

Prof. dr. Enver Hasani

Rasti i asociacionit serb në Gjykatën Kushtetuese të Kosovës

Hyrje

Kur prof. B. Banaszak më dërgoi, më 16 mars 2016, një kërkesë për shkruar një punim për nder të profesorit të dashur Arnold Rainer në një afat deri në mes të muajit prill 2016, nuk kisha si të mendoja për diçka tjetër pos për një temë nga Ballkani, për rajonin, njerëzit dhe projektet hulumtuese të të cilit aq shumë i ka mbështetur prof. Arnold Rainer gjatë tërë karrierës së tij profesionale dhe akademike. Mendova se kjo temë do të ishte një shenjë simbolike e respektit të thellë që kam për prof. Arnold Rainer, i cili asnjëherë nuk e la Kosovën anash në debatet e në diskutimet akademike të juristëve evropianë, siç do të kishin dashur disa. Në fakt, ishte profesori Rainer ai që, në shtatorin e vitit 2009, kishte ftuar autorin e këtyre rreshtave që, në cilësinë e kryetarit të parë të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, e sapoformuar pak muaj më herët, të marrë pjesë në Kongresin XI mbi të Drejtën Komparative Kushtetuese dhe Forumin Kushtetues Evropian, që u mbajt në Regensburg të Gjermanisë në dhjetor të vitit 2009.

Marrëdhëniet Kosovë-Serbi, në kuptimin politik, përbëjnë njëën e qetësisë në Ballkanin Perëndimor. Këto marrëdhënie janë pjesë e peizazhit të përgjithshëm ballkanik të marrëdhënieve serbo-shqiptare, marrëdhënie të cilat nuk kanë pasur një harmoni e qetësi për të shumtën e kohës. Këtu e kemi fjalën për kohën e fillimit të shekullit XIX e deri më sot, pra për kohën nga fillimi i formimit të shteteve nacionale në Ballkan, kur ballkanasit luftuan për emancipim e për çlirim nga Perandoria Osmane. Ky punim, sigurisht, nuk ka për qëllim që të merret më çështjet e nacionalizmit në Ballkan, e as me marrëdhëniet e popujve të Ballkanit nga këndvështrimi historik. Qëllim dhe synim i këtij punimi është të sqarojë aspektet juridiko-kushtetuese të disa marrëveshjeve të lidhura ndërmjet Kosovës dhe Serbisë në vazhden e stabilizimit të marrëdhënieve në mes të këtyre dy vendeve të trazuara të Ballkanit.

Aspektet juridiko-kushtetuese të marrëdhënieve ndërmjet Kosovës dhe Serbisë, të cilat kanë dominuar skenën politike, publike e akademike gjatë këtyre tre vjetëve të fundit që kur filloi dialogu me Serbinë në Bruksel, në vitin 2013, me ndihmën dhe me ndërmjetësimin e Bashkimit Evropian, nuk kanë qenë edhe aq dominante. Aspektet politike kanë qenë dhe mbeten primare në marrëdhënien Kosovë-Serbi. Aspektet juridiko-kushtetuese kanë qenë kryesisht të lidhura për natyrën juridike-kushtetuese dhe me vendin e disa marrëveshjeve të lidhura ndërmjet dy vendeve. Nuk ka rëndësi që dialogu me Serbinë nuk doli të jetë krejt teknik, siç thuhej dhe siç ishte më 2005, kur autori i këtyre rreshtave kishte udhëhequr një dialog Kosovë-Serbi me ndërmjetësimin e Bashkimit Evropian e të SHBA-së, kur asnjë marrëveshje nuk u arrit në Vjenë përveç marrëveshjes që të vazhdohet me dialog edhe në të ardhmen. Këto aspekte krejt socio-politike, që vetëm më vonë do të reflektohen në dimensionin e tyre juridik-kushtetues, do të trajtohen në seksionin e parë të këtij punimi. Kjo sepse vetëm kështu mund të hapet rruga për të kuptuar seksionin e dytë në vijim, ku flitet për vendin dhe për fuqinë juridiko-kushtetuese të traktateve ndërkombëtare në sistemin e brendshëm kosovar.

Në diskursin kosovar, pas kontrollit kushtetues të *Marrëveshjes së Parë të Parimeve që Rregullojnë Normalizimin e Marrëdhënieve në mes të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë*, të 19 prillit 2013, ratifikuar nga Kuvendi i Kosovës më 27 qershor 2013 me Ligjin nr. 04/L-199 (në tekstin e mëtejshëm: *Marrëveshja e Parë*), u pa qartë se ka një mosnjohje të skajshme të koncepteve bazike nga e drejta kushtetuese që lidhen me ratifikimin, me llojet dhe me funksionin e tij, me vendin dhe me fuqinë juridiko-kushtetuese të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara në sistemin e brendshëm juridik-kushtetues kosovar, si dhe me statusin e marrëveshjeve ndërkombëtare të paratifikuara në kuadër të këtij sistemi, përfshirë këtu edhe mundësitë eventuale të kontrollit të tyre kushtetues. Kjo mosnjohje, në veçanti, shihet në mesin e komunitetit juridik, por edhe më gjerë në publikun e gjerë kosovar. Kjo rrethanë u bë krejt e qartë pas nënshkrimit, më 25 gusht 2015 në Bruksel, të *Marrëveshjes mbi Parimet e Përgjithshme Asociacionit të Komunave me Shumicë Serbe* (në tekstin e mëtejshëm: *Marrëveshja e Dytë*). Kjo marrëveshje nuk iu nënshtrua asnjë ratifikimi, por që, lidhur me të, Gjykata Kushtetuese u prononcua në një mënyrë krejtësisht të çuditshme me Aktgjykimin KO130/15, të 23 dhjetorit 2015, i cili do të elaborohet në këtë shkrim gjerësisht në vijim.¹

¹ Aktgjykim në rastin nr. KO130/15. Parashtrues: Presidentja e Republikës së Kosovës, lidhur me vlerësimin e përputhshmërisë së parimeve që përmban dokumenti i titulluar

Këto dy çështje, pra çështja e vendit dhe e rolit të marrëveshjeve ndërkombëtare në sistemin juridik-kushtetues kosovar, si dhe kushtet e mënyrat për aplikim të kontrollit kushtetues ndaj tyre, do të jenë objekt i një trajtimi të veçantë në seksionet tre dhe katër të këtij punimi, duke bërë të qartë se ka një dallim substancial ndërmjet paragrafit 1, të nenit 18 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës së Kosovës dhe paragrafit 2 të po këtij neni, diçka që ekziston pak a shumë thuajse në të gjitha kushtetutat e vendeve evropiane, si të ish-vendeve komuniste ashtu edhe të demokracive tradicionale të Kontinentit të vjetër. U mor vesh, formulimet e dispozitave dallojnë, por mesazhi ngel i njëjtë: ekzistojnë disa lloje të marrëveshjeve ndërkombëtare që i nënshtrohen ratifikimit të brendshëm nga ana e organit përfaqësues, por edhe disa të tjera që mund të ratifikohen edhe nga Shefi i Shtetit, nga Qeveria ose nga organi tjetër kushtetues i autorizuar për një gjë të tillë. Ratifikimi i këtyre të fundit quhet ratifikim ndërkombëtar, për dallim nga ratifikimi i brendshëm ose kushtetues që ka të bëjë me rastet kur akti i ratifikimit ndërmerret nga parlamenti. Dy llojet e ratifikimit do të diskutohen e do të trajtohen në këtë punim.

1. Rrethanat e krijimit të rastit

Marrëdhëniet Kosovë-Serbi, siç e thamë më sipër, nuk janë objekt trajtimi i këtij punimi, në veçanti jo në aspektin e historisë së tyre dhe të problemeve që janë krijuar përgjatë shekujve.² Sa për lexuesin jo mjaft të informuar, megjithatë, besojmë që ka nevojë të thuhet disa fjalë shumë shpejt e shkurt lidhur me atë se si ka ardhur gjendja deri këtu, kur Gjykata Kushtetuese e Kosovës duhet të merret me aspektet kushtetuese të marrëdhënieve Kosovë-Serbi.

Kosova, në periudhën prej mbarimit të Luftës së Parë e deri në mbarim të Luftës së Ftohtë, ka qenë pjesë e asaj që njihet si ish-Jugosllavi. Ndërmjet dy luftërave botërore, Jugosllavia ka qenë me rregullim shtetëror monarkik, për

“Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe në Kosovë - Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore” me frymën e Kushtetutës, me nenin 3.1 [Barazia para Ligjit], me Kapitullin II [Të Drejtat dhe Liritë Themelore] dhe me Kapitullin III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të tyre] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Prishtinë, 23 dhjetor 2015.

² Për këtë çështje, shih më shumë te libri i jashtëzakonshëm i Noel Malcolm-it, *Kosovo. A Short History* (New York University Press: New York, 1999). Në fakt, analiza jo vetëm historike, por edhe juridike-ndërkombëtare e statusit të Kosovës brenda ish-Jugosllavisë ngërthen një mprehtësi të veçantë të autorit që meriton edhe vëmendje të veçantë. Kjo bëhet në kapitullin e fundit që flet për Kosovën pas vdekjes së Titos, deri më 28 prill 1999, kur është dorëzuar për botim dorëshkrimi i librit.

t'u kthyer në një republikë komuniste pas mbarimit të Luftës së Dytë Botërore. Si e tillë, pra si republikë komuniste, ish-Jugosllavia ka ekzistuar deri në mbarim të Luftës së Ftohtë kur edhe qe shpërbërë. Nga rrënojat e saj u krijuan fillimisht pesë shtete sovrane dhe të pavarura, e më vonë, më 17 shkurt 2008, nga mbetjet e asaj që u krijua më 1992 si Republika Federale e Jugosllavisë (Serbi-Mali i Zi) u krijua edhe shteti i Malit të Zi dhe shteti i Kosovës, si dy shtete sovrane e të pavarura. Trashëgimia i ish-Jugosllavisë dhe mbyllja e procesit të shpërbërjes në planin ndërkombëtar kishin ndodhur *de facto* më 1992, kurse *de jure* vetëm më 2001, kur u lidh Marrëveshja mbi Trashëgiminë ndërmjet pesë shteteve të dala nga shpërbërja e ish-Jugosllavisë.³ Me pavarësimin e Malit të Zi, më 3 qershor 2006, trashëgimia ndërmjet këtij shteti dhe Serbisë ka ndodhur më automatizëm sipas një marrëveshjeje të lidhur nga to në Beograd, më 2002, duke ia ndërruar emrin nga “Republika Federale e Jugosllavisë” në “Unioni Serbi-Mali Zi”. Sipas kësaj marrëveshjeje, largimi eventual i njërit prej anëtarëve nga Unioni nënkuptonte që secili duhet t'i zbatojë në mënyrë paqësore dhe me marrëveshje dispozitat e Marrëveshjes së Vjenës të vitit 2001 për trashëgiminë e ish-Jugosllavisë.

Kosova, pas 10 qershorit 1999, u fut nën administrim ndërkombëtar të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (OKB) sipas Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit (KS). Kjo rezolutë e mandatonte KS-në që në Kosovë të instalonte një administratë ndërkombëtare me qëllim të zhvillimit të kapaciteteve vendore për vetëqeverisje lokale, deri në zgjidhjen e statusit politik të Kosovës. Në aspektin formal, sipas kësaj rezolute, Kosova akoma trajtohej si pjesë formale e Republikës Federale të Jugosllavisë (Serbi-Mali i Zi), përkatësisht e Unionit Serbi-Mali Zi, ku sovraniteti i këtij shteti mbi Kosovën quhej si i suspenduar. Më 17 shkurt 2008, Kosova shpalli pavarësinë pas një sërë negociatash të ndërmjetësuar nga ish-presidenti finlandez Martti Ahtisaari, i cili hartoi një projekt ndërkombëtar mbi bazën e të cilit Kosova shpalli pavarësinë më 17 shkurt 2008.⁴ Ky projekt, i njohur si

³ Marrëveshja është lidhur në Vjenë, më 29 qershor 2001, ndërmjet Bosnjë e Hercegovinës, Kroacisë, Republikës Federale të Jugosllavisë (Serbi-Mali i Zi), Sllovenisë dhe Maqedonisë. Për trajtim akademik të kësaj marrëveshjeje, Cf. më shumë: Enver Hasani, *The Evolution of Succession Process in Former Yugoslavia*, botuar në *Tomas Jefferson Law Review*, Vol. 29, No. 1, 2006 (SHBA); ribotuar me leje te autorit edhe në *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 2007 (Hungari). Për versionin e përditësuar të këtij punimi në gjuhën shqipe, Cf. Enver Hasani, *Specifikat e trashëgimit të ish-Jugosllavisë dhe pozita e Kosovës në të*, botuar në *E DREJTA/LAW*, nr. 1/2012 (revistë për çështje juridike dhe shoqërore), Fakulteti Juridik i Universitetit të Prishtinës, Prishtinë (Kosovë).

⁴ Në prill të vitit 2007, Emisari Special i OKB-së, Martti Ahtisaari, ka parashtuar në KS të OKB-së *Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës* (Plani Ahtisaari). Plani Ahtisari ka një tekst kryesor me 15 nene të cilat përcaktojnë parimet e përgjithshme, si

Plani Ahtisaari, nuk u pranua nga pala serbe e as nga KS i OKB-së, i cili edhe kishte mandatuar misionin e presidentit Martti Ahtisaari me qëllim të zgjidhjes së statusit përfundimtar të Kosovës. Më 22 korrik 2010, Gjykata Ndërkombëtare e Drejtësisë (GJND) deklaroi se shpallja e pavarësisë së Kosovës nuk mund të kontestohet sepse nuk binte ndesh me asnjë pjesë të së drejtës pozitive ndërkombëtare.⁵

Sado që Plani Ahtisari kishte parashikuar një mekanizëm shumë të detajuar e unik për kushtet kosovare për mbrojtjen e komuniteteve joshumicë, çështja e mbrojtjes dhe e promovimit të komuniteteve joshumicë në Kosovë, me kuptim këtu në rend të parë komunitetin serb, ngeli një problem akut. As ajo që u cilësua si decentralizim, i nisur para vitit 2008 por që më pastaj u vazhdua, nuk ka dhënë një përgjigje të kënaqshme në këtë aspekt, ashtu që sërish u hap një dialog teknik që filloi gjatë vitit 2011 e që akoma zgjat deri në kohën e shkrimit të këtij punimi. Në kuadër të këtij dialogu teknik kanë lindur disa marrëveshje, prej të cilave, për qëllimet e këtij punimi, më të rëndësishme janë dy: Marrëveshja e Parë dhe Marrëveshja e Dytë.

Marrëveshja e Parë ka gjithsej 15 paragrafë, prej të cilëve paragrafët 1 deri në 6 flasin gjerësisht dhe në mënyrë konkrete për themelimin e një asociacioni të komunave me shumicë serbe. Ky asociacion, sipas tekstit të Marrëveshjes së Parë, themelohet nëpërmjet Statutit dhe modelohet mbi bazën e strukturës e formës së asociacionit ekzistues të komunave të Kosovës.

Marrëveshja e Dytë ka gjithsej 22 paragrafë dhe në tërësi shtjellon dispozitat e Marrëveshjes së Parë, por duke e cilësuar tani si një asociacion që mbron e që promovon interesat e serbëve lokalë, që ka një status juridiko-

dhe 12 ankese që elaborojnë këto parime. Plani Ahtisaari ka të bëjë në rend të parë me mbrojtjen e të drejtave, të identitetit dhe të kulturës së komuniteteve joshqiptare të Kosovës, duke përfshirë këtu themelimin e një kuadri për pjesëmarrjen e tyre në jetën publike. Emisari Special Martti Ahtisaari propozoi që Kosova të bëhej e pavarur me kusht që të ketë një periudhë të mbikëqyrjes së kësaj pavarësie të Kosovës. Titulli i plotë i Planit Ahtisaari është *Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës*, 2 shkurt 2007.

⁵ Ky mendim këshillëdhënës është kërkuar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së me insistimin e Qeverisë së Serbisë. GJND-ja, me këtë mendim këshillëdhënës, ka bërë të qartë në mënyrë elokuate se deklarimi i pavarësisë së Kosovës më 17 shkurt 2008 ka ndodhur si rezultat i ushtrimit të *pouvoirs constituant* përmes përfaqësuesve të vet krejtësisht jashtë rendit juridik të krijuar nga UNMIK-u. Sipas GJND-së, kjo nënkuptonte se rendi i ri juridiko-kushtetues, i krijuar në Kosovë pas shpalljes së pavarësisë, është një rend tërësisht i ri dhe i ndryshëm nga rendi pararendës. Për më tepër, ky rend as që mëtonte të ishte vijimësi e rendit paraprak që ka ekzistuar në Kosovë në çdo kohë deri më 17 shkurt 2008 kur u shpall pavarësia e Kosovës. Më shumë për këtë shih paragrafët 52-56; 74-84; 96-109; dhe 114-121, të mendimit këshillëdhënës të GJND-së të 22 korrikut 2010 lidhur me atë nëse deklarata e njëanshme e shpalljes së pavarësisë së Kosovës ishte në pajtim me të drejtën ndërkombëtare.

administrativ *on par* me personat juridikë nga e drejta publike në Kosovë me të gjitha pasojat që bart një status i tillë juridiko-kushtetues, që Qeverisë i jep tagrin e dekretimit të Statutit të Asociacionit, kurse Gjykatës Kushtetuese një “juridiksion shtesë” sa i përket kontrollit të kushtetutshmërisë së këtij statuti pasi të jetë draftuar nga komisioni menaxhues dhe pas vërtetimit me dekret qeveritar. Në shikim të parë, duket qartë se Marrëveshja e Dytë dukshëm del nga kuadri i përcaktuar i Marrëveshjes së Parë sepse krijon statute, të drejta dhe detyrime të nivelit lokal, që mund të cenojnë rëndë parimet themelore të sistemit kushtetues kosovar. Për këtë kemi folur gjerësisht akoma para prononcimit të Gjykatës Kushtetuese me verdiktin e vet KO130/95, të 23 dhjetorit 2015.⁶

Opozita kosovare, që nga momenti i bërjes publike në gusht të vitit 2015 të tekstit të Marrëveshjes së Dytë, ka filluar kundërshtimin e saj, përfshirë këtu edhe metodat jopolitike e violente. Fjalët çelës të opozitës kanë qenë nga fillimi se fare nuk duhet të ndodhë themelimi i Asociacionit të Komunave Serbe, ndërkohë që Qeveria deri në fund ka qenë e bindur se kjo duhet të ndodhë dhe se, në këtë drejtim, nuk ka pasur asnjë tejkallim të kompetencave të saj me rastin e nënshkrimit të Marrëveshjes së Dytë, më 25 gusht 2015. Situata jashtëzakonisht e tensionuar politike bëri që znj. Atifete Jahjaga, presidente e Kosovës, çështjen ta dërgojë në Gjykatën Kushtetuese, në vijim të vënies në jetë të kompetencave të saj kushtetuese si përfaqësues i unitetit juridik-kushtetues të popullit të Kosovës.⁷ Kërkesa u dërgua më 31 tetor 2015 dhe me të kërkohej që Gjykata të përgjigjej në pyetjen si vijon:

“Duke marrë parasysh se Parimet e Asociacionit rregullojnë krijimin dhe funksionimin e Asociacionit të komunave me shumicë serbe në Kosovë, a janë në përputhshmëri këto parime dhe elemente me frymën e Kushtetutës, neni 3, paragrafi 1 (natyra shumetnike), me Kapitullin II [Të Drejtat dhe Liritë Themelore] dhe me Kapitullin III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës?”.

Nga kërkesa qartë shihet se Presidentja nuk ka konsideruar që Kosova ka ndonjë detyrim ndërkombëtar për Kosovën nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Dytë nga ana e Kryeministrit të Kosovës. Për më tepër, fare nuk merret se

⁶ Shkrimi i parë publik që konstaton disa cenime të rënda kushtetuese të tekstit të Marrëveshjes së Dytë i ka bërë autori i këtyre rreshtave në një shkrim të gjatë të titulluar: *Marrëveshja ia nje pushtetin kushtetutbërës Asociacionit*, botuar në të përditshmen kosovare *ZËRI DITOR*, më 4 nëntor 2015 (fq. 10-11). Në këtë punim pak a shumë trajtohen gjërat e njëjta me ato të botuara në gazetën e sipërcituar *ZËRI DITOR*.

⁷ Neni 83 [Statusi i Presidentit] i Kushtetutës: “Presidenti është kreu i shtetit dhe përfaqëson unitetin e popullit të Republikës së Kosovës”.

Marrëveshja e Dytë ka formën apo përmbajtjen e një detyrimi valid ndërkombëtar të shtetit të Kosovës. Kjo sjellje kështu ka kushtëzuar edhe sjelljen dhe përgjigjen e Gjykatës dhe buron si pasojë e situatës jashtëzakonisht të nderë që aktualisht mbretëron në Kosovë që nga vjeshta e vitit 2014. Megjithatë, kjo vetëm u tha sa për të treguar arsyet e një kërkesë të tillë të bërë në panik, si dhe të një verdikti të Gjykatës të dhënë po ashtu në panik. Kjo në asnjë mënyrë nuk amnistion padijen profesionale respektive të aktorëve si më sipër, të cilët në çdo situatë e nën çdo presion duhet ta mbrojnë Kushtetutën e Kosovës, dispozitat e saj që janë esenciale për të ruajtur reputacionin e Kosovës ndërkombëtarisht, të atyre dispozitave që flasin për statusin juridiko-kushtetues të detyrimeve ndërkombëtare të Kosovës të marra nëpërmjet lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare. Parimi i proporcionalitetit me rastin e gjykimit dhe zgjidhjes së çështjeve që kanë implikime ndërkombëtare vjen i pari në këtë aspekt⁸. Kjo nënkupton se nuk ka logjikë dhe nuk shkon që Gjykata Kushtetuese të luajë rolin e një gjykate ndërkombëtare dhe të amnistojë gabimet e padijen e politikës kosovare, të bëra në planin ndërkombëtar nëpërmjet shtjellimeve juridiko-kushtetuese që nuk kanë mbështetje në asnjë teori ose praktikë kushtetuese komparative. Ta shohim më nga afër këtë problematikë.

2. Vendi i marrëveshjeve ndërkombëtare në rendin e brendshëm

Në Evropë, për momentin, ekzistojnë tri lloje të sistemeve juridiko-kushtetuese që përcaktojnë vendin dhe rolin e traktateve ndërkombëtare në sistemin e brendshëm⁹. Në disa shtete, kushtetutat nacionale u japin një status special, në veçanti kur flitet për traktatet nga fusha e të drejtave të

⁸ Siç e ka thënë Hans Kelsen shumë kohë më heret, më 1929, nuk ekzistojnë pengesa juridike që të parashikohet kontrolli kushtetues represiv i marrëveshjeve ndërkombëtare. As në të drejtën kushtetuese nuk ka një pengesë të tillë. Por, sipas tij, ka pengesa të natyrës politike që shteti duhet mirë t'i peshoj kur vendos për një hap të tillë, gjithnjë me supozim që në tekstin kushtetues ekziston një dispozitë e tillë shprehimore që lejon kontrollin kushtetues represiv të marrëveshjeve ndërkombëtare. Cf. më shumë për Hans Kelsen, si dhe për zbatimin e parimit të proporcionalitetit dhe shtjellimet tjera të tij në mes të dy luftërave botërore, në disertacionin e pabotuar të doktoratës të Olivera Vucic, *Austrijsko ustavno sudstvo – çuvar federacije i ustava* (mbojtur më 1995 në Fakultetin Juridik në Universitetin e Beogradit), fq. 200-204.

⁹ Mbi statusin e marrëveshjeve ndërkombëtare në të drejtën e brendshme në përgjithësi në aspektin komparativ, Cf. më shumë Anne Peters, "Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law". *Vienna Journal on International Constitutional Law*. Vol 3 Issue 3 (September 2009) fq. 170-198.

njeriut;¹⁰ në disa të tjera, traktatet kanë statusin ndërmjet kushtetutës dhe ligjit;¹¹ dhe, së fundi, në disa vende evropiane, traktatet e të gjitha llojeve, me kushtetutë nacionale, gëzojnë statusin e ligjit të zakonshëm.¹² Këtu bën përjashtim Holanda, e cila i jep një primat absolut të drejtës ndërkombëtare, pa marrë parasysh burimin e saj (traktat, zakon ndërkombëtar apo burim tjetër i të drejtës ndërkombëtare).

Kosova bën pjesë në kategorinë e shumicës së shteteve evropiane që traktatit ndërkombëtar ia njohin fuqinë mbi ligjin e zakonshëm dhe nën dispozitat kushtetuese, me përjashtim të traktateve mbi të drejta e njeriut të cilat kanë fuqinë e normës kushtetuese si çdo normë tjetër kushtetuese.¹³ Kjo zgjidhje e

¹⁰ Kjo është kështu me shumicën e shteteve të ish-lindjes komuniste ku traktatet ndërkombëtare mbi të drejtat e njeriut kanë status të privilegjuar në sistemin e tyre juridiko-kushtetues, duke qëndruar mbi ligjet e zakonshme, në disa raste edhe baras me vetë kushtetutat nacionale (p.sh., Shqipëria dhe Maqedonia). Ky trend i ndërkombëtarizimit ka filluar pas mbarimit të Luftës së Ftohtë. Cf. më shumë në materialet si vijon: Eric Stein, "International Law in Internal Law: Towards Internationalisation of Central – Eastern European Constitutions". *American Journal of International Law* Vol. 88 No. 3 (July 1994) fq. 427-450; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "The Relationship Between International and Domestic Law". *Science and Technique of Democracy* No. 5 . CDL – STD (1995) 005 (Strasbourg , 15 September 1993), në veçanti seksioni: *The Implementation of International Human Rights Agreements*.

¹¹ Ky është standardi i pranuar nga shumica e vendeve evropiane, pa llogaritur këtu traktatet mbi të drejtat e njeriut. Kjo do të thotë se, në shumicën e vendeve evropiane, traktatet ndërkombëtare të ratifikuara nga parlamenti bëhen pjesë e sistemit të brendshëm pas publikimit të tyre në një gazetë zyrtare dhe mund të zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë, duke pasur kështu fuqinë mbi ligjin e zakonshëm që rri sipas fuqisë juridike menjëherë pas dispozitave kushtetuese. Cf. Thomas Burgenthal, "Modern Constitutions and Human Rights Treaties". *Columbia Journal of Transnational Law* Vol. 36 (Special Double Issue) 1997, fq. 211-223; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "The Relationship Between International and Domestic Law", në veçanti seksioni: *The Elaboration of Model Clauses on the Relationship Between International and Domestic Law*.

¹² Në Britaninë e Madhe dhe në vendet e tjera të modeluara sipas saj, nuk bëhet ndonjë dallim ndërmjet traktateve ndërkombëtare të përgjithshme dhe atyre mbi të drejtat e njeriut, sepse dy llojet e traktateve në fjalë kanë statusin e ligjit të zakonshëm britanik. Cf. më shumë te Anthony Aust, *Modern Treaty Law in Practice* (Cambridge University Press: Cambridge, 2000) pp. 151-154.

¹³ Kjo shihet shumë qartë nga vetë formulimi i nenit 22 [Zbatimi i Drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare] të Kushtetutës. Ky nen përcakton, *inter alia*, se të drejtat dhe liritë e njeriut, të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare të cilat përmenden në këtë nen, garantohen me Kushtetutë dhe zbatohen drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës. Në rast konflikti, thuhet më tej në këtë nen, ndërmjet dispozitave të ligjeve dhe të akteve të tjera të institucioneve publike kosovare dhe këtyre dokumenteve ndërkombëtare, atëherë përparësi kanë këto të fundit.

fundit ekziston edhe në rastin e Bosnjës e Hercegovinës, ani se atje detyrimi kushtetues është pjesë përbërëse e Marrëveshjes së Dejtonit (1995), si marrëveshje ndërkombëtare e regjistruar në Sekretariatit e OKB-së.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, e miratuar më 9 prill 2009, ka përcaktuar qartë një standard të marrëdhënies në mes të marrëveshjeve ndërkombëtare dhe ligjeve kosovare, duke ua njohur të parave statusin më të ulët se Kushtetuta e më të lartë se ligji i zakonshëm. Ky standard i vënë kësajsoj nënkupton që çdo normë, e cila bie ndesh më një normë ndërkombëtare kontraktuale, shfuqizohet në momentin e hyrjes në fuqi të kësaj të fundit.¹⁴ Tani këtu shtrohet pyetja nëse një status të tillë juridiko-kushtetues e kanë vetëm marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Kuvendi i Kosovës (ratifikimi i brendshëm),¹⁵ në kuptim të nenit 18. 1 të

Dokumentet ndërkombëtare, të cilat përmenden në nenin 22 të Kushtetutës si më sipër, janë si vijon: (1) Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut; (2) Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj; (3) Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollet e saj; (4) Konventa Kornizë e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare; (5) Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor; (6) Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas; (7) Konventa për të Drejtat e Fëmijës; dhe (8) Konventa kundër Torturës dhe Trajtimeve e Ndëshkimeve të tjera Mizore, Jonjerëzore dhe Poshtëruese.

Sikundër shihet, nga kjo listë përjashtohen marrëveshjet apo dokumentet ndërkombëtare që garantojnë të drejtat socio-ekonomike. Kjo për faktin se në një vend si Kosova, një listim i tillë do të shkaktohte pritje joreale dhe keqkuptime, të cilat do të mund të shërbenin si bazë për revolucione e përmbysje të tjera sociale në çdo kohë.

Në fund të kësaj, vlen të theksohet se, sipas nenit 53 [Interpretimi i Dispozitave për të Drejtat e Njeriut] të Kushtetutës, e tërë praktika gjyqësore dhe çdo praktikë tjetër e organeve publike në Kosovë duhet të mbështetet në interpretimet e GJEDNJ-së. Këtë, shprehimisht, e vë në dukje dispozita e nenit 53 [Interpretimi i Dispozitave për të Drejtat e Njeriut] të Kushtetutës, e cila thotë: “Të drejtat njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut”.

¹⁴ Neni 19 [Zbatimi i së Drejtës Ndërkombëtare] i Kushtetutës: “1. Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Kosovës, bëhen pjesë e sistemit të brendshëm juridik pasi të botohen në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës. Ato zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë, me përjashtim të rasteve kur nuk janë të vetëzbatueshme dhe kur zbatimi i tyre kërkon nxjerrjen e një ligji; 2. Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe normat juridikisht të detyrueshme të së drejtës ndërkombëtare kanë epërsi ndaj ligjeve të Republikës së Kosovës”.

¹⁵ Fjala “ratifikim” ka rrënjë latine dhe ka kuptimin e pëlqimit, të vërtetimit. Si e tillë, ajo përbëhet nga dy pjesë: e para, *ratus*, që domethënë i vlefshëm dhe, e dyta, *facere*, që domethënë për të bërë.

Ekzistojnë dy lloje të ratifikimit: ratifikimi i brendshëm dhe ratifikimi ndërkombëtar. Ratifikimi ndërkombëtar është një dokument formal-juridik më të cilin shteti jep pëlqimin në planin ndërkombëtar për t’u konsideruar i lidhur për një marrëveshje ndërkombëtare. Ratifikimi i brendshëm bëhet në shumicën e rasteve nga organi përfaqësues.

Kushtetutës,¹⁶ apo çdo marrëveshje tjetër ndërkombëtare, pa marrë parasysh llojin e ratifikimit, siç përcaktohet në nenin 18.2 të Kushtetutës, i cili formulim nuk dallon në esencë për nga mesazhi që bart nga kushtetutat e vendeve të tjera evropiane?¹⁷ Kjo për arsye se ka marrëveshje ndërkombëtare që lidhen në mënyrë të vlefshme sipas dispozitave të Konventës së Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve, të vitit 1969 (në tekstin e mëtejme: KVDT), përkatësisht sipas standardeve të së drejtës zakonore ndërkombëtare, por të cilat nuk i nënshtrohen ratifikimit të brendshëm. I tillë është rasti me Marrëveshjen e Dytë, e cila në pikëpamje të së drejtës ndërkombëtare zakonore ka statusin e marrëveshjes së lidhur në vazhdim të zbatimit të qëllimeve dhe të objektit të Marrëveshjes së Parë. Nga aspekti i të drejtës së brendshme, Marrëveshja e Dytë ka karakter të legjislacionit implementues që administron mënyrën e zbatimit dhe detajet e tjera që lidhen me vënien në jetë të Marrëveshjes së Parë. Lidhja e Marrëveshjes së Dytë në Bruksel, më 25 gusht 2015, sipas të drejtës zakonore ndërkombëtare është e barabartë me ratifikimin ndërkombëtar.

Në kohët e vjetra, ratifikimin e brendshëm e ka bërë mbreti dhe ka pasur efekt retroaktiv ngaqë me aktin e tillë mbreti ka vërtetuar *post festum* veprimet e përfaqësuesit të tij. Më vonë, kjo prerogativë iu njoh parlamentit dhe që atëherë ka shërbyer si një mjet kontrolli ndaj veprimeve të ekzekutivit. Kjo ka qenë pjesë e luftës për parlamentarizëm.

Ndërkohë që ratifikimi i brendshëm është kategori që rregullohet më kushtetutë, ratifikimi ndërkombëtar normohet me nenin 14 [Consent to be Bound by A Treaty Expressed by Ratification, Acceptance or Approval] lidhur me nenin 2 [Use of Terms] të KVDT. Shih, për më tepër, te Frank Hoffmeister, *Consent to be bound by a treaty expressed by ratification, acceptance or approval*; te Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten (Eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary* (SPRINGER: Verlag Berlin Heidelberg, 2012) pp. 182-183; te Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik medjunarodnog prava i medjunarodnih odnosa* (JP Službeni Glasnik: Beograd, 2010) str. 903-904; te Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Sixth Edition (Oxford University Press: Oxford, 2003) pp. 582-583; te Vladimir Ibler, *Rječnik Medjunarodnog Javnog Parava* (Informator: Zagreb, 1972) str. 55, 253 & 313.

¹⁶ Neni 18.1 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] i Kushtetutës:

“1. Kuvendi i Republikës së Kosovës me votat e dy të tretave (2/3) e të gjithë deputetëve ratifikon marrëveshjet ndërkombëtare për këto çështje:

- (1) territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake;
- (2) të drejtat dhe liritë themelore;
- (3) anëtarësimin e Republikës së Kosovës në organizata ndërkombëtare; dhe
- (4) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga ana e Republikës së Kosovës”.

¹⁷ Neni 18. 2 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] i Kushtetutës:

“2. Marrëveshjet ndërkombëtare, me përjashtim të atyre në pikën 1, ratifikohen pas nënshkrimit nga Presidenti i Republikës së Kosovës.

3. Presidenti i Republikës së Kosovës ose Kryeministri njoftojnë Kuvendin sa herë që të nënshkruhet një marrëveshje ndërkombëtare”.

Sqarimi i natyrës juridiko-ndërkombëtare dhe juridiko-kushtetuese të Marrëveshjes së Dytë ka rëndësi për dy arsye: e para, sepse ekziston një parim zakonor ndërkombëtar i cili quhet parimi *bona fide*, i cili nënkupton se *pacta sunt servanda* duhet të zbatohet me mirëbesim, pa marrë parasysh kufizimet e brendshme juridiko-kushtetuese të shteteve; dhe, e dyta, në rastet kur një marrëveshje ndërkombëtare ka kaluar ratifikimin e brendshëm nga parlamenti, kontrolli kushtetues i normave të saj paraqet një problem serioz sepse kushtetutat zakonisht përcaktojnë disa kufizime mjaft të qarta të kufijve të kontrollit kushtetues të cilat kufizime duhet ti respektojnë gjykatat nacionale kushtetuese¹⁸.

Dilema, përkitazi me fuqinë e traktateve ndërkombëtare të lidhura në mënyrë të duhur nga ana e autoriteteve kushtetuese vendore, kanë pasur edhe vendet e tjera ish-komuniste të Evropës. Kjo për arsye se lidhja e një traktati mund të ndodhë që koincidon me aktin e ratifikimit ndërkombëtar. Kjo këtu nuk ka ndonjë rëndësi sepse, fundja, çdo detyrim i marrë ndërkombëtar duhet të zbatohet me mirëbesim, *bona fide*, nëse shteti i caktuar mendon të jetë një anëtar serioz i bashkësisë ndërkombëtare. Kosova nuk bën përjashtim në këtë drejtim, gjë e cila u pa gjatë dialogut me Serbinë pas lidhjes së disa marrëveshjeve ndërkombëtare, nga të cilat vetëm njëra iu nënshtroi ratifikimit nga Kuvendi i Kosovës, tanimë e cilësuar si Marrëveshja e Parë. Dilema kryesore që lindi ndër kosovarët ka pasur të bëjë me përcaktimin e statusit juridiko-kushtetues të marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare të cilat patën vetëm ratifikim ndërkombëtar të kryer nga njëri prej organeve kushtetuese kosovare që nuk ka nevojë për të pasur plotfuqi për ta futur shtetin në detyrim ndërkombëtar (Shefi shtetit, Kryeministri apo ministri i Jashtëm).¹⁹ Këto marrëveshje nuk kanë pasur ratifikim të brendshëm nga Kuvendi i Kosovës dhe janë lidhur në vijim të implementimit të Marrëveshjes së Parë, të ratifikuar nga Kuvendi i Kosovës.²⁰ Me ratifikim

¹⁸ Mbi kufijtë e kontrollit kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare, shih punimin e Maja Nastić, "Constitutional Review of International Agreements: Comparative Law Perspective", botuar në FACTA UNIVERSITATIS. Series: *Law and Politics* (Nis, Serbia) Vol. 13, No 1, 2015, fq. 59 – 72. ; Për vendet e demokracive perëndimore tradicionale dhe ish lindjen komuniste e më gjërë, shih studimin e detajuar Dinah Shelton (ed.), *International Law and Domestic Legal Systems. Incorporation, Transformation, and Persuasion* (Oxford University Press: Oxford, 2011).

¹⁹ Sipas Kushtetutës së Kosovës, por edhe sipas kushtetutave të tjera dhe standardit zakonor ndërkombëtar, ratifikimi në fjalë mund të kryhet nga ana e shefit të Shtetit, shefit të Qeverisë dhe shefit të dikasterit të jashtëm (ministrit të Jashtëm). Këto tri organe nuk kanë nevojë për plotfuqi për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare. Cf. Neni 7.2 ("a") [Plotfuqitë] i KVDT.

²⁰ Këtu nuk bëhet fjalë vetëm për Marrëveshjen e Dytë. Ka edhe marrëveshje në lëmenjtë e tjerë, të cilat janë lidhur në vazhdim të implementimit të Marrëveshjes së Parë. E tillë është, ta zëmë, "Marrëveshja për Telekomunikacionin në mes të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë", aprovuar me Vendimin e Qeverisë nr. 03/148. Vetëm Marrëveshja e

ndërkombëtar, siç u theksua më herët, nënkuptohet ai veprim që rregullohet me dispozitat e KVDT-së dhe me të drejtën ndërkombëtare zakonore.

3. Kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara nga parlamenti

Nisur nga kjo qasje lidhur me vendin dhe me rolin e marrëveshjeve ndërkombëtare në sistemin juridik u krijuan edhe juridiksionet përkatëse nacionale për kontrollin e tyre kushtetues. Në shumicën e vendeve ish-komuniste, marrëveshjet ndërkombëtare që kishin të bënin me çështjet e ndjeshme të sovranitetit shtetëror, të financave shtetërore, të të drejtave të njeriut, të territorit etj., kërkohet t'i nënshtroheshin ratifikimit parlamentar dhe pëlqimit të ekzekutivit, veprime që kryheshin me draftimin e një ligji të veçantë.²¹ Ligji, me të cilin ratifikohet një marrëveshje ndërkombëtare, sipas

Dytë ka qenë deri më sot objekt vendimmarrjeje në Gjykatën Kushtetuese, me Aktgjykimin KO130/15, të 23 dhjetorit 2015.

Marrëveshja për Telekomunikacionin nuk ka nevojë për ratifikim parlamentar meqë shërben si një akt juridik implementues i Marrëveshjes së Parë, e cila nga ana tjetër është ratifikuar me ligj të veçantë, me Ligjin nr. 04/L-199 të cekur më sipër. Si e tillë, Marrëveshja për Telekomunikacionin ka karakter implementues administrativ, siç kanë edhe Planit i Veprimit dhe të gjitha aktet e tjera të Qeverisë së Kosovës, të nxjerra në vijim të implementimit të detyrimeve ndërkombëtare të Kosovës të marra në bazë të Marrëveshjes së parë, të Kushtetutës dhe të ligjeve të Kosovës.

²¹ Në fakt, edhe demokracitë e vjetra evropiane, si: Franca, Italia, Gjermania etj., kanë dispozita shprehimore kushtetuese që përcaktojnë saktë se marrëveshjet e caktuara të rëndësisë së veçantë shtetërore që prekin çështjet e sovranitetit territorial dhe shtetëror, financat, buxhetin apo ndonjë interes tjetër vital, ratifikohen me ligj nga ana e parlamentit nacional. Professor C. Economides, "The Relationship Between International and Domestic Law", *Science and Technique of Democracy*, No. 6, CDL – STD 006 (Vennice Commission: Strasbourg, 1993).

Në vendet e sistemit anglosakson, në Britani të Madhe ta zëmë, nxjerra e ligjit, i cili quhet *enabling act* (ligji autorizues), kërkohet jo për të futur në sistemin e brendshëm një normë të një marrëveshjeje ndërkombëtare por për të transformuar tërësisht një normë të tillë ndërkombëtare duke e kthyer atë në një normë të brendshme juridiko-kushtetuese. Ky ligj nxirret zakonisht kur një marrëveshje ndërkombëtare, pra një normë e përmbajtur në një marrëveshje ndërkombëtare, afekton të drejtat dhe përgjegjësitë private, rezulton në ngarkesën e fondeve publike, ose kërkon ndryshimin e një ligji vendor ose të drejtës së përgjithshme (*common law*) me qëllim që ajo marrëveshje të mund të zbatohet nga ana e gjykatave të vendit. Cf. Franck C. Newman and David Wiessbrodt, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, Anderson Publishing Company: Cincinnati, Ohio, 1996, p. 23; Thomas Buergenthal, *Modern Constitutions and Human Rights Treaties*, 36 Colum. J. Transnat'l L. 211 (1997) pp. 213-216; Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Kapitulli 10 (*Treaties and Domestic Law*), pp. 143-161; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press: Oxford, 2003, pp. 44-45; David Weissbrodt and

zgjdhjeve kushtetuese të shumicës dërrmuese të vendeve ish-komuniste të Evropës por edhe më gjerë, nuk ka fare asnjë fuqi normative. Kjo do të thotë se ai ligj vetëm sa e fut në sistemin e brendshëm juridik-kushtetues një marrëveshje të lidhur ndërkombëtare, e cila, nëse ka norma të vetekzekutueshme²², mund të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë. Kjo do të thotë se, në një rast të tillë, marrëveshja ndërkombëtare mund krijojë të drejta e detyrime për palët të cilat mund të realizohen pranë gjykatave e organeve të tjera nacionale në mënyrë të njëjtë si çdo ligj apo normë tjetër e brendshme. Kështu është rasti edhe me Kosovën dhe me nenin 18.1 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës të cituar më lart. E njëjta vlen edhe për paragrafin e dytë në vijim të nenit të njëjtë, i cili flet për llojet e tjera të marrëveshjeve ndërkombëtare të cilat nuk kërkojnë ratifikim të organit përfaqësues, por vetëm lidhjen e tyre me veprimin adekuat të organeve kushtetuese të cilat, sipas të drejtës zakonore ndërkombëtare, nuk kanë nevojë të kenë plotfuqi: Shefi i Shtetit, Kryeministri, dhe, së fundi, ministri i Jashtëm. Për marrëveshjet e lidhura në këtë mënyrë vetëm njoftohet organi përfaqësues, Kuvendi i Kosovës, për hir të zbatimit të parimit të transparencës së punës së organeve kushtetuese që janë të ngarkuara më punët e politikës së jashtme. Sa i përket forcës juridiko-kushtetuese, asnjë dallim nuk ka ndërmjet kategorisë së parë dhe të dytë, gjithnjë me kusht që janë publikuar në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës. Fuqia e tyre në praktikë varet nga natyra e normave që përmbajnë. Në rastet kur marrëveshjet e tilla kanë norma të vetekzekutueshme, zbatimi i tyre i drejtpërdrejtë nuk vihet në pikëpyetje. Në rastet kur ato nuk kanë një natyrë të tillë të vetekzekutueshme, atëherë kërkohet lidhja e një marrëveshje tjetër shtesë, apo nxjerrja e një legjislacioni tjetër vendor shtesë, të cilët kanë për qëllim implementimin e marrëveshjes së ratifikuar ndërkombëtare në kuptim të paragrafëve 1 dhe 2 të nenit 18 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës.²³ Zaten, vetë emërtimi i këtij neni të

Connie de la Vega, *International Human Rights. An Introduction*, University of Pennsylvania Press: Philadelphia, 2007, pp. 4-6.

²²Shih më shumë për këtë në punimin e shkëlqyer të David Sloss “Non-Self-Executing Treaties: Exposing a Constitutional Fallacy”. *U.C. Davis Law Review* . Vol. 36 No. 1 (November 2002) fq. 2-84.

²³ Legjislacioni implementues mund të ketë formën e vendimit të Qeverisë, siç ishte rasti me Vendimin e Qeverisë për Marrëveshjen për Telekomunikacionin, e përmendur më lart. Ai legjislacion mund ta ketë formën e ligjit të kualifikuar, siç ishte rasti me Ligjin nr. 05/L-053 për Dhomat Speciale dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 3 gusht 2015. Në fund fare, ky legjislacion implementues mund të ketë natyrën e marrëveshjes shtesë në vazhdim të implementimit të një detyrimi primar origjinal ndërkombëtar, i cili nuk është marrëveshje ndërkombëtare por që ka lindur si pasojë e një vendimi të një organi ndërkombëtar, siç është rasti me Vendimin e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës që miraton Raportin dok. 12462, të 7 janarit 2011, lidhur me

Kushtetutës së Kosovës e bën të qartë, pa asnjë ekuivok, se bëhet fjalë për dy llojet e ratifikimit që u përfolën më lart.

Marrëveshjet nga nenit 18.1 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] i Kushtetutës nuk i nënshtrohen kontrollit kushtetues nga ana e Gjykatës Kushtetuese, si pasojë e faktit se standardi i kontrollit kushtetues të marrëveshjeve të tilla është shumë i rreptë dhe nuk lejon gjykatat kushtetuese të ndërhyjnë në komunikimin ndërkombëtar të shteteve, të cilat, nëse do ta kishin një të drejtë të tillë, atëherë do ta luanin rolin e një gjykate ndërkombëtare kushtetuese. Këtë pozitë e ka mbrojtur edhe Gjykata Kushtetuese e Kosovës në aktgjykimin e saj lidhur me kontrollin kushtetues të Marrëveshjes së Parë.²⁴ Me këtë aktgjykim, Gjykata ka bërë të qartë se, në vendet ku lejohet kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare, një gjë e tillë mund të bëhet vetëm para se ato të jenë ratifikuar nga ana e organit përfaqësues (ratifikimi i brendshëm). Pas ratifikimit, një gjë e tillë nuk mund të ndodhë sepse, siç ka konstatuar me të drejtë Gjykata Kushtetuese, një gjë e tillë do të pengonte seriozisht komunikimin ndërkombëtar ndërmjet shteteve. Në Evropë ekzistojnë shtete, të përmendura edhe në këtë aktgjykim të Gjykatës, të cilat njohin të drejtën e kontrollit preventiv të marrëveshjeve ndërkombëtare, si: Shqipëria, Bullgaria, Kroacia etj.²⁵ Në praktikën e vet gjyqësore, Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë me *Vendimin nr. 15/2009*, të 15 prillit 2010, ka shpallur si antikushtetuese një marrëveshje të paratifikuar, të lidhur ndërmjet këtij vendi dhe Greqisë, e cila synonte caktimin e kufijve të tyre në det.²⁶

Janë të rralla shtetet që lejojnë kontrollin kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare pas ratifikimit të tyre të brendshëm nga parlamenti. Polonia e

pretendimet për krimet e kryera ndërkufitare dhe ndërkombëtare gjatë konfliktit në Kosovë dhe pas tij. Si legjislacion implementues që ka natyrën juridike të marrëveshjes ndërkombëtare që ka lindur si pasojë e implementimit të një detyrimi primar (original) ndërkombëtar mund të theksohet Marrëveshja e Përkohshme ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Mbretërisë së Holandës mbi Organizimin e Institucionit të Gjykatës Speciale të Kosovës i Zhvendosur në Holandë, e lidhur në Prishtinë, më 26 janar 2016. Kjo marrëveshje është ratifikuar me Dekretin DMN- 003-2016 e Presidentes së Republikës së Kosovës për Ratifikim të Marrëveshjes Ndërkombëtare, i cili mban datën 3 shkurt 2016.

²⁴ *Aktgjykim në Rastin nr. KO95/13. Parashtrues: Visar Ymeri dhe 11 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës, Vlerësim i kushtetutshmërisë së Ligjit Nr. 04/L-199 për ratifikimin e Marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë dhe të Planit të zbatimit për këtë marrëveshje (Nr. ref.: AGJ469/13, 9 shtator 2013).*

²⁵ Cf. Paragrafët 48-69 të Aktgjykimit.

²⁶ Cf. më shumë për trajtimin elokuent të këtij rasti nga vetë raportuesi i çështjes, prof. Xhezair Zaganjori, *Jurisprudencë dhe praktikë ndërkombëtare*, (MORAVA, Tiranë, 2011) fq. 39-52.

Serbia janë ndër to.²⁷ Në vendet që kanë një zgjidhje të tillë kushtetuese, partnerët negociues të një marrëveshje ndërkombëtare duhet të njoftohen me kohë nga negociuesit e tillë për kufizimet e tyre kushtetuese. Kjo për faktin se barrierat kushtetuese nuk mund të jenë arsye valide për anulim të marrëveshjes së lidhur ndërkombëtare, përveç nëse nga rrethanat e rastit del se palët e kanë pasur të qartë një barrierë të tillë.²⁸ Shtetet, si Gjermania, për t'i ikur kësaj situatë të pakëndshme, me Aktgjykimin e 29 qershorit 2009 lidhur me Traktatin e Lisbonës, ka ofruar zgjidhje subtile që në mënyrë të tërthortë kanë pranuar mundësinë praktike të kontrollit kushtetues të marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare, por vetëm nëse organi përfaqësues ka vepruar *ultra vires*, qoftë me rastin e ratifikimit të brendshëm ose gjatë implementimit të marrëveshjes ndërkombëtare akoma të paratifikuar. Quket se ekziston veprimi *ultra vires* i organit kushtetues, sipas verdiktit të Gjykatës Kushtetuese të Gjermanisë, në rastet kur një marrëveshje e lidhur ndërkombëtare prek në dispozitat kryesore kushtetuese të neneve 1 dhe 20 lidhur me nenin 79 të Ligjit Bazik të Gjermanisë. Këto nene përbëjnë identitetin kushtetues gjerman.²⁹

Nëse marrëveshja ndërkombëtare futet në sistemin e brendshëm juridik nëpërmjet një ligji për ratifikim të brendshëm, por dispozitat e saj nuk kanë natyrë vetëkëkutuese, atëherë kjo do të thotë se ajo marrëveshje e ratifikuar nuk mund të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë sepse nuk krijon të drejta e detyrime për palët private dhe për palët e tjera. Një situatë e tillë kërkon nxjerrjen e një norme shtesë implementuese të marrëveshjes së ratifikuar me ligj. Kjo normë implementuese zakonisht ka karakter juridiko-kushtetues të

²⁷ Neni 167. 2 [Statusi Gjykatës Kushtetuese] i Kushtetutës së Serbisë të vitit 2006 thotë shprehimisht se Gjykata Kushtetuese mund të vendosë lidhur me përputhshmërinë e marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare me Kushtetutën, kurse neni 118.1 [Tribunali Kushtetues] i Kushtetutës së Polonisë të vitit 1997 stipulon të drejtën e Tribunalit që të gjykojë përputhshmërinë e ligjeve dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën.

²⁸ Në fakt, në nenin 46 [Dispozitat e të Drejtës së Brendshme Lidhur me Kompetencën për Lidhjen e Traktateve] të KVDT-së, shprehimisht theksohet se zgjidhjet e brendshme kushtetuese e ligjore nuk mund të shërbejnë si bazë juridike për moszbatim të detyrimeve të marra nëpërmjet marrëveshjeve ndërkombëtare të lidhura në mënyrë të duhur.

²⁹ Në rastin gjerman bëhet fjalë për kontrollin kushtetues të cilin e bën Gjykata Federale e Gjermanisë kundrejt akteve *ultra vires* të organeve kushtetuese me qëllim të mbrojtjes së identitetit kushtetues të Gjermanisë karshi Bashkimit Evropian. Cf. Daniel Thym, *From Ultra Vires Control to Constitutional – Identity – Review: The Lisbon Judgement and German Constitutional Court*. Në Jose Maria Beneyto/Ingolf Pernice (eds.), *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the recent Case Law of National Constitutional Courts: Lisbon and Beyond* (Nomos, Baden-Baden, 2011), pp. 45-62; Mattias Wendel, *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*. Në Jose Maria Beneyto/Ingolf Pernice (eds.), *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the recent Case Law of National Constitutional Courts*. pp. 65-106.

një norme të brendshme (ligj, dekret, urdhër qeverie etj.). Në rastet kur kjo normë implementuese nuk ka natyrë juridike të brendshme, atëherë norma e dytë ndërkombëtare që implementon një detyrim ndërkombëtar origjinal ka natyrë juridike të normës sucësive në kuptim të nenit 30 [Zbatimi i Marrëveshjeve Sucësive Lidhur me të Njëjtën Çështje] të KVDT-së, nen i cili në tërësi reflekton dhe sanksionon të drejtën ndërkombëtare zakonore. Si e tillë, kjo normë implementuese e natyrës sucësive, në asnjë rast nuk mund të sabotojë objektin dhe qëllimin e detyrimit të parë të përmbajtur në marrëveshjen e parë të ratifikuar nga organi përfaqësues me pëlqim të organit ekzekutiv. Në këso rastesh, norma e dytë ndërkombëtare shërben si normë implementuese e normës së parë, e normës bazë, e cila përmbahet në marrëveshjen e lidhur ndërkombëtare që i është nënshtruar ratifikimit të brendshëm të organit përfaqësues, gjithnjë me pëlqimin e organit ekzekutiv. Në një raport të Komisionit të Venecias, duke iu referuar Maqedonisë, marrëveshjet ndërkombëtare që nuk ratifikohen nga parlamenti nuk do mend se janë pjesë përbërëse e rendit të brendshëm juridik dhe gjejnë zbatim të njëjtë si dhe ato të ratifikuarat, në vartësi të natyrës së normave që prodhojnë (të vetekzekutueshme ose jo). Me një fjalë, këto marrëveshje shpjegohen përmes teorisë moniste mbi marrëdhënien në mes të drejtës së brendshme dhe asaj ndërkombëtare, njejët si kur flitet për marrëveshjet e ratifikuara nga parlamenti.³⁰ Kjo për faktin se marrëveshjet e lidhura, të cilat përmbajnë norma të tilla, zakonisht administrojnë normat e marrëveshjes së ratifikuar me qëllim të saktësimit dhe të implementimit të tyre. Normat e përmbajtura në marrëveshjet administrative lindin si pasojë e ekzistimit të dy rrethanave: e para, dispozitat e normës së marrëveshjes së ratifikuar zakonisht nuk janë mjaftë precize dhe nuk i përcaktojnë qartë dhe si duhet të drejtat dhe detyrimet e palëve; dhe, e dyta, si pasojë e kësaj pasaktësie dhe paqartësie lind edhe nevoja për hapa shtesë për vënien në jetë të normave të ratifikuara nga parlamenti (gjithnjë me prezumimin se ekziston edhe pëlqimi i ekzekutivit).

Të një natyre të tillë janë edhe marrëveshjet e lidhura ndërmjet Kosovës dhe Serbisë në vijim të implementimit të Marrëveshjes së Parë. Marrëveshja e Dytë është më e rëndësishmja, ndër to për shkak të vetë përmbajtjes së saj si dhe për faktin se tanimë ekziston një prononcim i Gjykatës Kushtetuese lidhur me këtë përmbajtje. Ky prononcim, i cili më shumë ka shkaktuar huti se që ka sqaruar, e aq më pak të ketë zgjidhur, vendin dhe pozitën e marrëveshjeve ndërkombëtare të paratifikuara nga Kuvendi (me pëlqimin e

³⁰ Cf. Mr. Igor Spirovski, *The Competence of the Constitutional Court to Control the Conformity of Laws With International Treaties: New Trends in Constitutional Justice*, CDL-JU(2009)036 (Venice Commission, Strasbourg, 17 November 2009).

Ekzekutivit) në sistemin juridik-kushtetues kosovar. Ky rast ka qenë një rast ideal për Gjykatën që të sqarojë përfundimisht natyrën e dispozitave të paragrafit 2, të nenit 18 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës, dispozita që, siç thamë më herët, aspak nuk dallojnë për nga mesazhi që bartin dispozitat e ngjashme të kushtetutave të vendeve të Evropës, si të atyre të vendeve ish-komuniste ashtu dhe të demokracive tradicionale evropiane. Në të gjitha rastet e tjera, marrëveshjet që nuk i nënshtrohen ratifikimit të brendshëm, cilësohen si marrëveshje administrative sepse administrojnë për qëllime të implementimit një normë tjetër ndërkombëtare që gjendet në një marrëveshje ndërkombëtare e cila është lidhur dhe është ratifikuar nga organi përfaqësues me pëlqim të ekzekutivit. Marrëveshja ndërkombëtare, kur ka formën e shkruar, mund të gjendet në një instrument ratifikimi ose në disa sosh.

4. Kontrolli kushtetues i marrëveshjeve të paratifikuara dërkombëtare

Siç mund të vërehet nga diskutimi i mësipërm, nuk ka në Kushtetutën e Kosovës qoftë dhe një dispozitë që flet për mundësinë e lejimit të kontrollit kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare, pa marrë parasysh nëse janë ratifikuar ose jo nga Kuvendi, nga Shefi i Shtetit të Kosovës, apo nga vetë Qeveria. Në fakt, mundësinë e ratifikimit të llojeve të caktuara të marrëveshjeve ndërkombëtare nga ana e Shefit të Shtetit e lejon shprehimisht paragrafi 2 i nenit 18 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës. I njëjti nen, por edhe tërë Kushtetuta, ngelen të heshtur sa i përket ratifikimit të llojeve të caktuara të marrëveshjeve ndërkombëtare nga ana e Qeverisë. Kjo nënkupton se çdo ratifikim që kryhet nga Qeveria duhet të bëhet me autorizim të Shefit të Shtetit, me kusht që fjala nuk është për marrëveshjet nga neni 18.1 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] i Kushtetutës. Nga aspekti ndërkombëtar, ndërkaq, vlen të theksohet e të sqarohet se, edhe pa këtë autorizim të Shefit të Shtetit, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara ndërkombëtarisht nga Qeveria janë tërësisht valide dhe paqartësitë kushtetuese nga neni 18.2 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] i Kushtetutës nuk mund të shpërbejnë si bazë për mohimin e detyrimeve të marra ndërkombëtare. Atëherë, si ndodhi që Marrëveshja e Dytë u bë objekt kontrolli kushtetues në Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës? Përgjigja në këtë pyetje gjendet në historikun e zgjerimit të juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, që ka ndodhur me rastin e njohur si “Rasti Qeska”, Aktgjykimi KO80/10, i 7 tetorit 2010, kur Gjykata krejtësisht në mënyrë të gabuar interpretoi dispozitat e neneve 84.9

[Kompetencat e Presidentit]³¹ dhe 93.10 [Kompetencat e Qeverisë]³² të Kushtetutës, sikur gjoja ato lejojnë “ngritje të çështjeve kushtetuese” pa asnjë kufizim nga ana e Presidentit dhe Qeverisë.³³ Ky ka qenë dhe ngel gabim, sepse dispozitat e sipërcekura të këtyre dy neneve kushtetuese flasin për “ngritjen e çështjeve kushtetuese” nga ana e këtyre dy organeve kushtetuese vetëm në kuadër të juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese të përcaktuar qartë me nenin 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] të Kushtetutës së Kosovës. Se një gjë e tillë ka qenë qëllim i hartuesve të Kushtetutës, qartë dëshmohet nga redaktimi i dispozitës tërësisht të ngjashme të nenit 135.4 [Raportimi i Avokatit të Popullit] të Kushtetutës.³⁴

³¹ Presidenti i Republikës së Kosovës: ... “(9) mund të referojë çështje kushtetuese në Gjykatën Kushtetuese”.

³² Qeveria ka këto kompetenca: ... “(10) mund të referojë çështje kushtetuese në Gjykatën Kushtetuese”.

³³ Përveç rastit të parë, “Rastit Qeska”, raste të tjera që deri më sot janë vendosur nga Gjykata mbi të njëjtin arsyetim dhe logjikë janë si vijon: *Aktgjykimi i 7 tetorit 2010 në rastin nr. KO80/10* (Kërkesa e Presidentit të Republikës së Kosovës, Shkëlqesisë së Tij, dr. Fatmir Sejdiu, për sqarim të kompetencave në rastin e kryetarit të Rahovecit, z. Qazim Qeska); *Aktgjykimi i 22 dhjetorit 2010 në rastin nr. KO97/10* (Kërkesa e parashtruar nga Ushtruesi i Detyrës së Presidentit, dr. Jakup Krasniqi, lidhur me mbajtjen e postit të Ushtruesit të Detyrës së Presidentit dhe njëkohësisht të postit të Sekretarit të Përgjithshëm të Partisë Demokratike të Kosovës); *Aktgjykimi i 20 shtatorit 2011 në rastin nr. KO98/11* (Parashtrues: Qeveria e Republikës së Kosovës lidhur me imunitetin e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Kosovës, Presidentit të Republikës së Kosovës dhe anëtarëve të Qeverisë së Republikës së Kosovës); *Aktgjykimi i 20 shtatorit 2012 në rastin nr. KO57/12* (Kërkesa e Presidentes së Republikës së Kosovës, Shkëlqesisë së Saj, Atifete Jahjaga, me të cilën konteston votimin për miratimin e Ligjit nr. 04/1-084 për pensionet e pjesëtarëve të Forcës së Sigurisë të Kosovës); *Aktvendimi i 11 shkurtit 2014 në rastin nr. KO18/14*. (Parashtrues: Vesna Mikić dhe 20 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës. Kërkesë për “[...] interpretim të dispozitave të Kushtetutës së Kosovës lidhur me vendet e rezervuara për përfaqësuesit e komuniteteve që nuk janë shumicë në Kosovë”); *Aktgjykimi i 1 korrikut 2014 në rastin nr. KO103/14* (Parashtrues: Presidentja e Republikës së Kosovës. Përkitazi me vlerësimin e përputhshmërisë së nenit 84 (14) [Kompetencat e Presidentit] me nenin 95 [Zgjedhja e Qeverisë] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës); *Aktgjykimi i 23 dhjetorit 2015 në rastin nr. KO130/15* (Parashtrues: Presidentja e Republikës së Kosovës. Lidhur me vlerësimin e përputhshmërisë së parimeve që përmban dokumenti i titulluar “Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe në Kosovë -Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore” me frymën e Kushtetutës, me nenin 3 [Barazia para Ligjit], paragrafi 1, me Kapitullin II [Të Drejtat dhe Liritë Themelore] dhe me Kapitullin III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të tyre] të Kushtetutës së Republikës së Kosovës).

³⁴ Avokati Popullit: “(4)... ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute”.

pozicionet si në këtë punim, autori i këtyre rreshtave i ka mbrojtur që në dhjetor të vitit 2013 në librin koautorial ku komentohet për herë të parë Kushtetuta e Republikës së Kosovës, dorëshkrimi i të cilit në fakt u pat dorëzuar për botim gjashtë muaj më herët. Cf.

Mënyra ekstensive e interpretimit të dispozitave mbi kompetencat e Presidentit dhe të Qeverisë, të cilin e ka bërë Gjykata, në esencë ka rezultuar në atë që kompetencat e këtyre dy organeve kushtetuese të jenë përcaktuese të vetë juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Ky ngatërrim konceptual i juridiksionit me kompetencën,³⁵ më shumë se kaq, bëri që cila palë e autorizuar të jetë përcaktues i lejueshmërisë së ngritjes së çdo çështjeje kushtetuese në rastet kur ajo ngrihet *in concreto* nga Presidenti apo nga Qeveria e Kosovës. Këto dy organe kushtetuese kanë të drejtë që të jenë palë e autorizuar vetëm në çështjet e parashikuara nga neni 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] i Kushtetutës, si palë të privileguara që nuk kanë nevojë të provojnë ekzistimin e një interesi juridik për ngritjen e çështjeve në Gjykatën Kushtetuese. Ajo çfarë ka ndodhur është se këto dy organe kushtetuese mund të kërkojnë nxjerrjen e vendimeve interpretative dhe këshilluese për punën që bëjnë pa asnjë kufizim material nga neni 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuara] i Kushtetutës. Kjo nënkupton se është puna e tyre që bëjnë, jo ndonjë akt juridik më i ulët se Kushtetuta, që analizohet nëse bie ose nuk bie në kundërshtim më Kushtetutën. Puna e bërë si pikë referimi mund të jetë edhe si punë në kuptimin hipotetik, pra punë që mund të bëhet nëse Gjykata nuk e cilëson më parë vet si punë jokushtetuese, pa ndihmën e askujt dhe krejt në mnëyrë arbitrare. Autorizimi për të nxjerrë

Enver Hasani-Ivan Čukalović, *Kushtetuta e Kosovës. Komentar* (GIZ, në emër të Ministrisë Gjermane Federale për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, Prishtinë, 2013), fq. 400-401, lidhur me fq. 665. Këtë e theksoj këtu për të dëshmuar se me kohë e kam pasur shumë të qartë se ky lloj aktivizmi gjyqësor, me kalimin e kohës mund të bëhej barrë e padrueshme për gjyqësinë kushtetuese kosovare. Çdo ditë e më shumë do të shihet se kisha të drejtë ngaqë gjyqësia kushtetuese kosovare nuk ka as kapacitet profesional dhe intelektual, e as vullnet dhe sinqeritet kolegjial, për t'u ballafaquar me një juridiksion të tillë metafizik për çështje të papërcaktuara që nuk kanë asnjë funksion pos akomodimin dhe shpëtimin e lëkurës së politikanëve obskurantist të shtetit të Kosovës, shtet që akoma është në ndërtim e sipër.

³⁵ Kjo, megjithatë, nuk do të thotë se gjetiu, në praktikën komparative të gjyqësisë kushtetuese, nuk ka pasur zgjerim të juridiksionit fillestar (origjinal) të gjykatave kushtetuese jashtë përcaktimeve të teksteve të kushtetutave nacionale. Përkundrazi, një gjë e tillë, e njohur si aktivizëm gjyqësor, ka ekzistuar dhe eksiton në të gjitha kontinentet e botës ku ka gjyqësi kushtetuese dhe ky zgjerim juridiksioni në disa raste ka marrë përmasa enorme shqetësuese ku gjykatat kanë luajtur rolin e gjykatave të faktit dhe arbitrit në çështjet nga më të thjeshta deri te ato që kanë pasur një natyrë të theksuar të pastër politike. Shih më shumë për këtë në studimin e jashtëzakonshëm ku jepet pasqyra komparative të kësaj çështje, Allan R. Brewer-Carias, *Constitutional Courts as Positive Legislators, A Comparative Law Study* (Cambridge University Press, Cambridge, 2011). Në kapitullin 5 [“Gjykatat kushtetuese si ligjvënës në çështjet e kontrollit kushtetues”] autori flet gjerësisht për praktikën komparative të gjyqësisë kushtetuese nga e cila praktikë shumë qartë shihet se gjykatat kanë krijuar juridiksion material plotësues për kontroll kushtetues në rastet që fare nuk kanë qenë të përcaktuara me juridiksionin e tyre origjinal. E njëjta gjë vlen edhe për zgjerimin e juridiksionit të tyre për sa i përket aspekteve procedurale të kontrollit kushtetues.

vendime interpretative dhe këshillëdhënëse jashtë autorizimit shprehimor të tekstit material të Kushtetutës, është i njohur në praktikën e disa vendeve në Evropë, si: Bullgaria, Italia etj. Mirëpo, me kalimin e kohës, gradualisht, shtetet e tilla i kanë përcaktuar rregullat shtesë me qëllim të konstitucionalizimit të këtij aktiviteti ekstensiv të gjykatave të tyre kushtetuese.

Duke përfituar nga kjo gjendje kushtetuese e krijuar nga vetë Gjykata Kushtetuese, Marrëveshja e Dytë përfundoi në Gjykatën Kushtetuese si “çështje kushtetuese”, e ngritur nga presidentja e Republikës, znj. Atifete Jahjaga. Presidentja Atifete Jahjaga ka folur në kërkesën e saj në mënyrë krejt hipotetike për Marrëveshjen e Dytë, duke e cilësuar atë si diçka që akoma nuk është pjesë e sistemit juridik kosovar, meqë asnjëherë nuk është publikuar në Gazetë Zyrtare e as që ka filluar zbatimin e saj. Kjo, megjithatë, nuk e ka penguar Gjykatën Kushtetuese që të merret me dispozitat krejt konkrete të Marrëveshjes së Dytë, duke e konsideruar të njëjtën si një dokument ekzistues operativ brenda sistemit juridik-kushtetues kosovar. I tërë teksti i këtij aktgjykimit flet me terma këshillues, hipotetikë për të ardhmen, duke i dhënë udhëzime konfuzive Qeverisë për mënyrën e implementimit të Marrëveshjes së Dytë, si dhe për formën që duhet të ketë akti juridik që duhet të implementojë jo Marrëveshjen e Dytë, e cila efektivisht ishte objekt i kontrollit kushtetues, por Marrëveshjen e Parë që asnjëherë nuk ka mundur të jetë objekt i kontrollit kushtetues për arsye të pengesave kushtetuese për një gjë të tillë (mungesa e juridiksionit *ratione materiae*), siç është konstatuar nga vetë Gjykata me aktgjykimin për Marrëveshjen e Parë.³⁶ Me këtë veprim, Gjykata ka përdorur Marrëveshjen e Parë si një trampolinë për të folur për Marrëveshjen e Parë, duke i cilësuar detyrimet që dalin nga ajo, pra formimi i Asociacionit të komunave serbe, si detyrime ndërkombëtare që duhet vënë në jetë.³⁷ Se formimi i Asociacionit përbën një detyrim ndërkombëtar të Kosovës nuk mund të vihet në pyetje, sepse vetë akti i ratifikimit parlamentar të Marrëveshjes së Parë ka konfirmuar një gjë të tillë. Pikërisht, argumenti i moslejueshmërisë së kontrollit represiv të marrëveshjeve ndërkombëtare në praktikën komparative kushtetuese, bazohet në aktin e ratifikimit të brendshëm parlamentar që zakonisht kërkon një shumicë të kualifikuar, krahas pëlqimit të Ekzekutivit. Vetë akti i ratifikimit parlamentar shërben si zëvendësim i kontrollit kushtetues dhe si argument kundër çdo kontrolli kushtetues represiv, pra pas votimit me shumicë të kualifikuar nga ana e Parlamentit të një marrëveshjeje

³⁶ Cf. Pikën III të pjesës operative të Aktgjykimit KO95/13, të 9 shtatorit 2013.

³⁷ Cf. Pikën II të pjesës operative të Aktgjykimit KO130/15, të 23 dhjetorit 2015.

ndërkombëtare, gjithnjë duke supozuar se ekziston në mënyrë simultane edhe pëlqimi i Ekzekutivit.

Konstatimi në pjesën operative II, nga ana e Gjykatës, se duhet të formohet Asociacioni i komunave serbe, i cili del si konkluzion i pjesës arsyetuese të aktgjykimit në të cilin asnjë precedent komparativ nuk citohet në favor të këtij konkluzioni,³⁸ nuk thotë asgjë tjetër veçse deklaroi një detyrim ekzistues ndërkombëtar të Kosovës, i marrë nëpërmjet ratifikimit parlamentar të një marrëveshjeje ndërkombëtare konform nenit 18.1

³⁸ Në fakt, i vetmi referim në burim komparativ gjendet në paragrafin 146 të Aktgjykimit KO130/15, i cili fare nuk ka të bëjë me arsyetimin e pjesës që mëton ta arsyetojë, aq më pak me pjesën e tij operative. Kjo nuk do të thotë se referimet komparative janë *a priori* të shëndetshme, sepse jo rrallë ato mund të përdoren për të konfirmuar një rrugë të drejtë që e kanë marrë vendet e tjera. Por, anasjelltas, përdorimi i doktrinës dhe i precedentit të huaj mund të përdoret për të vazhduar me ndjekjen e një rruge të gabuar dhe për të mohuar detyrimet kushtetuese të vendit të caktuar, me përdorimin e mekanizmave të brendshëm kushtetues. Rasti i një aktgjykimi, të cilin e nxori Gjykata Kushtetuese e Federatës Ruse më 14 korrik 2015 është një shembull tipik i kësaj. Me këtë aktgjykim, Gjykata e ka bërë të qartë se, në Rusi, ani se ka një pranim formal të monizmit sa i përket vendit e rolit të marrëveshjeve ndërkombëtare në sistemin juridiko-kushtetues rus, megjithatë në praktikë kjo nuk është kështu. Duke përdorur praktikën gjermane, austriake e italiane, Gjykata ka mohuar detyrimet ndërkombëtare të Rusisë për sa i përket zbatimit të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ). Cf. *Judgment No. 21 – P/2015 of 14 July 2015 of the Constitutional Court of the Russian Federation Circulated as a document of the Venice Commission CDL-REF (2016) 019. Strasbourg, 23 February 2016 (Opinion No. 832/2015)*.

Kjo qasje ruse ka zhgënjyer jo vetëm anëtarët e plenares së 106 të Komisionit të Venecias, përfshirë autorin e këtyre rreshtave si përfaqësues i Kosovës aty, e mbajtur më 11-12 mars 2016 në Venedik, por edhe autorin rus që kishin shkruar më heret me aq zell e krenari për largimin rus nga izolimi ndërkombëtar dhe përqaftimin e teorisë moniste në Kushtetutën e vitit 1993 në këtë vend, fill pas mbarimit të Luftës së Ftohtë. Cf. Gennady M. Danilenko, "The New Russian Constitution and International Law". *American Journal of International Law* Vol. 88 No. 3 (July 1994) fq. 451-470.

Rusia edhe mund ta ketë një luks të tillë dhe të mohojë detyrimet e marra ndërkombëtare. Por, vendet e vogla si Kosova duhet të jenë më balancuese kur gjykojnë detyrimet ndërkombëtare që kanë marrë kundruall respektimit të dispozitave të kushtetutave të tyre. Asnjëherë nuk duhet të vihet në pyetje respektimi i kushtetutës nacionale, nga të gjithë. Ajo që duhet të vihet në pyetje është fakti se me rastin e gjykimit duhet të kryhet një balancim ndërmjet detyrimeve ndërkombëtare të marra dhe kushtetutës së vendit. Shih më shumë, për rolin pozitiv dhe negativ të doktrinës dhe të precedentit komparativ në të drejtën kushtetuese, librin elokuent të Vicki C. Jackson, *Constitutional Engagement in a Transnational Era* (Oxford University Press: Oxford, 2010). Në kapitullin 1 ["Rezistimi i Transnacionales"], autorja flet gjerësisht për modalitetet e rezistimit të përdorimit të burimeve të jashtme, doktrinare e nga praktika gjyqësore, si dhe për arsyet e ndryshme të këtij rezistimi. Nganjëherë, ky rezistim është fisnik dhe i dobishëm, siç është rasti me shtetet e reja në krijim e sipër, por në disa mund të jetë vetizolues dhe vetëshkatërrues për shoqërinë që ndjek një rrugë të tillë.

[Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës, duke e marrë kështu rolin e një organi të vlerësimit ndërkombëtar të “kushtetutshmërisë ndërkombëtare”, të detyrimeve të marra ndërkombëtarisht nga ana e shtetit të Kosovës. Përveç kësaj, një kontroll represiv kushtetues nuk do të ishte në interes të shtetit sepse do ta dëmtonte seriozisht kapacitetin kontraktues të tij në planin ndërkombëtar, sic e ka thënë Hans Kelsen qysh në vitin e largët 1929³⁹. Ka qenë pikërisht ky rol që nuk duhet ta ketë asnjëherë asnjë gjykatë kushtetuese. Ngjashëm me Hans Kelsen ka thënë edhe vetë Gjykata Kushtetuese e Kosovës, duke u bazuar në praktikën komparative kushtetuese, në Aktgjykimin KO95/13, të 9 shtatorit 2013.⁴⁰ Mënyra e qasjes në Aktgjykimin KO130/15, pa asnjë dyshim që paraqet marrje të një roli këshillëdhënës dhe interpretativ nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Në këtë rast, njësoj si në Aktgjykimin KO95/13, Gjykata është dashur ta luaj rolin e arbitrit të qartë në zgjidhjen e çdo çështjeje kontestuese kushtetuese që parashtrohet për zgjidhje nga palët e autorizuarra dhe sipas procedurave të përcaktuara me nenin 113 [Juridiksioni dhe Palët e Autorizuarra] të Kushtetutës.

Kjo nuk do të thotë se nuk mund të ketë kontroll kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare të lidhura sipas nenit 18.2 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës. Përkundrazi. Mendojmë se një gjë e tillë duhet të ndodhë pikërisht për faktin se mungon ratifikimi parlamentar i këtyre llojeve të marrëveshjeve, ashtu që ka rrezik real çdo herë që Presidenti dhe Qeveria të veprojnë *ultra vires*, me ose pa dashje, në vijim të zbatimit të kompetencave të tyre kushtetuese. Ngjashëm më këtë arsyetim ka vepruar edhe Gjykata Kushtetuese e Gjermanisë në rastin e diskutuar më herët, *Lisbon Treaty*⁴¹, kur ka theksuar se mund të jetë kompetente për të bërë kontrollin kushtetues të detyrimeve të marra ndërkombëtare në rastet kur organet kushtetuese jopërfaqësuese (ekzekutivi) tejkalojnë kompetencat e tyre dhe veprojnë *ultra vires* duke prekur dispozitat kushtetuese gjermane që cilësohen si përbërëse të identitetit kushtetues gjerman. Këtë është dashur ta bëjë edhe Gjykata Kushtetuese e Kosovës, duke i cilësuar si jokushtetuese dispozitat konkrete të Marrëveshjes së Dytë dhe, për pasojë, duke i nxjerrë të njëjtat dispozita jashtë rendit juridik-kushtetues kosovar. Në të njëjtën kohë, Gjykata është dashur t’u tregojë organeve kushtetuese që janë në ngarkesë më punët e jashtme se çdo herë kur hyjnë në detyrime ndërkombëtare duhet t’i kenë parasysh kufizimet kushtetuese dhe që në të njëjtën kohë kufizimet e

³⁹ Cituar sipas Olivera Vucic, *Austrijsko ustavno sudstvo – çuvar federacije i ustava*, fq. 201, fusnota 269.

⁴⁰ Cf. Paragrafët 95-101 e Aktgjykimit KO130/15.

⁴¹ Shih gjithashtu: Leonard F.M. Besselink, “National and constitutional identity before and after Lisbon”. *Utrecht Law Review*. Volume 6, Issue 3 (November) 2010 fq. 36-49.

tilla duhet t'ua bëjnë me dije edhe partnerëve ndërkombëtarë me rastin e negociemeve dhe me rastin e marrjes së çdo detyrimi ndërkombëtar.⁴²

Kjo është dashur të thuhet nga Gjykata, pra t'u tregohet organeve kushtetuese se cilat janë kufizimet kushtetuese me rastin e negociimit dhe të lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare të të gjitha llojeve, jo vetëm të atyre nga paragrafi 2 i nenit 18 [Ratifikimi i Marrëveshjeve Ndërkombëtare] të Kushtetutës. Nuk ka relevancë dhe nuk ndihmon organet kushtetuese të Kosovës nëse atyre u tregohet *post festum* se kanë cenuar dispozitat e caktuara të Kushtetutës së Kosovës me rastin e veprimit të tyre si aktorë të marrëdhënieve ndërkombëtare. Ajo që ndihmon shumë është qartësimi i secilit kufizim kushtetues, sa më shumë që të jetë e mundur, në mënyrë që kur të ndodhë përsëritja e situatave të ngjashme vendimet nga e kaluara të shërbejnë si një udhërrëfyes për mospërsëritjen e gabimeve të njëjta. Këtë mision e kanë gjykatat kushtetuese, si dhe gjykatat supreme në rastet kur ushtrojnë edhe juridiksion kushtetues. Ndryshe do të duhej çdo ditë të shkruhej nga një kushtetutë, me sa më shumë detaje, në mënyrë që të parashihen e të sanksionohen gjërat e përditshme. Kjo do të thotë rritje enorme e vëllimit fizik të tekstit kushtetues, deri në përmasat e vëllimit në të cilin është shkruar *Epi i Gilgameshit* me mijëra vjet para erës sonë. Në një rast të tillë, teksti kushtetues ditor, përveç që do të ishte i gjatë dhe i pakuptimtë, ai as nuk do të kishte përmbajtje kushtetuese por vetëm epike, njësoj si *Epi i Gilgameshit*.

Përfundim

Kontrolli kushtetues i Marrëveshjes së Dytë ngre një sërë çështjet të rëndësishme të së drejtës kushtetuese kosovare, siç janë: vendi dhe roli i marrëveshjeve ndërkombëtare të paratifikuara nga Parlamenti në sistemin kushtetues kosovar, statusi i detyrimeve të marra ndërkombëtare nga ana e autoriteteve publike të Kosovës, të cilat akoma nuk janë shpallur në Gazetën Zyrtare, caqet e kontrollit kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare në përgjithësi, pra edhe atyre të ratifikuara, sepse juridiksioni i Gjykatës Kushtetuese sot për sot është pa kufi në rast se Presidenti apo Qeveria e Kosovës vendosin të ngrenë një çështje kushtetuese, e kështu me radhë.

Gjykata Kushtetuese ka pasur një rast ideal për të sqaruar dhe për të precizuar juridiksionin e saj kur bëhet fjalë për ngritjen e “çështjeve kushtetuese” nga Presidenti dhe nga Qeveria, por edhe për të vënë bazat e një

⁴² Këtë e ka bërë në mënyrë të shkëlqyeshme Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, në vendimin e komentuar në faqen që diskutohet me fusnotën 25 të këtij punimi.

kontrolli kushtetues të balancuar, kur bëhet fjalë për detyrimet e marra ndërkombëtare në mënyrë valide nga ana e organeve kushtetuese kosovare. Lëshimi i këtij rasti vështirë se mund të rikuperohet në të ardhmen kur Statuti i Asociacionit të komunave të vijë për kontroll kushtetues në Gjykatën Kushtetuese, sërish mbi bazën e ngritjes si çështje kushtetuese nga ana e Qeverisë, pra jo siç është paramenduar me Marrëveshjen e Dytë.⁴³

Mosmarrja me këto çështje nga ana e Gjykatës Kushtetuese shpjegohet me panikun nën të cilin është marrë vendimi i saj, i krijuar nga situata aktuale jashtëzakonisht e rëndë dhe e tensionuar, ku konflikti social ka rrezik të marrë dimension politik total në të gjitha aspektet e mundshme të tij. Kjo, megjithatë, nuk amnistion askënd që të lëshojë pe ndaj vijave të kuqe të profesionit, të cilat asnjëherë nuk duhet të kalohen kur kemi të bëjmë me mbrojtjen e tekstit kushtetues dhe të vlerave të tij. Kjo sepse gjendja aktuale në Kosovë sigurisht se do të kalohet pas një palë zgjedhjesh dhe rolet mund të ndryshojnë, ashtu që ata që sot janë kundër interpretimit të Gjykatës në rastin e Marrëveshjes së Parë dhe që përkrahin në mënyrë naive Marrëveshjen e Dytë, për qëllime krejt politike, në të ardhmen do t'i ndërrojnë rolet me këta që sot kanë mendim të kundërt. Por, teksti i Kushtetutës dhe vlerat që ngërthen ai, janë të përhjetshme dhe sublime dhe si të tilla edhe duhet mbrojtur e promovuar sipas standardeve krejtësisht profesionale, pa marrë parasysh çmimin që paguhet nga ndonjëri prej nesh. Fundja, konstitucionalizmi modern, siç e njohim sot dhe të cilit i takojmë si shoqëri, nuk ka kaluar pa dhunë, pa vuajtje, pa konflikt dhe pa akte primitive, të cilat, të gjitha së bashku, kanë synuar të pengojnë arritjen e njeriut në një stad me cilësor të lirisë njerëzore.

⁴³ Në paragrafin 21 [“Dispozitat e përgjithshme dhe përfundimtare”] të Marrëveshjes së Dytë, thuhet: “Statuti i Asociacionit/Bashkësisë do të hartohet nga Ekipi Menaxhues dhe do të paraqitet në Dialogun e Nivelit të Lartë brenda 4 muajsh nga dita e arritjes së marrëveshjes së këtyre parimeve elementeve, me lehtësim sipas nevojës, duke përfshirë atë të Ministrisë së Qeverisjes Lokale. Statuti do të vërtetohet me dekret pas marrëveshjes në Dialog. Cilido amendament që do të prezantohet nga Asociacioni/Bashkësia do të vërtetohet me dekret dhe do të shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese”.

Prof. Dr. Enver Hasani

The Case of a Serb Association before the Constitutional Court of Kosovo

Summary

Judgement KO 130/15 regarding the constitutional review of the Second Agreement concluded between Kosovo and Serbia in Brussels on 25 August 2015 raises several issues for the constitutional law of Kosovo, such as about the place and role of international agreements of all types within the domestic system of Kosovo. In particular, this affects unpublished international agreements, scope of review of the international agreements in general, and a very extensive and unlimited nature of the material jurisdiction of the Constitutional Court at present. This jurisdiction has been extended over the years since the creation of the Constitutional Court in February 2009, and is based solely on the right of the President and Government of Kosovo to raise and file with the Constitutional Court they deem interesting. It is the quality of being a party, e.g., the President and the Government of Kosovo, that determines the jurisdiction of the Court, not the material text of the Constitution. In Article 113 [Jurisdiction and Authorized Parties] of the Constitution of Kosovo, no mention is made about the competence of the President and the Government to raise constitutional issues outside the scope of the material provisions of Article 113 above.

The power to “refer constitutional issues” as an expression exists only in Article 135. 4 [Ombudsperson Reporting] of the Constitution. This Article, however, is different. It is very instructive indeed, both for the Constitutional Court, and other actors of constitutional life of Kosovo. Article 135.4 of the Constitution clearly states that “the Ombudsperson may refer matters to the Constitutional Court in accordance with the provisions of this Constitution”. There is no provision in the Constitution that allows the President and the Government of Kosovo to refer constitutional issues independently of Article 113 paragraphs 2 & 3 [Jurisdiction and Authorized Parties] of the Constitution.

It is the material jurisdiction of Article 113 of the Constitution in general that determines the type of the parties, not the vice versa. When Article 112.1 [Constitutional Court: General Principles] of the Constitution says that “the Constitutional Court is the final authority for the interpretation of the Constitution and the compliance of laws with the Constitution”, it clearly intends at a principled level to frame in a comprehensive manner the overall material jurisdiction of the Court provided for in the text of Article 113 [Jurisdiction and Authorized Parties] of the Constitution.

Constitutional Court has had a golden opportunity to clarify and fix its own jurisdiction which has gone astray these recent years and has ever since been exercised in an uncontrolled manner when it comes to some vague issues triggered by two central constitutional organs: the President and Government of Kosovo. This was not done by the Judgement of the Court in case KO 130/15 dealing with the constitutionality of the Second Agreement concluded between Kosovo and Serbia in Brussels on 25 August 2015. This case was a good opportunity to show to the constitutional organs and the wider public what means for a state organ to enter into international obligations on behalf of the State, what is the scope of such international obligations and, finally, to show the manner through which these obligations turn into domestic law obligatory for all public authorities and private persons alike as they then create rights and duties persons should be enforce before domestic courts and other public authorities.

These omissions are pretty difficult to fix in the near future when the Statute of the Association of the Serb Majority Municipalities of Kosovo appears before the Court for a constitutional review. This is so since again the issue of the constitutionality of the Statute will appear as part of a constitutional question raised by the Government, not as planned by the drafters of the Paragraph 21 of the Second Agreement. It was believed by the drafters of the Statute that this paragraph can serve as a basis to enable the Court to review the text of the Statute as such.

The very reason for this omission lays in the fact that this decision of the Court was rendered in a panic due to the volatile situation prevailing in Kosovo at present. This is not the reason to justify the decision and its very poor reasoning in constitutional terms. There are some red lines that one should never cross when in a position to judge professionally. Protection of the Constitution and its values should serve as the guiding motive, not political balances of the day as they change daily. This is so since for sure those who today criticize the decision will next time be in favor of the

second decision that has to be taken by the Court regarding the constitutionality of the Statue of the Association of the Serb Majority Association. It is the text of the Constitution and the values it enshrines that should prevail always and serve as our reference, not the configuration of political forces on daily basis. At the end of the day, the Western constitutionalism to which Kosovo aspires has not achieved current stage of development without sufferings and a bloodshed of the people striving for more freedom during throughout past times. Had the West given up their fight for it, Kosovo and the rest of former Communist Europe would not have reached this much of human liberty and freedom. It is this human freedom we should all strive for to the end and fight for its protection and promotion when threatened. It is human freedom and dignity that stands behind the values of the Constitution, not the current balance of political forces in Kosovo and very fragile and volatile situation existing at press.

