



Kingdom of the Netherlands

# VENDIMI 38/2022 I GJYKATËS KUSHTETUESE, MODELE REFERUESE DHE IMPAKTI LIGJOR

*Krijimi i garancive ligjore mbi të drejtës e votës për emigrantët*

***Dokument politikash***

Dokument politikash

---

**VENDIMI 38/2022 I GJYKATËS KUSHTETUESE,  
MODELE REFERUESE DHE IMPAKTI LIGJOR**  
*Krijimi i garancive ligjore mbi të drejtës e votës për emigrantët*

---

Tiranë, 2023

*Ky publikim i Institutit të Studimeve Politike (ISP) u realizua në kuadër të projektit C1 - BE - NPA, 'Përmirësimi i Debatit mbi Politikën dhe Përgjegjshmërinë për Përbushjen e të Drejtave Bazë, nëpërmjet krijimit të Platformës së Negocimit të Cluster 1 Albania',*

*zbatuar nga katër organizata shqiptare: Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qeverisjes, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Instituti për Studime Politike dhe Instituti Shqiptar i Shkencës, me mbështetjen financiare të Ambasadës së Mbretërisë së Holandës në Tiranë.*

*Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument politikash janë ato të Institutit për Studime Politike (ISP) dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorëve dhe/ose organizatave zbatuese.*

Autore

**Prof. Asoc. Dr. Nadia Peto (Rusi)**

**Eksperte**

**Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës**

**Hyrja dhe rishikimi i dokumentit**

Instituti i Studimeve Politike

*All rights are reserved to the author. No part of this publication may be reproduced without his permission and reference.*

Autor: ©Institutit i Studimeve Politike  
Rr. "Luigj Gurakuqi", Shkalla A, Pall.89, Ap 16, Tirana 1001  
E-mail: [contactaips@isp.com.al](mailto:contactaips@isp.com.al) Web site: [www.isp.com.al](http://www.isp.com.al)

## Shkurtime

GJK	Gjykata Kushtetuese
KEDNJ	Konventa Europiane e të drejtave të njeriut
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
KV	Komisioni i Venecias
KZGJ	Kodi Zgjedhor
PP	Parti politike
RSH	Republika e Shqipërisë

## I. KONTEKSTI POLITIK DHE VOTA NGA JASHTË SI PJESË E STANDARDEVE QË LIDHEN ME PROCESIN E INTEGRIMIT

Demokracia përfaqësuese dhe parimet e zgjedhjeve të lira së bashku me funksionimin e institucioneve demokratike, të përfshira në **kapitullin 23 të Grupit të parë të kapitujve negociues (Cluster One)**, bëjnë pjesë në kriteret kryesore politike të procesit të negociatave për integrimin në Bashkimin Evropian.

Diskutimi mbi “votimi nga jashtë” përbën një temë të rëndësishme në kontekstin e progresit të Shqipërisë drejt standardeve të shtetit të së drejtës dhe demokracisë funksionale, si dhe të bisedimeve për anëtarësim në BE. Standardet e demokracisë përfaqësuese dhe të jetësimit të lirive politike, të drejtat dhe barazia përpara ligjit, parimet kushtetuese dhe vendimmarrjet e Gjykatës Kushtetuese janë elementë të rëndësishëm në ushtrimin e këtij debati.

- *Në aspektin kushtetues parimi i votës për të gjithë shtetasit mbi 18 vjeç është i garantuar. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese 38/2022, mbështetur në këtë parim, e konfirmoi cënimin e të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin, për shkak të boshllëkut ligjor, si dhe detyrimin e Kuvendit për plotësimin e boshllëkut ligjor brenda një viti.*
- *Kodi Zgjedhor ka tashmë dispozita të pjesshme dhe plotësimi i tij mbetet një prej detyrimeve në kuadër të reformës zgjedhore.*

Përtej aspekteve teknike të reformës (Kodi Zgjedhor, aktet nënligjore, regjistri i zgjedhësve, mënyra e votimit, mënyra e përfaqësimit dhe mënyra e administrimit), thelbësore mbetet trajtimi institucional dhe politik i votës nga jashtë, si standard që lidhet me maturimin e institucioneve dhe nivelin e demokracisë përfaqësuese.

## VOTA NGA JASHTË DHE PËRFSHIRJA E INSTITUCIONEVE

Institucionet kryesore, përfshirë Kuvendi i Shqipërisë, e kanë trajtuar sfidën e pjesëmarrjes së diasporës në vendimmarrjen politike jo vetëm si pjesë të përgjegjësisë kushtetuese dhe nevojës për demokraci funksionale, por edhe si një standard i rëndësishëm për një vend në bisedime për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Nga vendet kandidatë asnjë vend tjetër nuk ka përqindje më të lartë emigrimi ndër vite si Shqipëria, ku sipas KQZ-së, votuesit e diasporës përbëjnë rreth 40% të totalit të votuesve të mundshëm me të drejtë vote.

Ndryshe nga disa prej detyrimeve të tjera, të cilat lidhen me progresin në sektorë të veçantë të qeverisjes apo zhvillimit ekonomik e social, çështja e përfaqësimit politik të diasporës është një problematikë që kërkon konsensus të gjerë politik e shoqëror, ndërveprim të një numri të madh institucioneve, pjesëmarrje të lartë dhe interes shumëpalësh, si dhe mund të përfshijë edhe nevojën e rishikimit të Kushtetutës dhe legjislacionit mbi sistemin e zgjedhjeve dhe legjislacionin zgjedhor në Shqipëri.

- Problematika ka qenë dhe është pjesë e diskutimeve në Komisionin e Integritimit Evropian dhe Komisionin e Politikës së Jashtme, si dhe pjesë e raporteve periodike të hartuara nga institucionet ekzekutive, Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme si dhe zyra e Kryenegociatorit.

## RAPORTET NDËRKOMBËTARE MBI SHQIPËRINË

Dokumentet kryesore ndërkombëtare që lidhen me Shqipërinë, përfshirë raportet e progresit të Bashkimit Evropian kanë theksuar direkt ose indirekt sfidën prioritare të Shqipërisë për reformë zgjedhore në përputhje me parimet kushtetuese, standardet e zgjedhjeve të lira dhe implementimin e të gjitha **rekomandimeve të ODIHR/OSBE**.

- **EU Progress Report 2022** konfirmoi mungesën e reformës zgjedhore dhe theksoi nevojën e reformës duke e lidhur atë edhe me vendimmarrjet e Gjykatës Kushtetuese. Ai përfshiu edhe problematikën e out-of-country vote, duke cituar nisjen nga KQZ të diskutimeve në nivele të larta për zbatimin e votës së shqiptarëve që jetojnë jashtë.
- **ODIHR / OSBE Report on 2023 Local Elections Albania** theksoi se qëllimet e rekomandimeve të tij kanë të bëjnë me synimet për të mbështetur *“përpyekjet për afrimin e zgjedhjeve në Shqipëri në përputhje me angazhimet e OSBE-së, detyrimet ndërkombëtare dhe standardet për zgjedhje demokratike”*. Në rekomandimet prioritare ODIHR kërkoi *“to ensure a comprehensive and consistent electoral framework, all decision-making entities, including parliament, its political parties and other electoral stakeholders, should commit to meaningful electoral reform and address all ODIHR recommendations”*.
- Lidhur me “voter registration” ODIHR theksoi se *“the final voter lists contained 3,650,658 voters, including a significant proportion of voters living abroad”*, duke cituar se në Shqipëri *“there is no out-of-country voting in Albania. According to a 2020 report of the Institute of Statistics, around 1.6 million Albanian citizens live abroad. The CEC estimated in its public briefings that some 40% of the voters reside abroad”*.

Dokumenti më i fundit zyrtar, **deklarata e përbashkët e European Union-Albania Stabilisation and Association Parliamentary Committee (SAPC)**, dalë nga takimi i mbajtur në Tiranë më 19 korrik 2023 përcakton disa prioritete konkrete për reformën.

- Sipas deklaratës palët *“calls on the Albanian authorities to urgently implement the outstanding changes to the electoral and party financing framework well ahead of the 2025 parliamentary elections”*.

- Deklarata sugjeron se ndryshimet duhet të jenë *“in line with the Venice Commission and the recommendations of OSCE/ODIHR report”*
- Deklarata cilëson prioritare disa aspekte të rëndësishme të integritetit të zgjedhjeve, përfshirë adresimin e *“the right to a free and secret choice, ensuring the security of citizens’ personal data, the misuse of administrative resources, and in due time before the next general election, to strengthen Albania’s democratic parliamentary culture”*.

## DOKUMENTE STRATEGJIKE LIDHUR ME VOTËN NGA JASHTË

Jetësimi i të drejtës së diasporës shqiptare për të marrë pjesë në votim përcaktohet si detyrim në disa dokumente strategjike të miratuara nga qeveria shqiptare dhe Kuvendi, përfshirë **Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2021-2030**.

- Në këtë dokument detyruet për institucionet, synimi i parë në listën e qëllimeve prioritare të politikës në fushën e administrimit të procesit zgjedhor është angazhimi që *“të mundësohet votimi nga jashtë vendit në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit që kanë vendbanimin e përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë”*<sup>1</sup>.

Qeveria shqiptare me vendim 585/2020 ka miratuar edhe dokumentin **“Strategjia kombëtare e diasporës shqiptare 2021 -2025”**, ku ndër prioritetet kryesore përfshihet Regjistri i votuesve nga diaspora dhe vota e diasporës.

- Dokumenti thekson se *“e drejta e votës dhe përfshirja në politikë do të krijojnë një hapësirë të re të protagonizmit të diasporës në shoqërinë shqiptare”*, dhe se *“përfshirja e përfaqësuesve të diasporës në sistemin zgjedhor dhe politik bën të mundur që angazhimi në ekspertizë dhe mbrojtja e interesave të realizohet brenda sistemit”*.<sup>2</sup>
- Mbi këtë bazë, Strategjia, e cila është në fuqi prej vitit 2020 parashikon *“regjistrimin e migrantëve për votim dhe të drejtën e votës (pas miratimit në Kuvend)”*<sup>3</sup>, tek katër projektet prioritare është listuar edhe *“votimi në diasporë”*, kurse tek masat prioritare të Strategjisë listohet *“organizimi i aktiviteteve publike dhe shoqërinë civile mbi qëllimin e sistemit të regjistrimit dhe votimit të shtetasve jashtë vendit”*.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Këshilli i Ministrave (2023). [https://konsultimipublik.gov.al/documents/RENJK\\_538\\_Draft-Strategjia-Kombetare-per-Zhvillim-dhe-Integrim-2021--2030-.pdf](https://konsultimipublik.gov.al/documents/RENJK_538_Draft-Strategjia-Kombetare-per-Zhvillim-dhe-Integrim-2021--2030-.pdf)

<sup>2</sup> Këshilli i Ministrave (2020). Vendim 585/2020. Strategjia kombëtare e diasporës shqiptare 2021 -2025, <https://diaspora.gov.al/ep-content/uploads/2020/07/STRATEGJIA-KOMBETARE-E-DIASPORES-2021-2025-5.pdf>, fq. 41.

<sup>3</sup> Po aty, fq. 42.

<sup>4</sup> Këshilli i Ministrave (2020). Vendim 585/2020. Strategjia kombëtare e diasporës shqiptare 2021 -2025, <https://diaspora.gov.al/ep-content/uploads/2020/08/STRATEGJIA-KOMBETARE-E-DIASPORES-2021-2025-2.pdf>, fq.136.

## II. KONTEKSTI KUSHTETUES DHE LIGJOR

Ligji zgjedhor dhe reforma elektorale kanë qenë pjesë e diskursit kushtetues dhe kanë luajtur një rol kyç në diskutimet politike vitet e fundit. Në të njëjtën kohë, vlen të përmendim se ligji zgjedhor ka qenë pjesë e shqyrtimit nga GJK pothuaj tre herë në dy vitet e fundit. Por, në ndryshim nga vendimet e GJK nr. 28, datë 30.6.2021 dhe nr. 31, datë 4.10.2021, vendimi nr.38 datë 9.12.2022 paraqet diferencë në terma të llojit të vendimmarrjes dhe konstatimit të GJK. Kështu, ndërsa në dy vendimet e mëparshme, GJK kishte konstatuar antikushtetueshmërinë e dispozitave konkrete të Kodit Zgjedhor me pasojë shfuqizimin e tyre, në vendimin nr.38 që jemi duke analizuar, GJK konstaton ekzistencën e vakumit ligjor me pasojë në cenimin e të drejtave dhe lirive themelore ( lexo: e drejta e votës për shtetasit shqiptarë me banim të përhershëm jashtë Republikës së Shqipërisë”). Ky diskutim do të ofrojë një interpretim të pasojave dhe efekteve që ka sjellë vendimi i GJK nr.38 datë 9.12.2022.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë ( GJK) me vendimin nr.38 datë 9.12.2022 disponoi mbi kërkesën e drejtuar nga Shoqata **“Diaspora për shoqërinë e lirë”** me objekt :

- **Konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë më 25.04.2021 dhe**
- **Deklarimin e urdhrin nr. 219, datë 19.04.2021 “Për karantinimin e personave që vijnë në Republikën e Shqipërisë nga Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Greqia” të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.<sup>5</sup>**

**Bazuar në kërkesën drejtuar GJK, Shoqata “Diaspora për Shoqërinë e Lirë” pretendonte konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin të datës 25.04.2021 për shkak të mosveprimit të organeve të ngarkuara nga Kodi Zgjedhor.** Konkretisht, kërkesa bazohej në mosplotësimin e detyrimeve të ngarkuara nga Kodi Zgjedhor për Komisionin Qendror të Zgjedhjeve si rezultat i ndryshimeve të miratuara me ligjin nr. 101/2020, datë 23.07.2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.<sup>6 7</sup>

<sup>5</sup> Duke marrë në konsideratë faktin se urdhri nr. 219/2021 nuk ka qenë më pjesë e rendit juridik dhe as nuk zbatohet në mënyrë përjashtimore për rregullimin e ndonjë pasojë juridike, pra nuk prodhonte më efekte në kohën e shqyrtimit të çështjes nga GJK, GJK vlerësoi se ai nuk mund të bëhet objekt i kontrollit kushtetues. Për rrjedhojë, Gjykata ka vendosur në këtë çështje se gjykimi për urdhrin nr. 219/2021 duhet të pushohet. Si rrjedhojë, analiza në këtë diskutim do të bazohet vetëm lidhur me kërkesën e parë.

<sup>6</sup> Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 143, datë 04.08.2020 dhe ka hyrë në fuqi në datën 19.08.2020.

<sup>7</sup> Neni 24 të Kodit Zgjedhor parashikonte shprehimisht se “1. KQZ-ja udhëheq dhe mbikëqyr procesin për përgatitjen e kushteve dhe zbatimin e masave që mundësojnë votimin nga jashtë vendit në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit që kanë vendbanimin e përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, kanë të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile adresën e vendbanimit të përhershëm jashtë vendit dhe kërkojnë nga KQZ-ja që të pajisen me dokumentacionin e votimit nga jashtë. 2. Votimi nga jashtë vendit organizohet dhe administrohet nga KQZ-ja në të gjithë komponentët e tij, pasi Rregullatori të ketë miratuar të gjitha aktet nënligjore që kërkojnë për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji. 3. KQZ-ja duhet të marrë vendim për përfshirjen për herë të parë të votimit nga jashtë vendit në procedurat e zakonshme të votimit. Në



Në vendimin e saj, GJK nënvizon rëndësinë e të drejtës së votës për të gjithë shtetasit shqiptarë, pavarësisht vendndodhjes apo statusit që ata kanë ndërsa thekson se :

*“...E drejta e votës, konkretisht e drejta për të zgjedhur, është një nga të drejtat themelore politike që gëzon individi. Kontributi kryesor i saj është garantimi i mundësisë për të gjithë zgjedhësit, pa bërë dallime mbi baza shtresash ose përkatësie në grupe të caktuara shoqërore, ose mbi baza të tjera që të ndikojnë në formimin e vullnetit politik në një shoqëri demokratike. Nga ushtrimi i së drejtës së votës **nuk duhet përjashtuar asnjë pjesë sado e vogël e popullsisë**, përveç rasteve të përcaktuara në ligjin themeltar të shtetit”<sup>8</sup>*

Po, kështu lidhur me garantimin de facto të së drejtës së votës, GJK vlerëson se :

*“...Garantimi i së drejtës së votës nga Kushtetuta nënkupton se është detyra e **ligjvënësit ta materializojë dhe specifikojë këtë të drejtë në ligje përkatëse**. Këto të fundit duhet të sigurojnë që e drejta e votës të ushtrohet në mënyrë efektive dhe jo të kufizohet.”<sup>9</sup>*

Nisur nga fakti se Kuadri ligjor shqiptar ( Kodi Zgjedhor i ndryshuar) krijoi bazën juridike për të mundësuar në praktikë garantimin e të drejtës së votës së shtetasve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit, GJK e ka bazuar analizën e saj në këtë vendim **në verifikimin nëse kuadri ligjor është në përputhje me parimet dhe standardet kushtetuese për të siguruar zbatimin efektiv të kësaj të drejte dhe nëse parashikimet ligjore në mënyrën se si janë hartuar arrijnë të garantojnë në thelb ushtrimin efektiv të kësaj të drejte kushtetuese.**

Nga analiza e Nenit 24 të KZGJ të ndryshuar, Gjykata vëren se në këtë dispozitë **nuk përcaktohet afat brenda të cilit** Rregullatori do të duhej të miratonte rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin. Po kështu, në këtë dispozitë **nuk përcaktohet afat brenda të cilit Rregullatori do të duhej të miratonte zhvillimin për herë të parë të votimit nga jashtë vendit**, sikundër në asnjë dispozitë të ligjit **nuk përcaktohet afat për plotësimin e masave tekniko-organizative nga Komisioneri**. Ndërsa në dispozitat e fundit dhe kalimtare të Kodit Zgjedhor, pikërisht në nenin 184 të tij, ligjvënësi ka parashikuar se ngarkohet KQZ-ja të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e tij. Ndërkohë, Komisioni Rregullator, sipas ligjit nr. 101/2020, është ngritur dhe ka filluar funksionimin pas datës 07.10.2020, me zgjedhjen e

*zgjedhjet vijuese, votimi nga jashtë vendit bëhet automatikisht pjesë përbërëse e procedurave të votimit. 4. Procedurat e detajuara të votimit nga jashtë vendit miratohen me akt normativ të KQZ-së.”. Po kështu neni 184 të këtij kodi parashikonte se: “Ngarkohet KQZ-ja të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji **brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e tij**.” Megjithatë, pavarësisht këtyre dy dispozitave të shtuara rishtazi në Kod, deri në datën e zhvillimit të zgjedhjeve të përgjithshme parlamentare të datës 25.04.2021, KQZ-ja nuk kishte miratuar aktet normative për të mundësuar votimin e qytetarëve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit dhe si rrjedhim nuk u garantua e drejta e votës së tyre.*

<sup>8</sup> Gjykata Kushtetuese, Vendim nr. 38 datë 9.12.2022, paragrafi 48.

<sup>9</sup> Ibid, paragrafi 49.

anëtarëve të tij nga Kuvendi.<sup>10</sup>

Bazuar në vlerësimet si më sipër, Gjykata konstaton se Kodi Zgjedhor, megjithëse **krijoi pritshmëri të ligjshme** për shtetasit shqiptarë që jetojnë jashtë vendit se do të ushtronin të drejtën e votës në zgjedhjet për Kuvendin, **në fakt nuk ka parashikime të qarta lidhur me kohën** kur organi i ngarkuar për administrimin e zgjedhjeve duhet të mundësojë votimin nga jashtë vendit për këtë kategori zgjedhësish<sup>11</sup>. Formulimi i nenit 184 të Kodit Zgjedhor sipas Gjykatës, **nuk plotëson kërkesat e nenit 118 të Kushtetutës**, i cili përcakton se aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë dhe se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

Në këtë kuptim, pavarësisht faktit se Gjykata pranon se ligjvënësi shqiptar **ka zgjedhur të pranojë në ligj të drejtën për të votuar të shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë** në zgjedhjet për Kuvendin, paqartësia e normave të Kodit Zgjedhor në drejtim të afatit, organit kompetent dhe parimeve në bazë të të cilave duhet të nxirren aktet nënligjore për këtë çështje jo **vetëm cenon parimin e sigurisë juridike, por në fakt përbën boshllëk ligjor, që cenon të drejtën kushtetuese të votës.**

Bazuar në këtë argument, GJK duke vlerësuar se e drejta kushtetuese e votës së shtetasve shqiptarë me banim jashtë territorit të RSH është cënuar për shkak të boshllëkut ligjor si rezultat i mangësive të Kodit Zgjedhor ka vendosur përmes këtij vendimi :

- a. ***Konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin, për shkak të boshllëkut ligjor.***
- b. ***Detyrimin e Kuvendit për plotësimin e boshllëkut ligjor brenda një viti.***

---

<sup>10</sup> Gjykata Kushtetuese, Vendim nr. 38 datë 9.12.2022, paragrafi 60

<sup>11</sup> Ibid, paragrafi 63.

### III. MBI INTERPRETIMIN E VENDIMIT TË GJYKATES KUSHTETUESE

Vendimi i GJK paraqet rëndësi jo vetëm referuar faktit se ai lidhet me krijimin e garancive reale dhe praktike për mundësimin e një prej të drejtave dhe lirive themelore të individëve ( e drejta e votës), por gjithashtu duke marrë në konsideratë edhe faktin se pothuajse 37% e shtetasve shqiptarë (rreth 1.7 milionë shtetas) jetojnë jashtë vendit <sup>12</sup>.

Nëse analizojmë vendimin e GJK në këtë çështje, vlen të përmendim faktin, në këtë vendim Gjykata ka marrë një rol më proaktiv duke parashikuar në të njëjtën kohë:

- Organin që duhet të zbatojë vendimin ( Kuvendi)
- Afatin brenda të cilit duhet të zbatohet ky vendim ( 1 vit nga momenti i hyrjes në fuqi të vendimit)
- Mangësitë e Kodit Zgjedhor që duhet të saktësohen me qëllim plotësimin e vakumit ligjor ( mangësitë e KZ në dhënien e autorizimit për nxjerrjen e akteve nënligjore lidhur me rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin, për caktimin e organit kompetent, parimeve në bazë të të cilave nxirren këto akte, si dhe afatin brenda të cilit ato duhet të nxirren.)

Vendimmarrja e GJK në këtë çështje është bazuar në pikën 5 të Nenit 76 të ligjit Nr.8577, datë 10.2.2000 (ndryshuar me ligjin nr.99/2016) “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” sipas të cilit :

*“ Kur Gjykata Kushtetuese, gjatë shqyrtimit të një çështjeje, konstaton se ka boshllëk ligjor, si rrjedhojë e të cilit kanë ardhur pasoja negative për të drejtat dhe liritë themelore të individit, ajo, veç të tjerave, **vendos detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar**”.*

Qasja e mësipërme duket se është marrë nga modelit gjerman. Në këtë vend Gjykata Kushtetuese Federale rezulton se i ka njohur vetës të drejta që të japë vendime detyruese për ligjvënësin si të miratojë, ndryshojë apo rregullojë legjislacionin, duke vendosur dhe një datë të caktuar në tre ardhmen. Kjo kompetencën e Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane buron nga neni 35 i ligjit organik, në të cilin thuhet se “*në vendimin e saj, Gjykata Kushtetuese Federale mund të deklarojë organin që do të kryejë ekzekutimin; në raste të veçanta ajo mund të përcaktojë mënyrën e ekzekutimit.*

<sup>12</sup> Diaspora e Shqipërisë në shifra, Instat, 2020).

Ekzistenca e boshllëqeve ligjore dhe detyrimi i autoriteteve kompetente për të plotësuar boshllëkun ligjor është pranuar nga GJK edhe në vendime të tjera më herët. Sipas gjyqtarit kushtetues, F.Abdiu, GJK ka mbajtur një qëndrim të konsoliduar nëpërmjet jurisprudencës së saj, sipas së cilës, kur jemi para ometimit (boshllëk) të ligjeve, është detyrë e ligjvënësit përmirësimi i mëtejshëm i tyre. Sipas tij “detyrë e kësaj Gjykate nuk është të vihet në rolin e ligjvënësit pozitiv dhe të përcaktojë rregullime ligjore, por të kontrollojë nëse zgjidhja që jep ligjvënësi është ose jo në përputhje me dispozitat e Kushtetutës.”.<sup>13</sup>

Po kështu, roli i GJK si ligjvënës negativ është theksuar gjerësisht në jurisprudencën e vetë Gjykatës.<sup>14</sup> Megjithatë, në ndryshim nga vendimet e tjera, ku boshllëku ligjor mund të ishte pasojë e shpalljes antikushtetues të dispozitave ligjore të kërkuara përpara gjykatës, **në këtë rast**, boshllëku ligjor nuk është pasojë e vendimmarrjes së GJK, por ka ekzistuar përpara se kjo Gjykatë të shqyrtonte rastin konkret duke sjellë pasoja direkt lidhur me kufizimin e të drejtës së votës për 37% të shtetasve shqiptarë.

Qasja e GJK në këtë vendimmarrje, vjen e shmangur disi nga kërkesa e palës kërkuese e cila pretendonte cenimin e të drejtës së votës si rezultat i mosveprimit të organeve të ngarkuara nga ligji, konkretisht KQZ-së. Duke pasur këtë pretendim, pala kërkuese duket se pranon ekzistencën e ligjit dhe detyrimin e organeve që merren me administrimin e procesit zgjedhor për ta konkretizuar këtë të drejtë të njohur nga ligji, përmes akteve nënligjore. Neni 184 i Kodit Zgjedhor, duke pasur karakter të përgjithshëm, referon në detyrimin për nxjerrjen e çdo akti nënligjor nga KQZ brenda afatit 6 mujor nga hyrja në fuqi e tij. Megjithatë, pavarësisht sa më sipër, GJK çmon në vlerësimin e saj se referuar rregullave dhe procedurave të votimit të shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm jashtë RSH, Kodi ka vakum ligjor dhe duhet të parashikojë rregulla të qarta dhe afate specifike lidhur me miratimin e akteve nënligjore për këtë qëllim. Në terma konkretë, kjo do të reflektohej në shtimin e një dispozite lidhur me përcaktimin e afateve për nxjerrjen e akteve nënligjore në referencë të Nenit 24 të Kodit Zgjedhor. Duke mos kundërshtuar një akt konkret përpara Gjykatës, vendimmarrja në këtë rast nuk ka sjellë asnjë pasojë mbi KZGJ në fuqi, i cili vazhdon të prodhojë të njëjtat efekte juridike.

### Cilat janë pasojat e vendimit?

Bazuar në Nenin 76 të Ligjit nr.8577/2000 i ndryshuar, lidhur me efektet juridike të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, vendimi i Gjykatës Kushtetuese është përfundimtar dhe i detyrueshëm për zbatim. Në këtë rast, vendimi i GJK është i detyrueshëm për zbatim nga Kuvendi. Duke qenë se në këtë vendim GJK parashikon edhe afatin për zbatim, ky vendim

<sup>13</sup> Gjykata Kushtetuese, Vendim nr.33 datë 12.9.2007, mendim i gjyqtarit F:Abdiu.

<sup>14</sup> Shih, psh vendim nr.75/2002.

duhet të zbatohet maksimalisht **deri në 12.1.2024**, kur plotësohet edhe afati 1 vjeçar nga momenti i hyrjes në fuqi të vendimit.<sup>15</sup>

Bazuar në Nenin Neni 87 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë titulluar Zbatimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, Kryetari i Kuvendit i përcjell Këshillit për Legjislacionin vendimet e Gjykatës Kushtetuese për:

*a) vlerësimin e kushtetutshmërisë së legjislacionit që ka nismëtar deputetin/deputetët;*

*b) interpretimin përfundimtar të Kushtetutës;*

*c) zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës kur Kuvendi është palë;*

*ç) shkarkimin e funksionarëve kushtetues, të cilët zgjidhen nga Kuvendi;*

*d) rastet kur kërkesa në Gjykatë Kushtetuese është paraqitur nga jo më pak se 1/5 e deputetëve.*

Sipas kësaj rregulloreje, **Vendimet e Gjykatës Kushtetuese, që kanë efekt në legjislacion, merren në shqyrtim nga Këshilli për Legjislacionin brenda 30 ditëve pas botimit të tyre në Fletoren Zyrtare**<sup>16</sup>. Gjithashtu, rregullorja e Kuvendit parashikon se **kur nevojitet marrja e nismës ligjvënëse për plotësime ose ndryshime në legjislacion, Këshilli i paraqet rekomandimet e nevojshme komisionit përgjegjës dhe nismëtarit, ose ndërmerr vetë nismën ligjvënëse.**<sup>17</sup>

Megjithatë, natyra e çështjes së parashikuar në këtë Nen nuk reflektohet brenda dispozitës 1, por duke qenë se vendimmarrja e GJK ka efekt në legjislacion, atëherë Këshilli i Legjislacionit nevojitet ta shqyrtojë vendimin me qëllim analizën e vendimit dhe formulimin e rekomandimeve të nevojshme drejt komisionit përgjegjës.

Konkretisht, lidhur me këtë çështje, kur pothuajse po plotësohet afati i vendosur nga GJK, Këshilli i Legjislacionit këtë vendimmarrje ia ka deleguar Komisionit të Posaçëm të Reformës Zgjedhore, i cili në diskursin politik aktual, nuk rezulton operacional.

Nga ana tjetër, pavarësisht njohjes së efektit të detyrueshëm të vendimit të GJK nga Neni 132/1 i Kushtetutës së RSH dhe Neni 76 i ligjit për GJK, de facto, **nuk ekziston asnjë mjet juridik apo instrumente shtrënguese** që mund të përdoren nga Gjykata Kushtetuese si garanci për zbatimin e vendimeve të saj nga autoritetet kompetente (konkretisht Kuvendi). Një mungesë e tillë, çon në interpretimin që zbatimi i vendimit të GJK, do të varet më shumë në vullnetin e institucioneve dhe marrëdhëniet e bashkëpunimit ndërmjet tyre se sa për

<sup>15</sup> Vendimi është botuar në Fletoren Zyrtare nr 5, datë 12.1.2023.

<sup>16</sup> Rregullore e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, Neni 87 pika 2

<sup>17</sup> Ibid, pika 5.

detyrimin në vetvete për zbatimin e vendimeve të GJK. Thënë këtë, në mungesë të pasojave ligjore lidhur me moszbatimin e vendimit të GJK, është e pamundur një impenjim serioz i legjislativit, në kushtet e mungesës së vullnetit politik si referuar aktivizimit të Komisionit të posaçëm të Reformës Zgjedhore ashtu edhe të përgatitjes së shtesave që do të plotësonin vakumin ligjor të identifikuar nga Gjykata. Në kushtet në të cilat ndodhemi aktualisht, jemi pothuaj 3 muaj në përfundim të afatit të vendosur nga GJK dhe legjislativi ende nuk ka vepruar.

Nga ana tjetër, duke qenë se në këtë vendim, boshllëku nuk ka ardhur si pasojë e shfuqizimit të dispozitave nga GJK, Kodi Zgjedhor vazhdon të prodhojë efekte ligjore njëloj si edhe më parë, duke lënë të njëjtat detyrime dhe afate në ngarkim të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Megjithatë, në kushtet e nxjerrjes së këtij vendimi, KQZ gjithashtu ngelet në pritje të plotësisimit të kuadrit ligjor në përputhje me arsyetimin e dhënë në vendim nga GJK. Kjo do të thotë që nga njëra anë vendimi i GJK që ka konstatuar vakumin ligjor dhe mosveprimi nga ana tjetër i Kuvendit kanë pezulluar edhe veprimtarinë e KQZ që në argumentet e paraqitura prej saj gjatë gjykimit e konsideronte si një proces të vështirë për t'u arritur në zgjedhjet e para pas hyrjes në fuqi të Kodit ( 2021) duke nënkuptuar mundësinë e nxjerrjes së akteve nënligjore pas përfundimit të këtyre zgjedhjeve.

Kjo do të thotë që, sot jemi përpara një situatë akoma më problematike, ku vendimmarrja e GJK:

- a) Ka sjellë pasoja mbi veprimtarinë e Kuvendit, duke “e detyruar” këtë të fundit të veprojë, por nisur nga natyra e vendimmarrjes (ekzistenca e vakumit ligjor) ka shndërruar vendimin e GJK më tepër në një akt me natyrë këshillimore
- b) Ka sjellë pasoja në veprimtarinë normale të organit kompetent të autorizuar nga ligji ( Kodi Zgjedhor) për nxjerrjen e akteve nënligjore për ta shndërruar të drejtën e votës së emigrantëve, në një të drejtë reale dhe jo utopike duke marrë në konsideratë pezullimin e veprimtarisë së tij në pritje të zbatimit të vendimit nga Kuvendi
- c) Nuk ka sjellë asnjë pasojë mbi Kodin Zgjedhor, pavarësisht vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese, dispozitat ekzistuese në KZGJ mbeten në fuqi dhe vazhdojnë të prodhojnë të njëjtat efekte juridike.
- d) Ka sjellë pasoja lidhur me garantimin e të drejtës së votës së emigrantëve në kushtet kur asnjë prej organeve mund të mos veprojë ( as Kuvendi brenda afatit 1 vjeçar, as KQZ nëse nuk plotësohet vakumi ligjor nga Kuvendi.)
- e) Mund të krijojë paqartësi lidhur me kompetencat dhe autoritetin ligjor të KQZ pas kalimit të afatit 1 vjeçar të detyrimit të Kuvendit për ta zbatuar vendimin e GJK.
- f) Problematik nëse nuk arrihet konsensusi politik dhe ekziston vullneti për të mundësuar lejimin “de facto” të votimit të shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm jashtë RSH.

Duhet theksuar se problematika e mësipërme, nuk haset vetëm në Shqipëri. Kështu kjo qasje ka qenë edhe në Hungari (përpara Kushtetutës së vitit 2011), ku megjithëse Gjykata Kushtetuese vendoste në mënyrë detyruese për ligjvënësin, duke vendosur urdhërime si të vepronte dhe afate, shpesh herë prej tij nuk zbatoheshin.

Në Çeki, Gjykata Kushtetuese, në disa raste ka dhënë edhe një analizë të detajuar të ligjit që do t'i përshtatet testit kushtetuese të Gjykatës, pasi ligji origjinal të anulohet<sup>18</sup> Megjithatë, këto udhëzime nuk janë detyruese dhe praktika tregon se ligjvënësi shpesh nuk i bindet arsytimit të Gjykatës.<sup>19</sup>

Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, është përballur në fakt më një situatë, ku me vendimin nr.4, datë 15.2.2021, i kishte lënë detyrë Kuvendit që brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e vendimit të saj, të plotësonte boshllëkun ligjor që do të krijohet. Por Kuvendi, nuk reagoi brenda kësaj kohe (plotësimet ligjore u bënë me shumë vonesë). Për këtë arsye, mbi bazën e një ankimi individual, Gjykata Kushtetuese me vendimin e saj nr.33, datë 14.11.2022, mbajti qendrimin se:

*40. ... Për rrjedhojë, Gjykata i la detyrë Kuvendit të plotësonte ligjin nr. 133/2015 brenda afatit 6-mujor, duke filluar ky afat nga data 08.03.2021, por deri në kohën e marrjes së këtij vendimi nuk rezulton të jetë përmbushur ky detyrim. ...*

...

*46. ... Kjo situatë është rrjedhojë e disa faktorëve, duke filluar me mosveprimin e Kuvendit për plotësimin e detyrimit të caktuar me vendimin nr. 4, datë 15.02.2021 të kësaj Gjykate, me ekzistencën për një kohë të konsiderueshme të boshllëkut ligjor, me mosrespektimin e fuqisë detyruese të jurisprudencës kushtetuese dhe ndërkombëtare, për të përfunduar me arsytimin e gjykatave, të cilat, në çdo rast, duhet të luajnë rolin e tyre subsidiar për respektimin e të drejtave themelore, pa u shmangur nga ky rol edhe në rastet e boshllëkut ligjor.*

*47. Gjykata evidenton se mënyra e duhur për rivendosjen e së drejtës së kërkuesve është shqyrtimi nga gjykatat e zakonshme nëse vlerësimi i pronës së kompensuar kërkuesve respekton standardin e pragut 10% sipas vendimmarrjes së Gjykatës Kushtetuese dhe GJEDNJ-së. Gjykata, bazuar në natyrën e gjykimit kushtetues të kërkesave individuale, si dhe në parimin e subsidiaritetit që udhëheq raportet ndërmjet juridiksionit kushtetues dhe juridiksionit të gjykatave të zakonshme, rithekson rolin e pazëvendësueshëm të Gjykatës së Lartë, së cilës i përket detyra kushtetuese për të siguruar njësimin dhe zhvillimin e praktikës gjyqësore. Pavarësisht boshllëkut në legjislacion, ajo gjykatë nuk ka asnjë pengesë të zgjidhë vetë çështjen bazuar në parimet e vlerësimit të përcaktuara tashmë, duke i zbatuar drejtpërsëdrejt vendimet e sipërcituara, ose të orientojë zgjidhjen e saj nga gjykata më e ulët, duke njësuar dhe*

<sup>18</sup> Vendim *Anosymos Witness case* 12 tetor 1994, PL US 4/94

<sup>19</sup> Kuhn, Z. Raporti Kombëtar i Jekisw, fq. 12, nw Brewer-Carias.



*zhvilluar edhe praktikën gjyqësore në përputhje me standardet kushtetuese dhe ato të GJEDNJ-së.*

Në këtë rast zgjidhja që sugjeroi Gjykata Kushtetuese, lidhje me zbatimin e drejtëprejtë të konkluzioneve të GJEDNJ dhe të vetë Gjykatës Kushtetuese në çështjet respektive, bazuar në nenet 5 dhe 132 të Kushtetutës.

Kjo qasje a mund të zbatohet nga KQZ pa një kuadër të plotë ligjor për mënyranë e votimit të emigrantëve. Pra, mundet KQZ të zbatojë vetë vendimin e Gjykatës Kushtetuese? KQZ në këtë rast has në vështirësi, pasi e ka të pamundur të plotësojë vetë kuadrin ligjor që garantojnë votën e emigrantëve, shprehin mënyrën e votimit, të numërit dhe të sigurisë për ruajtjen e tyre.

Është e vërtetë se një Kushtetutë nëse nuk shoqërohet me ligjit që duhet të dalin për zbatimin e saj, rrezikon të mbetet në letër, por është e vështirë të besosh se gjykata do të mund t'ia dalë mbanë një pune të tillë që e detyron të kontrollojë hap pas hapi axhendat parlamentare. Nëse i qendrojmë llogjikës sipas së cilës sadopak të bëjë gjykata në këtë fushë kjo ngelet diçka e mire, ajo kthehet në të kundërt po të kihet parasysh se në një situatë të tillë vetë gjykata ndan përgjegjësinë me parlamentin, ky i fundit për shkak se nuk vepron, kurse ajo për shkak se nuk e detyron ligjvënësin të veprojë.<sup>20</sup>

Për të përmbyllur Gjykata Kushtetuese, me vendimin e saj nr.31, datë 19.11.2003, (ku i referohet vendimit të datës 12.01.1995 të Gjykatës Kushtetuese të Italisë) duke njohur këtë dobësi në mekanizmin kushtetues, mbajti qendrimin se:

*Nga ana tjetër, ashtu siç konstatohet edhe në jurisprudencë, “në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të vakumit legjislativ, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv, dhe kjo situatë mund të çonte në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese.”*

---

<sup>20</sup> Kristaq Traja, *Drejtësia Kushtetuese*, Tiranë 2000, fq.161-162.



