

Marrëveshja e EULEX-it është punë e kryer: Neni 18 në Gjykatën Kushtetuese

Dr. Getoar Mjeku*

Përmbledhje: *Presidenti i ka kërkuar Gjykatës ta këshillojë nëse letrat e këmbëra sivjet me BE-në për vijimin e mandatit të EULEX-it duhet të ratifikohen në Kuvend (KO 131/18). Kërkesa duhet refuzuar, sepse nuk paraqet çështje kushtetuese sqarimi i së cilës i ndihmon presidentit t'i ushtrojë kompetencat e tij, dhe Gjykata nuk ka tagër të shqyrtojë marrëveshjet ndërkombëtare pasi ratifikohen dhe hyjnë në fuqi. Nëse Gjykata e pranon kërkesën, duhet të vendosë se letrat e këmbëra mund të ratifikohen me nënshkrimin e presidentit. Ato nuk përbëjnë çështje politike dhe nuk bartin sovranitet, për çka do të lypsej ratifikimi në Kuvend. Njëherësh, letrat janë marrëveshje zbatuese e detyrimeve ekzistuese, të mishëruara në marrëveshjet e ratifikuara më parë dhe në nenin 162 të Kushtetutës. Në çdo rast, letrat e sivjetme nuk mund t'i zhbëjnë detyrimet e ndërmarra më herët.*

Fjalë kyçe: e drejta kushtetuese, marrëveshjet ndërkombëtare, ratifikimi, kreu i shtetit, Kuvendi, EULEX, BE, Gjykata Speciale

Përmbajtja

1. Hyrje.....	2
2. Fakte e procedurë — Çka po trajton Gjykata Kushtetuese?.....	2
3. Pranueshmëria — Kërkesa duhet refuzuar.....	5
3.1 Gjykata s'mund t'i përgjigjet një kërkesë të paqartë dhe që s'i ndihmon presidentit t'i ushtrojë kompetencat.....	6
3.2 Gjykata s'duhet të trajtojë kërkesa të pakohshme, as mund të vlerësojë traktatet në fuqi.....	7
4. Meritat e lëndës — Letrat s'lypin ratifikim në Kuvend.....	8
4.1 Letrat janë traktat në fuqi sipas të drejtës ndërkombëtare.....	8
4.2 Letrat e sivjetme nuk janë të llojit që lyp ratifikim në Kuvend: As prekin çështje politike, as ndryshojnë marrëveshje të mëparshme.....	9
4.3 Kuvendi nuk ratifikon marrëveshjet dytësore që implementojnë një marrëveshje bazë.....	11
5. Përmbyllje.....	12

* Shtetas i Kosovës dhe avokat i licencuar në shtetin e Teksasit, ShBA; postel: GM@Getoar.com.

1. Hyrje

Presidenti Thaçi po i kërkon Gjykatës Kushtetuese këshillim rreth ratifikimit të letrave për mandatin e EULEX-it, të cilat paraqesin marrëveshje ndërkombëtare. Posaçërisht, zoti Thaçi pyet nëse letrat duhet të ratifikohen në Kuvend, sipas nenit 18.1 të Kushtetutës, apo cilësohen të ratifikuara me nënshkrimin e kreut të shtetit, sipas nenit 18.2.¹

Përgjigjja ka implikime të gjera. Ish-kryetari i Gjykatës Kushtetuese, prof. Enver Hasani, e ka lidhur këtë rast me funksionimin e Speciales dhe me negociatat e presidentit për një marrëveshje përfundimtare (të paqes) me Serbinë.² Ai thotë se Gjykata nuk duhet ta pranojë kërkesën e kreut të shtetit, meqë nuk ka kompetencë të shqyrtojë marrëveshje ndërkombëtare në fuqi. Por në çdo rast, i quan letrat e këmbjera marrëveshje të ratifikuara.³ Ngjashëm me ish-kryetarin Hasani, juristë të tjerë kanë bërë thirrje që Gjykata të përmbahet nga vlerësimi i rastit.⁴

Në këtë artikull, përcjell thelbin e porosisë së juristëve tanë. Fillimisht, përshkruaj zhvillimet politike dhe juridike që i kanë paraprirë rastit gjyqësor. Pastaj sugjeroj që Gjykata Kushtetuese ta refuzojë kërkesën e presidentit si të palejueshme për shqyrtim, sepse nuk i ndihmon atij t'i kuptojë kompetencat e veta. Por në rast të shqyrtimit, e ftoj Gjykatën t'i njohë letrat e këmbjera si marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat duhet zbatuar.

Në përmbyllje, theksoj rëndësinë që ka për të ardhmen e Kosovës vendimi i prajshëm i Gjykatës. Diskutimin e plotësoj duke krahasuar rrethanat tona me demokracitë e fuqishme perëndimore.

2. Fakte e procedurë – Çka po trajton Gjykata Kushtetuese?

Më 2007, i dërguari i Kombeve të Bashkuara, presidenti Martti Ahtisaari, paraqiti planin e tij për statusin e Kosovës, që përfshinte pavarësinë e mbikëqyrur dhe vendosjen e një misioni të Bashkimit Evropian për sundimin e ligjit, me kompetenca në gjyqësor e polici.⁵ Kuvendi i Kosovës e pranoi Planin e Ahtisaarit,

¹ Presidenti Thaçi, Kërkesë për interpretimin e nenit 18, 03.09.2018, KO 131/18, GjK, <http://bit.ly/2yhIcsl>.

² Shih Mehmet Krasniqi, «Hasani kërkesën e Thaçit drejtuar Kushtetueses e lidh me Specialen e EULEX-in», *Ekonomia Online*, 07.10.2018, <http://bit.ly/2NuLIEc>.

³ Po aty.

⁴ KO 131/18, GjK, Komentet e deputetit Korab R. Sejdiu, 28.09.2018, <http://bit.ly/2C13fSs>; Durim Berisha, «Unconstitutional “Constitutional Questions” – How Kosovo’s Constitutional Court Expands its Jurisdiction», *Verfassungsblog.de*, 25.09.2018, <http://bit.ly/2PqKFXC>.

dhe Këshilli i BE-së e miratoi themelimin e EULEX-it më 2008,⁶ dy javë para shpalljes së pavarësisë së mbikëqyrur më 17 shkurt. Të njëjtën ditë, kryetari i Kosovës i dërgoi letër BE-së, duke e ftuar zyrtarisht EULEX-in në Kosovë.⁷

Mbikëqyrja ndërkombëtare e pavarësisë mori fund më 2012, por mandati i EULEX-it ka vazhduar me marrëveshje mes Kosovës dhe BE-së. Marrëveshja është bërë në formë të letrave të këmbëyerë më 2012 mes presidentit të Kosovës dhe përfaqësuesit të lartë të BE-së. Njëlloj ka ngjarë sërish më 2014 dhe më 2016, kur mandati i EULEX-it është zgjatuar për deri në qershorin e 2018-ës. Kuvendi i Kosovës i ka ratifikuar letrat çdo dy vjet,⁸ duke ndjekur procedurën e paraparë në nenin 18.1 të Kushtetutës, që kërkon votën e dy të tretave të deputetëve për traktate të natyrës politike.

Por në ndërkohë, Kosova është përballur edhe me një tjetër sfidë rreth sundimit të ligjit. Më 2011, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës ka miratuar një raport të senatorit zviceran Dick Marty, i cili ngrit dyshime për krime gjatë e menjëherë pas luftës së Kosovës, rreth vitit 1999.⁹ Kosova ka marrë përsipër t'i ndjekë krimet e dyshuara në bashkëpunim me partnerë ndërkombëtarë. Kështu, letra e 2012-ës e presidentes Atifete Jahjaga ia ka zgjatuar mandatin EULEX-it për dy vjet, por ka pranuar për afat të pacaktuar — deri në njoftimin që do ta japë Këshilli i BE-së — autoritetin e një taskforce hetuese për deklaratat e Dick Martyt.¹⁰ Këtë pëlqim e ka përsëritur më në hollësi letra e 2014-ës, që tutje ka shprehur zotimin për të ndjekur krimet e hetuara përmes mekanizmave jashtë territorit të Kosovës.¹¹ Për këtë qëllim, Kuvendi e ka ndryshuar Kushtetutën e vendit më 2015, pas shqyrtimit paraprak të Gjykatës Kushtetuese.¹²

⁵ UN S/2007/168/Add.1, Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (Plani i Ahtisaarit), 26 mars 2007, neni 12 dhe aneksi IX, neni 2.3, <https://undocs.org/S/2007/168/Add.1>.

⁶ Shih Council Joint Action 2008/124/CFSP, Veprim i Përbashkët i Këshillit të Bashkimit Evropian i 4 shkurtit 2008, mbi Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë, EULEX KOSOVA, OJ L 42/92, http://data.europa.eu/eli/joint_action/2008/124/oj, ndryshuar së mbrami me Council Decision 2018/856/CFSP, Vendim i Këshillit, OJ L 146/5, <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/856/oj>.

⁷ Cituar në Letrën e presidentes Jahjaga, 04.09.2012, bashkëngjitur Ligjit 04/L-148, fn. 8 poshtë.

⁸ Ligj 04/L-148, për ratifikimin e marrëveshjes ndërkombëtare mes Republikës së Kosovës dhe Bashkimit Evropian mbi Misionin e Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë, GZ 25/2012, <http://bit.ly/2PuM7bC>; ligj 04/L-274, për ratifikimin [...], GZ 32/2014, <http://bit.ly/2PuMxyI>; ligj 05/L-102, për ratifikimin [...], GZ 21/2016, <http://bit.ly/2EgAT9q>.

⁹ Raport i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, Dokumenti 12462, 7 janar 2011, <http://bit.ly/2EiYF4G>.

¹⁰ Ligji 04/L-148, fn. 8 sipër, fq. 4.

¹¹ Ligji 04/L-274, fn. 8 sipër, fq. 5.

¹² Amend. 24, Vendim 05-V-139, 03.08.2015, GZ 20/2015, <http://bit.ly/2ITBfSm>; shih dhe Vlerësimin e amendamentit kushtetues, rasti KO 26/15, GjK, Aktgjykim, 15.04.2015, <http://bit.ly/>

Neni 162 tani parasheh formimin e «Dhomave të specializuara dhe [të] Zyrës së Prokurorit të specializuar», që njihen shkurt si Gjykata Speciale.¹³ Përveç kësaj, neni i Speciales rrëzon procedurën e ratifikimit sipas nenit 18 kur është fjala për marrëveshje ndërkombëtare që e funksionalizojnë Gjykatën.¹⁴ Këto marrëveshje sigurojnë kompetencën dhe mjetet për ta zhvilluar çdo hap të ndjekjes penale dhe të përmbarimit të dënimit. Kosova tashmë ka bërë marrëveshje me Holandën për vendndodhjen e Speciales dhe vendin e vuajtjes së dënimit, duke u mbështetur në nenin 162.¹⁵ Për më tepër, ky nen e inkorporon në kushtetutë ligjin që ka ratifikuar letrat e 2014-ës, dhe e lidh kohëzgjatjen e mandatit të Speciales me mandatin e taskforcës hetuese të EULEX-it.¹⁶ Kurse me ligjin për Specialen, gjithë autoritetin e taskforcës e trashëgon prokurori special, i mbështetur nga EULEX-i.¹⁷

Në thelb tani, marrëveshja për EULEX-in buron sa nga vendimi i 2008-ës dhe letrat e presidentes aq edhe nga vetë neni 162 i Kushtetutës. Siç shpjegojnë letrat mes 2012-ës e 2016-ës, ato përbëjnë një bartje të sovranitetit kosovar një organizate ndërkombëtare, sipas nenit 20 të Kushtetutës.¹⁸

Sivjet, presidenti i Republikës, zoti Hashim Thaçi, ka këmbyer letra me përfaqësuesen e lartë të BE-së, tani zonja Federica Mogherini, për ta vazhduar misionin e EULEX-it deri më 2020. Për dallim nga vitet e mëparshme, EULEX-i do të kufizohet në rol këshillues më së largu nga dhjetori i sivjetmë.¹⁹ Letrat nuk janë ratifikuar në Kuvend, por tashmë kanë hyrë në fuqi. Dhe ndonëse e ngjashme në përmbajtje me letrat e mëparshme, instrumenti i 2018-ës nuk e cek askund nenin 18.1 të Kushtetutës, që parasheh ratifikimin në Kuvend.²⁰

[2A9MXWd](#).

¹³ Krasniqi, fn. 2 sipër.

¹⁴ Kusht., neni 162.4–162.5.

¹⁵ Marrëveshje e përkohshme për organizimin e Institucionit të Gjykatës Speciale të Kosovës i zhvendosur në Holandë, Kosovë–Holandë, 26.01.2016, ratifikuar me dekret DMN-003-2016, 03.02.2016, <https://bit.ly/2CbbWJU>; Marrëveshje për organizimin e Institucionit të Gjykatës Speciale të Kosovës i zhvendosur në Holandë, Kosovë–Holandë, 15.02.2016, ratifikuar me dekret DMN-007-2016, 24.02.2016, <https://bit.ly/2P1470w>.

¹⁶ Kusht., neni 162.13.

¹⁷ Ligj 05/L-053, për Dhomat e Specializuara dhe Zyrën e Prokurorit të Specializuar, GZ 27/2015, <https://bit.ly/2CdbV8k>, nenet 24.2, 35.6, 35.10, etj.

¹⁸ Letrat e këmbyer, 2012–2016, bashkëngjitur ligjeve në fn. 8 sipër.

¹⁹ Letrën e presidentit Thaçi, 04.06.2018, bashkëngjitur Kërkesës, fn. 1 sipër; Vendimi i Këshillit 2018/856, fn. 6 sipër, nenet 2–3.

²⁰ Krahaso Letrën e presidentit Thaçi, 04.06.2018, bashkëngjitur Kërkesës, fn. 1 sipër, me Letrën e presidentes Jahjaga, 04.09.2012, bashkëngjitur Ligjit 04/L-148.

Në ndërkohë, zoti Thaçi po negocion atë që e quan marrëveshje përfundimtare me Serbinë, e cila nuk e njeh pavarësinë e Kosovës dhe e konsideron krejt Kosovën si krahinë të veten. Marrëveshja e mundshme mund të përfshijë ndryshimin e kufijve, me gjithë kundërshtimet e kryeministrit, opozitës, dhe shoqërisë civile në Kosovë.²¹

Në fillim të shtatorit, presidenti i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për interpretimin e nenit 18. Në vijim shpjegoj pse Gjykata duhet ta refuzojë kërkesën, dhe më pas paraqes argumentet mbi meritat e rastit.

3. Pranueshmëria – Kërkesa duhet refuzuar

Gjykata duhet ta refuzojë kërkesën e presidentit. Ajo s'ka tagër të merret me një marrëveshje ndërkombëtare në fuqi, kurse kërkesa nuk mbështetet as në nenin 84 as në 113.

Para se ta trajtojë kërkesën, Gjykata duhet të vendosë nëse çështja e shtruar përbën çështje kushtetuese sipas nenit 84(9) ose nenit 113. Gjykata e refuzon kërkesën si «qartazi të pabazuar» kur vlerëson se faktet kurrsesi nuk mund t'i mbështesin pretendimet e palës,²² kur Gjykata nuk ka juridiksion mbi çështjen e shtruar,²³ ose kur çështja nuk ka të bëjë me Kushtetutën.²⁴

Në përgjithësi, kreu i shtetit mund të parashtrojë «çështje kushtetuese».²⁵ Veçmas, mund të kërkojë ndërhyrje në konfliktet e kompetencës mes Kuvendit, presidentit, e qeverisë.²⁶ Në këtë rast, presidenti ka paraqitur kërkesën vetëm në bazë të nenit 84(9).

Që nga rasti *Qeska* i 2010-ës, Gjykata vlerëson sipas fakteve nëse një çështje përbën «çështje kushtetuese» sipas nenit 84(9).²⁷ Në çdo rast, pyetjet e trajtuara sipas këtij neni duhet t'i ndihmojnë kryetarit të Republikës në ushtrimin e kom-

²¹ Guy Delauney, «Kosovo-Serbia talks: Why land swap could bridge divide», *BBC News*, 06.09.2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-45423835>.

²² Rregullorja e punës, GjK, <https://bit.ly/2ygCiYb>, § 39(2). Standardi «qartazi e pabazuar» zbatohen si në referimet individuale (KI) ashtu dhe ato të organeve (KO). Shih rastin KO 120/16, GjK, Aktvendim për papranueshmëri, 01.02.2017, <https://bit.ly/2GenuML>, para. 135.

²³ Po aty, § 39(3)(a).

²⁴ Po aty, § 39(3)(b).

²⁵ Neni 84(9).

²⁶ Neni 113.3(1).

²⁷ Rasti *Qeska*, KO 80/10, GjK, Aktgjykim, 07.10.2010, <https://bit.ly/2pSxweS>, para. 17–18.

petencave të veta, si te mendimi dhënë presidentes Jahjaga rreth formimit të qeverisë më 2014.²⁸

Te *Qeska*, presidenti Sejdiu pati pyetur tribunalin se kush është kompetent për të vlerësuar nëse një kryetar komune kishte dhënë dorëheqje, në mënyrë që të shpallehin zgjedhje të reja.²⁹ Gjykata gjeti se pyetja përbënte çështje kushtetuese, meqë ndërlidhej me nenin 45 për zgjedhjet dhe nenin 123 për vetëqeverisjen vendore.³⁰ Prandaj, e cilësoi të pranueshme kërkesën e presidentit vetëm sipas nenit 84(9), duke u kursyer nga vlerësimi sipas nenit 113.³¹

Por ndërsa faktet e Qeskës kërkonin veprim të ngutshëm dhe «duke[shi]n që në fillim ta ngrenë një çështje kushtetuese»,³² presidenti Thaçi po shtron në pyetje të paqartë, të vonuar, të palejuar, ose të hershme për t'u trajtuar si mëdyshje kushtetuese.

3.1 Gjykata s'mund t'i përgjigjet një kërkesë të paqartë dhe që s'i ndihmon presidentit t'i ushtrojë kompetencat

Pyetja e kreut të shtetit është e vagullt sepse ai nuk ka shpjeguar si përgjigjja e Gjykatës do t'i ndihmojë në ushtrimin e kompetencave të presidentit, të përcaktuara me nenet 83 e 84. Kryetari i Republikës po bën pyetje pa shkas.

Z. Thaçi nuk ndodhet në mëdyshje se ç'veprim të ndërmarrë. E ka situatën krejt ndryshe nga presidentja Jahjaga më 2014, kur Kushtetuta e ngarkonte që të caktonte mandatarin për formimin e qeverisë dhe kryetarja e shtetit këmbëngulte në vendime të kushtetutshme.³³ As përkon me pozitën e presidentit Sejdiu, që në rastin *Qeska* pati thënë se paqartësia kushtetuese e pengonte me shpallë zgjedhje sipas Kushtetutës.³⁴

3.2 Gjykata s'duhet të trajtojë kërkesa të pakohshme, as mund të vlerësojë traktatet në fuqi

Gjithashtu, është tepër vonë për ta trajtuar kërkesën. Figurativisht, ajo është çështje e vyshkur, sepse presidenti ka nënshkruar letrat për EULEX-in dhe Ko-

²⁸Rasti *Zgjedhja e Qeverisë*, KO 103/14, GjK, Aktgjykim, 01.07.2014, <https://bit.ly/2QM1w7w>, para. 16; shih dhe Mendimin mospajtues, gj. Carolan, <https://bit.ly/2Ptusaj>.

²⁹*Qeska*, fn. 27 sipër, para. 10.

³⁰Po aty, para. 24.

³¹Po aty, para. 25–26.

³²Po aty, para. 24.

³³*Zgjedhja e Qeverisë*, fn. 28 sipër, para. 3.

³⁴*Qeska*, fn. 27 sipër, para. 12.

sova ka vepruar sikur ato letra të jenë të ratifikuara. Me fjalë të tjera, Kosova ka hyrë në detyrime ndërkombëtare, dhe parimi *pacta sunt servanda* (marrëveshjet duhet mbajtur) nuk na lejon të tërhiqemi duke u thirrur në aranzhimet e brendshme kushtetuese.³⁵ Në njëfarë mënyre, çështja tani është shtetur, sepse trajtimi i saj nuk prodhon më efekt juridik. Është rast tipik i asaj që amerikanët e quajnë *moot question* apo pyetje e paefektshme.³⁶

Veç kësaj, Kushtetuta nuk lejon vlerësimin e marrëveshjeve ndërkombëtare *a posteriori*, që i bie pas ratifikimit ose hyrjes në fuqi. Edhe nëse Gjykata nuk e vlerëson drejtpërdrejt përmbajtjen e letrave të këmbjera, shqyrtimi i procedurës së ratifikimit do t'ua prekte brendinë, meqë letrat tashmë janë marrëveshje ndërkombëtare në fuqi.³⁷ Një vendim i Gjykatës që do t'ia mohonte fuqinë juridike letrave do të rrezikonte komunikimin e Kosovës si shtet me aktorë ndërkombëtarë.³⁸

Në anën tjetër, sa e vyshkur, kërkesa e presidentit është edhe çështje e papjekur për trajtim. Për dallim nga rasti i Qeskës që u kërkonte organeve shtetërore të lëvizin, rrethanat nuk kërkojnë veprim rreth letrave të EULEX-it — sepse ato tashmë janë ratifikuar, dhe janë në fuqi, pa marrë parasysh rrugëtimin që kanë ndjekur. Shtetet e Bashkuara ndjekin doktrinën e mosgjykimit të rasteve të papjekura (*ripeness doctrine*), meqë rrethanat e ardhshme mund ta bëjnë gjykimin të panevojshëm.³⁹ Krahasimisht, zoti Thaçi këtu nuk pritet të merret më me mandatin e EULEX-it, andaj dhe nuk vyen fare mendimi i Gjykatës.

Ashtu si zoti Pacolli më 2016, që vetëm radhiste nene të Kushtetutës, por nuk jepte arsye për ndonjë shkelje, presidenti Thaçi nuk paraqet dot një lëndë të prekshme që mund ta trajtojë Gjykata.⁴⁰

Për këto arsye, kërkesa nuk është e pranueshme as sipas nenit 113. Prandaj, Gjykata e nderuar duhet ta refuzojë si qartazi të pabazuar kërkesën e presidentit Thaçi.

³⁵ Konventa e Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve (KVDT), neni 27.

³⁶ Shih Stone et al., *Constitutional Law*, 6th ed. (Aspen: Austin, 2009), fq. 161–62; Massey, *American Constitutional Law: Powers and Liberties*, 3d ed. (Aspen: Austin, 2009), fq. 96–97.

³⁷ Shih rastin KO 95/13, GjK, Aktgjykim, 09.09.2013, <https://bit.ly/2OUEzIC>.

³⁸ Po aty, para. 95–101.

³⁹ Shih Massey, fn. 36 sipër.

⁴⁰ Rasti *Pacolli*, KI 09/16, GjK, Aktvendim për papranueshmëri, 12.04.2016, <https://bit.ly/2CIcRmm>, para. 36.

4. Meritat e lëndës – Letrat s'lypin ratifikim në Kuvend

Letrat e mbrame të EULEX-it janë marrëveshje ndërkombëtare në fuqi. Ato nuk përbëjnë çështje politike, nuk bartin sovranitet, dhe nuk ndryshojnë detyrimet ekzistuese aq sa për të kërkuar votën e deputetëve. Ato thjesht zbatojnë një marrëveshje bazë të ratifikuar më parë.

4.1 Letrat janë traktat në fuqi sipas të drejtës ndërkombëtare

Çështjen e traktateve e rregullon vetë e drejta ndërkombëtare. Konventa e Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve (1969), që kodifikon të drejtën dokesore, përcakton se shtetet duhet të përmbushin detyrimet që marrin në marrëveshje ndërkombëtare.⁴¹ Shtetet nuk mund të thirren në të drejtën e tyre të brendshme për t'iu shmangur detyrimeve ndërkombëtare.⁴² Por mund të merren vesh praktikisht që një marrëveshje t'i nënshtrohet ratifikimit.⁴³

E drejta ndërkombëtare njeh dy lloje të ratifikimit: ratifikimin e brendshëm apo kushtetues dhe ratifikimin ndërkombëtar.⁴⁴ Ratifikimi i brendshëm rëndom nënkupton votimin nga organi ligjvënës. Sipas nenit 18.1 të Kushtetutës, Kuvendi i Kosovës ratifikon me dy të tretat e deputetëve traktet që kanë të bëjnë me çështjet politike pos tjerash.⁴⁵ Kurse ratifikimi ndërkombëtar kryhet me nënshkrimin e kreut të shtetit, kryeministrit, a ndonjë përfaqësuesi tjetër.⁴⁶ Neni 18.2 i Kushtetutës sonë lejon ratifikimin me nënshkrim të presidentit për çdo marrëveshje, përveç atyre që i janë lënë shprehimisht Kuvendit.⁴⁷

Letrat e këmbimit mes presidentit Thaçi dhe përfaqësueses Mogherini janë shembull tipik i ratifikimit ndërkombëtar. Presidenti Thaçi ka tagrin për ta futur Kosovën në detyrime sipas nenit 7 të Konventës. Gjithashtu, përmbajtja e letrës deklaroi qëllimin e palëve për të hyrë në obligime.⁴⁸ Vetë letra është instrument këmbimi i së cilës përbën traktat sipas nenit 11 të Konventës. Për dallim nga letrat e mëparshme që përmendin nenin 18.1 të Kushtetutës së Kosovës për ratifikimin në Kuvend, letra e qershorit 2018 nuk e përmend fare atë.⁴⁹

⁴¹ KVDT, neni 26.

⁴² KVDT, neni 27.

⁴³ KVDT, neni 14.

⁴⁴ Enver Hasani, *Tema të zgjedhura nga e drejta dhe marrëdhëniet ndërkombëtare* (Univ. Prishtinës/Jalifat: Prishtinë/Hjuston, 2016), fq. 261–71.

⁴⁵ Kusht., neni 18.1(1).

⁴⁶ Shih KVDT, neni 7.2.

⁴⁷ Kusht., neni 18.2.

⁴⁸ Shih KDVT, nenet 11–12.

⁴⁹ Letra e presidentit Thaçi, 04.06.2018, bashkëngjitur Kërkesës, fn. 1 sipër.

4.2 Letrat e sivjetme nuk janë të llojit që lyp ratifikim në Kuvend: As prekin çështje politike, as ndryshojnë marrëveshje të mëparshme

Siç e përmendëm më lart, neni 18 i kushtetutës sonë shpjegon në hollësi si ratifikohen marrëveshjet ndërkombëtare:

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;
 - (4) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga ana e Republikës së Kosovës.
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.
4. Amendamenti ose tërheqja nga marrëveshjet ndërkombëtare do të kenë të njëjtën procedurë të vendim marrjes sikur ajo e ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare.
5. Parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe kontestimin e marrëveshjeve ndërkombëtare rregullohen me ligj.

Prej këtij neni, më relevantë janë nënparagrafi 1(1), që lyp ratifikim parlamentar për marrëveshjet e natyrës politike, dhe paragrafi 4, që për ndryshimin e marrëveshjes kërkon të njëjtën procedurë si për ratifikim. Pra, kur ndryshohet marrëveshja e votuar në Kuvend, duhet votuar sërish në Kuvend.

Tutje, neni 20.1 flet për bartjen e sovranitetit: «Republika e Kosovës, në bazë të marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare, për çështje të caktuara mund të kalojë kompetenca shtetërore organizatave ndërkombëtare».

Në rastin e EULEX-it, letrat e viteve 2012, 2014, e 2016 i janë dërguar Kuvendit për ratifikim sepse ato kanë rregulluar çështje politike dhe i kanë bartur sovranitet BE-së. Këtë e thotë vetë përmbajtja e letrave, që citojnë nenet 18.1 e 20.1.⁵⁰ Njëherësh, ato instrumente kanë ndryshuar marrëveshjet e ratifikuara më herët, duke zgjatur mandatin e EULEX-it me kompetenca ekzekutive dhe

⁵⁰ Letrat e këmbjara, 2012–2016, bashkëngjitur ligjeve në fn. 8 sipër.

duke paraparë krijimin e taskforcës. Andaj, është dashë të votohen në Kuvend, siç kërkon neni 18.4.

Për dallim nga to, letrat e sivjetme s'çojnë peshë politike e as dorëzojnë tagër shtetëror, sepse EULEX-i tashmë merr rol këshillues.⁵¹ Me fjalë të tjera, EULEX-i do t'i ngjasojë një organizate të ndihmës ndërkombëtare që mbështet institucionet e Kosovës në punën e tyre. Të tilla organizata veprojnë në vendin tonë prej vitesh, dhe asnjëherë nuk kanë kërkuar marrëveshje të ratifikuara në Kuvend. Për shembull, programi i Kombeve të Bashkuara për zhvillim (UNDP) dhe agjencia amerikane për zhvillim ndërkombëtar (USAID) kanë angazhuar staf ndihmës për gjykatat dhe organet e administratës. Rrjedhimisht, letrat e qershorit nuk hyjnë në ambitin e nenit 18.1.

Ato as nuk ndryshojnë marrëveshjet e mëhershme për EULEX-in. Mandati ekzekutiv i këtij misioni mbaron siç është paraparë në letrën e 2016-ës: në qershor 2018. Kurse çdo funksion tjetër që lidhet me Specialen vijon për afat të pacaktuar, deri në vendimin e BE-së.

Aty nga mesi i letrës, presidenti Thaçi thekson:

Ne vazhdojmë të mbështesim në tërësi mandatin e EULEX KOSOVA ashtu si është paraparë në Veprimin e Përbashkët të Këshillit 2008/124/CFSP, të miratuar nga Këshilli i Bashkimit Evropian, me 4 shkurt 2008, dhe siç është amandamentuar me Vendim të Këshillit, dhe letrat tona të datës 4 shtator 2012, 14 prill 2014 dhe 9 qershor 2016, dhe dakorduar përmes kësaj letre.⁵²

Siç vumë re, letra e qershorit 2018 nuk i përmend nenet 18.1 e 20.1 të Kushtetutës. Sepse ajo nuk përbën çështje politike, nuk bart sovranitet, dhe nuk krijon paqartësi rreth ratifikimit. Qëllimi i kreut të shtetit ka qenë i qartë: që letrat e këmbyera me BE-në të ratifikohen menjëherë, sapo të nënshkruhen, sipas nenit 7 të Konventës dhe nenit 18.2 të Kushtetutës. Dhe Gjykata duhet ta njohë këtë fakt.

4.3 Kuvendi nuk ratifikon marrëveshjet dytësore që implementojnë një marrëveshje bazë

Kosova bën pjesë ndër shtetet që marrëveshjet e ratifikuara i cilësojnë ligj të vendit dhe i zbatojnë drejtpërsëdrejti, përveç kur për zbatimin e tyre lypset me

⁵¹ Letra e presidentit Thaçi, 04.06.2018, fq. 1–2, bashkëngjitur Kërkesës, fn. 1 sipër; sipër; Vendimi i Këshillit 2018/856, fn. 6 sipër, nenet 2–3.

⁵² Po aty, fq. 2 e Letrës.

nxjerrë akt të ri.⁵⁵ Ekspertët e së drejtës kushtetuese vlerësojnë se marrëveshjet e ratifikuara janë ligj pa marrë parasysh mënyrën e ratifikimit.⁵⁴ Marrëveshjet e ratifikimit ndërkombëtar rëndom kanë karakter administrativ ose zbatues: pra, plotësojnë ose sqarojnë një marrëveshje bazë të ratifikuar në parlament. Prandaj — siç shpjegon prof. Enver Hasani, duke iu referuar dhe letrave të EULEX-it — nuk kërkohet votimi i sërishëm prej ligjvënësve.⁵⁵

Kushtetuta jonë e pranon këtë mekanizëm tërthorazi, duke ia njohur presidentit të drejtën e ratifikimit, me kusht që ta njoftojë Kuvendin sa herë tumir marrëveshje pa votimin e deputetëve.⁵⁶ Por kushtetutat e vendeve të tjera e kodifikojnë më hollësisht zakonet ndërkombëtar të ratifikimit të marrëveshjeve dytësore. Afrika e Jugut përmend «marrëveshje ndërkombëtare të natyrës teknike, administrative, ose ekzekutive [... që] e detyron Republikën pa miratimin e Asamblesë Kombëtare dhe Këshillit Kombëtar të Provincave», por që duhet t'u kumtohet ligjvënësve pa vonesë.⁵⁷ Shembull tjetër është Irlanda, që cek marrëveshjes e «karakterit teknik dhe administrativ». ⁵⁸ Ndërkaq, jurisprudenca amerikane dallon traktetet nga marrëveshjet ekzekutive: të parat i ratifikon Senati me dy të tretat,⁵⁹ kurse të dytat i nënshkruan presidenti pa e përzier Senatin.⁶⁰

Të lloji administrativ-teknik janë tani letrat që kanë këmbyer presidenti Thaçi e përfaqësuesja Mogherini. Kuvendi tashmë ka ratifikuar marrëveshjen e Kosovës me Bashkimin Evropian për EULEX-in disa herë: kur ka dhënë pëlqimin për Planin e Ahtisaarit, që parashihte themelimin e EULEX-it,⁶¹ dhe kur ka ratifikuar këmbimet e letrave më 2012, 2014, dhe më 2016.⁶²

Por para së gjithash, letrat e këmbyera tani i shërbejnë zbatimit të nenit 162 për Gjykatën Speciale, që vetë është produkt i detyrimeve ndërkombëtare që Kosova

⁵⁵ Kusht, neni 19.1; Hasani, fn. 44 sipër.

⁵⁴ Hasani, fn. 44 sipër; shih dhe 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 Nov. 2009), <https://bit.ly/2QPLYjq>.

⁵⁵ Krasniqi, fn. 2 sipër.

⁵⁶ Kusht., neni 18.2–3.

⁵⁷ Kusht. Afrikës së Jugut, neni 231.3 («An international agreement of a technical, administrative or executive nature, or an agreement which does not require either ratification or accession, entered into by the national executive, binds the Republic without approval by the National Assembly and the National Council of Provinces, but must be tabled in the Assembly and the Council within a reasonable time»); shih dhe Krasniqi, fn. 2 sipër.

⁵⁸ Kusht. Irlandës, neni 29.5.3; shih dhe Krasniqi, fn. 2 sipër.

⁵⁹ Kusht. ShBA, neni III.2.2.

⁶⁰ Massey, fn. 36 sipër, fq. 379.

⁶¹ Plani i Ahtisaarit, fn. 5 sipër, neni 12.

⁶² Ligjet 04/L-148, 04/L-274, dhe 05/L-102, fn. 8 sipër.

ka marrë përsipër kundrejt raportit të Dick Martyt.⁶⁵ Paragrafët 4 e 5 të këtij neni madje përjashtojnë nga ratifikimi në Kuvend çdo marrëveshje rreth Speciales. Letrat e sivjetme janë marrëveshje e tillë. Tutje, ato janë instrumente ndihmëse të marrëveshjes bazë, meqë EULEX-i ndihmon në përmbushjen e rolit të Speciales dhe vetë afati i Speciales lidhet me mandatin e EULEX-it.⁶⁴

Prandaj, letrat e këmbjera thjesht plotësojnë ose sqarojnë çështjen për të cilën janë pajtuar ligjvënësit tanë kur kanë miratuar letrat e presidentes Jahjaga dhe kur kanë votuar për amendamentin kushtetues që ka sjellë në jetë nenin 162.

Fakti që EULEX-i tani ka rol këshillues nuk çon peshë. Letra nuk mund t'i pengojë ose të zhbëjë zotimet e nenit 162, dhe tagri i EULEX-it përkrah Speciales nuk ndryshon. Përfaqësuesja e BE-së nuk do ta kishte pranuar letrën e zotit Thaçi për atë qëllim. Për më tepër, vetë ligji që ratifikon letrat e 2014-ës thotë se në përmbajtje përfshihet «zgjatja e mandatit të EULEX-it në fushat e para para në marrëveshje deri më 15 qershor 2016, dhe me përjashtim të Task Forcës Speciale Hetuese».⁶⁵ Të gjithë tagrin e taskforcës tani e ka prokurori special,⁶⁶ por me përkrahjen e vazhdueshme të EULEX-it.

Letra e sivjetme s'mund të thuhet se e ka ndryshuar marrëveshjen as në funksionet tjera jashtë nenit 162, siç e shtjelluam më herët, në pikën 4.2. Rrjedhimisht, Gjykata Kushtetuese duhet ta këshillojë presidentin se letrat që ka këmbyer me përfaqësuesen Mogherini janë marrëveshje e ratifikuar.

5. Përmbyllje

Gjykata Kushtetuese ka një mundësi të rrallë për t'i ndalur kërkesat që kanë vërshuar nga organet shtetërore prej vitit 2010 e këtej, kur rasti *Qeska* e lejoi presidentin të shtrojë çështje që nuk ceken shprehimisht në nenin 113. Sado qëllimmirë dhe i qëlluar të ketë qenë përgjigjja e atëhershme për presidentin Sejdiu, pasojat e kanë ngulfatur Gjykatën, duke e bindur kryetarin e Republikës se mund të kërkojë mendimin e gjyqtarëve sa herë të dëshirojë.⁶⁷ Por nuk ka pse të jetë ashtu.

Demokracitë e zhvilluara tashmë e kanë kufizuar shfrytëzimin e gjyqësorit për nevojat e politikanëve. Gjykata Supreme në ShBA ka refuzuar të japë mendime

⁶⁵ Shih nenin 162.1.

⁶⁴ Kusht., neni 162.13.

⁶⁵ Ligj 04/L-274, fn. 8 sipër, neni 1.2.1.

⁶⁶ Ligj 05/L-053, fn. 17 sipër, nenet 24.2, 35.6, 35.10, etj.

⁶⁷ Shih Kërkesën, fn. 1 sipër, para. 6.

këshilluese që nga fillet e saj në fundshekullin XVIII. Më 1793, presidenti George Washington u kishte kërkuar ndihmë gjyqtarëve mu në lidhje me detyrimet ndërkombëtare gjatë luftës mes Francës e Britanisë. Por gjykata nuk pranoi të dalë jashtë pushtetit të vet kushtetues, sepse rrezikonte dhe parimit e ndarjes së pushteteve.⁶⁸ Për të mos ngarkuar gjyqësorin me detyra të pafrytshme, e drejta amerikane kërkon që objekt shqyrtimi të jetë një lëndë e pjekur dhe mosmarrëveshje e gjallë — që nënkupton se gjykata duhet t'i ndihmojë një të dëmtuari ose ta parandalojë dëmin që ka rrezik të ndodhë shpejt.⁶⁹

Gjyqtarët amerikanë shmangin në veçanti çështjet e politikës së jashtme⁷⁰ dhe mosmarrëveshjet politike, të cilat mund të zgjidhen më mirë kur u lihen në dorë organeve që i nënshtrohet ecurisë demokratike.⁷¹ Doktrinën e mosgjykimit të çështjeve politike e zbaton deri diku edhe Evropa, ndërsa rishtazi e kemi hasur në vendimin e Gjykatës sonë mbi pagat e ministrave.⁷² Si anëtare e familjes evropiane, Kosova bën mirë të ndjekë dhe shembullin e Gjykatës Kushtetuese të Gjermanisë, që ka braktisur praktikën e mendimeve këshilluese qysh në vitet 1950.⁷³

Prajshmëria gjyqësore lypset veçanërisht në raste të ndjeshme si EULEX-i dhe Gjykata Speciale. Një mendim i Gjykatës Kushtetuese nuk është se mund të ndryshojë diçka juridikisht ose ta mbrojë rendin kushtetues në këto çështje. Por mund të ndikojë në përmasa të paparashikueshme në raportet e Kosovës me miqtë ndërkombëtarë dhe ta minojë vetë sundimin e ligjit të ne, duke marrë parasysh përvojën tonë të deritashme dhe arsyen pse janë themeluar EULEX-i dhe Gjykata Speciale.

Ky institucion ka tagër mbi krime që ndëshkohen me rregullat e pashmangshme të së drejtës ndërkombëtare (të njohura si *jus cogens*), ashtu që as zhbërja e Speciales nuk e mënjanon të drejtën e ndjekjes a përgjegjësinë penale.⁷⁴ Krimet e

⁶⁸ Massey, fn. 36 sipër, fq. 67–68 (citon 3 *Correspondence and Public Papers of John Jay* 633–635 (H. Jonhston ed., 1893); Stone et al., fn. 36 sipër, fq. 92–93; «The Advisory Opinion and the United States Supreme Court», 5 *Fordham L. Rev.* 94 (1936), fq. 102, <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol5/iss1/7>.

⁶⁹ Kusht. ShBA, neni III.2.1; shih dhe Stone et al., fn. 36 sipër, fq. 91.

⁷⁰ *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

⁷¹ Shih *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993) (Gjykata Supreme konsideron gjykimin e presidentit Nixon nga Senati çështje politike të papërshtatshme për shqyrtim); shih dhe Massey, fn. 36 sipër, fq. 98.

⁷² Rasti KO 12/18, GjK, Aktgjykim, 11.06.2018, <https://bit.ly/2Mja1pi>, para. 117 (citon rastin *Dub-ska dhe Krejzova kundër Çekisë* [DhM], 8859/11 dhe 28473/12, GjEDNj, 15.11.2016, para. 175).

⁷³ Shih Berisha, fn. 4 sipër; Sejdiu, po aty, fq. 3–4.

⁷⁴ Shih, p.sh., neni 7.2 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

luftës mund t'i ndjekë cilido shtet falë juridiksionit të gjithësishëm,⁷⁵ por pengimi i Speciales e vë Kosovën në mesin e aktorëve të papërgjegjshëm në rrafshin ndërkombëtar.

Kur më 2016, presidenti i ka çuar letër përfaqësueses së BE-së, ai është kujdesur që ta përmendë nenin 18.1, që ka të bëjë me ratifikimin në Kuvend. Por sivjet këtë nen e ka lënë anash. Kjo pyetje bëhet ende më e papërshtatshme për gjyqsorin tani që vetë kreu i shtetit ka vepruar dy herë mbi këtë çështje, që dy herët ka vepruar ndryshe-ndryshe, dhe tani po pyet se ç' duhet bërë. Pse nuk ka pyetur më herët presidenti?

Çfarëdo që të jeta përgjigja e Gjykatës mbi meritat, ajo do të ndikonte thelbësisht në të ardhmen e vendit. Siç kujton ish-kryetari i Kushtetueses, prof. Enver Hasani, është në pyetje Specialja, por edhe negociatat për një marrëveshje përfundimtare me Serbinë.⁷⁶ Nëse Kushtetuesja kërkon ratifikimin e letrave në Kuvend, ka gjasë të mos arrihen 80 vota, dhe kështu të cenohet baza e Speciales; nëse letrat llogariten të ratifikuara me nënshkrim të presidentit, zoti Thaçi ka gjasa vetë ta ratifikojë traktatin e paqes me Serbinë.⁷⁷

Prandaj, është e udhës që Gjykata Kushtetuese ta shkagojë kërkesën e presidentit Thaçi për mendim këshillues. Por edhe nëse e trajton atë, të mos e pengojë zbatimin e një marrëveshjeje ndërkombëtare në fuqi. Për shkak të historisë dhe njohjes së kufizuar të pavarësisë, Republika e Kosovës veç është e gjymtuar në marrëdhëniet e saj me shtetet e huaja, dhe një vendim gjyqsor nuk duhet ta rrezikojë atë më shumë.

⁷⁵ Shih, p.sh., Kodin e Krimeve kundër të Drejtës Ndërkombëtare, *Völkerstrafgesetzbuch* (Gjermani, 2002).

⁷⁶ Krasniqi, fn. 2 sipër.

⁷⁷ Po aty.