

Kushtetuta e Kosovës

– një djathë zviceran

Nevoja për një proces transparent dhe gjithëpërfshirës gjatë ndryshimeve kushtetuese

Përmbledhje Ekzekutive

15 Qershori 2011, shënon tre vjetorin e hyrjes në fuqi të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Si akti më i lartë politik dhe juridik i shtetit më të ri, Kushtetua u përgatit dhe u miratua përmes një procesi të përshtetuar dhe në përgjithësi të mbyllur. Atë e hartuan një numër i vogël i ekspertëve vendorë që vazhdimisht ishin nën mbikëqyrjen e ekspertëve ndërkombëtarëve, të cilët u siguruan që dispozitat e saj të jenë në përputhje të plotë me Pakon e Ahtisarit. Gjatë përgatitjes së draft kushtetutës, brenda tri javëve u organizuan edhe konsultime publike me qytetarët dhe shoqërinë civile. Të organizuara në hapësira të papërshtatshme, pa sensibilizim dhe njoftim adekuat të qytetarëve, me kufizime të shumta në aspektin kohor ishte e qartë që konsultimet publike synonin të përmbushnin vetëm një aspekt formal të procesit të përgatitjes së projekt-kushtetutës. Edhe deputetët e Kuvendit u privuan nga e drejta për të marrë fjalën dhe për të diskutuar për projekt-kushtetutën. Madje atyre iu mohua edhe e drejta e votës, duke e miratuar atë vetëm formalisht, me aklamacion dhe pa ndonjë ceremoni të veçantë. Por, shpejt u bë e qartë se Kushtetuta e re e Kosovës kishte shumë zbrazëtira dhe paqartësi juridike që do të shkaktonin pengesa në konsolidimin e shtetit të ri dhe funksionimin efikas të institucioneve shtetërore. Por me gjithë zbrazëtirat dhe paqartësitë e evidentuara, ndryshimi dhe plotësimi i Kushtetutës nuk ishte prioritet deri në momentin kur partitë më të mëdha u ballafaquan me ngërçin politik rreth zgjedhjes së Presidentit. Si rezultat, vetëm disa ditë pas marrëveshjes në mes të PDK, LDK dhe AKR për dalje nga kriza institucionale dhe rezolutës së miratuar në Kuvend për të mbështetur atë, procesi i ndryshimit të Kushtetutës tashmë ka filluar. Instituti GAP përmes kësaj analize rekomandon që Komisioni përgjegjës duhet të organizojë një seri të dëgjimeve publike, ku ekspertë të pavarur nga bota akademike, institutet e specializuara (*think tanks*), organizatat e shoqërisë civile dhe qytetarët e interesuar do të ofronin vërejtjet dhe rekomandimet e tyre. Gjithashtu, udhëheqësia e Kuvendit duhet të sigurohet që raporti me amandamentet e propozuara nga Komisioni të debatohet dhe amandamentet e propozuara të votohen një nga një sipas procedurës së definuar në paragrafin 2 të nenit 144 të Kushtetutës. Hapja e procesit dhe një mbështetje më e madhe për Kushtetutën e re do të bëjë që ky dokument të marrë pronësinë vendore dhe të mos konsiderohet si u huaj dhe i imponuar. Në të ardhmen, ndryshimet e mëdha kushtetuese nuk duhet ti lihen si e drejtë vetëm partive në pushtet apo koalicioneve qeverisëse, por për të të vendoset me referendum.

I. HYRJE

Më 15 qershor 2011 bëhen tri vjet nga hyrja në fuqi e Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Megjithatë, 9 prilli, dita kur deputetët e Kuvendit të Kosovës formalisht e miratuan atë, vazhdon të konsiderohet si Dita e Kushtetutës. E përgatitur me një proces të përshpejtuar, Kushtetuta ishte më shumë produkt i një procesi të gjatë negociator dhe propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës, se sa “shprehje e vullnetit të sovranit”.

Edhe pse e proklamuar nga komisioni kushtetues si projekt-kushtetutë demokratike, koncize, e shkurtër dhe e qartë, procesi i hartimit dhe miratimit të saj nuk ka qenë gjithëpërfshirës dhe transparent. Me gjithë diskutimet publike të organizuara “sa për sy e faqe”, në procesin e hartimit të Kushtetutës nuk është treguar gatishmëri për përfshirjen e vërejtjeve dhe sugjerimeve që erdhën nga shoqëria civile dhe ekspertët e pavarur. Për më tepër qytetarët e Kosovës si bartës të sovranitetit, nuk mundën të ushtrojnë vullnetin e tyre politik as përmes përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, deputetëve të Kuvendit, të cilët pa debat dhe pa votim e miratuan me aklamacion Kushtetutën.

Në fund, Kushtetuta e Kosovës si akti më i lartë juridik dhe politik i shtetit, doli të jetë një dokument voluminoz me 14 kapituj dhe 162 nene. Për nga përmbajtja, Kushtetuta e Kosovës konsiderohet si ndër më të avancuarat në botë, në aspektin e respektimit të të drejtave të njeriut, përfaqësimit të minoriteteve etnike dhe grupeve tjera shoqërore. Por, vetëm pas disa muajve të hyrjes në fuqi, institucionet e shtetit filluan të ballafaqohen me një sërë problemesh si pasojë e zbrazëtirave dhe paqartësive juridike të dispozitave të Kushtetutës.

Si tek një pjesë e akterëve politik, ashtu edhe tek organizatat e shoqërisë civile dhe ekspertët e pavarur vazhdimisht ka ekzistuar bindja se Kushtetuta duhet rishikuar, ndryshuar dhe plotësuar. Por me gjithë zbrazëtitrat dhe paqartësitë e evidentuara, ndryshimi dhe plotësimi i Kushtetutës nuk ishte prioritet deri në momentin kur partitë më të mëdha u ballafaquan me ngërçin politik rreth zgjedhjes së Presidentit, që rrezikoi të shtyjë vendin drejt krizës institucionale dhe zgjedhjeve të parakohshme. Si rezultat, vetëm disa ditë pas marrëveshjes në mes të PDK, LDK dhe AKR për dalje nga kriza rreth zgjedhjes së Presidentit, dhe rezolutës së miratuar në Kuvend për të mbështetur atë, procesi i ndryshimit të Kushtetutës tashmë ka filluar.

Kjo analizë e Institutit për Studime të Avancuara GAP synon të ofrojë një pasqyrë të procesit të hartimit dhe miratimit të Kushtetutës dhe problemet që e karakterizuan atë. Gjithashtu, në këtë analizë do shpalosen disa nga zbrazëtitrat dhe dispozitat e pa qarta të Kushtetutës që shkaktuan probleme në funksionimin e institucioneve dhe në disa raste u përballen me aktvendimet e Gjykatës Kushtetuese. Edhe pse zbrazëtitrat e Kushtetutës

nuk janë direkt të lidhura me mënyrën si është hartuar ajo, ne besojmë se një proces më transparent dhe më gjithëpërfshirës i ndryshimit dhe plotësimit të saj, do të ndikonte në përmirësimin e dokumentit të Kushtetutës. Analizën do ta përmbyllim me rekomandime konkrete rreth procesit që duhet ndjekur për ndryshimin dhe plotësimin e Kushtetutës dhe çështjeve kryesore që duhet të adresohen.

II. PROCESI I HARTIMIT DHE MIRATIMIT TË KUSHTETUTËS

Vetëm dy ditë pas shpalljes së pavarësisë, Presidenti i Kosovës në pajtim me propozimin gjithëpërfshirës për statusin e Kosovës, të Emisarit Special të Kombeve të Bashkuara, Ahtisaarit, mandatoi Komisionin Kushtetues për hartimin e Kushtetutës së re të Kosovës. Komisioni përbëhej nga përfaqësues të partive politike, si dhe ekspertë vendorë dhe ndërkombëtarë, të cilët të ndarë në 10 grupe punuese hartuan projekt-kushtetutën e vendit.

Edhe pse i nisur si proces në vitin 2007, projekt-kushtetuta u finalizua nga komisioni kushtetues në më pak se dy muaj, pas marrjes së mandatit nga Presidenti. Në kuadër të kësaj periudhe kohore përfshihet procesi i hartimit të projekt-kushtetutës si dhe të ashtuquajturat “konsultime publike” të komisionit kushtetues me botën akademike, ekspertët e pavarur, shoqërinë civile dhe qytetarët. Edhe pse projekt-kushtetuta ishte në diskutim publik për vetëm tri javë, komisioni kushtetues pretendon se gjatë takimeve me qytetarë, tryezave, debateve televizive, dhe komunikimit me postë elektronike, ka pranuar me mijëra komente, sugjerime dhe rekomandime nga te cilat 35% janë përfshirë plotësisht ose pjesërisht në tekstin e kushtetutës.

Por, realiteti ishte krejt ndryshe. Procesi i përgatitjes së projekt-kushtetutës në kuadër të komisionit kushtetutës ishte i mbyllur, i drejtuar nga një grup i kufizuar ekspertësh rreth grupit negociator dhe i mbikëqyrur nga përfaqësues të instancave ndërkombëtare. Përmbajtja e projekt-kushtetutës në masë të madhe u ndikua nga propozimi gjithëpërfshirës i emisarit të Kombeve të Bashkuara për zgjidhjen e statusit të Kosovës, andaj pjesë të tëra të saj të përgatitura në New York dhe Bruksel as që ishin objekt diskutimi në komisionin kushtetues. Gjithashtu, në bazë të kompetencave të përcaktuara në Pakon e Ahtisarit, përfaqësuesi i ICO, Pieter Faith e bëri certifikimin e projekt-kushtetutës para se ajo të dorëzohej për miratim në Kuvend.

Edhe pse qytetarët, shoqëria civile dhe ekspertët e pavarur vendorë e kishin të qartë që pjesë të tëra të Kushtetutës ishin servuar të gatshme dhe si të tilla ishin të padiskutueshme, pjesë të tjera të rëndësishme të projekt-kushtetutës mund të përmirësoheshin. Por mënyra e konsultimit me qytetarët, shoqërinë civile dhe ekspertët e pavarur, krijoi përshtypjen se komisioni kushtetues kishte për synim të përmbushte vetëm një aspekt formal të procesit të përgatitjes së Kushtetutës.

Të organizuara në hapësira të papërshtatshme, pa sensibilizim dhe njoftim adekuat të qytetarëve, me kufizime të shumta në aspektin kohor,

konsultimet publike nuk krijojnë një ambient të përshtatshëm ku qytetarët do të mund të shpalosnin shqetësimet e tyre dhe të ofronin sugjerime që do të ndikonin në përmirësimin dhe avancimin e projekt-kushtetutës. Andaj, pretendimet e komisionit kushtetues se me mijëra rekomandime dhe sugjerime të qytetarëve, shoqërisë civile dhe ekspertëve janë shqyrtuar dhe përfshirë në tekstin e projekt-kushtetutës, nuk duken shumë bindëse, veçanërisht kur kemi parasysh kufizimet kohore që karakterizuan tërë procesin e hartimit dhe miratimit të Kushtetutës.

Një fakt tjetër shqetësues në procesin e hartimit dhe miratimit të Kushtetutës, është fakti që miratimit dhe nënshkrimit formal të projekt-kushtetutës nga komisioni kushtetues, iu kushtuar më shumë rëndësi dhe solemnitet, se miratimit të Kushtetutës nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Madje, në ceremoninë e nënshkrimit të projekt-kushtetutës dhe dorëzimit tek Presidenti, tekstualisht u theksua se puna mbaroi dhe pritet vetëm miratimi formal nga Kuvendi.

Që qytetarët, shoqëria civile, ekspertët e pavarur dhe njohës të çështjeve kushtetuese nuk arritën të adresojnë në masën e duhur vërejtjet dhe sugjerimet ishte më se e qartë. Por befasues ishte fakti që në seancën e jashtëzakonshme të Kuvendit të Republikës së Kosovës për miratimin e projekt-kushtetutës nga kjo e drejtë u privuan edhe deputetët, si zyrtarët e vetëm publik që zgjedhen direkt nga qytetarët. Deputetët e Kuvendit jo vetëm që u privuan nga e drejta për të marrë fjalën dhe për të diskutuar për projekt-kushtetutën, por atyre iu pamundësua të vënë në funksion mekanizmin kryesor në punën e tyre, votën. Siç edhe ishte planifikuar dhe potencuar dy ditë më herët, Kushtetuta e Kosovës u miratua nga Kuvendi më 9 Prill 2008, vetëm formalisht dhe atë me aklamacion.

III. ZBRAZËTIRAT E KUSHTETUTËS DHE SFIDAT NË INTERPRETIMIN E DISPOZITAVE TË SAJ

Vetëm disa muaj pas hyrjes në fuqi, u bë e qartë se Kushtetuta e re e Kosovës kishte shumë zbrazëtira, improvizime dhe paqartësi juridike që do të shkaktonin pengesa në konsolidimin e shtetit të ri dhe funksionimin efikas të institucioneve shtetërore. Dispozitat e Kushtetutës karakterizohen me kontradikta, jo konsistencë, dykuptimësi, paqartësi të koncepteve dhe nocioneve si dhe lëshime terminologjike të cilat shkaktojnë vështirësi të mëdha në interpretimin e drejtë gjatë zbatimit në praktikë. Për të ilustruar lëshimet dhe zbrazëtirat e Kushtetutës do të analizojmë paqartësitë juridike dhe kontradiktat në disa nga dispozitat e saj.

Paqartësitë dhe kontradiktat në mes të dispozitave të Kushtetutës nisin që nga preambula dhe dy nenet e para të saj, ku trajtohet çështja e shtetësisë dhe sovranitetit. Sipas nenit 2 të Kushtetutës, "Sovraniteti i Republikës së Kosovës buron nga populli, i takon popullit dhe ushtrohet, në pajtim me Kushtetutën, nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur, me referendum, si dhe në forma të tjera, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute". Por dispozitat

përfundimtare dhe kalimtare të Kushtetutës, mohojnë ushtrimin e sovranitetit nga populli, dhe në masë të madhe atë ia bartin institucioneve ndërkombëtare në vend, dhe njëkohësisht relativizojnë cilësorin “akt suprem juridik dhe politik” të Kushtetutës.

Sipas nenit 143, paragrafi 2 “Dispozitat e Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 mars 2007 kanë epërsi ndaj të gjitha dispozitave të tjera ligjore në Kosovë”, ku logjikisht përfshihet edhe Kushtetuta si akti më i lartë juridik. Ndërsa neni 147 në anën tjetër specifikon që “Asnjë autoritet i Republikës së Kosovës nuk ka juridiksion të rishikojë, të pakësojë ose në ndonjë mënyrë të kufizojë mandatin, kompetencat dhe detyrimet e (Përfaqësuesit Civil Ndërkombëtar) të përcaktuara në nenin 146. Për më tepër, e drejta e sovranit për të ushtruar vullnetin e tij me referendum e garantuar me nenin 2, relativizohet dukshëm me dispozitat e neni 81, ku thuhet se “asnjëri nga ligjet me interes vital, nuk mund t’i nënshtrohet referendumit”.

Paqartësi dhe kontradikta evidentohen edhe në dispozitat për Kuvendin e Republikës së Kosovës, si institucioni i vetëm i zgjedhur direkt nga qytetarët. Neni 67 që rregullon çështjen e nënkryetarëve të Kuvendit, në paragrafin 4 specifikon që një nga pesë nënkryetarët zgjedhet nga komuniteti jo shqiptar dhe jo serb, por nuk sqaron formën e zgjedhjes dhe çështjen e rotacionit, e madje nuk ofron bazën kushtetuese për definimin e kësaj procedure në aktet tjera si Rregullorja e Kuvendit. Sipas paragrafit 6 të nenit të njëjtë “Kryesia është përgjegjëse për funksionimin administrativ të Kuvendit në mënyrën e përcaktuar me Rregulloren e Punës të Kuvendit”, por megjë nuk ka përkufizuar termin “administrativ” në kuptimin e fushëveprimit, Kuvendi vazhdon të përballlet me vështirësi në interpretimin e drejtë të kësaj dispozite.

Dy paragrafët e nenit 75 të Kushtetutës që trajtojnë çështjen e imunitetit të deputetëve gjithashtu kanë zbrazëtira të cilat krijojnë dykuptimësi dhe vështirësi në interpretim. Derisa paragrafi 1 u garanton deputetëve imunitet të plotë nga ndjekja penale për paditë civile ose shkarkimin për veprimet dhe vendimet brenda fushëveprimit dhe përgjegjësive si deputetë, krijon paqartësi rreth asaj se çfarë përfshihet në kuadër të përkufizimit “fushëveprim dhe përgjegjësi e deputetit”. Ndërsa paragrafi 2 nuk e definon si duhet çështjen kur deputeti mund të ndalohet dhe arrestohet, dhe njëkohësisht nuk ofron bazën juridike për definimin e kësaj çështje në Ligjin për Deputetët dhe Rregulloren e Kuvendit. Edhe pse kjo çështje në detaje është rregulluar me Ligjin për Deputetët dhe Rregulloren e Kuvendit, forma e rregullimit është kontestuar në disa raste, me arsyetimin se nuk janë interpretuar drejt paragrafët e nenit 75 të Kushtetutës.

Neni 86 ku definohe procedurat për zgjedhjen e Presidentit të shtetit, përmban shumë paqartësi dhe kontradikta brenda paragrafëve të tij, duke lejuar kështu dykuptimësi dhe hapësirë për interpretime të ndryshme. Paqartësitë dhe dykuptimësitë në paragrafët 4 dhe 6 të këtij neni, të cilët përcaktojnë procedurën e votimit, u bënë mollë sherri pas zgjedhjes së

Presidentit nga Kuvendi në vitin 2011 dhe rrezikuan seriozisht shpalljen e zgjedhjeve të reja. Situata u zgjidh, vetëm pas interpretimit të dispozitave të këtij neni nga Gjykata Kushtetuese, e cila me aktgjykim e shpalli procedurën e zgjedhjes së Presidentit jo kushtetuese.

Dispozitat që ndërlidhen me zgjedhjen e qeverisë dhe kompetencat e Kryeministrit gjithashtu bien ndesh me njëra tjetrën, së paku për nga aplikimi i drejtë i parimeve demokratike. Derisa paragrafët 3 dhe 4 të nenit 95 të Kushtetutës parashohin që Qeveria (Kryeministri dhe ministrat) konsiderohet e zgjedhur nëse merr shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit, paragrafi 4 i nenit 94, i jep kompetencë Kryeministrit të ndërrojë në çdo kohë ministrat, pa pëlqimin e Kuvendit, duke relativizuar në minimum rëndësinë e miratimit të kabinetit qeveritar nga Kuvendi.

Madje, edhe paragrafi 1 i nenit 95 lejon hapësirë për interpretime të ndryshme kur thotë se “Pas zgjedhjeve, Presidenti i Republikës së Kosovës i propozon Kuvendit kandidatin për Kryeministër, në konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë. Fjalët *“shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë”* lejojnë interpretimin sipas të cilit, kandidati për kryeministër (mandatari) mund të jetë edhe nga radhët e partisë së dytë apo tretë për nga numri i ulëseve të fituara në Kuvend, nëse bindin Presidentin se kanë *“shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë”*. Për më tepër ky formulim bie ndesh me paragrafin e fundit të këtij neni, që trajton rastet e dorëheqjes së Kryeministrit, e ku thuhet se “Presidenti i Republikës së Kosovës, në konsultim me *partitë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën në Kuvend*, mandaton kandidatin e ri, për të formuar Qeverinë”.

Paqartësitë juridike dhe zbrazëtitat e ngjashme që hasen në dispozitat e Kushtetutës rezultuan me konfuzion edhe gjatë hartimit dhe miratimit të ligjeve nga Kuvendi, për shkak se dispozitat që shërbejnë si bazë kushtetuese e ku duhet të thirren dispozitat e ligjeve, krijonin dykuptimësi dhe interpretimet të ndryshme. Këtë e vërteton edhe numri i madh i rasteve kur interpretimet e ligjeve dhe akteve të tjera juridike në aktvendimet e gjykatave të rregullta janë sfiduar dhe referuar për interpretim përfundimtar në Gjykatën Kushtetuese.

Problemin e dykuptimësisë së dispozitave të Kushtetutës dhe hapësirës për interpretime të ndryshme e ilustron më së miri procedura e zgjedhjes së Behxhet Pacollit si President të shtetit. Edhe pse Gjykata Kushtetuese e shpalli vendimin për zgjedhjen e z.Pacolli jokushtetutes, dy gjyqtarët ndërkombëtarë të Gjykatës Kushtetuese nuk u pajtuan me aktvendimin. Në mendimin e tyre mospajtues, dy gjyqtarët ndërkombëtarë ofruan një interpretim ndryshe të dispozitave të nenit 86, që nuk dallonte shumë nga interpretimi fillestar që bëri Kuvendi me rastin e zgjedhjes së Presidentit. Mospajtimet në mënyrën e interpretimit të dispozitave të Kushtetutës, madje edhe përbrenda Gjykatës, janë indikator i qartë i zbrazëtirave dhe paqartësive juridike që karakterizojnë disa nga nenet e Kushtetutës.

Që nga themelimi i saj në vitin 2009, Gjykata Kushtetuese është thirrur të interpretojë dispozitat e Kushtetutës dhe të vlerësojë kushtetutshmërinë e vendimeve të institucioneve shtetërore dhe publike, në shumë raste. Përderisa një pjesë të mirë të kërkesave i ka konsideruar si të papranueshme, në shumë raste ka konstatuar shkeljen e dispozitave të Kushtetutës. Edhe pse Gjykata Kushtetuese ka mandat vetëm për të interpretuar dispozitat e Kushtetutës ashtu si janë, befasues mbetet fakti se në asnjë aktvendim të Gjykatës Kushtetuese, madje as në rastin e aktvendimit rreth procedurës së zgjedhjes së z.Pacolli si President të shtetit, Gjykata Kushtetuese asnjëherë të vetme nuk thekson në mënyrë eksplicite e as nuk aludon në paqartësitë juridike dhe mangësitë e dispozitave të Kushtetutës.

IV. SI DUHET TË JETË PROCESI I NDRYSHIMIT DHE PLOTËSIMIT TË KUSHTETUTËS?

Si për nga proceset që i paraprinë ashtu edhe për nga metodologjia e hartimit dhe përmbajtja, Kushtetuta e Kosovës paraqitet si akt *sui generis*, që nuk pasqyron në masë të duhur specifikat që e karakterizojnë shtetin e sapoformuar. Zbrazëtitë dhe paqartësitë që e bëjnë të vështirë zbatimin e Kushtetutës në praktikë, të vëna në pah nga ekspertë të pavarur dhe njohës të çështjeve kushtetuese që nga miratimi i saj, tashmë kanë bindur pjesën dërmuese të spektrit politik se hapja e procesit të ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës është e domosdoshme.

Por, si për nga procedurat e përcaktuara me dispozitat e Kushtetutës ashtu edhe për nga kompleksiteti i situatës politike në vend, ndryshimi dhe plotësimi i Kushtetutës nuk do të jetë proces i lehtë. Së pari, për shkak se ndryshimi dhe plotësimi i Kushtetutës kërkon miratimin e dy të tretave (2/3) të të gjithë deputetëve të Kuvendit, përfshirë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit që përfaqësojnë komunitetet jo shumicë. Së dyti, për shkak të diversitetit të qëndrimeve të partive parlamentare rreth dispozitave të cilat duhet ndryshuar dhe plotësuar. Dhe së treti, për shkak se, dispozitat përfundimtare dhe kalimtare të Kushtetutës, respektivisht nenet 143 dhe 147 që nuk lejojnë hapësirë për ndryshime substanciale, nuk do të mundësojnë përmbushjen e pritjeve që mund të kenë qytetarët dhe disa subjekte politike.

Si pjesë e marrëveshjes së liderëve të partive në pushtet PDK dhe AKR si dhe partisë opozitare LDK, që u formalizua përmes një rezolute të miratuar nga Kuvendi, procesi i ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës duhet të përmbyllet brenda 6-9 muajve nga data e themelimit të Komisionit për ndryshimin e Kushtetutës. Neni 144 i Kushtetutës përcakton se Qeveria, Presidenti apo $\frac{1}{4}$ e deputetëve të Kuvendit, sipas Rregullores së Kuvendit, mund të propozojnë ndryshime në Kushtetutë.

Por, edhe pse Rregullorja nuk specifikon formën e procedimit të amendamenteve të propozuara në Kuvend, në seancën plenare të datës 22 prill, Kuvendi formoi komision parlamentar i cili do të udhëheq procesin e ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës. Edhe pse do të ishte me rëndësi që proceduralisht, procesi të nisët nga Presidenti i shtetit si përfaqësues i "unitetit të popullit", i cili do të drejtohej Kuvendit me kërkesën për formimin e një komisioni *ad hoc* për ndryshimin dhe plotësimin e Kushtetutës, situata qëndron ndryshe.

Kredibiliteti i procesit të ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës u dëmtua që në fillim, me rastin e parashtrimit të kërkesës (mocionit) për formimin e komisionit në Kuvend. Kërkesën për formimin e komisionit e parashtruan kryetarët e grupeve parlamentare, dhe atë duke u bazuar në pikën 2 dhe 3 të rezolutës së miratuar nga Kuvendit në mbështetje të marrëveshjes në mes të PDK, LDK dhe AKR. Por si rregull, Kuvendi nuk themelon komisione për çështje të posaçme, duke u bazuar në rezoluta, dhe këtë mund ta bëjë vetëm duke u bazuar në paragrafin 2 të nenit 77 të Kushtetutës dhe dispozitat e nenit 71 të Rregullores së Kuvendit.

Për më tepër, deri më tani së paku publikisht, nuk janë zhvilluar konsultime me partitë parlamentare, në lidhje me fushëveprimin e këtij komisioni (mandatin), kërkesës zyrtare për formimin e komisionit nuk iu bashkëngjit propozim mandati. Madje, gjatë shqyrtimit të kërkesës në Kuvend as që u diskutua për fushëveprimin dhe kufizimet, respektivisht dispozitat që mund të jenë objekt i shqyrtimit nga komisioni gjatë këtij procesi.

Duket se në Kuvend ka ekzistuar mendimi se mandatin e komisionit e përcakton pika 2 e marrëveshjes në mes të PDK, LDK dhe AKR, ku thuhet se do të formohet një Komision për Reformën e Zgjedhjeve Presidenciale, që të hartojë vetëm amendamentet e nevojshme kushtetuese në mënyrë që Presidenti të zgjedhet drejtpërdrejt nga populli. Por, deklaratat e fundit të Kryeministrit dhe të përfaqësuesit të ICO, për shqyrtimin e mundësisë së rishikimit të dispozitave kushtetuese që ndërlidhen me mbikëqyrjen e pavarësisë, mund ta ndërlikojnë situatën.

Andaj, krijimi i komisionit për ndryshimin dhe plotësimin e Kushtetutës pa një mandat të qartë, e bënë këtë proces të vështirë dhe të paparashikueshëm. Gjithashtu, mos kufizimi i mandatit të komisionit, rrezikon krijimin e një precedenti apo praktike negative, sipas së cilës, nëse partitë në pushtet sigurojnë numrat në Kuvend, Kushtetuta mund të ndryshohet dhe plotësohet lehtë. Për të evituar situatat e tilla, duhet krijuar si praktikë, që ndryshimet rrënjësore të Kushtetutës, respektivisht dispozitat me rëndësi esenciale për vendin, të ndryshohet vetëm me referendum, duke u thirrur në nenin 2 të Kushtetutës.

Në anën tjetër, përbërja e komisionit, fushëveprimi, afatet kohore dhe shkalla e përfshirjes së akterëve relevant do të determinojnë në masë të

madhe suksesin e procesit të ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës. Tani, pas formimit, është me rëndësi esenciale që komisioni të përgatis një plan të detajuar të veprimit, ku do të definohen të gjitha aktivitetet që do të ndërmerren nga komisioni në procesin e shqyrtimit të dispozitave të Kushtetutës dhe përgatitjes së amendamenteve. Kuvendi, duhet të sigurohet që komisionit ti vë në dispozicion gjithë mbështetjen e nevojshme teknike dhe profesionale për përmbushjen e mandatit të tij me sukses.

Edhe pse komisioni përbëhet vetëm nga deputetë të Kuvendit, për dallim nga procesi i përgatitjes dhe miratimit të Kushtetutës tri vite më parë, duhet të mundësohet përfshirje sa më të madhe të të gjithë akterëve relevant në të gjitha fazat e procesit. Gjatë shqyrtimit të dispozitave të Kushtetutës dhe para përgatitjes së amendamenteve, komisioni duhet të konsultohet fillimisht me institucionet përkatëse shtetërore dhe publike (qendrore dhe lokale) të cilat preken nga dispozitat specifike në shqyrtim si dhe të analizojë aktvendimet e Gjykatës Kushtetuese, që kanë në fokus dispozitat në fjalë.

Më pas komisioni do të duhej të organizojë një seri të dëgjimeve publike brenda apo jashtë selisë së Kuvendit, ku ekspertë të pavarur nga bota akademike, institutet e specializuara (*think tanks*), organizatat e shoqërisë civile dhe qytetarët e interesuar do të ofronin vërejtjet dhe rekomandimet e tyre, për ndryshimin dhe plotësimin e dispozitave të Kushtetutës, për të cilat është mandatuar komisioni.

Pasi të kenë përfunduar dëgjimet publike konsultative, komisioni duhet të përgatisë raportin me amendamentet e propozuara. Raporti përfundimtar me amendamente do të duhej të shqyrtohet dhe miratohet në komisionin ad hoc. Raportit do të duhej ti bashkangjitet edhe mendimi i pakicës në komision, të cilët nuk pajtohen me amendamentet e miratuara në komision. Raporti përfundimtar i komisionit, më pas do të dorëzohet tek Kryetari i Kuvendit.

Duke u bazuar në paragrafin 3 të nenit 144 të Kushtetutës, Kryetari i Kuvendit e dërgon raportin e komisionit me amendamentet e propozuara, në Gjykatën Kushtetuese për të vlerësuar paraprakisht nëse ndryshimet e propozuar nuk pakësojnë ndonjë nga të drejtat dhe liritë e përcaktuara në Kapitullin II të Kushtetutës. Pasi të marrë përgjigje nga Gjykata Kushtetuese, Kryetari i Kuvendit përmes Kryesisë së Kuvendit e referon raportin me amendamente bashkë me mendimin e Gjykatës Kushtetuese për shqyrtim dhe miratim në seancën plenare.

Për dallim nga procedura e ndjekur tri vite më parë, kësaj radhe, udhëheqësia e Kuvendit duhet të sigurohet që raporti me amendamentet e propozuara nga komisioni për ndryshimin dhe plotësimin e Kushtetutës, të debatohet dhe amendamentet e propozuara të votohen një nga një sipas procedurës së definuar në paragrafin 2 të nenit 144 të Kushtetutës. Anëtarët e komisionit të cilët nuk janë pajtuar me amendamentet e propozuara nga komisioni, gjatë seancës plenare nuk mund të propozojnë amendamente

alternative për dispozitat e njëjta, përveç nëse sigurojnë mbështetjen $\frac{1}{4}$ së deputetëve të Kuvendit (30 deputetë), siç përcaktohet në paragrafin 1 të nenit 144. Pasi të kenë marrë numrin e nevojshëm të votave në Kuvend, ndryshimet dhe plotësimet e propozuara për Kushtetutën e Kosovës, konsiderohen të miratuara.

V. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

PËRFUNDIME

1. Procesi i përgatitjes së projekt-kushtetutës në kuadër të komisionit kushtetues tri vite më parë ishte i mbyllur, i drejtuar nga një grup i kufizuar ekspertësh rreth grupit negociator dhe i mbikëqyrur nga përfaqësues të instancave ndërkombëtare.
2. Konsultimet publike me qytetarët, shoqërinë civile dhe ekspertët e pavarur, gjatë hartimit të projekt kushtetutës kishin për synim përmbushjen e vetëm një aspekt formal të procesit të përgatitjes së Kushtetutës, dhe komisioni kushtetues nuk tregoi gatishmëri për përfshirjen e vërejtjeve dhe sugjerimeve nga ekspertët e pavarur të botës akademike, shoqëria civile dhe qytetarët e zakonshëm.
3. Tri vite pas hyrjes në fuqi u evidentua se Kushtetuta kishte shumë zbrazëtira, improvizime dhe paqartësi juridike, kontradikta, jo konsistencë, dykuptimësi, paqartësi të koncepteve dhe nocioneve si dhe lëshime terminologjike të cilat shkaktojnë vështirësi të mëdha në interpretimin e drejtë gjatë zbatimit në praktikë.
4. Si për nga proceset që i paraprinë ashtu edhe për nga metodologjia e hartimit dhe përmbajtja, Kushtetuta e Kosovës paraqitet si akt *sui generis*, që nuk pasqyron në masë të duhur specifikat që e karakterizojnë shtetin e sapoformuar. Andaj, hapja e procesit të ndryshimit dhe plotësimit të Kushtetutës është e domosdoshme.

REKOMANDIMET

1. Komisioni të përgatis një plan të detajuar të veprimit, ku do të definohen të gjitha aktivitetet që do të ndërmerren nga komisioni në procesin e shqyrtimit të dispozitave të Kushtetutës dhe përgatitjes së amandamenteve.
2. Komisioni të sigurohet që gjatë shqyrtimit të dispozitave të Kushtetutës dhe para përgatitjes së amandamenteve, të konsultohet fillimisht me institucionet përkatëse shtetërore dhe publike (qendrore dhe lokale) të

cilat preken nga ato dispozita si dhe të analizojë aktvendimet e Gjykatës Kushtetuese, që kanë në fokus dispozitat në fjalë.

3. Komisioni të organizojë një seri të dëgjimeve publike brenda apo jashtë selisë së Kuvendit, ku ekspertë të pavarur nga bota akademike, institutet e specializuara (*think tanks*), organizatat e shoqërisë civile dhe qytetarët e zakonshëm do të ofronin vërejtjet dhe rekomandimet e tyre, për ndryshimin dhe plotësimin e dispozitave të Kushtetutës, për të cilat është mandatuar komisioni.

4. Për dallim nga procedura e ndjekur tri vite më parë, udhëheqësia e Kuvendit të sigurohet që raporti me amendamentet e propozuara nga komisioni për ndryshimin dhe plotësimin e Kushtetutës, të debatohet dhe amendamentet e propozuara të votohen një nga një sipas procedurës së definuar në paragrafin 2 të nenit 144 të Kushtetutës.



Instituti për Studime të Avancuara GAP është një Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Instituti për Studime të Avancuara GAP përkrahet nga:



Kjo analizë është përkrahur nga:

