



ANALIZË:

Votimi i mocionit të mosbesimit dhe formimi i qeverisë së re në Kosovë-sfidat dhe rruga përpara për një demokraci parlamentare funksionale

Autor: Robert Muharremi

19 Maj 2020



Përmbajtja:

1. Përmbledhje ekzekutive	_____	3
2. Hyrje	_____	3
3. Historiku	_____	4
4. Votimi i mosbesimit dhe shpërndarja e Kuvendit	_____	4
5. Votimi i mocionit të mosbesimit dhe formimi i qeverisë së re	_____	7
6. Krahasimi i votimit të mocionit të mosbesimit: Gjermani dhe Austri Gjermania Austria	_____	11
7. Konkludime dhe rekomandime	_____	12

1. Përmbledhje ekzekutive

Më 25 mars 2020, Kuvendi i Kosovës e miratoi mocionin e mosbesimit kundër Qeverisë, e që shkaktoi një proces kushtetues kundërthënës për formimin e një Qeverie të re.

Vota e mosbesimit është një instrument parlamentar tradicional i cili e reflekton vartësinë dhe llogaridhënien e qeverisë ndaj parlamentit.

Kushtetuta në nenin 100¹ e përcakton votën e mosbesimit e cila mund të iniciohet kundër Qeverisë me propozim nga një e treta (1/3) e gjithë deputetëve të Kuvendit ose në bazë të propozimit të paraqitur nga Kryeministri.² Votimi i mosbesimit pranohet kur të jetë miratuar nga shumica e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Kosovës.³ Në raste të tilla, pasoja juridike është se Qeveria konsiderohet në dorëheqje.⁴ Vota e mosbesimit në Kushtetutë i reflektohet një votimi destruktiv të mosbesimit, meqë nga Kuvendi nuk kërkohet që njëkohësisht të votoj edhe për një qeveri të re, e cila do ta zëvendësonte qeverinë e shkarkuar.

Me votën e mosbesimit nuk kërkohet automatikisht edhe shpërndarja e Kuvendit. Shpërndarja në rast të votimit të mosbesimit është në diskrecion të Presidentit. Mirëpo, ushtrimi i diskrecionit nga ana e Presidentit nuk nënkupton ekzistimin e arbitraritetit. Presidenti duhet të ushtroj diskrecionin e vet në pajtim me funksionet dhe mandatin që i ka në pajtim me Kushtetutën.

Kushtetuta nuk e përcakton shprehimisht se si duhet të formohet qeveria e re, pas votimit të suksesshëm të mocionit të mosbesimit. Nuk ka dispozitë në Kushtetutë e cila qartazi shpjegon hapat që duhet të merren nëse Presidenti vendosë që mos ta shpërndajë Kuvendin pas votimit të mocionit të mosbesimit, dhe në vend

të kësaj Presidenti zgjedhë opsionin për formimin e Qeverisë së re.

Kuptimi dhe interpretimi i dispozitave të përgjithshme të Kushtetutës për formimin e Qeverisë së re, përkatsisht neni 84 (14) dhe 95, janë plot vështirësi e mospërputhje për sa i përket formimit të Qeverisë së re pas votimit të mosbesimit. Po ashtu, është e diskutueshme, nëse dhe deri në çfarë mase arsyetimi nga Gjykata Kushtetuese në Rastin KO103/14, i datës 1 korrik 2014, mund të aplikohet për formimin e Qeverisë së re pas votimit të mosbesimit, meqenëse ky rast ka të bëjë me formimin e Qeverisë pas zgjedhjeve.

Krahasimi i dispozitave kushtetuese të Kosovës për formimin e Qeverisë pas votimit të mosbesimit tregon se dispozitat e Kosovës janë të mangëta dhe se rekomandohet që përmes ndryshimeve kushtetuese të bëhet qartësimi i procesit pas votimit të mosbesimit.

2. Hyrje

Dokumenti aktual i politikave ka të bëjë me të drejtën kushtetuese lidhur me formimin e Qeverisë së re të Kosovës pas votimit të mosbesimit të datës 25 mars 2020, kundër Qeverisë në detyrë.

Aspektet e të Drejtës kushtetuese të cilat janë kundërthënëse dhe të debatuar në Kosovë, janë si vijon:

- 1. Kërkohet shpërndarja e Kuvendit dhe mbajtja e zgjedhjeve të reja, pas votimit të mosbesimit, ose nëse është e mundur të formohet një qeveri e re, pa pasur zgjedhje?
- 2. A është e mundur që pas votimit të mosbesimit të caktohet një mandatar për formimin e qeverisë që nuk është i propozuar nga ndonjë parti politike ose koalicion që e ka shumicën relative në Kuvend?

¹Referimi në nenet e kushtetutës së Republikës së Kosovës, përveç nëse është e përcaktuar ndryshe.

²Neni 100, para. 1 dhe 2.

³Neni 100, para. 4.

⁴Neni 100, para. 6.

Këto çështje do të diskutohen në bazë të Kushtetutës së Kosovës, duke e marrë parasysh praktikën gjyqësore relevante të Gjykatës Kushtetuese të Kosovës.

Qëllimi i këtij dokumenti të politikave është të shpjegojë dispozitat kushtetuese relevante dhe të diskutojë për interpretimet e mundshme të dispozitave kushtetuese relevante. Ky punim, po ashtu do të diskutojë në mënyrë kritike për praktikën gjyqësore të Gjykatës Kushtetuese lidhur me zgjedhjen e Qeverisë së re, si dhe të ofrojë një krahasim në mes të dy modeleve të votimit të mosbesimit, përkatësisht modelin gjerman të votimit konstruktiv të mosbesimit dhe modelin austriak të votimit destruktiv të mosbesimit.

3. Historiku

Më 25 mars 2020, Kuvendi i Kosovës e miratoi mocionin e mosbesimit kundër Qeverisë, që shkaktoi një proces kushtetues kundërthënës për formimin e një Qeverie të re. Ishte LDK-ja që e kishte iniciuar mocionin e mosbesimit kundër Kryeministrit dhe Qeverisë, më 20 mars 2020.

Më 3 shkurt 2020, Kuvendi i Kosovës e kishte zgjedhur Qeverinë e rrëzuar, të udhëhequr nga Kryeministri Kurti, i Lëvizjes Vetëvendosje (LVV). Më 20 janar 2020, Presidenti ia kishte propozuar Kuvendit z. Kurti, si mandatar për formimin e Qeverisë. Propozimi i z. Kurti për Kryeministër ishte reflektim nga rezultatet e zgjedhjeve parlamentare të mbajtura më 6 tetor 2019, dhe e marrëveshjes për koalicionin të arritur mes LVV-së dhe Lidhjes Demokratike të Kosovës (LDK) për formimin e qeverisë së re. Si rezultat nga këto zgjedhje, LVV-ja kishte fituar 29 vende në Kuvend, e pasuar nga LDK-ja që kishte fituar 28 vende.

Në muajin prill 2020, Presidenti shpalli se nuk do të kishte zgjedhje të reja dhe se qeveria e re do të formohej nga partia politike ose koalicioni që do të arrinte të ketë shumicën e votave në

Kuvendin e Kosovës. Ajo që pasoi ishte një mori letërkëmbimesh në mes të Presidentit dhe Kryeministrit në detyrë, ku Presidenti i vendit i kërkoi Kryeministrit në detyrë që të propozojë një kandidat për pozitën e Kryeministrit.

Më 22 prill 2020, Presidenti i filloi konsultimet me partitë tjera politike me argumentimin se LVV-ja nuk e kishte dërguar emrin e kandidatit për Kryeministër.

Më 30 prill 2020, LDK-ja e propozoi z. Avdullah Hoti si kandidat për Kryeministër. Po të njëjtën ditë, Presidenti e shpalli Dekretin 24/2020 duke e nominuar z. Hoti mandatar për formimin e Qeverisë, ndërsa LVV-ja dhe deputetët tjerë të Kuvendit menjëherë e dërguan Dekretin e Presidentit në Gjykatën Kushtetuese.

Më 7 maj 2020, Gjykata Kushtetuese e miratoi Vendimin për Masë të Përkohshme (VMP 1564/20), me të cilën e pezullon zbatimin e Dekretit 24/2020 të Presidentit deri më 29 maj 2020, në pritje të aktgjykimit përfundimtar, përkitazi me ankesën e paraqitur kundër Dekretit të lartpërmendur.

4. Votimi i mosbesimit dhe shpërndarja e Kuvendit

Kosova është Republikë⁶ e cila udhëhiqet si demokraci parlamentare dhe përfaqësuese. Kushtetuta përcakton se *'Sovraniteti i Republikës së Kosovës buron nga populli, i takon popullit dhe ushtrohet, në pajtim me Kushtetutën, nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur, me referendum, si dhe në forma të tjera, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute'*.⁷

Pushteti politik ushtrohet nga organet e themeluara me Kushtetutë, të veshura me autoritet dhe përgjegjësi specifike. Kushtetuta shprehimisht përcakton se Kosova 'është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre, sikurse është përcaktuar me këtë Kushtetutë'.⁸ Kushtetuta ia cakton këtë autoritet Kuvendit të Kosovës, Presidentit dhe Qeverisë:

⁶Historiku i narrativit është i bazuar në gjetjet nga Rasti KO103/14 i Gjykatës Kushtetuese, datë 1 korrik 2014.

⁷Art. 4.

⁸Art. 2.1.

⁹Art. 4.

- Kuvendi i Republikës së Kosovës ushtron pushtetin legjislativ.
- Presidenti i Republikës së Kosovës përfaqëson unitetin e popullit. Presidenti i Republikës së Kosovës është përfaqësues legjitim i vendit brenda dhe jashtë dhe garantues i funksionimit demokratik të institucioneve të Republikës së Kosovës, në pajtim me këtë Kushtetutë.
- Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve e politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar.⁹

Forma e demokracisë parlamentare, në krahasim me demokracinë direkte, ishte konfirmuar nga Gjykata Kushtetuese. Në rastin KO103/14, të datës 1 korrik 2014, Gjykata Kushtetuese deklaroi se:

"Demokracia, "vox populi" (zëri i popullit), kërkon zgjedhjen e atyre që do të përfaqësojnë zërin e popullit në organin legjislativ të shtetit. Në një demokraci parlamentare, ky është subjekti më i lartë drejtues i veshur me një shumëllojshmëri të kompetencave, që në të njëjtën kohë i nënshtrohet parimit të ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit ndërmjet tyre. Një nga përgjegjësitë kryesore të parlamentit është që të vendosë duke votuar se kë të fuqizojë me funksione ekzekutive. Qeveria rrjedh nga fuqia mbizotëruese politike brenda parlamentit dhe i ka rrënjët në forcën politike që fiton zgjedhjet."¹⁰

Votimi i mosbesimit është një instrument parlamentar tradicional që reflekton vartësinë dhe llogaridhënien e qeverisë ndaj parlamentit. Votimi i mosbesimit mund të jetë në formë

⁹Art. 4.

¹⁰Gjykata Kushtetuese në Rastin KO103/14, datë 1 korrik 2014, para. 49.

¹¹Neni 100, para. 1 dhe 2.

¹²Neni 100, para. 4.

¹³Neni 100, para. 6.

destruktive ose konstruktive. Votimi destruktiv i mosbesimit është kur shumica parlamentare voton për shkarkimin e qeverisë dhe për rrjedhojë qeveria ose duhet të dorëhiqet, ose konsiderohet e shkarkuar, sipas veprimit të Kushtetutës. Në rast të votimit konstruktiv të mosbesimit, qeveria e sfiduar mund të shkarkohet vetëm kur parlamenti voton njëkohësisht për një qeveri të re e cila menjëherë e zëvendëson qeverin e sfiduar.

Kushtetuta në nenin 100 përcakton se, mocioni i mosbesimit ndaj Qeverisë mund të inicohet me propozimin nga një e treta (1/3) e të gjithë deputetëve të Kuvendit ose me propozimin nga Kryeministri.¹¹ Konsiderohet se mocioni i mosbesimit është pranuar, nëse për të kanë votuar shumica e të gjithë deputetëve të Kuvendit të Kosovës.¹² Në këtë rast, pasoja juridike është se Qeveria konsiderohet se është në dorëheqje.¹³ Votimi i mocionit të mosbesimit, në Kushtetutë reflektohet si votim destruktiv i mosbesimit, meqë Kuvendi nuk ka nevojë të votojë njëkohësisht për një qeveri të re, e cila do ta zëvendësonte qeverinë e shkarkuar.

Neni 100 nuk e përcakton shpërndarjen e Kuvendit si pasojë juridike të mundshme nga votimi i mocionit të mosbesimit. Shpërndarja e Kuvendit është e adresuar në nenin 82 në kushte të përgjithshme. Kuvendi shpërndahet në këto raste:

- (1) nëse brenda afatit prej gjashtëdhjetë (60) ditësh nga dita e caktimit të mandatarit nga Presidenti i Republikës së Kosovës, nuk mund të formohet Qeveria;
- (2) nëse për shpërndarjen e Kuvendit votojnë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve;
- (3) nëse brenda afatit prej gjashtëdhjetë (60) ditësh nga dita e fillimit të procedurës së zgjedhjes, nuk zgjedhet Presidenti i Republikës së Kosovës.

Përkitazi me votimin e mocionit të mosbesimit, po e njëjta dispozitë thot se, Kuvendi mund të shpërndahet nga Presidenti i Republikës së Kosovës, pas votimit të suksesshëm të mosbesimit të Qeverisë. Për dallim nga tre situatat ku shpërndarja është e detyrueshme, shpërndarja në rastin e votimit të mocionit të mosbesimit është në diskrecionin e Presidentit. Ushtrimi i të drejtës së diskrecionit nga Presidenti nuk nënkupton arbitraritet. Presidenti duhet të ushtrojë diskrecionin në përputhje me funksionet e tij dhe mandatin e përcaktuar në Kushtetutë. Neni 84 përcakton, mes tjerash, se Presidenti garanton funksionimin kushtetues të institucioneve të përcaktuara në Kushtetutë. Në Rastin Nr. KO103/14, të datës 1 korrik 2014, Gjykata Kushtetuese konfirmon se 'kompetenca të konsiderueshme' i janë dhënë Presidentit të Republikës në bazë të Kushtetutës.¹⁴

Prandaj, Presidenti nuk është vetëm një kuazi noter publik që ekzekuton vullnetin politik të partive politike, por është trup kushtetues i veshur me autoritet kushtetues specifik dhe origjinal.

Gjykata Kushtetuese shpjegon se, 'sipas Kushtetutës, Presidenti është kreu i shtetit dhe përfaqëson unitetin e popullit të Republikës së Kosovës', dhe se 'është përgjegjësi e Presidentit të ruajë stabilitetin e vendit'.¹⁵ Mirëpo, në 'përfaqësimin e unitetit të popullit' Presidenti nuk përfaqëson interesat grupore ose interesat politike partiake, por do t'i përfaqësojë të gjithë ata dhe të veprojë me paanshmëri, integritet dhe mënyrë të pavarur.¹⁶ Sigurimi i stabilitetit politik në vend dhe paanshmëria politike janë parimet kyçe që duhet ta udhëheqin Presidentin gjatë ushtrimit të diskrecionit nëse ta shpërndajë ose jo Kuvendin, pas votimit të suksesshëm të mocionit të mosbesimit.

¹⁴Gjykata Kushtetuese në Rastin KO103/14, datë 1 korrik 2014, para. 63.

¹⁵Ibid., para. 94.

¹⁶Ibid., para. 63.

¹⁷<https://www.evropaelire.org/a/28477582.html>

¹⁸<https://www.evropaelire.org/a/28477582.html>

Dispozita për shpërndarjen e Kuvendit sipas diskrecionit të Presidentit do të thot se vendimi për shpërndarjen e Kuvendit pas votimit të mocionit të mosbesimit i përket vetëm Presidentit. Nëse Presidenti refuzon të shpërndajë Kuvendin, Kuvendi mund të shpërndahet edhe vetë, nëse për shpërndarjen e tij votojnë dy të tretat (2/3) e gjithë deputetëve. Prandaj, Kuvendi e ka mekanizmin kushtetues për 'korrjigjimin' e vendimit të Presidentit për të mos shpërndarë Kuvendin, nëse ka vullnet të mirëfillt parlamentar për mbajtjen e zgjedhjeve të reja.

Përkitazi me praktikën kushtetuese, votimi i mocionit të mosbesimit ishte miratuar në vitin 2017, që rezultoi me shkarkimin e Qeverisë së udhëhequr nga Kryeministri Isa Mustafa, i cili ishte në krye të Qeverisë së koalicionit të arritur mes LDK-së dhe PDK-së.¹⁷ Në këtë rast, Presidenti vendosi që ta shpërndajë Kuvendin dhe të shpallë zgjedhje të reja.¹⁸ Duket se në këtë rast ka pasur një konsensus parlamentar për shpërndarjen e Kuvendit dhe për mbajtjen e zgjedhjeve të reja.

Situata dallon kur bëhet fjalë për votimin e mocionit të mosbesimit në vitin 2020. Duket se vetëm LVV-ja ishte për shpërndarjen e Kuvendit dhe mbajtjen e zgjedhjeve të reja. Edhe PDK-ja ishte në mbështetje të zgjedhjeve të reja pas pandemisë dhe miratimit të pakos së reformave zgjedhore. Partitë tjera politike duket se ishin në favor të formimit të qeverisë së re të koalicionit LDK-AAK-NISMA, duke pretenduar se ata i kanë shumicën e votave në Kuvend për të mbështetur qeverinë e re.

Çështja për të cilën do të vendosë Gjykata Kushtetuese është nëse Presidenti e ka ushtruar diskrecionin e tij në mënyrë të drejtë kushtetuese duke e mandatuar kandidatin e propozuar nga LDK-ja për Kryeministër, në vend se ta shpërndajë Kuvendin. Do theksuar se, vetëm LVV-ja ishin prerazi për shpërndarjen e Kuvendit, kurse partitë tjera ishin kundër. Ndërsa PDK-ja e cilësonte kërkesën për shpërbërjen e Kuvendit në varësi të disa kushteve të caktuara. Po të kishte një vullnet

parlamentar të mirfillt për shpërndarjen e Kuvendit, Kuvendi do ta kishte bërë këtë edhe vetë. Mirëpo, asnjërës prej partive politike të përfaqësuara në Kuvend, as që ju kishte shkuar mendja që ta kenë në agjendën e tyre edhe shpërndarjen e Kuvendit.

Prandaj, votimi i mocionit të mosbesimit në vitin 2020 nuk është aq i qartë sikurse mocioni i vitit 2017, ku kishte një konsensus për shpërndarjen e Kuvendit. Ndaj, do të jetë shumë e vështirë për Gjykatën Kushtetuese që të gjejë një veprim kushtetues të pasaktë të diskrecionit të Presidentit për mos shpërndarjen e Kuvendit, përderisa ekzistojnë parti politike të cilat mendojnë se i kanë votat e nevojshme për formimin e qeverisë së re, pa pasur nevojë për zgjedhje të reja.

5. Votimi i mocionit të mosbesimit dhe formimi i Qeverisë së re

Kushtetuta nuk e përcakton shprehimisht se si duhet të formohet një qeveri e re, pas votimit të suksesshëm të mocionit të mosbesimit. Në Kushtetutë nuk ka një dispozitë e cila qartazi shpjegon hapat që duhet të ndërmerren nëse Presidenti vendosë të mos e shpërndajë Kuvendin, pas votimit të mocionit të mosbesimit, por në vend të kësaj zgjedhë opSIONIN për formimin e Qeverisë së re.

Dispozita kryesore për zgjedhjen e Qeverisë është neni 95 në lidhje me nenin 84 (14). Në mungesë të një rregulle specifike për formimin e qeverisë, pas votimit të mocionit të mosbesimit, duhet të zbatohen dispozitat në vijim.

Neni 95 përcakton me sa vijon:

- 1. Pas zgjedhjeve, Presidenti i Republikës së Kosovës i propozon Kuvendit kandidatin për Kryeministër, në konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë.
- 2. Kandidati për Kryeministër, jo më vonë se

pesëmbëdhjetë (15) ditë pas emërimit, paraqet përbërjen e Qeverisë para Kuvendit të Kosovës dhe kërkon miratimin nga ana e Kuvendit.

- 3. Qeveria konsiderohet e zgjedhur nëse merr shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit të Kosovës.
- 4. Nëse përbërja e propozuar e Qeverisë nuk merr shumicën e votave të nevojshme, Presidenti i Republikës së Kosovës, brenda dhjetë (10) ditësh emëron kandidatin tjetër sipas së njëjtës procedurë. Nëse as herën e dytë nuk zgjidhet Qeveria, atëherë Presidenti i Kosovës i shpall zgjedhjet, të cilat duhet të mbahen jo më vonë se dyzet (40) ditë nga dita e shpalljes së tyre.
- 5. Nëse Kryeministri jep dorëheqjen ose për arsye të tjera, posti i tij mbetet i lirë, Qeveria bie, dhe Presidenti i Republikës së Kosovës, në konsultim me partitë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën në Kuvend, mandaton kandidatin e ri, për të formuar Qeverinë.
- 6. Anëtarët e Qeverisë pas zgjedhjes, japin betimin para Kuvendit. Teksti i betimit rregullohet me ligj.

Neni 84 (14) thotë se Presidenti i Republikës së Kosovës e cakton mandatarin për formimin e Qeverisë, pas propozimit të partisë politike ose të koalicionit, që përbën shumicën e Kuvendit'.

Neni 84 është një normë e përgjithshme që i paraqet përgjegjësitë e Presidentit. Neni 95 është një normë e veçantë që në mënyrë specifike merret themelimin e Qeverisë. Neni 95 i adreson dy situata të ndryshme dhe prandaj i përmban dy rregulla të ndryshme. Nenet prej 95.1 deri 95.4 kanë të bëjnë me themelimin e Qeverisë pas zgjedhjeve, ndërsa neni 95.5 ka të bëjë me themelimin e qeverisë kur pozita e Kryeministrit është e lirë.

Në nenin 95.5 nuk thuhet në mënyrë specifike se ai vlen për situatën kur Kryeministri shkarkohet përmes votimit të mocionit të mosbesimit. Mirëpo, në mungesë të ndonjë

dispozite tjetër që ka të bëjë me këtë situatë, kjo dispozitë duhet të zbatohet, së paku sipas analogjisë së shkarkimit të Kryeministrit përmes mocionit të mosbesimit. Përndryshe, rezultati në kuptimin kushtetues do të ishte absurd, meqë nuk do të kishte mekanizëm juridik për zëvendësimin e Kryeministrit, pa u mbajtur zgjedhjet e reja. Interpretimi i Kushtetutës që vetëm zgjedhjet e reja do të ishin pasoja e vetme juridike, do të ishte në papajtueshmëri me rregullën se shpërndarja e Kuvendit, pas votimit të mocionit të mosbesimit është në diskrecionin e Presidentit. Kjo, po ashtu do ta parandalonte Kuvendin që ta largojë Kryeministrin, i cili nuk e ka besimin e Kuvendit, që nuk është në pajtim me parimin e demokracisë parlamentare dhe llogaridhënien e qeverisë karshi legjislativit.

Kuptimi dhe marrëdhënia mes nenit 84 dhe nenit 95 janë kundërtë. Neni 84 (14), kërkon nga Presidenti që të caktojë mandatarin, pas propozimit të partisë politike ose të koalicionit, që përbën shumicën e Kuvendit. Kjo normë, nuk thotë shprehimisht nëse vlen vetëm për themelimin e Qeverisë pas zgjedhjeve, ose nëse ajo vlen edhe për themelimin e Qeverisë kur pozita e Kryeministrit është e lirë.

Neni 95.1, që vlen për themelimin e Qeverisë pas zgjedhjeve, nuk kërkon për një propozim nga partia politike ose koalicioni që ka shumicën në Kuvend, por vetëm 'konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë'. Ekziston një dallim domethënës nëse Presidenti duhet të veprojë pas 'propozimit nga njëra parti politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend, ose nëse ai vetëm duhet të konsultohet me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë'. Një propozim do të ishte detyrues për Presidentin, ndërsa konsultimi prap do t'i mundësonte Presidentit diskrecionin.

¹⁹ Gjykata Kushtetuese në Rastin KO103/14, datë 1 korrik 2014, para. 64.

²⁰ Ibid., para. 66

Në pajtim me nenin 84 (14), Presidenti e cakton mandatarin për formimin e Qeverisë, ndërsa në pajtim me nenin 95.1 Presidenti e propozon kandidatin. Pastaj, sipas nenit 95.5, Presidenti mandaton kandidatin e ri 'në konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë'. Këto dispozita, në mënyrë domethënëse janë në mospërputhje sepse ato dallojnë në përdorimin e foljes "të propozojë" dhe "të caktojë". Folja "të propozojë" nënkupton se Presidenti nuk e ka fjalën e fundit, ndërsa folja "të caktojë" do të thotë se Presidenti e ka vendimin përfundimtar për atë se kush do të bëhet Kryeministër.

Kompetencat e Presidentit lidhur me formimin e Qeverisë së re ishin çështje kryesore në vendimin e rëndësishëm të Gjykatës Kushtetuese për Rastin Nr. KO103/14, të datës 1 korrik 2014. Gjykata Kushtetuese vuri në dukje se, 'Objekti i kërkesës së tanishme, në të vërtetë, ka të bëjë me kompetencat e Presidentit të Republikës, si kreu i shtetit dhe në përfaqësim të unitetit të popullit të Republikës së Kosovës, për të caktuar mandatarin për formimin e Qeverisë, në përputhje me procedurën që duhet ndjekur për formimin e qeverisë pas zgjedhjeve të përgjithshme'.¹⁹ Arsyetimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë rast kufizohet në nenin 84 (14) dhe 95.1 deri 95.4 sepse ka të bëjë vetëm me zgjedhjen e Qeverisë së re 'pas zgjedhjeve të përgjithshme'. Prandaj, arsyetimi i Gjykatës mund të përdoret në mënyrë të kufizuar për të dalluar kuptimin e nenit 95.5 dhe marrëdhënien e këtij neni me nenin 84 (14). Sidoqoftë, ende është e dobishme që të shqyrtohen arsyetimet e Gjykatës sepse mund të hedhin dritë dhe të ofrojnë argumente se si duhet (ose nuk duhet) të interpretohet neni 95.5.

Në hapin e parë, Gjykata i kishte analizuar elementet e nenit 84 (14), të cilat janë:

(a) Presidenti cakton mandatarin për formimin e Qeverisë; (b) pas propozimit të partisë politike ose të koalicionit; (c) që përbën shumicën e Kuvendit.²⁰

Gjykata konsideron se termi "koalicion", në nenin 84 (14) të Kushtetutës, ka të bëjë me subjektet e pranuar politike, të cilat janë certifikuar nga KQZ-ja dhe që e kanë kaluar pragun e përcaktuar nga KQZ-ja pas zgjedhjeve.²¹

Lidhur me kuptimin e elementit 'që përbën shumicën e Kuvendit', Gjykata vlerësoi se kuptimi i fjalës 'shumicën' do të duhej të ishte në përputhje me parimet kushtetuese në një shoqëri demokratike. Sipas Gjykatës, 'Shumica mund të jetë absolute, më shumë se gjysma e të gjitha vendeve në Kuvend, ose relative, pra më shumë vende se partitë e tjera politike ose koalicionet që janë regjistruar në pajtim me Ligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme'.²² Gjykata tutje shpjegon se 'Kriteri "që përbën shumicën në Kuvend", nga neni 84.14 i Kushtetutës, duhet lexuar në lidhje me dispozitën e nenit 95, paragrafi 1, të Kushtetutës, pra, partia politike ose koalicioni që ka fituar shumicën e vendeve në Kuvend, pra numrin më të madh të vendeve.'

23

Lidhur me nenin 95.1, Gjykata ka gjetur se , Presidenti i Republikës nuk mund të parashikojë që partia politike ose koalicioni të cilën ai duhet ta konsultojë për nominim të mandatarit do të marrë shumicën e mjaftueshme të votave në Kuvend për të formuar Qeverinë e propozuar nga mandatarit.²⁴ Sipas Gjykatës, fjalët 'të nevojshme për të themeluar Qeverinë' do të kishin të njëjtin kuptim sikurse në nenin 84 (14) me qëllim që vetëm partia politike ose koalicioni që ka fituar numrin më të madh të votave gjatë zgjedhjeve, përkatësisht shumicën e ulëseve në Kuvend. Kjo do të ishte partia ose koalicioni që ka pasur mbështetjen më të madhe nga votuesit për të udhëhequr me vendin.²⁵

Gjykata i mbështeti gjetjet e veta duke u referuar në, 'Rregulli dhe parimet demokratike, si

dhe korrektësia politike, parashikueshmëria dhe transparenca', të cilat kërkojnë që partisë politike ose koalicionit që ka fituar numrin më të madh të vendeve, si rezultat i zgjedhjeve t'i jepet mundësia të propozojë kandidatin për Kryeministër për formimin e Qeverisë.²⁶ Presidenti i Republikës nuk e ka diskrecionin të aprovojë ose të mos aprovojë propozimin e kandidatit nga partia ose nga koalicioni, por duhet të sigurojë caktimin e tij/saj.²⁷

Interpretimi nga Gjykata i nenit 95.1 në lidhje me nenin 84 (14) nuk mbështetet as për nga formulimi, e as për nga qëllimi i Kushtetutës. Meqenëse neni 95.1 është një normë e veçantë, ai nen ka përparësi ndaj nenit 84 (14). Partia politike ose koalicioni që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për ta formuar Qeverinë në pajtim me nenin 95.1, nuk është domosdoshmërisht partia politike ose koalicioni që ka fituar (relativisht) numrin më të madh të votave dhe të ulëseve në Kuvend. Formulimi në nenin 95.1 sugjeron se nuk bëhet fjalë për shumicën e votave dhe të ulëseve, por për shumicën për të formuar Qeverinë. Një parti politike ose koalicion mund të ketë shumicën relative në kuvend, por nëse partitë tjera politike ose koalicionet nuk duan të bashkëpunojnë me të, ajo nuk do ta ketë shumicën e "nevojshme për të themeluar Qeverinë". Qëllimi i nenit 95.1 është të sigurojë se do të ketë një Qeveri stabile e cila e ka shumicën e nevojshme në Kuvend. Ky qëllim irritohet nëse Presidenti duhet të caktojë një kandidat të një partie politike ose koalicioni që ka shumicën relative të ulëseve në Kuvend, por ende jo mjaftueshëm që të formojë Qeverinë. Interpretimi i Gjykatës ka kuptim vetëm në situatën kur partia politike ose koalicioni ka njëkohësisht edhe shumicën e ulëseve e edhe shumicën për të formuar Qeverinë. Kur nuk kemi të bëjmë me këtë rast, interpretimi i Gjykatës me gjasë mund të rezultojë në një situatë kur kandidati i propozuar nga partia politike ose koalicioni që ka shumicën relative në Kuvend, nuk do t'i ketë votat e nevojshme për formimin e Qeverisë.

Kjo situatë çon në nenin 95.4, i cili e përcakton 'procedurën sipas së cilës Presidenti i

²¹Ibid, para. 72.

²²Ibid, para. 75.

²³Ibid, para. 80.

²⁴Ibid, para. 86.

²⁵Ibid.

²⁶Ibid, para. 88.

²⁷Ibid.

Republikës emëron kandidatin tjetër për Kryeministër, duke ndjekur të njëjtën procedurë, nëse përbërja e propozuar e Qeverisë nuk merr votat e nevojshme në Kuvend.²⁸ Sipas Gjykatës, neni 95.4 'qëndron i heshtur në pyetjen se cila parti ose cili koalicion e propozon kandidatin e ri për Kryeministër.'²⁹ Gjykata ka konkluduar se në këtë situatë është 'në diskrecionin e Presidentit të Republikës që, pas konsultimeve me partitë dhe me koalicionet, të vendosë se cilës parti ose cilit koalicion do t'i jepet mandati për të propozuar kandidatin tjetër për Kryeministër.³⁰ Presidenti 'duhet të vleresojë se cila është gjasa më e madhe që një parti politike ose koalicion të propozojë kandidatin për Kryeministër, i cili do të merr votat e nevojshme në Kuvend për formimin e Qeverisë së re'.³¹ Gjykata konkludon se, 'Pasi që, sipas Kushtetutës, Presidenti i Republikës përfaqëson shtetin dhe unitetin e popullit, është përgjegjësi e Presidentit të ruajë stabilitetin e vendit dhe të gjejë kritere mbizotëruese për formimin e qeverisë së re, në mënyrë që të shmangen zgjedhjet.³²

Interpretimi i nenit 95.4 është në kundërshtim me interpretimin e nenit 95.1. Ndërsa, lidhur me nenin 95.1 Gjykata nuk i jep Presidentit autoritetin për të vlerësuar gjasat për të siguruar një shumicë në Kuvend "të nevojshme për formimin e Qeverisë", këtë e bën në lidhje me nenin 95.4. Sidoqoftë, neni 95.4 vlen në mënyrë parësore sepse kandidati i caktuar në pajtim me nenin 95.1 të interpretuar nga Gjykata nuk mund të ketë shumicën në Kuvend "të nevojshme për formimin e Qeverisë". Po ta kishte Presidenti autoritetin sipas nenit Art. 95.1 sikurse në nenin 95.4, nuk do të kishte nevojë për vonim të formimit të Qeverisë dhe të fillohet me një raund tjetër votimi në Kuvend. Interpretimi i Gjykatës po ashtu është në mënyrë të qenësishme në kundërshtim sepse në nenin 95.4 e ndjek parimin e (përkatësisht, detyrën e Presidentit që të ruaj stabilitetin e vendit) e cila injorohet në nenin 95.1.

²⁸Ibid, para. 89.

²⁹Ibid, para. 90

³⁰Ibid.

³¹Ibid, para. 92.

³²Ibid, para. 94.

Pavarësisht këtyre gjetjeve, interpretimi i nenit 95.1, 95.4 dhe 84 (14) nga Gjykata mund të hedhë dritë në interpretimin e nenit 95.5. Interpretimi i Gjykatës, i cili i jep një partie politike ose koalicionit me shumicë relative në Kuvend të drejtën që të propozojë kandidatin për Kryeministër, vlen vetëm për formimin e Qeverisë pas zgjedhjeve të përgjithshme. Meqë Gjykata e interpreton nenin 95.1 në përputhje me nenin 84 (14), kjo do të thotë se neni 84 (14) po ashtu vlen vetëm për formimin e Qeverisë pas zgjedhjeve.

Arsyetimi për nenin 95.5, i cili vlen për situatën kur pas zgjedhjeve pozita e Kryeministrit është e lirë, dallon thelbësisht, veçanërisht kur Qeveria e formuar në pajtim me nenin 95.1 në nenin 95.4 dhe në lidhje me nenin 84 (14) është shkarkuar me votimin e mocionit të mosbesimit. Në këtë situatë, respektimi për 'Rregulli dhe parimet demokratike, si dhe korrektësia politike, parashikueshmëria dhe transparencja,' reflektohet në shumicën e partive politike dhe koalicioneve në Kuvend të cilat votojnë kundër Qeverisë, duke e shprehur qartazi vullnetin e tyre politik për të mos patur për Kryeministër kandidatin e propozuar nga partia politike ose koalicioni me shumicë relative në Kuvend. Kjo situatë e relektuar në nenin 95.5 i ngjanë më shumë situatës së adresuar në nenin 95.4, ku nevoja për të siguruar stabilitetin e vendit dhe për të shmangur zgjedhjet e reja e veshë Presidentin me autoritetin që 'të vleresojë se cila është gjasa më e madhe që një parti politike ose koalicion të propozojë kandidatin për Kryeministër, i cili do të merr votat e nevojshme në Kuvend për formimin e Qeverisë së re'.

Duke e pasur parasysh interpretimin nga Gjykata të nenit 95.1, 95.4 dhe 84 (14), del se formimi i Qeverisë pas votimit të mocionit të mosbesimit nuk kërkon nga Presidenti që të procedojë në përputhje me nenin 95.1 dhe 84 (14) siç e ka interpretuar Gjykata. Në vend të kësaj, Presidenti mund të caktojë mandatarin në bazë të nenit 95.5 duke e ndjekur analogjinë e interpretimit të nenit 95.4 nga Gjykata.

6. Krahasimi i votimit të mocionit të mosbesimit: Gjermani dhe Austri

Gjermania

Ligji Themelor Gjerman (Grundgesetz) e përcakton në nenin 67 votimin konstruktiv të mocionit të mosbesimit. Parlamenti 'Bundestagu' mund të shprehë mosbesimin ndaj Kancelarit/Kancelares vetëm nëse pasardhësi i/e tij/saj zgjedhet me shumicë të votave të deputetëve të Bundestagut dhe kërkon nga Presidenti që të shkarkojë Kancelarin. Zgjedhja e Kancelarit të ri çon në shkarkimin e Kancelarit aktual.

Qëllimi i votimit konstruktiv të mocionit të mosbesimit sipas Grundgesetz është që të shmanget situata kur krijohen shumicat në 'Bundestag' të cilat pajtohen për shkarkimin e Qeverisë, por të cilat nuk janë në gjendje ose nuk duan që të pajtohen për një Qeveri të re. Pasoja e kësaj do të ishte jostabiliteti qeveritar.

Votimi konstruktiv i mocionit të mosbesimit është reagim i përvojës gjermane ndaj Kushtetutës së Weimar-it, me të cilën ishte përcaktuar votimi destruktiv i mocionit të mosbesimit. Siç e shpjegom Maurer, partitë politike të majta ekstreme dhe partitë djathtiste, sidomos partitë komuniste dhe nacional-socialiste, i kanë refuzuar qeveritë më të moderuara dhe kanë përdorur votimin destruktiv të mocionit të mosbesimit për të shkaktuar jostabilitet politik dhe për të rritur kështu pushtetin dhe ndikimin e tyre politik. Kjo përfundimisht i kontribuoi prishjes së rendit kushtetues të Weimar-it dhe rritjes së regjimit totalitar nationalist-socialist. Votimi destruktiv i mocionit të mosbesimit, një instrument ky i kontrollit demokratik dhe i llogaridhënies, ishte keqpërdorur në këtë mënyrë nga partitë politike anti-demokratike, me qëllim të rrëzimit të regjimit të parë demokratik në Gjermani.

Austria

Austria ndjek modelin e votimit destruktiv të mocionit të mosbesimit. Një zgjedhje në mënyrë të njëkohshme e Qeverisë së re si parakusht për një votim të suksesshëm të mocionit të mosbesimit nuk është e nevojshme.

Në pajtim me nenin 74 të së Drejtës Kushtetuese Federale të Austrisë, Qeveria ose anëtarët individual të Qeverisë duhet të shkarkohen nëse Këshilli Nacional e shprehë mosbesimin. Për të qenë i vlefshëm një votim i tillë i mosbesimit, duhet të jenë të pranishëm gjysma e anëtarëve të Këshillit Nacional. Nevojitet një shumicë e thjeshtë e deputetëve të pranishëm. Sipas konventës kushtetuese dhe praktikës, pas votimit të mocionit të mosbesimit, Qeveria jep dorëheqje.

Votimi i mosbesimit nuk kërkon ndonjë arsytim të veçant, parakusht për këtë nuk është as ndonjë veprim i gabuar i Qeverisë. Këshilli Nacional mundet, për arsye puro politike të shkarkojë Qeverinë. Prandaj, votimi i mosbesimit është një mekanizëm i llogaridhënies politike të Qeverisë për organin ligjvënës. Kjo po ashtu do të thotë se Qeveria mund të kryej funksionet e veta nëse e ka mbështetjen e shumicës në organin ligjvënës, ose në rast të një Qeverie me pakicë, e cila tolerohet nga organi ligjvënës.

Neni 71 i të Drejtës Kushtetuese Federale të Austrisë përcakton se, pas votimit të suksesshëm të mocionit të mosbesimit, Presidenti Federal duhet të caktojë një "Qeveri kalimtare" të përbërë nga anëtarët e Qeverisë së shkarkuar, sekretarët shtetërorë të ministrave të shkarkuar ose zyrtarët e lartë të ministrave, dhe duhet të caktojë njërin prej tyre që të udhëheq me Qeverinë kalimtare. Presidenti Federal ka diskrecion të plotë në caktimin e anëtarëve të Qeverisë kalimtare përdërisa anëtarët përcaktohen sipas nenit 71.

Është e diskutueshme se sa shpejt Presidenti duhet të caktojë Qeverinë kalimtare, por kjo po ashtu duket të jetë në diskrecion të Presidentit. Nuk ka një afat kohor për Qeverinë kalimtare. E

Drejta Kushtetuese Federale përcakton se Qeveria kalimtare është në pushtet deri me formimin e Qeverisë Federale të re dhe se nuk ka caktim të afateve kohore. Kjo do të thotë se Qeveria kalimtare mund të qëndrojë në pushtet deri në zgjedhjet e rregullta ose nëse Këshilli Nacional vendosë që të shpërndahet dhe atëherë të mbahen zgjedhjet e parakohshme (Art. 29).

7. Konkludime dhe Rekomandime

Kushtetuta e Kosovës nuk ka dispozita dhe procedura të qarta se si duhet vazhduar me formimin e Qeverisë së re, pasi ajo të jetë shkarkuar me mocion të mosbesimit, siç edhe është paraqitur në analizën e mësipërme. Modeli i votimit destruktiv të mocionit të mosbesimit siç është i shprehur në Kushtetutë, përmban shumë pasiguri juridike të cilat mund të çojnë në interpretime të ndryshme dhe kështu të shkaktojnë kundërtënie politike të cilat po ashtu mund të kenë ndikim në pranimin politik të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese.

Masat e rekomanduara janë si vijon:

- 1. Me qëllim të shmangies së pasigurisë juridike dhe të sigurimit të stabilitetit politik, Kuvendi duhet të merr parasysh ndryshimin e Kushtetutës për të përfshirë në të votimin konstruktiv të mocionit të mosbesimit, sipas modelit gjerman. Kjo do të thotë se, votimi i mocionit të mosbesimit duhet të miratohet vetëm nëse Kuvendi njëkohësisht voton edhe për formimin e Qeverisë së re, përkatësisht për një Kryeministër të ri. Me këtë do të shmangeshin pyetjet nëse Kuvendi duhet të shpërndahet dhe nëse dhe deri në çfarë mase Presidenti ka të drejtë që të caktojë mandatarin për formimin e Qeverisë dhe në bazë të cilës procedurë.
- 2. Nëse Kuvendi nuk e parapëlqen votimin konstruktiv të mocionit të mosbesimit dhe dëshiron të ruaj modelin e votimit destruktiv të mocionit të mosbesimit, Kuvendi duhet të

miratojë modelin austriak, i cili e autorizon Presidentin që të caktojë një Qeveri kalimtare deri në mbajtjen e zgjedhjeve të reja. Mirëpo, duhet të jetë një afat i qartë kohor se kur duhet mbajtur zgjedhjet dhe brenda sa ditëve pas votimit të mocionit të mosbesimit Presidenti duhet të caktojë Qeverinë kalimtare. Kushtetuta, po ashtu duhet qartazi të përcaktojë se kush ka të drejtë të shërbejë në Qeverinë kalimtare dhe cilat kompetenca duhet t'i ketë Qeveria kalimtare.



ANALIZË:

Votimi i mocionit të mosbesimit dhe formimi i qeverisë së re në Kosovë-sfidat dhe rruga përpara për një demokraci parlamentare funksionale

Autor: Robert Muharremi

19 Maj 2020