

Haxhi Xhemajli* & Nur Çeku*

GJENDJA E JASHTËZAKONSHME: MODELIMET KUSHTETUESE DHE SFIDA E BALANCIMIT TË PUSHTETEVE

I. HYRJE

Në fillim të vitit 2020, përhapja e pandemisë së quajtur COVID-19, eklipsoi pothuajse tërë botën, e cila pavarësisht zhvillimit human, shkencor e teknologjik, ishte e papërgatitur për t'u përballur me të. Si rezultat i nivelit të shtrirjes së kësaj pandemie dhe rrezikut që vazhdonte të paraqiste për shëndetin publik, shtetet, pa dallim, autorizuan aplikimin e masave emergjente me ç' rast disa deklaruan gjendjen e jashtëzakonshme, ndërsa disa tjera gjendjen e krizës sanitare. Efekti i këtyre masave pavarësisht si u quajtën ndikoi mes tjerash edhe në kufizimin, e drejtave dhe lirive themelore të njeriut, respektivisht edhe të debalancimit në mes degëve të pushtetit. Krahas domosdoshmërisë së marrjes të masave adekuate, lindi edhe debati rreth legjitimitetit të tyre dhe u shtrua nevoja e respektimit të saktë të kornizës ligjore për shpalljen dhe zbatimin e këtyre masave nga ana e institucioneve qeveritare.

Tensioni midis degëve të pushtetit i cili nuk është edhe aq i dukshëm, gjatë përditshmërisë mund të kulmojë në rastet e situatave të jashtëzakonshme. Ky tension karakterizohet në aspektin se a duhet legjislativi të vendosë për masat e ndërmarra dhe financimin e tyre, apo ekzekutivi duhet të veprojë me shpejtësi për mënjanimin e pasojave të rënda. Nga ana tjetër, gjyqësori, shqyrton çështjet e ligjshmërisë sepse administrimi i paanshëm i drejtësisë, është i domosdoshëm edhe në situatat e gjendjes së jashtëzakonshme. Është i njohur fakti se në situatat e gjendjes së jashtëzakonshme, balancimi në mes të drejtësisë dhe sigurisë si dy vlera themelore të sundimit të ligjit, është vështirë të realizohet. E jo rrallë, mes këtyre dy komponentëve të rëndësishëm, mund të paraqitet edhe shkallë tensionimi për faktin se, siguria e shtetit kërkon kufizimin, kurse, drejtësia qasje afirmative për të drejtat dhe liritë e njeriut.

* Haxhi Xhemajli, është phd.cand. në Universitetin e Mariborit. Ai mban gradën M.S. në të Drejtën Civile të fituar në Universitetin e Prishtinës dhe gradën LL.M. në Qeverisje Demokratike dhe Sundim të Ligjit si dhe Specializim në fushën e Pedagogjisë Ligjore dhe Mësimdhënës nga Claude W. Pettit College of Law, Ohio Northern University. E-mail: haxhi.xhemajli@gmail.com

* Nur Çeku është është phd.cand. në Universitetin e Prishtinës në Fakultetin Juridik, në drejtimin kushtetutes administrativ. Fushat e tij kërkimore përfshijnë: drejtësinë kushtetuese, qeverisjen e mirë, sundimin e ligjit dhe studimet parlamentare. E-mail: nurceku@gmail.com

Edhe pse shumë shtete, e kanë të rregulluar me dispozita kushtetuese apo legjislacion të veçantë gjendjen e jashtëzakonshme, ky tension në raste të tilla duket i pashmangshëm. Për pasojë, kështu ndodhi edhe në Kosovë, e cila po ashtu u përball me pandeminë COVID-19. Në udhëkryqin për marrjen e veprimeve të nevojshme, u hodh ideja që të shpallej gjendja e jashtëzakonshme. Autoritetet përgjegjëse dolën me qëndrime mospajtuese në këtë aspekt, derisa Presidenti i vendit propozoi shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme, Kryeministri me këmbëngulësi mbajti qëndrim të kundërt. Edhe pse fillimisht dukej se Presidenti do ta nxirrte dekretin dhe do ta dërgonte për pëlqim në Kuvend, kjo nuk ndodhi. Qeveria mori masat preventive, mes tjerash edhe kufizimin e lëvizjes së lirë të qytetarëve në gjithë territorin e vendit, por ky vendim i shfuqizua nga Gjykata Kushtetuese, pasi nuk ishte në përputhje me dispozitat kushtetuese. Tensioni rreth legjitimitetit dhe domosdoshmërisë së shpalljes të gjendjes së jashtëzakonshme, pati si pasojë edhe votëbesimin e Qeverisë së Kosovës. Diskutimi rreth legjitimitetit të vendimeve të qeverisë apo institucioneve tjera, eklipsoi edhe diskursin publik në Kosovë.

Rregullimi juridik i gjendjes së jashtëzakonshme është një fushë shumë e gjerë dhe kontroverse në teorinë dhe në praktikën kushtetuese. Ky punim analizon rregullimin kushtetues të gjendjes së jashtëzakonshme në Republikën e Kosovës, në krahasim me eksperiencat ndërkombëtare në këtë fushë. Në përgjithësi, elementet kyçe të këtij punimi janë: (i) aspekte të këtij debati kontrovers dhe konkurrues; (ii) natyra juridike e gjendjes së jashtëzakonshme; (iii) tensioni dhe balancimi degëve të pushtetit; (iv) garantimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe (v) rishikimi gjyqësor i masave të ndërmarra.

II. SHTETI NË GJENDJE TË JASHTËZAKONSHME

Që nga themelimi i shteteve, preokupimi kryesor i tyre ka qenë ruajtja e territorit dhe mbijetesja e kombit. Për t'u përballur me kërcënimet e ndryshme, e sidomos ato të cilat shpërthejnë papritmas dhe në përmasa të mëdha, autoritetet shtetërore kanë zbatuar gjendjen e jashtëzakonshme me ç' rast suspendohet ligji i zakonshëm si përgjigje ndaj situatave të rënda. Zbatimi i gjendjes së jashtëzakonshme na kthen prapa në kohën e Greqisë antike, ku edhe vlerësohet të këtë gjetur fillimisht zbatim. Një gjendje të tillë, Aristoteli i referohej si "*Aesymnetia*" (diktatura), në rastin kur zgjidhjet sundimtare me fuqi të pakufizuar në kohë krize të rënda, që kërcënonte mbijetesën e qytet-shtetit.¹

Shtetet historikisht kanë përdorur modele të ndryshme të gjendjes së jashtëzakonshme, të cilat më vonë janë akomoduar edhe në trajtën e shtetit modern. Në këtë drejtim, autorë të ndryshëm, numërojnë tri modele klasike të gjendjes së jashtëzakonshme: a) *diktatura kushtetuese* (constitutional dictatorship) - model i zhvilluar në Republikën e Romës, kur në kohë lufte ose trazira të rënda civile, Senati bazuar në parimin e *mutatis mutandis* me propozim të konsujve caktonte një diktator me fuqi absolute, me kohëzgjatje të kufizuar deri në 6 muaj me qëllim për

¹ Aristotel, *Politics* (1999) translated by Benjamin Jowett, BahocheBooks, Kitchener, fq. 73.

rivendosjen e rendit, i cili ishte i Diktatori ishte i varur nga Senati në aspektin e financave dhe nuk kishte asnjë juridiksion civil;² b) *gjendja e shtetrrrethimit* (state of siege), përfaqësonte modelin francez që filloi si një institucion ushtarak, në kohën e luftës civile në Francë në vitin 1791, por me kalimin e kohës, ky model gradualisht u shndërrua në një institucion juridik për t'ju përgjigjur krizave brenda një kornize kushtetuese, i cili në fakt paraqet një trajtë moderne të modelit romak të gjendjes së jashtëzakonshme;³ dhe c) *ligji ushtarak* (martial law), modeli i zbatuar në Anglinë mesjetare, paraqiste zbatimin e sundimit ushtarak mbi popullsinë e një territori të caktuar në rrethana të jashtëzakonshme, ndërsa nga qeveria dhe qytetarët kërkohej ta ruanin rendin publik qoftë edhe me çmim ë jetës dhe pronës, nëse kjo ishte e nevojshme. Ligji ushtarak në fund të fundit, konsiderohej si pjesë e ligjit të tokës.⁴

Në shtetin modern, pushteti formësohet përmes marrëveshjes kushtetuese e cila përcakton formën e qeverisjes dhe kufizimin e pushtetit shtetëror.⁵ Përveç detyrave klasike, tani shteti gjithnjë e më shumë fokusohet në “*detyra të reja*”, si mbrojtja e burimeve natyrore, zhvillimi i teknologjisë, luftimi i kriminalitetit, mirëqenia e përgjithshme sociale dhe zhvillimi ekonomik. Në rrethanat e sotme, kërcënimet mund të jenë të natyrave të ndryshme për sigurinë e shtetit dhe kombit e të cilat mund të listohen në disa grupe: a) *kërcënimet politike*, në këtë grup përmenden paqëndrueshmëria e shteteve, shtetet e dështuara, terrorizmi dhe shpërdorimi i të drejtave të njeriut; b) *kërcënimet ekonomike* si varfëria, recensionin ndërkombëtar financiar, konkurrenca ekonomike mes shteteve dhe pirateria; c) *kërcënimet e mjedisit* si katastrofat bërthamore, ndryshimet ekologjike, shkatërrimi i tokës, mungesa e burimeve të ushqimit, ujit dhe burimeve tjera, dhe d) *rreziqet shoqërore* si konfliktet pakicë/shumicë, mbipopullimi, krimi i organizuar, kontrabanda me drogë, imigrimi masiv dhe sëmundjet e ndryshme.⁶

Për sa i përketë kuptimit të shprehjes “*gjendje e jashtëzakonshme*” ajo është një shprehje integrale që përdoret për arsye të saktësisë ligjore dhe përdorimit aktual në shkencën juridike bashkëkohore, dhe përfshin tërësinë e situatave të përshkruara me termat: situatë emergjente; gjendje rrethimi; gjendje urgjence; gjendje alarmi; gjendje gatishmërie; gjendje e luftës së brendshme; pezullimi i garancive; ligji ushtarak; fuqitë e krizës; fuqitë speciale; shtetrrrethimi; etj. Si e tillë përfshin edhe të

² Rreth këtij modeli shih: Lazar, Nomi., C. (2009) *States of Emergency in Liberal Democracies*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York; Ramraj, Vicor (2008) *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press; Levinson, Sanford and Balkin, J. M. (2010) *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, *Minnesota Law Review*.

³ Ramraj, Victor., V. & Guruswamy, Menaka. (2013) *Emergency Power* in Routledge Handbook of Constitutional Law, (ed) Tushnet, Mark., Fleiner, Thomas & Saunders, Cheryl. Routledge USA and Canada, fq.154

⁴ Dicey, V., A. (1959) *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed., London and Basingstoke), CHAPTER VIII MARTIAL LAW, fq 284-295.

⁵ Ngjashëm Kushtetuta e Kosovës në Nenin 16 [Epërsia e Kushtetutës], shprehimisht përcakton se: “*Pushteti qeverisës buron nga Kushtetuta.*”

⁶ Qendra e Gjeneves për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (2003) *Mbikëqyrja Parlamentare në Fushën e Sigurisë, Parimet, Mekanizmat dhe Praktikat*” (DCAF & IPU), Gjenevë, 2003 fq.16.

gjitha masat e miratuara nga qeveritë që përfshijnë kufizime në ushtrimin e të drejtave të njeriut përtej atyre të autorizuara siç duhet në rrethanat normale.⁷

Në lidhje me përkufizimin e gjendjes së jashtëzakonshme, ajo kuptohet si një situatë e veçantë që kërcënon jetën e një kombi. Sipas interpretimit të GJEDNJ-së në rastin *Lawless v. Ireland*, situata emergjente “është një situatë e jashtëzakonshme krize ose emergjente që prek tërë popullsinë dhe përbën një kërcënim për jetën e organizuar të komunitetit, nga e cila përbëhet shteti.”⁸ Për me tepër, në rastin e *Greqisë*, Komisioni Evropian i të Drejtave të Njeriut, ndërtoi katër parimet kyçe që duhet t’i përmbajë një gjendje e jashtëzakonshme, që ajo të konsiderohet si kërcënim për jetën e kombit: (i) duhet të jetë aktuale dhe e menjëhershme; (ii) efektet e saj duhet të përfshijnë të gjithë kombin; (iii) vazhdimi i jetës së organizuar të komunitetit duhet të jetë i kërcënuar; dhe (iv) rreziku duhet të jetë i jashtëzakonshëm.⁹

Sëmundja infektive COVID-19, paraqiti kërcënim të vërtetë për kombin dhe njerizimin, dhe pashmangshmërisht e dërgoi botën në gjendje të alarmit dhe imponoi nevojën e aplikimit të masave të jashtëzakonshme. Në përputhje me rrethanat e paraqitura dhe me qëllim të parandalimit sa më efikas të kësaj sëmundje, pothuajse të gjitha shtetet ndërmorën masa adekuata të përcaktuara në norma kushtetuese apo në *lex specialis*. Kështu, disa shtete deklaruan gjendjen e jashtëzakonshme, kurse, të tjerat shpallën krizë të sëmundjes epidemike apo krize sanitare.¹⁰ Pavarësisht si u emërua situata dhe masat që u ndërmorën apo si u modeluan në pajtim me sistemin juridik të shteteve të ndryshme, nuk ka dyshim se situata e tillë ishte e jashtëzakonshme.

III. SHQYRTIMI TEORIK

Gjendja e jashtëzakonshme ka qenë temë e cila ka pasur përherë interesimin e dijetarëve dhe studiuesëve të ndryshëm. Sipas Machiavellit, institucioni i diktaturës romake konsiderohej një nga kontribuuesit kryesorë të madhësisë së Romës dhe duhej të ishte brenda rregullave të qeverisjes.¹¹ Për ironi, Machiavelli mbronte idenë për sundimin e ligjit dhe argumentonte se projektuesit kushtetues mund dhe duhet të

⁷ Report by the UN Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy, on the question of Human Rights and States of Emergency, 23 June 1997,

http://hrlibrary.umn.edu/demo/HumanRightsandStatesofEmergency_Despouy.pdf

⁸ Case *Lawless v Ireland*, (No:3) Judgments of 14 November 1960, I EHR15, par. 23, 28.

⁹ *The Greek Case*, (App no 3321/67;3322/67; 3323/67; 3344/67), Commission’s Report of 5 November 1969. Rasti i Greqisë, (1967) ishte një rast ndershtetror i proceduar nga Danimarka, Suedia, Norvegjia dhe Holanda, kunder Greqisë, për shkak të grushtetit dhe suspendimit të Kushtetutes.

¹⁰ Disa shtete, të cilat deklaruan gjendjen e jashtëzakonshme ishin: Italia Lituania, Hungaria, Çekia, Letonia, Estonia, Bullgaria, Spanja Sllovakia, Rumania, Finlanda, Luksemburgu, Portugalia, Shqipëria dhe Maqedonia. etj. Kroacia p.sh. beri “deklarimin e sëmundjes epidemike”, Franca shpalli “gjendjen e jashtëzakonshme sanitare”, Polonia shpalli “gjendjen e kërcënimit epidemik” etj.

¹¹ Gross, Oren and Aolain, Fionnuala., N. (2006) *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, fq. 35.

përgatiten për diktaturat përmes procedurave të rregullta.¹² Nga ana tjetër, Locke, në esenë e tij monumentale për qeverisjen theksonte se për të mirën publike, shtetet mund të veprojnë edhe pa u mbështetur në dispozitat ligjore e ndonjëherë edhe në kundërshtim me ligjin, e kjo quhej prerogative.¹³ Sipas kuptimit të Locke, sundimi i ligjit, nuk mund të jetë diskrecion i pushtetit, duke përdorur prerogativën, dhe ai duhet të jete i kufizuar në masën e mundshme, pasi ligji nuk është efektiv dhe ndërmarrja e masave efektive është e domosdoshme.¹⁴

Teoria e Locke-ut, vlerësohet shumë e rëndësishme, jo vetëm për shkak të intelektualitetit të saj, por edhe për shkak të ndikimit të madh tek etërit themelues të Shteteve të Bashkuara të Amerikës. Njëri prej tyre, Aleksandër Hamilton, p.sh., e konceptonte gjendjen emergjente si një koncept elastik. Ai argumentonte tek “*Letrat e Federalistit*” se, “rrethanat që rrezikojnë sigurinë e kombeve janë të pafundme, dhe për këtë arsye asnjë kufizim kushtetues i cili i imponohet pushtetit nuk është i përshtatshëm, sepse është e pamundur të përcaktohet dhe të parashikohet shumëllojshmëria e emergjencave kombëtare dhe masave të nevojshme.”¹⁵

Trajtimi teorik i gjendjes së jashtëzakonshme i bëre nga filozofi gjerman Carl Schmitt përbën një prej burimeve më të rëndësishme në këtë fushë. Schmitt, në esenë e tij *Teologjia Politike (1922)*, theksonte se liberalizmi kushtetues dhe gjendja e jashtëzakonshme nuk mund të jenë në pajtuesmëri. Në kohë krize, sipas Schmittit “shteti mbetet, ndërsa ligji tërhiqet. Nuk ekziston asnjë normë që është e zbatueshme për kaosin, sepse që një rend ligjor të ketë kuptim, duhet të ekzistojë një situatë normale dhe është sovrani ai i cili vendos nëse kjo situatë normale ekziston vërtet.”¹⁶ Teoria e përjashtimit të Schmitt nuk është në të vërtetë dhe nuk mund të interpretohet, si një teori kushtetuese ose juridike.¹⁷ Schmitt besonte se rendi juridik, përbëhet ekskluzivisht nga rregullat e përgjithshme të drejtës pozitive dhe vendimet e veçanta të autoriteteve publike. Normat e përgjithshme nuk mund të parashikojnë skenarët faktikë me të cilët shtetet mund të përballen brenda emergjencave publike apo masave të domosdoshme për t’u ballafaquar me to.¹⁸

¹² Levinson, Sanford & Balkin, Jack., M. (2010) *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, *Minnesota Law Review*, fq. 1804.

¹³ Locke, John. (1690) *Second Treatise of Government*, edited with an introduction, by C. B. Macpherson, Cambridge 1980 .fq.84

¹⁴ Lazar, Nomi., C. (2013) *Prerogative Power in Rome*, in *Extra-Legal Power and Legitimacy Perspectives on Prerogative* (ed) by Fatovic, Clemenet & Kleinerman A. Benjamina, Oxford University Press, fq. 29.

¹⁵ Hamilton, Alexander, *The Federalist 23*, in Hamilton, Alexander, Madison, James and Jay, John *The Federalist Papers*, (ed) with an Introduction and Notes by Lawrence Goldman (2008) Oxford University Press, fq. 114.

¹⁶ Schmitt, Carl, (1922), *Political Theology Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Translated by George Schwab, Foreword by Tracy B. Strong (2005) The University of Chicago Press Chicago and London ,fq.13.

¹⁷ Ramraj, Vicor. (2008) *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, fq.4.

¹⁸ Criddle, Evan J. and Fox-Decent, Evan (2012). *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*, Faculty Publications. 1531, fq. 42,

<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2572&context=facpubs>

Debati për gjendjen e jashtëzakonshme u ridimensionua pas sulmeve terroriste më 11 shtator 2001 në SHBA dhe “reprizimit” në shtete tjera si Mbretëria e Bashkuar, Spanjë, Belgjikë, Itali etj. Ndërkohë, shtetet si përgjigje efikase, miratuan ligje dhe morën masa zbatuese, lindi pyetja nëse legjislacioni mund të kufizojë gjendjen e emergjencës apo nëse shteti duhet të veprojë jashtë juridiksionit ligjor kur ekzistenca e tij kërcënohet? Nëse shtetet veprojnë jashtë ligjit, këto veprime a paraqesin domosdoshmërisht kërcënim për sundimin e ligjit? Përdorimi i fuqive emergjente në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar ka qenë aq i gjerë dhe depërtues dhe pyetjet komplekse që lindin në lidhje me këtë, luajtën një rol kritik në diskutime rreth sundimit të ligjit, legjitimitetit dhe ligjshmërisë.¹⁹

Debati mbi kompetencat emergjente ishte tejet polarizues dhe me ide konkurrenente, duke vendosur sërish në qendër teorinë e përjashtimit të Schmittit. Përkrahësit e konceptit të Schmittit, argumentojnë se kompetencat emergjente janë jashtë rendit kushtetues, sepse ato nuk mund të parashikohen dhe asnjë normë kushtetuese ose ligjore, nuk mund të mbulojë plotësisht situatat emergjente dhe shumëllojshmërinë e tyre.²⁰ Gjithashtu, Profesor Mark Tushnet, kompetencat emergjente i konsideron si përtej kushtetuese, për faktin se situatat emergjente kanë karakteristika të paparashikuara, e si të tilla nuk mund të jenë të definuar nga hartuesit e kushtetutës. Nëse sulmi në Kullat e Qendrës Botërore të Tregtisë në New York, nuk ishte saktësisht një pushtim i llojit që kishin pasur në mendje etërit themelues, prapëseprapë, elitat qeverisëse mund të mendojnë se ky veprim është mjaftueshëm si një pushtim i tillë që thotë Kushtetuta.²¹

Kundërshtarët e modelit të Schmittit, argumentojnë se kompetencat e pushtetit gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, duhet të jenë pjesë e rendit juridik. Sipas këtij koncepti, gjendja e jashtëzakonshme dhe masat e ndërmarra duhet t’u mbeten besnike plotësisht vlerave themelore dhe sundimit të ligjit me mbikëqyrje efikase nga ana e gjyqësorit.²² Sundimi i ligjit, kërkon jo vetëm rishikimin gjyqësor, por edhe norma juridike të përgjithshme relativisht të qëndrueshme dhe të qarta mbi të cilat bazohet veprimi i shtetit. Këta autorë duket se përkrahin teorinë e Kelsenit, se “shteti është

¹⁹ Gross, Oren & Aolain, Fionnuala., Ni. (2006) *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, fq.1.

²⁰ Nga autoret e njohur mbështetës të teorisë se Schmitt-it konsiderohen: Gross, Oren (2002) *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional*, *Yale Law Journal*, No. 112, fq. 1011-1134; Agamben, Georgie (2006) *State of Exception*, The University of Chicago Press, Chicago and London; Tushnet, Mark (2007) *The Political Constitution of Emergency Powers: Some Lessons from Hamdan*, *Harvard Office for Scholarly Communication*, 91 *Minn. L. Rev.* 1451.

²¹ Tushnet, Mark. (2005) *Emergencies and the Idea of Constitutionalism in: The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency* Durham: Duke University Press. fq.46-47.

²² Disa nga autoret e njohur që mbështetin kompetencat emergjente brenda rendit juridik konsiderohen: David Dyzenhaus (2005) *The Constitution of Law, Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid; Ackerman, Bruce (2004) *The Emergency Constitution*, *Yale Law Journal Vol.113 Vol. 113:1029 pp.1029-1091*; Scheuermi, E. Wiliam (2006) *Emergency powers and the rule of law after 9/11*. *J. Polit. Philos.* 14(1):61–84.

tërësisht i konstatuar nga ligji: dhe “kur një etnitet politik nxjerr një akt jashtë ligjit ky akt nuk mund t’i atribuohet shtetit dhe nuk mund të ketë autoritet.”²³

IV. MODELIMI KUSHTETUTES I GJENDJES SË JASHTËZAKONSHME: RASTI I KOSOVËS DHE PRATIKAT NDËRKOMBËTARE

Roli thelbësor i Kushtetutës është krijimi dhe kufizimi pushtetit qeverisë dhe garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut nga veprimet qeveritare. Me kalimin e kohës, strukturat institucionale dhe të drejtat themelore, behën të vështira për t’u ndryshuar. Këtë rol esencial të Kushtetutës, qysh herët e kishte bërë të qartë edhe Kryegjyqtari i SHBA-së, Marshall, i cili theksonte se, “Kushtetuta ka për qëllim të qëndrojë për epokat që vijnë dhe rrjedhimisht, të përshtatet në krizat e ndryshme të çështjeve njerëzore.”²⁴

Rregullimi kushtetues i gjendjes së jashtëzakonshme është karakteristik për një numër të madh vendesh të cilat përdorin akomodime kushtetuese të ndryshme. Tek disa shtete dispozita kushtetuese për gjendjen e jashtëzakonshme janë më të detajuara, ndërsa disa shtete tjera vetëm iu referohen punës se institucioneve të shtetit në rast të gjendjes së jashtëzakonshme. Në kontekstin evropian p.sh Gjermania, Spanja, Hungaria apo Polonia paraqesin modelin e rregullimit më të detajuar kushtetues të gjendjes së jashtëzakonshme. Ndërsa rregullimet kushtetuese të gjendjes të jashtëzakonshme në disa shtete tjera si Belgjika, Austria, apo Danimarka janë të heshtura.²⁵

Sfondi i modelimit kushtetues²⁶ të gjendjes së jashtëzakonshme në shtetet të ndryshme, është i ndikuar nga faktorë të ndryshëm si regjimet e kaluara, forma e qeverisjes dhe ndarja e pushteteve apo rendi juridik ndërkombëtar. etj. Një prej Kushtetutave të hershme e cila i referohej gjendjes së jashtëzakonshme ishte Kushtetuta e Vajmarit (1919) e cila në Nenin 48 përcaktonte se, “Në rast se siguria publike kërcënohet ose shqetësohet seriozisht, Presidenti i Reichit mund të marrë masat e nevojshme për të rivendosur ligjin dhe rendin, nëse është e nevojshme edhe duke përdorur forcën e armatosur. Në ndjekje të këtij qëllimi ai mund t’i pezullojë të drejtat civile pjesërisht ose tërësisht”. Nga shqyrtimet krahasuese të rregullimit judik

²³Dyzenhaus, David. (2005) *The Constitution of Law, Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid; fq.199.

²⁴ Shih *M’Culloch v. Maryland*, 17U.S.(4Wheat.) 316,415 (1819).

²⁵Shih *Kraakee, Anna*. (2009) *Sigurimi i Demokracisë*, Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF).

²⁶ Një prej Kushtetutave të hershme e cila i referohej gjendjes së jashtëzakonshme ishte Kushtetuta e Vajmarit (1919) e cila në Nenin 48 përcaktonte se, “Në rast se siguria publike kërcënohet ose shqetësohet seriozisht, Presidenti i Reichit mund të marrë masat e nevojshme për të rivendosur ligjin dhe rendin, nëse është e nevojshme edhe duke përdorur forcën e armatosur. Në ndjekje të këtij qëllimi ai mund t’i pezullojë të drejtat civile pjesërisht ose tërësisht”.

në shtete të ndryshme identifikohen këto modele të akomodimit (modelimit) të gjendjes së jashtëzakonshme: a) me kushtetutë; b) me ligje të veçanta; dhe c) jashtëligjore (doktrina e domosdoshmërisë).²⁷

Kushtetuta e Kosovës, e cila u miratua me 9 prill, ndërsa hyri në fuqi më 15 maj të vitit 2008, ka akomoduar gjendjen e jashtëzakonshme në dispozitat e saj dhe mund të thuhet se i takon grupit të kushtetutave të cilat në mënyrë të detajuar e trajton këtë fushë. Dispozitat bazike të Kushtetutës, konfirmojnë se Kosova është shtet demokratik, bazuar në barazinë e qytetarëve të vet dhe sundimin e ligjit.²⁸ Identiteti kushtetutës i gjendjes së jashtëzakonshme në Kosovë është se Kushtetuta nuk suspendohet; nuk mund të këtë ndryshim të ligjit për zgjedhjet qendrorë dhe lokale; te drejtat themelore nuk shmangen dhe bashkëpunimi me autoritetet ndërkombëtare të cilat janë të pranishme në vendin tonë.

Në përgjithësi, elementet kyçe që ndërlidhen me gjendjen e jashtëzakonshme që rregullohen me Kushtetutën e Kosovës (dhe të vendeve tjera) janë: (a) situatat kur mund të shpallet gjendja e jashtëzakonshme; (b) autoritetet kompetente dhe ndarja e pushteteve; (c) kohëzgjatja e saj; (ç) rishikimi gjyqësor dhe (d) kufizimi dhe shmangia e të drejtave dhe lirive themelore, te cilat trajtohen në vijim të punimit.

A. Situatat për të Cilat Shpallet Gjendja e Jashtëzakonshme

Kushtetutat e vendeve të ndryshme përcaktojnë situata të ndryshme për të cilat mund të shpallet gjendja e jashtëzakonshme. Këto situata mund të jenë: gjendja e luftës, gjendja e mbrojtës, gjendja emergjente, kërcënimi i rendit kushtetues dhe sigurisë publike, krizat financiare, mungesa e resurseve kryesore për jetesë, pandemitë dhe fatkeqësitë natyrore. Në fakt këto situata mund të diferencohen në dy grupe: në njërin grup janë kërcënimet që rrezikojnë sigurinë kombëtare, mbrojtjen dhe sovranitetin territorial dhe jetën e qytetarëve, e që në situata të tilla zakonisht forcat e armatosura janë të mobilizuara për tejkalimin e krizave. Në grupin e dytë radhiten emergjencat natyrore, krizat ekonomike dhe pandemitë, menaxhimi i të cilave është kompetencë e strukturave civile dhe forcat e armatosura janë vetëm në përkrahje të tyre.

Nga analizimi i kushtetutave të ndryshme, shihet se ato u përcaktojnë një sistem dy apo me shumë shtresor të gjendjes së jashtëzakonshme. Lidhur me këtë, Ligji themelor gjerman p.sh., përcakton dy situata për të cilat mund të shpallet gjendja e jashtëzakonshme: a) gjendjen e tensionit (apo alarmit) dhe gjendjen e mbrojtjes (neni 80 dhe 115), ndërsa Kushtetuta e Spanjës përcakton nivelin tre-shtresor, ku përfshin:

²⁷ Disa shtete si p.sh., Mbretëria e Bashkuar apo Finlanda gjendjen emergjente e rregullojnë me ligje të veçanta, ndërsa Zvicra paraqet rastin model që për gjendjen e jashtëzakonshme nuk ka legjislacion por në raste të tilla, vepron sipas doktrinës së domosdoshmërisë. Qeveria Federale ka diskrecion të plotë të veprjës në marrjen e masave të domosdoshme.

²⁸ Weller, Mark. (2011) Shtetësia e Kontestuar, Administrimi Ndërkombëtar i Luftës së Kosovës për Pavarësi, (botim i dytë i plotësuar), KOHA, Prishtinë, fq. 406.

a) gjendjen e alarmit; b) gjendjen e jashtëzakonshme dhe c) gjendjen e shtetrrethimit (Seksioni 116). Kushtetuta e Shqipërisë, përcakton dy situata të gjendjes së jashtëzakonshme: a) për shkak të gjendjes së luftës dhe b) gjendjes së jashtëzakonshme ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore (Neni 170), kurse Kushtetuta hungareze përcakton një numër me të madh të situatave të tilla: a) gjendjen e krizës kombëtare; b) gjendje e jashtëzakonshme; c) gjendje e mbrojtjes parandaluese ç) sulmet e papritura dhe d) gjendje e rrezikut ekstrem (Nenet 49-53).

Kushtetuta e Kosovës, ka integruar një sistem tre-shtresor për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme e që merret për bazë në situatat kur: 1) ka nevojë për masa emergjente të mbrojtjes; 2) ka rrezik të brendshëm ndaj rendit kushtetues ose sigurisë publike; dhe 3) ka fatkeqësi natyrore, e cila prek tërë territorin e Republikës së Kosovës ose një pjesë të tij (Neni 131). Këto tri situata janë të përgjithshme dhe integrojnë situata të ndryshme të cilat mund të konsiderohen të jashtëzakonshme.

Për sa u përket masave emergjente të mbrojtjes këto masa përkojnë mes tjerash edhe me “gjendjen e luftës” që e përcaktojnë kushtetutat tjera. Pra, nëse Kosova sulmohet nga ndonjë agresor i jashtëm dhe cenohet sovraniteti dhe integriteti territorial i Republikës së Kosovës mund të deklarohet situata e mbrojtjes.²⁹ Sovraniteti dhe integriteti territorial është i pacenueshëm, i patjetërsueshëm, dhe i pandashëm dhe mbrohet nga të gjitha mjetet e përcaktuara me Kushtetutë dhe ligj (Neni 2). Sipas rendit kushtetues të Kosovës, janë institucionet legjitime ato të cilat duhet të marrin masat për mbrojtjen dhe garantimin e tërësisë territoriale dhe sovranitetit kombëtar. Në raste ekstreme institucionet mes tjerash edhe të vendosin për mobilizimin e përgjithshëm ushtarak.

Situata tjetër për të cilat mund të shpallet gjendja e jashtëzakonshme është nëse ka rrezik të brendshëm ndaj rendit kushtetues ose sigurisë publike. Rendi kushtetues, nënkupton jo vetëm normën kushtetuese, por edhe organizimin dhe strukturat institucionale të cilat zbatojnë autorizimet e tyre sipas mandatit të dhënë kushtetues dhe ligjor. Veprimet eventuale për ndryshimin e formës së qeverisjes, suprimimin të pluralizmit politik, grushteti, suspendimi i kushtetutës, janë disa nga veprime që atakojnë në thelb rendin kushtetues të Kosovës. Siguria publike, përfshin mbrojtjen kundër kërcënimeve të të mirave të përbashkëta që janë: rendi kushtetues, ekzistenca e shtetit dhe institucioneve të ligjshme të tij, si dhe sistemin juridik në tërësi dhe mbrojtja e të mirave individuale që përfshin: jetën, shëndetin, liritë dhe të drejtën e privatësisë së individit. Disa nga kërcënimet kryesore të rendit dhe sigurisë publike janë: protestat e dhunshme, dhuna politike, terrorizmi, radikalizmi fetar, krimi i organizuar, tregtia me armë, narkotikë, etj.³⁰

²⁹ Në ditët e sotme, kërcënimet ushtarak klasik është zvogëluar ndjeshëm në raportet mes shteteve, kërcënimet të reja “jo klasike” po kërcënojnë sigurinë e shteteve si: terrorizmi, veprimet e subjekteve jo shtetërore, armët biologjike, siguria kibernetike, tregtia me armë dhe narkotikë. Por në rastin e Kosovës, kërcënimet ushtarak klasik nga Serbia vijon të mbetet i mundshëm.

³⁰ Legjislacioni Penal i Kosovës, disa nga këto vepra i sanksionon si vepra penale kundër rendit kushtetues dhe sigurisë publike. Shih Kapitullin XIV [Veprat Penale Kundër Rendit Kushtetues dhe

Situata e tretë që mund të kushtëzojë nevojën që të shpallet gjendja e jashtëzakonshme, paraqitet atëherë kur ka fatkeqësi natyrore e cila e prek tere territorin e vendit apo një pjesë të tij. Legjislacioni përcakton *ekspressis verbis* fatkeqësitë natyre si ne vijim: tërmetet, vërshimet, rrëshqitjet e dheut, ortekët, erërat e fuqishme, breshëri, bora dhe shiu, acari, thatësia, zjarri fushor, shpërthimi i sëmundjeve infektive që ndikojnë në njerëz, kafshë ose bimë dhe fatkeqësitë e tjera të shkaktuara nga forcat natyrore.³¹

B. Procedura e Shpalljes dhe Bashkëpunimi Institucional

Kompetencat për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme, dallojnë në sistemet presidenciale, gjysmë presidenciale dhe ato parlamentare. Disa kushtetuta përmbajnë rregulla eksplicite, ndërsa disa tjera ketë e modelojnë në kuadër te kompetencave të zakonshme të degëve të pushtetit. Në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme, zakonisht fuqizohet dega ekzekutive. Sigurisht se kjo sjellë edhe tensionim në mes degës së ekzekutivit, supremacisë legjislative dhe rishikimit gjyqësor dhe ky tension duket më akut gjatë ushtrimit të pushtetit gjatë gjendjes së jashtëzakonshme.³²

Në shumë prej kushtetutave moderne që trajtojnë gjendjen e jashtëzakonshme, autoriteti kryesor për shpalljen e saj i është dhënë parlamentit zakonisht, në bazë të një propozimi të qeverisë apo presidentit të vendit. Sidomos, në rastet e shpalljes së gjendjes së luftës, vendimi zakonisht duhet të merret (miratohet) nga Parlamenti, përfshirë këtu edhe sistemin presidencial të SHBA që sipas Kushtetutës, Kongresi e shpall luftën (Neni 1). Modelet përgjithësisht duken të ngjashme, kështu Kushtetuta e Estonisë, përcakton se Parlamenti (Riigikogu), shpall gjendjen e luftës apo emergjencën, pas propozimit të Presidentit apo Qeverisë (Neni 129), ndërsa Kushtetuta e Francës, përcakton se gjendja e luftës bëhet me autorizim të Parlamentit dhe Shtetrrethimi dekretohet nga Këshilli i Ministrave, por nuk mund të vijojë më shumë se 12 ditë pa autorizimin e Parlamentit, (Nenet 35 dhe 36). Një rregullim i ngjashëm duket edhe në rastin e Kushtetutës së Italisë, e cila përcakton se, “në raste të jashtëzakonshme domosdoshmërie e urgjence, Qeveria, nën përgjegjësinë e vet, merr masa të përkohshme, që kanë fuqinë e ligjit, e duhet po atë ditë t’i paraqiten Dhomave, të cilat edhe nëse janë të shpërndara, thirren enkas dhe mblidhen brenda pesë ditëve (Neni 77).

Sigurisë se Republikës se Kosovës] te Kodit Penal nr. 06/L-074 i Republikës se Kosovës, Gazeta Zyrtare Republikës se Kosovës/ Nr./14/ Janar 2019, Prishtinë,
<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18413>.

³¹ Neni 3.1(1.5) Ligji Nr. 04/-L-027 për Mbrojtje nga Fatkeqesite Natyrore dhe Fatkeqesite Tjera. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës/Nr. 22/19 tetor 2011, Prishtinë,
<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2775>

³² Jackson, Vicki., C. & Tushnet, Mark. (2014) *Comperative Consitutional Law*, Third Edition, University Casebook Series, fq. 883.

Siç mund të shihet, zakonisht, kompetencat e shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme janë të shpërndara dhe nuk i rezervohen vetëm një dege të pushtetit, apo një institucioni. Edhe në rastin e Kosovës, Kushtetuta parasheh kompetencat dualiste mes Presidentit dhe Kuvendit për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme. Presidenti shpall dekretin i cili përmban natyrën e kërcënimit që ka provokuar shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme dhe çfarëdo kufizimi për të drejtat dhe liritë themelore. Dekreti i dërgohet për ratifikim (pëlqim) Kuvendit të Kosovës, i cili në afat prej 48 orësh duhet të deklarohet dhe në rast që Kuvendi nuk e jep pëlqimin, dekreti i Presidentit nuk ka efekt juridik dhe s'mund të këtë as gjendje të jashtëzakonshme.³³

Në Nenin 84(22) të Kushtetutës, përcaktohet se Presidenti "shpall gjendjen e jashtëzakonshme në konsultim me Kryeministrin". Qëllimi i kësaj norme është që Presidenti të këtë konsultim me Kryeministrin si shef të Qeverisë, e cila është autoriteti që ka përgjegjësi operative për zbatimin e masave që ndërmerren gjatë gjendjes së jashtëzakonshme. Mirëpo, kushtetutshmërisht, Presidenti ka të drejtë ta shpall gjendjen e jashtëzakonshme edhe pa konsultim me Kryeministrin.³⁴ Një tjetër element thelbësor është, nëse mund të shpallet gjendja jashtëzakonshme, në rast kur Presidenti i vendit për arsye të ndryshme nuk është duke ushtruar pozitën e tij. Ushtruesi i detyrës së Presidentit (Kryetari i Kuvendit) është autoriteti shtetëror për ta shpallur gjendjen e jashtëzakonshme dhe dërgimin e dekretit për pëlqim parlamentar.³⁵

Presidenti në cilësinë e Komandantit të Përgjithshëm të Forcës së Sigurisë, pas konsultimit me Qeverinë dhe Kuvendin, mund të urdhërojë mobilizimin e efektivëve të saj, për të ndihmuar në gjendjen e jashtëzakonshme. Po ashtu Këshilli i Sigurisë së Kosovës, i cili gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, ushtron autoritet dhe përgjegjësi ekzekutive në emër të Qeverisë të kufizuar në kohë dhe në ato veprime të cilat konsiderohen të nevojshme për të tejkaluar atë situatë emergjente.³⁶ Lidhur me këtë, gjatë periudhës së gjendjes së jashtëzakonshme në Kosovë, Këshilli i Sigurisë, duhet ta informojë Kuvendin e Kosovës për veprimet e tij, në pajtim me ligjet në fuqi.³⁷

³³ Lidhur me ratifikimin e dekretit nga Kuvendi ka dallim për numrin e votave të domosdoshme: (i) 2/3 e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë në rastet e masave emergjente të mbrojtjes; (ii) shumica e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë në rastet kur ka rrezik për rendin kushtetutës, sigurinë publike apo fatkeqësive natyrore, vazhdimin e gjendjes së jashtëzakonshme pas 60 ditësh (iii) 2/3 e të gjithë deputetëve të rast të vendimit që gjendja e jashtëzakonshme të zgjasë më shumë se 150 ditë.

³⁴ Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, Rastet K.O. 29/12 dhe K.O. 48/12 Amendamentet e propozuara kushtetuese, të dorëzuara nga Kryetari i Kuvendit të Republikës së Kosovës me 23 mars 2012 dhe 4 maj 2012, pika 91 [Kushtetutshmëria e amendamentit të propozuar të Nenit 84 par. 22, të Kushtetutës]. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3165>

³⁵ *Id.* 161.

³⁶ Ligji Nr. 03/L-050 për Themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Prishtinë. Viti III / NR. 26 / 02 Qershor 2008.(nenet 12-15). <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2521>

³⁷Neni 13.4 [Autoriteti ekzekutiv gjatë gjendjes së jashtëzakonshme] i Ligjit Nr. 03/L-050.

Ngjashëm, shumica e parlamenteve gjithashtu kanë kompetencën që të shqyrtojnë gjendjen e jashtëzakonshme në intervale të rregullta kohore dhe ta pezullojnë atë, sipas nevojës. Për këtë arsye, disa kushtetuta shprehen qartë që legjislatura nuk mund të shpërndahet gjatë ushtrimit të kompetencave emergjente. Kjo nënkupton një vazhdimësi të jetës parlamentare gjatë periudhës së jashtëzakonshme. Kontrolli parlamentar mbi aktet dhe veprimet e autoriteteve ekzekutive në raste emergjente konsiderohet të jetë i domosdoshëm për realizimin e shtetit të së drejtës dhe demokracisë. Roli i Parlamentit është veçanërisht i rëndësishëm gjatë masave të jashtëzakonshme, ku parimi i kontrollit civil mbi sektorin e sigurisë mund të rrezikohet. Në të njëjtën mënyrë, edhe Kushtetuta e Kosovës përcakton se gjatë gjendjes së jashtëzakonshme mund të zgjatet mandati i Kuvendit, përtej mandatit të rregullt katërvjeçar (Neni 66.4).

Për shkak të rrethanave të krijuara, menaxhimi i pandemisë COVID-19, u bë ekskluzivisht nga Qeveria dhe Kuvendi i Kosovës u (vet)shmag. Qeveria mori masat preventive duke shpallur gjendjen e emergjencës shëndetësore sipas Ligjit nr. 02/L-109 për Parandalimin dhe Luftimin e Sëmundjeve Ngjitëse dhe Ligjit nr. 04/L-125 për Shëndetësi. Gjithashtu për here te parë u aktivizua edhe Plani i reagimit kombëtar për menaxhimin e situatave emergjente.³⁸ Lidhur me këto masa, Gjykata Kushtuese në Aktgjykim në rastin KO54/20 më 6 prill 2020, konstatoi se deri në datën e shfuqizimit të vendimit të kontestuar, institucionet përgjegjëse të Republikës së Kosovës, në radhë të parë Kuvendi, duhet të ndërmarrin veprimet, në përputhje me Kushtetutën dhe këtë Aktgjykim, që i konsiderojnë si të duhura dhe adekuate për ta vazhduar parandalimin dhe luftimin e pandemisë COVID-19 që në vetvete përbën një interes të lartë të shëndetit publik për të gjithë shtetasit dhe personat që jetojnë në Republikën e Kosovës”.³⁹

Por, Kuvendi nuk mori ndonjë vendim përkatës, apo pasi u krijua një mjedis kundërtëhënës, pas mocionit te mosbesimit te Qeverisë.⁴⁰ Bazuar në mocionin e mosbesimit të iniciuar nga partneri i qeverisë, Kuvendi me 82 per shkarkoi Qeverinë dhe Kosova u be shembulli më i mirë se si një pandemi mund të krijojë një stuhi të përsosur për të rrëzuar një qeveri të sapoemëruar.⁴¹ Por, Kuvendi nuk mori ndonjë vendim përkatës, qoftë për të nxjerrë një ligj të përkohshëm apo plotësim ndryshim të legjislacionit aktual apo ndonjë vendim tjetër. Qeveria e Kosovës si qeveri në dorëheqje pas votëbesimit të saj sigurisht se kishte legjitimitetin e cunguar dhe

³⁸ Shih: Plani për Reagimin Kombëtar në linkun në vijim:

https://ame.rks-gov.net/Portals/0/Files/Plani%20Reagimit%20Kombetar_14_01_11.pdf.

³⁹ Aktgjykim në rastin Nr. KO54/20 parashtrues Presidenti i Republikës së Kosovës, Vlerësim i kushtetutshmërisë së Vendimit nr. 01/15 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, të 23 marsit 2020, paragrafet 304-306, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=27716>.

⁴⁰ Kuvendi i Kosovës, miratoi mocionin e mosbesimit te Qeverisë me Vendimin Nr.07/V-013, date 25 mars 2020.

⁴¹ Bieber, F., Prelec, T., Djolai, M., Emiri, D., Marović, J., Majstorović, S., Džihic, V., Vračić, A., Tzifakis, N., Wunsch, N., Bartlett, W., Grieveson, R., & Holzner, M. 2020” The Western Balkans in times of the global pandemic”, The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), www.balkanfund.org

pa mundësi të veprimit pasi nuk mund të propozonte masa të cilat kërkonin miratimin e Kuvendit.

C. Kohëzgjatja e Gjendjes së Jashtëzakonshme

Karakteristikë e gjendjes së jashtëzakonshme është përkohshmëria e saj, pra, periudha e kufizuar e cila shërben për tejkalimin e situatës emergjente. Mirëpo, ka edhe përjashtime nga kjo si p.sh., shteti i Izraelit, i cili nga themelimi i tij me 1948 ka qenë në regjim të jashtëzakonshëm.⁴² Masat emergjente nuk duhet të zgjaten në mënyrë të panevojshme, sepse nëse qeveriset përmes masave të emergjencës për një kohë të gjatë, qeveritë, pashmangshëm do të humbin legjitimitetin demokratik.

Disa shtete e përcaktojnë në Kushtetutë në mënyrë eksplicite kohëzgjatjen e gjendjes së jashtëzakonshme dhe vazhdimin e saj. Në këtë kuadër, Kushtetuta e Polonisë thekson se: "Në rast të kërcënimeve ndaj rendit kushtetues të shtetit, për sigurinë e qytetarëve ose rendit publik, Presidenti i Republikës mundet, me kërkesë të Këshillit të Ministrave, të prezantojë për një periudhë të caktuar, jo më të gjatë se 90 ditë gjendjen e jashtëzakonshme në një pjesë ose në të gjithë territorin e shtetit. Zgjatja e gjendjes së jashtëzakonshme mund të bëhet vetëm për një periudhë jo më të gjatë se 60 ditë dhe me pëlqimin e Sejm-it (Neni 230).⁴³ Gjithashtu, lidhur me kohëzgjatjen e gjendjes së jashtëzakonshme, Kushtetuta e Lituanisë, përcakton një kufi maksimal, i cili nuk duhet të kalojë gjashtë muaj (Neni 140.1). Disa kushtetuta nuk e përcaktojnë kohëzgjatjen e gjendjes së jashtëzakonshme, por, marrin për bazë aspektin e vlerësimit të rrethanave. Një rast i tillë parashihet në Kushtetutën e Malit të Zi, e cila ndërlidh kohëzgjatjen e gjendjes së jashtëzakonshme me pushimin e rrethanave, duke theksuar se: "Gjendja e jashtëzakonshme zgjat deri në pushimin e rrethanave për shkak të të cilave është shpallur (Neni 133).

Sipas dispozitave të Kushtetutës së Kosovës, gjendja e jashtëzakonshme, zgjat për aq kohë sa vazhdon të kërcënojë rreziku dhe nuk mund të zgjasë më shumë se për një periudhë prej gjashtëdhjetë (60) ditësh. Me pëlqimin e shumicës së deputetëve të Kuvendit të pranishëm që votojnë, gjendja e jashtëzakonshme, nëse është e nevojshme, mund të zgjatet për periudha pasuese prej tridhjetë (30) ditësh, por jo më shumë se për nëntëdhjetë (90) ditë shtesë gjithsej, nëse vijohet si e tillë do të përfshinte një periudhë totale deri në 150 ditë. Por, në rast se Presidenti konstaton se, rreziku ndaj Republikës së Kosovës është i natyrës së jashtëzakonshme, Kuvendi mund të vendosë që gjendja e jashtëzakonshme të zgjasë më shumë se njëqind e pesëdhjetë (150) ditë, vetëm nëse për të votojnë dy të tretat (2/3) e të gjithë

⁴² Cole, David (2003) *Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis*, Cituar nga Jackson, Vicki C. and Tushnet, Mark. (2014) *Comparative Constitutional Law*, Third Edition, University Casebook Series, fq. 918.

⁴³ Sejm i është Dhoma Përfaqësuese e Parlamentit të Polonisë.

deputetëve të Kuvendit.⁴⁴ Kuvendi mund të vendosë kufizime të tilla, sipas nevojës, për sa i përket kohëzgjatjes dhe shkallës së gjendjes së jashtëzakonshme.

D. Kufizimi dhe Shmangia e të Drejtave dhe Lirive Themelore

Zhvillimi i konstitucionalizmit lidhet pikërisht me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të individit në shoqëri ndaj abuzimeve të kryera nga organet e shtetit. Shumica e kushtetutave në botë, kanë në përmbajtjen e tyre katalogun e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Po ashtu, këto të drejta mbrohen edhe me instrumentet ligjore dhe struktura institucionale ndërkombëtare. Por, gjendja e jashtëzakonshme paraqet një kohë kur të drejtat dhe liritë themelore mund të shkelen dhe shpërdorohen.

Instrumentet ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut përcaktojnë së në situata emergjente, autoritetet shtetërore, mund të pezullojnë disa liri civile për funksionin e rivendosjes së rendit, por se shtetet në asnjë rrethanë nuk mund të shmangen nga detyrimet themelore, siç është: garantimi i së drejtës për jetë për të gjithë qytetarët, ndalimi i torturës, liria nga skllavëria dhe liria e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë apo dënimet pa ligj.⁴⁵ Ngjashëm me dispozitat e instrumenteve ndërkombëtare edhe kushtetutat nacionale përcaktojnë që disa nga të drejtat kryesore të njeriut nuk mund të shmangen nga zbatimi në asnjë rrethanë.⁴⁶

Në Kushtetutën e Kosovës, të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë themeli i saj. Katalogu i të drejtave dhe lirive të njeriut është i akomoduar në Kapitujt II dhe III. Normat kushtetuese të këtyre dy kapitujve kanë status të privilegjuar dhe ky status rrjedh nga dy burime juridike: Kushtetuta dhe Pakoja e Ahtisarit.⁴⁷ Kushtetuta në Nenin 22 parasheh zbatimin e drejtpërdrejtë të instrumenteve kryesore ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, mes tjerash edhe Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj, si dhe Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike dhe Protokollet e saj, të cilat janë thelbësore për mbrojtjen e të drejtave në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme.

Sa i përket kufizimit të drejtave dhe lirive themelore në Kosovë, ato mund të behën vetëm sipas kufizimeve që parasheh ligji. Kjo është afirmuar edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës në disa prej vendimeve të saja. Në rastin *Valon*

⁴⁴ *Id.* Neni 131 par. 5 dhe 6.

⁴⁵ Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR) në nivelin global [neni 4]; Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) në Evropë [neni 15]; dhe Konventa Amerikane për të Drejtat e Njeriut (ACHR) në Amerikë [neni 27].

⁴⁶ Neni 175, i Kushtetutës së Shqipërisë, përcakton katalogun e të drejtave themelore që nuk mund pezullohen gjatë gjendjes së jashtëzakonshme.

⁴⁷ Hasani, Enver. (2019) *E Drejta Kushtetuese dhe të Drejtat e Njeriut-Parimet dhe Institucionet* në Hyrje në Sistemin Ligjor në Kosovë, GIZ, Prishtinë. fq. 43.

Bislimi v. Ministria e Brendshme, Gjykata ka theksuar se "shprehja në përputhje me ligjin jo vetëm që kërkon që masat e sfiduara të kenë pak bazë ligjore në ligjin vendës, por i referohet edhe cilësisë së ligjit në fjalë, duke kërkuar që të jetë i qasshëm për personin në fjalë dhe i parashikueshëm për sa u përket ndikimeve të tij. Në mënyrë që ligji ta përmbushë kriterin e parashikimit, ai duhet të përcaktojë me mjaft precizitet kushtet në të cilat një masë mund të zbatohet, për t'u mundësuar personave në fjalë – nëse është nevoja me këshilla përkatëse për ta rregulluar sjelljen e tyre".⁴⁸

Ne rastin KO54/20 më 6 prill 2020, lidhur me vlerësimin e kushtetutshmërisë së vendimit për masat COVID -19, Gjykata ka theksuar se se "Termi 'kufizim' i përdorur në Nenin 55 të Kushtetutës nënkupton faktin që Kuvendi ka të drejtë të përcaktojë kufizime për të drejtat dhe liritë themelore, përmes ligjit, gjithnjë për aq sa është e lejuar me Kushtetutë. Qeveria, në anën tjetër, nxjerr vendime, rregullore ose akte të tjera juridike të nevojshme për zbatimin e këtyre ligjeve."⁴⁹ Në fakt kufizimet e të drejtave mund të zbatohen edhe në rrethanë normale për qëllime të zhvillimit të procedurës penale, pengimit të sëmundjeve infektive, tubimeve të dhunshme, etj.

Dy parime kushtetuese thelbësore që lidhen me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive, por njëkohësisht edhe kufizojnë pushtetin në rastet e jashtëzakonshme janë: mos-shmangia dhe proporcionaliteti. Parimi i mos-shmangies përcakton thelbin e të drejtave themelore të cilat nuk mund të cenohen as shmangen, madje as në gjendjen e jashtëzakonshme. Kushtetuta së Kosovës, përcakton katalogun të drejtave themelore të cilat kanë të bëjnë me personalitetin dhe dinjitetin njerëzor dhe si të tilla nuk mund të shmangen në asnjë rrethanë (Neni 56).

Parimi i proporcionalitetit është parimi kushtetues i cili përcakton se veprimet e ndërmarra nga autoritetet e shtetit duhet të jenë proporcionale me qëllimin e synuar të aktit publik. Një kufizim i një të drejte kushtetuese me ligj, do të jetë kushtetuese dhe e lejueshme nëse dhe vetëm nëse është proporcionale.⁵⁰ Ky parim është formuluar në mënyra të ndryshme në praktikën gjyqësore vendase dhe ndërkombëtare. Një veprim proporcional kërkon: (a) të jetë i lidhur racionalisht me objektivin; (b) dëmtimin minimal të të drejtave; dhe (c) proporcionalitetin midis efekteve të shkeljes dhe rëndësisë së objektivit.⁵¹

⁴⁸ Aktgjykim në Rastin Nr. KI 06/10 Valon Bislimi kundër Ministrisë së Punëve të Brendshme, Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Ministrisë së Drejtësisë, paragrafi. 78,

<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2918>.

⁴⁹ Aktgjykim në rastin Nr. KO54/20 parashtrues Presidenti i Republikës së Kosovës, Vlerësim i kushtetutshmërisë së Vendimit nr. 01/15 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, të 23 marsit 2020, paragrafi 187, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=27716>

⁵⁰ Bark, Aharon. (2012) *Proportionality, Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, New York. fq.3.

⁵¹ Gjykata e Lartë Kanadeze në rastin *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)* [2007] 1 SCR 350 <https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2007/2007scc9/2007scc9.html>

E. Rishikimi Gjyqësor/Kontrolli Kushtetues

Gjendja e jashtëzakonshme, përbën situatën kur pushteti shtetëror, lirohet në masë të madhe nga detyrimet juridike, dhe kur pushteti ekzekutiv *detyrohet* të veprojë pa asnjë kontroll efektiv.⁵² Përveç mbikëqyrjes së parlamentit, sistemi gjyqësor luan një rol vendimtar në kontrollin e ushtrimit të pushtetit nga ekzekutivi mbi gjendjen e jashtëzakonshme, duke shqyrtuar ligjshmërinë e masave legislative dhe zbatuese. Në dizajnin e kushtetutës të vendeve të ndryshme rishikimi gjyqësor i gjendjes së jashtëzakonshme është i modeluar në kuadër të kompetencave të përgjithshme të gjykatave të rregullta ose të atyre kushtetuese, në rishikimin e ligjeve, dekreteve apo masave tjera.

Disa kushtetuta përcaktojnë shprehimisht mandatin që Gjykata Kushtetuese të shqyrtoj kushtetutshmërinë për shpalljen e gjendjeje se jashtëzakonshme ose një gjendjeje emergjente.⁵³ Po ashtu, edhe në jurisprudencën e gjykatave kushtetuese të vendeve të ndryshme ka shumë raste të cilat kanë pasur si objekt trajtimi pikërisht kushtetutshmërinë e masave të jashtëzakonshme.⁵⁴

Siç u theksua edhe më lart, tensioni i heshtur mes degëve të pushtetit shpërfaqet në formën më të avancuar gjatë gjendjes se jashtëzakonshme. Në historinë e SHBA-së, një nga debatet më të rëndësishme dhe më të gjata kushtetuese është nëse i përket Presidentit ose Kongresit për ta filluar luftën.⁵⁵ Edhe pse Kushtetua e SHBA-së, mandaton Kongresin ta shpallë luftën, në shumë raste presidentët amerikanë në cilësinë e Komandantit të Ushtrisë kanë vepruar unilateralisht duke marrë veprime ushtarake në luftëra të pashpallura nga Kongresi.⁵⁶ Gjykata Supreme e SHBA-së në disa nga vendimet e saja lidhur me këtë çështje ka definuar parimet e rëndësishme sipas të cilave: (i) Kushtetuta zbatohet në mënyrë të barabartë në kohë lufte dhe në kohë paqjeje; (ii) gjendja e jashtëzakonshme nuk rrit kompetencat e pushtetit të dhënë dhe nuk heq ose zvogëlon kufizimet e vendosura mbi fuqinë e dhënë ose të rezervuar; (iii) gjendja emergjente nuk mund të justifikojë një pezullim, tërësisht ose pjesërisht,

⁵² Hasani, Enver. (2013) *Komentari i Kushtetutes se Kosovës*, GIZ, Prishtinë, fq. 579

⁵³ Nenin 129(6) të Kushtetutës së Sllovakisë; Nenin 149(8) të Kushtetutës së Malit të Zi;

⁵⁴ Shih p.sh., Rastin BverfGE 115/118 të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, lidhur me kushtetutshmërinë e Ligjit për Sigurinë e Aviacionit, Sipas vlerësimit të Gjykatës, Ligji është i papajtueshëm me të drejtën themelore të jetës dhe me garantimin e dinjitetit njerëzor në masën që përdorimi i forcës së armatosur prek personat që janë në aeroplan që nuk janë pjesëmarrës në krim dhe shteti duke përdorur vrasjen e tyre si një mjet për të shpëtuar të tjerët, i trajtonte ata si objekte të thjeshta, gjë që u mohon atyre vlerën që i takon një qenie njerëzore. Cituar nga Vendime të Përzgjedhura të Gjykatës Kushtetuese Gjermane 2010, Fondacioni Konrad-Adenauer.

⁵⁵ Garrison, Arthur., H. (2011) *Supreme Court Jurisprudence in Times of National Crisis, Terrorism, and War: A historical Perspective*, Roëman & Littlefield Publishing Group, Lanham, Boulder, Neë York, Toronto Plymouth, UK. fq. 3.

⁵⁶ Duke filluar që nga Abraham Lincoln, të gjithë presidentët e kanë përdorur këtë kompetencë për ta rritur dhe forcuar autoritetin e tyre. Në të vërtetë, që nga administrata e George Washington, Shtetet e Bashkuara kanë qenë të angazhuara në më shumë se 125 luftëra të pashpallura, të cilat janë zhvilluar nën autoritetin presidencial” cituar sipas Dr. Halili, Zenun (2006) *Politika dhe Qeverisja e Shteteve të Bashkuara të Amerikës*, Prishtinë, fq. 241.

të ndonjë pjese ekzistuese të sistemit të zakonshëm ligjor; (iv) sundimi i ligjit t'i qeverisë veprimet presidenciale në paqe dhe luftë.⁵⁷

Kushtetuta e Kosovës, është një prej kushtetutave të pakta që përcakton në mënyrë eksplicite kontrollin kushtetues të shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme dhe masave që mund të merren lidhur me të.⁵⁸ Në ushtrimin e këtij juridiksioni, Gjykata vishet me detyrën e garantimit që gjendja e jashtëzakonshme të mos keqpërdoret nga pushteti ekzekutiv, duke u bërë institucioni i vetëm i autorizuar nga kushtetuta për të kontrolluar kushtetutshmërinë/ arsyeshmërinë e gjendjes së jashtëzakonshme dhe masave të ndërmarra në të.⁵⁹

Qeveria e Kosovës, në kuadër të masave preventivë kundër COVID -19, kufizoi në nivel vendi qarkullimin e lëvizjes së qytetarëve, përveç shërbimeve esenciale.⁶⁰ Pas vlerësimit të kushtetutshmërisë këtij vendimi, Gjykata Kushtetuese konstatoi se "nuk është në përputhshmëri me Kushtetutën e shpalli të pavlefshëm.⁶¹ Ndërsa në rastin KO 61/20, Gjykata Kushtetuese afirmoi edhe një here qëndrimin se: "Respektimi i vlerave themelore kushtetuese, lidhur me ndarjen e pushteteve, pavarësinë e pushtetit gjyqësor, pavarësinë dhe autoritetin e Gjykatës Kushtetuese dhe mbrojtjen e sundimit të ligjit, është detyrim kushtetues i të gjitha degëve të pushtetit të Republikës së Kosovës dhe pavarësisht situatës së krijuar me pandeminë COVID-19, cila ka afektuar mbarë botën, sundimi i ligjit dhe shteti i së drejtës duhet të mbizotërojë".⁶² Në Kosovë, menaxhimi i situatës shpërfaqti shumë tension, i cili kulmoi me votëbesimin e qeverisë dhe përpjekjen për ndërtimin e një qeverie të re. Edhe veprimet për krijimin e qeverise se re, patën shume tension dhe roli i Gjykatës Kushtetuese, ishte thelbësor për garantimin dhe funksionimin e rendit kushtetues.

⁵⁷ Disa nga rastet me afirmative të rishikimit gjyqësor rreth gjendjes së jashtëzakonshme në jurisprudencën e Gjykatës Supreme të SHBA-së janë: Ex Parte Milligan, 71 US, (1886); Wilson v. New, 243 U.S. 332 (1917) *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557 (2006); Boumediene v. Bush, 553 U.S. 723 (2008).

⁵⁸ Neni 113(3.3) [Juridiksioni dhe Palet e Autorizuara] i Kushtetutes së Kosovës.

⁵⁹ Hasani, Enver. (2013) *Komentuar i Kushtetutës së Kosovës*, Botimi I, Prishtinë, fq. 580.

⁶⁰ Vendimi i Qeverisë Nr. 01/15, datë 23.03. 2020, <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/03/Vendimet-e-Mbledhjes-s%C3%AB-15-t%C3%AB-t%C3%AB-Qeveris%C3%AB-s%C3%AB-Republik%C3%ABs-s%C3%AB-Kosov%C3%ABs.pdf>

⁶¹ Dispozitivi i Aktgjykimit në rastin Nr. KO54/20, pika I dhe IV.

⁶² Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese: KO 61/20 Parashtrues: Uran Ismaili dhe 29 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës; Objekt i çështjes së kërkesës ishte vlerësimi i kushtetutshmërisë së katër (4) vendimeve të Ministrisë së Shëndetësisë.

V. PËRFUNDIMI

Gjendja e jashtëzakonshme është njëra prej çështjeve me te debatuar, ne teorinë dhe praktiken kushtetuese, pasi mund të këtë ndikim në kufizimin e të drejtave dhe lirive të njeriut dhe cenimin e rendit kushtetues të një vendi, pasi roli i degës së gjyqësorit apo legjislativit mund të reduktohet. Dilema nëse gjendja e jashtëzakonshme dhe masat e veprimit duhet të jenë të parashikuara brenda sistemit legal apo përtej tij është thelbi i debatit rreth kësaj fushe. Modelet që kanë akomoduar sistemet ligjore të vendeve të ndryshme për gjendjen e jashtëzakonshme identifikohen nga kompleksiteti i situatave në praktikë dhe rrjedhimisht, shumëllojshmëria e tyre.

Në Kushtetutën e Kosovës, gjendja e jashtëzakonshme është modeluar sipas standardeve ndërkombëtare që sigurojnë sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave dhe lirive të njeriut. Sëmundja infektive COVID -19, sfidoi shumë shtete e po ashtu edhe Kosovën, si një shtet i ri dhe ende në konsolidim. Situata u menaxhua me masa të jashtëzakonshme por duke mos e shpallur gjendjen e jashtëzakonshme. Disa nga masat që u morën gjatë menaxhimit institucional të pandemisë, rezultuan në mënyre evidente të jetë në kundërshtim me normat kushtetuese. Për më tepër, përveç konstatimit nga Gjykata Kushtetuese të shkeljes së Kushtetutës përmes akteve nënligjore, erdhi në shprehje edhe cenimi i parimit kushtetues i cili njeh supremacinë e Kushtetutës si akt suprem në hierarkinë e akteve juridike në kuadër të sistemit të brendshëm juridik.

Mosrespektimi i dispozitave kushtetuese, për kufizimin e të drejtave dhe lirive të njeriut përmes ligjit, përbëjnë precedent i cili në një mënyrë apo tjetrën mund të ndikojë në cenimin e rendit kushtetues, posaçërisht në demokracitë e reja ku bën pjesë edhe Kosova, pa përjashtim. Siç është elaboruar edhe më lart, shpallja ose deklarimi i gjendjes së jashtëzakonshme, apo masave emergjente kërkon respektim dhe përmbajtje strikte të rregullave të përcaktuara nga dispozitat kushtetuese. Çdo devijim nga këto rregulla paraqet cenim të parimeve themelore të cilat përbejnë bazën e rendit kushtetues në çdo shoqëri demokratike. Prandaj, edhe duhet një ndërveprimin institucional i të gjithë autoriteteve relevante për përballimin e situatave të tilla.

Haxhi Xhemajli* & Nur Çeku*

THE STATE OF EMERGENCY: CONSTITUTIONAL MODELS AND THE CHALLENGE OF POWER BALANCE

SUMMARY

The state of emergency it is one of the most hotly debated issues in constitutional theory and practice due to the impact that it might have upon the restriction of rights and fundamental freedoms, and the violation of the constitutional order. As a result of the measures imposed during the state of emergency, the role of the judiciary and (or) legislature might be reduced. In addition, the tension between the branches of government may be exacerbated to a certain extent. This tension between branches of government raises the question of whether the legislature should act promptly to declare and fund the state of emergency, or the government should act swiftly to avoid any negative consequences or harm. The role of the judiciary is to consider the legitimacy of the actions, because the impartial administration of justice remains crucial in situations related to the state of emergency as well. The actions taken during a state of emergency often deal with practical issues, yet necessitate complex and diverse responses. In the domestic legal system, the state of emergency is enshrined in the provisions of the Constitution of the Republic of Kosovo, which follows international standards, ensuring the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. The COVID-19 pandemic has challenged many states legal order, as well as political and social systems. In Kosovo, the situation was managed through the application of measures reserved for the state of emergency, despite the fact that one was not declared, as required by the provisions of the Constitution. Consequently, some of the measures taken during the pandemic were found by the Constitutional Court to be unconstitutional. The tension over the legitimacy of the actions taken and inevitability of declaring a state of emergency, has resulted in a vote of no confidence for the government. As a result of this situation, a huge debate was sparked concerning the legitimacy of the decisions taken by the government. Since the Constitutional Court declared some of the measures

* Haxhi Xhemajli, është phd.cand. në Universitetin e Mariborit. Ai mban gradën M.S. në të Drejtën Civile të fituar në Universitetin e Prishtinës dhe gradën LL.M. në Qeverisje Demokratike dhe Sundim të Ligjit si dhe Specializim në fushën e Pedagogjisë Ligjore dhe Mësimdhënës nga Claude W. Pettit College of Law, Ohio Northern University. E-mail: haxhi.xhemajli@gmail.com

* Nur Çeku është është phd.cand. në Universitetin e Prishtinës në Fakultetin Juridik, në drejtimin kushtetutes administrativ. Fushat e tij kërkimore përfshijnë: drejtësinë kushtetuese, qeverisjen e mirë, sundimin e ligjit dhe studimet parlamentare. E-mail: nurceku@gmail.com

taken by the government to be unconstitutional, there has been concern that the government may have infringed upon the rights and freedoms enshrined in the Constitution. As such, this paper analyzes the constitutionality of the actions taken by the government during COVID-19 pandemic, and compares them to standard international practices during times of a state of emergency. Further, it examines the legal ramifications of declaring a state of emergency, the resulting tension between the branches of government, as well as measures taken to ensure respect for human rights and fundamental freedoms, as well as judicial review of the measures.