez de Cuéllar shkruante “...shtetet me orientime politike dhe sisteme ekonomike të ndryshme kanë filluar të merren me problemet e një bote të ndërvarur me një pragmatizëm të ri. Është sikur marinarët e një anijeje të vogël, në të cilën janë të mbledhur të gjithë njerëzit e botës, kanë gjetur përsëri një dritë në mes të një deti të rrezikshëm, por era është e favorshme...”. Dhe vërtet, era duket se ishte e favorshme, por aq e fortë sa të shtynte Kombet e Bashkuara në ujra të panjohura dhe me një Kartë të hartuar gjysëm shekulli më parë si guidën themelore. Kështu në përvjetorin e 50-të të OKB pati një thirrje të gjerë për reformë prej shteteve anëtare, institucioneve shkencore dhe organizatave jo-qeveritare të panumërta. Asambleja e Përgjithshme krijoi grupe pune për të diskutuar se çfarë duhej bërë, ndërsa grupe jo-zyrtare formuluan rekomandime që kishin të bënin me gamën e aktiviteteve të OKB. Grupet e Punës të Asamblesë së Përgjithshme kryesisht nuk qenë në gjendje të binin dakort për ndryshime themelore në strukturën apo funksionimin e organizatës, ndërsa rekomandimet më ambicioze të grupeve të jashtme u vunë pa zhurmë në raftet së bashku me paraardhësit e tyre të shumtë. Shumica e reformave që u zhvilluan që nga 50-vjetori kanë lidhje me administrimin dhe organizimin e sekretariatit e, në një shkallë më të kufizuar, me sistemin e OKB si i tërë.

Paraqet rëndësi të kujtojmë këtu se, që në hartimin e Kartës së OKB, Këshilli i Sigurimit si organ ekzekutiv është ideuar në një mënyrë të tillë që të mos i lejonte asnjërit prej dy blloqeve të marrë ndonjë vendim pa qenë dakort edhe tjetri. Instrumenti me anën e të cilit u siguroa kjo është e drejta e vetos së 5 anëtarëve të përhershëm të Këshillit. Për më tepër çdo rishikim i Kartës së OKB nuk mund të miratohet pa konsensusin e 5 anëtarëve të përhershëm (nenet 108 dhe 109 të Traktatit). Kjo e bën traktatin themelues të OKB të shfaqet si një “kartë e ngurtë” që nuk lejon ndryshime a modifikime dhe i bën të vështira përshtatjet me nevojat e reja që i paraqiten organizatës.

Procedura e amendimit të Kartës së OKB parashikohet në nenet 108 dhe 109 të saj:

- ü Sipas përcaktimeve të nenit 108 ndryshimet e propozuara hyjnë në fuqi për të gjitha shtetet e Kombeve të Bashkuara nëse miratohen me 2/3 e votave të anëtarëve të Asamblesë së Përgjithshme dhe ratifikohen në përputhje me procedurat kushtetuese respektive nga 2/3 e anëtarëve të Kombeve të Bashkuara *duke përfshirë të gjithë anëtarët permanentë të Këshillit të Sigurimit*.
- ü Për qëllimet e rishikimit të Kartës së OKB, sipas parashikimeve të nenit 109, mbahet një Konferencë e Përgjithshme e anëtarëve të OKB, data e të cilës fiksohet me miratimin nga

2/3 e votave të anëtarëve të Asamblesë së Përgjithshme dhe të votës së 9 anëtarëve të Këshillit të Sigurimit. Për efekte të votimit në Konferencën e Përgjithshme çdo anëtar i Kombeve të Bashkuara ka vetëm një votë. Ndryshimet në Kartën e OKB, të rekomanduara me 2/3 e votave të Konferencës, për të hyrë në fuqi duhet të ratifikohen sipas procedurave kushtetuese respektive nga 2/3 e anëtarëve të OKB duke përfshirë të gjithë anëtarët permanentë të Këshillit të Sigurimit. Paragrafi i tretë i nenit 109 bën një parashikim shumë interesant *“Nëse një konferencë e tillë nuk do të mbahet përpara sesionit të dhjetë vjetor të Asamblesë së Përgjithshme menjëherë pas hyrjes në fuqi të kësaj Karte, propozimi për të thirrur një konferencë të tillë do të vendoset në axhendën e atij sesioni të Asamblesë së Përgjithshme, dhe konferenca do të mbahet nëse vendoset me shumicën e votave të anëtarëve të Asamblesë së Përgjithshme dhe nga vota e shtatë anëtarëve të Këshillit të Sigurimit”*. Interesi studimor i këtij parashikimi tregon ndërgjegjësimin e hartuesve të Kartës për mundësinë e një kërkesës për një rishikim të afërt në kohë të Kartës, madje anëtarët e Këshillit nuk mund të vendosin të drejtën e vetos për thirrjen e Konferencës së rishikimit.

Asambleja e përgjithshme ka miratuar ndryshime në Kartën e OKB përkatësisht:

- ü me 17 Dhjetor 1963 për nenet 23, 27 dhe 61, ndryshimet të cilat hynë në fuqi me 31 Gusht 1965;
- ü me 20 Dhjetor 1965 për nenin 109; rishikimi hyri në fuqi me 12 Qershor 1968;
- ü me 20 Dhjetor 1971 u rishikua sërish neni 61 dhe hyri në fuqi me 24 Shtator 1973.

Amendamenti i nenit 23 zgjeron anëtarësinë e Këshillit të Sigurimit nga njëmbëdhjetë në pesëmbëdhjetë anëtarë. Neni 27 i rishikuar parashikon që vendimet e Këshillit të Sigurimit për çështje procedurale duhet të merren me miratimin e 9 anëtarëve (më parë 7) dhe për të gjitha çështjet e tjera me miratimin e 9 anëtarëve duke përfshirë edhe votat e 5 anëtarëve të përhershëm të Këshillit të Sigurimit.

Rishikimi i nenit 61, që hyri në fuqi me 31 Gusht 1965, zgjeroi anëtarësinë e Këshillit Ekonomik dhe Social nga tetëmbëdhjetë në njëzet e shtatë. Rishikimi vijues i këtij neni, që hyri në fuqi me 24 Shtator 1973, e rriti më tej numrin e anëtarëve duke e çuar në pesëdhjetë e katër.

Rishikimi i nenit 109, që lidhet me paragrafin e parë të këtij neni, parashikon që një Asamble e Përgjithshme për qëllimin e rishikimit të Kartës mund të mbahet në një datë dhe vend të fiksuar nga 2/3 e anëtarëve të Asamblesë së Përgjithshme dhe me votën e 9 anëtarëve të Këshillit të Sigurimit (më përpara ishte 7). Paragrafi 3 i nenit 109, që shqyrton mundësinë e një konference rishikimi gjatë sesionit të 10-të të rregullt të Asamblesë së Përgjithshme, është ruajtur në formën e vet origjinale *“me votën e 7 anëtarëve të Këshillit të Sigurimit”*, pasi ky paragraf ka vepruar vetëm për vitin 1955 nga Asambleja e Përgjithshme në sesionin e 10-të të rregullt dhe nga Këshilli i Sigurimit të të njëjtës kohë. Pavarësisht amendimeve të Kartës të sipërcituara, që nga viti 1945 shumica e ndryshimeve të OKB dhe reformave përkatëse kanë qenë pak nga pak, *ad hoc* dhe të mirë-menduara.

OKB, siç u pat krijuar në 1945 dhe e ruajtur në masë të madhe gjatë viteve me ndryshime sipërfaqësore, tani e gjen veten të paaftë për të përmbushur detyrimet e bazuara në Kartë e për të

plotësuar nevojat e “popujve” dhe përballë presionit për të ndryshuar, presion që i vjen prej të dy faktorëve shtetërorë dhe jo-shtetërorë në përgjigje të kërkesave në rritje prej shoqërisë ndërkombëtare. Megjithatë ajo po i përgjigjet këtij presioni duke u bërë me një analizë pak ose aspak të qartë nëse Kombet e Bashkuara kanë apo jo kapacitete dhe aftësi për të përballuar detyrat dhe kërkesat e reja, prandaj për situatën aktuale të saj dhe proceset e strategjitë për ndryshim paraqet rëndësi zhvillimi i një përafrimi të ri të ndryshimeve institucionale. Reforma në Këshillin e Sigurimit do të ishte, të paktën teorikisht, reforma nëpërmjet të cilës çdo reformë tjetër (strukturash, të sistemit burokratik, të sistemit të mbrojtjes kolektive, etj.) mund të nisej efektivisht: pra, do të mund të ishte “*reforma e reformave*”. Pikërisht për këtë ajo i ka frikësuar paksa anëtarët e përhershëm, të cilët do të humbnin pjesërisht apo plotësisht privilegjet historike pa pasur asnjë siguri për kompensim për “humbjet”. Problemi kryesor i çdo reforme domethënëse në Këshill nuk është i zgjidhshëm thjesht me mbledhjen e një tryeze ekspertësh të zotë e të shkëlqyer të fushës (profesorë universitarë, ekspertë të së drejtës ndërkombëtare, teknikë dhe intelektualë të ndryshëm), të cilët të dijnë të tregojnë se cila është formula e përshtatshme që *duhet të ketë* Këshilli i Sigurimit për të qenë njëkohësisht i paanshëm, i shpejtë dhe efikas.

Në këtë stad shfaqet më praktike rruga e një serie progresive marrëveshjesh për reforma graduale dhe të njëpasnjëshme, të cilat të përballen herë pas here më atë që Këshilli, dhe Kombet e Bashkuara në përgjithësi, *mund* të jenë në raport me realitetin historik të momentit. Edhe ky vizion i reformave graduale, në çdo rast për t’u përkthyer në realitet, ka nevojë për një shumicë të qëndrueshme në Asamblenë e Përgjithshme si dhe për miratimin e të pesë shteteve me të drejtë vetoje.

Shtetet e lëvisjes së jo-aleatëve ishin më të vendosur për të propozuar heqjen e vetos. Disa prej vendeve në zhvillim u përpoqën të propozojnë një afat të caktuar përtej të cilit e drejta e vetos do të hiqej, për shembull Kili në vitin 1998 propozoi 2030-ën (85 vjet pas mbarimit të luftës botërore), ndërsa Kolumbia avancoi me hipotezën e vetos së shumëfish të për sa kohë që ajo të ketë vlerë. Propozime më realiste duket të jenë ato që shkojnë drejt kufizimit të mundësisë së përdorimit të këtij pushteti, për shembull një rezolutë e Parlamentit Europian e vitit 2004 propozoi një amendim mbi të drejtën e vetos që të reduktojë përdorimin e saj vetëm për çështjet e Kapitullit VII të Kartës (vendimet për masat shtërnguese), kështu që anëtarët e përhershëm do të humbnin mundësinë e bllokimit të miratimit apo përjashtimit të anëtarëve ose zgjedhjen e Sekretarit të Përgjithshëm. Kjo hipotezë e vetë-kufizimit shfaqet interesante, pasi mund të mbështetet në parimin që anëtarët e përhershëm të bien dakort për t’iu drejtuar vetos vetëm në rastet e kërcënimit të interesave të veta jetike.

1.5. Konkluzione

Qëndrueshmëria e kushtetutave nuk nënkupton pandryshueshmërinë e tyre, por është e lidhur me shkallën e ngurtësisë së tyre dhe me mundësinë për rishikimin e tyre për t’i përshtatur me kushtet dhe rrethanat e reja që sjell dinamika e jetës shoqërore, politike dhe ekonomike, prandaj thuhet shpesh se rishikimi i kushtetutës është në funksion të qëndrueshmërisë së saj. Nëpërmjet studimit të krahasuar mund të vendosim edhe një lidhje ndërmjet normave kushtetuese me ideologjitë

politike, marrëdhëniet ndërqeveritare, si edhe me politikat publike, të cilat gjejnë pasqyrimin e tyre më të mirë dhe garantimin maksimal në parashikimin në tekstet kushtetuese. Në analizën e bërë deri tani arrijmë në këto konkluzione fillestare:

v Nëse dispozitat e kushtetutave të “antikitetit”, për shkak të koncepteve dhe ideologjive përkatëse për shtetin e shoqërinë, bënë më shumë një rregullim të situatës së faktit, nuk kishin karakter parashikues dhe shfaqeshin si një e drejtë-privilegj që sanksiononin pabarazinë dhe jo domosdoshmërisht kishin formë të shkruar; përkundrazi tek kushtetutat bashkëkohore, përveç formës së shkruar, vërejmë se përmbajnë dispozita me karakter parashikues dhe kanë në themel të tyre krijimin e garancive për të drejtat dhe barazinë duke rregulluar organizimin dhe ndarjen e pushteteve.

v Kushtetutat e “antikitetit”, edhe në rastin kur paraqiten në formë të shkruar, përgjithësisht janë akte të njëanshme që shfaqen si kushtetuta të dhuruara, gjë që shprehet në vetëkufizimin e pushtetit nga sovrani monark, ndërkohë që kushtetutat bashkëkohore janë pasojë e bisedimeve shumëpalëshe dhe e kompromiseve themelore, pavarësisht se gjejmë shembuj të kushtetutave të dhuruara edhe në shekullin XIX dhe në fillim të shekullit XX, ku si të tillë mund të përmendim Statutin Albertin (i dhuruar në mars 1848 nga Carlo Alberto, Mbret i Sardenjës, ndërsa në vitin 1861 u bë Kushtetuta e Mbretërisë së Italisë), Statutin Organik të Shqipërisë të vitit 1914 të hartuar nga Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit e ndonjë tjetër.

v Duke analizuar kushtet dhe rrethanat historike gjatë të cilave krijohen kushtetutat në shqyrtim, – pavarësisht se disa prej tyre mund të mos përfaqësojnë zgjidhje afatgjata për problemet e qeverisjes, por më shumë rregullime të përkohshme të konfliktit të interesave, – mund të vlerësojmë se cila doktrinë apo politikë kushtetuese mund të transferohet përtej kufijve shtetërorë dhe cila jo, si dhe mund të konstatojmë parimet e tyre themelore në kushte dhe rrethana të ngjashme.

v Formulatat e zgjedhura për rishikimin e kushtetutës janë krijuar *nga* dhe *për* subjektet që janë në origjinën e kushtetutës dhe për këtë arsye janë të lidhura me momentin gjenetik të kushtetutës, megjithatë në praktikë është e pranueshme që të vërehet ndonjë shfazim ndërmjet formulës së rishikimit dhe realitetit konkret politik.

v Ngurtësia e kushtetutës është një koncept relativ i ndryshueshëm në kohë dhe në hapësirë, edhe pse në kuadër të të njëjtit rend juridik, pasi është krejt e mundshme që shumica të cilësuar, të pamundura për t’u realizuar në një kohë të caktuar, të mund të bëhen të realizueshme në një kohë tjetër të mëvonshme, si pasojë e evolucionit të sistemit politik apo e ndryshimit të sistemit elektorale dhe për rrjedhojë rishikimi i kushtetutës lehtësohet apo bëhet i realizueshëm.

v Pavarësisht se pushteti kushtetues mbaron në momentin e miratimit të kushtetutës, moment në të cilin fillon mundësia e ushtrimit të pushtetit për të rishikuar kushtetutën, ky i fundit nuk është i pakufizuar dhe kufijtë e tij janë të përcaktuar së pari *nga* dhe *gjatë* ushtrimit të pushtetit kushtetues, dhe së dyti nga ekzistenca e bërthamës së ngurtë të kushtetutës të përpunuar në kuadër të doktrinës dhe praktikës kushtetuese të shteteve, që ndalojnë modifikimin e dispozitave të caktuara kushtetuese, pasi përndryshe do të ndikonin në “thyerjen” e rendit juridik dhe në paligjshmërinë e rishikimit të realizuar. Shkatërrimi i bërthamës së ngurtë të kushtetutës do të provokonte rishfaqjen e pushtetit kushtetues.

v Përmbajtja e rishikimit të kushtetutës dhe kriteret përkatëse të klasifikimit të marra në analizë gjatë këtij kapitulli kanë më tepër rëndësi praktike dhe studimi i rasteve konkrete mund të përcaktojë përgjithësisht *post factum* nëse një rishikim i kushtetutës i realizuar është i paligjshëm apo nëse është *jashtë-sistemi* apo *traumatik*, pasi edhe respektimi formal i procedurave – që në pamje të jashtme mund të krijojë idenë e një rishikimi të ligjshëm – në rrethana e kushte të caktuara mund të çojë në një ndryshim *traumatik* të rendit juridik, që mund të arrihet jo vetëm nëpërmjet përdorimit të “mjeteve” të tilla si grushti i shtetit apo revolucioni; mjafton të kujtojmë këtu eksperiencën e Vajmarit të marrë shkurtimisht në analizë gjatë këtij kapitulli.

KAPITULLI 2

PROCEDURA PËR RISHIKIMIN E KUSHTETUTËS

Procedura për rishikimin e kushtetutës parashikohet shprehimisht në vetë tekstin kushtetues. Gjatë trajtimit të këtij kapitulli trajtohen problematikat që lidhen me rishikimin e kushtetutave të ngurta, kuadrin politik dhe institucional që shoqëron mundësinë e realizimit të ndryshimeve kushtetuese, si dhe përcaktimin e formulës së rishikimit së bashku me karakteristikat që shoqërojnë aplikimin e secilës prej tyre.

Objekti kryesor i trajtimit këtu janë fazat e procesit rishikues të paraqitura nën një vështrim të krahasuar të eksperiencave kushtetuese europiane, por sigurisht duke evidentuar në çdo rast edhe praktikën shqiptare përkatëse.

Në kuadër të zbatimit të procedurave për rishikimin e kushtetutës dhe mundësisë efektive të realizimit të tyre është i pashmangshëm ndikimi i ndërsjelltë ndërmjet rregullave kushtetuese dhe politikës, ndikim të cilit nuk i ka “shpëtuar” dot as eksperiencia kushtetuese shqiptare e viteve të fundit, ndërkohë që akoma tani diskutohet “politikisht” për nevojën për rishikim të kushtetutës sonë të vitit 1998.

2.1. Problemet që lidhen me rishikimin e kushtetutës dhe përcaktimin e procedurës përkatëse.

Modifikimet në tekstet e kushtetutave elastike mund të bëhen kurdo duke ndjekur procedurën ligjore të zakonshme, prandaj këtu problemet janë të lidhura kryesisht me përmbajtjen e rishikimit dhe me detyrimin për të realizuar një rishikim *brenda-sistemit* (sipas klasifikimit që bëme në çështjen 1.4. më sipër). Problematika e kushtetutave të ngurta shfaqet pikërisht në rastet kur lind apo bëhet i nevojshëm rishikimi i tyre dhe detyrimi për të ndjekur vetëm mënyrën e

parashikuar në vetë atë. Në të tilla raste problemet shfaqen, përgjithësisht, lidhur me zgjedhjen e procedurës që do të ndiqet për rishikimin – procedurë, opsionet për të cilën janë të parashikuara shprehimisht në tekstin kushtetues, – por sigurisht me rëndësi paraqitet edhe sigurimi i vullnetit politik për të kontrolluar organet që janë të përfshira në këtë procedurë.

Në raste të tjera problematika e lidhur me rishikimin e kushtetutës mund të shfaqet në dilemën e referimit në pushtetin kushtetues origjinar apo në atë derivativ, në varësi të faktit nëse nisemi nga zeroja apo nëse flasim për anulim të rregullave ekzistuese, për të krijuar të tjera në një sistem kushtetues që ekziston, por që mbart përsipër një traditë kushtetuese kontradiktore e problematike, por reale. Problemet që shtrohen këtu përkthehen në një zgjidhje jo gjithmonë të thjeshtë sidomos kur bëhet fjalë për një rend kushtetues ekzistues, që ka parimet e veta, të cilat nuk mund të mos kushtëzojnë pushtetin ekzistues. Le të supozojmë për një çast sikur në vend të një komisioni parlamentar, që përgatit projektin për rishikimet kushtetuese, të gjindeshim përpara një asambleje kushtetuese që do të bënte anulimin e rregullave ekzistuese për të krijuar një rend të ri kushtetues, siç përmendet për shembull në historinë e shtetit dhe të drejtës shqiptare procedura e kalimit nga republika në monarkinë zogiste në vitin 1928, kur Asambleja Kushtetuese e thirrur për rishikimin e përgjithshëm të Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare të vitit 1925 vendosi miratimin e Statutit Themeltar të ri.

Në kuadër të problemeve që lidhen me rishikimin e kushtetutës bën pjesë edhe nevoja faktike dhe historike për rishikim, që mund të vijë si pasojë e shkaqeve që sjellin të nevojshëm rishikimin e tekstit kushtetues, shkaqe të cilat bëhen përcaktuese edhe në vetë përmbajtjen e tekstit të rishikuar.

Duhet pranuar se procedura e rishikimit kushtetues zhvillohet në kuadër të konfliktit politik dhe institucional, por se për realizimin faktik dhe me sukses të rishikimit duhen konsideruar disa probleme që janë të ndërvarur prej njëri-tjetrit:

§ vullneti politik i kujt është në gjendje të kontrollojë organet që në ndonjë farë mënyre janë të përfshira apo do të përfshihen në procedurën e rishikimit;

§ zgjedhja e procedurës që do të ndiqet për rishikimin, zhvillimi i vetë kësaj procedure, si dhe ekzistenca e kufizimeve të vendosura në procesin e rishikimit;

§ përmbajtja objektive e rishikimit.

Rishikimi i kushtetutës është përgjithësisht shumë i vështirë për t'u organizuar, sidomos kur për miratimin e projekt-ndryshimeve të kushtetutës kërkohen shumica të cilësuar si: dy të tretat, tre të pestat e anëtarëve të parlamentit (kur struktura e parlamentit është një dhomëshe, por mund të kërkohet miratimi me shumicë të cilësuar edhe për të dyja dhomat kur struktura e parlamentit është dy-dhomëshe) dhe shumë herë i shoqëruar në vijim të procedurës edhe me referendum fakultativ apo të detyrueshëm. Sigurimi i një shumice të tillë të cilësuar për realizimin e rishikimit të kushtetutës është shumë i vështirë për t'u realizuar nga një forcë e vetme politike dhe në fakt kjo është arsyeja e parashikimit të shumicave të cilësuar në procedurën e miratimit të ndryshimeve kushtetuese, në mënyrë që ato të mund të realizohen nga një mirëkuptim në spektër të gjerë të forcave politike që përfaqësohen në parlament.

Shembuj të tillë gjenden rëndom sidomos në Kushtetutat bashkohore të vendeve të Europës lindore, të cilat kanë pasur praktika të tilla vitet e fundit dhe që do të trajtohen edhe në vijim gjatë këtij punimi doktorature. Përmendim këtu edhe rastin e Kushtetutës së Ruisë të vitit 1993. Me 14 tetor 1998 Duma Ruse votoi 5 prej 33 amendamenteve kushtetuese të propozuara dhe të hartuara nga opozita e majtë, amendime të cilat po të miratoheshin do të përfaqësonin një hap të parë modest drejt një procesi reformues radikal që synonte realizimin e metamorfozës ruse të kalimit nga republika presidenciale në atë parlamentare. Në fund, të pesë amendamentet kushtetuese në fjalë u rrëzuan, por disa prej tyre iu afrua mjaft shumicës së cilësuar prej 300 votave të kërkuara për miratimin përkatës. Anatoly Lukyanov, kryetar i Komisionit të ligjeve të Dumës dhe drejtues komunist, pas votimit u shpreh “*E prisnim një rezultat të tillë, por përpjekjet tona për të bërë ndryshime në Kushtetutë do të vazhdojnë, ashtu si edhe protestat që filluan që me 7 Tetor*”. Lukyanov i referohej demonstratave masive anti-Yeltsin të organizuara nga Sindikatat dhe Komunistët, që sipas disa llogaritjeve tërhoqën më shumë se 1.5 milion njerëz nga gjithë Rusia. Kjo përpjekje për të lidhur protestat shoqërore me fushatën e Komunistëve për reformat kushtetuese nuk ishte rastësore, pasi opozita e majtë i konsideronte të dyja strategjitë – ndryshimet kushtetuese dhe protestat në rrugë – si themelore për “rrëzimin” e Yeltsin-it dhe ndryshimin e natyrës së sistemit politik rus; slogani i rrugës “Poshtë presidenti” ishte jehona e moto-s së shumicës së Dumës “Poshtë kushtetuta e Yeltsin-it”. Ligjërish, kërcënimet për të ndryshuar kushtetutën nuk shfaqen shumë të besueshme, jo vetëm për faktin se rishikimi i kushtetutës është shumë i vështirë për t’u organizuar, por edhe sepse realisht asnjë forcë politike, e vetme, nuk është e fuqishme mjaftueshëm të kapërcejë përtej këtij ndryshimi. Në të njëjtën ditë në të cilën Duma votonte për amendimet kushtetuese, Këshilli Federal (dhoma e lartë e parlamentit) votoi një rezolutë simbolike me karakter jo-detyrues, që i drejtohej presidentit për të dhënë menjëherë dorëheqjen, rezolutë e cila nuk e kaloi pragun e miratimit vetëm për 11 vota. Për ta sqaruar pak më tepër, opozita e majtë – e mundur në vitin 1993 dhe përsëri në zgjedhjet presidenciale të vitit 1996 – pretendonte tashmë hakmarrjen dhe, duke lënë mënjanë reminishencat historike dhe emocionale, Komunistët udhëhiqeshin prej llogaritjesh të ftohta politike: sipas shumicës së analistëve një kandidat i Partisë Komuniste nuk ka asnjë shans të fitojë presidencën, pasi edhe po të kalonte raundin e parë me një “tavan elektoral” prej 30-40% të votave, në të dytin do të përballej me një elektorat ku shumica e votuesve do të shkonin drejt një kandidati jo-komunist nga frika e rikthimit të komunistëve në pushtet. Nga ana tjetër Partia Komunistë e sigurtë në arritjen e një shumice të konsiderueshme në Dumë, në qoftë se Rusia do të bëhej “republikë parlamentare” – me kryeministrin të caktuar nga Duma, qeverinë vetë të mbledhur kryesisht nga Duma dhe një president kukull apo edhe pa president fare – opozita e majtë do të mund të drejtonte në fakt vendin. Georgy Satarov, ish këshilltar i Yeltsin-it, shprehej “Kjo është një betejë politike dhe kushtetuta është thjesht një mjet në këtë betejë”. Pavarësisht se ka mjaft të vërtetë në këtë shprehje, ajo është përsëri e paplotë, pasi jo vetëm komunistët dhe aleatët e tyre, por edhe fraksioni liberal *Yabloko* mbështesin ndryshimet në kushtetutë me argumentin që kushtetuta në fjalë i jep shumë pushtet presidentit dhe shumë pak Dumës. Drejtuesit e *Yabloko* preferojnë një presidencë të fortë dhe një degë legjislativi të fortë të balancuar me njëri tjetrin dhe, të përkrahur edhe nga juristë rusë të mirënjohur, i përmbahen mendimit se kushtetuta dështon në arritjen e ekuilibrit mes pushtetit ekzekutiv dhe atij legjislativ. Në fakt, përse i përket çështjes së ligjshmërisë, dilema e justifikimit të një instituti jo-demokratik në demokraci siguron që, edhe në një demokraci, shumicës mund t’i thuhet “Jo”, gjë që buron prej natyrës së një kushtetute të shkruar dhe një qeverisjeje me pushtet të kufizuar, si dhe frikës nga një tirani e shumicës prej hartuesve të kushtetutës. Mjetet e zakonshme demokratike për

zgjdhjen e çështjeve politike, si numërimi i votave apo presioni i grupeve të interesit dhe negociimet, shfaqen në rastin konkret si të papërshtatshme. Për shembull, çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat e pakicave apo të drejtave themelore kushtetuese, si liria e fjalës apo e drejta e votës, ka gjasa të marrin trajtim të drejtë në arenën politike. Problemi qëndron, sigurisht, në përcaktimin e këtyre kufijve mes sferës së gjykimit apolitik, ku njerëzve mund dhe duhet t'u thuhet "Jo", dhe sferës demokratike, ku njerëzit duhet të kenë duhet të kenë fre të lirë.

Përsa i përket zgjedhjes së procedurës që do të ndiqet për rishikimin, si dhe zhvillimin e vetë kësaj procedure, problematikat e lidhura me realizimin e rishikimit mund të shfaqen në çdo fazë të procesit rishikues, që trajtohet në çështjen 2.2. në vijim, ku pasqyrohen tipologjitë e ngjashme të formulave të rishikimit në kushtetutat e shteteve europiane, së bashku me veçoritë karakteristike përkatëse, që lidhen me: miratimin e ndryshimit kushtetues në dy legjislatura të njëpasnjëshme, parashikimin e referendumit të detyrueshëm apo fakultativ, etj.

Një rast i pastër i diskrecionit në zgjedhjen e procedurës që do të ndiqet për miratimin e projekt apo propozim-rishikimeve kushtetuese paraqitet tek neni 89 i Kushtetutës franceze të vitit 1958, sipas të cilit në fazën e fundit të miratimit të rishikimeve kushtetuese mbetet në diskrecionin e Presidentit të Republikës zgjedhja e vijueshmërisë së mëtejshme të procedurës pas miratimit nga të dyja dhomat e parlamentit të projektit apo propozimit për rishikim, nëse do t'i nënshtrohet referendumit apo do t'i nënshtrohet miratimit të mëtejshëm në Kongres (Asambleja dhe Senati në sesion të përbashkët), ku kërkohet një shumicë prej tre të pestat e votave të shprehura. Zbatimi i procedurës dhe i kufizimeve të shprehura në kushtetutë i jep jetë transformimeve të ligjshme të rendit juridik, ndërkohë që mosrespektimi i tyre apo edhe respektimi formal i shoqëruar me përdorimin e instrumentave manipulues çojnë në ndryshime traumatike të kushtetutës.

Edhe përmbajtja objektive e rishikimit paraqet sigurisht rëndësi të veçantë në realizimin final të rishikimit dhe në kalimin e lehtë apo të vështirësuar të procedurave për realizimin faktik të tij. Me të kanë lidhje edhe kufizimet absolute të vendosura në rishikimin e kushtetutës si garanci për qëndrueshmërinë e saj. Sigurisht që përmbajtja objektive e projekt-ndryshimeve kushtetuese, për shkak të rëndësisë së veçantë që paraqet, ka ndikim të drejtpërdrejtë në vullnetin politik të kujt është në gjendje të kontrollojë në ndonjëfarë mënyre organet e përfshira në procedurën e rishikimit. Mund të vihen re gjithashtu edhe ndryshimet në rendet juridike kushtetuese të disa shteteve të Europës që ndodhën për shkak të pasojave dhe nevojave që solli procesi i pjesëmarrjes së tyre deri në ndërtimin e Bashkimit European aktual.

2.1.1. Problemet e lidhura me rishikimin e kushtetutës në Shqipëri – reflektime paraprake

Problematikën e gjetjes së vullnetit politik të kujt është në gjendje të kontrollojë organet për realizimin e rishikimit mund ta ilustronjë krejt mirë edhe më ndryshimin e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë të vitit 1998, e cila u ndryshua 2 herë, përkatësisht në Janar 2007 dhe në Prill 2008, ndryshime të cilat u bënë pikërisht si pasojë e kompromisit paraprak të partive politike opozitare, do të thotë që ishte vullneti politik i organeve të përfshira në procedurën e rishikimit, ai që bëri të mundur realizimin në fakt të rishikimeve kushtetuese të propozuara.

Për procedurën dhe përmbajtjen e këtyre rishikimeve ka një trajtim më të zgjeruar në çështjen 2.3. më poshtë, por për rastin në shqyrtim paraqet rëndësi të theksojmë se ato u realizuan pasi u mbështetën nga dy partitë më të mëdha politike Partia Demokratike në pushtet dhe Partia Socialiste e opozitës.

Në lidhje me ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 Komisioni i Venecies fillimisht kritikoi mënyrën e shpejtë në të cilën u miratuan këto amendime pa diskutim të gjerë publik, megjithatë, edhe për arsye se procedura e ndjekur nga Kuvendi për këto amendamente kushtetuese formalisht ishte e rregullt, vlen të përmenden Konkluzionet e Mendimit 491/2008 të Komisionit të Venecies “Për ndryshimet e Kushtetutës së RSH të miratuara me 21 prill 2008” se *“Amendamentet kushtetuese të miratuara në prill 2008 janë përgjithësisht në përputhje me standartet europiane”*. Në praktikën tonë të procedurës së rishikimit të Kushtetutës së vitit 1998 duhet përmendur edhe nisma e kreut të Lëvizjes Socialiste për Integrim për zhvillimin e referendumit kushtetues alternativ, por që dështoi në mbledhjen në parlament të 28 firmave të nevojshme për t’i drejtuar kërkesën Gjykatës Kushtetuese për t’ia nënshtuar referendumit amendamentet kushtetuese të prillit 2008.

Ndryshimet e 2008-ës përbëjnë shembull edhe të problematikës të trajtuar më sipër lidhur me përmbajtjen objektive të rishikimit, e cila ishte faktori kryesor që çoi në bashkimin e vullnetit politik të dy partive opozitare për t’i kaluar lehtë procedurat përkatëse të miratimit.

Duke pasur në mendje frymëzimin e hartuesve të parë të kushtetutave moderne mund të mendonim me të drejtë që nevoja për ndryshimet kushtetuese dhe problematika përkatëse duhej të ishin të lidhura me nevojën për të aktualizuar rendin juridik kushtetues që nuk i përgjigjet më rrethanave të tanishme, por në të vërtetë kushtetutat në shqyrtim gjenden përballë “sulmeve” për ndryshim (këtë e vërejmë më shumë tek kushtetutat e vendeve ish-socialiste siç do të trajtohet më tej edhe gjatë këtij punimi) jo vetëm për shkak të rrethanave apo kushteve që e kërkojnë një gjë të tillë, por duket se mbi të gjitha duhet që aktorët politikë të momentit t’i dëshirojnë ndryshimet e propozuara kushtetuese.

2.2. Proçesi rishikues

Ekzistenca e procedurës së veçantë të rishikimit në kushtetutat e ngurta nënvizon njëkohësisht karakterin e qëndrueshëm të tekstit dhe atë të vështirësuar të modifikimit të paktit kushtetues fillestar, vështirësi e cila paraqitet në iniciativën legislative, kohën e paraqitjes së kërkesës, shumicës së kërkuar për miratimin e rishikimit, etj. Një element shtesë këtu mund të shfaqen edhe kufizimet e vendosura në pushtetin e rishikimit kushtetues, që ekzistojnë në rregullimin kushtetues të disa shteteve si: Gjermania, Italia, Greqia, Norvegjia, Portugalia, etj., por në këtë çështje do të trajtohet vetëm procedura për rishikimin e kushtetutës, kurse kufizimet në rishikimin e kushtetutës janë objekt i trajtimit të kapitullit 4 të këtij punimi. Është vetë kushtetuta ajo që përcakton rregullat për rishikimin e saj. Formulatat e zbatuara në kushtetutat e shteteve të ndryshme, siç do të shohim në vijim, paraqiten të ndryshme, por e përbashkëta e tyre është që respektimi përkatës passjell një rishikim kushtetues të ligjshëm, ndërsa derogimi prej tyre u jep

efekt paligjshmërie ndryshimeve të realizuara. Procedura e rishikimit të kushtetutës, ashtu si procedura e adoptimit të ligjeve të zakonshme, kalon nëpërmjet të njëjtave faza:

1. iniciativa legjislative;
2. shqyrtimi dhe miratimi;
3. shpallja.

Secila prej fazave të sipërpërmendura ka veçoritë e saj dhe vështirësimin përkatës në procedurë, sipas shkallës së ngurtësisë së kushtetutës që merret në analizë.

2.2.1. Iniciativa për rishikimin e kushtetutës

Që në fazën e parë të procesit rishikues paraqet rëndësi që të përcaktohet se *kush ka kompetencën për të propozuar një rishikim të kushtetutës*. Sikur iniciativa për rishikimin e kushtetutës të lihej monopol i një organi të vetëm, do të ekzistonte rreziku që ky organ të mund të bllokonte një rishikim shumë të nevojshëm të kushtetutës ose e kundërta, të përpiqej të realizonte një rishikim të kushtetutës, i cili mund të çenojë përmbajtjen demokratike të saj.

Kushtetuta të ndryshme paraqesin një diversitet të madh zgjidhjesh, duke dhënë mundësinë që për ushtrimin e kësaj kompetence të konkurojnë disa organe. Në këtë kuadër mund të flitet për:

- 1) iniciativë qeveritare,
- 2) iniciativë presidenciale,
- 3) iniciativë parlamentare dhe
- 4) iniciativë popullore.

1) *Iniciativa qeveritare* – Iniciativën për propozimin e rishikimit të kushtetutës, qeveria përgjithësisht e bashkëndon me parlamentin, biles ka autorë, të cilët e kundërshtojnë iniciativën qeveritare në këto raste duke theksuar se, mbi të gjitha qeveria nuk duhet të ketë monopolin e iniciativës për rishikimin e kushtetutës, pasi do të mund të linte në fuqi një rregullim juridik kushtetues të leverdisshëm për të, duke penguar modifikimet e nevojshme dhe të pritshme nga populli dhe të zgjedhurit e tij. Gjithsesi, qeveria është në gjendje të përcaktojë dhe të propozojë përmirësimet e nevojshme, pasi ajo ka mundësinë të vlerësojë tërësinë e funksionimit të institucioneve.

Iniciativën qeveritare për rishikim e gjejmë në shumicën e kushtetutave në shqyrtim, si për shembull në: Ligjin Themelor gjerman të vitit 1949 (neni 79 paragrafi 1), Kushtetutën italiane (neni 71), Kushtetutën spanjolle (neni 166, i cili në fakt është një normë juridike referuese tek neni 87 paragrafët 1 e 2, që parashikojnë iniciativën legjislative të zakonshme), Kushtetutën

sllovene (neni 168), Kushtetutën kroate (neni 142), Kushtetutën hungareze (neni 25), Kushtetutën çeke (neni 41), Kushtetuta belge (nenet 195 dhe 46), Kushtetuta e Finlandës (neni 70), etj. Iniciativa qeveritare për të propozuar rishikimin në Shqipëri post-komuniste parashikohej në nenin 43 të ligjit nr.7491 datë 29.04.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”, ku Këshilli i Ministrave parashikohej si një prej subjekteve që mund të ndërmerre fillimin e procedurës, por nuk është më subjekt që ka të drejtën e iniciativës për të propozuar rishikimin e Kushtetutës së vitit 1998.

2) *Iniciativa presidenciale* – Kjo lloj iniciative paraqitet në raste jo të shpeshta dhe sigurisht që në kushtetutat bashkohore nuk mundet asnjëherë që të jetë monopol e kryetarit të shtetit iniciativa për rishikimin e kushtetutës. Kështu, për shembull, sipas nenit 89 të Kushtetutës franceze të vitit 1958 iniciativa për rishikimin e kushtetutës i përket njëkohësisht Presidentit të Republikës mbi bazën e propozimit të kryeministrit (*projekt-rishikim*) apo çdo anëtar i të secilës prej dhomave të parlamentit, por gjithsesi në të dy rastet mund të ketë kufizime të caktuara (*propozim-për-rishikim*), për të cilat do të flitet në kapitujt vijues të këtij punimi. Iniciativë të ngjashme për iniciimin e procedurës së rishikimit të kushtetutës parashikon edhe Kushtetuta rumune e vitit 1991 në nenin 146 paragrafi 1, sipas të cilit “*Rishikimi i kushtetutës mund të iniciohet nga Presidenti i Rumanisë mbi bazën e propozimit të Qeverisë, nga të paktën 1/4 e numrit të Deputetëve ose Senatorëve, ashtu si edhe nga të paktën 500.000 shtetas me të drejtë vote*,,.

Po kështu iniciativa për rishikim i përket Presidentit edhe sipas: Kushtetutës bullgare (neni 154 paragrafi 1), Kushtetutës kroate (neni 142), Kushtetutës hungareze (neni 25), Kushtetutës estoneze (neni 161), Kushtetutës polake (neni 235 paragrafi 1), etj.

3) *Iniciativa parlamentare* – Iniciativën për të propozuar rishikimin e kushtetutës e kanë edhe parlamentarët, por përgjithësisht kërkohet një numër i caktuar deputetësh, ndryshe nga procedura për miratimin e ligjeve të zakonshme ku iniciativën legjislativë mund ta ketë çdo deputet; megjithatë praktika njih raste të të dy kategorive, ku iniciativën për rishikimin e kushtetutës mund ta ushtrojë çdo deputet apo një numër i caktuar deputetësh.

Kështu ndër kushtetutat, të cilat për iniciativën për rishikim parashikojnë që këtë të drejtë mund ta ushtrojë çdo deputet, përmendim: Ligji Themelor gjerman i vitit 1949, neni 79 paragrafi 1, i cili i jep të drejtën për të propozuar rishikimin përkatës çdo anëtar i Bundesratit ose Bundestagut; Kushtetuta italiane në nenin 71 gjithashtu ia jep të drejtën e iniciativës për rishikim çdo deputeti të secilës prej dhomave të parlamentit; Kushtetuta belge në nenet 195 dhe 46 ia jep të drejtën e iniciativës për rishikim çdo anëtar i dhomës së përfaqësuesve ose senatit; po kështu edhe Kushtetuta e Finlandës në nenin 70; edhe Kushtetuta portugeze në nenin 285, ndërkohë që në praktikë janë pranuar iniciativa për rishikim prej grupeve parlamentare.

Në radhën e kushtetutave, të cilat për iniciativën parlamentare për rishikim kërkojnë një numër të caktuar deputetësh, përmendim: Kushtetutën greke, e cila sipas nenit 100 paragrafi 2 për iniciativën për rishikim kërkon një numër prej të paktën 50 deputetësh; Kushtetutën bullgare, e cila sipas nenit 154 paragrafi 1 kërkon 1/4 e numrit të të gjithë deputetëve të Asamblesë Kombëtare; Kushtetuta kroate sipas nenit 142 parashikon që propozimi për rishikimin e kushtetutës mund të paraqitet prej një grupi prej 1/5 së deputetëve; Kushtetutën sllovene që për të iniciuar rishikimin, sipas nenit 168 kërkon një numër prej të paktën 20 deputetësh; nga një

interpretim i zgjeruar i nenit 25 të Kushtetutës hungareze, të drejtën për të iniciuar një rishikim të saj mund ta kenë edhe komisionet parlamentare; edhe në Kushtetutën tonë të vitit 1998, në nenin 177 paragrafi 1 parashikohet se nisma për rishikimin e Kushtetutës mund të ndërmerret nga jo më pak se 1/5 e anëtarëve të Kuvendit.

Në shtetet në të cilat parlamenti ka strukturë dy-dhomëshe ofrohen një varg mundësish në lidhje me iniciativën parlamentare për rishikimin e kushtetutës. Tek këto shtete propozimi për rishikimin e kushtetutës mund të paraqitet nga të dyja dhomat njëkohësisht ose nga çdonjëra prej tyre, në varësi të disponimit konkret që është bërë në ligjin themelor nga legjislatori. Këtu mund t'i referohemi: nenit 89 të Kushtetutës franceze që vendos në të njëjtin nivel të dyja dhomat e Parlamentit francez përsa i përket iniciativës për të propozuar rishikimin e Kushtetutës, duke ia dhënë këtë të drejtë secilës prej dhomave; nenit 88 të Kushtetutës së Danimarkës, sipas të cilit propozimi për ndryshimin e kushtetutës kalon me ligj të parlamentit (të drejtën për të propozuar projekt-ligje, sipas nenit 41, e ka çdo anëtar i parlamentit); nenit 166 të Kushtetutës spanjolle, që nëpërmjet referimit në nenin 87 paragrafët 1 e 2, iniciativën për rishikim ia jep secilës prej dhomave (Kongresit dhe Senatit) ose parlamenteve të *komuniteteve autonome*; nenet 82 dhe 137 paragrafi 1 të Kushtetutës hollandeze që i japin të drejtën e iniciativës për rishikimin e kushtetutës Dhomës së Dytë të parlamentit; nenit 235 paragrafi 1 të Kushtetutës polake që ia jep të drejtën e iniciativës për rishikimin e kushtetutës 1/5 së të gjithë deputetëve ose Senatit; nenit 193 të Kushtetutës Zviceriane, që iniciativën për rishikimin e plotë e parashikon me propozim të njëjës prej Dhomave ose me dekret të Parlamentit Federal, si dhe nenit 194 i cili parashikon që rishikimi i pjesshëm mund të dekretohet nga Parlamenti Federal. Kushtetuta zviceriane është rishikuar me iniciativë parlamentare në: 12 mars 2000, 10 qershor 2001, 2 dhjetor 2001, 9 shkurt 2003, 28 nëntor 2004, 21 mars 2006, 26 shtator 2009, 27 shtator 2009, 29 nëntor 2009 dhe 7 mars 2010.

Gjithsesi praktika ka treguar që është shumë e vështirë që një rishikim i kushtetutës të realizohet nëse nuk ka miratimin e qeverisë.

4) *Iniciativa popullore* – Edhe një numër i caktuar individësh munden ato vetë të ndërmarrin iniciativën për të kërkuar një rishikim të kushtetutës. Duhet të kemi parasysh që flasim për pushtet për të rishikuar kushtetutën dhe këtu përgjithësisht populli nuk luan një rol vendimtar dhe të privilegjuar si në rastin e poçesit kushtetues, prandaj janë të rralla rastet në të cilat mund të flitet për iniciativë popullore: Kushtetuta italiane e vitit 1947 në nenin 71 gjithashtu ia jep të drejtën e iniciativës popullore për rishikim një numri prej të paktën 500.000 zgjedhësish; Kushtetuta sllovene në nenin 168 të drejtën e propozimit për të iniciuar një amendim kushtetues ai lë të paktën 30.000 zgjedhësve; Kushtetuta lituaneze 300.000 zgjedhësve (neni 147); etj.

Në Zvicër, sipas neneve 120 dhe 121 të Kushtetutës së vitit 1874, njëhej iniciativa popullore për rishikimin e kushtetutës pa kufizime përsa i përket objektit të rishikimit, kurse Kushtetuta aktuale e vitit 1999 njeh iniciativën popullore për rishikimin e kushtetutës “100.000 shtetas me të drejtë vote”, si për rishikimin e plotë (nenet 138 dhe 193) ashtu edhe për rishikimin e pjesshëm (nenet 139 dhe 194). Kushtetuta Zviceriane e vitit 1999 është rishikuar me iniciativë popullore më: 3 Mars 2001 (neni 197 paragrafi 1), 8 shkurt 2004 (neni 123a), 27 nëntor 2005 (neni 197 paragrafi 7), 30 nëntor 2008 (neni 123b), 17 maj 2009 (neni 118a) dhe 29 nëntor 2009 (neni 172 paragrafi 3). Edhe në disa shtete të federuara të SHBA njihet iniciativa popullore për rishikimin e kushtetutës së shtetit të federuar. Në këto raste procedura hapet me një projekt – propozim, i cili

përmban një numër të caktuar firmash, siç parashikohet në kushtetutë, dhe që detyron parlamentin të ekzaminojë projektin e rishikimit ose t'ia nënshtrojë referendumit.

Vërtet siç e vërejmë kushtetutat në shqyrtim prezantojnë një diversitet zgjidhjesh për të drejtën e iniciimit të procesit për rishikimin përkatës. Kjo e drejtë nuk është gjithmonë prerogativë e një organi të vetëm, vetëm e qeverisë apo parlamentit apo kryetarit të shtetit siç shihet edhe në shembujt ilustrues të përdorur më sipër, por zakonisht format që përdoren janë të kombinuara. Këtu përmendim, duke mos dalë jashtë shembujve të referuar edhe më lart (për lehtësi trajtimi shembujt renditen sipas rendit alfabetik të emrit të shtetit):

ü *Bullgaria*: Iniciativa për të propozuar një amendament kushtetues, sipas nenit 154 paragrafi 1 të Kushtetutës bullgare, i përket një të katërtës së numrit të të gjithë deputetëve të Asamblesë Kombëtare dhe Presidentit.

ü *Çekia*: Të drejtën për të propozuar projektligje, sipas nenit 41 të Kushtetutës çeke, e ka çdo deputet, Senati dhe Qeveria. Nga një interpretim i zgjeruar i kësaj dispozite, edhe për shkak se në asnjë dispozitë tjetër të Kushtetutës nuk flitet për iniciativën për ta rishikuar atë, mund të themi se kjo e drejtë mund të ushtrohet nga të njëjtët subjekte që kanë të drejtën e iniciativës për projekt-ligjet e zakonshme.

ü *Danimarka*: Në kuptim të nenit 88 të Kushtetutës së Danimarkës propozimi për ndryshimin e kushtetutës kalon me ligj të parlamentit (ndërkohë që të drejtën për të propozuar projekt-ligje, sipas nenit 41, e ka çdo anëtar i parlamentit). Në vijim sipas parashikimit *explicit* të nenit 88 “nëse edhe Qeveria është dakort të procedojë më tej me këtë çështje, atëherë do të shpallen zgjedhjet për zgjedhjen e anëtarëve të parlamentit të ri”.

ü *Estonia*: Iniciativa për të propozuar rishikimin e Kushtetutës, sipas nenit 161 të saj, i përket të paktën një të pestës së deputetëve dhe Presidentit të Republikës.

ü *Finlanda*: Iniciativa legjislative, sipas nenit 70 të Kushtetutës, mund të ushtrohet nëpërmjet një propozimi qeveritar të paraqitur prej Këshillit të Ministrave ose nëpërmjet një kërkesë të paraqitur nga një deputet. Në fakt neni 70 i Kushtetutës së Finlandës parashikon iniciativën e zakonshme legjislative, por ky zbatohet edhe për rastet e propozimeve për rishikimin e kushtetutës, përderisa për këtë të fundit në kushtetutë nuk ka të parashikuar në mënyrë *explicite* një iniciativë të posaçme.

ü *Franca*: Në kuptim të nenit 89 paragrafi 1 i Kushtetutës franceze të vitit 1958 (e rishikuar për herë të fundit më 23 korrik 2008), e drejta për të iniciuar procedurën për rishikimin e kushtetutës i takon Presidentit të Republikës mbi bazën e rekomandimit të kryeministrit apo anëtarëve të parlamentit.

ü *Gjermania*: Të drejtën për të propozuar rishikimin e Ligjit Themelor, sipas paragrafit 1 të nenit 76 e ka qeveria federale, si dhe çdo anëtar i Bundesratit ose i Bundestagut.

ü *Hollanda*: Kushtetuta e vitit 1989 në nenin 137 paragrafi 1 përcakton se procesi i rishikimit të kushtetutës fillon me propozimin për rishikim që bëhet me “akt të parlamentit”, të drejtën për ta propozuar të cilin sipas nenit 82 paragrafi 1 e ka Mbreti ose Dhoma e Dytë e Parlamentit.

ü *Hungaria*: Të drejtën për të iniciuar procesin legjislativ të zakonshëm, por edhe atë rishikues, nga një interpretim i zgjeruar i nenit 25 të Kushtetutës hungareze e ka: Presidenti i Republikës, Qeveria, Komisionet parlamentare, si dhe çdo deputet.

ü *Italia*: e drejta e iniciativës, sipas nenit 71 të Kushtetutës italiane, i takon qeverisë, çdo anëtar i të secilës prej dhomave, si dhe të paktën 500.000 zgjedhësve.

ü *Kroacia*: Iniciativa për të propozuar rishikimin e Kushtetutës kroate, sipas nenit 142, i përket një të pestës së deputetëve, Presidentit të Republikës dhe Qeverisë.

ü *Lituania*: Të drejtën për të propozuar rishikimin e Kushtetutës, sipas nenit 147 të saj, e ka të paktën një e katërta e të gjithë anëtarëve të Parlamentit ose një numër minimal prej 300.000 zgjedhësish.

ü *Polonia*: Të drejtën për të propozuar rishikimin e Kushtetutës, sipas nenit 235 paragrafi 1 të saj, e ka të paktën 1/5 e të gjithë anëtarëve të Parlamentit, Senati ose Presidenti i Republikës.

ü *Rumania*: Sipas nenit 146 të Kushtetutës Rumune rishikimi i kushtetutës mund të iniciohet nga Presidenti i Rumanisë mbi bazën e propozimit të Qeverisë, nga të paktën 1/4 e numrit të Deputetëve ose Senatorëve, ashtu si edhe nga të paktën 500.000 shtetas me të drejtë vote. Në rastin kur procesi rishikues vihet në lëvizje me propozim popullor, shtetasit që e iniciojnë rishikimin e kushtetutës duhet t'i përkasin të paktën gjysmës së rajoneve që përbëjnë vendin, dhe në secilin prej tyre ose në qytetin e Bukureshtit duhet të regjistrohen të paktën 20.000 firma në mbështetje të iniciativës.

ü *Sllovenia*: Sipas nenit 168 të Kushtetutës sllovene, propozimin për të iniciuar procedurën për amendimin e Kushtetutës mund ta bëjë një grup prej 20 deputetësh, Qeveria ose të paktën 30.000 zgjedhës.

ü *Spanja*: Iniciativa për rishikimin e Kushtetutës përcaktohet në nenin 166, që është një normë juridike referuese, përmbajtja e së cilës është “Iniciativa e rishikimit të Kushtetutës do të ushtrohet në kushtet e parashikuara në paragrafët 1 e 2 të nenit 87.” Paragrafët 1 e 2 të nenit 87 të Kushtetutës së Spanjës parashikojnë iniciativën legjislative të zakonshme, e cila i përket: qeverisë dhe secilës prej dy dhomave të Parlamentit (Kongresi dhe Senati).

ü *Zvicra*: Iniciativa për rishikimin e plotë, sipas nenit 193, mund të propozohet nga populli (100.000 zgjedhës – neni 138) ose njëra prej Dhomave, ose mund të dekretohet nga Parlamenti Federal. Rishikimi i pjesshëm i Kushtetutës Federale, sipas nenit 194, mund të kërkohet nga populli (100.000 zgjedhës – neni 139) ose mund të dekretohet nga Parlamenti Federal.

ü *Shqipëria*: Dispozitat Kryesore Kushtetuese të vitit 1991 në nenin 43 parashikonin që iniciativa për të propozuar ndryshime i përkiste Presidentit, Këshillit të Ministrave ose një të katërtës së deputetëve; ndërsa Kushtetuta e vitit 1998 në nenin 177 paragrafi 1 nismën për rishikimin e kushtetutës ia njeht si prerogativë ekskluzive Kuvendit me “*jo më pak se 1/5 e anëtarëve të tij*”. Në këtë rast mendojmë se iniciativa për rishikimin e kushtetutës mund të mos ishte kufizuar vetëm në ekskluzivitetin e iniciativës parlamentare, por mund të ishin parashikuar edhe zgjidhjet e tjera alternative të iniciativës qeveritare apo presidenciale, siç ishte në Dispozitat

Kryesore Kushtetuese apo siç e shohim në shumicën e eksperiencave kushtetuese europiane në shqyrtim.

2.2.2. Procedura e shqyrtimit dhe e miratimit të ndryshimeve kushtetuese

Kjo përbën fazën e dytë të procesit rishikues, që është përgjithësisht e vështirësuar në raport me procesin legjislativ të zakonshëm dhe përbën një mënyrë për të bërë modifikimet e domosdoshme në një tekst të caktuar, i cili në mungesë të këtyre do të ishte krejtësisht i pamodifikueshëm, por që gjithsesi synon “mbrojtjen” e qëndrueshmërisë së kushtetutës ndaj modifikimeve abuzive.

Në këtë fazë të procesit rishikues ka dy momente me rëndësi për t’u trajtuar:

§ përcaktimi i organit kompetent për realizimin e procedurës së shqyrtimit dhe miratimit të rishikimit të kushtetutës,

§ si dhe përcaktimi i formës së procedurës që duhet të ndiqet prej tij.

Organi kompetent për realizimin e procesit rishikues në kushtetuta të ndryshme përcaktohet sipas dy sistemeve:

- a. nga organe të posaçme (*sistemi i parë*),
- b. nga organet legjislative të zakonshme (*sistemi i dytë*).

Procedurat e zbatuara në kuadër të të dy këtyre sistemeve dhe veçoritë përkatëse trajtohen në nënçështjet vijuese.

2.2.2.1. Procedura e shqyrtimit dhe miratimit të ndryshimeve kushtetuese nga organe të posaçme.

Në shtetet në të cilat parashikimet kushtetuese kërkojnë ndërhyrjen e *organeve të posaçme* dhe jo atyre të zakonshme legjislative për shqyrtimin dhe miratimin e projekt-ndryshimeve kushtetuese, procedura e zbatuar në të tilla raste ka ngjashmëri dhe i përafrohet procedurës origjinare të hartimit të tekstit kushtetues. Organi konsiderohet “*i posaçëm*”, kur rishikimi i kushtetutës zhvillohet nëpërmjet:

- i. një Asambleje Kushtetuese apo Konvente të posaçme;
- ii. një Asambleje Kombëtare, të formuar nga bashkimi i dy dhomave të parlamentit;
- iii. ndërhyrjes së nevojshme të shteteve anëtare, kur është fjala për rishikimin e kushtetutës së një shtetit federal.

Në rastin e *Asamblesë Kushtetuese apo Konventës së posaçme* flitet për një organ special apo të posaçëm që ka funksion ekskluziv të procedojë për rishikimin e kushtetutës. Procedura në të tilla raste është tej mase e ndërlikuar. Zgjedhja e një Konvente të posaçme për rishikimin e kushtetutës parashikohej në Kushtetutat franceze të vitit 1793 (nenet 115-177) dhe të vitit 1848 (neni 111), Kushtetutën portugeze të vitit 1911 dhe në Kushtetutën greke të vitit 1928.

Aktualisht ndër kushtetutat europiane, që bëjnë një rregullim të tillë, është ajo bullgare e vitit 1991, e cila në nenet 157-158 parashikon thirrjen e një Asambleje të Madhe Kombëtare (të përbërë nga 400 anëtarë të zgjedhur) për një procedurë të veçantë rishikimi kushtetues për: nenin 5 paragrafët 2 e 4, nenin 57 paragrafët 1 e 3 dhe për Kapitullin 9 të Kushtetutës, për rishikimin e të cilëve e drejta e iniciativës i takon 1/3 së anëtarëve të Asamblesë Kombëtare (Parlamentit bullgar) dhe Presidentit, ndërsa në parlament debati për to duhet zhvilluar jo më herët se 2 muaj dhe jo më vonë se 5 muaj nga data kur është paraqitur propozimi. Sipas parashikimeve të neneve 160-162 të Kushtetutës parlamenti mund të miratojë një rezolutë për shpalljen e zgjedhjeve për Asamblenë e Madhe Kombëtare me shumicë të cilësuar prej 2/3 të votave të të gjithë anëtarëve të parlamentit, ndërsa Presidenti do të dekretojë zgjedhjet për Asamblenë e Madhe Kombëtare brenda 3 muajve nga kalimi i rezolutës. Asambleja e Madhe Kombëtare mund të shqyrtojë vetëm dispozitat kushtetuese për rishikimin e të cilave është thirrur dhe procedura e zhvilluar nga ajo për shqyrtimin e amendimeve kushtetuese të propozuara parashikon 3 votime në tre ditë të ndryshme, në të cilat për miratimin kërkohen 2/3 e votave të të gjithë anëtarëve të asamblesë.

Në rastet e *Asamblesë Kombëtare të formuar nga bashkimi i dy dhomave të parlamentit* përgjithësisht kërkohet t'i jepet solemnitet i veçantë misionit të tyre dhe në ndonjë rast ndoshta edhe të transformohen të dhënat e numrave që përbëjnë shumicën, që sikur miratimi i rishikimeve kushtetuese të bëhej në të dyja dhomat veç e veç, dhoma më e vogël do të mund t'i imponohej shumicës pikërisht për faktin se miratimi i saj do të rezultonte i domosdoshëm.

Bashkimi i dy dhomave të parlamentit për shqyrtimin dhe miratimin e ndryshimeve kushtetuese është tradicionale në *Francë*, ku Asambleja Kombëtare që nga viti 1958 quhet *Kongresi*. Sipas nenit 89 paragrafët 2 e 3 të Kushtetutës franceze projekt-amendamenti kushtetues i propozuar nga Presidenti i Republikës me rekomandim të kryeministrit, pasi miratohet në të dyja dhomat e parlamentit, nuk i nënshtrohet referendumit nëse Presidenti vendos t'ia nënshtrojë atë miratimit të Kongresit.

Kongresi mund ta miratojë amendamentin kushtetues të propozuar me një shumicë prej 3/5 të votave të shprehura (bëhet fjalë këtu për një procedurë e cila mund të zhvillohet në kohë shumë të shkurtuara: në vitin 1995, në më pak se një muaj, deputetët dhe senatorët francezë, të mbledhur në seancë të përbashkët modifikuan Kushtetutën e Republikës së 5-të në tre pika, dy prej të cilave veçanërisht delikate për nga këndvështrimi i ekuilibrit institucional: zgjerimi i fushës së përdorimit të referendumit nga ana e Presidentit (neni 11) dhe krijimi i një sesiioni parlamentar unik (neni 28); pika e tretë kishte të bënte me nenin 26 mbi rishikimin e normave për imunitetin parlamentar). Që nga viti 1995 Kushtetuta Franceze është rishikuar edhe 14 herë të tjera, ndër të cilat vetëm Ligji kushtetues nr.98-610 i 20 korrikut 1998 i është nënshtuar referendumit, kurse në të gjitha herët e tjera projekt-amendamentet kushtetuese i janë nënshtuar për miratim Kongresit. Rishikimi i fundit i realizuar me Ligjin Kushtetues nr.2008-724 i 23 korrikut 2008 për modernizimin e institucioneve të Republikës V, ndër të cilat edhe kontrolli i kushtetutshmërisë së ligjeve.

Edhe në *Belgjikë* në fazën e votimit të dytë të ndryshimeve kushtetuese të propozuara, në bazë të nenit 195 pika 4 të Kushtetutës, dhomat e reja të parlamentit së bashku me Mbretin mbledhen si “asamble kombëtare” për të diskutuar ndryshimet, por mund të bëjnë ndryshime vetëm për nenet e deklaruara në fazën e parë dhe jo për të tjera.

Në *Rumani*, sipas nenit 147 paragrafi 2 të Kushtetutës së vitit 1991, në rastin kur në secilën prej dhomave të parlamentit nuk arrihet shumica e cilësuar prej 2/3 të anëtarëve për miratimin e amendimeve kushtetuese, atëherë të dyja dhomat mund të vendosin në një sesion të përbashkët dhe mund t’i miratojnë propozimet e bëra me një shumicë prej të paktën 3/4 të numrit të të gjithë deputetëve dhe senatorëve. Gjithsesi kjo procedurë përbën vetëm një fazë të procesit rishikues, sepse në vijim kërkohet referendum i detyrueshëm brenda 30 ditëve nga data e kalimit të projekt-amendamentit kushtetues në parlament. Kjo përbën një procedurë vërtet të vështirë për realizimin e rishikimit të kushtetues sepse kërkohet një konsensus mjaft i gjerë dhe është pikërisht kjo arsyeja se përse amendimi i parë i Kushtetutës rumune u realizua në vitin 2003. Në fakt parapërgatitjet politike patën filluar që në vitin 2000 dhe teksti i amendimeve kushtetuese u përgatit nga një bord i posaçëm parlamentar. Në qershor 2003 projekti u miratua në Dhomën e Deputetëve, pastaj u miratua në Senat në shtator 2003 me disa ndryshime. Versioni, për të cilin u ra dakort, u miratua me 18 shtator 2003 në të dyja dhomat e parlamentit. Në fund referendumi i 18-19 tetorit 2003 miratoi ligjin për rishikimin e kushtetutës.

Për *ndërhyrjen e nevojshme të shteteve anëtare* në procedurën për rishikimin e kushtetutës së një shteti federal do të flitet më gjerësisht në kapitullin e tretë të këtij punimi për shkak të specifikave që paraqet ajo në raport me format e procedurës në shtetet unitare.

2.2.2.2. Procedura e shqyrtimit dhe miratimit të ndryshimeve kushtetuese nga organet e zakonshme legjislative.

Në shumicën e kushtetutave në shqyrtim procesi i rishikimit të kushtetutës zhvillohet nga organet e zakonshme legjislative, por duke kërkuar *procedura më të vështira* sesa ato të ndjekura për diskutimin dhe miratimin e ligjeve të tjera. Qëllimi kryesor i rëndimit të procedurave, siç u evidentua deri tani nuk është vështirësimi i rishikimit, por kërkimi dhe sigurimi, nëpërmjet procedurave më komplekse, i konsensusit më të gjerë, më të mirë-menduar dhe të konsoliduar. Këtu mund të numërtohen rastet e mëposhtme:

- i.** një shumicë e cilësuar,
- ii.** miratimi i dyfishtë nga Parlamenti, shpesh me një interval minimal kohe të paracaktuar,
- iii.** vendimi i rishikimit të neneve të caktuara të kushtetutës dhe aprovimi i një rishikimi të tillë nga dy legjislatura të njëpasnjëshme,
- iv.** nënshtrimi ndaj një referendumi, në disa raste fakultativ, pas miratimit parlamentar.

i. Miratimi nga një shumicë e cilësuar: kjo përbën kushtin më të shpeshtë të vendosur dhe zakonisht kërkohet një shumicë e cilësuar prej dy të tretave apo tre të pestave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit apo të Asamblesë Kombëtare, duke kërkuar kështu për miratimin e amendimeve kushtetuese një shkallë të gjerë konsensusi parlamentar.

Këtë kërkesë e gjejmë në: nenin 79 paragrafi 2 të Ligjit Themelor gjerman (për miratimin kërkon shumicën prej 2/3 në secilën prej dhomave të parlamentit); nenin 24 paragrafi 3 të Kushtetutës hungareze (edhe këtu kërkohet shumica prej 2/3 për miratimin e ndryshimeve kushtetuese); nenin 256 të Kushtetutës portugeze (që kërkon miratimin nga 2/3 e deputetëve të pranishëm, por gjithsesi më të madhe sesa shumica absolute e numrit të deputetëve që përbëjnë parlamentin); nenin 235 paragrafi 4 të Kushtetutës polake (kërkohet shumica prej 2/3 të votave të shprehura në *Sejm* ndërkohë që duhet të jenë të pranishëm të paktën gjysma e deputetëve që e përbëjnë atë, kurse për t'u miratuar në Senat kërkohet shumica absolute e votave në prani të të paktën gjysmës së numrit të senatorëve); nenin 175 paragrafi 3 të Kushtetutës tonë të vitit 1998 (për miratimin e ndryshimeve kushtetuese kërkohet një shumicë prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit).

ii. Miratimi i dyfishtë nga Parlamenti, shpesh me një interval minimal kohe të paracaktuar: pas votimit të parë, duhet të kalojë një periudhë e caktuar kohe para se Parlamenti të shprehet sërish në një votim të dytë për projektin e rishikimit, në mënyrë që të reflektohet më shumë për rëndësinë e vendimit që duhet marrë.

Një zgjidhje e tillë parashikohet në: nenin 138 paragrafi 1 i Kushtetutës italiane (që kërkon miratimin me shumicë të cilësuar prej 2/3 në secilën prej dhomave për votimin e parë, ndërsa për votimin e dytë kërkohet shumicë absolute – diferenca kohore ndërmjet dy votimeve është *jo më pak se 3 muaj*); nenin 110 paragrafi 2 të Kushtetutës greke (për miratimin e amendimeve kushtetuese në votimin e parë kërkohet 3/5 e të gjithë anëtarëve të Dhomës së Deputetëve, kurse në votimin e dytë kërkohet shumica absolute – afati minimal ndërmjet dy votimeve është *një muaj*); nenin 148 paragrafi 3 i Kushtetutës së Lituanisë (amendimet kushtetuese duhet të votohen dy herë nga Parlamenti dhe mund të miratohen vetëm me shumicë të cilësuar prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të parlamentit në secilin votim – periudha kohore ndërmjet votimit të parë dhe të dytë duhet të jetë *jo më pak se 3 muaj*); nenin 114 të Kushtetutës së Luksemburgut (për rishikimin e kushtetutës duhen zhvilluar dy votime, të ndara nga në afat kohor prej *të paktën 3 muajsh*, dhe në secilin prej tyre për miratimin kërkohet shumicë e cilësuar prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të parlamentit. Kjo është procedura e rishikimit për të gjitha dispozitat kushtetuese me përjashtim të atyre të kapitujve 1 dhe 14, të cilat mund të amendohen vetëm me referendum); neni 163 i Kushtetutës së Estonisë ia nënshtron projekt-amendamentin kushtetues tre leximeve në parlament dhe procedura që do të ndiqet për amendimin përcaktohet në leximin e tretë, nëse do të jetë me referendum, me dy votime të tjera vijuese në parlament apo me miratim në parlament si çështje urgjence (periudha kohore mes leximit të parë dhe të dytë duhet të jetë të paktën 3 muaj, kurse mes leximit të dytë dhe atij të tretë duhet të jetë të paktën një muaj – nenet 162-166 të kushtetutës në fjalë përcaktojnë shumicat e nevojshme për miratim gjatë realizimit të procedurave përkatëse); 3 votime në 3 ditë të ndryshme për miratimin e amendamenteve kushtetuese parashikohen edhe për Kushtetutën bullgare (neni 155), ku për miratimin kërkohet shumicë e cilësuar prej 3/4 të votave të të gjithë anëtarëve të parlamentit, me përjashtim të neneve 5 paragrafët 2 e 4, 57 paragrafët 1 e 3 dhe Kapitulli 9 të Kushtetutës, për rishikimin e të cilëve thërritet një Asamble e Madhe Kombëtare, që në kuptim të neneve 157-162 funksionon si Konventë Kushtetuese.

Interesante paraqitet edhe procedura e rishikimit të Kushtetutës kroate të vitit 1990. Ajo është e ndarë në dy faza, ndërmjet të cilave dispozitat kushtetuese nuk parashikojnë ndonjë afat kohor të paracaktuar. Faza e parë parashikohet në nenin 143 të Kushtetutës, që përcakton fillimin e procedurës së rishikimit dhe sipas të cilit Parlamenti Kroat vendos me shumicë absolute nëse do të fillojë apo jo procedurën e rishikimit të kushtetutës. Në fazën e dytë, në kuptim të nenit 144, Parlamenti i miraton amendamentet kushtetuese me shumicë të cilësuar prej 2/3 të të gjithë anëtarëve që e përbëjnë atë. Kushtetuta kroate është rishikuar 3 herë (me akte të publikuara No. 135/97 datë 15.12.1997, No. 113/00 datë 16.11.2000, No. 28/01 datë 02.04.2001), rishikime të cilat rezultuan në ndryshime domethënëse të kuadrit qeveritar dhe gjyqësor në Kroaci.

Një procedurë e ngjashme parashikohet edhe në Kushtetutën sllovene të vitit 1991 (nenet 168 dhe 169): këtu në votimin e parë vendoset me 2/3 e *deputetëve të pranishëm* nëse do të pranohet apo jo propozimi për të rishikuar kushtetutën. Në rast rezultati pozitiv, në votimin e dytë parlamenti mund t'i miratojë amendamentet kushtetuese me shumicë të cilësuar prej 2/3 të të gjithë *deputetëve* (Kushtetuta sllovene është rishikuar në: 14.07.1997, 25.07.2000 dhe 07.03.2003).

iii. Vendimi i rishikimit të neneve të caktuara të kushtetutës dhe aprovimi i një rishikimi të tillë nga dy legjislatura të njëpasnjëshme: kjo nënkupton shpërndarjen e parlamentit menjëherë pasi miratohet propozimi për rishikimin e kushtetutës, propozim i cili në vijim duhet të marrë edhe miratimin e parlamentit të dalë nga zgjedhjet e reja. Në këtë rast zgjedhjet e zhvilluara ndërmjet këtyre dy legjislatrave marrin rëndësinë e një referendumit.

Në thelb kjo procedurë e rishikimit të kushtetutës ndahet në dy faza: legjislatura e propozimit (madje ndonjëherë flitet për asamble para-kushtetuese) dhe legjislatura e vendimmarrjes, pikërisht për shkak se zgjedhjet e zhvilluara pas propozimit të rishikimit përbëjnë një instrument verifikimi popullor gjysëm direkt të propozimit.

Një procedurë e tillë e miratimit të rishikimit të kushtetutës nga legjislatura të njëpasnjëshme gjendej ndonjëherë edhe e shfaqur në mënyrë më ezauruese, si për shembull: Kushtetuta franceze e vitit 1791 parashikonte tre votime në tri legjislatura të ndryshme dhe votimi përfunditar ishte në legjislaturën e katërt; edhe Kushtetuta norvegjeze e vitit 1814 (e rishikuar në vitin 1884 dhe vijon në fuqi edhe pas shpalljes së pavarësisë nga Suedia në tetor 1905), në kuptim të nenit 112 paragrafi 1 kërkon miratimin e amendimeve kushtetuese me shumicë të cilësuar prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të parlamentit [*Storting*] edhe nga parlamenti i dytë dhe i tretë.

Aktualisht këtë tipologji të procedurës së rishikimit të kushtetutës e gjejmë në: Kushtetutën belge (neni 195 – legjislatura propozuese e kalon propozimin me shumicë të thjeshtë, kurse dhomat e reja të parlamentit mund të marrin vendim nëse në secilën prej tyre janë të pranishëm 2/3 e anëtarëve dhe mund t'i miratojnë propozimet kushtetuese me shumicë të cilësuar prej 2/3 të votave të shprehura); Kushtetutën hollandeze të vitit 1983 (neni 137 paragrafët 3, 4 – dhomat e reja të parlamentit e miratojnë amendamentin kushtetues të propozuar në fazën e parë me shumicë të cilësuar prej 2/3 të votave të shprehura); Kushtetutën e Danimarkës – versioni i vitit 1953 i rishikuar – (nenet 41 dhe 88 – legjislatura propozuese e kalon propozimin për rishikimin e kushtetutës me shumicë të cilësuar prej 3/5 në leximin e tretë, pastaj, “*nëse edhe Qeveria dëshiron procedimin e kësaj çështjeje*”, atëherë shpallen zgjedhjet për parlamentin e ri, i cili

vendos në kuadër të kërkesave për të njëjtën procedurë dhe shumicë të kërkuar. Në vijim, për miratimin përfundimtar, amendimet kushtetuese i nënshtrohen referendumit të detyrueshëm); Kushtetutën greke (neni 110 paragrafët 2 e 3 – legjislatura propozuese e miraton propozimin për rishikimin e kushtetutës në dy votime, ndërmjet të cilave duhet të kalojë të paktën një muaj dhe në të cilat propozimi kalon vetëm nëse miratohet nga 3/5 e të gjithë anëtarëve të parlamentit, ndërsa legjislatura e vendimmarrjes i miraton amendimet kushtetuese me shumicën absolute të të gjithë anëtarëve që e përbëjnë parlamentin); Kushtetutën spanjolle për rishikimin e plotë ose për rishikimin e pjesshëm të Titullit paraprak, Kapitullit II, Seksionit 1 të Titullit I ose Titullit II (neni 168 paragrafët 1 e 2 – të dyja legjislaturat, ajo e propozimit dhe ajo e vendimmarrjes, e miratojnë rishikimin kushtetues të propozuar me shumicë të cilësuar prej 2/3 të të gjithë anëtarëve të secilës dhomë të parlamentit); Kushtetutën finlandeze (neni 73 – legjislatura propozuese e miraton propozimin me shumicë të thjeshtë, përdërisa nuk parashikohet shprehimisht një shumicë tjetër e cilësuar, ndërsa legjislatura e vendimmarrjes i miraton amendimet e propozuara me shumicë të cilësuar prej 2/3 të votave të shprehura); “Instrumentin e Qeverisjes” që njihet si Kushtetuta suedeze (Kapitulli 8 neni 15 paragrafi 1 – Sapo vendoset rishikimi i kushtetutës, shpërndahet Parlamenti dhe nuk duhet të kalojë më shumë se 9 muaj nga dita e marrjes së vendimit për rishikimin e kushtetutës deri në thirrjen e parlamentit të ri, me përjashtim nëse Komiteti Kushtetues i Parlamentit vendos një përjashtim nga ky rregullim juridik kushtetues, nëpërmjet një vendimi të marrë gjatë fazës së punimeve të Komitetit dhe të miratuar me shumicë të cilësuar prej 5/6 të anëtarëve të tij. Përsa i përket shumicës së nevojshme për miratimin e amendimeve kushtetuese në secilën prej dy legjislaturave, nuk ka ndonjë shumicë të cilësuar të shprehur, prandaj prezumohet se miratohen me shumicë të thjeshtë si ligjet e tjera, dhe është pikërisht kjo arsyeja për të cilën procedura për rishikim u vështirësua në vitin 1979).

Kjo formulë për realizimin e amendimeve kushtetuese nëpërmjet vendimit të miratimit nga dy legjislatura të njëpasnjëshme ngjan të jetë mjaft e vështirë për t’u realizuar, megjithatë praktika e shteteve që e përdorin këtë formulë ka treguar që “vështirësia”, që ajo shfaq në pamje të parë, është shmangur duke lënë fillimin e procedurës së rishikimit të kushtetutës në sesionin e fundit të legjislaturës, në mënyrë që parlamenti të mos shpërndahet më herët, por “shpërndarja” e parashikuar në procedurën e rishikimit të “koinçidojë” me zgjedhjet parlamentare të radhës.

iv. nënshtrimi ndaj një referendumi, në disa raste fakultativ, pas miratimit parlamentar është një karakteristikë tjetër e disa prej formulave të rishikimit të kushtetutës në diversitetin e zgjidhjeve në shtetet e Europës kontinentale. Në këto raste doktrina kushtetuese flet për referendume kushtetues *të detyrueshëm* dhe referendume kushtetues *fakultativ*.

Referendumi i detyrueshëm, pas miratimit të rishikimit të kushtetutës nga Parlamenti, kërkohej nga Kushtetuta zvicerane e vitit 1874 në nenin 123, ndërsa aktualisht “sanksionimin” e amendimeve kushtetuese me referendum të detyrueshëm e gjejmë në: nenin 44 paragrafi 2 i Kushtetutës Austriake, nenin 46 të Kushtetutës së Irlandës, nenin 88 të Kushtetutës së Danimarkës, nenin 89 të Kushtetutës franceze, nenin 168 të Kushtetutës spanjolle (për rishikimin e plotë), nenin 193 të Kushtetutës zvicerane (këtu duhet sqaruar se, për shkak të rëndësisë historike dhe politike të rishikimit kushtetues në rendin juridik zvicerian, në rastin kur nga rezultatet e referendumit është shprehur miratimi për propozimet e rishikimit të kushtetutës – të iniciuara nga një iniciativë popullore prej 100.000 zgjedhësish – dhe që nuk kishin marrë shumicën e kërkuar në parlament në të dyja dhomat ose vetëm në njërin prej tyre, atëherë pas rezultateve të referendumit në një rast të tillë hipotetik vendoset shpërndarja e dy dhomave të

parlamentit), nenin 147 paragrafi 3 i Kushtetutës rumune, nenin 162 të Kushtetutës estoneze (këtu referendumi është i detyrueshëm vetëm nëse kërkohet rishikimi për Kapitullin I “Dispozita të përgjithshme” dhe Kapitullin XV “Rishikimi i kushtetutës”) dhe nenin 148 paragrafët 1 e 2 të Kushtetutës lituaneze (edhe këtu referendumi është i detyrueshëm vetëm për çështje të caktuara të rishikimit kushtetues: neni 1 që përcakton se “Shteti i Lituaniës është një republikë demokratike e pavarur”, si dhe dispozitat kushtetuese të Kapitujve 1 dhe 14).

Ndonjëherë procedura e referendumit të detyrueshëm mund të kapërcehet nëse në parlament amendimet kushtetuese janë miratuar me shumicë të super-cilësuar, siç parashikohet për shembull në nenin 89 paragrafi 3 të Kushtetutës franceze dhe nenin 138 paragrafi 3 të Kushtetutës italiane: në rastin e parë amendimet kushtetuese nuk i nënshtrohen referendumit nëse Presidenti vendos t’ia nënshtrojë ato shqyrtimit në Kongres (mbledhjes së përbashkë të dy dhomave të parlamentit), ku mund të miratohen me shumicë të cilësuar prej 3/5 të votave të shprehura; kurse Kushtetua italiane në nenin 138 paragrafi 3 parashikon që referendumi kushtetues nuk do të zhvillohet nëse amendimet kushtetuese miratohen në secilën prej dhomave të parlamentit me shumicë të cilësuar prej 2/3 të anëtarëve që përbëjnë atë.

Referendumi fakultativ ose “kundrejt kërkesës” është i parashikuar në: nenin 170 të Kushtetutës sllovene (projekt-amendamenti kushtetues i nënshtrohet referendumit nëse e kërkojnë 30 palmentarë), nenin 44 paragrafi 3 i Kushtetutës austriake për rishikimin e pjesshëm, nenet 163-164 të Kushtetutës estoneze (nëse zhvillimi i referendumit për propozimet për rishikimin e kushtetutës vendoset me shumicën e cilësuar prej 3/5 të të gjithë anëtarëve të parlamentit), nenin 86 paragrafët 1 e 3 të Kushtetutës kroate (parlamenti kroat mund të thërrasë një referendum për propozimet për amendime kushtetuese kur kjo është kërkuar prej 10 % e trupit elektoral kroat), nenin 167 paragrafi 3 të Kushtetutës spanjolle për rishikimin e pjesshëm (amendamentet kushtetuese të miratuara i nënshtrohen referendumit, nëse këtë e kërkojnë 1/10 e anëtarëve të secilës dhomë brenda 15 ditëve nga miratimi), neni 138 paragrafi 2 i Kushtetutës italiane (amendamentet kushtetuese të miratuara i nënshtrohen referendumit nëse, brenda 3 muajve nga publikimi i tyre, paraqitet një kërkesë e tillë nga 1/5 e deputetëve të secilës dhomë, nga 500.000 zgjedhës ose nga 5 këshilla rajonale), Kapitulli 8 neni 15 paragrafi 3 i Kushtetutës suedeze (projekt-amendamenti kushtetues i mbetur pezull deri në votimin e dytë nga parlamenti i ri mund t’i nënshtrohet referendumit nëse për këtë çështje, brenda 15 ditëve nga data e votimit të parë, paraqitet një mocion prej një grupi prej 1/10 së gjithë anëtarëve të parlamentit dhe në favor të të cilit votojnë jo më pak se 1/3 e anëtarëve të parlamentit).

Referendumin fakultativ si pjesë të procedurës së parashikuar për realizimin e rishikimit të kushtetutës e gjejmë edhe në nenin 177 paragrafët 4 e 5 të Kushtetutës shqiptare: Kuvendi mund të vendosë me 2/3 e të gjithë anëtarëve të tij që projekt-amendamentet kushtetuese të votohen me referendum; gjithashtu edhe amendamenti kushtetues i miratuar mund t’i nënshtrohet referendumit kur këtë e kërkon 1/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Formulat e rishikimit të kushtetutës në kuadër të organeve legjislativ të zakonshme që u trajtuan më lart (shumica e cilësuar; miratimi i dyfishtë nga Parlamenti; rishikimi të neneve të caktuara të kushtetutës nga dy legjislatura të njëpasnjëshme; nënshttrimi ndaj një referendumi, në disa raste fakultativ, pas miratimit parlamentar) në dispozitat e kushtetutave në shqyrtim nuk gjenden gjithmonë “të pastra” – në sensin që të përdoret në mënyrë direkte dhe të mirfilltë vetëm shembulli tipik i formulës së cituar – dhe jo rrallë i gjejmë të kombinuara mes tyre. Është kjo

arsyeja që për arsye ilustrimi në vijim po renditim për disa prej tyre procedurën e shqyrtimit dhe miratimit të ndryshimeve kushtetuese:

ü Në *Belgjikë* procedura e rishikimit të kushtetutës parashikohet në nenin 131 të saj, ku përcaktohen dy fazat e para të kësaj procedure. Parlamenti belg, pasi deklaron nevojën për rishikimin e kushtetutës, shpërndahet dhe shpallen zgjedhjet e reja. Miratimi i amendamentit kushtetues nga dy dhomat e reja bëhet vetëm nëse në secilën prej tyre janë të pranishëm të paktën dy të tretat e numrit të të gjithë anëtarëve që e përbëjnë secilën, si dhe nëse arrihet shumica e cilësuar prej dy të tretash të votave të shprehura.

ü Në *Estoni* neni 163 paragrafi 1 i Kushtetutës përcakton tri mënyra, në të cilat mund të realizohet rishikimi i Kushtetutës:

- a) me referendum,
- b) me dy votime të njëpasnjëshme të Parlamentit,
- c) vetëm një votim në Parlament, në rastet e urgjencës.

Nga përmbajtja e paragrafit 2 të nenit 163 konkludojmë se, projekt – amendamenti i propozuar duhet shqyrtuar në tre seanca të ndryshme parlamentare: afati kohor ndërmjet dy seancave të para duhet të jetë të paktën tre muaj, ndërsa ndërmjet seancës së dytë dhe të tretë ky afat është një muaj. Në seancën e tretë vendoset përfundimisht se, cila nga tre mënyrat e sipërpërmendura do të ndiqet për të rishikuar Kushtetutën:

a) Për t'ia nënshtuar projekt – amendamentin referendumit, kërkohet një shumicë e cilësuar prej tre të pestave të të gjithë deputetëve (neni 164).

b) Vendoset me shumicë absolute të Parlamentit, për të amenduar Kushtetutën sipas mënyrës së dytë "me dy votime të njëpasnjëshme". Për miratimin e amendamentit kushtetues, në këtë rast, kërkohet shumica absolute në votimin e parë dhe shumica e cilësuar prej tre të pestave të të gjithë deputetëve në votimin e dytë (neni 165).

c) Rishikimi i Kushtetutës i shqyrtuar nga Parlamenti "si një çështje urgjence vetëm në një votim" vendoset me shumicën e cilësuar prej katër të pestave të të gjithë deputetëve. Në këtë rast amendamenti kushtetues miratohet me shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë deputetëve (neni 166).

ü Në *Francë*, sipas përcaktimeve të nenit 89 të kushtetutës, procedura e shqyrtimit dhe miratimit të rishikimeve kushtetuese përcaktohet në varësi të subjektit që ka marrë iniciativën për rishikimin konkret.

Nëse projekt-amendamenti kushtetues është propozuar nga Këshilli i Ministrave apo nga një deputet, atëherë ai duhet miratuar në secilën prej dhomave të parlamentit sipas një teksti të njëjlojtë. Nuk përmendet këtu ndonjë shumicë e cilësuar për miratimin, prandaj prezumojmë se ajo duhet të jetë shumica absolute e anëtarëve që përbëjnë secilën dhomë të parlamentit. Në vijim projekt-amendamenti i miratuar në të njëjtat kushte në secilën prej dhomave duhet t'i nënshtrohet referendumit të detyrueshëm për miratim. Një projekt-amendament kushtetues i propozuar nga Këshilli i Ministrave mund të mos i nënshtrohet referendumit nëse Presidenti i Republikës

vendos që t'ia paraqesë atë parlamentit të mbledhur në Kongres, ku mund të miratohet me shumicën e cilësuar prej tre të pestave të votave të shprehura.

ü Në *Greqi* procedura e rishikimit të kushtetutës parashikohet në nenin 110 të saj. Nevoja e rishikimit aprovohet nga Dhoma e Deputetëve me shumicë prej tre të pestave të të gjithë anëtarëve, me dy votime të veçanta, të ndara nga një afat minimal një mujor, ndërkohë që dispozitat, për të cilat vendoset rishikimi, përcaktohen në mënyrë *explicite*. Dhoma e ardhshme vendos gjatë sesionit të saj të parë me shumicë absolute të anëtarëve të saj mbi themelin e rishikimit.

Nëse gjatë dy votimeve të para propozimi për rishikim nuk arrin tre të pestat e votave, por shumicën e numrit të përgjithshëm të deputetëve, atëherë sipas neni 100 paragrafi 4 i Kushtetutës greke Dhoma e ardhshme gjatë sesionit të saj të parë mund të shprehet për dispozitat që duhen rishikuar me shumicën e cilësuar të tre të pestave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të saj.

ü Në *Kroaci* rishikimi i Kushtetutës, sipas neni 80 të saj, është një nga kompetencat e Parlamentit kroat. Procedura për rishikimin parashikohet në Kapitullin VIII të kësaj Kushtetute (nenet 142 – 145). Parlamenti kroat vendos me shumicën absolute të anëtarëve të tij nëse duhet filluar apo jo procedimi për amendimin e Kushtetutës (neni 143). Amendimet kushtetuese, sipas neni 144, miratohen me shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit kroat.

ü Në *Hungari* për miratimin e amendimeve kushtetuese, neni 24 paragrafi 2 i Kushtetutës kërkon një shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë deputetëve.

ü Në *Lituani* për miratimin e rishikimit të propozuar të Kushtetutës, neni 148 paragrafi 3 kërkon shumicën e cilësuar prej dy të tretave të të gjithë deputetëve në dy votime të Parlamentit. Periudha kohore ndërmjet dy votimeve duhet të jetë të paktën tre muaj. Në rast të hedhjes poshtë të një propozimi për rishikimin e Kushtetutës, neni 148 paragrafi 4 i saj ndalon rifillimin e procedurës së rishikimit për të njëjtën çështje pa kaluar një vit nga data e rrëzimit në Parlament.

Siç e vumë re nga analiza e mësipërme, shumica e kushtetutave të ngurta në shqyrtim, që zbatojnë sistemin e dytë të shqyrtimit dhe të miratimit të amendamenteve kushtetuese nga organet e zakonshme legjislativë parashikojnë një shumëllojshmëri zgjidhjesh, ku shumicën e cilësuar prej 2/3 apo 3/5 (sipas rastit) për realizimin e miratimit përkatës nuk e parashikojnë thjesht të vetme siç e gjejmë në Hungari ku “*Një shumicë prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit kërkohet për të amenduar Kushtetutën dhe për disa vendime të specifikuar në të*” apo siç parashikohet në Ligjin tonë “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” sipas neni 43 të të cilit ndryshimet përkatëse mund të miratoheshin nga Kuvendi Popullor me shumicë të cilësuar prej dy të tretash të të gjithë deputetëve, por përgjithësisht shfaqet në format e tjera, e shoqëruar me votim të mëpasshëm, ndonjëherë shpërndarjen e parlamentit apo edhe me referendum kushtetues të detyrueshëm a fakultativ.

2.2.3. Shpallja, si fazë e procedurës së rishikimit të kushtetutës, dhe dallimi prej shpalljes së ligjeve të zakonshme.

Përsa i përket fazës së tretë të procesit të rishikimit kushtetues, shpalljes, mund të themi se ajo është përgjithësisht detyrë e organit që shpall edhe ligjet e zakonshme, Kryetari i shtetit, por në rastin e ligjeve që rishikojnë kushtetutën vihen re edhe ndryshime, të cilat konsistojnë në ndryshueshmërinë në kohë të fazë së shpalljes së këtyre ligjeve, në mungesën e ushtrimit të të drejtës së vetos (qoftë edhe pezulluese) nga organi që bën shpalljen, si dhe në problematikën e shpalljes së ligjeve kushtetuese të miratuara me referendum.

Disa prej kushtetutave i kushtojnë rëndësi të veçantë shpalljes së ligjeve që rishikojnë kushtetutën dhe afatit të hyrjes së tyre në fuqi, ndërkohë që në të tjera nuk gjendet një dispozitë e posaçme për shpalljen e këtyre ligjeve, prandaj në këto raste të fundit shpallja e amendamenteve kushtetuese bëhet nga i njëjti organ dhe në të njëjtat kushte me shpalljen e ligjeve të zakonshme.

Siç e theksuam edhe pak më lart përgjithësisht shpallja e ligjeve që rishikojnë kushtetutën është prerogativë e kryetarit të shtetit: në Belgjikë (neni 109), në Çeki (neni 50), në Estoni (neni 167), në Finlandë (neni 79), në Greqi (neni 110), në Gjermani (neni 82), Shqipëri (neni 177), etj.

Në ndonjë rast tjetër shpallja e ligjeve që rishikojnë kushtetutën është lënë në kompetencë të Kryetarit të Parlamentit, si për shembull në Bullgari (neni 156), Slloveni (neni 171), Kroaci (neni 145).

Mungesën e të drejtës së vetos pezulluese të kryetarit të shtetit për shpalljen e ligjeve kushtetuese e gjejmë në Kushtetutën çeke (neni 50 paragrafi 1 “*Presidenti i Republikës ka të drejtën për të kthyer për rishqyrtim një ligj të miratuar, me përjashtim të ligjeve kushtetuese, me arsyetimin përkatës brenda 15 ditëve nga dita e miratimit*”) dhe në Kushtetutën tonë (neni 177 paragrafi 6 “*Presidenti i Republikës nuk ka të drejtë ta kthejë për rishqyrtim ligjin e miratuar nga Kuvendi për rishikimin e kushtetutës*”). Pavarësisht përjashtimit të të drejtës së vetos për shpalljen e ligjeve kushtetuese, kryetari i shtetit në të dy rastet e sapocituara nuk vendoset përpara detyrimit për ta shpallur ligjin, pasi, edhe nëse nuk e bën, pas kalimit të afatit të përcaktuar në vetë kushtetutën ai shpallet në fletoren zyrtare dhe hyn në fuqi sipas të njëjtave modalitete të parashikuara.

Detyrimin e Presidentit të Republikës për të shpallur ligjin që rishikon kushtetutën e gjejmë në Lituani ku neni 149 paragrafi 1 i Kushtetutës lituaneze e përcakton shprehimisht këtë detyrimin, megjithatë sipas paragrafit 2 të të njëjtit nen “*në qoftë se Presidenti i Republikës së Lituani nuk e firmos dhe e shpall ligjin rishikues në kohën e duhur, atëherë ky ligj do të hyjë në fuqi kur të firmoset dhe të shpallet nga Kryetari i Parlamentit*”. Në Hungari neni 26 paragrafi 4 i kushtetutës i jep Presidentit të Republikës të drejtën që, brenda afatit 15 ditor të shpalljes, t’ia kalojë çështjen për rishikim paraprak Gjykatës Kushtetuese, në rastet kur ka rezerva lidhur me kushtetutshmërinë e ndonjë dispozite të ligjit.

Përsa i përket ndryshueshmërisë në kohë të shpalljes apo hyrjes në fuqi të ligjeve që rishikojnë kushtetutën nuk mund të themi me siguri një rregull të përgjithshëm, pasi na vihen përballë disa varietete zgjidhjesh në varësi të traditave kushtetuese të shtetit apo vullnetit të hartuesit kushtetues, disa prej të cilave paraqiten më poshtë:

ü në *Bullgari* amendamenti i miratuar shpallet, sipas nenit 156 të kushtetutës, nga Kryetari i Asamblesë Kombëtare brenda shtatë ditëve nga miratimi;

ü në *Estoni* neni 167 i kushtetutës përcakton shprehimisht se “*Ligji për rishikimin e Kushtetutës ... hyn në fuqi në datën e përcaktuar në vetë ligjin, por jo më parë se tre muaj nga shpallja*”;

ü në *Greqi*, sipas nenit 110 paragrafi 5, çdo rishikim i dispozitave të kushtetutës botohet në Fletoren Zyrtare brenda 10 ditëve pas votimit nga Dhoma e Deputetëve dhe hyn në fuqi me një vendim specifik të kësaj Dhome;

ü në *Gjermani*, sipas nenit 82 të Ligjit Themelor, hyrja në fuqi bëhet në datën e caktuar në vetë ligjin dhe në mungesë të një dispozite të tillë hyn në fuqi në ditën e katërbëdhjetë pas mbarimit të ditës në të cilën është botuar në fletoren zyrtare;

ü në *Hungari* Presidenti i Republikës, sipas nenit 26 paragrafi 1, do të shpallë ligjin brenda 15 ditëve nga miratimi i tij në Parlament;

ü në *Itali* shpallja, sipas nenit 73 të kushtetutës, bëhet nga Presidenti i Republikës brenda një muaji nga dita e miratimit;

ü në *Lituani* neni 149 i kushtetutës përcakton se amendimet kushtetuese duhet të shpallen brenda 5 ditëve dhe do të hyjnë në fuqi jo më herët se një muaj nga miratimi;

ü në *Sllloveni* sipas nenit 171 të kushtetutës ligjet që rishikojnë kushtetutën hyjnë në fuqi me shpalljen nga Asambleja Kombëtare, etj.

Në përfundim të analizës së bërë për fazën e tretë të procesit rishkues mund të konstatojmë në mënyrë të përmbledhur që:

Ø kushtetutat në shqyrtim përgjithësisht e kanë parashikuar shpalljen e ligjeve që rishikojnë kushtetutën si prerogativë të kryetarit të shtetit, ndërsa në ndonjë rast të veçantë është përfshirë në kompetencat e kryetarit të parlamentit (si në Bullgari, Sllloveni e Kroaci);

Ø mungon e të drejta e vetos pezulluese të kryetarit të shtetit për shpalljen e ligjeve kushtetuese gjendet në parashikimet e Kushtetutës çeke (neni 50 paragrafi 1) dhe në Kushtetutës tonë (neni 177 paragrafi 6);

Ø koha e shpalljes apo hyrjes në fuqi të ligjeve që rishikojnë kushtetutën paraqitet me disa varietete zgjidhjesh tek kushtetutat në shqyrtim në varësi të traditave kushtetuese të shtetit apo vullnetit të hartuesit kushtetues, prandaj nuk mund të themi me siguri një rregull të përgjithshëm për të.

2.3. Procedura e rishikimit të Kushtetutës shqiptare të vitit 1998.

Kushtetuta jonë e vitit 1998 është një kushtetutë e ngurtë, funksioni i rishikimit të të cilës i është besuar Kuvendit, i cili mund ta ushtrojë këtë pushtet vetëm nëpërmjet procedurave speciale ose të veçanta (çka do të thotë se ajo bën pjesë në kushtetutat që i përkasin *sistemit të dytë* sipas klasifikimit që bëme në çështjen 2.2.2. më sipër në raport me organin shtetëror të ngarkuar me zhvillimin e procedurës së rishikimit). Ajo është në pozita supermacie në krahasim me gjithë burimet e tjera të së drejtës, që nuk janë kushtetuese, prandaj rishikimi i kushtetutës nuk mund të realizohet tjetër përveçse me ligje formalisht kushtetuese.

Zhvillimi i procedurës së rishikimit të kushtetutës sonë parashikohet në nenin 177 të saj. Kjo procedurë është nga ana thelbësore e njëjtë me atë që zbatohet për miratimin e ligjeve të zakonshme, por me disa ndryshime që shprehin një farë “vështirësie”, që konsiston në shumicën e cilësuar që kërkohet në rastet e rishikimit, në nënshkrimin e rishikimit të miratuar nga parlamenti ndaj referendumit fakultativ, etj.

Proçesi rishikues, ashtu si procedura e miratimit të ligjeve të zakonshme, kalon në tre faza: **1)** iniciativa, **2)** shqyrtimi dhe miratimi, **3)** shpallja, të cilat analizohen në vijim.

1) Sipas nenit 177 paragrafi 1, iniciativa për rishikimin e Kushtetutës mund të ndërmerret nga *jo më pak se një e pesta e deputetëve*. Pra që në fazën e parë vihet re “rëndimi” në krahasim me ligjet e zakonshme, për të cilat iniciativën legislative, sipas nenit 81 paragrafi 1, mund ta ketë jo vetëm çdo deputet, por edhe Këshilli i Ministrave apo 20 mijë zgjedhës.

Pra, siç e shohim, në ndryshim nga procedura e adoptimit të ligjeve të zakonshme, në proçesin rishikues sipas Kushtetutës shqiptare të vitit 1998 nuk ka iniciativë legislative qeveritare apo popullore.

2) Në fazën e dytë Kushtetuta e vitit 1998 në thelb të procedurës së rishikimit ka *shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të Kuvendit*, pavarësisht parashikimit fakultativ të referendumit kushtetues. Konkretisht procedura e rishikimit të Kushtetutës së vitit 1998 parashikohet në nenin 177 të saj: pas propozimit të projekt-amendamentit, shqyrtimit parlamentar mund të vijojë në dy drejtime:

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

Nëpërmjet kësaj procedure Kushtetuta e 1998-ës është rishikuar dy herë: në Janar 2007 dhe në Prill 2008. Në Janar 2007 u modifikuan nenet 109 paragrafi 1 dhe 154 paragrafi 1, të cilët realizuan përkatësisht këto ndryshime zgjatjen nga tre në katër vjet të mandatit të organeve përfaqësuese të njëjësive bazë të qeverisjes vendore, si dhe rritjen e numrit të anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve nga 7 anëtarë në 9 anëtarë. Kurse në Prill 2008 procesi rishikues preku një varg dispozitash (përmendim shfuqizimin e Pjesës së dymbëdhjetë “Për Komisionin Qendror të Zgjedhjeve” dhe modifikimet në nenet 64, 65, 67, 68, 87, 88, 104, 105, 149, që kryesisht kanë të bëjnë me reformat në zgjedhjen e Parlamentit dhe të Presidentit, mocionet e besimit dhe mosbesimit ndaj Kryeministrit, mandatin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe raportin e tij me Kuvendin). Të dy amendamentet u mbështetën nga dy partitë më të mëdha politike Partia Demokratike në pushtet dhe Partia Socialiste e opozitës.

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

Duhet të theksojmë gjithashtu se, neni 177 paragrafi 5 i Kushtetutës përcakton vetëm të drejtën e një të pestës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit për të kërkuar që amendamenti kushtetues i miratuar t’i nënshtrohet referendumit dhe nuk përcakton afatin kohor brenda të cilit grupi i deputetëve mund të ushtrojë këtë të drejtë kushtetuese. Kjo çështje gjen zgjidhje në pjesën “Për referendumet” të Kodit të vjetër Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë (kjo pjesë, sipas nenit 185 të Kodit të ri Zgjedhor të vitit 2008, *“mbetet në fuqi deri në miratimin e ligjit të ri për referendumet e përgjithshme dhe vendore”*), në nenin 123 paragrafi 2 të të cilit përcaktohet se kërkesa për referendum i dorëzohet Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit brenda 15 ditëve nga miratimi i amendamentit kushtetues nga Kuvendi. Në praktikën shqiptare të procedurës së rishikimit të Kushtetutës së v.1998 duhet përmendur nisma e Lëvizjes Socialiste për Integrim për zhvillimin e referendumit kushtetues, sipas procedurës së sipërpërmendur, por që dështoi në mbledhjen në parlament të 28 firmave të nevojshme për t’i drejtuar kërkesën Gjykatës Kushtetuese për t’ia nënshtuar referendumit amendamentet kushtetuese.

ii. Drejtimi tjetër konsiston në nënshtimin ndaj referendumit të projekt-amendamentit kushtetues të propozuar, pasi këtë ta ketë vendosur Kuvendi me shumicë prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve. Referendumi duhet të bëhet jo më vonë se 60 ditë nga miratimi i tij në Kuvend, afat i cili duhet detyrimisht të respektohet. Në këtë rast referendumit i nënshtrohet projekt-amendamenti i paraqitur, ndryshe nga rasti i parë i përmendur kur referendumit i nënshtrohej amendamenti kushtetues i miratuar.

3) Faza e tretë – shpallja – është detyrë e Presidentit të Republikës, i cili, siç e theksuam më sipër, nuk mund të ushtrojë të drejtën e vetos për ligjet e miratuara nga Kuvendi për rishikimin e Kushtetutës (neni 177 paragrafi 6). Siç shihet, edhe në këtë fazë, ka ndryshim mes procesit rishikues dhe procesit të adoptimit të ligjeve të zakonshme, pasi në këtë të fundit Presidentit të Republikës i njihet e drejta e ushtrimit të vetos pezulluese, që konsiston në të drejtën për t’ia kthyer ligjin për rishqyrtim Parlamentit vetëm një herë. Ai, gjithashtu, detyrohet të shpallë ligjin e miratuar me referendum, i cili hyn në fuqi në datën e parashikuar në vetë ligjin (neni 177 paragrafi 7). Ndërsa në rastin kur ligji kushtetues është miratuar nga parlamenti me shumicën e kërkuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të tij dhe nuk ka pasur kërkesë për t’ia nënshtuar referendumit, atëherë mund të themi se, pavarësisht përjashtimit të të drejtës së vetos për shpalljen e ligjeve kushtetuese, kryetari i shtetit në nuk vendoset përpara detyrimit për ta shpallur ligjin, pasi, edhe nëse nuk e bën, pas kalimit të afatit të përcaktuar në vetë kushtetutën ai shpallet në fletoren zyrtare dhe hyn në fuqi sipas të njëjtave modalitete të parashikuara.

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

garantimin e një stabiliteti më të madh në kohë të normave kushtetuese nëpërmjet kërkesës për arritjen e një konsensusi me bazë të gjerë për realizimin e amendamenteve kushtetuese.

2.4. Raportet e ndërsjella ndërmjet normave kushtetuese dhe politikës. Efektet e ndikimit që mund të ushtrojë një rishikim i kushtetutës ndaj një tjetri, veçanërisht i ashtuquajturit “degradim” i kushtetutës.

Nuk mund t’ia mohojmë të drejtën përmbajtjen politike, sidomos nëse kujtojmë që legjislativi kryesor i një shteti përpunohet në kuadër të veprimtarisë së parlamentit, spektri politik i të cilit është përcaktues në reformat ligjore e politike të shtetit. Në këtë kuptim e drejta është edhe një mjet i politikës së shtetit. Në të drejtën politika gjen shprehjen e saj më të drejtpërdrejtë, pasi pikërisht në të drejtën dhe me anë të saj shteti formulon dhe e bën të detyrueshëm vullnetin e tij në shoqëri. Në kushtetutat bashkëkohore vërehet se hartuesi, duke pasqyruar rrethanat e veçanta të kohës së krijimit si dokument politik, është përpjekur të menaxhojë organet politike, t’u garantojë atyre autonominë e për pasojë t’u japë liri veprimi në procesin e rishikimit të kushtetutës. Praktika kushtetuese e shteteve të ndryshme ka pasqyruar raste në të cilat kushtetuta ekzistuese, që nuk ishte më në përshtatje me rrethanat dhe nevojat e kohës, është zëvendësuar me një të re. Kjo mund të thuhet me përgjithësim dhe pa përjashtim për hartimin e kushtetutave të reja të post-ndryshimeve demokratike në të gjitha vendet e Europës Lindore pas rrëzimit të sistemeve komuniste në shtetet përkatëse.

Çështja që parashtrohet është se si kuptohen dhe sa ndikohen ndryshimet e kushtetutës prej analizave e ndikimeve të bëra prej politikës apo sa ndikon prezenca e shumë faktorëve politikë në bllokimin e “rendimentit” të demokracisë a në ligjshmërinë e rishikimeve kushtetuese? Në njëfarë mënyre problemi spostohet tek “rregullat e lojës” dhe tek politikat institucionale. Këto të fundit në terma të përgjithshëm mund t’i përkufizojmë si ato ndërhyrje publike që krijojnë, ndryshojnë apo eliminojnë rregulla dhe struktura, të cilave u japin autoritet brenda kufijve të të cilit prodhohen të gjitha politikat e ardhme qeverisëse. “Rregullat e lojës” përcaktohen së pari në kushtetutë, por jo vetëm aty. Sipas J. Elster [teoricien socio-politik norvegjez, anëtar i Akademisë norvegjeze të Shkencave] në vija të përgjithshme çdo kushtetutë përmban katër lloje normash: 1) mekanizmat e qeverisjes, 2) përcaktimin e të drejtave, 3) procedurat për rishikimin e kushtetutës, 4) shumë prej tyre përfshijnë edhe disa klauzola që rregullojnë kushtet e emergjencës dhe pezullimin e vetë kushtetutës. Edhe rindërtimi i politikave kushtetuese duhet të merret pikërisht me këto tema, duke përfshirë edhe sistemin elektoral si element të rëndësishëm, që jo gjithmonë ka rregullim kushtetues, por rregullohet me ligj. Në këtë fazë paraqet rëndësi që të kuptohet roli i “aktorëve” të ndryshëm dhe interesave përkatëse, pengesat institucionale dhe politike që duhen përballuar, si dhe të gjitha idetë, bindjet, njohuritë, diskutimet dhe çdo element tjetër që konkuron për t’i dhënë formë problemit të politikës që synohet të realizohet.

Të vrojtuar nga jashtë, identiteti, veprimi dhe strategjitë e aktorëve politikë nuk mund të mendohen në një gjendje autonomie nga konteksti i tyre fizik, social dhe institucional. Gjithsesi, aspektet strukturore nuk kanë të gjitha të njëjtën “vështirësi”, në kuptimin që shkalla e tyre e objektivitetit dhe kushtëzimit varion: disa prej tyre janë shumë të vështirë për t’u “manipuluar” prej aktorëve politikë dhe kjo kërkon kohë të gjata (*faktorët bazë*), ndërsa të tjerë përkundrazi

janë të realizueshëm dhe të manipulueshëm lehtësisht (*faktorët e afërt*). Shkalla e afrimit dhe e largimit në “lëvizjen” ndërmjet këtyre faktorëve përbën rrugën e gjetjes së konsensusit për realizimin e politikave të caktuara nëpërmjet të drejtës, por sigurisht që përbën edhe fazën e manipulueshmërisë së aktorëve politikë apo kufizimeve përkatëse të veprimtarisë së tyre dhe rishfaq kërkesën për rregullimin vijues të aspekteve institucionale. Në këtë aspekt historia e shekullit XX është plot me demokraci “të dobëta” që nuk u konsoliduan dot.

Është rasti të përmendim këtu problemin e dobësimit të brendshëm të kushtetutave që ka ardhur si pasojë e rishikimeve të tyre në kohë dhe që ka ardhur si rezultat i ndryshimeve të aktiviteteve të shtetit dhe “kërcënon” t’i bëjë krejtësisht të padobishme disa garanci të rëndësishme kushtetuese, si pasojë e të cilave shpesh herë flitet për të ashtuquajturin “degradim” të kushtetutës. Kushtetutat e periudhës së pas-revolucioneve kapitaliste kishin detyrën e rregullimit juridik të ndarjes së pushtetit politik nga pushtetet e tjera, ashtu si edhe rregullimin e marrëdhënieve mes shtetit dhe shoqërisë në një mënyrë të tillë që shteti të përmbushë rolin e tij si garantues i ligjit duke e parandaluar njëkohësisht atë nga realizimi i ambicieve për kontroll. Pavarësisht se të kufizuara vetëm në realizimin e detyrës së organizimit dhe kufizimit të pushteteve, këto kushtetuta zhvilluan racionalitetin e vet dhe arritën një nivel të lartë autoriteti. Kushtet që çuan në krijimin e këtyre traditave kushtetuese kanë ndryshuar konsiderueshëm; pritishtëritë e borgjezëve, që shoqëria do të mund të krijonte vetë zhvillim e drejtësi dhe që shteti nevojitej thjesht si garantues lirish, nuk u përmbushën dhe që prej atëherë këto bërë janë çështje të angazhimit aktiv të shtetit. Pasojë e kësaj, që prej fillimit të shekullit XIX, ishte zgjerimi i detyrave të shtetit dhe që vazhdon akoma sot kur shteti e konsideron veten përgjegjës për konturimin e rendit shoqëror dhe për ruajtjen e tij. E gjitha kjo mbart me vete edhe pasoja për përmbajtjen kushtetuese të pushtetit politik, një prej të cilave rrjedh edhe prej faktit që zgjerimi i përgjegjësisë të shtetit nuk është shoqëruar me zgjerimin përkatës të të drejtave të tij për të marrë vendime. Disa prej proceseve shoqërore me të drejtë vazhdojnë të jenë të mbrojtura nga kontrolli politik dhe gëzojnë garanci kushtetuese, megjithatë, edhe aty ku kontrolli është ligjërish i mundshëm dhe i pranueshëm, shpesh shfaqet një nevojë e fortë për konsensus saqë shteti indirekt preferon domosdoshmërinë e kontrollit, që e çon atë tek liria e vendimmarrjes.

Në këtë mënyrë, në shqetësimin e vet për të mirën e përgjithshme publike, shteti bëhet i varur nga vullneti dhe gadishmëria e grupeve të veçanta të interesit, të cilët, duke pasur pushtet të mjaftueshëm veto-je, mund të kushtëzojnë gadishmërinë e tyre me “lëshimet” e shtetit. Si një reagim ndaj zhvillimeve të këtilla shteti ka krijuar mekanizma të sofistikuar të negociimit mes interesave publike dhe private, prej të cilave sot varen shumë prej vendimeve të tij. Këto zhvillime kanë pasoja edhe për kushtetutën. Kudo që ligji i përcakton aktivitetet e shtetit në mënyrë të paqartë e të vakët, administrata publike nuk humbet thjesht legjitimitimin demokratik, por edhe angazhimin dhe kontrollin kushtetues. Kërkesat specifike procedurale nuk kanë dëshmuar deri tani aftësinë e plotësimit të këtij boshllëku. Negociimi i masave politike lejon përfshirjen e grupeve të caktuara në procesin e vendimmarrjes së shtetit, grupe të cilat nuk i nënshtrohen kërkesave kushtetuese për legjitimitet dhe përgjegjësi. Për më tepër, një proces i tillë ndonjëherë prodhon edhe vendime që i shmangen masave procedurale, që kushtetuta i parashikon për vendimet me karakter të përgjithshëm detyrues. Megjithatë nuk duhet arritur në përfundimin që shteti duhet t’i braktisë këto aktivitete që nuk janë subjekt i kontrollit kushtetues, pasi kjo jo vetëm do të përbënte humbje të legjitimitetit, por do të vinte në kundërshtim edhe me dispozitat kushtetuese që i referohen shtetit të mirëqënies (*welfare state*). Në vend të kësaj duhen

bërë përpjekje për të përshtatur kërkesat kushtetuese me rrethanat e ndryshuara, që nuk përbën një sipërmarrje të lehtë dhe as jurisprudenca nuk ka siguruar zgjidhje bindëse.

Kështu në doktrinën kushtetuese gjermane Dieter Grimm shtron për diskutim çështjen nëse lojtarët e politikës së ditës duhet të mbeten ekskluzivisht përgjegjës për ratifikimin e rekomandimeve të reformës së tyre, që përbën në fakt rihapjen e debatit kushtetues që karakterizoi ndryshimet kushtetuese në Gjermani që nga 1990-a: rishikimi i Kushtetutës si pjesë e veprimeve të rutinës parlamentare apo kalimi i një ligji me referendum, a i jep legjitimitet një rishikimi të ligjit themelor pas ngjarjes së shënuar të ribashkimit? Kishte shumë argumenta në favor të rishikimit të Ligjit Themelor me referendum, pasi plebishiti përbën një formë të vlefshme për t'i siguruar vetes një kushtetutë, por gjithsesi ai, në veçanti, ka treguar se legjitimiteti i një kushtetute nuk varet nga plebishiti: kushtetutat duhet të bazohen në një konsensus të qëndrueshëm, prandaj edhe plebishitet e kaluara kanë pushtet bindës të kufizuar dhe aq më pak ka kuptim që kjo procedurë të përdoret tani. Miratimi i kushtetutave me plebishit i korrespondon traditave të revolucioneve të fundshekullit XVIII dhe përban edhe një arsyetim të brendshëm që e ka origjinën nga funksioni i kushtetutave; ato shprehin konsensusin mbi bazën e të cilit shoqëria bjen dakort politikisht dhe në të cilin përcaktohen edhe dallimet mes mendimeve dhe interesave. Lejimi i qeverisësve për të ndryshuar rregullat dhe kushtet e qeverisjes do të vendoste në rrezik legjitimitimin dhe kufizimin e funksioneve të kushtetutës, prandaj kundër këtij risku Ligji Themelor vetëmbrohet me pengesat e vëna në nenin 79 paragrafi 3 dhe me kërkesën e shumicës së cilësuar. Për aq kohë sa asnjë parti nuk kontrollon 2/3 e Bundestag-ut dhe Bundesrat -it, qeveria dhe opozita janë të detyruara të bien dakort për ndryshimet e kushtetutës. Reforma kushtetuese e vitit 1993 duket se ka për të qenë më e plotë dhe me ndikimin më të gjerë në historinë e Ligjit Themelor Gjerman, që eklipson edhe ndryshimet e rëndësishme kushtetuese që duhet të bëheshin në vitin 1969 me rastin e riarmatimit, legjislationit të emergjencës dhe reformave financiare të sistemit federal. Edhe reformat në kuadër të ratifikimit të traktateve komunitare dhe evoluimit të Bashkimit Europian përbëjnë më shumë se vetëm një ndryshim brenda vetë sistemit, prandaj edhe flitet shpesh në doktrinë për nevojën e referendumit kushtetues të detyrueshëm për miratimin e amendamenteve kushtetuese, në mënyrë që ndryshime të një karakteri të tillë të mos u lihen “lojtarëve” dhe anëtarëve të institucioneve politike për veten e tyre.

Problemet e ndikimit të politikave në nivel kushtetues apo të dobësimit të brendshëm të kushtetutës që ka ardhur si pasojë e rishikimit në kohë e gjejmë edhe në Britaninë e Madhe, në qendër të sistemit kushtetues të të cilës është sovraniteti i parlamentit. Përmendim këtu një varg problemesh që kanë lindur në 15 vitet e fundit prej disa ligjeve për tema themelore, që kanë modifikuar në mënyrë të konsiderueshme aspekte themelore të rendit kushtetues. Në mënyrë të veçantë i bëhet referim këtu ligjeve që kanë miratuar reformën e viteve 1997-1998 të të ashtuquajturit “degradim”, ligjit për të drejtat themelore të vitit 1999 (*Human Rights Act, 1999*) të miratuar në përmbushje të dispozitave të Traktatit Europian të Nicës; reformës së Dhomës së Lordëve (*House of Lords Act, 1999*); reformës kushtetuese të vitit 2005 që shfuqizoi Zyrën historike të Lordit Kancelar dhe modifikoi rrënjësisht sistemin e organizimit të Drejtësisë dhe raportet mes pushteteve të shtetit, etj. Ligje të tilla, duke modifikuar në thelb disa elementë zakonorë të sistemit, tërhoqën vëmendjen mbi mundësinë që “sovraniteti” i parlamentit të mund të kufizohet apo të vetë-kufizohet nga disa ligje themelore. Këtij problemi i është vënë theks i veçantë përse i përket të drejtave të njeriut, rregullimi i të cilave me ligjin e vitit 1999 vuri në dyshim rregulla juridike të konsoliduara në formë zakonore në shekuj dhe të konfirmuara nga

jurisprudenca e gjykatësve të common law. Reforma e 2005-ës preku aspekte të ndryshme të rendit juridik, të gjitha me karakter thelbësisht kushtetues, dhe ishte e lidhur ngusht edhe me reformën bashkohore të Dhomës së Lartë: u parashikua krijimi i një Gjykate të Lartë të mirfilltë, që duhet të zëvendësojë Komitetin e Apelit të Dhomës së Lordëve, në cilësinë e vet si gjykata më e lartë e drejtësisë civile dhe penale; asaj i janë transferuar edhe kompetencat për çështjet e lidhura me “degradimin”, që deri atëherë i përkisnin Komitetit Gjyqësor (në varësi të ekzekutivit).

Duhet pasur parasysh se përveç rasteve, në të cilat ndryshimi i sistemeve ekonomike dhe politike passjell krijimin e një kushtetutë tërësisht të re, ndikimi i ndërsjelltë i politikës dhe i normave kushtetuese vihet re edhe në raste të tjera, në të cilat ndonjë rishikim i kushtetutës mund të nxisë për të ardhmen edhe ndonjë rishikim tjetër të mundshëm të tekstit kushtetues, qoftë edhe në ndonjë pjesë tjetër të tij, apo mund të krijojë rregulla të reja të ndërveprimit të institucioneve që mund të sjellin efekte të paparashikuara “reagimi” nga një nivel në tjetrin (nga kushtetues në politik dhe anasjelltas) dhe, për të njëjtin nivel, nga një “pjesë” e tij në tjetrën. Mund të përmendet këtu modifikimi i Titullit V të Kushtetutës italiane, i cili solli të nevojshëm rishkrimin e Titullit I dhe, po për të njëjtën gjë, edhe titujt e tjerë; ndryshimi i parë krijoi një lloj “kompensimi” të asaj që ndryshe do të mund të paraqitej si faktor çekuilibri të tepërt të tërë sistemit institucional, për shkak të një “degradimi” po njësoj të tepërt të funksioneve dhe kompetencave të Rajoneve (dhe të autonomisë në përgjithësi), madje pikërisht “pika kthesë” për rishikimin e mëtejshëm të kushtetutës, veçanërisht për sa i përket formës së shtetit, ndodhi si pasojë e riformulimit të Titullit V. Ndryshimet e futura në sistemin kushtetues italian kishin të bënin mbi të gjitha me rolin dhe pozicionin e legjislatorit shtetëror dhe atij rajonal. Pas kësaj reforme sistemi kushtetues italian karakterizohet nga fakti që, në zbatim të nenit 117 paragrafi 6 i Kushtetutës, kompetenca legjislative e mbetur, madje edhe ajo me karakter të përgjithshëm, i takon legjislatorëve rajonalë. Në sistemin e krijuar nga reforma e Titullit V vihet në qendër një pluralitet vendimmarrësish dhe për pasojë merr rëndësi të veçantë diferencimi i lidhur me shumëllojshmërinë e niveleve vendimmarrëse dhe gjerësinë e kompetencave të tyre. Kjo reformë ka sjellë si pasojë që kuadri i ri kushtetues të karakterizohet nga një kompleksitet në rritje që i jep jetë një procesi decentralizimi që duket se do të vijojë më tej.

Së fundi, mund të themi që ndryshimet kushtetuese janë të ndikueshme prej faktorëve politikë, por masa e ndikimit apo e bllokimit, sipas rastit, përcaktohet nga mundësia e tyre për të kontrolluar “rregullat e lojës” e në këtë mënyrë për të realizuar politikat institucionale të synuara. Në ndonjë rast ndryshimi në kohë i kushtetutave dhe ndikimi i politikave në to ka çuar edhe në dobësimin e brendshëm të kushtetutave, siç flitet për reformat në sistemin kushtetues të shteteve anëtare të Bashkimit Europian si pasojë e evoluimit të tij, reforma të cilat përbëjnë më shumë se vetëm një ndryshim brenda vetë sistemit, ashtu siç praktika kushtetuese e vendeve të Europës Lindore pas rrëzimit të sistemeve komuniste ka pasqyruar raste në të cilat kushtetuta ekzistuese, që nuk ishte më në përshtatje me rrethanat dhe nevojat e kohës, është zëvendësuar me një të re.

2.4.1. Raportet e ndërsjella ndërmjet normave kushtetuese dhe politikës – rasti i Shqipërisë.

Ndikimi i ndërsjellë ndërmjet normave kushtetuese dhe politikës, megjithëse është pothuaj gjithmonë i pranishëm, nuk është gjithmonë lehtësisht i dallueshëm. Siç iu referuam edhe pak më sipër, rindërtimi i politikave kushtetuese duhet të merret edhe me sistemin elektoral si element të rëndësishëm, që jo gjithmonë ka rregullim kushtetues, por rregullohet me ligj, proces në të cilin paraqet rëndësi që të kuptohet roli i “aktorëve” të ndryshëm dhe interesave përkatëse, si dhe çdo element tjetër që paraqet rëndësi në realizimin e politikës së synuar. Ndryshimet elektorale kanë efekt edhe në ndryshimet kushtetuese dhe anasjelltas, pasi sistemi elektoral ndikon direkt në sistemin e qeverisjes nëpërmjet mundësisë së ndikimit në përcaktimin e spektrit parlamentar dhe shumicave të mundshme për realizim reformash në nivel kushtetues. Në kuadrin e efekteve dhe ndryshimeve të tilla mund të përmendim rishikimet e Kushtetutës tonë të 1998-ës në Janar 2007 dhe Prill 2008.

Me rishikimin e kushtetutës të realizuar në Janar 2007 u ndryshua neni 109 pika 1, që zgjati nga tre në katër vjet mandatin e organeve përfaqësuese të njëjësive bazë të qeverisjes vendore, si dhe u riformulua neni 154 pika 1, riformulim i cili në thelb vetëm rrit numrin e anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve nga 7 anëtarë në 9 anëtarë, që në fakt ishte ndikim politik që vinte prej këmbënguljes së një partie parlamentare për t’u përfaqësuar në komision dhe me të drejtë në fakt, nëse i bëjmë analizë tani *a posteriori*, ky rishikim mund të cilësohet si rishikim “kozmetik” i kushtetutës tonë dhe me të vërtetë një vit pas ndryshimeve të 2008-ës numri i anëtarëve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve zbriti sërish në 7 anëtarë.

Reformat kushtetuese të Prillit 2008 përbëjnë një “revolucion të vogël” kushtetues duke pasur parasysh gjerësinë e konsiderueshme të ndryshimeve, si dhe numrin dhe përmbajtjen e dispozitave “të prekura” të kushtetutës. U shfuqizua Pjesa e dymbëdhjetë “Për Komisionin Qendror të Zgjedhjeve”, kurse ndryshimet në nenet 64, 65, 67, 68, 87, 88, 104, 105 dhe 149 kryesisht kanë të bëjnë me reformat në zgjedhjen e Parlamentit dhe të Presidentit, mocionet e besimit dhe mosbesimit ndaj Kryeministrit, mandatin e Prokurorit të Përgjithshëm dhe raportin e tij me Kuvendin. Për realizimin e këtyre reformave kushtetuese u siguroi një bazë e gjerë mbështetje, pasi ato u mbështetën nga dy partitë më të mëdha politike Partia Demokratike në pushtet dhe Partia Socialiste e opozitës. Në lidhje me ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 Komisioni i Venecias, siç e theksuam edhe më përpara, fillimisht kritikoi mënyrën e shpejtë në të cilën u miratuan këto amendime pa diskutim të gjerë publik; kritikoi gjithashtu se ndryshimi i nenit 105 pika 1 që i referohet të drejtës së Kryeministrit për të kërkuar mocionin e besimit ndaj Këshillit të Ministrave, duke vërejtur, ndër të tjera, se “*ndryshon balancën mes Kuvendit dhe Qeverisë, përforcon pozitën e Kryeministrit dhe e bën opozitën më të etur për të prezantuar mocion mosbesimi*”; sidoqoftë u shpreh për amendamentet përkatëse se ishin përgjithësisht në përputhje me standartet europiane, për shkak të respektimit formal të procedurës në përputhje me parashikimet kushtetuese të nenit 177.

Reforma kushtetuese e 2008-ës, me të drejtë, u cilësua “formalisht e rregullt”, pasi kufizimet formale të procedurës së rishikimit u respektuan dhe u zbatuan me përpikmëri në parlament, përveç sigurimit të një baze të gjerë mbështetjeje për miratimin e ndryshimeve kushtetuese, sepse

me të vërtetë parashikimi i procedurave “të vështirësuara” për rishikimin ka pikërisht këtë qëllim: arritjen e konsensusit më të madh (duke siguruar të paktën miratimin e partisë më të madhe opozitare) për realizimin e aktit juridiko-politik me fuqi më të madhe në vend.

Nga ana tjetër, vlen të theksojmë se që në atë kohë pati debate lidhur me disa prej ndryshimeve kushtetuese të realizuara, pavarësisht se qëllimi kryesor, për të cilin u iniciuan dhe u ra dakort për ndryshimet kushtetuese, ishte reforma zgjedhore dhe ndryshimi i dispozitave përkatëse kushtetuese. Nga disa forca politike, por edhe nga juristë të ndryshëm, u diskutua si problematike mundësia e një mocioni besimi në “dorë” të një kryeministri të fortë, edhe pse neni 105 paragrafi 1 ishte marrë nga eksperiencia kushtetuese gjermane; diskutohet dhe akoma tani vlerësohet si problematik ndryshimi i nenit 87 për zgjedhjen e Presidentit të Republikës; së bashku me vërejtjet nuk mungojnë as sugjerimet për mundësinë e ri-rregullimit të këtyre neneve të shumë-diskutuara, si edhe për ndryshime të tjera përsa i përket mundësisë së krijimit të një hapësire më të madhe Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese pa u kufizuar vetëm tek çështjet që lidhen me interesat e tij, rihidhet në diskutim statusi i Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve, spektri politik i anëtarësisë së tij, etj.

Reforma zgjedhore ndryshoi “rregullat e lojës” dhe zbatimi i saj në zgjedhjet e përgjithshme të Qershorit 2009, në vend që të figuronte si zgjidhja më e përshtatshme e “problemeve” të qeverisjes të dy partive më të mëdha politike, duket sikur i deformoi qëllimet fillestare të tyre dhe për pasojë që prej dy vjetësh gjendemi në situatën e ngërçit politik, që pasqyrohet e tëra në problematika zinxhir të mos-realizimit të reformave ligjore e institucionale të nevojshme. Tashmë gjendemi sërish përpara mundësisë së rishikimit të radhës të kushtetutës tonë të ngurtë, që vjen prej propozimit të Partisë Socialiste në opozitë, e cila bën presion për ofrimin e një “pakete ndryshimesh kushtetuese” si mundësi negociimi për bashkëpunimin vijues në reformat ligjore e institucionale të nevojshme në vend. Ka shumë gjasa që me këto propozimet e reja për ndryshime kushtetuese Partia Socialiste të kërkojë që të ribëjë sërish rregullat e lojës. Nuk e shohim si problematik vetëm faktin e rishikimit për herë të tretë në periudhën 4-vjeçare 2007-2011 të një kushtetute që është hartuar në frymën për të garantuar qëndrueshmëri dhe jo ndryshim të vazhdueshëm të “rregullave të lojës”, por edhe pasigurinë nëse e njëjta politikë, që “prodhoi” reformat kushtetuese të 2007-ës dhe 2008-ës, do të tregojë maturinë dhe kujdesin e duhur në modifikimet e ardhshme kushtetuese, pasiguri e cila vjen prej mungesës së dukshme të ekuilibrit ndërmjet rregullave kushtetuese dhe rregullsisë së politikës, që shfaqet edhe në mungesën e vullnetit të deritanishëm për realizimin e reformave ligjore.

2.4. Konkluzione

Kërkesa për ndryshime kushtetuese dhe problematika përkatëse në analizën e bërë deri tani paraqiten jo thjesht të lidhura me nevojën për të aktualizuar rendin juridik kushtetues që nuk i përgjigjet më rrethanave aktuale, por edhe me rrethanat apo kushtet që e kërkojnë një gjë të tillë, madje duket se mbi të gjitha duhet që aktorët politikë të momentit t’i dëshirojnë ndryshimet e propozuara kushtetuese. Problematika e kushtetutave të ngurta shfaqet pikërisht në rastet kur lind apo bëhet i nevojshëm rishikimi i tyre dhe detyrimi për të ndjekur vetëm mënyrën e parashikuar në vetë atë. Nga analiza e bërë deri tani mund të paraqesim disa konstatime:

v Në kuadër të problemeve që lidhen me rishikimin e kushtetutës bën pjesë edhe nevoja faktike dhe historike për rishikim, që mund të vijë si pasojë e shkaqeve që sjellin të nevojshëm rishikimin e tekstit kushtetues, shkaqe të cilat bëhen përcaktuese edhe në vetë përmbajtjen e tekstit të rishikuar. Duke pranuar se procedura e rishikimit kushtetues zhvillohet në kuadër të konfliktit politik dhe institucional, mendojmë se për realizimin faktik dhe me sukses të rishikimit duhen konsideruar disa probleme që janë të ndërruar prej njëri-tjetrit: vullneti politik i kujt është në gjendje të kontrollojë organet që në ndonjë farë mënyre janë të përfshira apo do të përfshihen në procedurën e rishikimit; zgjedhja e procedurës që do të ndiqet për rishikimin, zhvillimi i vetë kësaj procedure, si dhe ekzistenca e kufizimeve të vendosura në procesin e rishikimit; përmbajtja objektive e rishikimit.

v Ndryshimet kushtetuese janë të ndikueshme prej faktorëve politikë, por masa e ndikimit apo e bllokimit, sipas rastit, përcaktohet nga mundësia e tyre për të kontrolluar “rregullat e lojës” e në këtë mënyrë për të realizuar politikat institucionale të synuara. Në ndonjë rast ndryshimi në kohë i kushtetutave dhe ndikimi i politikave në to ka çuar edhe në dobësimin e brendshëm të kushtetutave, siç flitet për reformat në sistemin kushtetues të shteteve anëtare të Bashkimit Europian si pasojë e evoluimit të tij, reforma të cilat përbëjnë më shumë se vetëm një ndryshim brenda vetë sistemit, ashtu siç praktika kushtetuese e vendeve të Europës Lindore pas rrëzimit të sistemeve komuniste ka pasqyruar raste në të cilat kushtetuta ekzistuese, që nuk ishte më në përshtatje me rrethanat dhe nevojat e kohës, është zëvendësuar me një të re.

Problematikën e gjetjes së vullnetit politik të kujt është në gjendje të kontrollojë organet për realizimin e rishikimit e gjejmë edhe në praktikën shqiptare të viteve të fundit të ndryshimeve të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë të vitit 1998, përkatësisht në Janar 2007 dhe në Prill 2008, ndryshime të cilat u bënë pikërisht si pasojë e kompromisit paraparak të partive politike opozitare, do të thotë që ishte vullneti politik i organeve të përfshira në procedurën e rishikimit, ai që bëri të mundur realizimin në fakt të rishikimeve kushtetuese të propozuara.

v Ekzistenca e procedurës së veçantë të rishikimit në kushtetutat e ngurta nënvizon njëkohësisht karakterin e qëndrueshëm të tekstit dhe atë të vështirësuar të modifikimit të paktit kushtetues fillestar, vështirësi e cila paraqitet në secilën prej fazave të procesit rishikues, ku në kushtetutat në shqyrtim vihen re, përveç elementëve të përbashkët, edhe karakteristika specifike për çdo rast konkret:

- i. Kështu, në fazën e parë, të iniciativës për të propozuar rishikimin e kushtetutës, kemi vënë re një diversitet zgjidhjesh të parashikuara në kushtetutat në shqyrtim, ku flitet për iniciativë parlamentare, iniciativë presidenciale, iniciativë qeveritare apo iniciativë popullore, madje shpesh kjo nuk është lënë prerogativë e një organi të vetëm, vetëm e qeverisë apo parlamentit apo kryetarit të shtetit, por zakonisht janë përdorur zgjidhje të kombinuara ose alternative. Duke pasur parasysh këtë fakt mendojmë se edhe në nenin 177 paragrafi 1 të Kushtetutës sonë të vitit 1998 nisma për rishikimin e kushtetutës si prerogativë ekskluzive Kuvendit me “*jo më pak se 1/5 e anëtarëve të tij*” mund të mos ishte kufizuar vetëm në ekskluzivitetin e iniciativës parlamentare, por mund të ishin parashikuar edhe zgjidhjet e tjera alternative të iniciativës qeveritare apo presidenciale, siç, edhe më parë, parashikohej në nenin 43 të Dispozitave Kryesore Kushtetuese të vitit 1991.

- ii. Në fazën e dytë të procesit rishikues paraqiten të rëndësishëm përcaktimi i organit kompetent për realizimin e procedurës së rishikimit të kushtetutës, si dhe përcaktimi i formës së procedurës që duhet të ndiqet prej tij (apo formulës përkatëse siç iu referuam në kapitullin e parë). Organi kompetent për realizimin e procesit rishikues në kushtetuta të ndryshme përcaktohet sipas dy sistemeve: 1) nga organe të posaçme (*sistemi i parë*), 2) nga organet legjislative të zakonshme (*sistemi i dytë*).

Në kushtetutat të cilat për rishikimin parashikojnë ndërhyrjen e *organeve të posaçme*, procedura e zbatuar ka ngjashmëri dhe i përafrohet procedurës origjinare të hartimit të tekstit kushtetues dhe zhvillohet nëpërmjet një Asambleje Kushtetuese apo Konvente të posaçme (në Bullgari), një Asambleje Kombëtare të formuar nga bashkimi i dy dhomave të parlamentit (në Francë, Belgjikë e Rumani) apo ndërhyrjes së nevojshme të shteteve anëtare në rastin e shtetit federal.

Shumica e kushtetutave të ngurta në shqyrtim zbatojnë sistemin e dytë të shqyrtimit dhe të miratimit të amendamenteve kushtetuese nga organet e zakonshme legjislative dhe parashikojnë një shumëllojshmëri zgjidhjesh, ku shumicën e cilësuar prej 2/3 apo 3/5 (sipas rastit) për realizimin e miratimit përkatës nuk e parashikojnë thjesht të vetme siç e gjejmë në Hungari ku “*Një shumicë prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit kërkohet për të amenduar Kushtetutën dhe për disa vendime të specifikuar në të*” apo siç parashikohet në Ligjin tonë “*Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese*” sipas nenit 43 të të cilit ndryshimet përkatëse mund të miratoheshin nga Kuvendi Popullor me shumicë të cilësuar prej dy të tretash të të gjithë deputetëve, por përgjithësisht shfaqet në format e tjera, e shoqëruar me votim të mëpasshëm, ndonjëherë shpërndarjen e parlamentit apo edhe me referendum kushtetues të detyrueshëm a fakultativ.

- iii. Në përfundim të analizës së bërë për fazën e tretë të procesit rishikues mund të konstatojmë në mënyrë të përmbledhur që:

ü kushtetutat në shqyrtim përgjithësisht e kanë parashikuar shpalljen e ligjeve që rishikojnë kushtetutën si prerogativë të kryetarit të shtetit, ndërsa në ndonjë rast të veçantë është përfshirë në kompetencat e kryetarit të parlamentit (si në Bullgari, Slloveni e Kroaci);

ü mungon e të drejta e vetos pezulluese të kryetarit të shtetit për shpalljen e ligjeve kushtetuese gjendet në parashikimet e Kushtetutës çeke (neni 50 paragrafi 1) dhe në Kushtetutës tonë (neni 177 paragrafi 6);

ü koha e shpalljes apo hyrjes në fuqi të ligjeve që rishikojnë kushtetutën paraqitet me disa varietete zgjidhjesh tek kushtetutat në shqyrtim në varësi të traditave kushtetuese të shtetit apo vullnetit të hartuesit kushtetues, prandaj nuk mund të themi me siguri një rregull të përgjithshëm për të.

v Procedura e rishikimit të Kushtetutës sonë, e parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës, luan një funksion garantimi të dyfishtë, pasi kjo dispozitë, përveç sigurimit të “ngurtësisë” kushtetuese në krahasim me ligjet e zakonshme, synon garantimin e një stabiliteti më të madh në kohë të normave kushtetuese nëpërmjet kërkesës për arritjen e një konsensusi me bazë të gjerë për realizimin e amendamenteve kushtetuese.

- i. Formula e rishikimit e parashikuar në kushtetutën tonë, duke mos qenë shumë e ngurtë dhe tepër e vështirë për tu realizuar aq sa për të penguar ndryshimet e nevojshme që mund të sillnin bllokim institucional apo mos-efektivitet, duket e përshtatshme për të garantuar edhe elasticitetin e duhur për të realizuar ndryshimet e nevojshme apo që i dikton koha, madje në të pasqyrohet edhe dëshira e etërve kushtetues për të mundësuar ndryshimin e kushtetutës nëpërmjet konsensusit më të gjerë të mundshëm në pamundësinë për të ditur paraprakisht se sa e zbatueshme do të ishte ajo.
- ii. Parashikimi që projekt-amendamenti kushtetues apo amendamenti kushtetues i miratuar, respektivisht sipas kërkesave të nenit 177 paragrafët 4 e 5, t'i nënshtrohet referendumi fakultativ në rast se kjo kërkohet nga një e pesta e anëtarëve të tij, mendojmë se është një faktor pozitiv për shkak se, duke i dhënë të drejtën një pakice parlamentare që t'ia nënshtrojë miratimit popullor ndryshime të tilla, krijon mundësinë e reflektimit të mëtejshëm për to.
- iii. Nëse në procedurën e rishikimit të kushtetutës tonë do të ishte parashikuar realizimi i një referendumi kushtetues të detyrueshëm për miratimin përfundimtar të amendamenteve kushtetuese, mendojmë se kjo mund të kishte pasur efekt negativ ose bllokues në rast të nevojës për ndryshime të disa dispozitave kushtetuese dhe do t'i kishte dhënë “ngurtësi” të tepruar kushtetutës tonë – mund të guxojmë me përdorimin e kësaj terminologjie, por duke pasur parasysh procesin e miratimit të kushtetutës të gërshetuar me mendimet politikisht të ndryshme për vlerësimin e saj nga partitë kryesore politike (pavarësisht vlerësimeve pozitive të Komisionit të Venecias) dhe rezervat ose pasiguritë nëse ajo do të ishte efektive, duhej lënë hapësira e nevojshme që kushtetuta të mos bëhej faktor bllokimi për reformat e ardhshme institucionale për shkak të tranzicionit të zgjatur.
- iv. Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 në Shqipëri dhe reforma zgjedhore pasuese ndryshuan “rregullat e lojës” dhe zbatimi i saj në zgjedhjet e përgjithshme të Qershorit 2009, në vend që të figuronin si zgjidhja më e përshtatshme e “problemeve” të qeverisjes të dy partive më të mëdha politike, duket sikur i deformuan qëllimet fillestare të tyre dhe për pasojë që prej dy vjetësh gjendemi në situatën e ngërçit politik, që pasqyrohet e tëra në problematika zinxhir të mos-realizimit të reformave ligjore e institucionale të nevojshme. Tashmë gjendemi sërish përpara mundësisë së rishikimit të radhës të kushtetutës tonë të ngurtë, që vjen prej propozimit të Partisë Socialiste në opozitë, e cila bën presion për ofrimin e një “pakete ndryshimesh kushtetuese” si mundësi negociimi për bashkëpunimin vijues në reformat ligjore e institucionale të nevojshme në vend. Ka shumë gjasa që me këto propozimet e reja për ndryshime kushtetuese Partia Socialiste të kërkojë që të ribëjë sërish rregullat e lojës.
- v. Nuk e shohim si problematik vetëm faktin e rishikimit për herë të tretë në periudhën 4-vjeçare 2007-2011 të një kushtetute që është hartuar në frymën për të garantuar qëndrueshmëri dhe jo ndryshim të vazhdueshëm të “rregullave të lojës”, por edhe pasigurinë nëse e njëjta politikë, që “prodhoi” reformat kushtetuese të 2007-ës dhe 2008-ës, do të tregojë maturinë dhe kujdesin e duhur në modifikimet e ardhshme kushtetuese, pasiguri e cila vjen prej mungesës së dukshme të ekuilibrit ndërmjet rregullave kushtetuese dhe rregullsisë së politikës, që shfaqet edhe në mungesën e vullnetit të deritanishëm për realizimin e reformave ligjore.

KAPITULLI 3

VEÇORITË E RISHIKIMIT TË KUSHTETUTËS NË RAPORT ME FORMËN E SHTETIT

Procedura për rishikimin e kushtetutës në trajtimin e deritanishëm krahasues është bërë duke marrë si element krahasimor formulën përkatëse të rishikimit të parashikuar në vetë kushtetutën. Me të drejtë paraqitet si moment i rëndësishëm në procesin e rishikimit të kushtetutës përcaktimi i organeve kompetente për realizimin e procesit rishikues: organeve të posaçme ose atyre legislative të zakonshme. Objekti i trajtimit në vijim është prezantimi i karakteristikave të procesit rishikues në raport me formën e shtetit, duke marrë si element krahasimi formën përkatëse të organizimit të shtetit dhe jo thjesht formulën e rishikimit me synimin për të evidentuar karakteristikat e formulave të rishikimit të përdorura në forma të ndryshme shtetesh, pasi e ndryshme dhe përgjithësisht më e thjeshtë paraqitet procedura e rishikimit në shtetet unitare dhe karakteristika të tjera gjejmë në shtetet rajonale e federale, ku për ndryshime të

caktuara kushtetuese, siç do ta shohim në vijim, kërkohet përfshirja e komunitetit përkatës apo ndërhyrja e shteteve anëtare, prandaj, siç shihet, theksi këtu vihet në dallimin ndërmjet unitetit apo pluralitetit të qendrave vendim-marrëse. Edhe në formën e shtetit socialist procedura e rishikimit parapet tipologji të veçantë, si dhe karakteristika të përbashkëta në pothuaj të gjitha kushtetutat e shteteve të sistemit ekonomik-politik socialist.

3.1. Veçoritë e procedurës së rishikimit të kushtetutës në shtetet unitare

Shteti unitar karakterizohet nga uniteti territorial dhe përgjithësisht detyrë kryesore e shtetit historikisht është paraqitur integrimi i diversiteteve të territorit dhe komunitetit përkatës. Uniteti territorial nuk duhet konsideruar thjesht si unitet shoqëror, etnik, kulturor, gjuhësor apo fetar, pasi, përkundrazi, pothuaj kudo mbeten disa diferencime të brendshme të rëndësishme. Integrimi i këtyre diferencimeve shfaqet i ndryshëm në shtete të ndryshme sipas vështirësisë së realizimit dhe sipas kulturës specifike apo kontekstit të përgjithshëm, pasi kërkesat e unitetit territorial nuk janë perceptuar kudo në mënyrë të njëjlojtë në të gjitha shtetet unitare. Koncepti i shtetit unitar është i lidhur me historikun dhe perceptimin në kohë të unitetit territorial, me konceptin e sovranitetit dhe me rolin që konkretisht kanë luajtur në secilin shtet komunat e veçanërisht qytetet e mëdha. Ajo që duket se ka më shumë peshë në analizë të fundit është pikërisht roli i shtetit dhe i sovranitetit. Lidhur me këtë kundërshtimi kryesor është krijuar nga Franca në njërin anë dhe Britania e Madhe në anën tjetër.

Franca vë theksin mbi sovranitetin e kombit, pastaj mbi atë të shtetit dhe shpall karakterin e pandashëm si të këtij sovraniteti ashtu edhe të republikës, duke ilustruar kështu lidhjen ndërmjet të dy koncepteve. Britania e Madhe ia atribuon sovranitetin parlamentit dhe e nënshton shtetin ndaj tij; kështu uniteti do të jetë ajo që do dëshirojë parlamenti. Në të vërtetë vetëm koncepti francez shfaqet këtu si modeli më real, i cili, më herët falë revolucionit e në vijim nën efektin e pushtimeve napoleoniane, ka influencuar një pjesë të mirë të Europës dhe ka imponuar një konceptim ekzigent të unitetit. Organizimi i shteteve unitare deri në stadin aktual nuk i është përmbajtur modelit fillestar, sidomos përsa i përket raporteve mes pushtetit qendror dhe komuniteteve lokale, pasi shumica e shteteve unitare që ndoqën modelin francez tashmë paraqiten me një nivel mjaftueshmërisht të lartë decentralizimi. Madje disa prej tyre si Italia apo Spanja zhvilluan një shkallë të tillë decentralizimi politik saqë, pavarësisht cilësimit në kushtetutat përkatëse si shtete unitare, doktrina kushtetuese bashkëkohore i cilëson si “shtete rajonale” tashmë.

Një karakteristikë themelore e shtetit unitar, sipas përkufizimit klasik, është pasja e një qendre të vetme përgjegjësie dhe vendimmarrjeje. Pra, çdo gjë i jepet shtetit qendror dhe çdo gjë buron prej tij dhe asnjë prej organeve qendrore i pajisur me funksione shtetërore nuk mund të konkurohet në nivel lokal. Kategorizimi i shteteve federale dhe atyre rajonale në një kategori të vetme, krejtësisht të dallueshme nga shteti unitar, është më i kuptueshëm në logjikën interpretuese të doktrinës juridike bashkëkohore, e cila shtetin federal e cilëson jo si një bashkim shtetesh dhe as si një shtet i decentralizuar, por si një shtet institucionalisht i decentralizuar dhe shtetet anëtare nuk janë thjesht organe lokale të shtetit qendror, por ente territoriale të varura nga ky shtet e për pasojë janë subjekte të vetë shtetit në kuptimin e gjerë. Zhvillimi i procesit të

decentralizimit ka çuar në evoluimin e këtyre dy shteteve nga ‘unitare’ në ‘rajonale’ në klasifikimet e bëra nga doktrina juridike kushtetuese.

Proçesi i decentralizimit është realizuar mjaft mirë edhe në Portugali, por atje parashikimet e nenit 6 të Kushtetutës përjashtojnë indirekt transformimin në një sistem federal; Portugalia cilësohet si një shtet unitar, por që ka dy rajone autonome: Azores dhe Madeira. Një përpjekje për t’ia shtuar cilësimin ‘rajonat’ termit ‘unitar’ në titullin e nenit 6 të kushtetutës portugeze u hodh poshtë gjatë rishikimeve të vitit 2004.

Në teorinë dhe praktikën kushtetuese europiane kërkesat dhe përfshirjet konkrete të cilësimit ‘unitar’ variojnë mjaft ndjeshëm.

Procedura e rishikimit të kushtetutave të shteteve unitare përgjithësisht nuk shfaqet shumë e komplikuar dhe kryesisht realizohet në kuadër të veprimtarisë së organeve të zakonshme legjislative. Në krahasim me problemin e alternativës ndërmjet pamodifikueshmërisë dhe modifikimit total, futja në kushtetutë e klauzolave të rishikimit ofron një rrugë daljeje.

Formulat e rishikimit të kushtetutës, që konkretizohen në procedura të rënduara, janë një mënyrë për të bërë të modifikueshëm një tekst të caktuar, i cili në mungesë të këtyre do të ishte krejtësisht i pamodifikueshëm. Ato, në vend që të përbëjnë shkakun e ngurtësisë, përfaqësojnë një konfirmim ose një mundësi efektive që t’i nënshtrohet rishikimit një kushtetutë e shkruar.

Këto formula përbëjnë garancinë e ngurtësisë së kushtetutës për sa kohë që nëpërmjet tyre mund të evitohet “përmbysja” e saj duke i lejuar tekstit kushtetues që të zgjasë në kohë. Normat kushtetuese që parashikojnë një procedurë të veçantë rishikimi, nëse vihen përballë kushtetutave të pamodifikueshme në mënyrë *explicite* apo *implicite*, provokojnë një “dobësim” të ngurtësisë kushtetuese, prandaj për parashikimin afatgjatë ato përbëjnë “garanci” për vetë kushtetutën. Ngurtësia në shkallë të lartë për shkak të formulës së rishikimit do ta bënte një kushtetutë absolutisht të pamodifikueshme dhe do të rrezikonte të çonte në “thyerjen” e saj në eventualitetin e tensioneve shoqërore e politike që kërkojnë realizimin e ndryshimit. Lidhja ndërmjet formulës së rishikimit të kushtetutës dhe formës së shtetit arsyetohet dhe justifikohet nga kërkesat që në sistemet kushtetuese bashkohore zgjedhjet e lidhura me paktin kushtetues përgjithësisht i rezervohen përfaqësimit politik kombëtar dhe rregullat e procedurës së rishikimit rrallë lënë vend për konsultime popullore referendare për çështje të kundërta apo të ndryshme nga vullneti politik.

Në shtetet unitare përgjithësisht formulat e rishikimit të kushtetutave janë ato të përfshira në kuadër të sistemit të organeve të zakonshme legjislative, konkretisht: shumica e cilësuar, miratimi i dyfishtë nga parlamenti apo nga dy legjislatura të njëpasnjëshme, si dhe nënshtimi ndaj referendumit të detyrueshëm a fakultativ. Shembuj të aplikimit të këtyre formulave të rishikimit në Europën kontinentale janë paraqitur në fund të çështjes 2.2.2.2. Sigurisht që janë më të rralla rastet në të cilat për rishikimin e kushtetutës parashikohen organe të posaçme legjislative, si Konventa e Posaçme apo Asambleja Kushtetuese, siç e gjejmë në Kushtetutën bullgare të vitit 1991, në nenet 157-158 të së cilës parashikohet thirrja e një Asambleje të Madhe Kombëtare (të përbërë nga 400 anëtarë të zgjedhur) për një procedurë të veçantë rishikimi kushtetues për: nenin 5 paragrafët 2 e 4, nenin 57 paragrafët 1 e 3 dhe për Kapitullin 9 të Kushtetutës, për rishikimin e të cilëve e drejta e iniciativës i takon 1/3 së anëtarëve të Asamblesë Kombëtare (Parlamentit bullgar) dhe Presidentit, ndërsa në parlament debati për to duhet

zhvilluar jo më herët se 2 muaj dhe jo më vonë se 5 muaj nga data kur është paraqitur propozimi. Sipas parashikimeve të neneve 160-162 të Kushtetutës parlamenti mund të miratojë një rezolutë për shpalljen e zgjedhjeve për Asamblenë e Madhe Kombëtare me shumicë të cilësuar prej 2/3 të votave të të gjithë anëtarëve të parlamentit, ndërsa Presidenti do të dekretojë zgjedhjet për Asamblenë e Madhe Kombëtare brenda 3 muajve nga kalimi i rezolutës. Asambleja e Madhe Kombëtare mund të shqyrtojë vetëm dispozitat kushtetuese për rishikimin e të cilave është thirrur dhe procedura e zhvilluar nga ajo për shqyrtimin e amendimeve kushtetuese të propozuara parashikon 3 votime në tre ditë të ndryshme, në të cilat për miratimin kërkohen 2/3 e votave të të gjithë anëtarëve të asamblesë.

3.2. Veçoritë e procedurës së rishikimit të kushtetutës në shtetet rajonale e federale

Siç iu referuam disa herë deri tani, forma e shtetit 'rajonale' është një shkallë evolucioni e ndërmjetme ndërmjet shtetit unitar dhe atij federal që ka ndodhur si pasojë e decentralizimit politik të shtetit unitar, por që nuk është e tillë sa të jetë në nivele maksimale dhe të kalojë në 'federal', siç pati ndodhur në Belgjikë, ku shteti rajonal i krijuar në vitet 1970-1971 u transformua në shtet federal në vitin 1994. Nën etiketimin 'rajonale' doktrina kushtetuese përfshin shtete të tilla si Italia dhe Spanja, tek të cilat në kuadër të disponimeve *explicite* kushtetuese, respektivisht në nenet 5 dhe 2, referimi përkatës i formës së shtetit përcaktohet "formë shteti unitare"; ndërkohë që forma territoriale e ndarjes së pushtetit politik sipas kushtetutës i paraqet ato si shtete rajonale. Shtetet rajonale, për shkak të veçorive të rishikimit të kushtetutës përkatëse, pasi parashikohet disi përfshirja e entiteteve territoriale të decentralizuara, doktrina juridika bashkëkohore i trajton si shtete federale.

Këtë rezultat e pranojnë autorë të ndryshëm duke ndjekur rrugë argumentimi të ndryshme të bazuar në praktikën dhe evolucionin historik të rrethave shtetërore. Është vërejtur që vetëm nën profili historik shihet një "pozicion kushtetues preferencial" i shtetit federal në krahasim me shtetet anëtare të tij, duke qenë në gjendje për të theksuar se "në praktikën kushtetuese shteti federal nuk ka më prevalencë të madhe mbi shtetet anëtare". Sigurisht që, pavarësisht parimit të bashkëpunimit ndërmjet shtetit federal dhe shteteve anëtare, nuk mund të konkludohet për ekzistencën e barazisë së rregullimeve juridike përkatëse, veçanërisht për shkak të njohjes së supermacisë së kushtetutës federale mbi ato të shteteve anëtare. Për më tepër kjo njihet në mënyrë *explicite* edhe në dispozitat kushtetuese të shteteve anëtare. Pavarësisht se modalitetet krijuese të shtetit federal dhe rajonal shfaqen të ndryshëm për nga profili gjenetik, në realitet nuk ka një ndryshim të plotë dhe absolut ndërmjet modelit rajonal dhe federal nëse shihet nga profili i kriterit të atribuimit të kompetencave, kjo është arsyeja për të cilën të dy cilësohen si sisteme federale. Nën këtë këndvështrim procedura e rishikimit të kushtetutës edhe në shtetet rajonale është njësoj si në shtetet federale, në të cilat në procesin rishikues është parashikuar pothuaj gjithmonë përfshirja në ndonjë njëfarë mënyre e entiteteve të decentralizuara.

Federalizmi, që përshkruan një prej modeleve të organizimit të shtetit, përbën formën territoriale të ndarjes së pushtetit politik në bazë të kushtetutës. Teoria juridike e shtetit federal është ndërtuar më shumë mbi bazën e nevojave të shkaqeve konkrete, kryesisht për rastet e formave klasike të federalizmit të krijuar me bashkim, veçanërisht rasti i Shteteve të Bashkuara të

Amerikës i përshkruar dhe i justifikuar aq mjeshtërisht tek “Federalisti”, por tashmë në regjimet federale bashkëkohore pranohet me “dëshirë” mungesa e një teorie të përgjithshme. Kështu gjejmë teori paralele të studimit të sistemit kushtetues konkret apo të shqyrtimit të formave dhe shkallëve konkrete të decentralizimit mbi strukturat territoriale, megjithatë karakteristikat tipike të një sistemi federal përgjithësisht të pranuar janë: prania e entiteteve territoriale më të vogla brenda territorit të një shteti; supermacia e të drejtës federale mbi të drejtën sub-nacionale apo një ndarje shumë strikte e kompetencave ekskluzive të përbashkëta; entitetet territoriale më të vogla që janë autonome në raport me autoritetin qendror kanë pushtet rregullues të veçantë dhe institucione të ndara, përfaqësohen në nivel qendror (këtu mund të përmenden rastet tipike të përfaqësimit janë në dhomën e lartë të një parlamenti dy-dhomësh) dhe marrin pjesë në procesin e rishikimit të kushtetutës; ekziston një arbitër i pavarur, kryesisht një gjykatë kushtetuese, në rast të një konflikti kompetencash të mundshëm mes pushtetit qendror dhe entiteteve të vogla territoriale. Nevojën e gjykatës kushtetuese në të tilla raste e nënvizonte edhe Kelzen kur argumentonte se çdo shkëlqje e kufizimeve të përcaktuara nga kushtetuta përbën shkëlqje të ligjit themelor të shtetit federal dhe se mbrojtja e këtij kufizimi kushtetues të kompetencave ndërmjet federatës dhe shteteve anëtare është një çështje politike themelore, për të cilën më shumë se në çdo rast tjetër ndjehet nevoja e një organi objektiv që t’i zgjidhë konflikte të tilla në mënyrë paqësore, e një gjykate përpara të cilës këto konflikte mund të dërgohen si probleme të karakterit juridik dhe si të tilla të zgjidhen. Në kushtetutat e shteteve federale në hierarkinë e burimeve të së drejtës përkatëse njihet përparësia e kushtetutës së shtetit federal në raport me kushtetutat e shteteve anëtare të federatës.

Ngurtësia e këtyre kushtetutave duket e nevojshme për sa kohë që ato shfaqen si një pakt (kompakt) ndërmjet shumë palëve, shteteve të federuara, pakt i cili kodifikon rregullat e bashkëjetesës duke përjashtuar mundësinë e modifikimeve të njëanshme. Këtë e përforcon edhe etimologjia e fjalës “federalizëm” që rrjedh nga latinishtja “*foedus*” dhe që do të thotë pikërisht “pakt”. Kjo në fakt do të justifikonte ngurtësinë e kushtetutave të shteteve federale që janë krijuar pikërisht si pasojë e një “pakti” të vërtetë ndërmjet shtetesh sovrane. Por, nëse vërehen eksperiencat e shteteve që përcaktohen si federale apo që zakonisht njihen si të tilla, shumë pak prej tyre mund të përfshihen qartë në këtë kategori. Në fakt një “kontratë federative” e mirëfilltë dhe e vërtetë mes entitetesh sovrane ndeshet në shumë pak eksperiencia federale, edhe nëse përjashtojmë ato që janë krijuar si pasojë e decentralizimit të shtetit të mëparshëm unitar si në Belgjikë, Austri dhe Afrikë të Jugut. Në përcaktimin e origjinave të federalizmit në disa shtete shfaqet shumë konfuzion:

- ü mund të ndodhë që ndonjëherë shtete si Kanadaja, Argjentina, Brazili, Meksika dhe Austria konsiderohen si raste të federalizmit të lindur prej decentralizimit, ndërkohë që për Australinë nënvizohet gjeneza përkatëse nën një kontekst kolonial dhe për Gjermaninë prejardhja e federalizmit nga *debelimi* i realizuar prej aleatëve;
- ü apo që Shtetet e Bashkuara të Amerikës, Zvicra dhe Perandoria gjermanike të përmenden si shembujt e vetëm të shteteve federale të lindur nga transformimi i konfederatave të mëparshme;
- ü apo këtyre tre rrethve shtetërore t’u shtohen edhe Kanadaja dhe Australia, ndërsa të konsiderohen se rrjedhin nga një shtet unitar i mëparshëm Argjentina, Brazili, Meksika, Austria, Gjermania;

- ü apo që Zvicra, Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe Australia të konsiderohen shtete federale të lindura me bashkim, ndërsa Belgjika, Brazili dhe Gjermania prej decentralizimit të shtetit unitar;
- ü ka edhe prej atyre autorëve që i tregojnë Shtetet e Bashkuara të Amerikës si modelin e vetëm që rrjedh prej një “kontrate federale”, ndërsa i bëjnë referim Belgjikës, Spanjës dhe Indisë si shembuj të vendimeve decentralizuese “për të qëndruar të bashkuar”, të tipit jo-kontraktor.

Në fakt mënyra e krijimit të federatës paraqet rëndësi edhe për procedurën e rishikimit të kushtetutës përkatëse, pasi në formulat e rishikimit pasqyrohet dhe shprehet thelbi federal i sistemit të caktuar politik-kushtetues. Kjo është më e dukshme në shtetet federale që janë krijuar si pasojë e bashkimit të entiteteve territoriale që më parë kanë qenë të ndara, por sigurisht që gjen shprehje edhe në ato të tjerat, federale a rajonale, të krijuara si pasojë e procesit të decentralizimit.

Tipologjia e veçantë e procedurës së rishikimit të kushtetutës në shtetet rajonale e federale karakterizohet nga përfshirja në këtë procedurë të entiteteve të decentralizuara, që përgjithësisht ndodh për shkak të parimit sipas të cilit në shtetin federal sovraniteti bashkëndahet ndërmjet federatës dhe shteteve anëtare. Mënyrat e përfshirjes këtu paraqiten të ndryshme, për shembull mund të jetë nëpërmjet pjesëmarrjes direkte apo indirekte të entiteteve autonome (Gjermani, Austri, Belgjikë) apo nëpërmjet dhomës së dytë territoriale ku kërkohet ratifikimi i nevojshëm nga një numër i caktuar i kantoneve (Zvicra) apo në raste të tjera në të cilat kërkohet miratimi i të gjitha shteteve në përbërje të federatës për modifikimin e pjesëve të caktuara të kushtetutës. Duhet theksuar edhe nevoja për të balancuar pjesëmarrjen e enteve territoriale në procedurën e rishikimit me atë të subjekteve të tjera të shumta, të shkëputura nga përkatësitë territoriale.

3.2.1. Mundësia e pjesëmarrjes së entiteteve autonome në procedurën e rishikimit të kushtetutës

Pjesëmarrja, direkte apo indirekte, e entiteteve autonome në procedurën e rishikimit të kushtetutës së shtetit federal a rajonal cilësohet nga doktrina juridike bashkohore si një prej elementëve kualifikues të sistemit federal. Kjo pjesëmarrje përgjithësisht sigurohet nga përfaqësimi në dhomën e lartë të parlamentit të shteteve anëtare ose të entiteteve autonome, pasi dhoma e dytë e parlamentit përgjithësisht është e krijuar me qëllim që të përfaqësojë pluralizmin territorial.

Në shtetet në të cilat anëtarët e Senatit zgjidhen në numër të barabartë për çdo shtet anëtar me votim të përgjithshëm por pa u cilësuar si dhoma përfaqësuese e shteteve anëtare apo entiteteve territoriale, përgjithësisht në procedurën e rishikimit të kushtetutës parashikohet edhe ndërhyrja e shteteve anëtare dhe në raste të caktuara edhe e popullsisë së këtyre shteteve për rastet e referendumit, siç parashikohet në Shtetet e Bashkuara të Amerikës apo në Australi.

Në sistemet federale në të cilat Senati është strukturuar si dhomë përfaqësimi e shteteve anëtare, pjesëmarrja e këtyre të fundit në procedurën e rishikimit është vetëm indirekte, pasi bëhet nëpërmjet Senatit si në Gjermani, Austri apo Belgjikë. Në kuadrin e përjashtimeve këtu mund të

përmendet Zvicra ku, të paktën për rastet e rishikimit të plotë, kërkohet miratim i dyfishtë nga kantonet dhe nga elektorati kombëtar. Në shtetet rajonale si Italia dhe Spanja rajonet marrin pjesë më forma mjaft të kufizuara në procedurën e rishikimit.

Një karakteristikë tjetër e kushtetutave të shteteve federale është se përgjithësisht ato janë kushtetuta me “ngurtësi të ndryshueshme”, do të thotë që parashikojnë procedura të diferencuara për pjesë të ndryshme të kushtetutës dhe shprehen përgjithësisht në diferencimët e procedurës për rishikimin e plotë dhe atë të pjesshëm, që mund të vijë prej nevojës për të ruajtur pjesëmarrjen e shteteve anëtare në procedurën e rishikimit të kushtetutës. Këtë veçori e gjejmë në Kushtetutën e Zvicrës të vitit 2000, në Kushtetutën austriake të vitit 1920 (akoma në fuqi me amendimet përkatëse), në Kushtetutën e Federatës Ruse të vitit 1993 dhe në Kushtetutën spanjolle të vitit 1978.

Pjesëmarrjen e shteteve anëtare të federatës ose të entiteve autonome në procedurën e rishikimit mund ta gjejmë në të gjitha fazat e procesit rishikues, në iniciativën për të propozuar rishikimin kushtetues, në fazën e miratimit, por edhe në fazën e ratifikimit të amendamentit kushtetues: në Zvicër kantonet kanë të drejtën e iniciativës kushtetuese dhe legjislativë; edhe në Austri njihet e drejta e iniciativës legjislativë për rishikimin e kushtetutës nëpërmjet një projekti të paraqitur nga një e gjashta e votuesve nga tre prej landeve. Modalitetet e pjesëmarrjes së shteteve anëtare apo entiteve autonome në procedurën vendimmarrëse qendrore, sidomos përsa i përket ligjeve kushtetuese, variojnë shumë nga njëri shtet në tjetrin. Kështu, *Bundesrat-i* gjerman dhe austriak dhe më shumë se të gjithë të tjerët Senati belg mund të interpretohen si një dy-dhomësh i pabarabartë, ndërkohë që Këshilli i Shtetit zviceran ka pushtete të njëjta me Këshillin Kombëtar, përveç nevojës për barazi ndërmjet kantoneve. Kantonet konkurojnë njësoj si në përfaqësimin e popullsisë në shtetin qendror, ashtu edhe në miratimin e normave juridike të përgjithshme.

Sipas nenit 192 paragrafi 2 i Kushtetutës *zvicerane* “...me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta Federale dhe legjislacioni implementues parashikojnë ndryshe...” procesi i rishikimit të plotë ose të pjesshëm të saj duhet të ndjekë rregullat e procesit ligjor të zakonshëm. Të paktën për rastet e rishikimit të plotë të kushtetutës të propozuar nga të dyja dhomat e parlamentit zbatohet formula e shumicës së dyfishtë nga kantonet dhe nga elektorati kombëtar. Në fakt, këtu, faktori më i madh i bllokimit të rishikimit të kushtetutës nuk është elektorati, i mësuar me konsultime referendare, të cilat mund të kërkohen edhe për çështje të legjislacionit të zakonshëm përveç atij kushtetues. “Rrezik” mund të përbëjnë koalicionet e krijuara ndërmjet kantoneve më të vogla, virtualisht të afta për të penguar miratimin e një ligji kushtetues, edhe nëse ka marrë miratimin e një shumice të konsiderueshme të elektoratit kombëtar, pasi sipas nenit 142 paragrafi 2 i Kushtetutës së Zvicrës kërkohet që propozimi të miratohet nga shumica e kantoneve. Mundësia e kundërshtimit të kantoneve ekziston, por vlen të përmendet që nuk u vu re një pengesë e tillë gjatë rishikimit të plotë të realizuar në mars 2006.

Edhe Kushtetuta e *Federatës Ruse* e vitit 1993, siç e përmendëm pak më sipër, në nenet 134 e vijues parashikon një procedurë të diferencuar për rishikim, sipas të cilës modifikimet e Kapitujve 3-8 (të lidhur me ndarjen territoriale të shtetit dhe organet e Federatës) mund të miratohen sipas procedurave të parashikuara për ligjet kushtetuese me tre të katërtat e anëtarëve të Këshillit Federal (që është organi përfaqësues i shteteve anëtare) dhe dy të tretat e Dumës, ndërkohë që është gjithashtu i detyrueshëm ratifikimi prej dy të tretave të subjekteve që përbëjnë Federatën. Modifikimet e Kapitujve 1, 2 dhe 9 të Kushtetutës (të lidhur përkatësisht me parimet

themelore, të drejtat dhe liritë themelore, si dhe me rishikimin e kushtetutës) mund të modifikohen vetëm pas një propozimi të mbështetur nga tre të pestat e numrit total të anëtarëve të Dumës dhe Këshillit Federal. Në këtë rast thirret një Asamble Kushtetuese e cila mundet të konfirmojë kushtetutën ekzistuese ose të shkruajë një projekt të ri. Në rastin e hartimit të një projekt-amendamenti të ri Asambleja Kushtetuese me dy të tretat e anëtarëve që e përbëjnë atë mund ta miratojë ose t'ia nënshtrojë referendumit.

Ligji Themelor *gjerman* parashikon një dydhomësh të pabarabartë, karakteri i tillë i të cilit nuk është fort i habitshëm duke pasur parasysh strukturën e përgjithshme të *Bundesrat-it*, që shprehet ndër të tjera në idenë që pjesëmarrja në federatë ka për qëllim të ruajë të drejtat dhe interesat e shteteve të veçanta. Prandaj *Bundesrat-i* ndërhyt në dy mënyra në procesin legjislativ (dhe administrativ):

- ü me veton pezulluese (*Einspruch*) për ligjet e zakonshme për të gjitha çështjet thjesht federale dhe
- ü me veton absolute (*Zustimmung*), hipotezat e të cilës numërtohen nga Ligji Themelor, për rastet kur preken interesat e *Landit*.

Ndërmjet këtyre çështjeve përfshihet rishikimi i Ligjit Themelor, i cili sipas nenit 79 paragrafët 1 e 2 mund të realizohet vetëm nëpërmjet një ligji që rishikon apo plotëson tekstin e tij në mënyrë të shprehur dhe mund të miratohet vetëm me dy të tretat e anëtarëve të *Bundestag-ut* dhe dy të tretat e votave në *Bundesrat*, por nuk kërkohet ratifikimi nga landet.

Interpretimi i dispozitave kushtetuese në këto raste është subjekt i kundërshtive të shumta, në veçanti përsa i përket ndashmërisë së çështjeve dhe nevojës së vetos absolute për modifikimin e një ligji të miratuar në këto kushte. Rezultati ishte një rritje impresionuese e rasteve në të cilat aplikohet kjo procedurë, e tillë që sot 50% e ligjeve i nënshtrohen. Praktika ka treguar që, në mundësinë e paralizimit të procesit legjislativ, kjo armë është përdorur me moderim nga *Bunderat-i*, i cili preferon të negociojë për të siguruar modifikimin e tekstit. Kështu, pavarësisht pabarazisë juridike ndërmjet dy dhomave, *Bundesrat-i* gjerman është i pushtetshëm dhe autonom.

Nuk mund të thuhet e njëjta gjë për *Bundesrat-in austriak*, i cili jo vetëm nuk merr pjesë njësoj si këshilli kombëtar në përpunimin e ligjeve apo të rishikimeve kushtetuese, por nuk ka as të drejtën e vetos absolute që nga viti 1988 dhe e ka të kufizuar vetëm në fushën e rishikimit të kushtetutës dhe të ligjeve të zakonshme që zvogëlojnë kompetencat legjislative apo administrative të landeve. Në këtë mënyrë miratimi mbetet i jashtëzakonshëm apo përjashtimor dhe prandaj dominohet prej konsideratave të pjesshme më shumë sesa prej problematikave federaliste, duke e shfaqur *Bundesrat-in austriak* si një organ të dobët e të lidhur pak me landet, si një riprodhim më i vogël i dhomës së parë. Ai pasqyron kështu kundërshtitë që ekzistojnë që nga krijimi i tij ndërmjet kristia-demokratëve dhe socialistëve, të parëve që kërkonin restaurimin e një federalizmi të vërtetë dhe të dytëve që mbështesnin një organizim unitar dhe të centralizuar. Kjo përshtypje e përgjithshme nuk është ndryshuar as nga ekzistenca e të drejtës së interpelancës, shpërndarjes dhe mbledhjes që ka në raport me qeverinë federale dhe që veçse konfirmojnë asimilimin e tij si një dhomë e dytë legjislative të reduktuar.

Kushtetuta austriake mund të rishikohet vetëm në mënyrë të shprehur, sipas nenit 44 të saj, dhe vetëm në prani të më shumë se gjysmës së anëtarëve të secilës dhomë, ndërsa shumica e kërkuar për miratim është dy të tretat e votave të shprehura në secilën prej tyre. Rishikimi tërësor i Kushtetutës austriake i nënshtrohet referendumit të detyrueshëm, ndërkohë që për rishikimin e pjesshëm parashikohet referendum alternativ vetëm nëse këtë e kërkojnë një e treta e anëtarëve të njëjës prej dhomave të parlamentit.

Në *Bosnje dhe Hercegovinë* dydhomëshi i parlamentit është krijuar në mënyrë të tillë që në secilën prej dhomave sigurohet përfaqësimi i entiteteve territoriale që përbëjnë federatën. Kushtetuta e vitit 1994, e pandryshuar akoma deri tani që nga koha e hyrjes në fuqi, sipas nenit X paragrafi 1 mund të ndryshohet me vendim të Asamblesë Parlamentare, me shumicë të cilësuar prej dy të tretave të votave të shprehura dhe me votim në Dhomën e Përfaqësuesve.

Në *Belgjikë* rishikimi i kushtetutës i vitit 1993 finalizoi procesin e transformimit të Belgjikës nga shtet unitar në shtet federal, rishikim i cili hyri në fuqi me 17 shkurt 1994. Senati belg u riorganizua krejtësisht që nga rishikimi i vitit 1993 dhe në fakt u kalua nga një dydhomësh i barabartë në një dydhomësh tejet të çekuilibruar, që paraqet shumë ngjashmëri me atë gjerman dhe austriak. Prej atëherë Kushtetuta belge bën dallimin mes çështjeve vërtetë dydhomëshe që u bënë “përrjashtimi” dhe të tjerave në të cilat Senati luan rolin e dhomës së reflektimit.

Ndër çështjet në të cilat Senati dhe Dhoma e Përfaqësuesve kanë kompetenca të njëjta, çështje të cilat numërtohen në nenin 77 të kushtetutës, bëjnë pjesë deklaratat e rishikimit të kushtetutës dhe për rishikimin e kushtetutës, ligjet për të cilat kushtetuta kërkon shumicë të cilësuar, ligje që kanë të bëjnë me Këshillin e Shtetit, organizimin e gjykatave, marrëveshjet e bashkëpunimit ndërmjet shtetit, komuniteteve dhe rajoneve, si dhe miratimin e traktateve. Për çështjet e tjera, që nuk përfshihen në objektin e rregullimit të nenit 77, kushtetuta krijon një regjim parlamentar racional në të cilin dhoma e përfaqësuesve ka fjalën e fundit.

Neni 42 i Kushtetutës belge duke përcaktuar se “*anëtarët e të dyja Dhomave përfaqësojnë Kombin dhe jo vetëm ato që i kanë zgjedhur*” përjashton mundësinë e ndonjëres prej dy dhomave të parlamentit të jetë përfaqësuese e entiteteve autonome dhe bën të duket sikur në procesin ligjor federal nuk ka ndonjë përfshirje apo pjesëmarrje të tyre, ndërkohë që neni 54 i njuh mundësinë një grupi firmëtarësh prej tre të katërtave të anëtarëve të një grupi gjuhësor të njëjës nga dy dhomat e parlamentit që të prezantojë një mocion të justifikuar përpara votimit përfundimtar në një seancë publike, *me përjashtim të çështjeve të buxhetit dhe ligjeve që kërkojnë shumicë të cilësuar*, duke deklaruar që dispozitat e një projekt-ligji apo të një mocioni janë të një natyre të tillë që dëmtojnë rëndë marrëdhëniet ndërmjet komuniteteve. Në një rast të tillë procedura pezullohet dhe mocioni i dërgohet Këshillit të Ministrave (procedurë e cila njihet me emrin “Këmbana e alarmit”) i cili brenda 30 ditëve jep rekomandimet e arsyetuara mbi mocionin dhe fton dhomën e parlamentit të përfshirë në procedurë që të shprehë mendimin e saj mbi këto rekomandime apo, nëse nevojitet, mbi mocionin që është rishikuar. Gjithsesi kjo garanci e dhënë entiteteve territoriale autonome, siç u theksua, përjashton ligjet për miratimin e të cilave kërkohet shumicë e cilësuar, ndër të cilat edhe ligjet kushtetuese apo ato për rishikimin e kushtetutës, gjë që përjashton vetëm direkt pjesëmarrjen e tyre në procedurë, pasi indirekt krijohet mundësia e marrjes së mendimit përkatës apo bllokimit të rastit nga përfaqësuesit e entitetit territorial respektiv nëpërmjet procedurës së rënduar të rishikimit të parashikuar në nenet 195-198 të kushtetutës: kur pushteti legjislativ federal vendos rishikimin e kushtetutës atëherë të dyja

dhomat e parlamentit shpërndahen, ndërsa dhomat e reja mund të shqyrtojnë projekt-amendamentin e propozuar vetëm nëse janë të pranishëm të paktën dy të tretat e anëtarëve që përbëjnë secilën dhomë, vendimet e të cilave për miratimin e projekt-amendamentit kushtetues duhen marrë me shumicë të cilësuar prej dy të tretash.

Proçesit rishikues në *Itali* parashikohet në nenin 138 të Kushtetutës, sipas të cilit për miratimin e rishikimit kërkohet votim i dyfishtë në secilën prej dhomave të Parlamentit italian në një interval kohor prej të paktën tre muajsh ndërmjet dy votimeve. Në qoftë se në votimin e dytë në secilën prej dhomave arrihet shumica e cilësuar prej dy të tretave, atëherë kalohet direkt në fazën e tretë, shpalljen.

Në rast se në secilën prej dhomave në votimin e dytë arrihet shumica absolute e të gjithë anëtarëve që e përbëjnë dhomën, atëherë amendamenti publikohet (pa shpallje) për 3 muaj, gjatë të cilëve ka mundësi të kërkohet zhvillimi i referendumit për këtë çështje nga: një e pesta e anëtarëve të secilës dhomë, 500.000 zgjedhës ose pesë Këshilla Rajonale. Amendamenti kushtetues shpallet në qoftë se nuk kërkohet referendumi brenda 3 muajve; ndërsa në rast të kërkesës për zhvillimin e referendumit, amendamenti kushtetues miratohet me shumicën e thjeshtë të votave të vlefshme të shprehura në referendum.

Ndryshimi i sjellë prej reformës së modifikimit të Titullit V të Pjesës II të Kushtetutës italiane nuk mund të konsiderohet thjesht si një modifikim i raportit ndërmjet shtetit, rajoneve dhe autonomive lokale. Ai, për shkak të dimensionit sasior dhe cilësor, ka ndikuar në të gjithë sistemin kushtetues dhe kjo përtej çështjes së shumë diskutuar të ndryshimit të formës së shtetit. Ndryshimet e futura në sistemin kushtetues italian kanë të bëjnë mbi të gjitha me rolin dhe pozicionin e legjislatorit shtetëror dhe atij rajonal. Në kuadër të reformës së Titullit V, disa dispozita shkojnë përtej trajektores së avancimit maksimal të legjislacionit të zakonshëm:

- ü në veçanti neni 117 paragrafi 6, në pjesën në të cilën i bën rregullim kushtetues funksioneve rregullatore të Komunave dhe Provincave, të cilat kalojnë nga rangi i burimit të së drejtës ultrasekondar në burim të njohur në kushtetutë, pra me një mbrojtje më të madhe në kontekstin e tutelës së parimeve organizative të sistemit;
- ü nëpërmjet nenit 118 paragrafi 1 komunave u atribuohen tërësia e funksioneve administrative, të cilat, me përjashtim të nevojave për uniformitetin e tyre, do të jepen për lart në bazë të parimit të subsidiaritetit, diferencimit dhe përshtatshmërisë.

Gjithsesi kuadri i ri kushtetues karakterizohet nga kompleksiteti në rritje, në veçanti përsa i përket funksioneve administrative ekskluzive dhe të deleguara. Reforma e Titullit V të kushtetutës i ka dhënë jetë një proçesi decentralizimi në Itali që duket se vijon më tej.

Spanja përgjithësisht përshkruhet si “shtet i komuniteteve autonome”, pasi kushtetuta lejon formimin e komuniteteve autonome, por nuk e bën të detyrueshëm krijimin e tyre. Proçesi i decentralizimit është realizuar i tillë sa që shpesh thuhet se “Spanja ka arritur kufijtë e decentralizimit”. Edhe pse janë gjithsesi jo të shumtë ata që e quajnë Spanjën si shtet federal, çdokush përsëri ndjen nevojën për të qartësuar se është bërë më shumë se një reformë decentralizimi në një shtet unitar, prandaj për shkak të mungesës së një termi më të mirë përshkruhet si shtet i komuniteteve autonome. Spanja ka kushtetutë me “ngurtësi të

ndryshueshme” (si Zvicra, Rusia dhe Austria që i trajtuam më lart) në nenet 166-168 të të cilës parashikohen procedura të ndryshme përkatësisht për rishikimin “normal” dhe atë tërësor.

Në rastin e parë për miratimin e amendamentit kushtetues, neni 167 paragrafi 1 i Kushtetutës spanjolle kërkon një shumicë të cilësuar prej tre të pestave në secilën prej dhomave. Nëse arrihet shumica e kërkuar, amendamenti kushtetues shpallet; në të kundërt, nëse nuk arrihet shumica e kërkuar, krijohet një komision i përbashkët i përbërë nga një numër i barabartë senatorësh e deputetësh, i cili harton një tekst të ri për t’ia paraqitur për miratim të dy dhomave të Parlamentit spanjoll. Në këtë rast të fundit, amendamenti quhet i miratuar, sipas nenit 167 paragrafi 2, me shumicë absolute në Senat dhe shumicë të cilësuar prej dy të tretave në Kongres. Pas kësaj amendamenti kushtetues i miratuar mund t’i nënshtrohet referendumit, nëse brenda 15 ditëve që pasojnë miratimin, këtë e kërkon një e dhjeta e anëtarëve të secilës prej dhomave.

Neni 168 i Kushtetutës spanjolle parashikon procedurën për rishikimin tërësor të Kushtetutës ose rishikimin e pjesshëm që ka të bëjë me: Titullin paraprak, Kapitulli II, Seksioni I i Titullit I (që parashikon drejtat dhe liritë themelore) ose Titullin II (që parashikon çështjet e Kurorës). Sipas procedurës së parashikuar në nenin 168 pas miratimit me shumicë të cilësuar prej dy të tretave në secilën prej dhomave, shpërndahen të dy dhomat e Parlamentit. Dhomat e reja procedojnë me shqyrtimin e amendamentit kushtetues, i cili duhet miratuar në secilën prej dhomave gjithashtu me shumicën prej dy të tretave. Pas kësaj rishikimi i nënshtrohet referendumit të detyrueshëm për ratifikim. Të vihet re me vëmendje kjo procedurë e rishikimit të plotë e parashikuar nga Kushtetuta spanjolle që rrallë gjendet në kushtetutat bashkohore europiane: në mënyrë të përmbledhur formula e rishikimit përfshin miratim nga dy legjislatura të njëpasnjëshme, e shoqëruar në vijim me referendum të detyrueshëm. Qëllimi i këtij “vështirësimi” të procedurave për realizimin e rishikimit në radhë të parë ka për qëllim të garantojë që “thyerja” e sistemit kushtetues të mos realizohet nëpërmjet një vendimi vetëm të parlamentit, sado e madhe të jetë shumica që e miraton dhe në radhë të dytë synon që të shmangë realizimin e saj nëpërmjet një apeli drejtuar popullit në mënyrë të pavarur dhe kundër vullnetit të dhomave të parlamentit. Ky procedim, në tërë kompleksitetin e tij, shfaqet edhe me qëllimin për të evituar sa më shumë që të jetë e mundur, në terrenin e tejkalimit ligjor të kushtetutës në fuqi, lindjen e një konflikti mes vullnetit të shprehur të përfaqësuesve të popullit në të dy dhomat e parlamentit dhe vullnetit të manifestuar nga populli në referendumin e detyrueshëm të ratifikimit të ndryshimeve.

Në rastet kur, edhe në prani të pakicave etniko-gjuhësore të rrënjosura territorialisht si në Spanjë apo të një shoqërie të ndarë dhe në proces decentralizimi në vijim si në Belgjikë, nuk parashikohen forma të pjesëmarrjes së entiteteve territoriale autonome në procesin e rishikimit të kushtetutës, atëherë mundet që të lindin probleme funksionaliteti *a contrario*, në kuptimin që pjesëmarrja e ulët e entiteteve territoriale në këtë proces mund të çojë në privilegjimin, në raport me rishikimin e kushtetutës, të ligjeve të zakonshme, për përpunimin e të cilave mund të parashikohen apo të zhvillohen praktika më domethënëse të formave të pjesëmarrjes. Ky fenomen në fakt ka ndodhur në Belgjikë, ku vetë kushtetuta ia ka besuar, edhe pse me shumë rezerva, detyrën e zhvillimit të tipareve thelbësore të federalizmit “ligjeve speciale”, që në krahasim me procedimet për rishikimin e kushtetutës duket se gjejnë përkrahje më të madhe nga politika e përgjithshme. Ligje të tilla, në kuptim të nenit 4 paragrafi 3 i Kushtetutës belge duhet të aprovohen me shumicën e votave të secilit grup gjuhësor në çdo dhomë, me kusht që të jenë të pranishëm shumica e anëtarëve të secilit grup gjuhësor dhe që totali i votave pozitive të

shprehura në dy prej grupeve gjuhësore të arrijë dy të tretat e votave. Në Spanjë, në vend të kësaj, në mungesë të çfarëdo pjesëmarrjeje të komuniteteve autonome në rishikimin e kushtetutës, zhvillimi i raporteve qendër-periferi ka ndodhur kryesisht nëpërmjet një lloj konvente kushtetuese “*Acuerdos autonómicos*”, marrëveshje të negociuara ndërmjet shtetit dhe komuniteteve autonome (në vitin 1981 dhe 1992) mbi bazën e të cilave në vijim është nxjerrë legjislati zbatues i tekstit kushtetues, duke filluar që nga statutet e autonomisë.

Shqyrtimi i eksperiencave federale e rajonale dhe i formulave të rishikimit të kushtetutave përkatëse tregoi që shumë prej tyre parashikojnë në procedurën e rishikimit një rol vendimtar të vullnetit të entitetit të decentralizuar. Çështja që përgjithësisht shtrohet është ajo e qëndrueshmërisë në kohë dhe aktualitetit të formulës së rishikimit, parë edhe nën dritën e evoluimit të raporteve shumëfishe qendër-periferi. Në fakt është e mundur që kushtetuta të krijuara me vullnetin e përbashkët të entiteteve territoriale autonome të mund të jenë ndryshuar, por gjithsesi i kanë rezistuar kohës, jo vetëm prej vullnetit të subjekteve fillestare hartuese, por edhe si pasojë e shprehjes së përbashkët të një pluraliteti subjektsh jo pashmangshmërisht të lidhura me territorin, ashtu siç është e mundur edhe e kundërta.

3.3. Veçoritë e rishikimit të kushtetutës në “shtetet socialiste” dhe reformat kushtetuese në periudhën e tranzicionit

Kushtetutave të shteteve socialiste që në atë kohë u njëhej ngurtësia përkatëse, që përgjithësisht ekzistonte formalisht, por procedurat e “rënduara” nuk shërbenin aspak si garanci (siç e shohim në kushtetutat perëndimore) për shkak të hegjemonisë së Partisë Komuniste, e cila nëpërmjet përfaqësuesve të saj në të gjitha vendet e Asambleve legjislative ishte në gjendje të modifikonte lehtësisht kushtetutën. Me të drejtë në shtetet socialiste nuk mund të flitet për garantim në raport me grupet e tjera shoqërore, pasi shoqëritë përkatëse ishin të organizuara në prezumimin e vendeve që konsiderohen absolutisht homogjene, prandaj edhe pa asnjë kundërshti të brendshme, pasojë e strukturimit të ri ekonomik socialist. Duke pasur parasysh këtë dominim të Partisë komuniste dhe homogjenitetin e organizimit të shoqërisë, është lehtësisht e kuptueshme që problemi i zgjidhjes së formulës së rishikimit të kushtetutës paraqitet me rëndësi jo thelbësore. Në këto lloj shoqëri detyra e vazhdueshme është transformimi i tërë strukturës shoqërore, që pavarësisht shkallës përkatëse të realizimit në vendet socialiste, sërish mbetet “ngritja morale e shoqërisë së ardhme komuniste”. I gjithë legjislati, sistemi shtetëror dhe institucionet kishin si qëllim dhe synim kryesor mbijetesën e diktaturës së vendosur, shtypjen e masave të gjera dhe eliminimin, edhe fizik, të çdo kundërshtari politik.

Përgjithësisht kushtetutat e shteteve socialiste parashikonin për rishikimin formulën e thjeshtë të shumicës së cilësuar për miratim, dy të tretat e të pranishëm, në raste më të rralla edhe tre të pestat, duke kërkuar në ndonjë rast edhe një *quorum* specifik për zhvillimin e procedurës që gjithashtu varionte nga dy të tretat deri në tre të pestat e numrit të anëtarëve të asambleve parlamentare përkatëse. Vetëm ish-Jugosllavia pas vitit 1963 në respektim të *parimit të vetëadministrimit* (të aplikuar edhe në plan etnik) ka caktuar gjithmonë procedura më komplekse, duke kërkuar edhe miratimin e asambleve të republikave të federuara dhe provincave autonome,

si për shembull në Kushtetutën e vitit 1974, në bazë të neneve 398 dhe 403 sipas të ashtuquajturit *parim i unanimitetit*.

Shumicën e cilësuar të kërkuar për miratimin e rishikimeve kushtetuese e gjejmë në: Kushtetutat e BRSS të viteve 1936 dhe 1977 (respektivisht nenet 146 dhe 174: miratim me dy të tretat të anëtarëve të të dyja dhomave të parlamentit), Kushtetutën e Republikës Demokratike të Gjermanisë të vitit 1949 (neni 83: *quorum* pjesëmarrjeje – dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Dhomës Popullore dhe miratim me dy të tretat e votave të shprehura), Kushtetutën e Hungarisë të vitit 1972 (neni 24: miratim me dy të tretat e anëtarëve të parlamentit), Kushtetutën e Polonisë së vitit 1952 (neni 91: miratim me dy të tretat e votave të shprehura nga Dieta, me të pranishëm të paktën gjysmën e anëtarëve që e përbëjnë atë), Kushtetutën e Çekosllovakisë së vitit 1960 (neni 111: miratim me tre të pestat e anëtarëve të Asamblesë Kombëtare), Kushtetutat e Shqipërisë të viteve 1946 dhe 1976 (respektivisht nenet 56 dhe 111: miratim nga dy të tretat e të gjithë deputetëve të Kuvendit Popullor), etj.

Pavarësisht se për rishikimin e kushtetutës në shtetet socialiste siç shihet kërkohet pothuaj gjithmonë shumicë e cilësuar për të miratuar ndryshimet kushtetuese, për ta pasur më të qartë situatën e “vështirësisë” së supozuar të kësaj procedure dhe rëndësinë formale që duhet të kenë ligjet kushtetuese, mjafton të kujtojmë se ligjet e zakonshme në asambljetë legjislative respektive miratoheshin në unanimitet, jo se unanimiteti ishte kërkesë ligjore e kushtetutës, por praktika përkatëse ka treguar miratim edhe të ligjeve të zakonshme me unanimitet.

Në këto kushtetuta formula e rishikimit është përgjithësisht e njëjta, ajo e shumicës së cilësuar, dhe nuk bëhet dallimi mes rishikimit tërësor dhe rishikimit të pjesshëm, pasi, edhe në rastet kur flitej për rishikim tërësor, qëllimi kryesor ishte realizimi më i mirë i evolucionit të komunizmit me miratimin e një kushtetute të re dhe nuk shtrohej për diskutim ndonjë modifikim i caktuar për aktualizimin e tekstit kushtetues me nevojat e reja apo kushtet sociale të ndryshuara.

Praktikisht hapej një fazë paraprake e miratimit parlamentar, në atë kohë e vetmja e rregulluar me kushtetutë, në të cilën bënte pjesë iniciativa e Partisë (e pranuar nga organet kompetente të shtetit) për të proceduar me rinovimin e kushtetutës, përpunimi i projektit të tekstit të ri nga ana e një komisioni të posaçëm të kontrolluar nga partia, diskutimi i tekstit të përgatitur nga organizatat shoqërore dhe qytetarët për një periudhë disa-mujore, që çonte e tëra në propozimin e amendimit kushtetues, për më tepër *extra* parlamentar. Rezultatet e këtij debati publik ekzaminoheshin me detyra udhëzues prej komisioneve të posaçme parlamentare, të cilit i takonte të përgatiste tekstin përfundimtar dhe, sapo të hapej drita jeshile prej instancave partiake, miratohej pas një debati të shkurtër parlamentar në përputhje me modalitetet e përcaktuara në kushtetutë. Në ndonjë rast debati publik jo vetëm përbënte fazën paraprake të miratimit parlamentar të amendamentit kushtetues, por në vijim të miratimit në parlament mund të kërkohet edhe një referendum popullor konfirmimi për tekstin e ndryshuar, i zhvilluar edhe pa kërkesën *explicite* të kushtetutave respektive, siç ka ndodhur në Republikën Demokratike të Gjermanisë në vitin 1968, në Bullgari në vitin 1971, në Shqipëri në vitin 1976.

Në shtetet socialiste si organi suprem i pushtetit të shtetit shfaqet asambleja parlamentare, e cila konsiderohej kompetente për të shprehur në instancë të fundit vullnetin e të gjithë popullit, prandaj në doktrinën e këtyre vendeve ekzistonte mendimi sipas të cilit organet gjyqësore nuk duhet të kenë kompetencën që të mund të refuzojnë në ndonjë rast konkret zbatimin e një ligji

duke pohuar kundërshtimin me norma të caktuara kushtetuese, pra nuk mund të ketë asnjë organ në gjendje që të kufizojë apo kontrollojë asamblenë parlamentare.

Për pasojë në këto vende nuk gjendet asnjë mundësi e shpërndarjes së parakohshme të vetë asambleve dhe as shfaqet ndonjë formë çfarëdo e vetos legjislative nga ana e kryetarit të shtetit, ndërkohë që këto asamble i verifikojnë vetë titujt e pranimit të anëtarëve të vet dhe miratojnë rregulloret përkatëse.

Nëse flitet për kontroll kushtetutshmërie të ligjeve, e vetmja procedurë që zbatohet ishte për t'ia besuar kontrollin vetë asambleve apo më shpesh Presidiumit përkatës, si për shembull në Kushtetutën e Rumanisë të vitit 1965 (neni 43 “*Asambleja e Madhe Kombëtare...ushtron kontrollin e përgjithshëm të zbatimit të Kushtetutës. Vetëm Asambleja e Madhe Kombëtare vendos për kushtetutshmërinë e ligjeve*”), në Kushtetutën e Hungarisë të vitit 1972 (neni 30 paragrafi 2 “*Këshilli i Presidencës kontrollon zbatimin e Kushtetutës. Në bazë të këtij pushteti Këshilli i Presidencës anulon ose modifikon normat, vendimet dhe masat administrative në kundërshtim me Kushtetutën*”), në Kushtetutën e BRSS të vitit 1977 (neni 121 paragrafi 4 “*Presidiumi i Sovjetit Suprem të BRSS...ushtron kontrollin e zbatimit të Kushtetutës dhe siguron pajtueshmërinë e ligjeve të Republikave të federuara me Kushtetutën dhe ligjet e BRSS*”), etj. Në këto vende nuk ishte aspak e konceptueshme hipoteza sipas të cilës një komitet i kufizuar ekspertësh të mund të kontrollonte vullnetin e shprehur nga një organ përfaqësues i tërë kolektivitetit popullor.

3.3.1. Kushtetutat e shtetit shqiptar të periudhës 1944-1990 dhe rishikimi i tyre

Kushtetuta e parë e miratuar pas vendosjes së regjimit komunist në Shqipëri ishte ajo e vitit 1946, që u miratua nga Asambleja Kushtetuese e dalë nga zgjedhjet e dhjetorit 1945, të cilat ishin zgjedhjet e para me karakter demokratik në Shqipëri, por edhe të fundit deri në ndryshimet e viteve '90. Me miratimin e Kushtetutës, u sanksionua organizimi shoqëror e shtetëror monist që vazhdoi për 45 vjet deri në përmbysjen e tij dhe vendosjen e sistemit pluralist. Pas miratimit të Kushtetutës, Asambleja Kushtetuese vendosi të kthehej në Kuvend Popullor. Në literaturën shqiptare ka mendime se, Kushtetuta shqiptare e vitit 1946, nuk ishte gjë tjetër veçse një kopjim i thjeshtë i Kushtetutës jugosllave, të miratuar vetëm pak muaj më parë. Ndryshimi më i dukshëm nga pikëpamja formale ishte ndoshta në faktin se Kushtetuta jugosllave parashikonte sistemin e parlamentit me dy dhoma, kurse Kushtetuta jonë atë me një dhomë të vetme. Neni 1 i Kushtetutës zgjidhte çështjen e formës së qeverisjes duke e shpallur Shqipërinë Republikë Popullore (RPSH). Kushtetuta sanksiononte përfundimisht ndryshimet me karakter revolucionar komunist që ishin realizuar në Shqipëri gjatë luftës dhe pas saj. Në nenet 2 e 4 gjen sanksionim pushteti politik i klasës punëtore në aleancë me fshatarësinë punëtore. Në Kushtetutën e vitit 1946 nuk përmendet shprehimisht roli i veçantë i Partisë Komuniste në jetën e vendit, megjithëse në praktikë roli i saj ishte mbizotërues në veprimtarinë shtetërore e shoqërore.

Procedura për rishikimin e kushtetutës parashikohej në nenin 56:

- ü Iniciativa apo e drejta për të propozuar ndryshime ose shtesa në kushtetutë i jepej Presidiumit të Kuvendit Popullor, qeverisë ose dy të pestave të deputetëve;
- ü për miratimin, si fazë e dytë e procesit rishikues, kërkohej një shumicë e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë deputetëve të Kuvendit Popullor;
- ü shpallja, sipas nenit 58 ishte detyrë e Presidiumit të Kuvendit Popullor, i cili nuk mund të ushtronte të drejtën e vetos.

Duhet të theksojmë gjithashtu se në lidhje me përmbajtjen e rishikimit, në kushtetutë nuk gjendet ndonjë dispozitë, e cila të përmbajë ndonjë kufizim explicit.

Në përputhje me procedurën e parashikuar në nenin 56, Kushtetuta u rishikua në vitin 1950. Asaj iu bënë disa ndryshime, të cilat përbënin një hap prapa në aspektin e demokratizimit të vendit dhe që eliminuan edhe nga ana formale ndonjë element pozitiv që kishte pasur Kushtetuta e vitit 1946. Ndër ndryshimet e realizuara përmendim: për herë të parë u deklarua shprehimisht roli i Partisë Komuniste në të gjithë jetën e vendit; u ndërmorën 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, etj.

Kushtetuta e 1946-ës, së bashku me plotësimet që iu bënë në 1950-ën, u konsiderua si kushtetuta që ndërtoi bazën ekonomike të socializmit. Por, në vitin 1971 në Kongresin VI të PPSH, Enver Hoxha propozoi hartimin e një kushtetute të re, e cila t'i shërbente më mirë kësaj baze. 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 mjaft kolektivave punonjëse duke i dhënë një pamje plebishitare miratimit të kushtetutës. Gjithsesi nuk mund të mendohej që ndokush të kundërshtonte.

Kuvendi Popullor me 28 dhjetor 1976, miratoi me 100% të votave kushtetutën e re, *Kushtetutën e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë*. Ajo e thellonte karakterin komunist të rendit kushtetues shqiptar dhe karakterin klasor të shtetit si diktaturë e proletariatit kur në nenin 2 shpallte se “*RPSSH është shtet i diktaturës së proletariatit...*”, afirmonte rolin e PPSH si forca e vetme politike e vendit dhe forconte edhe më shumë diktatin e saj. Në parimet themelore të Kushtetutës së vitit 1976 gjenden hapa të tjerë prapa në jetën politike, shtetërore e shoqërore të vendit, përveç atyre të realizuar me reformat e vitit 1950. Ajo sanksiononte marksizëm – leninizmin si ideologji sunduese në RPSSH (nenet 3 dhe 15) dhe përcaktonte, si një nga parimet bazë të rendit kushtetues shqiptar, luftën e klasave (neni 4) dhe të ndërtimit të shoqërisë socialiste me forcat e veta (neni 14), ndalohej prona private (neni 16), deklarohet ndalimi i marrjes së ndihmave dhe kredive nga jashtë (neni 28), ndalohej liria e fesë etj.

Edhe kushtetuta e 1976-ës, ashtu si ajo e vitit 1946, nuk njeht parimin e ndarjes së pushteteve, por atë të unitetit të pushtetit. Në nenin 66 parashikohej se “*Kuvendi Popullor është organi më i lartë i pushtetit shtetëror, mbajtësi i sovranitetit të popullit dhe të shtetit dhe i vetmi organ ligjvënës*”. Duhet theksuar se roli i organit më të lartë përfaqësues ishte krejt formal, sepse ky organ ishte thjesht një mbulesë prapa së cilës qëndronte partia shtet, e plotfuqishme dhe që nuk i nënshtrohej asnjë kontrolli. Duke u bazuar në parimin formal të epërsisë së Kuvendit Popullor, ky i fundit zgjidhte, emëronte dhe shkarkonte Presidiumin e Kuvendit Popullor, Këshillin e Ministrave,

Gjykatën e Lartë, Prokurorin e Përgjithshëm dhe zëvendësit e tij; të gjitha këto organe përgjigjeshin përpara Kuvendit Popullor dhe i jepnin llogari atij. Duhet të vihet në dukje gjithashtu se, Kushtetuta e vitit 1976 e hoqi parimin e papërgjegjshmërisë së deputetit për mendimet e shfaqura dhe për votën e dhënë në Kuvendin Popullor, i cili, të paktën formalisht, ekzistonte në Kushtetutën e vitit 1946.

Neni 67 i kushtetutës, duke bërë listimin e kompetencave të Kuvendit Popullor, ndër të tjera përcaktonte të drejtën e tij për të miratuar e ndryshuar kushtetutën. *Procedura e rishikimit* parashikohej në nenin 111:

- ü e drejta për të propozuar ndryshimet i lihej shprehimisht Presidiumit të Kuvendit Popullor, Këshillit të Ministrave ose një numri prej dy të pestash të të gjithë anëtarëve të Kuvendit Popullor;
- ü Kuvendi Popullor mund t'i miratonte ndryshimet me një shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë deputetëve;
- ü së fundi, shpallja sipas nenit 76 ishte kompetencë e Presidiumit të Kuvendit Popullor, i cili (ashtu si edhe sipas kushtetutës së vitit 1946) nuk ushtronte të drejtën e vetos.

Nga pikëpamja e organizimit të shtetit, Kushtetuta e vitit 1976 nuk sjell diçka të re në krahasim me Kushtetutën e mëparshme, përkundrazi forcohet edhe më shumë diktati dhe kontrolli i Partisë Komuniste në vend.

3.3.2. Kufizimet në rishikimin e kushtetutave të shteteve socialiste

Një çështje e diskutueshme në kushtetutat e shteteve socialiste ka qenë problemi i kufizimeve në rishikimin përkatës, pavarësisht heshtjes së mbajtur nga doktrina e të drejtës publike të këtyre vendeve. Në fakt konstatimi i parë që mund të jepet është që kushtetutat socialiste në ndryshim nga ato perëndimore nuk përmbajnë në tekstet e tyre asnjë kufizim të shprehur, as në lidhje me format e tyre tipike të shtetit apo të qeverisjes. Prej këtij konstatimi fillestar a mund të mendojmë se çdo modifikim i tekstit kushtetues do të ishte jo vetëm i mundshëm, por edhe i pranueshëm dhe i lejueshëm juridikisht? Përgjigjia, sipas juristëve të vetë këtyre vendeve, duhet të jetë negative, pasi ata e pranojnë në thelb ekzistencën e kufizimeve *implicite* edhe pa bërë referim direkt në tezën e kushtetues materiale. Ekzistenca e kufizimeve *implicite* është e justifikueshme me mbrojtjen e elementëve që karakterizojnë qëllimet social-ekonomike dhe politike të shtetit socialist, pasi në rast të mosekzistencës së tyre kushtetuta përkatëse do të humbte edhe ajo vetë identifikimin si “socialiste”.

Qëndrueshmëria e kushtetutave socialiste në fakt nuk varej nga garancitë e përfshira në procedurat për rishikim apo nga ekzistenca e këtyre kufizimeve *implicite* apo *explicite*, por bazohej në tërësinë e procesit vendimmarrës që organizohej në shtetet socialiste ku partia-shtet ishte e gjithë-fuqishme dhe kontrollonte të tërë sistemin, gjithë procedurat e ndjekura për rishikimin, si dhe kishte aftësinë e “spastrimit” të elementëve të rrezikshëm.

Nëse në kushtetutat socialiste nuk gjenden institucione shprehimisht të pamodifikueshme, pasi kjo do të vinte në kundërshtim me karakterin dinamik të regjimeve respektive, dhe as norma kushtetuese absolutisht të parishikueshme, përsëri rriset që mund të bëhen pjesë e teksit në fjalë duhet gjithsesi të synojnë në realizimin e shoqërisë socialiste më herët dhe asaj komuniste në vijim. Prandaj kërkesa për të arritur objektiva të tillë përfshin në mënyrë të sforcuar një seri modifikimesh graduale të këtyre kushtetutave duke shkuar deri atje sa në rrethana të caktuara të kërkohet zëvendësimi integral i tekstit në fuqi me një tekst të ri, që t'i përgjigjet më mirë nevojave “tashmë të ndryshme të fazës së zhvillimit ekonomik-social në vazhdim”.

Ishte pikërisht kjo mungesë kufizimesh, të paktën e atyre të shprehur, që lejoi që nga viti 1989 në pothuaj shumicën e rasteve që të ndryshohej përmbajtja thelbësore e këtyre kushtetutave duke përcaktuar një formë të re shteti. Përsa i përket mbrojtjes së kufizimeve *implicite* partia-shtet ose nuk ishte më ose ishte transformuar aq sa të mos mund të pretendonte për ekzistencën e tyre duke kontribuar në realizimin ose mospengimin e shpalljes së një forme të ndryshme shteti, tashmë të favorshme edhe për anëtarët e saj.

Duke respektuar formalisht procedurat e tekstit të mëparshëm, kushtetutat socialiste u rishkruan pa respektuar parimet themelore të rendit kushtetues në fuqi duke realizuar kështu një ndërprerje të thellë të vlerave dhe për më tepër një ushtrim pushteti të tipit kushtetutes. E tillë ka qenë eksperiencia e shndërrimeve kushtetuese në disa prej vendeve ish-socialiste, të cilët kanë realizuar një rishikim tërësor të tekstit paraekzistues që nga 1989-a si: në Estoni në vitin 1992 në bazë të nenit 1 të Kushtetutës së vitit 1938, në Lituani në vitin 1992, në Sllovakia dhe në Çeki në të njëjtin vit akoma brenda një federate, etj. E ndryshme ka qenë eksperiencia në ndonjë vend tjetër si në Rumani ku është miratuar një kushtetutë krejtësisht e re pa vazhdimësi as procedurale me tekstin e mëparshëm apo edhe në Rusi, ku në të dy rastet teksti i ri kushtetues ka qenë pasojë e përballjeve të egra mes partive të ndryshme. Në Shqipëri sistemi i ri politik dhe ekonomik i krijuar me lëvizjet demokratike të viteve '90 duhet të pasqyrohej edhe në legjislacion. Kushtetuta e vitit 1976 ishte krejt e papërshtatshme për t'u plotësuar dhe amenduar dhe nuk mund të shërbente më në asnjë pjesë të saj. Ndryshimet që po ndodhnin ishin po aq radikale, saqë ishte e pamundur që ajo të adoptohej. Parlamenti i parë pluralist i dalë nga zgjedhjet e 31 marsit 1991, miratoi një paketë kushtetuese, *ligjin Nr.7491 dt.29.04.1991 “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”*, që do të siguronte mundësinë e një qeverisjeje normale. Nga dispozitat e këtij ligji del indirekt se ai u konsiderua i përkohshëm, pasi dispozitat e tij do të vepronin “*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*”. Kuvendi gjithashtu vendosi që Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese të plotësohej gradualisht me ligje të tjera kushtetuese. Edhe përvoja tregoi se ky vendim i Kuvendit ishte i arsyeshëm, sepse nxitimi në pranimin e një kushtetute tërësore nuk do të siguronte miratimin e një dokumenti që do t'i përgjigjej plotësisht standartit të kushtetutave demokratike bashkohore, në kushtet kur ende në Shqipëri mungonte çdo përvojë në jetën politike pluraliste dhe në zhvillimin e shoqërisë së tregut të lirë. Siç shihet mungesa e kufizimeve *explicite* në rishikimin e kushtetutave të shteteve socialiste lejoi që në shumicën e rasteve të ndryshohej forma e shtetit nëpërmjet respektimin formal të procedurave të rishikimit.

3.3.3. Reformat kushtetuese në periudhën e tranzicionit në shtetet post-komuniste

Kur sistemi komunist u rrëzua në vendet e Europës lindore dhe në ish-Bashkimin Sovjetik një nga aktet e para të regjimeve të reja ishte miratimi solemn i amendamenteve kushtetuese. Një fillim i tillë synonte, nga aktorët e përfshirë, që të realizonte apo të simbolizonte angazhimin për një formë jo revolucionare të ndryshimeve politike. Shteti i së drejtës kishte filluar. Nuk duhej të kishte më gjëmime tankesh. Transformimet e ardhme do të vinin graduale, nuk do të kishte planifikime tërësore që në fillim, dhe ato do të ishin të ligjshme, publike dhe jo të dhunshme. Krijimi i kulturës së re kushtetuese në vendet post-komuniste lidhet me vullnetin për të përzier politikën kushtetuese me politikën e zakonshme. Ndoshta pjesa më kryesore e çdo kushtetute është zgjedhja thelbësore e tipit të regjimit. Kushtetutat e “stilit” sovjetik nuk i ndalonin shprehimisht rishikimet kushtetuese që do të transformonin rendin komunist në kapitalist, edhe pse ne pranojmë që kufizime të tilla ishin të nënkuptuara nga të gjithë. Ndryshimi i një kushtetute nga komuniste në liberal-demokrate kërkon diçka më drastike sesa thjesht një modifikim, rishikim a amendim sido që ta quajmë, kërkon një revolucion kushtetues dhe “themele të reja”. Edhe pse shumica prej tyre, siç e sqarua më lart, erdhën si pasojë e rishikimeve kushtetuese të teksteve të mëparshme, transformimet ligjore në Europën lindore duhen parë si revolucione kushtetuese më shumë sesa si rishikime kushtetuese në rritje. Në çdo shtet të Europës lindore zgjedhja themelore e regjimit ra nga qielli. Sado realistë të duam të jemi edhe tani *post-factum*, nuk mund ta shohim tranzicionin nga komunizmi në një formë rudimentare të kapitalizmit demokratik si një arritje të mobilizimit të masave apo si një shprehje të vullnetit kombëtar. Ajo çfarë ndodhi në vitin 1989 nuk ishte vetëm një revolucion, por ishte gjithashtu një akt i papritur dekolonizimi. Padroni Sovjet u largua. Një pjesë e madhe e revolucionit ishte pikërisht ky eksod i asaj që dukej si një forcë ushtarake pushtuese. Vëzhguesit perëndimorë e kanë konceptuar rënien e komunizmit si një hakmarrje e lirisë demokratike, politike dhe fetare, apo në një farë mase edhe të marrëveshjeve ekonomike të përshtatshme. Mund të flasim me siguri tashmë për shumicën e këtyre konceptimeve të sapocituara dhe që hartimi i kushtetutave të reja në këto vende nuk mund të ishte i menjëhershëm por gradual, i gjatë në kohë dhe me pjekurinë e duhur politike të të gjithë aktorëve të përfshirë.

Reformat kushtetuese nuk u realizuan njësoj dhe uniform në të gjitha këto vende, por proceset respektive janë zhvilluar në mënyra dhe shkallë të ndryshme evolimi në varësi të shkallës së ndikimit të historisë përkatëse, të shkallës së realizimit dhe ushtrimit të sistemit socialist apo të mënyrës se si u realizua efektivisht në secilin prej këtyre vendeve faza e tranzicionit apo e ndryshimit faktik të sistemit ekonomik-politik.

Kronikat na tregojnë ndryshime të dukshme opinionesh në lidhje me kohët e miratimit të masave të para të marra dhe aktet e rishikimit të kushtetutave të mëparshme apo të kushtetutave të hartuara rishtaz, disa prej të cilave trajtohen në vijim shkurtimisht.

ü Në *Poloni* nuk u miratua menjëherë një kushtetutë krejtësisht e re dhe u vazhdua me kushtetutën e vjetër të vitit 1952, edhe pse të reformuar në mënyrë radikale. Kjo nuk shpjegohet vetëm me mosmarrëveshjet që vijnë nëpërmjet të njëjtave formacione politike të afirmuara pas rënies së regjimit komunist, por edhe si rezultat i një zgjedhjeje të saktë të po këtyre formacioneve, mosbesues ndaj bashkëpunimit të ofruar nga ish-komunistët të orientuar që të hedhin poshtë vendimet thelbësore mbi strukturën e ardhme të shtetit polak dhe parlamenteve të zgjedhur lirisht nga populli pa asnjë kufizim apo shtërngim. Megjithatë edhe shumicat e

realizuara në të dy dhomat e parlamentit nuk lejonin marrjen e vendimeve me bazë të gjerë mbështetjeje, të nevojshme për realizimin e rishikimeve kushtetuese apo zëvendësimin e kushtetutës ekzistuese. Në vitin 1992 u miratua një ligj kushtetues, i cili u quajt “Kushtetuta e vogël” dhe që rregullonte marrëdhëniet mes pushteteve legjislativ dhe ekzekutiv, si dhe qeverisjen lokale; ndërsa Kushtetuta e re u miratua u miratua në 1997-ën.

ü Në *Bullgari*, pavarësisht marrëveshjes së arritur pas tryezës së rumbullakët të muajve të parë të vitit 1990 dhe një rishikimi të parë të nxituar të Kushtetutës së vitit 1971, forcat e opozitës do të kishin dëshiruar vonimin e zbatimit të zgjedhjeve të para të lira dhe shtyrjen e zgjedhjes së asamblesë së re përgjegjëse për hartimin e një kushtetute të re, pasi mund të mbështeteshin vetëm në përgatitjen e duhur për të realizuar shumicën në votime, por ky orientim i tyre u kundërshtua nga forcat në fuqi. Kështu në zgjedhjet e pranverës 1990 patën sukses forcat politike të lidhura me regjimin e vjetër komunist, të cilat duke pasur shumicën e duhur arritën të miratojnë kushtetuën e re në një periudhë 1-vjeçare pavarësisht votës kundër të një pjese të opozitës, e cila kërkonte që vendimi përfundimtar t’i lihej një parlamenti të ri. Edhe në vijim forcat e regjimit të vjetër vazhduan të kenë ndikim edhe në sistemin e ri ekonomik-politik; edhe pse humbën në zgjedhjet e vjeshtës 1991, sërish ishin në gjendje të bllokojnë reformat e një procesi eventual rishikimi, për të cilin kërkohet një shumicë e cilësuar prej dy të tretash sipas nenit 160 të Kushtetutës bullgare.

ü Situata analoge prezanton edhe eksperiencia rumune, ku Fronti për shpëtimin kombëtar (i forcave të lidhura me regjimin e vjetër) përshpejtoi thirrjen e trupit elektoral në pranverë 1990 duke spekuluar me mos-organizimin e forcave të reja politike dhe duke siguruar kështu kontrollin e parlamentit dhe të hartimit e miratimit të kushtetutës së re në nëntor 1991, për të cilën siguruan “ngurtësinë” nëpërmjet kërkesave të nenit 147 për shumica të cilësuar në të dyja dhomat e parlamentit dhe referendum të detyrueshëm, për të siguruar kështu që edhe në të ardhmen forcat opozitare të kishin kontrollin e vazhdueshëm edhe në çdo rishikim të ardhshëm të mundshëm. Kushtetuta rumune nuk u rishikua deri në Shtator 2001 kur u iniciua një proces rishikimi për të krijuar institucione politike më demokratike dhe bazat e duhura kushtetuese për hyrjen e ardhme në Bashkimin Europian.

ü Pasi filloi shpërbërja e *Bashkimit Sovjetik*, me Dhjetor 1991 republikat më të fuqishme të tij, Rusia, Ukraina dhe Bjellorusia, ranë dakort të krijojnë një commonwealth të shteteve të pavarura, ndërkohë që shpërbërja formale ndodhi me 25 Dhjetor 1991. Edhe në *Federatën Ruse* u hartua një kushtetutë e re që u miratua me referendum popullor në Dhjetor 1993 dhe nuk u përvijua me modifikime të kushtetutës së vjetër të vitit 1978. Pavarësisht përpjekjeve më të hershme për realizime të amendimeve kushtetuese, të cilave u jemi referuar në çështjen 2.1. të këtij disertacioni, realizimi i konsensusit të përgjithshëm për miratimin e rishikimeve kushtetuese u bë në dhjetor 2008.

ü Në rastin *çekoslovak* tranzicioni u zhvillua në kuadër të një procesi juridik specifik dhe kompleks, i cili filloi me një proces të ndryshimeve demokratike nga politika nëpërmjet tryezave të rumbullakëta, pastaj edhe kushtetues, në respektimin e “jashtëm” të rendit kushtetues të trashëguar nga periudha e mëparshme socialiste. Për ta realizuar këtë iniciuesit e reformës kushtetuese projektuan ndryshimin e regjimit në përputhje me procedurën e rishikimit të parashikuar në kushtetutën që ishte në fuqi me synimin për të ruajtur unitetin dhe sigurinë e rendit juridik, por duke konsideruar nga ana tjetër edhe miratimin në vijim të një kushtetute të re.

Të dy këto procese kushtetuese filluan në të njëjtën kohë dhe u zhvilluan gradualisht me evoluimin e tranzicionit; e drejta pozitive, me anë të rishikimit të kushtetutës, realizoi absorbimin në rendin juridik të brendshëm të parimeve themelore të shtetit të së drejtës, si duke rishikuar tekstin kushtetues, ashtu edhe duke miratuar ligje të reja kushtetuese të quajtura “të tranzicionit”.

Federata çekoslllovae ndërmjet viteve 1989 dhe 1992 ndërmori pjesën më të madhe të reformave të instaurimit të rendit të ri juridik, por ka autorë që mendojnë se kjo ishte arsyeja për të cilën u pengua procesi për miratimin e kushtetutës së re, përveç pasojave që rridhnin prej faktorëve të shumtë historikë, politikë, socialë edhe juridikë, që megjithatë nuk përbën shenjë të dështimit të konstitucionalizmit në kuptimin demokratik të tij. Gjatë negociatave të vazhdueshme me rëndësi paraqitet marrëveshja politike e arritur në Qershor 1991 mes Partisë Demokratike të Qytetarëve çeke dhe Lëvizjes Demokratike sllovae, në të cilën kjo e fundit deklaronte se preferonte më tepër dy shtete krejtësisht të pavarura sesa federatën, e cila prej të parës (Partisë Demokratike të Qytetarëve çeke) konsiderohej si forma më e përshtatshme e shtetit të përbashkët. Me 25 Nëntor 1992 Asambleja Federale miratoi një akt kushtetues për shuarjen e Republikës Çekoslllovae, duke parashikuar që me 31 dhjetor shtetet suksesuese do të jenë Republika Çeke dhe ajo Sllovae. Në *Çeki* kushtetuta e re u miratua në 16 Dhjetor 1992, ndërsa në *Sllovakia* kushtetuta e re ishte miratuar që me 1 Shtator 1992 ndërkohë që kushtetuta federale ishte akoma në fuqi.

ü Përsa i përket *rustit të Shqipërisë*, siç e trajtuam edhe më sipër, ndryshimet që ndodhën 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*” për të siguruar mundësinë e qeverisjes normale dhe në mënyrë të përkohshme deri në miratimin e kushtetutës së re. Në vitin 1994 një draft-kushtetutë e hartuar në mënyrë të përshtetuar, dhe për të cilin ishin bërë mjaft vërejtje nga Komisioni i Venecia-s, u kalua nga Partia Demokratike (që ishte atëherë në pushtet) për miratim me referendum popullor dhe u kapërcye Parlamenti në procedurën e miratimit të Kushtetutës. Procedura e ndjekur ishte në kundërshtim flagrant me nenet 16, 43 e 44 të Ligjit “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”, sipas të cilave organi i vetëm kompetent për ndryshimet kushtetuese ose për miratimin e Kushtetutës ishte Parlamenti. Referendumi i zhvilluar me 6 nëntor 1994 e hodhi poshtë projekt-kushtetutën e paraqitur. Në vijim të mosmiratimit të projekt-kushtetutës së paraqitur në referendum, u dhanë argumente se nuk duhej shpejtuar në hartimin e një projekti të ri, se në Shqipëri nuk ekzistonte një vakum kushtetues, sepse Ligji për Dispozitat Kryesore Kushtetuese kishte pasur një rol pozitiv në procesin e ndërtimit të një shteti demokratik. Një draft tjetër i paraqitur në Shkurt 1995 nga partia opozitare nuk u miratua nga Komisioni Kushtetues dhe as u kalua në parlament për shqyrtim. Pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 1997, të cilat u fituan nga Partia Socialiste, parlamenti i ri zgjodhi një Komision të ri Kushtetues, i cili i asistuar edhe nga organizmat ndërkombëtare, sidomos Komisioni i Venecia-s, hartoi projektin e Kushtetutës. Me 21 tetor 1998 Parlamenti miratoi Kushtetutën, e cila u votua në referendum popullor me 22 nëntor 1998. Kështu, me shpalljen nga Presidenti i Republikës, me 28 nëntor 1998 hyri në fuqi *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*, e cila nga ana formale është në pajtim të plotë me standartet ndërkombëtare dhe me ndryshime të vogla riprodhon në mënyrë të përmbledhur legjislacionin kushtetues të miratuar në Shqipëri pas vitit 1991.

Në kuadër të ndryshimeve thelbësore të sistemit politik dhe social-ekonomik në shtetet socialiste që morëm në analizë më sipër ndër çështjet kryesore praktike që shtroheshin për diskutim nga

hartuesit e kushtetutave post-komuniste ishte formula e rishikimit që do të adoptohej nga këto vende specifike, nëse do të parashikohej një procedurë më e vështirë apo më e lehtë, si dhe nëse duhej përfshirë edhe një referendum i detyrueshëm apo fakultativ si pjesë e procedurës.

Pavarësisht ndryshimit të regjimit juridik, ish-partia-shtet me shndërrimet e pësuar arriti të siguronte vijimësinë dhe qëndrueshmërinë në jetën politike të vendeve ish-komuniste, edhe pse tashmë nuk mund të flitej më për hegjemoni të sajën. Përfshirja e partive trashëgimtare të sistemit të vjetër në reformat ligjore e kushtetuese të periudhës së tranzicionit, mundësia e tyre për të ushtruar akoma kontroll apo pushtet të pjesshëm, edhe për arsye të partive opozitare të paorganizuara mirë akoma në periudhën fillestare të ndryshimeve, ka bërë që në hartimet e teksteve të reja kushtetuese të vihet re ndikimi i tyre, sidomos në formulat e rishikimit të kushtetutës, ku është normale që ata të kenë dashur të sigurojnë mundësinë e vet të ndikimit (apo edhe bllokimit) në çdo rishikim të ardhëm kushtetues. Ajo që është karakteristike edhe për formulat e rishikimit në kushtetutat e post-tranzicionit në vendet ish-socialiste vazhdon të jetë shumica e cilësuar me një variabël prej dy të tretash deri në tre të pestat e anëtarëve të parlamentit, e shoqëruar në ndonjë rast edhe me referendum fakultativ.

Për ta argumentuar këtë le të analizojmë në mënyrë të përmbledhur **procedurën e shqyrtimit dhe miratimit parlamentar të rishikimeve kushtetuese në kushtetutat e reja** të shteteve që sapo i morëm në analizë:

ü Për rishikimin e Kushtetutës *polake* sipas nenit 235 paragrafi 4 i saj kërkohet shumica e cilësuar prej dy të tretave të votave të shprehura në *Sejm* ndërkohë që duhet të jenë të pranishëm të paktën gjysma e deputetëve që e përbëjnë atë, kurse në *Senat* kërkohet shumica absolute e votave në prani të të paktën gjysmës së numrit të senatorëve.

Procedura e rishikimit përfshin edhe një referendum popullor fakultativ për rastet kur rishikohen Kapitujt I, II dhe XII dhe kur kjo kërkohet nga subjektet që kanë të drejtën e iniciativës për të propozuar projekt-amendamente kushtetuese (neni 235 paragrafi 5 i Kushtetutës polake).

Kushtetuta polake e miratuar në 1997 nuk është rishikuar asnjëherë deri tani.

ü Në *Bullgari* projekt-amendamenti i propozuar, në përputhje me kërkesat e nenit 154 të Kushtetutës bullgare, duhet shqyrtuar nga Asambleja Kombëtare jo më herët se një muaj dhe jo më vonë se tre muaj nga data e paraqitjes së propozimit.

Për miratimin e tij kërkohet shumica e cilësuar prej tre të katërtave të të gjithë anëtarëve të Asamblesë Kombëtare në tre votime të ndryshme në tre ditë të ndryshme (neni 155 paragrafi 1).

Nëse në ndonjërin prej votimeve projekt-amendamenti merr më pak se tre të katërtat, por më shumë se dy të tretat e votave të të gjithë deputetëve, atëherë, sipas parashikimeve të nenit 155 paragrafi 2, mund të rifutet sërish në procedurë nga fillimi, nëse në një interval kohor nga dy deri në pesë muaj për këtë vendos Asambleja Kombëtare me një shumicë të cilësuar prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të saj.

Kushtetuta bullgare e vitit 1991 është rishikuar disa herë që nga viti 2003 me: SG. 85/26 shtator 2003, SG. 18/25 shkurt 2005, SG. 27/31 mars 2006, SG. 78/26 shtator 2006, SG. 12/6 shkurt 2007:

- Me SG 85/03 u rishikuan nenet 129/3, 130/a, 131, 132, që kanë të bëjnë me pushtetin gjyqësor, disa kompetenca të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe garancitë për ushtrimin e detyrës së gjykatësve, prokurorëve dhe hetuesve.
- Me SG 18/05 u realizuan modifikime për kushtet dhe nevojat e aderimit në BE; kujtojmë këtu që aderimi i Bullgarisë në BE daton më 1 janar 2007. Kështu, përveç njohjes (nëpërmjet ndryshimit të nenit 22 paragrafi 1 i Kushtetutës) të së drejtës së pronësisë mbi tokën të personave fizikë dhe juridikë të huaj në kushtet dhe në vijim të aderimit në BE apo marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Bullgarisë, me ndryshimet e bëra nenit 22 paragrafi 3 parashikohet që ratifikimi i këtyre marrëveshjeve ndërkombëtare me ligj kërkon shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të parlamentit. Madje në dispozitat e fundit të kushtetutës, edhe këto të ndryshuara me SG 18/05, në paragrafin 7 parashikohet shprehimisht që detyrimi i sapocituar i nenit 22 paragrafi 3 do të hyjë në fuqi në datën e aderimit të Bullgarisë në BE. Ndër ndryshimet e tjera kushtetuese të realizuara me SG 18/05 përmendim: përcaktimi i rezervës ligjore për zgjedhjen e përfaqësuesve në Parlamentin Europian dhe pjesëmarrjen e qytetarëve në zgjedhjet e BE-së për organet lokale (neni 42 paragrafi 3), e drejta e Asamblesë Kombëtare për të ratifikuar ose denoncuar me ligj marrëveshje ndërkombëtare që i transferojnë Bashkimit Europian kompetenca që rrjedhin nga kushtetuta (neni 85 paragrafi 1 pika 9), detyrimi që të rishikohet paraprakisht kushtetuta në rastet e përfundimit të një traktati ndërkombëtar që e kërkon një rishikim të tillë (neni 85 paragrafi 4), detyrimi i Këshillit të Ministrave që të informojë Asamblesë Kombëtare për detyrimet që i rrjedhin nga anëtarësimi në BE dhe ta informojë paraprakisht atë e të japë llogari kur merr pjesë në përpunimin dhe miratimin e akteve të BE (neni 105 paragrafët 3 e 4).
- 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).
- Me SG 78/06 u riformulua neni 129 paragrafi 4 i cili, siç ishte shtuar më rishikimet e SG 27/06, u pat deklaruar anti-kushtetues me vendimin e Gjykatës Kushtetuese bullgare nr. 7 të vitit 2006. 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.
- Ndër modifikimet kushtetuese të realizuara me SG 12/07 përmendim futjen e dispozitave të reja për funksionimin dhe kompetencat e Këshillit të Lartë të Drejtësisë (nenet 130 paragrafët 6-9, 131, 132 dhe 132a), siç janë emërimi, promovimi, transferimi apo shkarkimi i gjyqtarëve, prokurorëve dhe hetuesve, caktimi i masave disiplinore për to, mandatin i anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, etj.

ü Propozimet për rishikimin e Kushtetutës *rumune*, sipas procedurës së parashikuar në nenin 147 të saj, miratohen me dy të tretat e votave të anëtarëve në secilën prej dhomave të parlamentit. Në rast se ndërmjet dy dhomave nuk arrihet marrëveshja nëpërmjet një procedure ndërmjetësimi, atëherë ato mbledhen në një sesion të përbashkët ku vendimet merren me tre të katërtat e votave të numrit të të gjithë senatorëve dhe deputetëve.

Projekt-amendamenti i miratuar në parlament i nënshtrohet brenda 30 ditëve referendumit të detyrueshëm.

Në periudhën 1991-2001 nuk u iniciua asnjë proces rishikimi për Kushtetutën rumune. Reforma kushtetuese e 2001-it synonte krijimin e institucioneve politike më demokratike dhe sigurimin e bazës së nevojshme kushtetuese për integrimin e ardhshëm në BE (kujtojmë këtu që Rumania aderoi në BE më 1 janar 2007).

Kjo reformë u finalizua në vitin 2003 me miratimin e Ligjit nr.429/2003 “Mbi rishikimin e Kushtetutës së Rumanisë”, i cili u miratua me referendumin kombëtar të 18-19 tetorit 2003 dhe hyri në fuqi më 29 tetor 2003, që është data e botimit në fletoren zyrtare të vendimit të gjykatës kushtetuese që konfirmoi rezultatet e referendumit. Ndryshimet kryesore të realizuara me reformën e 2003-it kanë të bëjnë me: të drejtën e qytetarëve rumunë për të zgjedhur dhe për t’u zgjedhur në Parlamentin Europian, futjen e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, procesit të rregullt ligjor, heqjen e shërbimit të detyrueshëm ushtarak, të drejtën e Avokatit të Popullit për t’iu drejtuar direkt Gjykatës Kushtetuese për karakterin antikushtetues të ligjeve, kufizoi imunitetin parlamentar në votat dhe mendimet e shprehura gjatë ushtrimit të detyrës, kufizoi mundësinë e qeverisë për të miratuar vendime të urgjencës për situata përjashtimore, rregullimi i të cilave nuk mund të shtyhet dhe vendosi detyrimin për të arsyetuar situatën e urgjencës së vendimit në përmbajtjen përkatëse të tij, etj.

ü Kushtetuta e *Federatës Ruse* është një kushtetutë me “ngurtësi të ndryshueshme” që parashikon dy procedura të ndryshme për rishikimin e pjesëve të saj, përkatësisht për Kapitujt 3-8 (të lidhur me ndarjen territoriale të shtetit dhe organet e Federatës) dhe Kapitujt 1-2 e 9 (të lidhur përkatësisht me parimet themelore, të drejtat dhe liritë themelore, si dhe me rishikimin e kushtetutës).

Në nenet 134 e vijues parashikohet procedura për rishikimin e Kapitujve 3-8, modifikimet në të cilët mund të miratohen sipas procedurave të parashikuara për ligjet kushtetuese me tre të katërtat e anëtarëve të Këshillit Federal (që është organi përfaqësues i shteteve anëtare) dhe dy të tretat e Dumës, ndërkohë që është gjithashtu i detyrueshëm ratifikimi prej dy të tretave të subjekteve që përbëjnë Federatën.

Modifikimet e Kapitujve 1, 2 dhe 9 të Kushtetutës mund të realizohen vetëm pas një propozimi të mbështetur nga tre të pestat e numrit total të anëtarëve të Dumës dhe Këshillit Federal. Në këtë rast thirret një Asamble Kushtetuese e cila mundet të konfirmojë kushtetutën ekzistuese ose të shkruajë një projekt të ri. Në rastin e hartimit të një projekt-amendamenti të ri Asambleja Kushtetuese me dy të tretat e anëtarëve që e përbëjnë atë mund ta miratojë ose t’ia nënshtrojë referendumit.

Realizimi i konsensusit të përgjithshëm të nevojshëm për miratimin e rishikimeve kushtetuese në Federatën Ruse u bë në dhjetor 2008, kur mandati i Presidentit të Republikës dhe i Dumës u zgjatën nga 4 vjet, respektivisht, në 6 dhe 5 vjet.

ü Në Çeki miratimi i një ligji kushtetues, sipas nenit 39 paragrafi 4 i Kushtetutës, bëhet me shumicë të cilësuar prej tre të pestave në secilën prej dhomave të Parlamentit.

Kushtetuta çeke është rishikuar disa herë, respektivisht me ligjet nr. 347/1997, nr. 300/2000, nr. 395/2001 dhe nr. 448/2001 për përgatitjen e bazës së nevojshme kushtetuese për qëllimet e aderimit në BE, si dhe nr. 515/2002.

Në vitin 1997 u modifikua neni 99, që parashikoi ndarjen e territorit në bashki, që përbëjnë njësi bazë të qeverisjes vendore, dhe në rajone, që përbëjnë njësi të qeverisjes vendore të nivelit më të lartë.

Me rishikimet kushtetuese të vitit 2000, që u bënë për shkak dhe pas aderimit të Çekisë në NATO, u modifikuan nenet 39 dhe 43 që kishin të bënin me kompetencat e parlamentit dhe të qeverisë në rastet e dërgimit të forcave të armatosura të Republikës jashtë territorit ose për të vendosur për stacionimin e forcave të armatosura të shteteve të tjera brenda territorit çek.

Rishikimet kushtetuese të vitit 2001, që u bënë për qëllimet e aderimit në BE, parashikojnë, ndër të tjera: angazhimin e Republikës Çeke për të zbatuar detyrimet që rrjedhin nga e drejta ndërkombëtare (*neni 1 paragrafi 2 – i cili u shtua*); aplikueshmërinë direkte të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara nga parlamenti (*neni 10 i ndryshuar*); mundësinë e transferimit të kompetencave apo pushteteve të autoriteteve çeke, enteve ose institucioneve ndërkombëtare të realizuar nëpërmjet ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare nga parlamenti, me përjashtim të rasteve kur akti kushtetues kërkon miratimin me referendum (*neni 10.a i shtuar, si dhe nenet 39 paragrafi 4 dhe 49 për rastet kur kërkohet ratifikimi nga parlamenti dhe shumicat e nevojshme për miratimin përkatës*); kompetencën e Gjykatës Kushtetuese për të vendosur për kushtetutshmërinë e ligjeve apo dispozitave të tyre dhe shfuqizimin përkatës në rast anti-kushtetutshmërie (*neni 87 paragrafi 1/a,b – të ndryshuar*), si dhe për kushtetutshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare përpara ratifikimit të tyre nga parlamenti (*neni 87 paragrafi 2 – i shtuar*).

ü Në Sllovaki shumica e kërkuar për miratimin e rishikimeve kushtetuese parashikohet në nenin 83 paragrafi 4 (i ndryshuar me Ligjin kushtetues Nr.90 të vitit 2001), sipas të cilit “*Për qëllime të miratimit apo rishikimit të Kushtetutës, miratimit të ligjeve kushtetuese... kërkohet miratimi nga një shumicë prej tre të pestave të të gjithë anëtarëve të parlamentit*”.

Kushtetuta sllovaqe e vitit 1992 është rishikuar 3 herë deri tani në vitet 1998, 1999 dhe 2001, rishikime të cilat respektivisht kanë të bëjnë me: delegimin e pushteteve në rast vendi vakant të kryetarit të shtetit; pushtetet e parlamentit dhe të presidentit dhe zgjedhjen direkte të këtij të fundit; përgatitjen e bazës kushtetuese të përshtatshme në perspektivën e aderimit në BE dhe me këtë rast u ndryshua një numër i konsiderueshëm dispozitash kushtetuese me qëllimin e sigurimit të institucioneve më demokratike.

ü Në Shqipëri, ndryshimet në Ligjin “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese” sipas nenit 43 të tij mund të miratoheshin nga Kuvendi Popullor me shumicë të cilësuar prej dy të tretash të të

gjithë deputetëve. Edhe Kushtetuta e vitit 1998 në thelb të procedurës së rishikimit ka shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, pavarësisht parashikimit fakultativ të referendumit kushtetues, procedurë të cilën e trajtuam më parë në çështjen 2.3. të këtij punimi, por që në vështrimin krahasimor me shtetet e tjera të Europës Lindore paraqet karakteristikë të përbashkët pikërisht formulën bazë të rishikimit me shumicë të cilësuar.

v Siç e vumë re gjatë shqyrtimit të bërë, në shumicën prej kushtetutave të reja të vendeve ish-komuniste thelbi i formulës së rishikimit është shumica e cilësuar (Sllovakia, Sllovenia, Hungaria, Çekia), e shoqëruar në ndonjë rast me referendum fakultativ apo më të detyrueshëm (Shqipëria, Rumania), ndërkohë që në ndonjë rast të rrallë për rishikimin e plotë parashikohet mbledhja e një Asambleje të posaçme (Bullgaria, Rusia). Edhe kufizimet e vendosura në procesin e rishikimit kanë rëndësi specifike, për shkak se shpesh ato i shërbejnë garancisë së qëndrueshmërisë së kushtetutës dhe të supermacisë së saj ndaj ligjeve të zakonshme. Problematikës dhe rëndësisë së kufizimeve në procesin rishikues i kushtohet një trajtim i gjerë në kapitullin vijues, por ajo që vlen të përmendim këtu është se disa prej kushtetutave të reja të shteteve ish-komuniste kanë parashikuar kufizime eksplicite formale për dispozita kushtetuese të caktuara, që përgjithësisht u referohen parimeve dhe të drejtave e lirive themelore, me qëllimin për të siguruar garantimin edhe pandryshueshmërinë e tyre, sidomos në situatat e vijimit të paqëndrueshmërisë politike dhe të tranzicionit të “zgjatur” në kohë në disa prej këtyre shteteve.

3.4. Derogimi ose “thyerja” e kushtetutës dhe ndryshimet kushtetuese jashtë formave ligjore të rishikimit.

Parashikimi i procedurave speciale për rishikimin e kushtetutës, me shumica të cilësuar e të shoqëruara me referendum alternativ apo detyrues, është bërë që në momentin gjenetik të hartimit të tyre për të arritur qëllimet që kanë vetë kushtetutat e ngurta dhe për të garantuar qëndrueshmërinë e raporteve të krijuara me kushtetutë. Për teori këtu mund t’i referohemi sërish frymës së etërve të Kushtetutës franceze të vitit 1973, që deklarojnë në nenin 28 të saj të drejtën e papashkrueshme të popullit për të rishikuar dhe ndryshuar kushtetutën e vet dhe se një brez nuk mund t’ia imponojë ligjet e veta brezave të ardhëm. Në vijimësinë e këndvështrimit të tyre, shumica e vendeve europiane, edhe në periudhat e mëvonshme e bashkëkohore, afërmojnë lirinë e popullit për të modifikuar lirisht veprën kushtetuese.

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, pasi vështirësia e tepërt për të realizuar rishikimin e kërkuar e të nevojitur mund të bëhet shkak për “shkeljen ose shmangien” e kushtetutës, pasi do kërkoheshin zgjidhje extra-konstitucionale, por

edhe në të kundërt 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.

Një formë e veçantë e “modifikimit” të kushtetutës është edhe ajo e dhënë nga derogimi i dispozitave të saj kur krijohen rrethana të caktuara. 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. Kujtojmë këtu Kushtetutën e Vajmarit dhe problematikën e rastit të të cilës e trajtuam në çështjen 1.1. të këtij disertacioni, veçanërisht për nenin famëkeq 48 të saj dhe mundësinë e derogimit të të drejtave themelore kushtetuese.

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*) 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 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. 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 lejoi zhvillimin e një referendumi të tipit konsultativ mbi Bashkimin Europian, 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. “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. Në rastin e parë kemi të bëjmë me “vetë-thyerje” të kushtetutës, kurse në rastin e dytë gjendemi përballë “thyerjes” së autorizuar.

Shembuj të “vetë-thyerjes” së kushtetutës përbëjnë dispozitat tranzitore dhe finale, paragrafët XII e XIII të Kushtetutës italiane, dispozitat e Titullit IX paragrafi VI të Kushtetutës belge. Paragrafi XII i dispozitave tranzitore dhe finale të Kushtetutës italiane 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 Savoja*, 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.

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, siç është modifikuar me nenin 2 të ligjit kushtetutes nr.3/2001 (i cili 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); paragrafi XII i dispozitave tranzitore dhe finale të Kushtetutës italiane (që parashikon për një periudhë 5-vjeçare nga hyrja në fuqi e kushtetutës, 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”); neni 91 paragrafi 3 i kushtetutës hollandeze (i cili lejon 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); neni 80 paragrafi 3 i Ligjit Themelor Gjerman (që lejon, në derogim të çka është përcaktuar me dispozita të tjera kushtetuese, zbatimin e dekreteve legjislativë mbi “gjendjen e mbrojtjes” mbi bazën e vendimeve të marra nga një organ ndërkombëtar në kuadër të një Traktati aleance).

3.4.1. Pasojat e vështirësimit të tepërt të procedurave të rishikimit: rishikimet joformale të normave të kushtetutës ose abrogimi i kushtetutës.

Formulat e rishikimit të kushtetutave në shqyrtim, në analizën e bërë deri tani, 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 dhe të tjera, në rrethana të caktuara, të shfaqin pamundësinë e realizimit të një rishikimi të kushtetutës të dëshiruar apo të nevojshëm. Mundësia që modifikimet e kushtetutës të realizohen në rrugë të ndryshme nga ajo e parashikuar për rishikimin në vetë kushtetutën, sado e paevitueshme në prani të një kushtetute të shkruar, varet si nga elementë me karakter praktik-material, ashtu edhe nga ato me karakter juridik-formal, pasi 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. 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 konkret dhe ngurtësisë së madhe të kushtetutës, që vjen prej “vështirësisë” së tepërt të procedurave të rishikimit të saj. Në një situatë të tillë hipotetike konkurojnë njëkohësisht të dy elementët, ai praktik-material i situatës konkrete e 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 legjislatori, 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*.

Post factum është më e lehtë të konstatojmë rastet në të cilat, edhe pse teksti kushtetues nuk është ndryshuar, realiteti kushtetues ka pësuar ndryshime të dukshme. Kjo ka ndodhur:

A. si pasojë e miratimit të akteve nga ana e organeve shtetërore

B. apo si pasojë e situatave të faktit.

A. Në rastin e parë, të miratimit të akteve juridike nga organet shtetërore, dallojmë:

- a) aktet normative, si ligjet e zbatimit të kushtetutës, siç janë për shembull ligjet elektorale, apo rregulloret parlamentare, të cilat mund të ndikojnë shumë në formën e qeverisjes, ashtu si edhe
- b) vendimet e Gjykatës Kushtetuese si interpretuese e kushtetutës, por në veçanti ato të kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve.

(a) 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 origjinare 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 bashkohore 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. 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.

Në lidhje me ligjet e ekzekutimit të kushtetutës duhet përmendur edhe një problematikë që lind në rastet *kur organi përfaqësues i ngarkuar me nxjerrjen e këtyre ligjeve nuk vepron, por qëndron inaktiv*: duke mos nxjerrë ligjet e parashikuara pengohet realizimi efektiv i jo pak

parashikimive kushtetuese; kujtojmë këtu Kushtetutën italiane të vitit 1948, disa prej instituteve të të cilës kanë mbetur pezull deri në miratimin e ligjeve implementuese të viteve 1990-2000.

Krahas problematikave të ligjeve të sipërpërmendura janë edhe *rregulloret parlamentare* të funksionimit konkret të dhomave të parlamentit, të cilat nxirren nga asamblatë përkatëse në autonomi të plotë. Në kuadër të shembujve nga praktika europiane më bashkëkohore të normave të rregulloreve parlamentare që kanë 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. Madje edhe praktika kushtetuese shqiptare ka një shembull të tillë në rastin e “zgjerimit” të Statutit të Lushnjës në vitin 1922 dhe që trajtohet në çështjen 3.4.1.1. në vijim.

(b) Diskutimi lidhur me modifikimet jo-formale të rendit kushtetues që realizohen si pasojë e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese shtrohet përgjithësisht 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 kushtetutat e të Italisë së vitit 1947, 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. Një shembull të cilit i bëmë referim edhe më përpara është Vendimi i Gjykatës Kushtetuese bullgare nr.7/2006, me të cilin u shfuqizua si antikushtetues rishikimi i nenit 126 paragrafi 4 i Kushtetutës Bullgare i realizuar me SG 78/06 dhe që u pat riformuluar në vijim me SG 27/06.

B. Në kuadër të analizës së rishikimeve jo-formale të kushtetutës duhen marrë parasysh edhe ato që vijnë *si pasojë e situatave të faktit*, të cilat mund të jenë:

a) me karakter juridik si zakonet kushtetuese apo

b) me natyrë thjesht politiko-sociale si normat konvencionale apo të korrektësisë kushtetuese, si dhe rastet e thjeshta të praktikës.

(a) 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 kushtetuta, si edhe në kushtetutën tonë të vitit 1998 në nenin 95 paragrafi 1, gjenden përmbajtje të tilla si “*Këshilli i Ministrave përbëhet nga kryeministri, zëvendëskryeministri 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*. E njëjta gjë paralelisht mund të thuhet për rastet në të cilat sipas dispozitave kushtetuese “*Këshilli i Ministave përbëhet nga kryeministri dhe ministrat*”, ndërkohë që në praktikë është proceduar me caktimin apo emërimin e zëvendës/kryeministrit.

(b) 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 bashkohore: teksti kushtetues në fakt i njeh një numër të konsiderueshëm kompetencash ekskluzive mbretit, ndërkohë që në realitet, tani, ato ushtrohen 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.

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, mundet që në praktikë të gjendemi përballë rishikimeve jo-formale të kushtetutës, por si rast përjashtimor i veçantë paraqitet edhe mundësia e abrogimit të kushtetutës. Kujtojmë sërish këtu teorinë e Kelzenit për të drejtën bazë, të cilës i jemi referuar në çështjen 1.1. të këtij disertacioni, ku ai, ndër të tjera, analizon rastin në të cilin kushtetuta apo rendi juridik nuk ndryshohet në rrugë ligjore, por nëpërmjet një revolucioni dhe zëvendësohet me një rend të ri juridik. 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.

Ligji Themelor gjerman, që njihet për ngurtësinë e tij, me nenin 146, 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 *“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”*. 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 ardhëm. 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. Kjo mund të shfaqet në të njëjtën 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 një ngjarje përjashtimore, pasi gjendemi përballë një rasti të tillë përgjithësisht kur vendimi i abrogimit të kushtetutës ka pasur më tepër një vlerë simbolike,

siç ka ndodhur në rastet e revolucioneve apo siç përmenden gjithashtu abrogimet e shumicës së kushtetutave të vendeve ish-komuniste pas ndryshimeve të viteve '90. Pastaj, sigurisht, ka pasur edhe rastet në të cilat pushteti ka marrë mundimin të realizojë abrogimin e kushtetutës “*brenda rregullave*”, pra duke thirrur një asamble kushtetuese apo një referendum popullor për të deklaruar abrogimin, siç u realizua abrogimi i kushtetutave franceze të viteve 1852, 1875, 1946, etj. Por gjithsesi rastet më të shpeshta të abrogimit të kushtetutave janë ato të realizuara nëpërmjet revolucionit apo me grusht shteti.

3.4.1.1. Rasti shqiptar.

Duke dashur të shmangim përsëritjen e pjesës teorike të trajtuar më sipër për rastet e rishikimeve joformale të normave kushtetuese apo të abrogimit të kushtetutës, mendojmë se paraqet rëndësi këtu që të trajtohen shembujt përkatës nga praktika kushtetuese shqiptare.

- Ø Në kuadër të rishikimeve joformale të kushtetutës të realizuara në teorinë dhe praktikën tonë mund të përmendet iniciativa e ndërmarrë për rishikimin e Statutit të Lushnjës, bazë ligjore për të cilën u përdor neni 45 i Rregullores së brendshme të funksionimit të Këshillit Kombëtar:

Veprimtarinë legjislative të shtetit shqiptar, sipas Statutit të Lushnjës të vitit 1920, do ta kryente Senati, organi përfaqësues i zgjedhur nga Kongresi i Lushnjës. 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”. Një akt i rëndësishëm i miratuar nga Këshilli Kombëtar ishte Rregullorja e tij e brendshme, që përcaktonte organizimin e brendshëm të parlamentit. Ndonëse rregullorja i kushtojë 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”. 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, pasi Statuti e shpallte veten si ligj themelor të shtetit shqiptar derisa një kuvend kushtetues të mos ketë vendosur një statut përfundimtar (neni 128).

- Ø Abrogimi i kushtetutës si një ngjarje përjashtimore mund të përmendet si në rastet në të cilat pushteti ka marrë mundimin të realizojë abrogimin e kushtetutës “*brenda rregullave*”, pra duke thirrur një asamble kushtetuese apo një referendum popullor për të deklaruar abrogimin, ashtu edhe kur vendimi i abrogimit të kushtetutës ka pasur më tepër një vlerë simbolike për shkak të ndryshimit faktik të rendit ekonomiko-social e politik.

Për rastin e parë kujtojmë realizimin në Shqipëri në vitin 1928 të kalimit nga republika në monarki dhe abrogimin e Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare të 1925-ës nëpërmjet asamblesë kushtetuese që ishte ngarkuar me detyrën e rishikimit të përgjithshëm të tij, të cilën e kemi trajtuar edhe më përpara gjatë këtij punimi; kurse për rastin e dytë mund të kujtojmë

ndryshimet demokratike të viteve '90, të cilat 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*”.

3.5. Konkluzione.

Në përfundim të analizës së bërë deri tani kemi vënë re që formula e rishikimit të kushtetutës dhe procedura përkatëse paraqet tipologji të ndryshme në varësi të formës së shtetit, pasi përgjithësisht procedura e rishikimit të kushtetutës në *shtetet unitare* paraqet veçori të ndryshme nga ajo e realizuar në *shtetet federale dhe rajonale*. Në mënyrë të përmbledhur mund t'i paraqesim siç vijon:

v Në shtetet unitare përgjithësisht formulat e rishikimit të kushtetutave janë ato të përfshira në kuadër të sistemit të organeve të zakonshme legjislative, konkretisht: shumica e cilësuar, miratimi i dyfishtë nga parlamenti apo nga dy legjislatura të njëpasnjëshme, si dhe nënshtrimi ndaj referendumit të detyrueshëm a fakultativ.

ü Janë më të rralla rastet në të cilat për rishikimin e kushtetutës së një shteti unitar të parashikohet zhvillimi i procedurës nga organet e posaçme legjislative, si Konventa e Posaçme apo Asambleja Kushtetuese, siç e gjejmë në Kushtetutën bullgare të vitit 1991, në nenet 157-158 të së cilës parashikohet thirrja e një Asambleje të Madhe Kombëtare (të përbërë nga 400 anëtarë të zgjedhur) për një procedurë të veçantë rishikimi kushtetues për: nenin 5 paragrafët 2 e 4, nenin 57 paragrafët 1 e 3 dhe për Kapitullin 9 të Kushtetutës.

v Tipologjia e veçantë e procedurës së rishikimit të kushtetutës në shtetet rajonale e federale karakterizohet nga përfshirja në këtë procedurë të entiteteve të decentralizuara, që përgjithësisht ndodh për shkak të parimit sipas të cilit në shtetin federal sovraniteti bashkëndahet ndërmjet federatës dhe shteteve anëtare.

ü Mënyrat e përfshirjes këtu paraqiten të ndryshme, për shembull mund të jetë nëpërmjet pjesëmarrjes direkte apo indirekte të entiteteve autonome (Gjermani, Austri, Belgjikë) apo nëpërmjet dhomës së dytë territoriale ku kërkohet ratifikimi i nevojshëm nga një numër i caktuar i kantoneve (Zvicra) apo në raste të tjera në të cilat kërkohet miratimi i të gjitha shteteve në përbërje të federatës për modifikimin e pjesëve të caktuara të kushtetutës.

Duhet theksuar edhe nevoja për të balancuar pjesëmarrjen e enteve territoriale në procedurën e rishikimit me atë të subjekteve të tjera të shumta, të shkëputura nga përkatësitë territoriale.

v Një karakteristikë tjetër e kushtetutave të shteteve federale është se përgjithësisht ato janë kushtetuta me “ngurtësi të ndryshueshme”, do të thotë që parashikojnë procedura të diferencuara për pjesë të ndryshme të kushtetutës dhe shprehen përgjithësisht në diferencimet e procedurës për rishikimin tërësor dhe atë të pjesshëm, që mund të vijë prej nevojës për të ruajtur

pjesëmarrjen e shteteve anëtare në procedurën e rishikimit të kushtetutës. Këtë veçori e gjejmë në Kushtetutën e Zvicrës të vitit 2000, në Kushtetutën austriake të vitit 1920 (akoma në fuqi me amendimet përkatëse), në Kushtetutën e Federatës Ruse të vitit 1993 dhe në Kushtetutën spanjolle të vitit 1978.

v Shqyrtimi i eksperiencave federale e rajonale dhe i formulave të rishikimit të kushtetutave përkatëse tregoi që shumë prej tyre parashikojnë në procedurën e rishikimit një rol vendimtar të vullnetit të entitetit të decentralizuar. Çështja që përgjithësisht shtrohet është ajo e qëndrueshmërisë në kohë dhe aktualitetit të formulës së rishikimit, parë edhe nën dritën e evoluimit të raporteve shumëfishe qendër-periferi. Në fakt është e mundur që kushtetuta të krijuara me vullnetin e përbashkët të entiteteve territoriale autonome të mund të jenë ndryshuar, por gjithsesi i kanë rezistuar kohës, jo vetëm prej vullnetit të subjekteve fillestare hartuese, por edhe si pasojë e shprehjes së përbashkët të një pluraliteti subjektesh jo pashmangshmërisht të lidhura me territorin, ashtu siç është e mundur edhe e kundërta.

Në kuadër të veçorive të procedurës së rishikimit në *formën e shtetit socialist* dhe në reformat kushtetuese në periudhën post-komuniste përmendim:

v Reformat kushtetuese nuk u realizuan njësoj dhe uniform në të gjitha shtetet ish-komuniste, por proceset respektive u zhvilluan në mënyra dhe shkallë të ndryshme evolimi në varësi të shkallës së ndikimit të historisë përkatëse, të shkallës së realizimit dhe ushtrimit të sistemit socialist apo të mënyrës se si u realizua efektivisht në secilin prej këtyre vendeve faza e tranzicionit apo e ndryshimit faktik të sistemit ekonomik-politik.

v Pas ndryshimit të regjimit juridik, ish-partia-shtet me shndërrimet e pësuar arriti të siguronte vijimësinë dhe qëndrueshmërinë në jetën politike të vendeve ish-komuniste, të përfshihej në reformat ligjore e kushtetuese të periudhës së tranzicionit duke pasur mundësinë për të ushtruar akoma kontroll apo pushtet të pjesshëm, edhe për arsye të partive opozitare të paorganizuar mirë akoma në periudhën fillestare të ndryshimeve, gjë që ka sjellë si pasojë që në hartimet e teksteve të reja kushtetuese të vihet re ndikimi i tyre, sidomos në formulat e rishikimit të kushtetutës, ku është normale që ata të kenë dashur të sigurojnë mundësinë e vet të ndikimit (apo edhe bllokimit) në çdo rishikim të ardhshëm kushtetues.

ü Rasti shqiptar nuk përbën përjashtim, por paraqet të njëjtën tipologji evolimi.

v Në shumicën prej kushtetutave të reja të vendeve ish-komuniste *thelbi i formulës së rishikimit është shumica e cilësuar* (Sllovakia, Sllovenia, Hungaria, Çekia), e shoqëruar në ndonjë rast me referendum fakultativ apo më të detyrueshëm (përkatësisht në Shqipëri dhe në Rumani), ndërkohë që në ndonjë rast të rrallë për rishikimin e plotë parashikohet mbledhja e një Asambleje të posaçme (Bullgaria, Rusia).

ü Edhe formula e rishikimit të Kushtetutës shqiptare të vitit 1998 paraqitet me të njëjtat karakteristika, pasi ka në thelb miratimin në kuvend me shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë deputetëve, ndërkohë që parashikohet edhe mundësia e nënshtrimit ndaj referendumit alternativ të projekt-amendamentit kushtetues ose të amendamentit kushtetues të miratuar nëse këtë e kërkon një numër prej një të pestës së deputetëve (respektivisht sipas kërkesave të nenit 177 paragrafët 4 e 5 të Kushtetutës).

v Nga praktika e ndryshimeve kushtetuese në këto shtete vihet re se për një periudhë fillestare të 10-viteve të para pas ndryshimeve demokratike nuk ka pasur rishikime të kushtetutave të reja të këtyre vendeve. Bien më shumë në sy rishikimet kushtetuese të viteve 2001-2003 të realizuara në Bullgari, Rumani, Çeki e Sllovaki për reformimin e bazës kushtetuese për nevojat e aderimit në BE.

ü Edhe Kushtetuta jonë, në perspektivën e integritit të ardhshëm do të ketë nevojë për rishikime respektive, çështje për të cilën do të ndalemi në vijim të punës së këtij disertacioni.

KAPITULLI 4

KUFIZIMET NË RISHIKIMIN E KUSHTETUTËS

Çështja të cilës i jemi referuar që në fillim të këtij punimi është se sa larg mund të shkojë në realizimin e ndryshimeve kushtetuese një shumicë parlamentare, e cila është në pushtet përkohësisht apo qoftë edhe për një mandat të caktuar, dhe nëse mundësia e ndryshimit të përmbajtjes substanciale të dispozitave kushtetuese është e kufizuar apo jo. Hartuesit e kushtetutave të ngurta duke dashur të sigurojnë qëndrueshmërinë dhe jetëgjatësinë e veprës së tyre, por pa mohuar të drejtën për rishikim të brezave të ardhshëm, përveç parashikimit të procedurave të ndërlikuara për realizimin e rishikimit të kushtetutës, kanë vendosur shpesh edhe kufizime *explicite* në këtë proces, përveç atyre *implicite* që rrjedhin prej kuptimit të kushtetutës materiale; madje edhe procedurat e “vështirësuara” për realizimin e rishikimit përbëjnë kufizime formale në vendosura në procesin përkatës.

Kufizimet e vendosura në procesin e rishikimit të kushtetutës shërbejnë edhe si garanci për qëndrueshmërinë e saj, që përbën edhe një ndër temat e trajtimit në vijim. Doktrina kushtetuese bashkëkohore në tërësinë e kufizimeve të vendosura pushtetit rishikues bën dallimin tyre në kufizime që rrjedhin direkt prej tekstit të vetë kushtetutës e për këtë arsye shihen si kufizime që i përkasin rendit juridik të brendshëm të shtetit, dhe në kufizime, të cilat janë të imponuara nga rende të posaçme juridike jashtë kushtetutës, por që kjo e fundit duhet t’i inkorporojë. Në vijim ka një paraqitje të përgjithshme të të dy këtyre grupeve të kufizimeve në procesin rishikues, si dhe i kushtohet rëndësi e veçantë gjetjes dhe identifikimit në vështrim krahasues të kufizimit të parimeve themelore në përmbajtje të kushtetutave, të konsideruara të pandryshueshme nga jurisprudenca dhe doktrina kushtetuese.

4.1. Kufijtë e vendosur në pushtetin e rishikimit të kushtetutës, si garanci për qëndrueshmërinë e saj.

Në doktrinën jurisprudenciale bashkohore të shteteve të ndryshme shpesh flitet për “kufizime të vendosura në procesin e rishikimit të kushtetutës” duke dashur të nënkuptohet me këtë shprehje pamundësia për të kryer modifikimet në rendin juridik kushtetues të shtetit *me rrugë juridike*. Në të gjitha kushtetutat demokratike janë vendosur kushte, afate dhe teknika të veçanta të rishikimit. Procesi i rishikimit kryhet duke adoptuar pikërisht ato procedura të veçanta ligjore të parashikuara nga vetë kushtetuta në fuqi.

Doktrina juridike e shekullit XX në ndonjë rast është karakterizuar nga vendosja e barazisë ndërmjet pushtetit kushtetues dhe pushtetit për të rishikuar kushtetutën për shkak të qëndrimit që mbajnë disa autorë kur, duke mos i njohur kufizime procesit rishikues, parashtrajnë në mënyrë

implicite natyrën sovrane të pushtetit të rishikimit (këtu përmenden, ndër të tjerë, Meyer, Laband, Jellinek, Zëeig, Hildesheimer). Drejt këtij konceptimi të çojnë edhe ato eksperiencia kushtetuese, të cilat parashikojnë në mënyrë të shprehur apo të nënkuptuar mundësinë e rishikimit tërësor të kushtetutës, por ato gjithsesi konsiderohen se nuk mbeten jashtë kategorizimit “kufizime procedurale në rishikim” për shkak të parashikimit në këto raste të një proces të rishikimit kushtetues të vështirësuar.

Parashikimi i procedurave të veçanta ligjore për rishikimin e kushtetutës dhe vendosja e kufizimeve në procesin rishikues përbën garancinë e qëndrueshmërisë së kushtetutës dhe të supermacisë së saj ndaj ligjeve të zakonshme. Rishikimi i kushtetutës realizon nga njëra anë evoluimin e tekstit kushtetues në përputhje me ekzigjencat ekonomike dhe sociale në ndryshim (bëhet fjalë për ndryshimet thelbësore), ndërsa nga ana tjetër siguron ruajtjen e “bërthamës” apo të pjesës esenciale të tekstit kushtetues nëpërmjet parashikimit të kufizimeve absolute në procesin rishikues. Autorë si Kelzen e Schmitt i përjashtojnë shprehimisht kufizimet vetëm në raport me pushteti kushtetues, kurse për autorë të tjerë si Jellinek përjashtimi i tyre e ka bazën pikërisht në pushtetin kushtetues origjinar. Në rende të ndryshme kushtetuese procedura e rishikimit i nënshtrohet kufizimeve ose të parashikuara shprehimisht ose që nxirren indirekt prej interpretimit sistematik të rendit kushtetues, madje tashmë edhe prej vendimeve të jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese. Shumë prej këtyre kufizimeve mund të nxirren si të tilla për shkak se shihen si të lidhur thelbësisht me formën e qeverisjes, siç janë për shembull mbrojtja e të drejtave dhe lirive themelore apo pluralizmi social dhe institucional në qeverisjen demokratike. Sipas Jellinek ligjet kushtetuese priren të jenë të rrethuar nga garanci të veçanta paprekshmërie, pasi janë parashikuar shumë forma ndalimesh për t’i mbrojtur ato nga ndryshimet e nxituara. Madje, nëse nuk do të ishin të pranishme këto forma ndalimesh a kufizimesh, atëherë nuk mund të flasim për ligje kushtetuese në kuptimin specifik ligjor, pasi nuk do të kishte ndryshim ndërmjet ligjeve të përcaktuara si kushtetuese dhe ligjeve të tjera nëse këto ndalime do të mungonin. Ende, kufizimet në rishikimin e kushtetutës, si të gjitha kufizimet e përcaktuara me ligj, janë gjithmonë të paqarta; nuk ka asnjë garanci që ligjet, që synohet të bazohen në kushtetutën ekzistuese, nuk do ta shkelin atë duke rezultuar si të padëshirueshme ose të paktën nuk do të dëshirojnë shprehimisht ta rishikojnë atë.

Me qëllimin e garantimit të supermacisë së kushtetutës në shumë prej kushtetutave europiane janë vendosur kufizime të tilla që përjashtojnë nga procesi i rishikimit të kushtetutës një varg dispozitash të bërthamës së ngurtë kushtetuese, ndër shembujt tipikë të të cilëve përmenden ato të ndalimit të ndryshimit të formës së qeverisjes.

Në kuadër të kufizimeve të vëna në procedurën e rishikimit që janë të parashikuara shprehimisht nga analiza e bërë deri tani mund të kujtojmë llojin e formulës së rishikimit të parashikuar në vetë kushtetutën, ku përmendim:

- ü numrin e nevojshëm për realizimin e shumicës së cilësuar për miratimin e projekt-amendamentit kushtetues,
- ü detyrimin për shpërndarjen e parlamentit pasi vendoset rishikimi i kushtetutës,
- ü parashikimi i realizimit të referendumit të detyrueshëm,
- ü kushtet për realizimin e referendumit fakultativ,

- ü këtu përfshihet edhe parashikimi në disa kushtetuta i procedurave të diferencuara për rishikimin tërësor apo të pjesshëm, etj.

Përsa i përket kufizimeve që nxirren prej interpretimit sistematik të rendit kushtetues të caktuar mund të flasim për kufizime materiale dhe *implicite*, madje gjenden edhe raste të kufizimeve në procesin rishikues të imponuara nga një rend juridik i ndryshëm apo që qëndron jashtë rendit juridik të shtetit, pasi në zhvillimin e rendit juridik shtetëror mund të kontribuojnë edhe sisteme të tjera normative. Kështu roli i një kufizimi të vënë në procesin rishikues përcaktohet direkt nga karakteri i kushtëzuar prej faktorëve të jashtëm apo jo të ndalimit që ai vetë imponon, prandaj edhe flitet për kufizime me karakter autonom ose heteronom, të cilat sqarohen në vijim.

Kufizimet me karakter autonom përgjithësisht synojnë ruajtjen nga rishikimi i mëtejshëm të një apo disa elementëve ndërmjet atyre të “krijimit të vet” kushtetues fillestar. Ajo që të bën përshtypje është raporti i ngushtë që e mban të lidhur këtë procedurë me një konceptim linear të përkohshmërisë juridike, sipas të cilës e drejta gjen “një fillim absolut” tek kushtetuta dhe në vijim thërritet për t’u zhvilluar sipas një procesi të organizuar në shkallë në mënyrë të tillë që, përpara se rregulla e re të përshtatet me parimet e diktuar nga regjimi i vjetër, e tashmja dhe e ardhmja e të drejtës nuk janë kurrë krejtësisht të pavarura nga “e kaluara” krijuese. Në këtë aspekt kufizimet autonome mund të kuptohen se kanë si funksion kryesor ruajtjen e përmbajtjes së vetë normës dhe jo zhvillimin e një forme a teknike të caktuar normative. Nëpërmjet tyre hartuesi kushtetues “shpreson” të luftojë kundër shpërbërjes së rendit dhe kompromisit origjinar duke mbrojtur, nëpërmjet një paprekshmërie rigoroze, rregullat të cilat ai i vlerëson si thelbësore për ruajtjen e ekuilibrit të shtetit, të përcaktuar në momentin e krijimit a themelimit të regjimit të ri, të cilin shpreson ta ruajë duke ndaluar modifikimin për të ardhmen. Në këtë aspekt këto kufizime mund të konsiderohen si rojtari i kohëve, për të cilat ekziston frika se do të gërryejnë themelet e shtetit, specifika e rregullës që i hiqet pushtetit të rishikimit duke qenë, në fund të fundit, një shqetësim sekondar. Këto janë llojet e kufizimeve të cilat mund të shfaqen si kufizime *explicite* për shkak të dëshirës së hartuesit kushtetues për t’u siguruar pandryshueshmërinë në kohë për shkak të lidhjes thelbësore me sistemin përkatëse politik-kushtetues, por që mund të shfaqen edhe si *implicite* dhe që janë konsideruar si të tilla nga praktika kushtetuese bashkëkohore.

Kufizimet me karakter heteronom kanë një funksion krejt tjetër, ruajtjen e një ekuilibri të caktuar në raportet ndërmjet rendit shtetëror dhe një rendi tjetër të posaçëm juridik, i cili në vetvete nuk ka asnjë titull juridik për t’i imponuar një sjellje çfarëdo hartuesit kushtetues të shtetit, nuk mund të jetë as iniciues, as detonator. Në këtë mënyrë hidhen poshtë të gjitha interpretimet moniste apo dualiste të raporteve mes rendeve juridike, që i përshkruajnë ato në kushtet e superioritetit dhe hierarkisë.

Në fakt problematika, që përgjithësisht shtrohet kur flitet për rishikimin kushtetues, është ajo e individualizimit të kufizimeve, pasi ka raste në të cilat ato janë lehtësisht të identifikueshme, pasi përcaktohen si kufizime procedurale që kërkojnë zbatimin dhe respektimin e kërkesave të caktuara procedurale apo janë kufizime apo ndalime të parashikuara shprehimisht në tekstet kushtetuese, siç gjenden në disa prej kushtetutave bashkëkohore ndalimet *explicite* të ndryshimit të formës së qeverisjes; ndërkohë që jo gjithmonë është e lehtë të gjenden apo individualizohen kufizimet e vëna në procesin e rishikimit, pasi mundet që ato të jenë *implicite* dhe që përgjithësisht i referohen përmbajtjes së rishikimit. Mjafton të kujtojmë në kuadër të këtyre të

fundit shembujt e dispozitave kushtetuese që i referohen paprekshmërisë së të drejtave themelore të njeriut.

Pa u ndalur në klasifikimet që i bën doktrina juridike bashkohore kufizimeve të vëna në procesin e rishikimit, është e rëndësishme të evidentojmë këtu rolin garantues të këtyre kufizimeve, argumentimet për ekzistencën e të cilave bazohen në paderogueshmërinë e disa parimeve apo instituteve që gjenden në themel të rendit juridik dhe ndryshueshmëria e të cilave do të ndikonte në shndërrimin e vetë këtij rendi e për pasojë në cënimin e bërthamës së ngurtë kushtetuese ose, edhe nëse do të ndryshoheshin në përputhje me procedurën e përcaktuar në kushtetutë, gjithsesi rishikimi i bërë do të ishte i paligjshëm.

Kufizimet e vendosura në procesin rishikues, në raport me sistemin kompleks që synojnë të përcaktojnë dhe garantojnë, përbëjnë, ndër të tjera, elementët karakterizues të një kushtetute, që synon të sigurojë qëndrueshmërinë më të madhe të mundshme të vazhdimësisë së një rendi juridik të cilin ajo vetë e ka krijuar. Megjithatë thelbi i kufizimeve dhe i procedurave të posaçme të parashikuara për rishikimin e kushtetutës nuk është vetëm garantimi i ngurtësisë së kushtetutës, por edhe mundësia e realizimit të modifikimit të matur të saj me qëllime garantuese, sepse nëse një kushtetutë do të ishte shumë e ngurtë sa të pengonte rishikimin e kërkuar dhe të nevojshëm, atëherë do të gjendeshim përpara rrethanave të “thyerjes” së kushtetutës apo modifikimeve të saj në rrugë jo-ligjore dhe *extra-constituzionem*, që mund të rrezikonte një ndryshim *traumatik* të rendit kushtetues.

4.2. Kufizimet për rishikimin e kushtetutës të vëna nga e drejta e brendshme e shtetit.

Paralelisht me dallimin ndërmjet pushtetit kushtetues dhe pushtetit të rishikimit bëhet e mundur që në tërësinë e normave të rendit kushtetues të caktuar të bëhet kategorizimi i këtyre të fundit në norma kushtetuese që mund t'i nënshtrohen pushtetit të rishikimit dhe të tjera të cilat janë të përjashtuara nga rishikimi për shkak të ekzistencës së kufizimeve që në rendin kushtetues përkatës evidentohen shprehimisht ose janë të nënkuptuara. Individualizimi i kufizimeve dhe, për pasojë, i dispozitave kushtetuese të përjashtuara nga pushteti i rishikimit bën të mundur evidentimin e asaj që në teorinë kushtetuese bashkohore njihet si “super-kushtetutë”. Këto, të cilave sapo iu referuam nuk përbëjnë thjesht “kufizime”, termi më i saktë literalisht mund të ishte “ndalime”, dhe nuk janë kufizimet e vetme që i vendosen pushtetit rishikues.

Siç iu referuam edhe paraprakisht, doktrina kushtetuese bashkëkohore në tërësinë e kufizimeve të vendosura pushtetit rishikues bën dallimin e tyre në:

- ü kufizime autonome, që rrjedhin direkt prej tekstit të vetë kushtetutës e për këtë arsye shihen si kufizime të vëna në rendin juridik të brendshëm të shtetit, dhe

- ü kufizime heteronome, të cilat janë të imponuara nga rende të posaçme juridike jashtë kushtetutës, por që kjo e fundit duhet t'i inkorporojë.

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

- 1) kufizimeve formale e materiale,
- 2) kufizimeve *explicite* dhe *implicite*, si dhe
- 3) kufizimeve absolute dhe relative.

1) Klasifikimi i kufizimeve në procesin e rishikimit të kushtetutës në formale dhe materiale është i bazuar në faktin nëse ato i referohen procedurës së miratimit të amendamentit kushtetues apo i referohen përmbajtjes përkatëse.

Kufizime formale janë ato që kanë të bëjnë me procedurën e miratimit të amendamentit kushtetues, si për shembull: përsa i përket *quorumit* të nevojshëm për shqyrtimin e projekt-amendamentit kushtetues, shumicës së nevojshme për miratimin e tij, detyrimit të shpërndarjes së parlamentit pasi vendoset nevoja për rishikim të kushtetutës, parashikimit të referendumit të detyrueshëm kushtetues, etj. Shumica e kushtetutave të ngurta apo me “ngurtësi të ndryshueshme”, siç është pasqyruar në analizën e bërë në kapitujt 2 e 3 të këtij punimi, kanë parashikuar kufizime të tilla formale për realizimin e rishikimit të teksteve respektive, ekzistenca e të cilave në fakt përbën kushtin e cilësimit “të ngurta” për këto kushtetuta.

Në kuadër të kufizimeve formale përmendet edhe parashikimi i procedurave të veçanta të rishikimit për rishikimin tërësor dhe të pjesshëm; kujtojmë sërish këtu disa prej kushtetutave europiane që parashikojnë procedura të ndryshme për secilin nga këto raste: Kushtetuta e Austrisë (neni 44), e Zvicrës (nenet 193 e 194), e Spanjës (nenet 167 e 168), e Hollandës (neni 211) e Bullgarisë (neni 158); edhe Statuti Themeltar i Mbretërisë Shqiptare të vitit 1928 parashikonte procedurë të ndryshme për rishikimin e pjesshëm dhe të plotë përkatësisht në artikujt 227 dhe 228 të tij.

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

Në literaturë ato përkufizohen edhe si norma shprehimisht të formuluar prej rregullave të së drejtës kushtetuese shtetërore ose të nxjerra nga doktrina apo jurisprudenca prej një tërësie të dhënash juridike apo ideologjike. Ndër arsyetimet më qartësuese të parimit të vlefshmërisë së kufizimeve materiale mund të kujtohet nota shoqëruese e redaktimit përfundimtar të nenit 79 paragrafi 3 të Ligjit Themelor gjerman “*Kjo dispozitë ka për qëllim të evitohet që Ligji Themelor të bëhet objekt i rishikimit të plotë ose abrogimit, i cili do të vishte me një vello ligjshmërie një lëvizje revolucionare anti-demokratike. Një nen i tillë nuk do të mund të pengonte revolucionin, çdo lëvizje revolucionare mundet të jetë e aftë për të krijuar një të drejtë të re, por të paktën nuk do të lejonte që të justifikohet ligjshmëria e kësaj të drejte të re*”. Shembuj të kufizimeve

materiale në procesin rishikues janë dispozitat kushtetuese që sanksionojnë ndalime në lidhje me përmbajtjen e rishikimit të parimeve themelore apo dispozitat që sanksionojnë ndalimin e ndryshimit të formës së shtetit apo të qeverisjes, etj. Kufizimeve materiale u referohet për shembull Kushtetuta norvegjeze në nenin 112 kur, ndër të tjera, përcakton se “...*amendmentet kushtetuese nuk duhet të jenë në kundërshtim me parimet e mishëruara në kushtetutë, por duhet të kenë të bëjnë vetëm me modifikimin e dispozitave të veçanta, të cilat nuk ndryshojnë shpirtin e kushtetutës...*”. Ajo nuk jep përcaktimin, as përkufizimin, e “parimeve të mëshiruara në kushtetutë” apo “shpirtit të kushtetutës”, të cilave u referohet, por duket se i referohet ndalimit të modifikimeve të cilat mund të prekin “thelbin” e kushtetutës dhe mund ta abrogojnë atë.

Kushtetuta të tjera parashikojnë në mënyrë të shprehur parime të kushtetutës, rishikimi i të cilave është i ndaluar si për shembull neni 139 i kushtetutës italiane ndalon rishikimin e formës republikane të shtetit apo neni 79 paragrafi 3 i Ligjit Themelor Gjerman, që gjithashtu përcakton shprehimisht disa parime që përjashtohen nga çdo modifikim i mundshëm. Kufizimet materiale të vendosura në procesin e rishikimit të kushtetutës mund të jenë *eksplicite* ose *implicite*, dallimi ndërmjet të cilave përcaktohet në vijim.

2) Kuptimi për kufizimet *explicite* dhe *implicite* në procesin e rishikimit të kushtetutës është bërë i qartë që në fillim të tek terminologjia e këtij punimi, ndërsa këtu është vendi të trajtojmë shfaqjet konkrete të këtyre kufizimeve në kushtetutat në shqyrtim.

Kufizimet explicite rrjedhin direkt nga teksti kushtetues dhe bëhet fjalë për ato dispozita kushtetuese, të cilat konsiderohen shprehimisht të pamodifikueshme. Kushtetutat bashkohore ofrojnë një larmi të madhe kufizimesh të tilla. Ato sjellin ndalimin e rishikimit të kushtetutës (zakonisht të pjesshëm, e në raste shumë të rralla rishikimit të plotë):

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

a) Në kufizimet *explicite* pa kufizime kohore bëjnë pjesë dispozitat që ndalojnë ndryshimin e formës së qeverisjes, si dhe të parimeve politiko – juridike themelore të kushtetutës. Konsiderohen “pa limite kohore”, pasi pengojnë ndryshimin e dispozitave të sipërpërmendura në çdo kohë, duke qenë se përbëjnë bazën e rendit juridik kushtetues.

Kufizime *explicite* pa kufizime kohore në procesin e rishikimit në kushtetutat europiane bashkohore aktualisht gjenden tek: neni 79 paragrafi 3 i Kushtetutës gjermane, neni 139 i Kushtetutës italiane, neni 89 paragrafi 5 i Kushtetutës franceze, neni 110 i Kushtetutës Greke e ndonjë tjetër, të cilat do të trajtohen më të detajuara në vijim, pasi përbëjnë kufizime absolute të vëna pushtetit rishikues të kushtetutës.

Në këtë kategori të kufizimeve *explicite* në historinë kushtetuese shqiptare përmenden neni 141 paragrafi i fundit të Statutit Themeltar të Republikës Shqiptare të vitit 1925, i cili parashikonte se “*Forma Republikane e Shtetit nuk mund të ndërrohet me as një mënyrë*”, si dhe neni 224

paragrafi i fundit i Statutit Themeltar i Mbretërisë Shqiptare të vitit 1928, në përmbajtjen e të cilit shprehimisht ndalohet rishikimi për nenet 1, 2, 6, 50, 51, 52 e 70 të Statutit: në nenin 1 deklarohet se Shqipëria është Monarki demokratike, parlamentare dhe e trashëgueshme; neni 2 përcaktonte se Shqipëria është e pavarur dhe e pandashme, tërësia tokësore e saj është e padhunueshme dhe toka e saj e patjetërsueshme; neni 6 “*Kryeqyteti i Shqipërisë është Tirana*”; ndërsa nenet 50, 51 e 52 janë dispozita që rregullonin trashëgiminë e fronit dhe së fundi, neni 70 përcaktonte ndalimin e bashkimit të Fronit Mbretëror të Shqipërisë me fronin e një Mbretërie tjetër.

b) Ndalimi i rishikimit të kushtetutës përpara kalimit të një periudhe të caktuar kohore parashikohej në kushtetutat e para formale, ndërsa tani ndeshet më rrallë. Të tilla kufizime ka pasur në Kushtetutën franceze të vitit 1791 (e cila ndalonte rishikimin pa kaluar 10 vjet), kushtetutat portugeze të viteve 1822 dhe 1826.

Një kufizim i tillë ndër kushtetutat aktuale gjendet tek Kushtetuta portugeze e vitit 1976 dhe ajo greke e vitit 1975, të cilat respektivisht në nenet 284 paragrafi 1 dhe 110 paragrafi 6 pranojnë realizimin e rishikimeve kushtetuese vetëm pas kalimit të pesë vjetëve nga rishikimi i fundit.

c) Kufizimet *explicite* që ndalojnë rishikimin e kushtetutës në periudha veçanërisht delikate për jetën e shtetit në literaturë njihen edhe si kufizimet e “rrethanave”. Këtu bëjnë pjesë ato kufizime që vendosin ndalimin e rishikimit të kushtetutës gjatë:

- ü periudhës së regjencës,
- ü situatave të emergjencës ose
- ü gjatë pushtimit të pjesshëm apo total të territorit.

Në këto raste abrogimi është i mundur për kohën para periudhës së sipërpërmendur kritike dhe, përkundrazi, nuk është i mundur për kohën pasi ka filluar, duke penguar kështu çdo veprim juridik për rishikimin e kushtetutës, për aq kohë sa vazhdon gjendja në fjalë.

Kufizimin *explicit* në rishikimin e kushtetutës gjatë periudhës së regjencës e gjejmë në nenin 115, të rishikuar në 12 janar 1998, të Kushtetutës së Luksemburgut (“*Gjatë regjencës nuk mund të miratohet asnjë amendament kushtetues që çënon të drejtat e Dukës së Madh, statusin e tij ose radhën e suksedimit të fronit*”) dhe në nenin 197 të Kushtetutës Belge (“*Gjatë regjencës nuk mund të realizohen ndryshime kushtetuese që kanë të bëjnë me pushtetet kushtetuese të Mbretit dhe nenet 85 deri 88, 91 deri 95, 106 dhe 197 të Kushtetutës*”).

Ndalimin e rishikimit të kushtetutës gjatë situatave të emergjencës apo gjendjes së jashtëzakonshme e parashikon Kushtetuta portugeze në nenin 289, Kushtetuta rumune në nenin 148 paragrafi 3, Kushtetuta estoneze në nenin 161 paragrafi 2; ndërsa ndalimin e rishikimit gjatë kohës së luftës si kufizim *explicit* e parashikon Kushtetuta Belge në nenin 196, Kushtetuta franceze në nenin 89, e Spanjës në nenin 169, e Estonisë në nenin 161 paragrafi 1, e Gjeorgjisë në nenin 103.

Kufizimet implicite nuk janë të shprehura direkt në tekstin kushtetues, por rrjedhin nga interpretimi sistematik i tij dhe prezumojnë ndalimin e ndryshimit të disa instituteve apo

parimeve të vendosura në themel të tekstit kushtetues. Argumentimet për kufizime të tilla bazohen mbi paderogueshmërinë e prezumuar të parimeve themelore, prej të cilave derivon gjithë pjesa tjetër e rendit juridik. Por ajo që paraqet rëndësi në çdo rend kushtetues është pikërisht individualizimi konkret i kufizimeve materiale *implicite*.

Ato, së bashku me kufizimet materiale *eksplicite*, synojnë garantimin e koherencës së brendshme të sistemit; nuk është krejtësisht e lehtë të identifikohen. Në këtë kontekst mund të përmendim doktrinën e gjuhës gjermane, e cila ka pranuar qëndrime të ndryshme lidhur me kufizimet *implicite*: Neff konsideron si kufizime implicite materiale pushtetin kushtetues të popullit, ekzistencën e të drejtave të padhunueshme dhe parimeve themelore të strukturës së shtetit; Gizcometti përmend të drejtat themelore, ndarjen e pushteteve dhe parimin e barazisë; konstitucionalistë të tjerë të të ashtuquajturës “Shkollë e Zyrihut” (përveç Ehmke dhe në veçanti Kägi e Haug) janë vënë në kërkim të një rendi material vlerash, të një “drejtësie materiale” (*materiale Gerechetigkeit*), të një “etike materiale vlerash” (*materiale Wertethik*), të cilat, sipas tyre, e detyrojnë titullarin e pushtetit rishikues në çdo rend kushtetues përtej kufizimeve *explicite* të vëna në kushtetutë. Gjetja dhe identifikimi i këtyre parimeve ka qenë në shtete të ndryshme pjesë praktikës kushtetuese dhe e doktrinës juridike të këtyre vendeve, prandaj, për shkak të rëndësisë së veçantë që paraqesin, u kemi kushtuar një trajtim më vete në çështjen vijuese.

3) Klasifikimi i kufizimeve të vëna në procesin rishikues në *absolute* dhe *relative* bëhet në varësi të faktit nëse ndalimi ose kufizimi i formuluar mund të bëhet i mundshëm për t'u kapërcyer nëpërmjet procedurave më komplekse apo indirekte.

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

Kufizime absolute përbëjnë parimet e përgjithshme që qëndrojnë në bazë të rendit juridik, dispozitat që sanksionojnë të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve, dispozitat që përcaktojnë formën e qeverisjes etj. Për disa juristë, vlera e një norme të tillë ndaluese është relative duke mbështetur argumentet e tyre në parimin “*lex posterior derogat priori*”, si dhe në *ekzigjencat praktike të rendeve juridike kushtetuese bashkohore*, të cilat i kanë krijuar organet legjislative dhe të rishikimit me baza përfaqësuese pikërisht për të lejuar një evolucion konstant të normave juridike në lidhje direkte me ekzigjencat sociale në ndryshim. Përmendim këtu si shembull, ndër aktet e para kushtetuese formale, kushtetutën franceze të vitit 1791, titulli VII, art.1 sipas të cilit “*Asambleja kushtetuese kombëtare deklaroi që kombi ka të drejtën e paparashkrueshme për të ndryshuar kushtetutën e vet*”; si dhe neni 28 i Deklaratës të të Drejtave të Njeriut të vitit 1793, me anë të të cilit njihej e drejta e përhershme e popullit për të rishikuar, reformuar dhe ndryshuar kushtetutën dhe ku theksohej shprehimisht se “*Asnjë gjeneratë nuk mund t’ia imponojë ligjet e veta gjeneratave që do të vijnë*”.

Sipas këtyre konceptimeve të fundit – me supozimin që edhe normat kushtetuese në fjalë nuk paskan një efikasitet më të madh se gjithë të tjerat, e për rrjedhojë, ekzistoka mundësia që të

amendohen me *procedurën e rishikimit* të parashikuar (ose eventualisht me procedura më të vështira) – ndalimi i vendosur qenka i kapërcyeshëm nëpërmjet një procedimi me dy kohë: në një moment të parë të eliminohet norma ndaluese në fjalë dhe vetëm më pas, në një kohë të dytë, të procedohet me modifikimin e dëshiruar, duke e bërë procedurën e rishikimit më të vështirë dhe më komplekse në planin politik. Sidoqoftë teza që është mbështetur si më e besueshme është pikërisht teza e kundërt, sipas të cilës çdo ndryshim i kryer në përmbajtjen e dispozitës, që ndalon ndryshimin e formës së qeverisjes, mund të kryhet vetëm me rrugë të kundërligjshme. Aktualisht shumë prej kushtetutave europiane përmbajnë kufizime të tilla *explicite* që i referohen pamodifikueshmërisë nëpërmjet rishikimit të kushtetutave të dispozitave që i parashikojnë:

- a) parimeve politiko – juridike të vëna në themelet e kushtetutës,
- b) parimeve në përmbajtje të deklaratave të të drejtave,
- c) formës së shtetit apo qeverisjes.

Kështu, ndalimin e rishikimit të parimeve themelore kushtetuese e gjejmë në Ligjin Themelor Gjerman, ku neni 79 paragrafi 3 përjashton nga çdo modifikim i mundshëm: organizimin i Federatës në Lande, pjesëmarrjen e Landeve në procesin legjislativ federal, si dhe parimet në përmbajtje të neneve 1 dhe 20: dinjiteti i njeriut dhe paprekshmëria e tij; paprekshmëria e të drejtave të njeriut; fuqia detyruese e menjëhershme dhe pa pasur nevojë për të nxjerrë specifikime ligjore e katalogut të të drejtave themelore në përmbajtje të dispozitave kushtetuese; karakteri federal i organizimit shtetëror; krijimi i një modeli social-demokrat, në të cilin nga njëra anë zgjerohet rrethi i të drejtave të mbrojtura, kurse nga ana tjetër shteti ndërhyr aktivisht në ekonomi për të ekuilibruar diferencat e krijuara nga struktura ekonomike kapitaliste; parimi i sovranitetit të popullit, dhe ushtrimi i tij nëpërmjet zgjedhjeve të lira, referendumit dhe organeve të posaçme të pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor; parimi i kushtetutshmërisë në veprimtarinë e pushtetit legjislativ dhe i ligjshmërisë në veprimtarinë e dy pushteteve të tjera; e drejta e rezistencës së gjermanëve përballë çdokujt ndërmerr veprime për të ndryshuar rendin juridik në fuqi.

Duhet përmendur edhe neni 100 i Kushtetutës greke, i cili ndalon rishikimin e disa prej grupeve të sipërpërmendura të dispozitave, pasi prekin jo vetëm formën e organizimit të strukturave themelore të shtetit grek, por edhe disa prej të drejtave individuale në mënyrë të veçantë. Neni 100 i Kushtetutës greke ndalon rishikimin e dispozitave që përcaktojnë bazën dhe formën e regjimit politik si republikë parlamentare, si dhe ato që kanë të bëjnë me nenet: 2 paragr.1; 4 paragr. 1 e 4; 5 paragr.1 e 3; nenit 13 paragr.1 dhe nenit 26, përkatësisht:

- ü detyrimin e shtetit për të mbrojtur dhe respektuar të drejtat e njeriut,
- ü barazinë e të gjithë grekëve para ligjit,
- ü të drejtën ekskluzive të ushtrimit të detyrave publike vetëm për shtetasit grekë, përveç përjashtimeve të parashikuara në ligje të posaçme,
- ü të drejtën për zhvillimin e lirë të personalitetit dhe pjesëmarrjen në jetën shoqërore, ekonomike dhe politike të vendit, për aq sa nuk shkel të drejtat e të tjerëve, as dhunon kushtetutën dhe vlerat etike,

- ü padhunueshmërinë e lirisë së personit,
- ü padhunueshmërinë e lirisë së kultit, gëzimin e lirë të të drejtave civile e vetjake pavarësisht bindjeve fetare,
- ü ushtrimin e pushtetit legjislativ nga Parlamenti dhe Presidenti i Republikës,
- ü ushtrimin e pushtetit ekzekutiv nga Presidenti dhe qeveria,
- ü ushtrimin e pushtetit gjyqësor nga gjykatat në emër të popullit grek.

Dispozitat kushtetuese që ndalojnë modifikimin e formës së shtetit apo të qeverisjes janë ato që ndeshen në një numër të konsiderueshëm kushtetutash. Për t'u vënë në dukje këtu është shembulli i Francës, që ka ruajtur formën republikane të qeverisjes në të gjitha kushtetutat e saj që nga Ligji i 14 gushtit 1884. Shembuj shtetesh të tjera europiane të cilat kanë përjashtuar nga rishikimi formën republikane të qeverisjes janë: Greqia (neni 110 paragrafi 1), Italia (neni 139), Portugalia (neni 290 paragrafi 1, pika b) dhe Turqia (neni 4).

Paprekshmërinë absolute të tërësisë së të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet e tyre themelore e gjejmë të sanksionuar në kushtetutat e këtyre shteteve: Gjermania (neni 79 paragrafi 3), Portugalia (neni 190 paragrafi 1, pika d), Algjeria (neni 195 paragrafi 4) dhe India (neni 13 paragrafi 2).

Rëndësia dhe identifikimi i kufizimeve të vëna në procesin e rishikimit qëndron pikërisht në rolin e tyre si garantues të qëndrueshmërisë së sistemit juridik kushtetues, sidomos në rastet kur ato paraqiten si ndalime absolute në rishikim, por edhe në rastet kur, duke qenë *implicite*, garantojnë paderogueshmërinë e prezumuar të parimeve themelore që qëndrojnë në themel të rendit juridik përkatës.

4.3. “Parimet themelore” si kufizime për rishikimin e kushtetutës në jurisprudencën kushtetuese dhe në doktrinën bashkëkohore.

Disa prej kushtetutave në shqyrtim, siç e vumë re gjatë analizës së deritanishme, përmbajnë kufizime *explicite* për disa kategori parimesh themelore në përmbajtje të tyre. Doktrina kushtetuese bashkëkohore dhe praktika kushtetuese në shumë shtete, edhe në mungesë të kufizimit të shprehur, kanë identifikuar dhe përcaktuar rast pas rasti disa parime themelore të cilat i kanë cilësuar si kufizime *implicite* dhe absolute në rishikimin e kushtetutës. Vlefshmëria e një kushtetute, sipas shprehjes së P. Häberle, është “arti i saj për të krijuar vazhdimësinë”. Vazhdimësia e ligjit themelor është e mundur vetëm nëse e kaluara dhe e ardhmja bashkohen në të; interpretimi i një rregulle kushtetuese është transpozimi i saj në kohë, do të thotë në realitetin politik konkret, në mënyrë që t'i mundësojë zbatimin. Sipas doktrinës mortatiane të së drejtës

deklarimi solemn i “parimeve themelore” me të cilët hapet kushtetuta italiane përbën pikërisht *vullnetin* për t’i konsideruar ato si pjesë integrale e vetë kushtetutës, duke u dhënë atyre fuqi ligjore direkte në raport si me legjislatorin, ashtu edhe më çdo subjekt tjetër, madje në një shkallë më të fuqizuar të *superligjshmërisë kushtetuese*. Mortati i kundërvendos tezës së atyre që japin një vlerësim negativ të kushtetutës dhe e identifikojnë atë me parimet supreme të saj duke përcaktuar në to kufizimet “materiale, absolute ose *implicite*”, tezën e mundësisë së realizimit të modifikimeve në rendin juridik nëpërmjet procedurave të veçanta dhe të përshtatshme, të përcaktuara nga vetë kushtetuta. Çështja më e diskutueshme e doktrinës së Mortatit për rishikimin e kushtetutës lidhet me mundësinë për të identifikuar juridikisht “kufizimet *implicite*” të vendosura pushtetit të rishikimit dhe që rrjedhin nga identifikimi i kushtetutës materiale.

Mortati pohon nevojën për një procedurë të rishikimit të kushtetutës që të përmbajë një mekanizëm që garanton qëndrueshmërinë dhe stabilitetin e atyre karakteristikave themelore që janë pjesë e pandashme e kushtetutës republikane, pasi ndonjë rishikim kushtetues mund të kërcënojë vlerat kushtetuese supreme. Sipas tij, përballë rrezikut për të parë të kërcënuar vetë identitetin e rendit juridik imponohet garancia e një rishikimi të bërë sipas procedurave të parashikuara në vetë kushtetutën, së bashku me mundësinë e ndërhyrjes së organeve të tjera dhe, në fund, e drejta e rezistencës së popullit nëse vlerat supreme të kërcënuara gjenden akoma në ndërgjegjen shoqërore. Shumica e kushtetutave europiane bashkohore, siç konstatohet edhe nga trajtimi i deritanishëm, parashikojnë kufizime formale të procedurave speciale më shkallë të ndryshme vështirësie për realizimin e rishikimit apo edhe procedura speciale për rishikimin tërësor apo për kapituj të veçantë të tyre (siç janë shembujt e kushtetutës austriake, spanjolle, zviceriane, bullgare e ndonjë tjetër), gjithashtu gjendet edhe një shumëllojshmëri kufizimesh materiale *implicite* dhe *eksplicite* të vendosura në pushtetin e rishikimit të kushtetutës. Çështja që shtrohet pothuaj gjithmonë është se deri në ç’masë është e mundur të realizohen ndryshimet në tekstin kushtetues dhe nëse është e mundur të realizohet në rrugë ligjore shfuqizimi i kushtetutës?

Përvoja ka treguar raste plot në të cilat, pavarësisht kufizimeve formale dhe materiale *explicite*, këto janë kapërcyer nëpërmjet realizimit të revolucioneve kushtetuese apo në rastin më të mirë nëpërmjet miratimit të kushtetutave të reja. Këtu duhet theksuar se pushteti për të rishikuar kushtetutën nuk është i pakufizuar dhe se kur flitet për rishikim të kushtetutës nënkuptohet ruajtja e “bërthamës së ngurtë” të kushtetutës, dispozitat e të cilës mund të përjashtohen nga çdo rishikim, pasi atyre “u jepet” vlerë supra–kushtetuese. Në doktrinën juridike, që më herët, autorë të ndryshëm nuk kanë bashkë-ndarë të njëjtat mendime lidhur me “pamodifikueshmërinë” e këtyre dispozitave apo parimeve kushtetuese, pasi disa prej tyre u referohen parimeve themelore të kushtetutave, disa u referohen të drejtave dhe lirive themelore të paprekshme apo të paderogueshme, ndërkohë që autorë të tjerë konsiderojnë si të tilla edhe dispozitat përkatëse të formulave të rishikimit. Këto arsytetime të ndryshme në fakt i gjejnë bazat edhe në kufizimet *explicite* absolute të vendosura pushtetit rishikues të mjaft kushtetutave, siç edhe i kemi trajtuar në çështjet 1.2. dhe 4.2. të këtij punimi, por sigurisht që gjejnë bazat dhe argumentimet përkatëse edhe në doktrinën bashkëkohore apo në jurisprudencën e gjykatave kushtetuese të shteteve të ndryshme, të cilat kanë qenë një faktor i rëndësishëm ndikimi për analizat e diskutimeve rreth përcaktimit të “bërthamës së ngurtë kushtetuese”.

Koncepti i përgjithshëm për një “bërthamë të ngurtë” të kushtetutës rreth të cilës zhvillohet i tërë sistemi kushtetues i referohet një grupi parimesh, proceduriale dhe materiale, aq të fortë e

kompakt sa t'i rezistojë rrjedhës së kohës dhe standarteve të mundshme të pranuar në shtete të ndryshme, mohimi i të cilave do të çonte në një tjetërsim të pakthyeshëm të identitetit të atij rendi juridik, i cili do të humbte karakteristikat e veta fillestare për t'u transformuar në një kuadër juridik dhe institucional krejt të ndryshëm. Kështu, evidentimi i kufizimeve të vendosura në pushtetin për të rishikuar kushtetutën mundet, krejt mirë, të përbëjë kriterin tonë për të evidentuar ato parime, të cilat përjashtohen nga mundësia e rishikimit për shkak të cilësive supreme apo themelore dhe, të bashkëlidhura me parimet e tjera, përbëjnë “bërthamën e ngurtë”. Kujtojmë këtu referimin direkt tek “parimet e mëshiruara në kushtetutë” dhe “shpirtin e kushtetutës” që bëhet në nenin 112 të Kushtetutës norvegjeze ku, ndër të tjera, përcaktohet se “...amendamentet kushtetuese nuk duhet të jenë në kundërshtim me parimet e mishëruara në kushtetutë, por duhet të kenë të bëjnë vetëm me modifikimin e dispozitave të veçanta, të cilat nuk ndryshojnë shpirtin e kushtetutës...”. Ajo nuk jep përcaktimin, as përkufizimin, e “parimeve të mëshiruara në kushtetutë” apo “shpirtit të kushtetutës”, të cilave u referohet, por duket se i referohet ndalimit të modifikimeve të cilat mund të prekin “thelbin” e kushtetutës dhe mund ta abrogojnë atë.

Edhe mundësia e njohur në disa rende juridike për të lejuar rishikime tërësore të kushtetutës, si psh në Austri, Spanjë dhe Zvicër, përbën edhe një faktor kritike ndaj teorisë së “bërthamës” kushtetuese, sepse nga një vështrim sipërfaqësor mund të duket kontradiktore hipoteza e bashkë-ekzistencës së një “bërthame të ngurtë” të kushtetutës dhe njohjes, në të njëjtën kohë, të ligjshmërisë së riformulimit tërësor të dispozitave kushtetuese, pavarësisht parashikimit të procedurave tepër “të rënduara”. Gjithsesi duhet të pranojmë se “bërthama e ngurtë” dhe rishikimi tërësor nuk janë thelbësisht të papajtueshme. Në rendet juridike në të cilat rishikimi tërësor është objekt i një konfigurimi të shprehur, argumentohet se ripërcaktimi i bërë i përmbajtjes kushtetuese është gjithashtu shprehje e një pushteti kushtetues të derivuar. Në këtë konkluzion arrijmë nëse vërejmë që rishikimi për të cilin po flasim nuk bëhet përcaktues për asnjë tjetërsim të identitetit të shtetit edhe nëse mund të çojë në një ristrukturim të përgjithshëm të disiplinës kushtetuese.

Zgjidhja e vazhdimësisë së evolucionit të sistemit mund të ketë vend vetëm nëpërmjet riaktivizimit të një pushteti kushtetues tjetër, të ri: ky, në fakt, pasqyron “aftësinë për të dalë jashtë marrëdhënieve bazë në shoqëri, për t'i dhënë asaj, nga jashtë, një rend të ri juridik”. Prandaj, ndryshe nga hipotezat përjashtimore të krijimit radikal të një sistemi kushtetues inovativ (që mund të vijë nga një revolucion), falë cilësive të veta, bërthama kushtetuese ia del të mbajë brenda “orbitës” së përshkuar prej saj të gjithë fenomenet e afta për të transformuar në mënyrë pak a shumë të shenjuar, identitetin, stabilitetin dhe vazhdimësinë e sistemit kushtetues: rishikimin tërësor, por edhe ndërprerjet ose pezullimet apo tjetërsime të tjera të ngjashme. Le të kujtojmë sërish këtu parashikimin e nenit 146 të Ligjit Themelor Gjerman, të cilit i jemi referuar edhe më parë në çështjen 3.4.1., dhe që, sidomos duke pasur parasysh edhe renditjen e tij në radhë pas formulës së hyrjes në fuqi, nuk i referohet thjesht një rishikimi të kushtetutës, por miratimit të një kushtetute të re, kur parashikon se “*Ky Ligji Themelor ... do të pushojë së vepruari ditën në të cilën të hyjë në fuqi një kushtetutë e miratuar lirisht nga populli gjerman*”. Objekti i saj 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 ardhëm. 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. Kjo

mund të çojë në të njëjtën kohë ose në thirrjen e pushtetit për të rishikuar kushtetutën në favor të një rishikimi tërësor, ose në thirrjen e një pushteti kushtetues të ri kur shfaqet si një mundësi për abrogimin e kushtetutës.

Megjithatë duhet pasur parasysh se abrogimi i një kushtetute shfaqet si një ngjarje përjashtimore, pasi gjendemi përballë një rasti të tillë përgjithësisht kur vendimi i abrogimit të saj ka pasur më tepër një vlerë simbolike, siç ka ndodhur në rastet e revolucioneve, por ka pasur edhe raste në të cilat pushteti ka marrë mundimin të realizojë abrogimin e kushtetutës “brenda rregullave”, pra duke thirrur një asamble kushtetuese apo një referendum popullor për të deklaruar abrogimin.

Gjykatat kushtetuese luajnë një rol thelbësor në transformimet kushtetuese; përveç vendimeve të tyre interpretuese me anën e të cilave ato krijojnë një të drejtë të re, edhe në planin praktik kufizimet formale dhe materiale, *explicite* dhe *implicite*, të vëna në procesin e rishikimit të kushtetutës mund të marrin hapësirë ligjore edhe në kuadër të kontrollit efektiv të kushtetutshmërisë së ligjeve, pasi këto kufizime mund t'i ketë kapërcyer edhe ndonjë ligj i mundshëm kushtetues, i cili për pasojë mund të cilësohet si antikushtetues. Nuk ka dyshim pastaj që, edhe në linjën politike, një shpallje kaq solemne dhe autoritare antikushtetutshmërie mund të përbëjë një problem jo-lehtësisht të zgjidhshëm përballë opinionit publik.

Konfirmimi i vlerës themelore të parimeve të shprehura dhe njohja e të njëjtave karakteristika në parime të tjera gjenden në përmbajtjen e një vendimi të rëndësishëm të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane në vitin 1952 për çështjen e partive antikushtetuese, në të cilin argumentohet se ndër parimet e pandryshueshme rendit juridik liberal – demokrat duhet të përfshihen edhe “*respekti për të drejtën e personalitetit të njeriut ndaj jetës dhe zhvillimit të lirë, sovraniteti i popullit, ndarja e pushteteve, përgjegjësia e qeverisë, ligjshmëria në veprimtarinë e administratës, pavarësia e pushtetit gjyqësor, parimi i shumicës dhe e drejta për të bërë opozitë*”. Le të vërehet këtu detyrimi që vendoset në kuadër të këtij interpretimi lidhur me pandryshueshmërinë e dispozitave kushtetuese të cilave u referohet Gjykata, duke i cilësuar ato si kufizime materiale *implicite* dhe absolute në procesin e rishikimit të kushtetutës. Nën këtë frymë ka qenë edhe vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë nr.1146/1988, sipas të cilit duhen konsideruar parime themelore edhe disa parime thelbësore dhe të organizimit të pushtetit sovran, si ndarja e pushteteve, përgjegjësia e qeverisë, pavarësia e pushtetit gjyqësor, si dhe rregullat e një demokracie moderne si zgjedhjet e lira, parimi i shumicës e të drejtat e opozitës. Kjo ndodh në fakt jo vetëm për shkak të frymës së njëjtë të interpretimit të dispozitave kushtetuese, por edhe në vazhden e rritjes së komunikimit dhe referimit në vendimet reciproke mes gjykatave kushtetuese të vendeve të ndryshme.

Në kuadër të kontrollit të kushtetutshmërisë së reformave kushtetuese për “vese” në përmbajtje duhet theksuar praktika e Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, e cila ka qenë shumë e qartë në disa raste kur ka pranuar disa rekurse të bazuara në mosrespektimin e nenit 79 paragrafi 3 të Ligjit Themelor gjerman apo ka refuzuar të anullojë norma kushtetuese me arsyetimin se nuk kanë shkelur nenin 79 paragrafi 3 që përbën kufizim material të shprehur (vendimet *BVerfGE 5 – 17.08.1956*, *BVerfGE 30,1 – 15.12.1970*, *BVerfGE 34 – 26.07.1972*, *BVerfGE 39 – 22.05.1975*). Në Vendimin mbi përgjimet (*Abhörurteil*) *BVerfGE 30,1 – 15.12.1970* ajo vendosi që trajtimi i njeriut nga shteti, nëpërmjet autoritetit që ai ushtron kur zbaton ligjin dhe gjatë këtij procesi prek dinjteti njerëzor, duhet konsideruar si shprehje përçmimi ndaj vlerës që përfaqëson njeriu falë personalitetit të tij. Në pjesën arsyetuese të vendimit Gjykata u shpreh se “*përsa i përket parimit*

të përmendur në nenin 1 të Ligjit Themelor mbi paprekshmërinë e dinjitetit njerëzor, i cili nuk mund të çenohet në bazë të nenit 79 paragrafi 3 duke ndryshuar kushtetutën, gjithçka varet nga përcaktimi se në cilat rrethana mund të konsiderohet i çenuar dinjiteti njerëzor. Është e qartë se një gjë e tillë nuk mund të thuhet në mënyrë të përgjithshme, por duke u nisur gjithmonë nga rasti konkret”. Nëpërmjet këtij vendimi ajo përcaktoi qartë tendencën që t’ia nënshtrojë kontrollit të kushtetutshmërisë edhe ligjet e rishikimit të kushtetutës, nëse ato plotësojnë kërkesat e vendosura nga neni 79 paragrafi 3 i Ligjit Themelor për rishikimin dhe nëse çenohen parimet e parashikuara në nenet 1 dhe 20 të Ligjit Themelor. Madje Gjykata shkoi më tej duke identifikuar kufizimet materiale *implicite* në rishikimin e kushtetutës përveç atyre të përcaktuara shprehimisht në përmbajtjen e saj. Duke filluar që nga ky vendim ajo ka identifikuar kufizime të mëtejshme në rishikimin e kushtetutës përveç atyre të përcaktuara shprehimisht në nenet 1, 20 dhe 79 të Ligjit Themelor: parimi i ndarjes së pushteteve, detyrimi i zbatimit të parimit të ligjshmërisë në veprimtarinë e pushtetit ekzekutiv dhe gjyqësor, parimi i proporcionalitetit, parimi i mospasjes fuqi prapavepruese të ligjeve, etj. Me vendimet më të vonshme si vendimi mbi pagesat e nëpunësve civilë në Esen (*hessisce Beamtensoldung*) i vitit 1972, Vendimi i vitit 1991 për çështjet e shpronësimeve të bëra nga sovjetikët gjatë pushtimit, Vendimi mbi Traktatin e Maastricht-it i vitit 1993, vendimi i vitit 1996 në çështjet e të drejtës për azil, vendimi i vitit 2004 në çështjet e përgjimeve dhe paprekshmërisë së banesës (*Grosser Lauschangriff Urteil*) Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane është shprehur se neni 79 paragrafi 3 i Ligjit Themelor nuk i ndalon titullarit të pushtetit të rishikimit të kushtetutës modifikimin, për arsye të justifikueshme, të të drejtës pozitive të parimeve të përcaktuara aty. Në kuadër të jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane paraqet shumë interes edhe evoluimi i saj në raport me konceptimet për të drejtën europiane, përparësinë e saj në raport me të drejtën e brendshme dhe kufizimet që i vendos asaj, çështje të cilave do t’u referohemi në kapitullin e fundit të këtij disertacioni.

Gjykata Kushtetuese e Italisë ka shpallur pandryshueshmërinë e parimeve në bazë të kushtetutës me vendimin e saj nr.1146/1988, në të cilin shprehet se “*Kushtetuta italiane përmban disa parime themelore të cilat nuk mund të anulohen apo modifikohen në përmbajtjen e tyre thelbësore as nëpërmjet ligjeve të rishikimit të kushtetutës, as nëpërmjet ligjeve të tjera kushtetuese. Të tilla janë si parimet të cilat vetë kushtetuta në mënyrë të shprehur i parashikon si kufizime absolute në pushtetin e rishikimit të kushtetutës, siç është forma republikane e qeverisjes (neni 139 i Kushtetutës), ashtu edhe parimet të cilat, edhe pse nuk përmenden shprehimisht ndërmjet atyre që nuk i nënshtrohen procedurës së rishikimit të kushtetutës, i përkasin thelbit të vlerave themelore mbi të cilat krijohet Kushtetuta italiane*”. Për më tepër, në të njëjtin vendim gjejmë arsyetimin se nuk mund t’i mohohet Gjykatës Kushtetuese kompetenca për të gjykuar mbi pajtueshmërinë e ligjeve të rishikimit të kushtetutës dhe ligjeve të tjera kushtetuese edhe në raport me parimet themelore të rendit kushtetues, pasi, fundja, nëse s’do të ishte kështu, atëherë do të arrihej në absurditetin e konsiderimit të sistemit të garancive juridike të kushtetutës si difektoz dhe jo efektiv pikërisht në raport me normat e saj me vlerë më të lartë.

Vendimi i sapopërmendur i Gjykatës Kushtetuese italiane nr.1146/1988 përbën një maksimum sipas të cilës shtrohet çështja e kufizimeve të mëtejshme *implicite* në rendin kushtetues italian. Këtij vendimi Gjykata i është referuar në vijim edhe në çështje të tjera kryesisht me objekt shqyrtimin e ligjshmërisë kushtetuese në rrugë incidentale, ndër të cilat përmendim: *vendimi nr.203/1989, vendimi nr.459/1989, urdhri nr.291/1991, vendimi nr.35/1997, vendimi nr.29/1998, urdhri nr.425/1998, vendimi nr.134/2002, vendimi nr.2/2004.*

Me jurisprudencën e saj, fillimisht nëpërmjet vendimit *nr.1146/1988* dhe në vijim edhe me vendimin *nr.366/1991*, Gjykata kushtetuese italiane përfaqson një “rast evident të krijimit jurisprudencial të së drejtës kushtetuese”, ajo i ka njohur vetvetes rolin e garantës së super-ngurtësisë së disa parimeve kushtetuese, duke u legjitimuar në njëfarë mase në përcaktimin e një vije të saktë kufizuese ndërmjet rishikimit të kushtetutës dhe lindjes së një kushtetute të re.

Edhe në jurisprudencën e Këshillit Kushtetues francez gjendet konsolidimi i parimeve të pashkruara të cilat janë përpunuar gjatë rasteve të boshllekut kushtetues, të cilat duket se ai është i prirur t’i mbështesë në dispozitat e shkruara të kushtetutës, si dhe në traditat e mëparshme kushtetuese. Në çështjet e barazisë, për shembull, Këshilli Kushtetues sigurisht që i referohet parimit të barazisë të shprehur në kushtetutë, por përveç kësaj në jurisprudencën e tij të deritanishme vihet re se i është referuar neneve 2, 3 e 5 të kushtetutës së vitit 1958, rreshtave 1, 3, 12, 14, 16 dhe 18 të preambulës së kushtetutës së vitit 1946, ashtu si edhe neneve 1, 6, 10, 11 dhe 13 të Deklaratës së vitit 1789. Dhe vërtet, kufiri ndërmjet komponentëve të shkruar dhe të pashkruar të bllokut normativ shfaqet disi i mjegullt. Shembuj më të spikatur lidhur me çështjen në analizë mund të kujtojmë pranimin në preambulën e vitit 1946 të “parimeve themelore të njohura nga ligjet e Republikës” (*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*) dhe listimin e një numri të drejtash dhe angazhimesh politike dhe ekonomiko-sociale (*principes particulièrement nécessaires à notre temps*), të cilat janë fraza të përdorura nga Këshilli Kushtetues për të njohur rregullat kushtetuese të pashkruara.

Mund të vërehet se parimet themelore të një kushtetute jo vetëm duhet konsideruar se nuk mund të modifikohen në rrugë ligjore, pasi ato kushtëzojnë tërë rendin kushtetues konkret dhe cilado qoftë rruga ligjore e realizimit të ndryshimeve, ajo do të rezultojë jo më aq e ligjshme në krahasimin e detyrueshëm me këto parime. Problematik dhe kompleks shfaqet identifikimi dhe përcaktimi i saktë i tyre, që realizohet kryesisht nëpërmjet jurisprudencës kushtetuese, shembujve të të cilës iu referuam dhe që i konsideron këto parimeve si kufizime të vëna në procesin e rishikimit. Kështu për shembull në rastet kur kushtetutat përmbajnë ndalimin *eksplicit* të ndryshimit të formës të qeverisjes, si në Greqi, Itali, Portugali e Turqi, mund të arsyetohet se ndalimi përkatës përfshin edhe pamodifikueshmërinë e dispozitave kushtetuese, pasi kushtëzojnë ekzistencën e vetë formës të qeverisjes dhe modifikimi i tyre do të mund të sillte modifikimin jo-formal të vetë formës së qeverisjes. Me formën republikane të qeverisjes konsiderohen pashmangshmërisht të lidhura parimi i sovranitetit të popullit, parimi i barazisë, e drejta e votës, e drejta e manifestimit dhe e organizimit dhe ndonjë tjetër, për të cilat doktrina nuk ka hezitur t’i numërtojë dhe përcaktojë, ndërkohë që gjykatat kushtetuese përgjithësisht janë treguar më të kujdesshme dhe më të “kursyera” në identifikimin e tyre.

4.4. Kufizimet e vendosura për rishikimin e kushtetutës të imponuara nga një rend juridik i ndryshëm apo që qëndron jashtë rendit juridik të shtetit.

Të gjitha llojet e kufizimeve të vëna në procesin rishikues, që u trajtuan më sipër, kanë burim rendin juridik të brendshëm të shtetit. Duhet të përmendim gjithashtu se janë jo të rralla rastet në të cilat kufizimet e vendosura për rishikimin e kushtetutës imponohen nga një rend juridik i ndryshëm apo që qëndron jashtë rendit juridik të shtetit në fjalë dhe që ndodh për shkak të

varësisë së pjeshme ndaj një rendi tjetër juridik. Qëllimi dhe kushtet e kufizimeve të tilla janë të ndryshme nga kufizimet e vendosura nga rendi juridik i brendshëm shtetëror, përgjithësisht janë kufizime të karakterit formal, kurse format në të cilat shfaqen janë po ashtu të ndryshme.

Në lidhje me mundësinë e ekzistencës së normave të tilla që vendosin detyrime apo ndalime në ushtrimin e pushtetit kushtetues apo rishikues nga një rend juridik i ndryshëm prej atij shtetëror përmendim:

- ü rastet e delegimit të ushtrimit të pushtetit kushtetues një shteti tjetër apo një rendi tjetër juridik shtetëror;
- ü rastet e kufizimit të pushtetit kushtetues apo rishikues nga rendi juridik ndërkombëtar ose për detyrimet që i rrjedhin shteteve anëtare për shkak të pjesëmarrjes në ndonjë organizatë ndërkombëtare apo në ndonjë formë të caktuar bashkimi shtetesh siç është për shembull Bashkimi Europian.

Mundësia e delegimit të ushtrimit të pushtetit kushtetues një shteti tjetër apo një rendi tjetër juridik shtetëror mund të duket e habitshme duke pasur parasysh një nga karakteristikat thelbësore të ekzistencës së shtetit si subjekt, sovranitetin, dhe me shumë gjasa ky delegim i ushtrimit të pushtetit mund të shoqërohet edhe me heqjen dorë në mënyrë të pjeshme prej sovranitetit. Në praktikë përmenden vetëm dy raste të tilla, të cilat rrjedhin prej Statutit të Westminster, prej të cilit Mbretëria e Bashkuar i akordoi në vitin 1931 sovranitetin politik dy anëtareve të *Commonwealth*, Kanadasë dhe Australisë. Atë vit në *Commonwealth of Australia Constitution Act* (të 1900-ës) u shtuan tetë nene të tjera që i sillnin efekte të caktuara kësaj pavarësie të re, ndër të cilat ishte parashikimi që asnjë rishikim kushtetues nuk mund të realizohej pa miratimin e Parlamentit të Londrës dhe duket se deri tani Australia është shfaqur e kënaqur me këtë procedurë që, sado e çuditshme, i lejon shtetet e ndryshme anëtare të shtetit federal që të gjejnë në Parlamentin e “atdheut të vjetër” një arbitër më të paanshëm për konfliktet lokale. Neni 7 i të njëjtit Statut të Westminster parashikonte një tutelë të ngjashme nga Parlamenti britanik mbi kushtetutën kanadeze. Neni 2 i *British North America Act* të vitit 1949 i akordoi kompetencën e rishikimit të kësaj të fundit organeve legjislativ federale të Kanadasë, Parlamenti britanik rezervoi të drejtën e miratimit të amendamenteve për çështjet e qeverisë dhe të Parlamentit të Ottawa-s, madje u rikonfirmua edhe me ligjin kushtetues kanadez të prillit 1982. Në fakt kjo varësi e pushtetit rishikues ndaj një pushtetit tjetër legjislativ duket vërtet e çuditshme, edhe pse duket se ka funksionuar apo nuk ka sjellë probleme për shkak të maturisë së përdorimit në praktikë, por gjithashtu paraqet ngjashmëri me delegimin e pushtetit të rishikimit në shtetin federal nga shtetet e federuara.

Në analizën e rasteve të kufizimit të pushtetit kushtetues ose rishikues prej ndonjë akti të së drejtës ndërkombëtare regjimet moniste i japin të drejtës ndërkombëtare një vend superior ose të paktën ekuivalent me kushtetutën, ndërsa ato dualiste preferojnë pozicionet infra-kushtetuese. Gjithsesi këtu ndërhyjnë konstitucionalizmi me përparësinë e vet të kushtetutës dhe në këto kushte monizmi reduktohet në një deklaram parimi dhe dorëzohet përpara supremacisë kushtetuese. Në fakt veç pak prej kushtetutave europiane e vënë të drejtën ndërkombëtare në mënyrë explicite në nivel më të lartë ose në të njëjtin nivel me kushtetutën dhe ajo që duket paradoksale është se disa prej tyre i përkasin grupit të vendeve dualiste. Kufizimet të cilave u referohemi kanë të bëjnë me detyrime të veçanta që mund të marrin përsipër shtetet prej normave juridike të traktateve

ndërkombëtare si Konventat për mbrojtjen e minoriteteve, Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut apo traktatet e Bashkimit Europian.

Rëndësia dhe përparësia e të drejtës ndërkombëtare ndaj të drejtës së brendshme është gjithsesi objekt i rregullimit nga legjislatori i brendshëm, mundësisht në nivel kushtetues. Doktrina aktuale mbështet më tepër tezën sipas të cilës dy rende juridike autonome mund të bashkëekzistojnë dhe se duhen marrë në konsideratë kushtet në të cilat ndërveprojnë. Mjafton të kujtojmë këtu rastet në të cilat vetë dispozitat kushtetuese përcaktojnë zbatueshmërinë direkte dhe përparësinë e të drejtës ndërkombëtare ndaj të drejtës së brendshme, siç e gjejmë në nenin 122 të Kushtetutës shqiptare *“Çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji ... Një marrëveshje marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka përparësi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të”* apo në nenin 25 të Ligjit Themelor gjerman *“Rregullat e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare janë pjesë përbërëse e të drejtës federale. Ato kanë përparësi ndaj ligjeve dhe krijojnë direkt të drejta dhe detyrime të menjëhershme për banorët e territorit federal”*.

Këto nene të sapocituara të Kushtetutës tonë dhe të Ligjit Themelor gjerman apo edhe të tjera me përmbajtje analoge në kushtetutat europiane shfaqin karakteristikat e teorisë moniste të raportit ndërmjet të drejtës ndërkombëtare dhe asaj të brendshme, por siç shprehet gjykatësi kushtetues gjerman në *Vendimin BverfGE – 05.04.1952 “... meqë këto nene për nga përmbajtja përkatëse duhen konsideruar si klauzola inkorporimi, mund të vlerësohet edhe se ato veprojnë si klauzola transformuese me frymë dualiste”*.

Besojmë se analizën tonë të neneve 122 dhe 25, përkatësisht, të Kushtetutës tonë dhe Ligjit Themelor gjerman mund ta shoqërojmë me një interpretim sistematik të mëtejshëm: legjislatori shqiptar është kujdesur që në nenin 116 paragrafi 1 të përcaktojë hierarkinë e burimeve të së drejtës në territorin e Republikës së Shqipërisë duke përcaktuar shprehimisht përparësinë e kushtetutës ndaj marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara, ndërkohë që një shprehje të tillë hierarkie ndërmjet dy rendeve juridike nuk e gjejmë në Ligjin Themelor gjerman, megjithatë në nenin 100 paragrafi 2 i vendoset detyrimi gjykatave të zakonshme që, gjatë gjykimit incidental, t'i drejtohen gjykatës kushtetuese federale në rast se ekziston një dyshim i arsyeshëm apo objektiv nëse një rregull i të drejtës ndërkombëtare është pjesë integrale e të drejtës federale dhe nëse krijon direkt të drejta dhe detyrime për individët. Këtu duket sikur bëhet analogji me paragrafin 1 të të njëjtit nen që i referohet kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve, për t'ia nënshtruar kështu vlerësimin të gjykatës kushtetuese federale kundërshtinë ndërmjet një norme të brendshme dhe një norme të përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare.

Në kategorinë e traktateve të cilat kanë fuqi juridike të nivelit kushtetues përmendim Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), vendosjen e të cilës në nivel kushtetues në radhën e burimeve të së drejtës e gjejmë edhe në Austri, ku përveç saj si të tilla përmenden edhe Traktati Shtetëror për Ri-themelimin e Austrisë Demokratike dhe të Pavarur të vitit 1955, si dhe Traktati i Saing-Germain-en-Laye i vitit 1919. Po kështu edhe në Norvegji me Aktin e të drejtave të Njeriut në kuadër të amendimeve kushtetuese të miratuara me 21 maj 1999, KEDNJ dhe dy konventat e OKB (Konventa për të Drejtat Civile e Politike dhe për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe kulturore të vitit 1966) u inkorporuan formalisht në sistemin ligjor norvegjez.

Evokimin direkt të KEDNJ në tekstet kushtetuese e gjejmë gjithashtu edhe në kushtetutat e Bosnjë dhe Hercegovinës (neni II pika 2, neni VI pika 3/c) dhe të Suedisë (Kapitulli 2 neni 23 dhe Kapitulli 10 neni 5). Në këto vende në të cilat njihet përparësia e të drejtës ndërkombëtare, legjislatori nuk mund t'i derogojë dispozitat e konventës pa rënë ndesh me detyrimet që rrjedhin prej saj.

Përvoja ndërkombëtare dhe e brendshme e shteteve ka treguar raste të ekzistencës së rregullave të së drejtës ndërkombëtare, respektimi i të cilave i imponohet shteteve edhe në mungesë të ratifikimit apo aderimit të bërë prej tij. Mjafton të kujtojmë këtu shembuj nga praktika jonë si parashikimi i nenit 56 të kushtetutës tonë të vitit 1998 "*Kushdo ka të drejtë të informohet për gjendjen e mjedisit dhe për mbrojtjen e tij*", përmbajtja e të cilit u përcaktua nën frymën e Konventës së Aarhusit "Për të drejtën e publikut për të pasur informacion për mjedisin, pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrje për mjedisin dhe të drejtën për t'iu drejtuar gjykatës për çështje që lidhen me mjedisin,, konventë të cilën Republika e Shqipërisë e pati nënshkruar më 1998, por ratifikimi u bë më 2000. Po kështu edhe parashikimet për disa prej parimeve kryesore të qeverisjes vendore në dispozitat tona kushtetuese janë ndikim i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore (miratuar më 1985), që hyri në fuqi më 1988: neni 13, ku përcaktohet parimi i decentralizimit të pushtetit dhe ai i autonomisë vendore si parime të dallueshme nga njëri-tjetri "*Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore*", apo një pjesë e konsiderueshme e dispozitave të Pjesës së Gjashtë të kushtetutës "*Qeverisja vendore*", në të cilat shprehet fryma dhe detyrimet e Kartës Europiane të Autonomive Vendore, një konventë ndërkombëtare të cilën shteti shqiptar e ka ratifikuar në vitin 1999. Këto përbëjnë shembuj të ekzistencës së kufizimeve heteronome të vëna në pushtetin kushtetues apo edhe rishikues për perspektivën, pasi mund t'i vlerësojmë në këndvështrimin e vetë-kufizimit të legjislatorit të brendshëm në ndalimin e parashikimit të dispozitave që vijnë në kundërshtim me rregullat e detyrueshme të së drejtës ndërkombëtare.

Pranimi i përparësisë së të drejtës ndërkombëtare ndaj të drejtës së brendshme dhe vënia e saj në nivel kushtetues në hierarkinë e burimeve të së drejtës ka në fakt një kusht kryesor: shprehjen *explicite* të vullnetit të legjislatorit shtetëror për efektivitetin e të drejtës ndërkombëtare në territorin e tij, mundësisht në dispozitat kushtetuese. Nënshtrimi i legjislatorit vendas, madje edhe i hartuesit kushtetues, ndaj kufizimeve të vëna nga e drejta ndërkombëtare shfaq një karakter paksa abstrakt, përderisa rregullat e detyrueshme të së drejtës së kombeve, për shembull, nuk janë të përkufizuara ekzaktësisht e për pasojë nuk mund të identifikohen lehtësisht. I bëjmë referim sërish këtu legjislacionit tonë: në nenin 5 të Kushtetutës deklarohet thjesht se "*Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të*", ndërkohë që është e qartë që në konceptin e "të drejtës ndërkombëtare të detyrueshme" përfshihen jo vetëm traktatet dhe marrëveshjet e ratifikuara shprehimisht prej tij (të cilave u referohet neni 122 i Kushtetutës tonë), por edhe normat *ius cogens*, normat përgjithësisht të pranura të së drejtës zakonore, si dhe parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare. Norma të *ius cogens* si ndalimi i agresionit, ndalimi i piraterisë, ndalimi i gjenocidit, i skllavërisë, diskriminimit racial e të tjera kanë karakter superior, në kuptimin që qëndrojnë edhe mbi vetë normat e tjera të së drejtës ndërkombëtare zakonore. Ky qëndrim mund të përforcohet edhe nga neni 53 i Konventës së Vienës mbi të Drejtën e Traktateve të vitit 1969 ku, ndër të tjera, theksohet se "*...një traktat ndërkombëtar duhet të konsiderohet i pavlefshëm, nëse në kohën e përfundimit të tij ai binte ndesh me një normë të së drejtës ndërkombëtare me karakter të përgjithshëm*". Logjikisht një normë e tillë

njihet dhe pranohet nga e gjithë bashkësia ndërkombëtare. Prandaj ajo nuk lejon derogimin dhe përjashtimisht mund të ndryshojë vetëm nëse miratohet një normë tjetër e përgjithshme e të drejtës ndërkombëtare me të njëjtin karakter. Nga kjo analizë mund të konkludohet se norma të tilla mund të gjenin zbatim në realitetin shqiptar pikërisht mbi bazën e nenit 5 të Kushtetutës, pavarësisht se identifikimi i tyre nuk është një proces i lehtë. Çështja këtu pastaj shndërrohet në rendin juridik të shtetit dhe në institucionet zbatuese të së drejtës që duhet të konstatojnë ato vetë vlefshmërinë ose jo të një kufizimi të vendosur në kushtet kur këto norma njihen si burime të përgjithshme të së drejtës së shtetit, duke pranuar kështu bashkë-ekzistencën dhe ndërveprimin e disa rretheshme juridike. Njohja e normave të detyrueshme të së drejtës ndërkombëtare është më se e mjaftueshme për të justifikuar ekzistencën e kufizimeve ndaj prerogativave të legjislatorit kushtetues vendas, pasi një derogim i bërë ndaj parimeve të përmendura më sipër do të sillte dyshime për vlefshmërinë e reformës së realizuar.

Në kategorinë e traktateve ndërkombëtare që kufizojnë pushtetin rishikues në një shtet të caktuar përmenden ato të cilat parashikojnë kufizimin e sovranitetit të tij për të ardhmen duke ndikuar kështu në përmbajtjen substanciale të rishikimit. Një rast i tillë evokohet në nenin 11 të Kushtetutës italiane ku parashikohet se *“Italia ... pranon, në kushte barazie me Shtetet e tjera, kufizime të sovranitetit për aq sa janë të nevojshme për një rend që të sigurojë paqen dhe drejtësinë ndërmjet Kombeve; ajo inkurajon dhe favorizon organizatat ndërkombëtare që kanë këtë qëllim”*. Në kohën e hartimit të Kushtetutës italiane neni 11 ishte menduar në perspektivën e pranimit në OKB dhe më vonë shërbeu si “baza” e realizimit të transferimit progresiv të sovranitetit nga shteti italian në favor të Komunitetit Europian (tani Bashkimi Europian) duke bërë që të mos ndjehet nevoja juridike për realizimin e ndonjë rishikimi të kushtetutës për të lejuar një transferim të tillë. Bashkimi Europian (BE) bashkon shtete anëtare, që kanë hequr dorë pjesërisht nga disa të drejta sovrane të tyre në favor të BE-së dhe i kanë dhënë kësaj të fundit kompetenca për të vepruar e pavarur prej shteteve anëtare. Çështja e kufizimit të sovranitetit apo e transferimit progresiv të tij nuk paraqet ndonjë vështirësi në këndvështrimin e të drejtës ndërkombëtare, por sigurisht që shfaqet problematike në kuadër të së drejtës së brendshme të shtetit, arsye për të cilën në vendet anëtare ka lindur nevoja e përshtatjes së dispozitave kushtetuese. E drejta europiane karakterizohet nga aplikueshmëria dhe efektet direkte në shtetet anëtare. Epërsia e saj nuk shprehet në mënyrë *explicite* në traktate, por gjendet në jurisprudencën e Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GJED). Ajo ka përpunuar që në vitin 1963 parimin e autonomisë së rendit juridik të krijuar me traktatet themeluese të komuniteteve europiane në vendimin e njohur 26/62, *Van Gend en Loos vs. Administrata hollandeze e tatimeve*, rast në të cilin Gjykata pohonte se *“Komuniteti Ekonomik Europian krijon një rend juridik të llojit të ri në fushën e të drejtës ndërkombëtare, në favor të të cilit shtetet anëtare kanë hequr dorë, edhe pse në sektorë të kufizuar, nga pushtetet e tyre sovrane dhe subjekte të të cilit janë jo vetëm shtetet anëtare, por edhe qytetarët e tyre”*.

Për zbatimin e të drejtës europiane në shtetet anëtare nga jurisprudenca e GJED, duke filluar nga vendimi i saj: *Komisioni kundër Republikës së Francës, nr.167/73, datë 4.4.1974* është theksuar shprehimisht se legjislatori i shteteve duhet të shfuqizojë dispozitat që vijnë në kundërshtim me rendin juridik të Komunitetit Europian (tani BE), me qëllim që të garantojë parimin e sigurisë juridike. Në rrugën e integritetit europian në vijim të Traktatit mbi Bashkimin Europian të Maastricht-it, edhe me qëllimin për të riafirmuar politikisht objektivin e “komunitarizimit”, shumë shtete kanë ndërmarrë rishikime kushtetuese, duke treguar me këtë indirekt impaktin mbi krijimin e Traktateve europiane. Në Francë, për shembull, pati një marrje pozicioni nga Këshilli

Kushtetues, sipas të cilit autorizimi për të ratifikuar me ligj bën të nevojshëm rishikimin paraprak të kushtetutës (*vendimi i datës 09.04.1992*). Pas këtij vendimi, me ligjin kushtetues nr.92-554 të datës 25.06.1992 u shtua në kushtetutë një titull i ri (XV) “Komunitetet europiane dhe Bashkimi europian”, në të cilin neni 88.2 përcakton se “*me rezervën e reciprocitetit dhe sipas modaliteteve të parashikuara në Traktatin mbi Bashkimin europian të firmosur më 7 shkurt 1992, Franca lejon transferimet e kompetencave të nevojshme për krijimin e Bashkimit ekonomik dhe monetar europian, si dhe për përcaktimin e rregullave që kanë të bëjnë me liberalizimin e kufijve të jashtëm të Shteteve anëtare të Komunitetit europian*”. Pastaj në vijim Këshilli Kushtetues e quajti në kundërshtim me kushtetutën nenin 73 paragrafi 2 të Traktatit të Amsterdimit të vitit 1997, pasi rregullonte një çështje që kishte të bënte me kushtet thelbësore të sovranitetit kombëtar, pastaj përsëri u desh të bëhej një rishikim tjetër i nenit 88 të Kushtetutës franceze. Edhe Gjermania me ligjin e rishikimit të kushtetutës të datës 21 dhjetor 1992 modifikoi nenin 3 të Ligjit Themelor, ndërsa në Spanjë procedura e rishikimit të kushtetutës më 21 dhjetor 1992 kishte të bënte vetëm me disiplinën e zgjedhshmërisë së qytetarëve komunitarë rezidentë atje. Rishikime të kushtetutave pati edhe në shtetet anëtare të pranuar rishtaz apo në pritje për anëtarësim, çështje të cilat janë objekt trajtimi në kapitullin vijues që ka fokus trajtimi pikërisht përparësinë e të drejtës europiane, ecurinë e saj përmes traktateve rishikuese dhe problematikat apo tensionet në kushtetutat e shteteve anëtare të BE-së.

Në kuadër të kufizimeve nga një rend juridik i ndryshëm nga rendi juridik i shtetit ka autorë që përmendin edhe kufizimet e pushtetit rishikues që i vendosen shteteve të federuara nga kushtetuta e shtetit federal. Kjo është e kuptueshme duke pasur parasysh se i përkasin dy rrethet juridike të shkallëve të ndryshme, në të cilat normat e rendit federal kanë fuqi juridike më të madhe, çështje e cila përgjithësisht gjen rregullim *explicit* në vetë kushtetutat e shteteve federale. Megjithatë mendojmë se kufizimet e vëna pushtetit kushtetues në shtetin e federuar nga rendi kushtetues i shteti federal duhen konsideruar në kategorinë e kufizimeve që e kanë burimin në rendin juridik të brendshëm të shtetit, sepse në bazë të doktrinës përgjithësisht të pranuar të së drejtës ndërkombëtare publike subjekt i të drejtës ndërkombëtare është shteti federal, jo shteti i federuar, e bazuar kjo edhe në argumentat e mungesës së të gjithë elementëve të sovranitetit shtetëror në shtetin anëtar të federatës.

4.5. Kufizimet e vendosura për rishikimin e Kushtetutës shqiptare dhe roli i Gjykatës Kushtetuese në procesin rishikues.

Një nga karakteristikat kryesore formale të Kushtetutës shqiptare është “ngurtësia” e saj, që konsiston në pamundësinë për të modifikuar ose abroguar dispozitat e saj me anë të procedurës së zakonshme ligjore.

Përveç parashikimit të procedurave më të rënduara për miratimin e amendimeve kushtetuese, neni 177 i Kushtetutës parashikon edhe dy kufizime *explicite* të cilat lidhen me kohën gjatë së cilës nuk mund të ndërmerret rishikimi i Kushtetutës.

Kufizimi i parë parashikohet në nenin 177 paragrafi 2, i cili përcakton se “*asnjë rishikim i Kushtetutës nuk mund të ndërmerret gjatë kohës kur janë vendosur masat e jashtëzakonshme*”.

Pra, siç shihet rishikimi është i mundur para vendosjes së masave të jashtëzakonshme dhe, përkundrazi, nuk është i mundur për kohën gjatë të cilës janë vendosur këto masa, duke penguar kështu çdo veprim juridik për rishikimin e Kushtetutës për aq kohë sa vazhdon gjendja në fjalë. Duke u mbështetur në klasifikimet e bëra për llojet e kufizimeve në procesin rishikues dhe përkufizimet përkatëse, mund të themi se ndalimi i rishikimit të Kushtetutës gjatë kohës kur janë vendosur masat e jashtëzakonshme është kufizim *relativ*, përderisa ky kufizim mund të kapërcehet pas mbarimit të gjendjes në fjalë, kohë pas të cilës rishikimi është i mundshëm. Një çështje që shtrohet me këtë rast është përcaktimi i masave të jashtëzakonshme dhe i kohës gjatë të cilës ato janë në veprim. Edhe kjo çështje gjen zgjidhje në Kushtetutë, në pjesën e gjashtëmbëdhjetë (nenet 170 – 176). Masat e jashtëzakonshme sipas nenit 170 paragrafi 1 mund të vendosen për shkak të gjendjes së luftës, gjendjes së jashtëzakonshme ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe zgjatën për aq kohë sa vazhdojnë këto gjendje. Gjendja e luftës shpallet nga Presidenti i Republikës, i cili dekretin përkatës ia paraqet brenda 48 orëve Kuvendit për miratim. Ky i fundit vendos me shumicë absolute për dekretin e Presidentit. Gjendja e jashtëzakonshme vendoset nga Kuvendi me kërkesë të Këshillit të Ministrave, në rast rreziku për rendin kushtetues dhe për sigurinë publike, dhe zgjat për aq kohë sa vazhdon rreziku, por jo më shumë se 60 ditë. Ndërsa gjendja e fatkeqësisë natyrore vendoset nga Këshilli i Ministrave për një periudhë jo më të gjatë se 30 ditë, për parandalimin ose mënjanimin e pasojave të një fatkeqësie natyrore ose aksidenti teknologjik.

Kufizimi i dytë i vënë në procesin e rishikimit të Kushtetutës tonë të vitit 1998 parashikohet në neni 177 paragrafi 8, sipas të cilit ndalohet rishikimi i Kushtetutës për të njëjtën çështje pa kaluar një vit nga dita e rrëzimit të projektligjit në Kuvend dhe tre vjet nga dita e rrëzimit të tij në referendum. Edhe në këtë rast rishikimi është i mundshëm pas kalimit të periudhës së përcaktuar në neni 177 paragrafi 8, prandaj ky kufizim është *relativ*.

Në Kushtetutën e Shqipërisë nuk gjendet ndonjë nen që të përmbajë ndonjë kufizim absolut të shprehur. Gjithsesi duhet thënë se në Kushtetutë nuk mungojnë kufizimet absolute implicite. Kështu, nuk mund t'i nënshtrohen ndryshimeve kushtetuese parimet themelore të sanksionuara në pjesën e parë të Kushtetutës apo në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut që “...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik” apo nuk mund të zëvendësohet parimi i sovranitetit të popullit, i ndarjes së pushteteve, parimi i pluralizmit, parimi i barazisë etj, ndryshimi i të cilave do të sillte ndryshime në vetë thelbin e rendit kushtetues. Pavarësisht ekzistencës së kufizimeve absolute implicite në rishikimin e kushtetutës sonë, mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një “garantim” më i madh nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, siç e kemi vënë re tek disa prej kushtetutave europiane në shqyrtim, ku parashikohet paprekshmëria absolute e disa kategorive të të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet përkatëse (kujtojmë këtu Ligjin Themelor gjerman, neni 79 paragrafi 3; Kushtetutën portugeze, neni 190 paragrafi 1, pika d; Kushtetutën greke, neni 110 paragrafi 1 e ndonjë tjetër), madje edhe vetë neni 177 i procedurës së rishikimit të kushtetutës mund të ishte përcaktuar shprehimisht si “i parashikueshëm”, sidomos për shkak të rëndësisë që paraqet në mundësinë e riformulimit të “rregullave të lojës”.

Në fakt në një interpretim të zgjeruar të nenit 175 të Kushtetutës mund të nxjerrim një kufizim tjetër të shprehur në procesin e rishikimit të kushtetutës, kur legjislatori në kuptimin literal të dispozitës ka përcaktuar si të drejta dhe liri absolute – e si të tilla të pamodifikueshme – ato të numërtuara në përmbajtjen e nenit 175 paragrafi 1 kur përcakton se “...nuk mund të kufizohen të

drejtat dhe liritë e parashikuara nga nenet :15, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 39 paragrafi 1, 41 paragrafët 1, 2, 3 dhe 5, 42, 43, 48, 54, 55”. Pavarësisht se qëllimi i legjislatorit në dispozitën përkatëse ka qenë që të ndalojë kufizimin e këtyre të drejtave dhe lirive gjatë gjendjes së luftës ose gjendjes së jashtëzakonshme (kohë gjatë së cilës siç e thamë më sipër nuk mund të ndërmerret asnjë rishikim i kushtetutës) është e nënkuptuar që këto të drejta dhe liri nuk mund të kufizohen as në kushtet e normalitetit, madje as nëpërmjet realizimit të një rishikimi të kushtetutës.

Neni 177 paragrafët 4,5 të Kushtetutës tonë parashikojnë si kufizim formal edhe referendumin fakultativ kushtetues përkatësisht për:

- ü projektamendamentin kushtetues, kur për këtë ka vendosur Kuvendi me një shumicë të cilësuar prej dy të tretash të të gjithë anëtarëve të tij;
- ü amendamentin Kushtetues të miratuar kur këtë e ka kërkuar një e pesta e gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Në rastin e fundit, Kushtetuta nuk përcakton afatin kohor brenda të cilit duhet paraqitur kërkesa nga grupi i deputetëve nismëtarë, por Kodi i vjetër Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, Pjesa “Për referendimet” e të cilit sipas nenit 185 të Kodit të ri Zgjedhor të vitit 2008, “*mbetet në fuqi deri në miratimin e ligjit të ri për referendimet e përgjithshme dhe vendore*”, në nenin 123 paragrafi 2 përcakton se kërkesa për referendum i dorëzohet Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit brenda 15 ditëve nga miratimi i amendamentit kushtetues nga Kuvendi. Këtu vërehet se është dashur t'i lihet një armë më shumë në dorë të pakicës ose opozitës, e cila mund ta ushtrojë këtë të drejtë për t'ia nënshtruar refleksionit të përgjithshëm popullor një çështje të një rëndësie të veçantë, siç është rishikimi i dispozitave të Kushtetutës, për të shmangur një rishikim të mundshëm të nxituar nga një shumicë e rastit. Në raste të tilla referendumi shfaqet ekskluzivisht si “një akt vendimmarrës i trupit elektoral”.

Edhe pas vendimit të Kuvendit për t'ia nënshtruar referendimit kushtetues, projektamendamentin kushtetues apo amendamentin kushtetues të miratuar, duhet thënë se çështja nuk shtrohet menjëherë para trupit elektoral, por i kalohet për shqyrtim paraprak Gjykatës Kushtetuese, për të cilën në nenin 152 të Kushtetutës thuhet shprehimisht se “vendos për kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum sipas nenit 150 paragrafët 1 e 2, nenit 151 paragrafët 2 e 3 edhe sipas nenit 177 paragrafët 4 e 5 brenda 60 ditëve”.

Krahas të drejtës për të ushtruar referendumin, Kushtetuta ka parashikuar edhe kufizimet në lidhje me çështje të caktuara, për të cilat nuk lejohet të zhvillohet referendumi (neni 151 paragrafi 2). Kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara në referendum (por në asnjë rast rëndësinë e tyre) e vlerëson vetëm Gjykata kushtetuese nëpërmjet kontrollit paraprak, përpara se të vendoset kryerja e tij.

Karakteristikë e procedurës së kontrollit paraprak të kushtetutshmërisë së çështjeve të shtruara në referendumin kushtetues është se, vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nuk lihet në çmimin e lirë të subjekteve që kanë të drejtë të iniciojnë procesin kushtetues, por i detyron ato t'i kalojnë çështjet për shqyrtim paraprak në Gjykatën Kushtetuese. Kështu, neni 123 i Kodit Zgjedhor përcakton detyrimin e Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit për t'ia dërguar menjëherë Gjykatës

Kushtetuese dhe Presidentit të Republikës vendimin e Kuvendit ose, sipas rastit, kërkesën e një të pestës së deputetëve që kanë kërkuar zhvillimin e referendumit kushtetues.

Sistemi i kontrollit paraprak që ushtrohet nga Gjykata Kushtetuese përfshin të drejtën e këtij organi që të vendosë për pajtueshmërinë ose jo me Kushtetutën të çështjeve të cilat i nënshtrohen këtij kontrolli, duke kryer përgjithësisht një shqyrtim të plotë dhe në themel të çështjes.

Gjykata Kushtetuese ka për detyrë të verifikojë nëse kërkesa për referendum është në përputhje me nenin 177 të Kushtetutës. Në veçanti verifikon nëse kërkesa legjitimohet, si nga ana formale (që subjekti që e ka vënë në lëvizje është ai i parashikuar në Kushtetutë), ashtu edhe nga ana materiale (që kërkesa të plotësojë kushtet e vendosura në Kushtetutë d.m.th. në rastin konkret amendamenti kushtetues të jetë miratuar me dy të tretat ose projektamendamenti të jetë votuar me dy të tretat “PRO” për kalimin në referendum).

Lidhur me kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum, Gjykata Kushtetuese duhet të verifikojë nëse në rastin në shqyrtim janë të pranishëm ndalime të atij lloji që parashikon neni 151 paragrafi 2 i Kushtetutës, për të cilat Kushtetuta nuk lejon ndërmarrjen e një procedure të tillë referendare. Kjo është shtjelluar në mënyrë të argumentuar në Vendimin nr.31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese.

Gjatë këtij shqyrtimi Gjykata Kushtetuese verifikon edhe çështjet që lidhen me juridiksionin e vet për të vendosur për çështjen konkrete, si dhe bën një rishikim të plotë të organit që nxjerr normën, si dhe dispozitat themelore të Kushtetutës që kanë të bëjnë me të drejtat dhe liritë themelore, parimet e përgjithshme, standartet dhe doktrinën e të drejtës kushtetuese.

Vërtet Gjykata Kushtetuese, nga funksioni dhe pozicioni që i është dhënë, vlerëson vetëm çështjet kushtetuese të pohuara, të pretenduara dhe të konkretizuara nga kërkuuesi dhe nuk mund të ushtrojë kryesisht rishikimin e plotë të pikave të mundshme të ligjit kushtetues. Kjo gjen pasqyrim në paragrafin 1 të nenit 48 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “*Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë*”, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese nuk mund të shqyrtojë me hollësi dhe të dalë tej kërkesës dhe pretendimeve konkrete për çështjen. Megjithatë ekziston një përjashtim nga rregulli i mësipërm, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese në kushtet e rishikimit paraprak mund të mos mjaftohet vetëm në shqyrtimin e asaj që kërkohet, sepse në paragrafin 2 të nenit 48 të ligjit të sipërpërmendur thuhet shprehimisht se “*Përjashtimisht, kur ka lidhje midis objektit të kërkesës dhe akteve të tjera normative, vendos për çdo rast Gjykata Kushtetuese.*” Në lidhje me këtë Gjykata ka pasur praktikë një çështje të ngritur nga sindikatat, dhe në të cilën ajo nuk u kufizua vetëm me çështjet e procedurës amenduese, por ka operuar me përmbajtjen e çështjes që shtrohej për ratifikim popullor. Gjykata Kushtetuese, sipas vetë përcaktimeve kushtetuese, duhet të ushtrojë kontroll në themel për amendamentet kushtetuese, pasi nuk mund të jenë objekt referendumi, sipas nenit 151 paragrafi 2, çështjet që lidhen me tërësinë territoriale, të drejtat e njeriut, taksat, amnistinë etj.

Kushtetuta jonë në nenin 17 paragrafi 2 e vendos KEDNJ në nivel kushtetues përsa i përket kufizimeve të lirive dhe të drejtave të parashikuara në të. Kështu KEDNJ bën pjesë në kategorinë e traktateve të cilat kanë fuqi juridike të nivelit kushtetues në sistemin e burimeve të së drejtës tonë, madje kur parashikon se “*...Këto kufizime nuk mund të çënojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut*”, përcakton në këtë mënyrë një kufizim substancial në rast

rishikimi të mundshëm të dispozitave respektive kushtetuese të vendosur pikërisht nga një rend juridik i krijuar jashtë rendit të brendshëm juridik shtetëror.

4.6. Konkluzione

Çështja e kufizimeve të vendosura në procesin rishikues të kushtetutës është ngushtësisht e lidhur me pyetjen që përsëritet çdo herë që shtrohet problemi ose nevoja e rishikimit të kushtetutës dhe që kërkon përcaktimin e “masës” deri në të cilën mund të realizohen ndryshime të ligjshme në tekstin kushtetues. Kufizimet formale janë të lidhura me realizimin e procedurave speciale për rishikimin, që është karakteristikë thelbësore e kushtetutave të ngurta, ndërsa kufizimet substanciale janë të lidhura me përmbajtjen e tekstit rishikues dhe janë ato që përcaktojnë “masën” deri në të cilën mund të ndryshohen dispozitat e një kushtetute. Nga shqyrtimi dhe analiza e bërë për kufizimet e vëna në procesin rishikues mund të përmbledhim disa konkluzione:

v Kufizimet e vendosura në procesin rishikues, në raport me sistemin kompleks që synojnë të përcaktojnë dhe garantojnë, përbëjnë, ndër të tjera, elementët karakterizues të një kushtetute, që synon të sigurojë qëndrueshmërinë më të madhe të mundshme të vazhdimësisë së një rendi juridik të cilin ajo vetë e ka krijuar.

ü Nëpërmjet kufizimeve dhe procedurave të posaçme të parashikuara për rishikimin e kushtetutës mundësohet realizimi i modifikimit të matur të saj me qëllime garantuese, sepse nëse një kushtetutë do të ishte shumë e ngurtë sa të pengonte rishikimin e kërkuar dhe të nevojshëm, atëherë do të gjendeshim përpara rrethanave të “thyerjes” së kushtetutës apo modifikimeve të saj në rrugë jo-ligjore, që mund të rrezikonte një tjetërsim thelbësor të rendit kushtetues.

v Kufizime absolute në procesin e rishikimit të kushtetutës përbëjnë parimet themelore të saj, të cilat jo vetëm duhet konsideruar se nuk mund të modifikohen në rrugë ligjore, pasi kushtëzojnë tërë rendin kushtetues konkret, por cilado qoftë rruga ligjore e realizimit të ndryshimeve, ajo do të rezultojë jo më aq e ligjshme në krahasimin e detyrueshëm me këto parime.

ü Identifikimi dhe përcaktimi i saktë i tyre paraqitet kompleks, por disa prej kushtetutave në shqyrtim e kanë ndaluar në mënyrë *explicite* rishikimin e tyre: ndalimin *eksplisit* të ndryshimit të formës të qeverisjes e gjemë në kushtetutat greke (neni 110 paragrafi 1), italiane (neni 139), portugeze (neni 290 paragrafi 1, pika b) e turke (neni 4); paprekshmërinë absolute të tërësisë së të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet e tyre themelore e gjejmë të sanksionuar në kushtetutat e Gjermanisë (neni 79 paragrafi 3), Portugalisë (neni 190 paragrafi 1, pika d), etj.

ü Më i vështirë dhe kompleks është identifikimi i kufizimeve *implicite*, të cilat nuk janë të shprehura direkt në tekstin kushtetues dhe argumentimet për to bazohen mbi paderogueshmërinë e prezumuar të parimeve themelore, prej të cilave derivon gjithë

pjesa tjetër e rendit juridik. Ekzistenca e tyre rrjedh prej konceptit të kushtetutës në kuptimit material dhe identifikimi përkatës është realizuar nga praktika dhe doktrina kushtetuese e shteteve.

v Kufizime në procesin e rishikimit të kushtetutës mund të imponohen edhe nga një rend juridik i ndryshëm apo që qëndron jashtë rendit juridik të shtetit në fjalë dhe që ndodh për shkak të varësisë së pjesshme ndaj një rendi tjetër juridik. Kufizime të tilla mund të jenë rastet e kufizimit të pushtetit kushtetues apo rishikues nga rendi juridik ndërkombëtar (Konventat për mbrojtjen e minoriteteve, KEDNJ, traktatet e BE) ose për detyrimet që i rrjedhin shteteve anëtare për shkak të pjesëmarrjes në ndonjë organizatë ndërkombëtare apo në ndonjë formë të caktuar bashkimi shtetesh siç është për shembull Bashkimi Europian.

v Përsa i përket kufizimeve të rishikimit të Kushtetutës tonë të vitit 1998 mund të përmbledhim:

- ü përmban dy kufizime *explicite* të cilat lidhen me kohën gjatë së cilës nuk mund të ndërmerret rishikimi i Kushtetutës (neni 177 paragrafët 2 e 8);
- ü sigurisht që nuk mohohet ekzistenca e kufizimeve *implicite* absolute (nuk mund t'i nënshtrohen ndryshimeve kushtetuese parimet themelore të sanksionuara në pjesën e parë të Kushtetutës apo në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut që "...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik"), por mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një "garantim" më i madh nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, siç e kemi vënë re tek disa prej kushtetutave europiane në shqyrtim, ku parashikohet paprekshmëria absolute e disa kategorive të të drejtave të njeriut të numëruara në tekstet përkatëse, madje edhe vetë neni 170 i procedurës së rishikimit të kushtetutës mund të ishte përcaktuar shprehimisht si "i parashikueshëm";
- ü një kufizim tjetër të shprehur në procesin e rishikimit të kushtetutës mendojmë se përbëjnë edhe të drejtat dhe liritë të numëruara në përmbajtjen e nenit 175 paragrafi 1 kur përcakton se "Gjatë gjendjes së luftës ose gjatë gjendjes së jashtëzakonshme nuk mund të kufizohen të drejtat dhe liritë e parashikuara nga nenet: 15, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 39 paragrafi 1, 41 paragrafët 1, 2, 3 dhe 5, 42, 43, 48, 54, 55", pasi pavarësisht se qëllimi i legjislatorit në dispozitën përkatëse ka qenë që të ndalojë kufizimin e këtyre të drejtave dhe lirive gjatë gjendjes së luftës ose gjendjes së jashtëzakonshme, është e nënkuptuar që këto të drejta dhe liri nuk mund të kufizohen as në kushtet e normalitetit, madje as nëpërmjet realizimit të një rishikimi të kushtetutës;
- ü neni 177 paragrafët 4,5 të Kushtetutës tonë parashikon si kufizim formal edhe referendumin fakultativ kushtetues;
- ü neni 17 paragrafi 2 e vendos KEDNJ në nivel kushtetues përsa i përket kufizimeve të lirive dhe të drejtave të parashikuara në të, madje kur parashikon se "...Këto kufizime nuk mund të çenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut", përcakton në këtë mënyrë një kufizim substancial në rast rishikimi të mundshëm të dispozitave respektive kushtetuese të vendosur pikërisht nga një rend juridik i krijuar jashtë rendit të brendshëm juridik shtetëror.

KAPITULLI 5

RENDI JURIDIK I BASHKIMIT EUROPIAN NË OPTIKËN E TRAKTATEVE RISHIKUESE

Bashkimi European si një formë e bashkimit të shteteve *sui generis*, që nga Traktatet themeluese të Komuniteteve Europiane u krijua dhe evoloi nëpërmjet një procesi kompleks dhe dinamik, i cili u realizua përmes marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet shteteve anëtare të BE me objekt rishikimin e “traktateve themeluese”. Për shkak të karakterit specifik të këtyre marrëveshjeve ndërkombëtare, ato janë emërtuar “traktate rishikuese”, procedura për realizimin e të cilave përbën pjesë të trajtimit në vijim.

Duke pasur në fokus kryesor këto traktate rishikuese do të analizohet evolimi i proceseve integruese europiane dhe transferimi i vazhdueshëm i kompetencave në drejtim të institucioneve komunitare, proces i cili ka ndikuar në rregullimet juridike kushtetuese të shteteve anëtare. Madje dinamika e proceseve integruese dhe detyrimi për përshtatje i shteteve anëtare ka sjellë nevojën e rregullimit të detajuar të objektit dhe procedurës së këtyre transferimeve nga e drejta kushtetuese, prandaj në shumë shtete nevoja për rishikime kushtetuese, me burim detyrimet nga Traktatet Europiane.

Në perspektivën shqiptare për integrim në BE, ashtu si edhe në shtetet e tjera anëtare dhe kandidatë për anëtarësim, shtrohet nevoja për ndryshime kushtetuese përpara aderimit në BE për të përgatitur bazën e nevojshme kushtetuese për qëllimet e anëtarësimit, prandaj në këtë kontekst paraqet interes këtu analiza krahasuese e praktikës kushtetuese europiane në funksion të trajtimit më të mirë të problematikave që mund të shfaqen në rastin shqiptar.

5.1. Nga traktatet themeluese të komuniteteve europiane në Bashkimin European përmes traktateve rishikuese.

Regjimi juridik i Bashkimit Europian përmban disa karakteristika të një federate, në disa të tjera paraqitet i ngjashëm me një organizatë ndërkombëtare dhe në një këndvështrim tjetër, për shkak aspekteve të veçanta, nuk paraqitet as si njëra e as si tjetra. Krijimi i BE prej evoluimit të sistemit të krijuar nga Traktati i Parisit (1951) dhe traktatet e Romës (1957) u realizua nëpërmjet rishikimit të traktateve themeluese, madje instrumenti kryesor për realizimin specifik ishte “traktati rishikues”, që është një marrëveshje ndërkombëtare ndërmjet shteteve anëtare të BE me objekt rishikimin e “traktateve themeluese”.

Proçesi i rishikimit të traktateve themeluese të BE besojmë se pasqyrohet më mirë nëse e trajtojmë paralelisht me fazat e integritit europian. Origjinat e saj gjenden te traktatet themeluese të:

- Komunitetit Europian të Qymyrit dhe Çelikut (KEQÇ – i firmosur në Paris me 18 prill 1951, ka hyrë në fuqi me 23 korrik 1952 dhe ka pushuar së qëni në fuqi me 23 korrik 2002),
- Komunitetit Ekonomik Europian dhe Komunitetit Europian për Energjinë Atomike (përkatësisht KEE dhe EURATOM – të firmosur në Romë me 25 mars 1957 dhe kanë hyrë në fuqi me 1 janar 1958).

Në vijim fazat kryesore të integritit europian përfshijnë traktatet e mëposhtme, të cilat u përfunduan nëpërmjet konferencave ndërqeveritare:

- ü Aktin Unik Europian (AUE – nënshkruar në Luksemburg dhe Hagë, përkatësisht me 17 dhe 28 shkurt 1986; ka hyrë në fuqi më 1 qershor 1987),
- ü Traktatin mbi Bashkimin Europian (T.BE – nënshkruar në Maastricht në 1992; ka hyrë në fuqi me 1 nëntor 1993),
- ü Traktatin e Amsterdimit (nënshkruar me 2 tetor 1997; ka hyrë në fuqi më 1 maj 1999),
- ü Traktatin e Nisës (nënshkruar me 26 shkurt 2001; ka hyrë në fuqi më 1 shkurt 2003),
- ü Traktatin e Lisbonës (nënshkruar me 13 dhjetor 2007; ka hyrë në fuqi më 1 dhjetor 2009).

Këto traktate themeluese dhe modifikuese, së bashku me aktet e aderimit të shteteve anëtare përbëjnë të drejtën primare të rendit juridik të BE. Përmbajtja e traktateve themeluese si çdo lloj tjetër i marrëveshjeve ndërkombëtare mund të modifikohet nëse arrihet vullneti i përbashkët ndërmjet shteteve pjesëmarrëse. Modifikimet dhe plotësimet më të rëndësishme janë bërë kryesisht nëpërmjet konferencave ndërqeveritare të ndjekura nga ratifikimet përkatëse prej shteteve anëtare, por edhe nëpërmjet akteve të tjera të institucioneve komunitare në kuadrin e procedurave të thjeshtëzuara të rishikimit.

Analiza jonë këtu, duke mos dashur të pasqyrojmë thjesht një përsëritje historike të lodhshme dhe të detajuar të proçeseve integruese, do të përqëndrohet në procedurën e rishikimit të traktateve kryesore të proçesit të integritit europian dhe në përmbajtjen e rishikimeve kryesore të realizuara, përkatësisht në AUE, T.BE dhe në traktatet e Amsterdimit, Nisës dhe Lisbonës.

5.1.1. Rishikimi i traktateve themeluese të komuniteteve europiane deri në AUE.

T.KEQÇ bëri të mundur që secili prej gjashtë shteteve themeluese të hiqte dorë nga sovraniteti i vet në një sektor të kufizuar, atë të prodhimit karbo-siderurgjik, duke mbajtur të pandryshuara prerogativat e veta në sektorët e tjerë, transferoi nga shtetet anëtare një numër të caktuar kompetencash drejt institucioneve komunitare të krijuara nga traktati: Autoriteti i lartë (më vonë i quajtur Komisioni pas Traktatit të shkrires në 1965-ën), Asambleja Parlamentare, Këshilli dhe Gjykata e Drejtësisë. KEQÇ u njoh, që nga krijimi, si *ent mbishtetëror* i pajisur me *personalitet juridik në nivel ndërkombëtar, bërthamë e parë e federatës së ardhshme europiane*; arriti të njihej nga shumë shtete, ndër të cilët i pari përmendet SHBA, që në vitin 1952 emëruan ambasadorin e parë pranë Komunitetit. Ndërsa KEQÇ parashikonte krijimin e një zone shkëmbimi të lirë në sektorin e qymyrit dhe të çelikut (që përfshinte edhe heqjen e detyrimeve doganore të brendshme dhe pezullimin e çdo kufizimi në import-eksportet e këtyre produkteve ndërmjet shteteve anëtare), T.KEE dhe T.EURATOM – të lidhura mes të njëjtave shtete – hodhën bazat për krijimin e një *bashkimi doganor*, që përfshinte edhe miratimin e një tarife doganore të përbashkët ndaj vendeve të treta. Në të njëjtën ditë me nënshkrimin e traktateve që krijuan këto dy komunitete u miratua edhe një konventë lidhur me disa institucione të përbashkëta ndërmjet Komuniteteve Europiane: Asamblenë Parlamentare dhe Gjykatën e Drejtësisë, ndërkohë që do të kishin të ndara Këshillin e Ministrave, si dhe Komisionin si autoritet ekzekutiv.

Përsa i përket *rishikimit të traktateve themeluese të komuniteteve europiane*, procedura përkatëse parashikohet në traktatet respektive në nenet:

- ü 96 të T.KEQÇ,
- ü 236 të T.KEE dhe
- ü 204 të T.EURATOM.

Të tre nenet e sapocituara parashikojnë të njëjtën procedurë rishikimi të traktatit respektiv:

- ü çdo qeveri e shteteve anëtare ose Komisioni (Autoriteti i Lartë tek T.KEQÇ) kanë të drejtën e iniciativës për t'i paraqitur Këshillit projekt-propozime për modifikimin e traktatit;
- ü në vijim të konsultimeve të Këshillit me Asamblenë, si dhe nëse Komisioni është shprehur në favor të thirrjes së një konference ndërqeveritare të shteteve anëtare, atëherë

kjo e fundit thërritet nga presidenti i Këshillit me qëllimin për të vendosur për amendamentet e traktatit me marrëveshje të përbashkët;

- ü amendimet e bëra hyjnë në fuqi pas ratifikimit nga të gjitha shtetet anëtare në përputhje me normat e tyre kushtetuese respektive.

Periudha nga traktatet themeluese deri në AUE njihet si periudha e krizave që vunë në pikëpyetje të ardhmen e komuniteteve dhe është e shenjuar nga tensionet në pikëpamjen ndërqeveritare të komuniteteve. Gjatë kësaj kohe, përveç zgjerimit nëpërmjet pranimit të anëtarëve të rinj, ka pasur zhvillime interesante dhe të rëndësishme, ndër të cilat në rend kronologjik si më kryesoret përmendim: krizën e “karriges bosh” e 1965-ës dhe zgjidhja nëpërmjet *kompromisit të Luksemburgut*, Traktatin e Brukselit për shkrirjen e ekzekutivëve (i firmosur më 8 prill 1965, dy muaj përpara fillimit të krizës së “karriges bosh”, dhe i hyrë në fuqi më 1 korrik 1967), Traktatin e Luksemburgut të vitit 1970.

Të gjitha traktatet rishikuese të kësaj periudhe u miratuan nëpërmjet konferencave ndërqeveritare të ndjekura nga ratifikimet shtetërore, sipas procedurës për modifikim të parashikuar në traktatet themeluese të komuniteteve europiane që sapo trajtuam.

Traktati i Brukselit për shkrirjen e ekzekutivëve emërtohet “*Traktati që krijon një Këshill të vetëm dhe një Komision të vetëm të Komuniteteve Europiane*”. Traktati i Brukselit ishte një “traktat rishikues” që erdhi si rezultat i një konference ndërqeveritare të thirrur me qëllimin e modifikimit të traktateve themeluese të KEQÇ, KEE dhe EURATOM në përputhje me nenet respektive 96, 236 dhe 204. Përmbajtja thelbësore e modifikimeve të bëra përfshin pikërisht krijimin e një Këshilli të vetëm dhe një Komisioni të vetëm për të tre komunitetet që ishin të ndara në atë kohë, por shkrirja kishte thjesht karakter *organik*, pasi rendet juridike të secilit komunitet vazhdonin të ishin të ndara. Termi “Komunitete Europiane” fillon të përdoret që nga ky moment dhe ato kanë një akt të njëjtin bilanc. Traktati i Brukselit është abroguar me Traktatin e Amsterdamin në 1997-ën.

Edhe traktati për të cilin u arrit në Luksemburg marrëveshja përfundimtare për zëvendësimin e kontributeve financiare të shteteve anëtare me burime të vetë Komuniteteve, përbën një “traktat rishikues”; madje kjo pasqyrohet që në emërtesën e traktatit “*Traktat që modifikon disa dispozita financiare të Traktateve që themelojnë Komunitetet Europiane dhe të Traktatit që krijon një Këshill të vetëm dhe një Komision të vetëm të Komuniteteve Europiane*”. Ai ka hyrë në fuqi me 1 qershor 1977 pasi është dorëzuar instrumenti i fundit i ratifikimit në përputhje me nenin 30 të vetë traktatit. Katër pjesët e para të këtij traktati rishikues parashikojnë dispozita që modifikojnë respektivisht T.KEQÇ, T.KEE, T.EURATOM dhe Traktatin që krijon një Këshill të vetëm dhe një Komision të vetëm të Komuniteteve Europiane. Me anën e këtij traktati u krijua edhe Gjykata Komunitare e Llogarive, e cila sipas parashikimeve të nenit 27 të tij do të ushtronte ndër të tjera edhe kompetencat e Komisionit të kontrollit të bilancit të krijuar me Traktatin e shkrirjes së ekzekutivëve.

Në 1985-ën Komisioni hartoi një kalendar të saktë për plotësimin e tregut të brendshëm, të njohur si “Libri i Bardhë”, dhe që përcaktonte një listë të gjatë pengesash që duheshin kapërcyer përpara vitit 1992. AUE përfaqësonte angazhimin politik të shteteve anëtare ndaj këtij afati. Ndonëse realizimi i një tregu unik ishte parashikuar në traktatet themeluese të komuniteteve europiane, duhet pranuar se progresi ka qenë i ngadaltë dhe pati një ndryshim cilësor me AUE, i

cili u quajt “unik” sepse kombinonte dy instrumente të ndryshme: i pari specifikonte *modifikimin e tre traktateve europiane*, ndërsa i dyti përbënte *një marrëveshje ndërmjet shteteve anëtare për formulimin dhe implementimin bashkërisht të një politike të jashtme të përbashkët*. AUE përbënte, për kohën kur u firmos, rishikimin më të rëndësishëm të Traktateve që nga koha e miratimit të tyre. Ai përmbante si dispozita modifikuese të traktateve, ashtu edhe dispozita të reja, që konsistojnë në:

i. rritjen e pushteteve të Parlamentit European në procesin legjislativ, përmes krijimit të procedurës së re legjislative të bashkëpunimit, që e bëri atë për herë të parë pjesëmarrës të vërtetë në procesin legjislativ të Komunitetit; Parlamentit European iu dha edhe e drejta e vetos për pranimin e anëtarëve të rinj dhe për përfundimin e marrëveshjeve me Shtetet e asociuara;

ii. vuri bazat ligjore të Bashkëpunimit Politik European dhe njohu formalisht Këshillin European, edhe pse jo në kuadër të traktateve;

iii. krijoi Gjykatën e Shkallës së Parë;

iv. fuqizoi Komisionin nëpërmjet delegimit të disa kompetencave nga Këshilli, në kushte të caktuara;

v. zgjeroi fushat e vendimmarrjes me shumicë të cilësuar në Këshill, për të cilat më përpara ishte parashikuar unanimiteti.

Me reformat e parashikuara, Akti Unik European krijoi kushtet për realizimin e mëvonshëm të Bashkimit Ekonomik dhe Monetar, si dhe për bashkëpunimin në fushën e politikës së jashtme për ndërtimin e një bashkimi politik.

5.1.2. Traktatet rishikuese të Maastricht-it, Nicës dhe Amsterdami

Traktati i Maastricht-it, si gjithë traktatet e tjera rishikuese të periudhës 1965 – 2000, u përfundua përmes konferencave ndërqeveritare, por risia e këtij traktati në proceset e integritit european konfirmohet nga procesi i vështirë i ratifikimit të tij, që shpesh bëri të mendohej se mund të dështonte si projekt: nuk pati probleme për ratifikimin në Itali, Hollandë, Portugali, Greqi, Spanjë, Belgjikë, Luksemburg e Irlandë (kujtojmë këtu që numri i shteteve anëtare në këtë periudhë ishte 12); në Francë iu nënshtua referendumit dhe kaloi me një përqindje tepër të ngushtë – 51.4 % të votave në favor; në Britaninë e Madhe u miratua vetëm pasi qeveria parashitroi çështjen e votëbesimit; Parlamenti gjerman e ratifikoi në dhjetor 1992, por iu desh të priste vendimin e Gjykatës Kushtetuese Federale (2 BvR 2134/92 dhe 2159/92 *Brunner vs. The European Union Treaty*) përpara se të dorëzonte instrumentin e ratifikimit; vështirësitë më të mëdha u vunë re në Danimarkë, ku traktati u rrëzua në referendumin e parë, por pas sigurimit të disa përjashtimeve u zhvillua një referendum i dytë që e miratoi. Arritja më e madhe e Traktatit të Maastricht-it ishte krijimi i Bashkimit European. Me këtë traktat edhe pse dominues është aspekti ekonomik, paraqitet me rëndësi rritja e dimensioneve politike dhe sociale. Disa prej dispozitave të Traktatit, veçanërisht ato që kërkonin miratimin me shumicë të cilësuar për çështje

sensitive të shteteve anëtare bënë të nevojshme që në shumë prej tyre të përvijohet me rishikimin e kushtetutave përkatëse, por një analizë më të gjerë lidhur me këtë do të paraqitet në çështjen 5.2 të këtij punimi.

Përveç dispozitave të detajuara për Bashkimin Ekonomik dhe Monetar, tipar dallues i T.BE janë ndryshimet institucionale që solli:

i. krijimi i strukturës me tre shtylla për Bashkimin European që krijoi: 1) komunitetet [T.KEE u riemërtua “Traktati i Komunitetit European” – T.KE këtu e në vijim], 2) politika e përbashkët e jashtme dhe e sigurisë, 3) bashkëpunimi në fushën e drejtësisë dhe në çështjet e brendshme;

ii. Titujt II, III dhe IV të T.BE, që mbulojnë shtyllën e parë, pasqyrojnë amendimet respektive në T.KEE, T.KEQÇ dhe T.EURATOM;

iii. Parlamenti European u ngrit në rangun e një institucioni legjislativ të vërtetë me futjen e procedurës së vendimmarrjes së përbashkët për miratimin e akteve komunitare me nenin 251 të T.KE, që i jep mundësinë e bllokimit të legjislacionit në rast mosaprovimi për rastet kur ishte i përfshirë në procedurë;

iv. neni 7 pika 1 i T.KE e vendosi Gjykatën e Llogarive në të njëjtin nivel me Këshillin, Komisionin, Parlamentin dhe Gjykatën e Drejtësisë si institucione komunitare.

Ndër ndryshimet e tjera që solli T.BE përmenden edhe: vendosja e parimit të subsidiaritetit me nenin 5 të T.KE; futja e konceptit të “shtetësisë së Bashkimit European”, që u bë nëpërmjet neneve G, C të T.BE, të cilët u inkuadruan në nenet 17-21 të T.KE; u bëndosën bazat për futjen e monedhës së përbashkët nëpërmjet neneve 98-124 të shtuara për bashkimin ekonomik dhe monetar; u shtuan fusha të reja kompetencash apo u zgjeruan ato ekzistueset nëpërmjet shtimit të titujve të ri në Traktat, të tillë si kultura, shëndeti publik, mbrojtja e konsumatorit.

Bashkimi European, me gjithë “revolucionin” institucional dhe organizativ të realizuar nga T.BE, nuk ka personalitet juridik, nuk ka kapacitete për t’u angazhuar si i tillë në planin e jashtëm kundrejt shteteve të treta, nuk ka kompetencë të lidhë traktate, por mund të angazhohet vetëm politikisht; ndërsa komunitetet e ruajnë personalitetin e tyre juridik duke mundur të angazhohen ose të angazhojnë shtetet anëtare në marrëveshje ndërkombëtare. Në strukturimin e BE të realizuar nga T.BE veprimi në shtyllën e parë realizohet në kuadër të bashkëpunimit komunitar dhe vendimmarrja realizohet nëpërmjet trekëndëshit të institucioneve komunitare Komision – Këshill – Parlament, ndërsa në dy shtyllat e tjera bashkëpunimi mes shteteve zbatohet në kuadër të bashkëpunimit ndërqeveritar dhe këtu pushtetet e Komunitetit janë më të kufizuara, ndërkohë që pushteti më i madh vendimmarrës i takon shteteve anëtare.

Procedura e rishikimit të T.BE parashikohet në dispozitat finale të tij Titulli VII neni N pika 1, sipas të cilit:

- ü iniciativa për rishikim i përket qeverisë së çdo shteti anëtar ose Komisionit, të cilët mund t’ia paraqesin Këshillit projektet e tyre për modifikimin e traktateve mbi të cilët është krijuar Bashkimi;

- ü në vijim Këshilli, pas konsultimit me Parlamentin Europian, si dhe nëse edhe Komisioni shprehet dakort për thirrjen e një konference përfaqësuesish të Qeverive të Shteteve anëtare, atëherë kjo thirrjet nga Presidenti i Këshillit me qëllimin për të përcaktuar me marrëveshje të përbashkët modifikimet që i duhen bërë këtyre traktateve. Parashikohet një kufizim *explicit* për rastet e modifikimeve institucionale të T.BE në sektorin monetar, për të cilat kërkohet edhe këshillimi me Bankën Qendrore Europiane.
- ü Për hyrjen në fuqi të modifikimeve për të cilat është arritur marrëveshja kërkohet e njëjta procedurë si më përpara e ratifikimit nga të gjitha shtetet anëtare në përputhje me dispozitat respektive kushtetuese.

Titulli VII neni N pika 2 e T.BE përcakton thirrjen në 1996-ën të një konference përfaqësuesish të Qeverive të Shteteve anëtare për të analizuar dispozitat e T.BE që duhen rishikuar në përputhje me objektivat e vendosur në nenet A dhe B të dispozitave të përbashkëta të traktatit. Në fakt siç ishte e përcaktuar në këtë dispozitë të T.BE, më 29 mars 1996 u mbledh një konferencë ndërqeveritare me pjesëmarrjen e kryetarëve të shteteve dhe të qeverive të shteteve anëtare për të diskutuar dhe propozuar modifikimet që nevojitej t'i bëheshin traktatit. Marrëveshja përkatëse u arrit në Këshillin Europian të Amsterdimit më 18 qershor 1997, ndërsa Traktati i Amsterdimit është rezultat i pikërisht këtyre dy konferencave ndërqeveritare. Diçitura e tij është "*Traktati i Amsterdimit që modifikon Traktatin mbi Bashkimin Europian, traktatet themeluese të Komuniteteve Europiane dhe disa akte të lidhura me to*", që lë të kuptohet qartë se është një "traktat rishikues".

Për shkak të numrit të madh të modifikimeve të realizuara, që sollën edhe një rinumërim të neneve të T.BE dhe të T.KE, Komisioni përgatiti një "version të konsoliduar", në përputhje me "tabelat korresponduese" të neneve, titujve dhe seksioneve të të dy këtyre traktateve të modifikuara, ndërkohë që asnjë "konsolidim" nuk u përgatit për traktatet themeluese të KEQÇ, KEE dhe EURATOM. Duhet të theksojmë se në versionin e konsoliduar të T.BE pas amendimeve të Amsterdimit Titulli VII neni N pika 2 u hoq për shkak të humbjes së aktualitetit, sepse me realizimin e konferencave ndërqeveritare të parashikuara në të e kishte humbur tashmë qëllimin për të cilin ishte krijuar dhe prandaj nuk kishte më arsye të vazhdonte të lihej, ndërkohë që me amendimet e Nisës vazhdon të jetë e njëjta përmbajtje e dispozitës në fjalë.

Përmbajtja e ndryshimeve kryesore të sjella me Traktatin e Amsterdimit përfshin:

i. deklarimi në nenin 6 pika 2 të T.BE, se Bashkimi do të respektojë të drejtat themelore të mbrojtura në KEDNJ dhe në kushtetutat e shteteve anëtare, u bë i ankimueshëm në GJED prej një amendimi të nenit 46 të T.BE;

ii. në shtyllën e parë – u rishikua dhe u shtri në një numër më të madh fushash procedura e vendimmarrjes së përbashkët duke fuqizuar më tej rolin e Parlamentit si legjislator; sipas modifikimit të nenit 11 të T.KE, Këshilli mund të autorizojë "bashkëpunim më të ngushtë" ndërmjet shteteve anëtare, megjithëse kjo dispozitë nuk u përdor përpara modifikimit të mëvonshëm nga Traktati i Nisës; u shtuan fusha të reja të shtrirjes së kompetencave komunitare siç ishte një titull i ri mbi Punësimin me nenet 125-130 të T.KE, u rishikuan titujt për shëndetin publik, për mbrojtjen e konsumatorit;

iii. në shtyllën e dytë –Komisioni u lejua të pranonte propozimet për implementim;

iv. në shtyllën e tretë – bashkëpunimi në fushën e drejtësisë dhe në çështjet e brendshme u shndërrua në “bashkëpunim policor dhe gjyqësor në çështjet penale”.

Traktati i Amsterdamit la të pazgjidhur problemin e strukturës institucionale që duhej të kishte BE mbas parashikimeve për zgjerimet e ardhshme dhe thjeshtëzimin e procedurave vendimmarrëse nga institucionet komunitare, prandaj për zgjidhjen e këtyre problemeve sërish u vijua me konferencat ndërqeveritare. Një e tillë u thirr më 14 shkurt 2000, ndërkohë që punimet u mbyllën gjatë Këshillit Europian të 7-9 dhjetorit 2000 kur shtetet mbyllën zyrtarisht fazën e negociimit për Traktatin e Nicës, i cili përbëhet nga dy pjesë: e para që përmban ndryshimet në përmbajtjen e T.BE dhe T.KE, kurse e dyta që përmban dispozitat tranzitore dhe të fundit.

Traktati i Nicës zgjidhi problemet urgjente të zgjerimit dhe kryesisht ato me natyrë institucionale. Ndër ndryshimet kryesore të realizuara prej tij përmenden:

i. rindarja e re e numrit të përfaqësuesve të shteteve anëtare në institucioet dhe organet komunitare;

ii. zgjerimi i pushteteve të Presidentit të Komisionit Europian;

iii. reduktimi i konsiderueshëm i rasteve në të cilat Këshilli duhet të vendosë me unanimitet;

iv. modifikimet në rendin gjyqësor komunitar (Dhoma e Madhe, Dhoma Juridiksionale, EUROJUST);

v. futja e një procedure paralajmërimi për rastet në të cilat konstatohen shkelje të të drejtave themelore nga një shtet anëtar.

Paralelisht me procesin e negociimit për Traktatin e Nicës u hartua edhe Karta e të drejtave themelore të BE-së – rezultat i punës së “Konventës” së krijuar nga Këshilli Europian i Kolonjës në 1999-ën, – e cila u nënshkrua nga kryetari i Parlamentit, Këshillit dhe Komisionit gjatë mbylljes zyrtare të fazës së negociimit për Traktatin e Nicës, por fuqi juridike mori vetëm me Traktatin e Lisbonës.

5.1.3. Traktati i Lisbonës, risitë në rendin juridik europian dhe procedura e rishikimit të tij.

Për shkak të procesit të zgjerimit të vazhdueshëm të BE dhe të pakënaqësive të reformave të sjella nga Nisa u vendos të procedohet me miratimin e një teksti kushtetues europian, detyra e hartimit të të cilit iu pat besuar nga Këshilli Europian, me deklaratën e Laeken të 15 dhjetorit 2001, Konventës Europiane – një organ i posaçëm i krijuar në shkurt 2002 dhe i përbërë nga përfaqësuesit e institucioneve europiane dhe të parlamenteve e qeverive kombëtare të shteteve anëtare dhe shteteve kandidatë. Konventa prezantoi me 18 korrik 2003 projektin e plotë të “Traktatin e themelimit të Kushtetutës europiane”, i cili më pas u modifikua dhe u firmos në konferencën ndërqeveritare të Romës të tetorit 2004. Hyrja në fuqi e Kushtetutës Europiane dështoi në procesin e ratifikimit pas rrëzimit në referendumet franceze dhe hollandeze,

pavarësisht pranimit të 13 prej 25 shteteve anëtare të kohës, prandaj pas tre vitesh përpjekje gjatë Këshillit European të qershorit 2007 në Bruksel u vendos të braktisej ideja e zëvendësimit të traktateve europiane me një tekst të vetëm kushtetues dhe të thirrej një konferencë ndërqeveritare për të proceduar me një riformulim të traktatave ekzistuese duke përfshirë modifikimet e propozuara në 2004-ën, madje u hartua struktura dhe përmbajtja e ndryshimeve që do të bëheshin, shpesh duke dhënë edhe formulimin e dispozitave. Kjo është arsyeja për të cilën konferenca ndërqeveritare e thirrur i zhvilloi punimet më shpejt dhe i përfundoi më 19 tetor 2007 me miratimin e *Traktatit të Lisbonës që modifikon Traktatin mbi Bashkimin European dhe Traktatin që themelon Komunitetin European*, që u firmos në Lisbonë më 13 dhjetor 2007 dhe hyri në fuqi me 1 dhjetor 2009 pas ratifikimit nga 27 shtetet anëtare.

Me Traktatin e Lisbonës zhduken temat “Komunitet european” dhe “komunitar”, ndërsa Bashkimi European dhe Komuniteti European shkrihen në një Bashkim të vetëm European. Dy aktet juridike ndërkombëtare në përbërje të Traktatit të Lisbonës janë *Traktati mbi Bashkimin European* krejtësisht i ristrukturuar dhe me ndryshime thelbësore (prandaj këtu e në vijim për ta dalluar do t’i referohemi me shkurtimin “T.BE i ri”) dhe Traktati për Funkcionimin e Bashkimit European (T.f.BE) që rrjedh prej T.KE dhe ka pak a shumë të njëjtën strukturë, ndërsa numërtimi për të dy këto traktate është krejtësisht i ndryshuar. Të dy traktatet shoqërohen nga 12 protokolle, Karta e të drejtave themelore të BE-së dhe tabelat e korrespondencës së treguesve të konferencës ndërqeveritare lidhur me interpretimin e traktateve.

Pas Lisbonës rendi juridik i Bashkimit European përbëhet nga: T.BE i ri, T.f.BE dhe T.EURATOM, i cili vazhdon të mbetet në fuqi me ndryshimet që i janë bërë edhe me protokollet që i janë shtuar Traktatit të Lisbonës. Nivelet e rregullimeve në të dy traktatet të japin përshtypjen që T.BE i ri është një lloj Kushtetute apo Traktati bazë, kurse T.f.BE nënkuptohet si një Traktat zbatues, megjithatë T.BE i ri dhe T.f.BE nuk kanë natyrë kushtetuese dhe shprehja “kushtetutë” nuk përdoret më, ndërkohë që rregullimet e saj janë transpozuar në Traktatin e Lisbonës. Çështja e raportit të niveleve juridike mes T.BE i ri dhe T.f.BE gjen zgjidhje në nenin 1 paragrafi 3 të Traktatit të Lisbonës ku, ndër të tjera, parashikohet shprehimisht se të dy traktatet kanë të njëjtën vlerë juridike dhe se Bashkimi zëvendëson dhe suksedon Komunitetin european.

Në kuadër të modifikimeve të tjera të rëndësishme të sjella me traktatin e Lisbonës përmendim:

i. Traktati i atribuon personalitet juridik Bashkimit – në dispozitat finale të Traktatit të Lisbonës parashikohet shtimi i një neni 46 A në T.BE i ri me përmbajtje “*Bashkimi ka personalitet juridik*”;

ii. nuk figuron më organizimi në tre shtylla i Bashkimit European;

iii. zgjerohen fushat e vendimmarrjes me shumicë të cilësuar në Këshillin e Ministrave duke e thjeshtësuar në këtë mënyrë procesin vendimmarrës;

iv. zgjerohen fushat e procedurës së vendimmarrjes së përbashkët për miratimin e legjislacionit, që parashikon një përfshirje të plotë të Parlamentit European;

v. rritet përfshirja e Parlamentit European (në procesin ligjvënës ai formalisht do të barazohet me Këshillin e Ministrave – procedurat bashkëvendimmarrëse; krahas votimit në

Këshill, miratimi i buxhetit në tërësi do të varet edhe nga votimi në Parlamentin Europian; ai do të ketë gjithashtu të drejtë të zgjedhë direkt Presidentin e Komisionit Europian) dhe parlamenteve kombëtare;

vi. mori fuqi juridike Karta e të drejtave themelore të BE-së;

vii. është shtuar një “klauzolë tërheqjeje” nga BE, sipas të cilës çdo shtet që dëshiron të largohet nga BE mund ta bëjë këtë lirisht duke ndjekur një procedurë të caktuar.

Përsa i përket personalitetit juridik të Bashkimit Europian të parashikuar në nenin 46 A të T.BE i ri, në Aktin final të Konferencës ndërqeveritare gjendet një deklaratë politike që i referohet këtij neni dhe ku konfirmohet shprehimisht se, fakti që BE ka personalitet juridik nuk autorizon në asnjë mënyrë Bashkimin që të përfaqësojë shtetet apo të veprojë përtej kompetencave që i janë dhënë në traktate nga shtetet anëtare.

Traktati i Lisbonës në nenin 48 të tij parashikon dy procedura të reja për rishikimin e Traktateve: *procedurën e zakonshme të rishikimit* (në paragrafët 2-5 të këtij neni) dhe *procedurën e thjeshtuar të rishikimit* (në paragrafët 6-7).

Procedura e zakonshme e rishikimit paraqet shumë ngjashmëri me proceset rishikuese të traktateve të mëparshme duke pasur parasysh iniciativën legjislative (për të propozuar modifikime në traktat) të qeverisë së çdo shteti anëtar ose të komisionit, si dhe në thirrjen e konferencës ndërqeveritare për të shqyrtuar dhe vendosur me marrëveshje të përbashkët për ndryshimet që duhen bërë; ndërsa thelbi i procedurës së thjeshtuar të rishikimit i referohet modifikimeve në Pjesën e Tretë të T.f.BE lidhur me politikën dhe veprimin e brendshëm të Bashkimit, modifikime të cilat mund të realizohen me vendim unanim të Këshillit Europian.

Procedura e zakonshme e rishikimit të Traktatit të Lisbonës përfshin 3 fazat vijuese:

I. Iniciativa për të propozuar modifikime në traktate mund të ndërmerret nga:

- ü qeveria e një Shteti Anëtar,
- ü Parlamenti Europian ose
- ü Komisioni.

Këto mund t’ia paraqesin propozimet e tyre Këshillit, i cili në vijim ia përcjell ato Këshillit Europian, si dhe njofton edhe parlamentet kombëtare. Përsa i përket përmbajtjes së shtesave apo ndryshimeve të propozuara, neni 48 paragrafi 2 i Traktatit të Lisbonës përcakton shprehimisht që ato “*ndër të tjera, mund të shërbejnë për t’i rritur ose për t’i zvogëluar kompetencat që i janë dhënë Bashkimit nga traktatet*”.

II. Pas konsultimit me Parlamentin Europian dhe Komisionin, Këshilli Europian, në kuptim të nenit 48 paragrafi 3 të Traktatit të Lisbonës, mund të marrë vendim *me shumicë të thjeshtë* për shqyrtimin e modifikimeve të propozuara duke përcaktuar procedurën vijuese ndërmjet dy opsioneve:

- ü Varianti i parë përmban thirrjen e një Konvente përfaqësuesish të parlamenteve kombëtare, kryetarëve të shteteve dhe qeverive të shteteve anëtare, të Parlamentit Europian dhe Komisionit. Në rast të modifikimeve institucionale në sektorin monetar, ashtu siç edhe më parë parashikohet në T.BE, kërkohet edhe konsultimi me Bankën Qendrore Europiane. Konventa thërritet nga Presidenti i Këshillit Europian; ajo shqyrton propozimet e paraqitura dhe miraton me konsensus një rekomandim që i drejtohet Konferencës Ndër-Qeveritare (të përfaqësuesve të qeverive të shteteve anëtare), e cila vendos me marrëveshje të përbashkët për modifikimet që i duhen bërë traktateve mbi bazën e rekomandimit të Konventës.
- ü Varianti i dytë i vendim-marrjes së Këshillit Europian, pas konsultimeve me Parlamentin dhe Komisionin konsiston në vendimin për të mos thirrur Konventën, nëse nuk e justifikon shkalla e ndryshimeve të propozuara, duke përcaktuar në vijim termat e referencës për konferencën ndër-qeveritare, mbi bazën e të cilave ajo vendos.

III. Traktati rishikues, i nënshkruar pas arritjes së marrëveshjes në konferencën ndërqeveritare, hyn në fuqi pasi ratifikohet nga të gjitha shtetet anëtare në përputhje me kërkesat kushtetuese respektive.

- ü Paragrafi 5 i nenit 48 të T.BE i ri përcakton që çështja i përcillet sërish Këshillit Europian nëse dy vjet pas nënshkrimit të traktatit rishikues, atë e kanë ratifikuar katër të pestat e shteteve anëtare dhe ka pasur vështirësi në procedurën e ratifikimit të një ose më shumë shteteve anëtare.

Procedura e thjeshtuar e rishikimit mund të zbatohet vetëm për modifikimet e dispozitave të Pjesës së tretë të T.f.BE që ka të bëjë me politikën dhe veprimin e brendshëm të Bashkimit.

I. Iniciativa legjislative për të propozuar modifikimin e Pjesës së tretë të T.f.BE mund të paraqitet nga:

- ü qeveria e një Shteti Anëtar,
- ü Parlamenti Europian ose
- ü Komisioni.

Përsa i përket përmbajtjes së modifikimeve të propozuara duhet theksuar se parashikohet shprehimisht mundësia e propozimeve për rishikimin e një pjese ose të të gjitha dispozitave të Pjesës së tretë të T.f.BE, megjithatë me procedurën e thjeshtuar të rishikimit nuk mund të bëhen ndryshime të tilla që rritin kompetencat që i janë dhënë Bashkimit nga traktatet (neni 48 paragrafi 6 i T.BE i ri).

II. Pas konsultimeve me Parlamentin Europian, Komisionin dhe me Bankën Qendrore Europiane për rastet e ndryshimeve institucionale në fushën monetare, shumica e kërkuar për miratimin e modifikimeve me procedurën e thjeshtuar në këshillin europian është unanimiteti.

III. Ndryshimet e miratuara gjatë kësaj procedure hyjnë në fuqi pas miratimit nga shtetet anëtare sipas kërkesave kushtetuese përkatëse.

Neni 48 paragrafi 7 i T.BE i ri përmban një *klauzolë*, e cila lejon ndryshimin e procedurës së votimit pa amenduar Traktatet e Bashkimit Europian. Ajo lejon Këshillin Europian që të zgjerojë, përmes procedurës së thjeshtuar të rishikimit, përdorimin e procedurës së zakonshme legislative për disa prej fushave të kompetencës me përjashtim të atyre me rrjedhoja ushtarake ose në fushën e mbrojtjes.

Sipas kësaj klauzole Këshilli Europian, pasi të marrë pëlqimin e shprehur me shumicë absolute nga Parlamenti Europian, mundet të votojë unanimitet për të autorizuar:

- ü veprimin e Këshillit të Ministrave me shumicë të cilësuar në fushat në të cilat T.f.BE ose Titulli V i T.BE i ri kërkojnë unanimitet, me përjashtim të vendimeve me rredhoja ushtarake ose në fushën e mbrojtjes;
- ü miratimin e legjislacionit nëpërmjet procedurës së zakonshme legislative për rastet në të cilat T.f.BE kërkon procedurën e posaçme legislative.

Duhet theksuar se autorizimi i dhënë nga Këshilli Europian me unanimitet, për të dy rastet e sipërpërmendura, u duhet njoftuar parlamenteve kombëtare dhe nuk mund të zbatohet nëse ndonjëri prej tyre ka shprehur kundërshtimin e vet brenda 6 muajve nga data e njoftimit.

5.2. Ndikimi i të drejtës europiane në parashikimet ligjore të nivelit kushtetues në shtetet anëtare dhe qëndrimi i jurisprudencës ndaj raportit të së drejtës evropiane me kushtetutat e shteteve anëtare.

Cilësimi i rendit juridik komunitar si i veçantë dhe autonom është rezultat i jurisprudencës së Gjykatës së Drejtësisë të Komuniteteve Europiane qysh në vitet e para të krijimit të komuniteteve. Në çështjen *Van Gend en Loos nr.26/62* [1963], edhe pse fokusi kryesor i Gjykatës ishte zbatueshmëria direkte a të drejtës komunitare, ajo deklaroi që “*Komuniteti krijoi një rend të ri juridik në të drejtën ndërkombëtare, në favor të të cilit Shtetet kanë kufizuar të drejtat e tyre sovrane*”. Traktatet, duke realizuar transferimin e kompetencave apo pushteteve nga autoritetet shtetërore drejt atyre komunitare, kanë ndikuar edhe në parashikimet ligjore të nivelit kushtetues në shtetet anëtare, pasi kompetencat e institucioneve shtetërore përcaktohen në kushtetutat e shteteve. Është kjo arsyeja për të cilën në disa prej shteteve është shtruar çështja nëse, për të lejuar të tilla transferime, duheshin ndërmarrë masa me karakter kushtetues si miratimi i ligjeve kushtetuese të reja apo rishikimi i kushtetutës.

Dinamika e proceseve integruese dhe detyrimi për përshtatje i shteteve anëtare ka sjellë nevojën e rregullimit të detajuar të objektit dhe procedurës së këtyre transferimeve nga e drejta kushtetuese, prandaj në shumë shtete nevoja për rishikime kushtetuese, me burim detyrimet nga Traktatet Europiane (siç trajtohet në vijim problematika e rishikimeve kushtetuese për ratifikimin e T.BE), ka bërë që të flitet për “dekonstitucionalizim”, pra për një proces të derogimit apo shfuqizimit të normave kushtetuese të realizuar nga burime të së drejtës të një shkalle më të ulët hierarkike dhe pa pasur këto vetë karakter kushtetues.

Në shumicën e shteteve anëtare, me përjashtim të Portugalisë, Mbretërisë së Bashkuar dhe Finlandës, normat kushtetuese që i referohen traktateve ndërkombëtare veprojnë në korrelacion të ngushtë me atë që mund të përcaktohet si normë për “transferimin e pushteteve”, e cila autorizon organin kompetent për përfundimin e traktatit që t’ia transferojë kompetencat shtetërore organizatave ndërkombëtare në përgjithësi ose Bashkimit European në veçanti. Në këtë mënyrë traktatet e ratifikuara marrin karakter kushtetues pikërisht për shkak të ekzistencës së këtyre normave, mungesa e të cilave do të bënte që ato të konsideroheshin të papajtueshme me kushtetutën e shtetit. Përcaktimi i masës, në të cilën traktatet ndërkombëtare mund të modifikojnë, direkt ose indirekt, parashikimet kushtetuese varet nga fusha e rregullimit të kësaj norme të posaçme në varësi të ngurtësisë relative të vetë kushtetutës.

Në disa prej kushtetutave në shqyrtim mekanizmi i ratifikimit të traktateve europiane parashikon që normat kushtetuese mund të derogohen (Kushtetuta e Irlandës, neni 29 paragrafi 4.3. sipas amendimeve të 17 qershorit 1996; Kushtetuta e Finlandës, nenet 94 e 95; Kushtetuta hollandeze, neni 92), ndërsa në të tjera traktatet europiane nuk mund t’u shmangen plotësisht dispozitave të kushtetutave kombëtare (Kushtetuta austriake, neni 23.e, paragrafi 2 i shtuar me ligjin kushtetues nr.1013/1994, i cili lejon devijimin vetëm për politikat e jashtme dhe integruese; Kushtetuta polake, neni 90 paragrafi 1 lejon transferimin e pushteteve vetëm për “çështje të caktuara”).

Evolimi i proceseve integruese europiane dhe transferimi i vazhdueshëm i kompetencave në drejtim të institucioneve komunitare i realizuar në kuadër të integritit në shtetet anëtare ka ndikuar në rregullimet juridike kushtetuese të shteteve anëtare; mjafton të kujtojmë këtu që në kohën e ratifikimit të Traktatit të Maastricht-it nga 15 shtete anëtare të Bashkimit, në 8 prej tyre janë bërë amendamente kushtetuese si pjesë e procedurës së ratifikimit të këtij traktati, që u bënë të nevojshme për shkak të disa dispozitave të T.BE që rrisnin rastet e vendimmarrjes me shumicë në çështjet veçanërisht të ndjeshme për shtetet anëtare. Ajo që u ndërmor nga shtetet me këtë rast ishte realizimi i amendimeve kushtetuese përpara ratifikimit të T.BE në mënyrë që të shmangeshin paraprakisht kundërshtitë që mund të lindnin ndërmjet të drejtës së brendshme në nivel kushtetues dhe të drejtës komunitare. Ndër këto ndryshime kushtetuese të realizuara përmendim:

- ü në Francë, pasi Këshilli Kushtetues deklaroi antikushtetuese disa dispozita të Traktatit të Maastrichtit, Parlamenti miratoi ligjin kushtetues nr.95/554 më 25 qershor 1992 që shtoi një titull të ri, Titullin XIV “Mbi Bashkimin European”, ku veçanërisht neni 88-1 zgjidh papajtueshmëritë e diskutuara dhe i atribuon vlerë kushtetuese pjesëmarrjes së Francës në procesin e integritit, ndërkohë që ratifikimi i traktatit u miratua më pas me referendum popullor;
- ü në Gjermani u procedua me një ligj kushtetues (12 dhjetor 1992) duke i shtuar dispozita të reja Ligjit Themelor Gjerman, të cilat parashikojnë “transferime të sovranitetit” me ligj, fusin shprehimisht të drejtën e votës dhe të zgjedhshmërisë së qytetarëve të Bashkimit dhe transferimin e kompetencave nga Bundesbank tek Banka Qendrore Europiane;
- ü në Spanjë, pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese të 1 korrikut 1992, parlamenti modifikoi kushtetutën (22 dhe 23 korrik 1992), pastaj u ratifikua T.BE (në kongresin e deputetëve më 29 tetor 1992 dhe në Senat më 25 nëntor 1992).

Çështja e përparësisë së të drejtës europiane (më parë “komunitare”) mbi të drejtën kombëtare nuk gjendet formalisht në tekstet e traktateve europiane, pasi asnjë dispozitë e tyre nuk përmban shprehimisht një pohim të tillë, por doktrina e përparësisë së të drejtës europiane është zhvilluar në kuadër të jurisprudencës së GJED, e cila që në vendimet e saj të para fliste për përparësinë e të drejtës komunitare si një rend i ri juridik i të drejtës ndërkombëtare, në dobi të të cilit shtetet kishin kufizuar të drejtat e tyre sovraane. Vendimi i parë i GJED me referim direkt në përparësinë e të drejtës komunitare i përket çështjes *6/64 Flaminio Costa v. ENEL [1964]*, i cili në fakt përbën pararojën e jurisprudencës së mëtejshme në këtë drejtim. Në këtë vendim theksohet se T.KEE, ndryshe nga traktatet e tjera të zakonshme ndërkombëtare, ka krijuar rendin e vet juridik, që është bërë pjesë integrale e rendit juridik të brendshëm të shteteve anëtare pas hyrjes në fuqi të Traktatit dhe gjykatat e këtyre shteteve janë të detyruara ta zbatojnë. GJED, ndër të tjera, shprehet se duke krijuar një Komunitet me kohëzgjatje të pacaktuar, duke pasur institucionet e veta, personalitetin dhe zotësinë e vet juridike, mundësinë e përfaqësimit në nivel ndërkombëtar dhe në veçanti pushtete reale për kufizimin e sovranitetit ose transferimin e pushteteve nga shtetet drejt Komunitetit, shtetet anëtare kanë kufizuar të drejtat e tyre sovraane, megjithëse në fusha të kufizuara, prandaj kanë krijuar një normativë që i detyron shtetasit e tyre, por edhe shtetet vetë. Madje “... *Transferimi i të drejtave dhe detyrimeve, që rrjedhin nga traktati, i bërë prej shteteve nga rendi juridik i brendshëm në rendin komunitar, përmban një kufizim të përhershëm të të drejtave të tyre sovraane, ndaj të cilit nuk mund të prevalojë asnjë akt i mëvonshëm i njëanshëm që vjen në kundërshtim me konceptin e Komunitetit*”. Ndër argumentet e Gjykatës për vendimin e saj ishte “pamundësia” e shteteve anëtare për t’i dhënë përparësi të drejtës së brendshme nisur nga “fryma” dhe qëllimet e Traktatit. “Fryma” e Traktatit u kërkon atyre që të veprojnë të gjithë me përkushtim të njëjtë për të zbatuar të drejtën komunitare, të cilën ato vetë e kishin pranuar “mbi baza reciprociteti”; meqenëse “qëllimet” e Traktatit ishin ato të integritetit dhe bashkëpunimit, atëherë realizimi i tyre do të pengohej nga një shtet anëtar që do të refuzonte të zbatonte të drejtën komunitare, e cila, siç kishin rënë dakort, i detyronte ato. Gjithsesi duhet sqaruar se aplikueshmëria direkte e të drejtës komunitare dhe përparësia e saj ndaj të drejtës së brendshme nuk zgjidh çështjen e përparësisë të kësaj të drejte ndaj çdo burimi të së drejtës së brendshme apo në raport me rregullimet juridike kushtetuese kombëtare, që është thelbi i problematikës sonë në shqyrtim.

Përparësia e të drejtës komunitare ndaj të drejtës së brendshme i ka bazat në jurisprudencën e mëvonshme të GJED, që përcaktonte se për të kundërshtuar përparësinë e të drejtës komunitare nuk mund të bëhet referim as në dispozitat e kushtetutave të shteteve anëtare. Kështu, në çështjen *11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970]* aplikanti argumentonte që një rregullore komunitare, e cila përcaktonte konfiskimin e një depozite nëse të mirat nuk eksportoheshin brenda periudhës së caktuar kohore, do të ishte në kundërshtim me parimet e të drejtës kushtetuese kombëtare, duke përfshirë edhe lirinë e veprimit dhe disponimit, lirinë ekonomike dhe proporcionalitetin. Në vendimin e saj GJED vendosi që referimi në rregullat ose konceptet ligjore të së drejtës së brendshme për të gjykuar vlefshmërinë e masave të marra nga institucionet komunitare do të kishte efekt të kundërt mbi uniformitetin dhe efikasitetin e të drejtës komunitare. Ajo u shpreh se “*Vlefshmëria e masave të tilla mund të gjykohet vetëm nën dritën e të drejtës komunitare dhe nuk mund, për shkak të natyrës së vet, të pengohet nga rregullat e të drejtës kombëtare pa u privuar nga karakteri i vet si e drejtë komunitare dhe pa u bërë referim në bazat ligjore të Komunitetit, prandaj vlefshmëria e masave komunitare dhe efekti i tyre në shtetet anëtare nuk mund të ndikohet nga kundërshtitë se bie ndesh me të drejtat themelore siç përcaktohen në kushtetutën e*

shtetit ose parimet e strukturës kushtetuese kombëtare”. Pas marrjes së vendimit të GJED për çështjen 11/70, Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane në vitin 1974 (pasi çështja i kaloi mbi bazën e gjykimit incidental për shqyrtim kushtetutshmërie nga Gjykata Administrative gjermane) i bëri një rregullim të kundërt çështjes nëpërmjet vendimit të saj që njihet si “Solange I”, duke rezervuar të drejtën për të rishikuar pajtueshmërinë me kushtetutën të të drejtës komunitare për aq kohë sa Komuniteti nuk kishte një mbrojtje të të drejtave të njeriut të njëjtë me atë të garantuar në nivelin e brendshëm kushtetues.

Në “Solange I” Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane vendosi që legjislacioni komunitar nuk mund të çenojë respektimin e të drejtave themelore të parashikuara në Ligjin Themelor, meqenëse edhe neni 24 i tij nuk mund të “barazohet” me një amendim të ligjit themelor; prandaj sistemi depozitar i Komunitetit shkëlqente parimet themelore të të drejtës kushtetuese gjermane. Ajo gjithashtu shprehu edhe shqetësimin që e drejta kushtetuese kombëtare nuk do të konsiderohej burimi i së drejtës me fuqinë juridike më të lartë edhe sesa legjislacioni evropian, i cili nuk ka mbrojtje të njëjtë ligjore, nëse të drejtës komunitare do t’i jepej përparësi mbi dispozitat kushtetuese që vijnë në kundërshtim me të. Në *BVerfGE 37, 271 – [1974]* Gjykata theksoi shprehimisht se “*Përkohësisht, në rastin hipotetik të një konflikti ndërmjet të drejtës komunitare dhe garancive të të drejtave themelore në Ligjin Themelor, për sa kohë që organet kompetente të Komunitetit nuk kanë hequr konfliktin e normave në përputhje me mekanizmat e Traktatit, mbizotëron garantimi nga Ligji Themelor*”. Me këtë rast ajo u shpreh se neni 24 i Ligjit Themelor kishte të bënte me transferimin e të drejtave sovrane institucioneve ndër-shtetërore, që nuk i hap rrugën rishikimit të strukturës bazë të Ligjit Themelor, që përbën themelet e identitetit të tij pa një rishikim formal të tij, çka do të thotë se nuk e hap ndonjë rrugë të tillë as përmes legjislacionit të institucioneve ndër-shtetërore.

Ndër vendimet e gjykatave kushtetuese të shteteve anëtare që shprehen me të njëjtën “frymë” për raportin mes të drejtës komunitare dhe të drejtës kushtetuese të shtetit, mund të bëjmë referim edhe në jurisprudencën kushtetuese italiane, ku përmenden vendimet nr.183/1973 dhe nr.170/1984 e Gjykatës Kushtetuese të Italisë, në të cilat ajo fillon të përcaktojë për herë të parë në vitin 1973 dhe pastaj t’i referohet në vazhdimësi, që “*normat komunitare nuk mund të shkelin parimet themelore të rendit tonë juridik kushtetues apo të drejtat e patjetërsueshme të njeriut*”. Lidhur me këtë nuk shfaqen krejtësisht bindëse orientimet doktrinare që nënvizojnë se, në bazë të parimeve të sanksionuara nga Gjykatësi komunitar në çështjet e përparësisë dhe aplikueshmërisë direkte të të drejtës komunitare mbi atë të brendshme, traktatet dhe rregulloret komunitare janë të përshtatshme për të krijuar një derogim të përgjithësuar të së drejtës së brendshme, duke i rezistuar edhe vetë ligjeve të nivelit kushtetues dhe duke zhvlerësuar në këtë mënyrë vendimet e gjykatësve kushtetues kombëtarë që çuan në identifikimin e niveleve të rezistencës kushtetuese ndaj një përparësie të tillë nëpërmjet doktrinës së “kundër-kufizimeve”. Në vendimin nr.183/1973 në temën e konfliktit mes normave komunitare dhe parimeve themelore të rendit kushtetues ajo i referohet një kontrolli kushtetues që shtrihet mbi çfarëdo dispozite të Traktatit për se si interpretohet dhe zbatohet nga institucionet komunitare. Edhe përsa i përket çështjes së të drejtave themelore në lidhje me raportet përkatëse të përparësisë dhe aplikueshmërisë direkte të të drejtës komunitare, pavarësisht se konfirmon plotësisht parimin e përparësisë dhe aplikueshmërisë direkte të të drejtës komunitare, ajo paraqet rezerva të forta duke nënvizuar karakterin jashtëzakonisht instrumental të mbrojtjes së të drejtave themelore nga ana e vetë Gjykatës. Në doktrinën e Gjykatës Kushtetuese italiane të iniciuar që me vendimin nr.183/1973 baza e përparësisë së të drejtës komunitare mbi të drejtën e brendshme mund të

identifikohet në nenin 11 të Kushtetutës italiane. Pranimi i një parimi që i sheh këto dy rende juridike të dallueshme dhe njëkohësisht të koordinuara e bën Gjykatën të përsërisë se në bazë të nenit 11 të Kushtetutës normat komunitare kanë aplikueshmëri direkte në territorin italian, por gjithsesi mbeten të huaja ndaj burimeve të brendshme dhe prandaj ato nuk mund, logjikisht, të vlerësohen sipas skemave të parashikuara për zgjidhjen e konflikteve ndërmjet normave të rendit juridik italian.

Në Itali nuk është ndjerë nevoja *juridike* e realizimit të ndonjë rishikimi të kushtetutës për të lejuar transferimin progresiv të sovranitetit nga shteti italian në favor të Komunitetit European (tani BE), pasi edhe gjykata kushtetuese ka kosideruar se është e mjaftueshme “mbrojtja” kushtetuese e nenit 11 në pjesën në të cilën përcakton se “*Italia ... pranon, në kushte barazie me Shtetet e tjera, kufizime të sovranitetit për aq sa janë të nevojshme për një rend që të sigurojë paqen dhe drejtësinë ndërmjet Kombeve; ajo inkurajon dhe favorizon organizatat ndërkombëtare që kanë këtë qëllim*”, dispozitë që ishte menduar nga hartuesit e Kushtetutës italiane për qëllime të tjera, në veçanti për perspektivën e pranimin në OKB. Por mund të thuhet se edhe në këtë rast nëpërmjet jurisprudencës së Gjykatës kushtetuese italiane është realizuar një “transformim kushtetues në një kushtetutë formalisht të pandryshuar”. Praktikë kushtetuese të ngjashme gjejmë edhe në vendet e tjera në të cilat dispozita kushtetuese e rishikimit ishte e parashikuar që më herët, njësoj si në Itali, në perspektivën e pranimin përkatës në OKB, si për shembull në Kushtetutën daneze ku neni 20 i delegimit të kompetencave autoriteteve ndërkombëtare parashikohej që me amendimet kushtetuese të 5 qershorit 1953 apo në Hollandë, ku në bazë të neneve 92 dhe 91 paragrafi 3 institucioneve ndërkombëtare mund t’u transferohen kompetenca të të tre pushteteve në bazë të një traktati të miratuar me një shumicë të cilësuar prej dy të tretave të votave të shprehura në parlament.

Ndërkohë që gjykatat kushtetuese të shteteve anëtare si Italia e Gjermania ngulnin këmbë mbi përparësinë e të drejtës komunitare “për sa kohë që nuk vinte në kundërshtim me rregullimin kushtetues vendas”, GJED në çështjen *Simmmenthal* të vitit 1978 vazhdoi të jepte mesazhin e qartë që çdo gjykatë kombëtare duhet, në çështjet brenda juridiksionit të saj, të zbatojë të drejtën komunitare në tërësinë e saj dhe të mbrojë të drejtat që u jepen individëve dhe duhet të shmangë çdo normë juridike të së drejtës së brendshme që mund të jetë në kundërshtim me të, pavarësisht nëse ka hyrë në fuqi para apo pas të drejtës komunitare, madje pa pritur për ta kaluar çështjen për shprehje kushtetutshmërie tek Gjykata Kushtetuese. Parimin *Simmmenthal* GJED e ka zbatuar dhe zgjeruar edhe në çështje të tjera si *Factortame* [1990] dhe *Larsy* [2003] ku ajo vendosi që jo vetëm gjykatat kombëtare, por edhe agjencitë administrative përkatëse (në çështjen *Larsy* një institut kombëtar i sigurimeve shoqërore), nuk duhet të zbatojnë të drejtën e brendshme që vjen në kundërshtim me të drejtën komunitare në mënyrë që t’i japin efekt përparësisë së kësaj të fundit. Gjithsesi duhet theksuar që detyrimi që GJED i vendos gjykatave kombëtare për të zbatuar të drejtën komunitare në rast konflikti me të drejtën e brendshme, nuk u vendos atyre edhe detyrimin që të shfuqizojnë dispozitat e të drejtës së brendshme, por të shmangin zbatimin e tyre në rast të një konflikti që i paraqitet për zgjidhje dhe që është brenda juridiksionit të tyre. Madje që nga çështja *Capferer* (e vitit 2006 tashmë) ajo qartësoi se një gjykatë kombëtare nuk është gjithmonë e detyruar që të rishikojë – dhe të mos e zbatojë – një vendim gjyqësor përfundimtar, i cili cënon të drejtën komunitare, duke treguar se një parimin e *res judicata* aty ku vendimet gjyqësore, që janë bërë të formës së prerë, nuk mund të vihen më në pikëpyetje.

Edhe qëndrimi i gjykatave kushtetuese të shteteve anëtare ndaj të drejtës komunitare në evolucion ndryshuar dhe nuk është aq kategorik siç e pamë në vitet '70. Duke marrë në konsideratë evoluimin e të drejtës komunitare që nga viti 1974, Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane në vendimin e 22 tetorit 1986 *BverfGE* 73, 339 – që u quajt “*Solange II*” – mbajti një qëndrim të ndryshëm nga vendimi i mëparshëm kur u shpreh se, duke marrë në konsideratë ndryshimet e shumta të së drejtës komunitare që nga vendimi i vitit 1974, përfshirë edhe ecurinë e GJED në mbrojtjen e të drejtave themelore dhe faktin që të gjitha shtetet anëtare të KE kishin ratifikuar KEDNJ, “...Nën dritën e këtyre zhvillimeve dhe **për sa kohë që Komitetet Europiane dhe, në veçanti, çështjet e GJED përgjithësisht sigurojnë një mbrojtje efektive të të drejtave themelore, ...Gjykata Kushtetuese Federale nuk do ta ushtrojë më juridiksionin e vet për të vendosur mbi zbatueshmërinë e legjislacionit komunitar të cituar si bazë ligjore për çdo akt të gjykatave ose autoriteteve gjermane brenda juridiksionit sovran të RFGJ dhe nuk do ta rishikojë më një legjislacion të tillë nga standarti i të drejtave themelore në përmbajtje të Kushtetutës”.**

Duhet theksuar që me vendimin “*Solange II*”, por edhe me vendimin e mëvonshëm të njohur si *Vendimi i Maastricht-it*, Gjykata Kushtetuese Federale gjermane nuk pranoi në mënyrë përfundimtare përparësinë e të drejtës komunitare dhe nuk hoqi dorë përfundimisht nga juridiksioni i saj për të vendosur për raste të ngjashme, por deklaroi se e pranonte këtë **për sa kohë që** do të mbizotëronin kushte të tilla të mbrojtjes së të drejtave themelore edhe nga GJED.

Edhe në jurisprudencën e gjykatave të vendeve të reja që aderuan në BE vërehet se, si në Itali dhe Gjermani, përparësia e të drejtës europiane nuk i dedikohet dhe as gjendet në arsyetimet e vendimmarrjes së GJED, por arsyetohet prej dispozitave të kushtetutave të vetë shteteve, ku përmendim vendimin e Gjykatës Kushtetuese Polake, 27 prill 2005, nr.P 1/05, që nuk pranon parimin e përparësisë së të drejtës së BE mbi Kushtetutën dhe që i sheh të drejtat kushtetuese kombëtare si një minimum që nuk mund të vihet në pikëpyetje nga masat e marra në nivel komunitar; po kështu edhe Gjykata Kushtetuese çeke në vendimin e saj *Pl. US 50/04* bën një konstatim si tek “*Solange II*” duke përcaktuar kushtetutën çeke si nivelin minimal të mbrojtjes së të drejtave të njeriut njëkohësisht me pranimin që e drejta primare europiane është në përputhje me të dhe ofron të njëjtat standarte garantimi. Në këtë kuadër besojmë se paraqitet interesante të theksojmë që në periudhën e para-aderimit Gjykatat Kushtetuese të këtyre vendeve i janë referuar në vazhdimësi jurisprudencës së GJED-së sidomos për çështjet e përafrimit të legjislacionit dhe zbatimit të dispozitave shtetërore apo atyre të Marrëveshjeve përkatëse të Stabilizim-Asociimit me BE; kështu në një numër prej 9 vendimesh të gjykatave kushtetuese polake, çeke, lituaneze, estoneze dhe letoneze, 6 prej tyre pasqyrojnë një tendencë të përgjithshme të referimit në burimet e së drejtës dhe në jurisprudencën e BE. Gjithsesi duhet theksuar se Gjykatat Kushtetuese të shteteve të Europës Qendrore e Lindore përgjithësisht kanë mbajtur qëndrim të balancuar dhe asnjëra prej tyre nuk ka mohuar në mënyrë direkte përparësinë e të drejtës europiane ndaj të drejtës së brendshme.

Të gjitha problematikat e trajtuara deri tani për çështjen e përparësisë së të drejtës europiane mbi atë kombëtare dhe që kanë qenë objekt i kontradiktave ndërmjet rregullimit të ndryshëm të bërë nga GJED dhe Gjykatat Kushtetuese të shteteve anëtare, jurisprudencën e të cilave trajtuam në mënyrë të përmbledhur më sipër, e kanë bazën në mungesën e një dispozite *eksplicite* në tekstet e traktateve europiane që ta pohojë këtë përparësi. Traktati Kushtetues (Traktati i Themelimit të Kushtetutës Europiane) e përmbante një deklaram të tillë në nenin I-6 ku parashikohej që “*Kushtetuta dhe ligjet e miratuara nga institucionet e Bashkimit në ushtrim të kompetencave të*

dhëna atij do të kenë përparësi ndaj të drejtës së shteteve anëtare". Lidhur me këtë deklaram të "përparësisë së të drejtës europiane" në Traktatin Kushtetues përmenden dy vendime të rëndësishme: Deklarata DTC 1/2004 e Gjykatës Kushtetuese spanjolle dhe Vendimin 2004-505 DC – 19.11.2004 të Këshillit Kushtetues francez.

Gjykata Kushtetuese spanjolle në Deklaratën DTC 1/2004, në të cilën përcakton se "Nuk ka asnjë kontradiktë mes Kushtetutës spanjolle dhe nenit I-6 të Traktatit që themelon një Kushtetutë për Europën, të firmosur në Romë më 29 tetor 2004", duke interpretuar nenin I-6 të Traktatit Kushtetues argumentonte, ndër të tjera se "Përparësia e përcaktuar në Traktat në nenin I-6 reduktohet shprehimisht në ushtrimin e kompetencave të dhëna Bashkimit European. Prandaj ajo nuk është një përparësi me karakter të përgjithshëm, por i referohet ekskluzivisht kompetencave të Bashkimit..." duke e bazuar këtë argumentim të saj në faktin që këto kompetenca përcaktohen në përputhje me parimin e transferimit të kompetencave të dhëna nga Shtetet Anëtare për të arritur objektivat e përcaktuara (neni I-11.1,2 i Traktatit), prandaj edhe përparësia vepron në lidhje me kompetencat e transferuara Bashkimit me vullnetin sovran të shtetit, sovraniteti i cili mund të rekuperohet nëpërmjet procedurës së "dorëheqjes vullnetare" të parashikuar në nenin I-60 të Traktatit.

Kurse Këshilli Kushtetues francez me Vendimin 2004-505 DC – 19.11.2004 përcaktoi se ratifikimi i Traktatit që themelon një Kushtetutë për Europën kërkon një rishikim të Kushtetutës franceze, për shkak të kompetencave të reja të parlamenteve kombëtare që parashikoheshin në Traktatin Kushtetues dhe sidomos "klauzolës së pasarellës", siç u quajt nga negociatorët e Traktatit dhe që është dispozita e zëvendësimit të unanimitetit në vendimmarrjen e Këshillit European ose Këshillit të ministrave me shumicë të cilësuar kur të realizoheshin kushtet e parashikuara shprehimisht në këtë dispozitë. Përsa i përket nenit I-6 të Traktatit Kushtetues, Këshilli Kushtetues u shpreh se kjo dispozitë përbën "...një deklaram në Traktat që ky nen nuk i jep parimit të përparësisë një rëndësi tjetër përveç asaj që kishte edhe më parë..., nuk modifikon as natyrën e BE, as rëndësinë e parimit të përparësisë së të drejtës së BE..., madje neni I-6 në këndvështrimin e analizës së bërë nga Këshilli Kushtetues nuk kërkon rishikimin e Kushtetutës".

Traktati që themelon një Kushtetutë për Europën, siç e dimë tashmë, dështoi në procesin e ratifikimit, por analiza e bërë më sipër për deklaratën e Gjykatës Kushtetuese spanjolle dhe vendimin e Këshillit Kushtetues francez paraqet rëndësi më tepër studimore përsa i përket interpretimit të klauzolës së përparësisë që gjendej në këtë traktat dhe që nuk e gjejmë më të përfshirë ndër dispozitat e Traktatit të Lisbonës, pavarësisht se ky i fundit përbën me shumë pak ndryshime një përmbledhje të re të dispozitave të Traktatit Kushtetues, si dhe nuk ka etiketimin "kushtetutë" në hierarkinë e burimeve të së drejtës dhe mbetet në kategorinë e traktateve ndërkombëtare me rëndësi specifike për shtetet anëtare. Ratifikimi i Traktatit të Lisbonës, ashtu siç edhe më parë T.BE me reformimet e veta substanciale, ndikoi në rregullimet me nivel kushtetues të shteteve anëtare, kështu përpara ratifikimit në disa prej shteteve u realizua rishikimi i kushtetutave respektive:

ü Në Gjermani – njëkohësisht me miratimin e Traktatit të Lisbonës dhomat e parlamentit miratuan një ligj për rishikimin e neneve 23, 45 dhe 93 të Ligjit Themelor, si dhe një ligj tjetër për zgjerimin dhe forcimin e të drejtave të Bundestag dhe Bundesrat në çështjet e Bashkimit European (ligje të cilat u botuan në Fletoren Zyrtare Federale I të 16 tetorit 2008), të cilat do të hynin në fuqi në të njëjtën ditë me Traktatin e Lisbonës.

Këtu paraqet rëndësi për trajtim Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BverfG*, 2 *BvE* 2/08 – 30.06.2009 për pajtueshmërinë e Traktatit të Lisbonës me Ligjin Themelor, në të cilin gjykata analizon edhe përmbajtjen demokratike të Bashkimit kur, ndër të tjera përcakton se “...BE, edhe pas Traktatit të Lisbonës vazhdon të mbetet në thelb një organizatë ndërkombëtare sui generis me karakter mbi-kombëtar, pavarësisht se në disa drejtime bashkëpunimi ka elemente federative... Përgjegjësia për zgjerimin dhe thellimin e mëtejshëm të integritetit është në dorë të organeve kryesore kushtetuese që veprojnë në emër të popullit... Parlamenti Evropian, nuk ka dhe nuk mund të ketë natyrën dhe kompetencat e parlamenteve kombëtare. Për më tepër, ai nuk krijon qeveri dhe nuk funksionon mbi bazën e skemës demokratike pozitive – opozitive”. Ndërkohë që duke marrë parasysh edhe realizimin e rishikimeve kushtetuese nga parlamenti gjerman në të njëjtën ditë me miratimin e Traktatit të Lisbonës, si dhe nenin 24.1 të Ligjit Themelor që lejon transferimin e pushteteve sovraane, ajo u shpreh se “Është e vërtetë që Ligji Themelor lejon pushtetin legjislativ që të angazhohet në një transferim të gjerë pushtetesh sovraane për Bashkimin Evropian. Megjithatë pushtetet jepen në kushtet në të cilat gjendja sovraane e shtetit kushtetues garantohet mbi bazën e një programi integriteti sipas parimit të dhënies dhe respektimit të identitetit kushtetues të Shtetit Anëtar dhe në të njëjtën kohë shtetet anëtare nuk humbasin mundësinë e tyre për t’i dhënë formë kushteve social-politike që janë nën përgjegjësinë e tyre”.

ü Në Francë – Këshilli Kushtetues në vendimin e tij nr.2007-560 DC të 20 dhjetorit 2007 në kuadër të kontrollit të kushtetueshmërisë së Traktatit të Lisbonës vendosi që mund të jepte autorizimin për ratifikimin e këtij traktati vetëm pas rishikimit të Kushtetutës franceze. Nevojën për rishikim kushtetues përpara ratifikimit Këshilli e argumentoi ndër të tjera me angazhimet që shteti merrte përsipër për krijimin e një organizate europiane të përhershme, me personalitet juridik dhe të pajisur me pushtet vendimmarrës prej transferimit të kompetencave (apo pushteteve) të dhëna nga shtetet, “...angazhime të cilat, të dhëna për këto qëllime, përmbajnë një klauzolë që vjen në kundërshtim me Kushtetutën dhe rishitrojnë për diskutim të drejtat dhe liritë e garantuara me kushtetutë ose shkelin kushtet thelbësore për ushtrimin e sovranitetit kombëtar, për të cilat autorizimi për ratifikim kërkon një rishikim të kushtetutës”.

Në këtë vendim, përveç analizës së bërë Traktatit të Lisbonës, Këshilli Kushtetues shprehet edhe për karakterin specifik të së drejtës europiane dhe vendin e saj në kuadër të së drejtës së brendshme “...në kuptim të paragrafit të parë të nenit 88-1 të Kushtetutës sipas të cilit ‘Republika merr pjesë në Komunitetet europiane dhe në Bashkimin evropian, të përbërë prej shtetesh që kanë zgjedhur lirisht, mbi bazën e traktateve që i kanë krijuar vetë, të ushtrtojnë në mënyrë të përbashkët disa prej kompetencave të tyre’, legjislatori kushtetues ka krijuar ekzistencën e një rendi juridik komunitar të integruar në rendin juridik të brendshëm dhe të dallueshëm nga rendi juridik ndërkombëtar”.

Rishikimi i radhës i Kushtetutës franceze (edhe për shkak të “detyrimeve” për rishikim të përcaktuara nga vendimi i mësipërm i Këshillit Kushtetues) u realizua me *Ligjin kushtetues nr.2008-103 të 4 shkurtit 2008 për modifikimin e Titullit XV të Kushtetutës*, me të cilin ndër të tjera u modifikuan nenet 88-1, 88-2, 88-6 dhe 88-7 të Kushtetutës franceze të Republikës V, të cilat u riformuluan krejtësisht respektivisht siç vijon:

- Republika merr pjesë në Bashkimin europian të përbërë prej Shtetesh të cilat kanë zgjedhur lirisht për të ushtruar së bashku disa prej kompetencave të tyre siç përcaktohet në Traktatin mbi Bashkimin Europian dhe në Traktatin për Funksionimin e Bashkimit Europian, ashtu siç parashikohet në Traktatin e firmosur në Lisbonë më 13 dhjetor 2007.

- Rregullat që lidhen me mandatin europian të arrestit përcaktohen me ligj dhe në zbatim të akteve të ndërmarra nga institucionet e BE.

- Asambleja Kombëtare ose Senati mund të miratojnë një mendim të arsyetuar mbi përputhshmërinë e një projekt-akti legjislativ europian me parimin e subsidiaritetit. Ky mendim i drejtohet nga presidenti i asamblesë përkatëse presidentëve të Parlamentit europian, të Këshillit dhe të Komisionit europian. Për këtë informohet edhe Qeveria.

Secila asamble mund të ngrejë një rekurs përpara GJED-së kundër një akti legjislativ europian për shkelje të parimit të subsidiaritetit. Ky rekurs i përcillet GJED-së nga Qeveria.

Për këtë qëllim mund të miratohen rezoluta, nëse jo në kushtet e seancës, sipas modaliteteve të iniciativës dhe diskutimit të përcaktuara në rregulloret e secilës prej asambleve [Dy paragrafët e fundit të këtij neni u riformuluan më pas me rishikimet e fundit të 2008-ës që paraqiten në mënyrë të përmbledhur fill më poshtë].

- Nëpërmjet votimit të një mocioni të miratuar me të njëjtin tekst nga Asambleja dhe Senati, Parlamenti mund të kundërshtojë modifikimin e rregullave të miratimit të akteve të BE në rastet e parashikuara, në titullin e rishikimit të thjeshtuar të traktateve ose të bashkëpunimit gjyqësor civil, nga Traktati mbi Bashkimin Europian dhe Traktatin për Funksionimin e Bashkimit Europian, ashtu siç parashikohet në Traktatin e firmosur në Lisbonë më 13 dhjetor 2007.

Kushtetuta e Francës është rishikuar sërisht me *Ligjin kushtetues nr.2008-724 të 23 korrikut 2008 për modernizimin e institucioneve të Republikës V*, me të cilin u realizuan ndryshime të konsiderueshme në kushtetutë me fokus reformën institucionale, rishikimin gjyqësor, u krijua një organ i ri kushtetues ‘mbrojtësi i të drejtave’, si dhe u riformuluan dy paragrafët e fundit të nenit 88-6 duke përcaktuar të drejtën e secilës prej dhomave të parlamentit francez që, duke u nisur nga kërkesa e 60 deputetëve ose 60 senatorëve, të miratojë një rekurs përpara GJED-së kundër një akti legjislativ europian për shkelje të parimit të subsidiaritetit, i cili i përcillet GJED-së nga Qeveria.

ü Në Itali – për shkak të elasticitetit që krijon neni 11 i Kushtetutës italiane që parashikon se “*Italia ... pranon, në kushte barazie me Shtetet e tjera, kufizime të sovranitetit për aq sa janë të nevojshme për një rend që të sigurojë paqen dhe drejtësinë ndërmjet Kombeve; ajo inkurajon dhe favorizon organizatat ndërkombëtare që kanë këtë qëllim*”, nuk është ndjerë nevoja juridike për realizimin e ndonjë rishikimi të kushtetutës për të lejuar një transferim të progresiv të sovranitetit nga shteti italian në favor të Komunitetit Europian (tani BE).

Po kështu pa dashur të bëjmë një trajtim ezaurues të praktikës së shteteve anëtare të BE për nevojën ose jo të realizimit të rishikimeve kushtetuese mendojmë se paraqet rëndësi të theksojmë në mënyrë të përmbledhur që: në kushtetutat e disa shteteve parashikohen jo vetëm kërkesat specifike për autorizimin e transferimit të kompetencave institucioneve të Bashkimit Europian,

por mundësisht edhe kufizimet përkatëse siç gjenden në Gjermani, Francë, Austri, Suedi, Portugali e ndonjë tjetër, prandaj edhe në ndonjë prej tyre është paraqitur nevoja e rishikimit të kushtetutave përkatëse përpara ratifikimit të Traktatit të Lisbonës; ndërkohë që në disa shtete të tjera nuk bëhet ndonjë referim direkt për këto kufizime të transferimit të kompetencave saqë mund të bëhen edhe spekulime për ekzistencën ose jo të tyre, siç janë rastet e Kushtetutave të Italisë, Çekisë, Finlandës dhe Polonisë. Nuk duhen lënë pa përmendur këtu që përpara gjykatave kushtetuese të një sërë shtetesh u shtrua çështja e përputhshmërisë me kushtetutën të Traktatit të Lisbonës, ku përveç Vendimit të Këshillit Kushtetues francez *nr.2007-560 DC të 20 dhjetorit 2007* dhe Vendimit të Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BverfG, 2 BvE 2/08 – 30.06.2009*, të cilët i trajtuam më sipër, kanë të njëjtin objekt edhe vendimet e Gjykatës Kushtetuese hungareze të datës 12 korrik 2010, të Gjykatës Kushtetuese polake të 24 nëntorit 2010, të Gjykatës Kushtetuese letoneze të datës 7 prill 2009, si dhe Vendimet e Gjykatës Kushtetuese të Republikës Çeke mbi Traktatin e Lisbonës të datave 26 nëntor 2008 dhe 2 nëntor 2009.

Në Hungari, Gjykata Kushtetuese u shpreh që në vendimin e parë të 26 nëntorit 2008 se dispozitat e pretenduara të Traktatit të Lisbonës nuk binin në kundërshtim me Kushtetutën dhe madje, përveçse ekzistonte tashmë juridikisht dhe e shprehur në mënyrë *eksplicite* në Traktat mundësia e tërheqjes nga Bashkimi, përse i përket çështjes së kundërshtuar të sovranitetit dhe heqjes dorë nga copëza të tij, Gjykata argumentoi se “...*në kushtet e sotme, sovraniteti nuk mund të kuptohet si sovranitet absolut, ai është më shumë një çështje praktike. Në këtë kuptim, transferimi i kompetencave të caktuara shtetërore, të cilat bëhen me vullnet të lirë të sovranit dhe që do të vazhdojnë të ushtrohen me pjesëmarrjen e sovranit...., nuk mund të konsiderohet si një dobësim konceptual i sovranitetit shtetëror, përkundrazi, mund të çojë në forcimin e tij...*”. Pavarësisht shprehjes pozitive të Gjykatës Kushtetuese hungareze për pajtueshmërinë me kushtetutën të dispozitave të kundërshtuara të Traktatit të Lisbonës, ratifikimi i këtij traktati në Hungari u vonua disa muaj të tjerë, madje edhe në kohën kur duhej bërë dekretimi i ligjit ratifikues Presidenti i Republikës Çeke refuzoi shpalljen e tij, pasi tashmë përpara Gjykatës Kushtetuese ishte paraqitur një kërkesë e dytë nga një grup deputetësh për papajtueshmëri me Kushtetutën Çeke të disa dispozitave të tjera të Traktatit të Lisbonës. Është kjo arsyeja për të cilën edhe ne përmendëm dy vendime të Gjykatës Kushtetuese çeke për Traktatin e Lisbonës, megjithatë edhe në Vendimin e dytë të 2 nëntorit 2009, pavarësiht presionit politik në vend, ajo ripohoi pajtueshmërinë me Kushtetutën të Traktatit të kundërshtuar.

Gjithsesi mund të konkludojmë se tashmë është përgjithësisht e pranuar çështja e përparësisë së të drejtës europiane, por këtë, pavarësisht ripërsëritjes nga jurisprudenca e GJED qysh prej *Vendimit C-26/62 [1963] ECR I në çështjen Van Gend en Loos*, gjykatat kushtetuese të shteteve anëtare të BE ia dedikojnë më shumë dispozitave kushtetuese përkatëse si në “Solange II”.

5.3. Kushtetuta shqiptare dhe rishikimi i saj në perspektivën për integrim në BE.

Në praktikën kushtetuese të shteteve europiane që analizuam gjatë trajtimit në këtë kapitull vumë re ndikimin e evolucionit të proceseve integruese europiane dhe të drejtës europiane në kushtetutat e shteteve anëtare. E gjitha kjo ka qenë pasojë e evolucionit të BE si formë *sui*

generis e bashkimit të shteteve, e forcimit në rritje të kompetencave të institucioneve europiane, si dhe transferimit në rritje të kompetencave për lart (nga autoritetet e shteteve anëtare drejt autoriteteve komunitare) në kuadër të një procesi të realizuar përmes “traktateve rishikuese”.

Kemi vënë re se, sidomos pas miratimit të Traktateve të Maastricht-it dhe Lisbonës, por gjithsesi përpara ratifikimit të tyre, në shtetet anëtare është shtruar çështja e përshtatshmërisë së këtyre traktateve me Kushtetutat respektive, madje në disa prej tyre është proceduar paraprakisht me realizimin e rishikimeve kushtetuese përpara ratifikimit të traktateve në fjalë në mënyrë që të shmangeshin kundërshtitë që mund të sillte ratifikimi përkatës. Shembuj të tillë i kemi konstatuar në Gjermani, Francë, Spanjë, Portugali, sued. Ndërkohë që në shtete të tjera dispozitat kushtetuese të transferimit të kompetencave drejt autoriteteve komunitare paraqesin një elasticitet të tillë saqë nuk ka lindur e nevojshme që të rishikohej kushtetuta paraprakisht në mënyrë që të shmangeshin kundërshtitë me traktatin europian që kërkohej të ratifikohej, ku përmendim rastet e Italisë, Danimarkës apo Polonisë.

Madje amendime kushtetuese për qëllimet e aderimit në BE – dhe përpara aderimit – kanë realizuar edhe shtetet candidate për anëtarësim në mënyrë që të përshtatej kuadri kushtetues shtetëror me perspektivën e afërt për aderim, siç ishin rastet e ndryshimeve kushtetuese në Bullgari në vitin 2005, në Rumani në vitin 2003, në Çeki në vitin 2001 apo në Sllovaki në vitin 2001.

Në perspektivën e Shqipërisë për anëtarësim në BE, me të drejtë shtrohet çështja se a është e nevojshme që të bëhet ndonjë ndryshim në Kushtetutën tonë për qëllimet e anëtarësimit. Në kuadër të vështrimit krahasues të realizuar gjatë këtij disertacioni për eksperiencën europiane të zbatimit dhe problematikave të legjislacionit europian, si dhe për eksperiencën e rishikimeve kushtetuese në shtetet e anëtarësuara në BE pas vitit 2000, mund të themi se dy çështje që shtrohen menjëherë në kuadër të këtij diskutimi janë:

- v nëse ekziston një dispozitë kushtetuese e cila të lejojë transferimin e kompetencave të autoriteteve shtetërore drejt autoriteteve ndërkombëtare, si dhe
- v cili do të jetë vendi i të drejtës europiane në hierarkinë e burimeve të së drejtës shqiptare që aktualisht në Kushtetutën tonë përcaktohen në nenin 116 të saj?

Çështje të tjera që mund të shtrohen përpara legjislatorit kushtetues në perspektivën për integrim në BE mund të jenë edhe:

- v identifikimi i ndonjë dispozitë kushtetuese që mund të vijë në kundërshtim me rregullimet ligjore të së drejtës europiane në perspektivën e aplikueshmërisë direkte të saj në legjislacionin tonë, siç është konstatuar paraprakisht edhe në eksperiencat europiane në shqyrtim, disa prej të cilave i evidentuam në shembujt e paragrafëve më sipër, si dhe
- v përcaktimi i kompetencave të reja të Kuvendit apo të Këshillit të Ministrave, që vijnë si detyrim i traktateve të BE dhe për të cilat mund të nevojitet një garantim kushtetues.

Mund të theksohet këtu edhe që, përsa i përket Kushtetutës tonë, ekziston një vlerësim sipas të cilit dispozitat e saj *prima facie* nuk janë pengesë jo vetëm për miratimin dhe zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, por edhe për anëtarësimin e mëvonshëm të Shqipërisë në

BE, që nënkupton natyrshëm edhe ratifikimin e të gjithë traktateve të tij. Përsa i përket çështjes së parë që shtruar për diskutim, ekzistencës ose jo të një dispozite kushtetuese që të lejojë transferimin e kompetencave autoriteteve ndërkombëtare, mund të bëjmë referim në nenin 123 paragrafi 1 të Kushtetutës sonë, i cili parashikon mundësinë që organizatave ndërkombëtare t'u delegohen kompetenca shtetërore për “çështje të caktuara” në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare.

Teorikisht neni 123 paragrafi 1 mund të shërbejë shumë mirë për transferimin e kompetencave të parashikuar në kuadër të angazhimeve të pjesëmarrjes në BE, por, duke marrë në konsideratë faktin që “*e drejta europiane përbën një rend juridik komunitar të integruar në rendin juridik të brendshëm dhe të dallueshëm nga rendi juridik ndërkombëtar*”, mund të sugjerojmë që jo vetëm të parashikohet vendi i veçantë i të drejtës europiane në hierarkinë e burimeve të së drejtës të parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës sonë, por edhe që *e drejta europiane primare të mund të miratohej me shumicë të cilësuar në kuvend* dhe jo me shumicë të thjeshtë si marrëveshjet e tjera ndërkombëtare të ratifikuara (neni 121 paragrafi 2 i Kushtetutës). Madje paraqet rëndësi që të bëhet edhe dallimi në këtë hierarki ndërmjet efekteve të së drejtës europiane primare dhe sekondare.

Duke qenë se në kuptim të neneve 45 dhe 109 të Kushtetutës sonë e drejta e votës është një e drejtë e lidhur ngushtësisht me shtetësinë shqiptare, ndërsa neni 22 paragrafi 2 i T.f.BE e lidh këtë të drejtë me vendbanimin e qytetarit europian, pa e lidhur domosdoshmërisht me shtetësinë, mund të bëheshin ndryshime në nenet përkatëse në mënyrë që, jo vetëm të shmangeshin kundërshtitë, por edhe që të krijohej kuadri kushtetues i nevojshëm për zgjedhjet në institucionet europiane.

Një çështje tjetër që mund të jetë pjesë e problematikave të ardhshme kushtetuese mund të jetë edhe çështja e kontrollit të kushtetutshmërisë së të drejtës europiane dhe përcaktimi paraprakisht nëse do të pranohet jurisprudenca e GJED-së, të cilën ajo e përsërit që nga çështja *Simmenthal* (ku ajo përcaktoi që çdo gjykatë kombëtare duhet, në çështjet brenda juridiksionit të saj, të zbatojë të drejtën komunitare në tërësinë e saj dhe të shmangë çdo normë juridike të së drejtës së brendshme që mund të jetë në kundërshtim me të, pavarësisht nëse ka hyrë në fuqi para apo pas të drejtës komunitare, madje pa pritur për ta kaluar çështjen për shprehje kushtetutshmërie tek Gjykata Kushtetuese), apo do të jetë Gjykata Kushtetuese ajo që do të vendosë përparësinë e të drejtës europiane primare sipas doktrinës “Solange II”.

Në perspektivën e aderimit në BE për Kuvendin dhe Këshillin e Ministrave në bazë të Traktatit të Lisbonës lindin prerogativa dhe përgjegjësi të reja. Në këtë kuadër mund të parashikohet me kushtetutë ose me ligj të veçantë edhe roli dhe vendi i Këshillit të Ministrave në procesin e “transferimit të kompetencave”. Madje, si në shembujt e Kushtetutave austriake (nenet 23.c, 23.d dhe 23.e), portugeze (neni 198 paragrafi 1/i) e finlandeze (nenet 50 dhe 97), mund të parashikohet ndonjë dispozitë e re kushtetuese në të cilën të përcaktohet detyrimi i Këshillit të Ministrave apo i ministrave përkatës për të informuar Kuvendin çdo herë që bën emërim të përfaqësimit në institucionet komunitare (që janë brenda kompetencave të veta) apo për projekt-akte në kuadër të BE-së që ndikojnë në sferën e kompetencave të tyre autonome, sidomos për t'i dhënë mundësinë që në këtë rast të fundit Kuvendi të mund të shprehë mendimin e tij.

KONKLuzionet

Qëndrueshmëria e kushtetutave nuk nënkupton pandryshueshmërinë e tyre, por është e lidhur me shkallën e ngurtësisë përkatëse dhe me mundësinë për rishikimin e tyre për t'i përshtatur me kushtet dhe rrethanat e reja që sjell dinamika e jetës shoqërore, politike dhe ekonomike, prandaj kjo përbën një nga arsyet kryesore për të cilat rishikimi i kushtetutës shihet në funksion të qëndrueshmërisë së saj.

Kërkesa për ndryshime kushtetuese dhe problematika përkatëse në analizën e bërë gjatë këtij disertacioni paraqiten jo thjesht të lidhura me nevojën për të aktualizuar rendin juridik kushtetues që nuk i përgjigjet më rrethanave aktuale, por edhe me rrethanat apo kushtet që e kërkojnë një gjë të tillë, madje duket se, mbi të gjitha, duhet që aktorët politikë të momentit t'i dëshirojnë ndryshimet e propozuara kushtetuese. Problematika e kushtetutave të ngurta shfaqet pikërisht në rastet kur lind apo bëhet i nevojshëm rishikimi i tyre dhe detyrimi për të ndjekur vetëm mënyrën e parashikuar në vetë atë.

Meqenëse gjatë punimit të pjesëve të veçanta të këtij disertacioni elementi krahasimor ka qenë i ndryshëm në funksion të trajtimit më të mirë të problematikave të shqyrtuara, edhe paraqitjen sintetike të konkluzioneve e kemi konceptuar të renditur sipas seksioneve të analizës së realizuar.

1. Në analizën me element krahasimor “rrjedhën e kohës” të evolucionit të mendimit juridiko-politik për kushtetutat dhe rishikimit të tyre konstatojmë se:

v Kushtetutat bashkëkohore, përveç formës së shkruar, përmbajnë dispozita me karakter parashikues, kanë në themel të tyre krijimin e garancive për të drejtat dhe barazinë duke rregulluar organizimin dhe ndarjen e pushteteve, si dhe janë pasojë e bisedimeve shumëpalëshe dhe e kompromiseve themelore; ndërsa kushtetutat e “antikitetit”, për shkak të koncepteve dhe ideologjive përkatëse për shtetin e shoqërinë, bënin më shumë një rregullim të situatës së faktit, nuk kishin karakter parashikues dhe shfaqeshin si një e drejtë-privilegj që sanksiononin pabarazinë dhe jo domosdoshmërisht kishin formë të shkruar, madje përgjithësisht ishin akte të njëanshme që shfaqeshin si kushtetuta të dhuruara, gjë që shprehet në vetëkufizimin e pushtetit nga sovrani monark.

v Formulatat e zgjedhura për rishikimin e kushtetutës janë krijuar *nga* dhe *për* subjektet që janë në origjinën e kushtetutës dhe për këtë arsye janë të lidhura me momentin gjenetik të krijimit të kushtetutës, megjithatë në praktikë është e pranueshme që të vërehet ndonjë shfazim ndërmjet formulës së rishikimit dhe realitetit konkret politik.

v Ngurtësia e kushtetutës është një koncept relativ i ndryshueshëm në kohë dhe në hapësirë, edhe pse në kuadër të të njëjtit rend juridik, pasi është krejt e mundshme që shumica të cilësuar, të pamundura për t'u realizuar në një kohë të caktuar, të mund të bëhen të realizueshme në një

kohë tjetër të mëvonshme, si pasojë e evolucionit të sistemit politik apo e ndryshimit të sistemit elektoral dhe për rrjedhojë rishikimi i kushtetutës lehtësohet apo bëhet i realizueshëm.

v Pushteti për të rishikuar kushtetutën nuk është i pakufizuar dhe kufijtë e tij janë të përcaktuar së pari *nga* dhe *gjatë* ushtrimit të pushtetit kushtetutes, dhe së dyti nga ekzistenca e bërthamës së ngurtë të kushtetutës – të përpunuar në kuadër të doktrinës dhe praktikës kushtetuese të shteteve – dhe shkatërrimi i së cilës do të provokonte rishfaqjen e pushtetit kushtetues.

v Njohja me përmbajtjen e rishikimit të kushtetutës dhe kriteret përkatëse të klasifikimit ka rëndësi praktike, pasi studimi i rasteve konkrete mund të përcaktojë përgjithësisht *post factum* nëse një rishikim i kushtetutës i realizuar është i paligjshëm, pasi edhe respektimi formal i procedurave – që në pamje të jashtme mund të krijojë idenë e një rishikimi të ligjshëm – në rrethana e kushte të caktuara mund të çojë në një ndryshim *traumatik* të rendit juridik, që mund të arrihet jo vetëm nëpërmjet përdorimit të “mjeteve” të tilla si grushti i shtetit apo revolucioni; mjafton të kujtojmë këtu eksperiencën e “dështimit” të Kushtetutës liberal-demokrate të Vajmarit.

2. Nga analiza e procedurës për rishikimin e kushtetutës me element krahasimor formulën e rishikimit, duke marrë shkas edhe nga praktika e rishikimit të disa prej kushtetutave në shqyrtim dhe problematikat përkatëse, kemi konstatuar disa konkluzione, madje në ndonjë rast shprehim edhe rekomandime:

v Duke pranuar se procedura e rishikimit kushtetues zhvillohet në kuadër të konfliktit politik dhe institucional, mendojmë se për realizimin faktik dhe me sukses të rishikimit duhen konsideruar disa probleme që janë të ndërvarur prej njëri-tjetrit:

ü vullneti politik i kujt është në gjendje të kontrollojë organet që në ndonjë farë mënyre janë të përfshira apo do të përfshihen në procedurën e rishikimit;

ü zgjedhja e procedurës që do të ndiqet për rishikimin, zhvillimi i vetë kësaj procedure, si dhe ekzistenca e kufizimeve të vendosura në procesin e rishikimit;

ü përmbajtja objektive e rishikimit.

v Ekzistenca e procedurës së veçantë të rishikimit në kushtetutat e ngurta nënvizon njëkohësisht karakterin e qëndrueshëm të tekstit dhe atë të vështirësuar të modifikimit të paktit kushtetues fillestar, vështirësi e cila paraqitet në secilën prej fazave të procesit rishikues, ku në kushtetutat në shqyrtim vërejmë, përveç elementëve të përbashkët, edhe karakteristika specifike për çdo rast konkret:

i. Kështu, në fazën e parë, të iniciativës për të propozuar rishikimin e kushtetutës, kemi vënë re një diversitet zgjidhjesh të parashikuara në kushtetutat në shqyrtim, ku flitet për iniciativë parlamentare, iniciativë presidenciale, iniciativë qeveritare apo iniciativë popullore, madje shpesh kjo nuk është lënë prerogativë e një organi të vetëm, vetëm e qeverisë apo parlamentit apo kryetarit të shtetit, por zakonisht janë përdorur zgjidhje të kombinuara ose alternative.

ü Duke pasur parasysh këtë fakt mendojmë se edhe në nenin 177 paragrafi 1 të Kushtetutës sonë të vitit 1998 nisma për rishikimin e kushtetutës si prerogativë ekskluzive Kuvendit

me “jo më pak se 1/5 e anëtarëve të tij” mund të mos ishte kufizuar vetëm në ekskluzivitetin e iniciativës parlamentare, por mund të ishin parashikuar edhe zgjidhjet e tjera alternative të iniciativës qeveritare apo presidenciale, siç, edhe më parë, parashikohej në nenin 43 të Dispozitave Kryesore Kushtetuese të vitit 1991.

ii. Në fazën e dytë të procesit rishikues paraqiten të rëndësishëm përcaktimi i organit kompetent për realizimin e procedurës së rishikimit të kushtetutës, si dhe përcaktimi i formës së procedurës që duhet të ndiqet prej tij (formulës përkatëse). Organi kompetent për realizimin e procesit rishikues në kushtetuta të ndryshme përcaktohet sipas dy sistemeve: 1) nga organe të posaçme (*sistemi i parë*), 2) nga organet legjislativ të zakonshme (*sistemi i dytë*).

ü Në kushtetutat të cilat për rishikimin parashikojnë ndërhyrjen e *organeve të posaçme*, procedura e zbatuar ka ngjashmëri dhe i përafrohet procedurës origjinare të hartimit të tekstit kushtetues dhe zhvillohet nëpërmjet një Asambleje Kushtetuese apo Konvente të posaçme (në Bullgari), një Asambleje Kombëtare të formuar nga bashkimi i dy dhomave të parlamentit (në Francë, Belgjikë e Rumani) apo ndërhyrjes së nevojshme të shteteve anëtare në rastin e shtetit federal.

ü Shumica e kushtetutave të ngurta në shqyrtim zbatojnë sistemin e dytë dhe parashikojnë një shumëllojshmëri zgjidhjesh, ku shumicën e cilësuar prej 2/3 apo 3/5 (sipas rastit) për realizimin e miratimit përkatës nuk e parashikojnë thjesht të vetme (si në Hungari apo siç parashikohej në Ligjin tonë “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”), por përgjithësisht shfaqet në format e tjera, e shoqëruar me votim të mëpasshëm, ndonjëherë me shpërndarjen e parlamentit apo edhe me referendum kushtetues të detyrueshëm a fakultativ.

iii. Përsa i përket fazës e tretë të procesit rishikues – shpalljes – mund të konstatojmë në mënyrë të përmbledhur që:

ü kushtetutat në shqyrtim përgjithësisht e kanë parashikuar shpalljen e ligjeve që rishikojnë kushtetutën si prerogativë të kryetarit të shtetit, ndërsa në ndonjë rast të veçantë është përfshirë në kompetencat e kryetarit të parlamentit (si në Bullgari, Slloveni e Kroaci);

ü mungon e të drejta e vetos pezulluese të kryetarit të shtetit për shpalljen e ligjeve kushtetuese gjendet në parashikimet e Kushtetutës çeke (neni 50 paragrafi 1) dhe në Kushtetutës tonë (neni 177 paragrafi 6);

ü koha e shpalljes apo hyrjes në fuqi të ligjeve që rishikojnë kushtetutën paraqitet me disa varietete zgjidhjesh tek kushtetutat në shqyrtim në varësi të traditave kushtetuese të shtetit apo vullnetit të hartuesit kushtetues, prandaj nuk mund të themi me siguri një rregull të përgjithshëm për të.

v Procedura e rishikimit të Kushtetutës sonë, e parashikuar në nenin 177 të Kushtetutës, na vendos përballë një kushtetute të ngurtë, për rishikimin e së cilës kërkohet arritja e një konsensusi me bazë të gjerë. Lidhur me këtë mund të konkludojmë në mënyrë të sintetizuar që:

ü Formula e rishikimit e parashikuar në kushtetutën tonë, duke mos qenë shumë e ngurtë dhe tepër e vështirë për tu realizuar aq sa për të penguar ndryshimet e nevojshme që

mund të sillnin bllokim institucional apo mos-efektivitet, duket e përshtatshme për të garantuar edhe elasticitetin e duhur për të realizuar ndryshimet e nevojshme apo që i dikton koha, madje në të pasqyrohet edhe dëshira e etërve kushtetues për të mundësuar ndryshimin e kushtetutës nëpërmjet konsensusit më të gjerë të mundshëm në pasigurinë se sa e zbatueshme do të ishte ajo.

- ü Parashikimi që projekt-amendamenti kushtetues apo amendamenti kushtetues i miratuar, respektivisht sipas kërkesave të nenit 177 paragrafët 4 e 5, t'i nënshtrohet referendumit fakultativ në rast se kjo kërkohet nga një e pesta e anëtarëve të tij, mendojmë se është një faktor pozitiv për shkak se krijon mundësinë e reflektimit të mëtejshëm për to duke i dhënë të drejtën një pakice parlamentare që t'ia nënshtrojë miratimit popullor ndryshime të tilla.
- ü Nëse në procedurën e rishikimit të kushtetutës tonë do të ishte parashikuar realizimi i një referendumi kushtetues të detyrueshëm për miratimin përfundimtar të amendamenteve kushtetuese, mendojmë se kjo mund të kishte pasur efekt negativ ose bllokues në rast të nevojës për ndryshime të disa dispozitave kushtetuese dhe do t'i kishte dhënë “ngurtësi” të tepruar kushtetutës tonë – mund të guxojmë me përdorimin e kësaj terminologjie, por duke pasur parasysh procesin e miratimit të kushtetutës të gërshetuar me mendimet politikisht të ndryshme për vlerësimin e saj nga partitë kryesore politike (pavarësisht vlerësimeve pozitive të Komisionit të Venecias) dhe rezervat ose pasiguritë nëse ajo do të ishte efektive, duhej lënë hapësira e nevojshme që kushtetuta të mos bëhej faktor bllokimi për reformat e ardhshme institucionale për shkak të tranzicionit të zgjatur.
- ü Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 në Shqipëri dhe reforma zgjedhore pasuese ndryshuan “rregullat e lojës” dhe zbatimi i saj në zgjedhjet e përgjithshme të Qershorit 2009, në vend që të figuronin si zgjidhja më e përshtatshme e “problemeve” të qeverisjes të dy partive më të mëdha politike, duket sikur i deformuan qëllimet fillestare të tyre dhe për pasojë që prej dy vjetësh gjendemi në situatën e ngërçit politik, që pasqyrohet e tëra në problematika zinxhir të mos-realizimit të reformave ligjore e institucionale të nevojshme. Tashmë gjendemi sërish përpara mundësisë së rishikimit të radhës të kushtetutës tonë të ngurtë, që vjen prej propozimit të Partisë Socialiste në opozitë, e cila bën presion për ofrimin e një “pakete ndryshimesh kushtetuese” si mundësi negociimi për bashkëpunimin vijues në reformat ligjore e institucionale të nevojshme në vend. Ka shumë gjasa që me këto propozimet e reja për ndryshime kushtetuese Partia Socialiste të kërkojë që të ribëjë sërish rregullat e lojës.
- ü Nuk e shohim si problematik vetëm faktin e rishikimit për herë të tretë në periudhën 4-vjeçare 2007-2011 të një kushtetute që është hartuar në frymën për të garantuar qëndrueshmëri dhe jo ndryshim të vazhdueshëm të “rregullave të lojës”, por edhe pasigurinë nëse e njëjta politikë, që “prodhoi” reformat kushtetuese të 2007-ës dhe 2008-ës, do të tregojë maturinë dhe kujdesin e duhur në modifikimet e ardhshme kushtetuese, pasiguri e cila vjen prej mungesës së dukshme të ekuilibrit ndërmjet rregullave kushtetuese dhe rregullsisë së politikës, që shfaqet edhe në mungesën e vullnetit të deritanishëm për realizimin e reformave ligjore.

3. Nga shqyrtimi krahasues i procedurës së rishikimit të kushtetutave me element krahasimor formën e shtetit kemi vënë re tipologji vijuese të rishikimit të kushtetutës:

v Në shtetet unitare përgjithësisht formulat e rishikimit të kushtetutave janë ato të përfshira në kuadër të sistemit të organeve të zakonshme legjislative dhe janë më të rralla rastet në të cilat për rishikimin e kushtetutës së një shteti unitar të parashikohet zhvillimi i procedurës nga organet e posaçme legjislative, si Konventa e Posaçme apo Asambleja Kushtetuese (Kushtetuta bullgare e vitit 1991, në nenet 157-158 parashikon thirrjen e një Asambleje të Madhe Kombëtare për një procedurë të posaçme rishikimi kushtetues për: nenin 5 paragrafët 2 e 4, nenin 57 paragrafët 1 e 3 dhe për Kapitullin 9 të Kushtetutës).

v Tipologjia e veçantë e procedurës së rishikimit të kushtetutës në shtetet rajonale e federale karakterizohet nga përfshirja në këtë procedurë e entiteve të decentralizuara, që përgjithësisht ndodh për shkak të parimit sipas të cilit në shtetin federal sovraniteti bashkëndahet ndërmjet federatës dhe shteteve anëtare.

ü Mënyrat e përfshirjes këtu paraqiten të ndryshme, për shembull mund të jetë nëpërmjet pjesëmarrjes direkte apo indirekte të entiteve autonome (Gjermani, Austri, Belgjikë) apo nëpërmjet dhomës së dytë territoriale ku kërkohet ratifikimi i nevojshëm nga një numër i caktuar i kantoneve (Zvicra) apo në raste të tjera në të cilat kërkohet miratimi i të gjitha shteteve në përbërje të federatës për modifikimin e pjesëve të caktuara të kushtetutës.

ü Një karakteristikë tjetër e kushtetutave të shteteve federale është se përgjithësisht ato janë kushtetuta me “ngurtësi të ndryshueshme”, do të thotë që parashikojnë procedura të diferencuara për pjesë të ndryshme të kushtetutës dhe shprehen përgjithësisht në diferencimët e procedurës për rishikimin tërësor dhe atë të pjesshëm, që mund të vijë prej nevojës për të ruajtur pjesëmarrjen e shteteve anëtare në procedurën e rishikimit të kushtetutës. Këtë veçori e gjejmë në Kushtetutën e Zvicrës të vitit 2000, në Kushtetutën austriake të vitit 1920 (akoma në fuqi me amendimet përkatëse), në Kushtetutën e Federatës Ruse të vitit 1993 dhe në Kushtetutën spanjolle të vitit 1978.

v Në kuadër të veçorive të procedurës së rishikimit në *formën e shtetit socialist* dhe në reformat kushtetuese në periudhën post-komuniste, kujtojmë që ato nuk u realizuan njësoj dhe uniform në të gjitha shtetet ish-komuniste, por proceset respektive u zhvilluan në mënyra dhe shkallë të ndryshme evolimi në varësi të shkallës së ndikimit të historisë përkatëse, të shkallës së realizimit dhe ushtrimit të sistemit socialist apo të mënyrës se si u realizua efektivisht në secilin prej këtyre vendeve faza e tranzicionit apo e ndryshimit faktik të sistemit ekonomik-politik. Ndër karakteristikat që paraqesin reformat kushtetuese të realizuara në periudhën e tranzicionit, veçojmë:

ü Pas ndryshimit të regjimit juridik, ish-partia-shtet me shndërrimet e pësuar arriti të siguronte vijimësinë dhe qëndrueshmërinë në jetën politike të vendeve ish-komuniste, të përfshihej në reformat ligjore e kushtetuese të periudhës së tranzicionit duke pasur mundësinë për të ushtruar akoma kontroll apo pushtet të pjesshëm, edhe për arsye të partive opozitare të paorganizuara mirë akoma në periudhën fillestare të ndryshimeve, gjë

që ka sjellë si pasojë që në hartimet e teksteve të reja kushtetuese të vihet re ndikimi i tyre, sidomos në formulat e rishikimit të kushtetutës, ku është normale që ata të kenë dashur të sigurojnë mundësinë e vet të ndikimit (apo edhe bllokimit) në çdo rishikim të ardhshëm kushtetues.

– Rasti shqiptar nuk përbën përjashtim, por paraqet të njëjtën tipologji evoluimi.

- ü Në shumicën prej kushtetutave të reja të vendeve ish-komuniste *thelbi i formulës së rishikimit është shumica e cilësuar* (Sllovakia, Sllovenia, Hungaria, Çekia), e shoqëruar në ndonjë rast me referendum fakultativ apo më të detyrueshëm (përkatësisht në Shqipëri dhe në Rumani), ndërkohë që në ndonjë rast të rrallë për rishikimin e plotë parashikohet mbledhja e një Asambleje të posaçme (Bullgaria, Rusia).

– Edhe formula e rishikimit të Kushtetutës shqiptare të vitit 1998 paraqitet me të njëjtat karakteristika, pasi ka në thelb miratimin në kuvend me shumicën e cilësuar prej dy të tretash të të gjithë deputetëve, ndërkohë që parashikohet edhe mundësia e nënshtimit ndaj referendumit alternativ të projekt-amendamentit kushtetues ose të amendamentit kushtetues të miratuar nëse këtë e kërkon një numër prej një të pestës së deputetëve (respektivisht sipas kërkesave të nenit 177 paragrafët 4 e 5 të Kushtetutës).

4. Kufizimet e vendosura në procesin rishikues, në raport me sistemin kompleks që synojnë të përcaktojnë dhe garantojnë, përbëjnë, ndër të tjera, elementët karakterizues të një kushtetute, që synon të sigurojë qëndrueshmërinë më të madhe të mundshme të vazhdimësisë së një rendi juridik të cilin ajo vetë e ka krijuar. Nga shqyrtimi dhe analiza e bërë për kufizimet e vëna në procesin rishikues mund të përmbledhim disa konkluzione:

v Kufizime absolute në procesin e rishikimit të kushtetutës përbëjnë parimet themelore të saj, të cilat jo vetëm duhet konsideruar se nuk mund të modifikohen në rrugë ligjore, pasi kushtëzojnë tërë rendin kushtetues konkret, por cilado qoftë rruga ligjore e realizimit të ndryshimeve, ajo do të rezultojë jo më aq e ligjshme në krahasimin e detyrueshëm me këto parime.

- ü Identifikimi dhe përcaktimi i saktë i tyre paraqitet kompleks, por disa prej kushtetutave në shqyrtim e kanë ndaluar në mënyrë *explicite* rishikimin e tyre: ndalimin *eksplisite* të ndryshimit të formës të qeverisjes e gjemë në kushtetutat greke (neni 110 paragrafi 1), italiane (neni 139), potugeze (neni 290 paragrafi 1, pika b) e turke (neni 4); paprekshmërinë absolute të tërësisë së të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet e tyre themelore e gjejmë të sanksionuar në kushtetutat e Gjermanisë (neni 79 paragrafi 3), Portugalisë (neni 190 paragrafi 1, pika d), etj.
- ü Më i vështirë dhe kompleks është identifikimi i kufizimeve *implicite*, të cilat nuk janë të shprehura direkt në tekstin kushtetues dhe argumentimet për to bazohen mbi paderogueshmërinë e prezumuar të parimeve themelore, prej të cilave derivon gjithë pjesa tjetër e rendit juridik. Ekzistenca e tyre rrjedh prej konceptit të kushtetutës në kuptimit material dhe identifikimi përkatës është realizuar nga praktika dhe doktrina kushtetuese e shteteve.

v Kufizime në procesin e rishikimit të kushtetutës mund të imponohen edhe nga një rend juridik i ndryshëm apo që qëndron jashtë rendit juridik të shtetit në fjalë dhe që ndodh për shkak të varësisë së pjesshme ndaj një rendi tjetër juridik. Kufizime të tilla mund të jenë rastet e kufizimit të pushtetit kushtetues apo rishikues nga rendi juridik ndërkombëtar (Konventat për mbrojtjen e minoriteteve, KEDNJ) ose për detyrimet që i rrjedhin shteteve anëtare për shkak të pjesëmarrjes në ndonjë organizatë ndërkombëtare apo në ndonjë formë të caktuar bashkimi shtetesh siç është për shembull BE.

5. Përsa i përket kufizimeve të rishikimit të Kushtetutës tonë të vitit 1998 mund të përmbledhim disa konkluzione dhe rekomandime:

v përmban dy kufizime *explicite* të cilat lidhen me kohën gjatë së cilës nuk mund të ndërmerret rishikimi i Kushtetutës (neni 177 paragrafët 2 e 8);

v sigurisht që nuk mohohet ekzistenca e kufizimeve *implicite* absolute (nuk mund t'i nënshtrohen ndryshimeve kushtetuese parimet themelore të sanksionuara në pjesën e parë të Kushtetutës apo në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut që "...qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik" – neni 15), por mendojmë se ndonjërit prej tyre mund t'i ishte dhënë një "garantim" më i madh nëpërmjet vendosjes së ndalimit të shprehur të rishikimit, siç e kemi vënë re tek disa prej kushtetutave europiane në shqyrtim, ku parashikohej paprekshmëria absolute e disa kategorive të të drejtave të njeriut të numërtuara në tekstet përkatëse, madje edhe vetë neni 170 i procedurës së rishikimit të kushtetutës mund të ishte përcaktuar shprehimisht si "i parashikueshëm";

v një kufizim tjetër të shprehur në procesin e rishikimit të kushtetutës mendojmë se përbëjnë edhe të drejtat dhe liritë të numërtuara në përmbajtjen e nenit 175 paragrafi 1 kur përcakton se "Gjatë gjendjes së luftës ose gjatë gjendjes së jashtëzakonshme nuk mund të kufizohen të drejtat dhe liritë e parashikuara nga nenet: 15, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 39 paragrafi 1, 41 paragrafët 1, 2, 3 dhe 5, 42, 43, 48, 54, 55", pasi pavarësisht se qëllimi i legjislatorit në dispozitën përkatëse ka qenë që të ndalojë kufizimin e këtyre të drejtave dhe lirive gjatë gjendjes së luftës ose gjendjes së jashtëzakonshme, është e nënkuptuar që këto të drejta dhe liri nuk mund të kufizohen as në kushtet e normalitetit, madje as nëpërmjet realizimit të një rishikimi të kushtetutës;

v neni 177 paragrafët 4,5 të Kushtetutës tonë parashikon si kufizim *formal* edhe referendumin fakultativ kushtetues;

v neni 17 paragrafi 2 e vendos KEDNJ në nivel kushtetues përsa i përket kufizimeve të lirive dhe të drejtave të parashikuara në të, madje kur parashikon se "...Këto kufizime nuk mund të çenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut", përcakton në këtë mënyrë një kufizim substancial në rast rishikimi të mundshëm të dispozitave respektive kushtetuese të vendosur pikërisht nga një rend juridik i krijuar jashtë rendit të brendshëm juridik shtetëror.

6. Në analizën e bërë në pjesën e fundit të këtij disertacioni për "traktatet rishikuese", nëpërmjet të cilave u realizua procesin i integritetit evropian, kemi vënë re ndikimin e evolucionit të proceseve integruese dhe të drejtës europiane në kushtetutat e shteteve anëtare. Këtu me rëndësi

të veçantë paraqitet roli i jurisprudencës së GJED dhe e gjykatave kushtetuese të shteteve anëtare. Këtu mund të përmbledhim:

v Sidomos pas miratimit të Traktateve të Maastricht-it dhe Lisbonës, por gjithsesi përpara ratifikimit të tyre, në shtetet anëtare është shtruar çështja e përshtatshmërisë së këtyre traktateve me Kushtetutat respektive, madje në disa prej tyre është proceduar paraprakisht me realizimin e rishikimeve kushtetuese përpara ratifikimit të traktateve në fjalë në mënyrë që të shmangeshin kundërshtitë që mund të sillte ratifikimi përkatës. Shembuj të tillë i kemi konstatuar në Gjermani, Francë, Spanjë, Portugali, sued. Ndërkohë që në shtete të tjera dispozitat kushtetuese të transferimit të kompetencave drejt autoriteteve komunitare paraqesin një elasticitet të tillë sa që nuk ka lindur e nevojshme që të rishikohej kushtetuta paraprakisht në mënyrë që të shmangeshin kundërshtitë me traktatin europian që kërkohej të ratifikohet, ku përmendim rastet e Italisë, Danimarkës apo Polonisë.

v Amendime kushtetuese për qëllimet e aderimit në BE – dhe përpara aderimit – kanë realizuar edhe shtetet candidate për anëtarësim në mënyrë që të përshtatej kuadri kushtetues shtetëror me perspektivën e afërt për aderim, siç ishin rastet e ndryshimeve kushtetuese në Bullgari në vitin 2005, në Rumani në vitin 2003, në Çeki në vitin 2001 apo në Sllovaki në vitin 2001.

❖ Tashmë është përgjithësisht e pranuar çështja e përparësisë së të drejtës europiane, por këtë, pavarësisht ripërsëritjes nga jurisprudenca e GJED qysh prej *Vendimit C-26/62 [1963] ECR I në çështjen Van Gend en Loos*, gjykatat kushtetuese të shteteve anëtare të BE ia dedikojnë më shumë dispozitave kushtetuese përkatëse si Gjykata Kushtetuese Federale gjermane tek “*Solange II*”, e cila tashmë njihet si “*Doktrina Solange II*”.

7. Në perspektivën e Shqipërisë për anëtarësim në BE, me të drejtë shtrohet çështja se a është e nevojshme që të bëhet ndonjë ndryshim në Kushtetutën tonë për qëllimet e anëtarësimit. Në kuadër të vështrimit krahasues të realizuar gjatë këtij disertacioni për eksperiencën europiane të zbatimit dhe problematikave të legjislacionit europian, si dhe për eksperiencën e rishikimeve kushtetuese në shtetet e anëtarësuar në BE pas vitit 2000 konkluzionet dhe rekomandimet tona paraqiten në mënyrë të sintetizuar në vijim:

v Përsa i përket Kushtetutës tonë, ekziston një vlerësim sipas të cilit dispozitat e saj *prima facie* nuk janë pengesë jo vetëm për miratimin dhe zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, por edhe për anëtarësimin e mëvonshëm të Shqipërisë në BE, që nënkupton natyrshëm edhe ratifikimin e të gjithë traktateve të tij. Teorikisht neni 123 paragrafi 1 i Kushtetutës sonë mund të shërbejë shumë mirë për transferimin e kompetencave të parashikuar në kuadër të angazhimeve të pjesëmarrjes në BE, por, duke marrë në konsideratë faktin që “e drejta europiane përbën një rend juridik komunitar të integruar në rendin juridik të brendshëm dhe të dallueshëm nga rendi juridik ndërkombëtar”, mund të sugjerojmë që jo vetëm të parashikohet vendi i veçantë i të drejtës europiane në hierarkinë e burimeve të së drejtës të parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës sonë, por edhe që *e drejta europiane primare të mund të miratohej me shumicë të cilësuar në kuvend* dhe jo me shumicë të thjeshtë si marrëveshjet e tjera ndërkombëtare të ratifikuara (neni 121 paragrafi 2 i Kushtetutës). Madje paraqet rëndësi që të bëhet edhe dallimi në këtë hierarki ndërmjet efekteve të së drejtës europiane primare dhe sekondare.

v Duke qenë se në kuptim të neneve 45 dhe 109 të Kushtetutës sonë e drejta e votës është një e drejtë e lidhur ngushtësisht me shtetësinë shqiptare, ndërsa neni 22 paragrafi 2 i T.f.BE e lidh këtë të drejtë me vendbanimin e qytetarit evropian, pa e lidhur domosdoshmërisht me shtetësinë, mund të bëheshin ndryshime në nenet përkatëse në mënyrë që, jo vetëm të shmangeshin kundërshtitë, por edhe që të krijohej kuadri kushtetues i nevojshëm për zgjedhjet në institucionet europiane.

v Një çështje tjetër që mund të jetë pjesë e problematikave të ardhshme kushtetuese mund të jetë edhe çështja e kontrollit të kushtetutshmërisë së të drejtës europiane dhe përcaktimi paraprakisht nëse do të pranohet jurisprudenca e GJED-së që nga *Simmenthal* apo do të jetë Gjykata jonë Kushtetuese ajo që do të vendosë përparësinë e të drejtës europiane primare sipas doktrinë “Solange II”.

v Në perspektivën e aderimit në BE për Kuvendin dhe Këshillin e Ministrave në bazë të Traktatit të Lisbonës lindin prerogativa dhe përgjegjësi të reja. Në këtë kuadër mund të parashikohet me kushtetutë ose me ligj të veçantë edhe roli dhe vendi i Këshillit të Ministrave në procesin e “transferimit të kompetencave”; madje, si në shembujt e Kushtetutave austriake (nenet 23.c, 23.d dhe 23.e), portugeze (neni 198 paragrafi 1/i) e finlandeze (nenet 50 dhe 97), mund të parashikohet ndonjë dispozitë e re kushtetuese në të cilën të përcaktohet detyrimi i Këshillit të Ministrave apo i ministrave përkatës për të informuar Kuvendin çdo herë që bën emërime të përfaqësimit në institucionet komunitare (që janë brenda kompetencave të veta) apo për projekt-akte në kuadër të BE-së që ndikojnë në sferën e kompetencave të tyre autonome, sidomos për t’i dhënë mundësinë që në këtë rast të fundit Kuvendi të mund të shprehë mendimin e tij.

Gjithsesi ajo që paraqet gjithmonë rëndësi çdo herë që shtrohet çështja e rishikimit të kushtetutës është që garancitë për qëndrueshmëri duhet të gjenden në vetë kushtetutën, ndërkohë që rishikimi duhet të jetë i rrethuar nga maturia e kujdesi për të nënvizuar aspektin themelor të paktit kushtetues.

BIBLIOGRAFIA

Literaturë shqiptare

1. ANASTASI A., *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 2003.
2. ANASTASI A., *Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Tiranë, 1998.
3. BALLBÉ M., ZAGANJORI XH., PABLOS C., ÇANI E. (editorë), *Çështje të së Drejtës Administrative në vështrim krahasues (Manual)*, Tiranë, 2010.
4. BELLO M., *E drejta institucionale komunitare evropiane*, Tiranë, Botimet Morava, 2010.
5. BORCHARDT K-D, *ABC-ja e së Drejtës së Bashkimit European*, Botimi në shqip nga Ministria e Integritit e RSH, 2011.
6. *Debati Kushtetues – Diskutimet në Komisionin Parlamentar për Hartimin e Projekt-Kushtetutës*, Vëllimi 2, Tiranë, 2006.
7. DOBJANI E., *A duhet ndryshuar neni 134 i Kushtetutës që Avokati i Popullit të mos kufizohet për kërkesat drejtuar Gjykatës Kushtetuese? – JETA JURIDIKE*, nr.1, 2009.
8. *Fjalorth për Integrimin European, Institucionet dhe Politikat e Bashkimit European*, Botim i Ministrisë së Integritit të Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2010.
9. *Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri*, Tiranë, Luarasi, 2001.
10. HYSI G., *Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij në vitet 1920-1924*, Tiranë, 1988.
11. OMARI L., ANASTASI A., *E drejta kushtetuese*, ribotim, Tiranë, Shtëpia Botuese ABC, 2010.

12. OMARI L., *Ndarja e pushteteve dhe pavarësia e institucioneve kushtetuese*, Tiranë, Botimet Elena Gjika, 2011.
13. OMARI L., *Parime dhe institucione të së drejtës publike*, Botim i katërmbëdhjetë, Tiranë, 2007.
14. OMARI L., *Parime dhe institucione të së drejtës publike*, Tiranë, Botimet “Elena Gjika”, 2007.
15. OMARI L., *Sistemi parlamentar*, Tiranë, 2004.
16. OMARI L., *Shteti i së drejtës*, Tiranë, 2004.
17. SADUSHI S., *Kontrolli kushtetues*, Tiranë, 2004.
18. SALIU K., *E drejta kushtetuese, Libri I*, Botimi i katërt, Prishtinë, 2004.
19. ZAGANJORI XH., ANASTASI A., (METHASANI) ÇANI E., *Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*, Tiranë, Shtëpia Botuese Adelprint, 2011.
20. ZAGANJORI XH., *Demokracia dhe shteti i së drejtës*, Tiranë, 2002.
21. ZAGANJORI XH., *Jurisprudencë dhe praktikë ndërkombëtare*, Tiranë, Botimet Morava, 2011.
22. ZAGANJORI XH., *Traktati i Lisbonës – Probleme dhe perspektiva të reformës së Bashkimit Europian*, – JETA JURIDIKE, nr.2, 2009.

Literaturë e huaj

1. AMATO G., BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico I*, Bologna 1997.
2. ANDREANI A., *Sistemi costituzionali comparati (Corso di lezioni)*, Firenze, Edizioni Cusl Firenze, 2008.
3. ANDY KNIGHT W., *A Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*, New York, St. Martin’s Press, 2000.
4. ARDANT P., *(Manuel) Institutions politiques & droit constitutionnel*, 6^e édition, Paris 1994.
5. BALDUZZI R., BIANCHI P., CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., FLORIDIA G.G., FRACCHIA F., GARBARINO C., PARODI G., PIZZETTI F., ROMBOLI R., RUGGERI A., SALAZAR C., SICARDI S., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di FERRARI G.F. e PARODI G., Padova, CEDAM, 2003.
6. BARDUSCO F., FURLAN F., IACOMETTI M., MARTINELLI C., VIGEVANI G.E., VIVIANI SCHLEIN M.P., *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2005.

7. BARNAVE A., *Potere costituente e revisione costituzionale*, a cura di Martucci R., Roma, Piero Lacaita Editore, 1996.
8. BARTOLE S., *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale: da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, Il Mulino, 1993.
9. BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005
10. BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di stato" e le "forme di governo", le costituzioni moderne*, quarta edizione, Milano, 1980.
11. BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, quarta edizione, Milano, 1980.
12. BURDEAU G., HAMON F., TROPER M., *Manuel de droit constitutionnel*, 24e edition, Paris, L.G.D.J., 1996.
13. CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2004.
14. CASSAROTTO M., *La riforma delle Nazioni Unite: Europa e Stati Uniti a confronto*, 2005-2006, Pubblicazioni Centro Studi per la Pace (marrë nga <http://www.studiperlapace.it>).
15. COLLINS L., *European Community law in the United Kingdom*, 4th edition, 1990.
16. *Comunità e Unione Europea. Codice delle istituzioni*, Codici comunitari – Collana diretta da NASCIMBENE B., Torino, G. Giappichelli Editore, Ristampa aggiornata, 1999.
17. CRAIG P., DE BÚRCA G., *EU Law : text, cases and materials*, Fourth Edition, New York, Oxford UP, 2008.
18. CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 6^a edizione aggiornata a cura di CRISAFULLI F., Verona, CEDAM, 2001.
19. *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Serie Manuali, Botim XVII i aktualizuar me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2010.
20. *East European Constitutional Review*, Vol. 7, No. 4, 1998.
21. GAMBINO S., D'IGNAZIO G., *La revisione costituzionale e i suoi limiti: Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, GIUFFRÈ, 2007.
22. GAMBINO S., *Diritto costituzionale comparato ed europeo (Lezioni)*, Milano, Giuffrè Editore, 2004.
23. GREWE C., RUIZ FABRI H., *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.

24. GROPPI T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.
25. HERINGA A.W., KIIVER P., *Constitutions compared. An introduction to comparative constitutional law*, Oxford, METRO, 2007.
26. HESSE J.J., JOHNSON N. editors, *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford, Oxford UP, 1995.
27. HUBENY-BELSKY A., *Le changement de régime politique en République Tchèque (1998-2000): La place de droit constitutionnel*, Clermont-Ferrand, Les Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand L.G.D.J., 2003.
28. *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Urbino 23-24 aprile 1997, a cura di ACUÑA E.R., Urbino, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.
29. JACKSON V., TUSHNET M., *Comparative constitutional law*, Second edition, New York, Foundation Press, 2006.
30. JACOBSON A.J., SCHLINK B. editors, *Weimar: A jurisprudence of crisis*, Berkeley – California, University of California Press, 2000.
31. KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2000.
32. KING-HALL S., ULLMANN R. K., *German Parliaments: A study of the development of representative institutions in Germany*, London, Hansard Society, 1954.
33. *Le relazioni tra il diritto internazionale pubblico, il diritto comunitario e il diritto costituzionale degli stati membri*, Dokumenti i punimeve të Simpoziumit të organizuar nga Komisioni juridik dhe për të drejtat e njeriut i Parlamentit European me 21 dhe 22 qershor 1995 në Bruksel, Botim i: Parlamento Europeo, Direzione Generale degli Studi, Serie Affari giuridici W-6, Lussemburgo, 1995.
34. MANGIA A., *Referendum*, Padova, 1999.
35. MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004.
36. *National Constitutional Law and European Integration*, Study of the Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2011.
37. ORSELLO G.P., *Revisione costituzionale e mutamento istituzionale*, Milano, 1952.
38. PERETTI T.J., *In defence of a political court*, Princeton – NJ, Princeton UP, 1999.
39. PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 2002.

40. PINELLI C., *Forme di stato e di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene editore, 2007.
41. PIQANI D., *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe and their Attitude toward European integration*, presented in the workshop *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe (CEE): An overview and perspectives*, organized in the framework of a joint programme of the European University Institute, Florence and the Department of Legal Sciences of the University of Trento, on 10-11 October 2007.
42. PIZZETTI F., *Rigidità e garantismo nella costituzione spagnola: I procedimenti di revisione e le leggi organiche*, Casale, Casa Editrice La Cartostampa, 1979.
43. PRAKKE L., KORTMANN C., (Editors), *Constitutional law of 15 EU member states*, Deventer, KLUWER, 2004.
44. Quaderni del “Gruppo di Pisa”, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006.
45. Quaderni del Dipartimento di Scienza e Storia del Diritto, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Catanzaro “Magna Græcia”, *Le “trasformazioni” costituzionali nell’età della transizione. (Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999)*, a cura di SPADARO A., Torino, Giappichelli, 2000.
46. RIGAUX M., *La theorie des limites materielles a l’exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, 1985.
47. *Scritti politici*, vol. II, a cura di Nicola Matteucci, Torino 1968.
48. UITZ R., *Constitutions, Courts and History: Historical Narratives in Constitutional Adjudication*, Budapest, Central European UP, 2005.

Dokumente dhe akte ligjore

1. Amendamentet e Kushtetutës së Francës së vitit 1958 (marrë nga faqja zyrtare e Këshillit Kushtetues Francez <http://www.conseil-constitutionnel.fr>)
2. Bazat e Kanunores së Këshillit të Lartë (1920).
3. Charter of the United Nations (tek <http://www.un.org/en/documents/charter/>)
4. *Constitution du Luxembourg*, Ministère d’Etat, Luxembourg, Service Central de Législation, 2009.
5. *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume I*, Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2004.

6. *Constitutions of Europe: Texts Collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume II*, Boston, Brill Publisher, 2004.
7. Kushtetuta e Francës e vitit 1946 (marrë nga faqja zyrtare e Këshillit Kushtetues Francez <http://www.conseil-constitutionnel.fr>)
8. Kushtetuta e Francës e vitit 1958 (marrë nga faqja zyrtare e Këshillit Kushtetues Francez <http://www.conseil-constitutionnel.fr>)
9. Kushtetuta e Republikës Bullgare e vitit 1991 me ndryshimet përkatëse (marrë nga faqja zyrtare e Parlamentit bullgar www.parliament.bg/en/const)
10. Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë e vitit 1976.
11. Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë e vitit 1946.
12. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998.
13. Kushtetuta e Rumanisë e vitit 1991 me ndryshimet përkatëse (marrë nga faqja zyrtare e Parlamentit rumun www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2)
14. *Kushtetuta: Bullgari – Francë – Greqi – Gjermani – Hungari – Itali – Kanada – Rumani – SHBA*, botim i Komitetit Shqiptar të Helsinkit, Tiranë, Albin, 1995, përkthyer nga OMARI L. dhe PUTO A.
15. Kushtetutën Franceze të vitit 1791 (marrë nga faqja zyrtare e Këshillit Kushtetues Francez <http://www.conseil-constitutionnel.fr>)
16. Ligji nr.10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”
17. Ligji nr.7491 datë 29.04.1991 “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”.
18. Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.
19. Ligji nr.9087, datë 16.06.2003 “Për Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar me ligjin nr.9297, datë 21.10.2004, ligjin nr.9341, datë 10.01.2005 dhe ligjin nr.9371, datë 14.04.2005.
20. Ligji nr.9675 datë 13.1.2007 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë””.
21. Ligji nr.9904 datë 21.4.2008 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417 datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”.
22. *Magna Charta Libertatum* (tek <http://library.byu.edu/~rdh/eurodocs/uk.html>)
23. Mendimi 491/2008 i Komisionit të Venecias “Për ndryshimet e Kushtetutës së RSH të miratuara me 21 prill 2008”.

24. *Modifiche del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea*, Gazzetta ufficiale del Unione Europea [IT] C 306/2007.

25. Statuti i Shtetit Shqiptar (1922).

26. Statuti Themeltar i Mbretërisë Shqiptare (1928).

27. Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare (1925).

28. *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (marrë nga <http://europa-lex.eu/it/treaties/index.htm#founding> versioni “tiff”).

29. *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Gazzetta Ufficiale del Unione Europea C 310 del 16 dicembre 2004.

30. *Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei Trattati che istituiscono le Comunità Europee e del Trattato che istituisce un Consiglio Unico ed una Commissione Unica delle Comunità Europee – Trattato*, Bruxelles, 22 luglio 1975 [marrë nga <http://europa-lex.eu/it/treaties/index.htm#founding>].

31. *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi* [marrë nga <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>].

32. *Trattato EURATOM* (marrë nga http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_XM_0234_link111.pdf).

33. *Trattato sull'Unione europea* (versione consolidata) [marrë nga <http://europa-lex.eu/it/treaties/index.htm#founding>].

34. *Versioni i konsoliduar i Traktateve të Bashkimit European dhe Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit European*, Botim i Ministrisë së Integritimit European të RSH, Tiranë, 2011.

Jurisprudencë

1. Çështja *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA* – Vendimi i GJED C-106/77 [1978].

2. Çështja *Capferer vs. Schlanck and Schick* – Vendimi i GJED C-234/04 [2006].

3. Çështja *Flaminio Costa v. ENEL* – Vendimi i GJED C-6/64 [1964].

4. Çështja *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* – Vendimi i GJED C-11/70 [1970].

5. Çështja *Komisioni vs. Republikës së Francës* – Vendimi i GJED C-167/73 [1974].

6. Çështja *NV Van Gend en Loos vs. Administrata Tatimore hollandeze* – Vendimi i GJED C-26/62 [1963].

7. Deklarata *DTC 1/2004* e Gjykatës Kushtetuese spanjolle.
8. Urdhri i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.291/1991*.
9. Urdhri i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.425/1998*.
10. Vendimi *2004-505 DC – 19.11.2004* i Këshillit Kushtetues francez.
11. Vendimi i dytë i Gjykatës Kushtetuese të Republikës Çeke mbi Traktatin e Lisbonës – i datës 2 nëntor 2009.
12. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese bullgare *nr.7/2006*.
13. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BverfG, 2 BvE 2/08 – 30.06.2009*.
14. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane *BverfGE – 05.04.1952*.
15. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane *BVerfGE 30,1 – 15.12.1970*.
16. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BVerfGE 37, 271 [1974]* – i njohur si “*Solange I*”.
17. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BverfGE 73, 339 [1986]* – i njohur si “*Solange II*”.
18. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Federale gjermane *BverfGE 89, 155 [1993]* – i njohur si “*Vendimi i Maastricht-it*”.
19. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Polake, *27 prill 2005, P 1/05*.
20. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.1146/1988*.
21. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.134/2002*.
22. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.170/1984*.
23. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.183/1973*.
24. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.2/2004*.
25. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.203/1989*.
26. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.29/1998*.
27. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.35/1997*.
28. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.366/1991*.
29. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Italisë *nr.459/1989*.
30. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës Çeke *Pl. US 50/04*.

- 31.** Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë *nr.31/2003*.
- 32.** Vendimi i Këshillit Kushtetues francez i datës 09.04.1992.
- 33.** Vendimi i Këshillit Kushtetues francez *nr.2007-560 DC i 20 dhjetorit 2007*.
- 34.** Vendimi i parë i Gjykatës Kushtetuese të Republikës Çeke mbi Traktatin e Lisbonës – i datës 26 nëntor 2008.
- 35.** Vendimi i dytë i Gjykatës Kushtetuese të Republikës Çeke mbi Traktatin e Lisbonës – i datës 2 nëntor 2009.