



**UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË**

DEPARTAMENTI I TË DREJTËS PUBLIKE



DISERTACION

**PËR MBROJTJEN E GRADËS SHKENCORE
“DOKTOR”**

**GJENEZA E SISTEMIT PARLAMENTAR SHQIPTAR
DHE KRAHASIMI I TIJ ME ATE ITALIAN**

**KANDIDATI
REDI SHTINO**

**UDHËHEQËS SHKENCOR
PROF. DR. ERMIR DOBJANI**

Tiranë, 2015

© E drejta e autorit: Redi Shtino

Ky punim shkencor është formatuar sipas kërkesave të Rregullores “*Për Organizimin e Programeve të Studimit të Doktoratave*”, miratuar në Mbledhjen e Senatit Akademik të Universitetit të Tiranës me vendimin nr.20, të datës 13.11.2008.

Ndalohet çdo prodhim, riprodhim, shitje, rishitje, shpërndarje, kopjim, fotokopjim, përkthim, përshtatje, huapërdorje, shfrytëzim, transmetim, regjistrim, ruajtje, depozitim, përdorje dhe/ose çdo formë tjetër qarkullimi tregtar, si dhe çdo veprim cënues me çfarëdo lloj mjete apo forme, pa lejen përkatëse me shkrim të autorit.

Mirënjohje

Sigurisht që nuk do të filloja të paraqisja temën time pa një mirënjohje drejtuar udhëheqësit shkencor të saj, Prof. Dr. Ermir Dobjanit, i cili ka kontribuar shumë për të bërë të mundur që ky punim të jetë cilësor brenda standardeve të kohës. Profesori gjithmonë gjeti kohën dhe mundësinë për të debatuar, për të më sqaruar dhe sidomos, duke më ndihmuar për të përkufizuar edhe konceptet përkatëse që janë përfshirë në këtë punim. Është Ai, i cili së bashku me drejtuesit e Departamentit të së Drejtës Publike më ka inkurajuar shumë për t'u thelluar në përgjithësi në të drejtën parlamentare, si një fushë, për të cilën, shoqëria dhe shkencat tona juridike, kanë nevojë të madhe për lëvrimin dhe zhvillimin e saj.

Po kështu dëshëroj të falënderoj Prof. Dr. Aurela Anastasin dhe Prof. Dr. Evis Alimehmetin, që me cilësitë e tyre si drejtuese të Departamentit të së Drejtës Publike, më kanë inkurajuar në thellimin e studimeve pranë këtij Departamenti, të cilat gjithashtu kanë mbështetur miratimin tim si doktorant me këtë temë nga fusha e së drejtës parlamentare.

Falënderoj gjithashtu familjen time, bashkëshorten dhe prindërit e mi, që më mbështetën, gjatë kohës që iu përkushtova punës kërkimore (në vecanti djalin tim Johan, burimin e frymëzimit në momentet e lodhjes eksterme).

ABSTRAKT

Rrugëtimin drejt konsolidimit të sistemit parlamentar në Shqipëri dhe Itali i lidh një fill i përbashket: përpjekja për vendosjen e parlamentarizmit. Edhe pse rrethanat dhe implementimi *in loco* ishin të ndryshme, qëllimi mbetet i njëjtë.

Në Shqipëri rruga për sanksionimin e menjëhershëm, në letër, të parlamentarizmit (në mungesë të një monarkizmi të konsoliduar) rezultoi e hapur, ndërkohë që *habitat* kulturor, ekonomik dhe social nuk kishin pjekur ende kushtet për vendosjen e demokracisë funksionale.

Në Itali ndodhi e kundërta. Pavarësisht, se fillimisht, Monarkia kushtetuese-përfaqësuese përjashtonte, në letër, çdo eventualitet të vendosjes së parlamentarizmit dhe konsolidimin e Asamblesë përfaqësuese në disavantazh të Monarkisë dhe Ekzekutivit, kjo u ngrit *de facto* nga praktika dhe marrdhëniet *endo* dhe *ekzoparlamentare* me Qeverinë. Zhvillimet borgjeze dhe substrati ekonomik-social, kishin pjekur nivelin e duhur të interesave për materializimin e tij.

Sistemi shqiptar njohu fillimisht parlamentarizmin e pastër për t'a ndërruar më pas atë me monarkinë përfaqësuese, ndërsa ai italian ndoqi rendin natyral evolutiv nga monarkia përfaqësuese drejt asaj parlamentare edhe pse jo pa vështirësi e konflikte të brëndshme madhore.

Në mbyllje duke se mund të gjehet me vend një paralelizëm krahasues final. Sistemi shqiptar ashtu si ai italian, përdorën të dyja, Rregulloret e Parlamentit për të realizuar 'fillimisht' ndryshime të heshtura kushtetuese. Këtë e bëri Rregullorja e Këshillit të parë Kombëtar, përballë një Statuti emrional me pak nene dhe të njëjtën gjë bënë Rregulloret e Dhomës së Deputeteve të Parlamentit italian të cilat së bashku me praktikën parlamentare çimentuan rrugën drejt materializimit të marrëdhënies së besimit ndërmjet Ligjvënësit dhe Ekzekutivit.

Fjalë kyç

Monarkia kushtetuese; monarkia përfaqësuese; monarkia parlamentare; Kongresi i Lushnjës; Statutet kushtetuese; Statuti i Zgjeruar i Lushnjës; Statuti i Lushnjës; Statuti Albertin; Sistemi parlamentar; Parlamentarizmi; Gjenezë; Rregulloret parlamentare;

ABSTRACT

The journey towards parliamentary system consolidation, in Albania and Italy, have a common nexus: the struggle to establish parliamentarism. Even if the circumstances and implementation *in loco* were different the goal was all the way the same.

In Albania the way to immediate sanction, in paper, of parliamentarism (due to the lack of a consolidated monarchy) came out to be open while in reality the cultural, economical and social *habitat* have not yet matured the conditions to establish a functional democracy.

The opposite happened in Italy. Despite the initial exclusion, in paper, by constitutional - representative Monarchy of any eventuality to establish parliamentarism and consolidate a representative Assembly to the detriment of Monarchy and the Executive, it raised *de facto* due to *egzo and endoparliamentary* practices and relations with the Government. Bourgeois developments and economical substrate have matured the right level of interest to implement it.

The albanian system experienced at first the pure parliamentarism to change later on in to representative monarchy while the italian one followed the natural evolutionary path from representative monarchy to parliamentary one although through major internal difficulties and conflicts.

In the end it seems, it can be traced a final comparative parallel. The albanian system like the italian one, have both used Parliamentary Rules of Order at “first” to achieve tacit constitutional changes. This was the case of Rules of Order of the first National Council as a counterpart of an embryonic statute of a few paragraphs and on the other side the case of Rules of Order of Chamber of Deputies of Italian Parliament which in common with parliamentary practice paved the way toward implementation of trustworthy relationship between Lawmaker and the Executive.

Key words:

Constitutional monarchy, representative monarchy, parliamentary monarchy, Congress of Lushnja, constitutional statutes, Statute of Lushnja, Extended Statute of Lushnja Statute Albertino, parliamentary system, parliamentarianism, Genesis, parliamentary regulations

Shkurtime e Fjalëve – Akronimet

Kuvendi Kombëtar i Vlorës - K.K.V 1912

Komisionit Ndërkombëtar të Kontrollit - K.N.K

Banka Kombëtare e Shqipërisë - B.K.SH

Arkivi Qendror Shqiptar – A.Q.SH

Këshilli Kombëtar i vitit 1920 - K.K 1920.

Rregullorja e Brendëshme e Këshillit Kombëtar, e vitit 1920 – Rr. K.K. 1920

Rregullorja e Brendëshme e Parlamentit, e vitit 1923 - Rr. P. 1923

Rregullorja e Dhomës së Deputetëve të Parlamentit Italian e vitit 1900 - Rregullorja It.1900 – Rr. It.1900

.....**PËRMBAJTJA**

PJESA E PARË

Kapitulli I°

SHTETI I RI SHQIPTAR DHE KUVENDET E PARA

1.1 Hyrje	1
1.2 Kuvendi Kombëtar i Vlorës (KKV, 1912)	2
1.3 Asambleja Kombëtare dhe Statuti Organik	4
1.4 Kongresi i Durrësit.....	6

Kapitulli II°

HAPAT E PARA TE PARLAMENTARIZMIT SHQIPTAR

2.1 Kongresi i Lushnjës	8
2.2 Këshilli Kombëtar (Senati)	12
2.3 Konkluzione: mbi hapin e parë në rrugëtimin drejt Parlamentarizmit shqiptar, 1920.....	26
2.4 Këshilli i Dytë Kombëtar (Parlamenti)	29
2.5 Statuti i Zgjeruar i Lushnjës	30
2.6 Konkluzione mbi Statutin e Zgjeruar	49
2.7 Rregullorja e Re e Parlamentit, 1923	50
2.8 Konkluzione mbi Rregulloren e Parlamentit 1923	85

PJESA E DYTË

Kapitulli III°

STATUTI ALBERTIN DHE PARLAMENTARIZMI ITALIAN

3.1 Konstitucionalizmi italian: Statuti Albertin.....	88
3.2 Senati në parashikimet e Statutit (Dhoma e Lartë)	95
3.3 Dhoma e Deputetëve në Statutin Albertin	97
3.4 Parlamenti në Statutin Albertin: Dispozita të përbashkëta të Dhomave	100
3.5 Qeveria në Statutin Albertin: Il Ministero	105

Kapitulli IV°

DREJT KONSOLIDIMIT TE PARLAMENTARIZMIT ITALIAN

4.1 Rregulloret e Parlamentit italian Parafashist	110
4.2 Rregullorja e Dhomës së Deputetëve 1900	113
4.3 Konkluzione mbi sistemin dhe të drejtën parlamentare italiane bashkëkohore: krahasime me atë shqiptare (1920 - 1923)	162

Bibliografia	166
---------------------------	------------

PJESA E PARË

Kapitulli I°

SHTETI I RI SHQIPTAR DHE KUVENDET E PARA

1.1 Hyrje; 1.2 Kuvendi Kombëtar i Vlorës (1912); 1.3 Asambleja Kombëtare dhe Statuti Organik; 1.4 Kongresi i Durrësit

1.1 Hyrje

Objekti

Objekti i këtij punimi është identifikimi i gjenezës së sistemit parlamentar shqiptar dhe krahasimi me modelin italian. Me krijimin e shtetit të pavarur shqiptar lindi dhe problemi i formës së organizimit të shtetit dhe regjimit përkatës: monarki apo republikë. Në këtë formulë, pozicionimi i pushtetit ligjvënës, në marrëdhënien me burimin e sovranitetit dhe identifikimi i këtij të fundit, do të ishin faktorët vendimtarë. Me materializimin e kartës së parë kushtetuese në vend, u ngrit një marrëdhënie kontradiktore ndërmjet situatës *de jure* dhe asaj *de facto*. Monarkia përfaqësuese në letër i la vendin parlamentarizmit të pastër në praktikë. Natyra dhe përmbajtja embrionale e kartës së parë e vështirësonin identifikimin e vullnetit të shprehur në këtë drejtim. Praktika parlamentare dhe marrëdhëniet ndërinstucionale kushtetuese do të qartësonin në vazhdim rrugëtimin kushtetues në fjalë.

Qëllimi

Identifikimi i kornizës normative kushtetuese dhe i asaj dytësore, të shoqëruara me praktikën ligjformuese parlamentare, mbi të cilat u ngrit konstitucionalizmi dhe më pas parlamentarizmi shqiptar, bëhen detyrimisht synimi kryesor i punimit të paraqitur. Sigurisht që çdo mbështetje e sjellë nga doktrina do të ndriçonte më mirë dhe më qartë zhvillimet bashkëkohore. Qëllimi kryesor i punimit është pasqyrimi i nyjave normative dhe i sjelljes institucionale kushtetuese, që mundësuan kalimin e heshtur nga një format në tjetrin. Ndikimi i huazimit të modeleve bashkëkohore të vendeve fqinje dhe identifikimi i rrënjës së tyre të përbashkët, do të jetë një qëllim i shtuar i punimit.

Metodologjia

Metodologjia e ndjekur në përgatitjen e këtij punimi shihet *a priori* e kushtëzuar nga periudha të cilës i referohemi: faza embrionale e instaurimit të regjimit, në shtetin e ri shqiptar.

Gjendja fillestare e strukturës parlamentare dhe për rrjedhojë edhe e asaj doktrinare, kushtëzojnë po ashtu natyrën sistematike “të detyruar” të punimit.

Për këto arsye analiza e paraqitur e statuteve dhe rregulloreve përkatëse, është përcjellë në stadin e saj primar duke referuar frymën direkte të normave përkatëse, ashtu siç u lexuan dhe u kuptuan nga ligjvënësi shqiptar, pa përcjellë ngjyrimet e pakta të doktrinave të vendeve nga të cilat ato u morën. Kjo do t’i jepte tone të ndryshme analizës, të cilat nuk do të përcillnin perceptimin e pjekur në atë moment historik, nga klasa e re politike shqiptare.

Metodologjia analitike është mbështetur mbi krahasimin e kryqëzuar ndërmjet modelit italian dhe normativës shqiptare, kjo e shoqëruar me referimin e debatit parlamentar *in loco* dhe prurjet normative të komisioneve parlamentare që kishin përpunuar paraprakisht produktin normativ.

Argumentimi, lloji i analizës dhe metodologjia

Argumentimi: Argumentim ligjor;

Lloji i analizës: Analizë përshkruese/deskriptive krahasimore;

Metodologjia e punës: Kërkim arkivor i literaturës dhe i bazës ligjore.

1.2 Kuvendi Kombëtar i Vlorës (KKV-1912)

Përpjekjet për ngritjen e parlamentit të parë “përfaqësues” në Shqipëri, përkojnë me ato për krijimin e shtetit të pavarur shqiptar. Fenomene të ngjashme, prej lashtësisë, në vend, kishin/kanë marrë emrin e Kuvendeve. I tillë do të quhej edhe Kuvendi Kombëtar i Vlorës. Ai u mbledh, në rrethanat e nevojës ekstreme, për të shpallur pavarësinë dhe për të ruajtur integritetin kombëtar dhe tërësinë e territoreve shqiptare. Natyra e tij kushtetuese ishte e kushtëzuar nga rrethanat e luftës për ekzistencë, ajo dominoi në agjendën e punimeve. Duhet përfshirë këtu edhe përpjekjet për të formatuar njëkohësisht një kuvend me profil parlamentar, sipas eksperiencave dhe praktikave perëndimore klasike. Në këto kushte¹ u ndërморën masat e para organizative shtetformuese dhe administrative.

- Karakteri kushtetues i Këshillit Kombëtar të Vlorës (KKV) – Asambleja në fjalë, përgjatë zhvillimit të funksioneve kushtetuese, u gjend përpara dy problemeve ekzistenciale të cilat kërkonin një angazhim madhor në po kaq drejtime: në atë të brendshëm dhe atë të jashtëm. Ky i fundit (faktori ndërkombëtar: njohja e pavarësisë dhe e integritetit territorial të shtetit shqiptar në arenën ndërkombëtare), ishte kthyer në kusht paralel për realizimin e të parit, ku me faktor të brendshëm identifikohesh kapaciteti/aftësia shtetformuese.

Pas Shpalljes së Pavarësisë, aktet e tjera kushtetuese, në funksion të krijimit të strukturës së nevojshme shtetërore, që do të çertifikonin/mbështesnin ambicien shtetformuese të shprehur ndërkombëtarisht, ishin: formimi i Qeverisë (së Përkohshme), krijimi dhe zgjedhja e Pleqësisë (si organ mbështetës i qeverisë me funksione kontrolli dhe ndihmëse), si dhe krijimi dhe zgjedhja e Komisionit, i cili do të punonte në nivel përfaqësimi diplomatik pranë Fuqive të Mëdha për të kërkuar/garantuar mbështetjen e tyre². Një element tjetër kushtetues i shprehur *de facto* (pasi Kuvendi/Asambleja në fjalë nuk pati për produkt asnjë kushtetutë të shkruar apo statut me të njëjtin profil) ishte ai i ndarjes së pushteteve. Ky vullnet kushtetues i nënkuptuar, nga përpjekjet për vendosjen e sistemit parlamentar dhe referimi ndaj tij, u materializua në momentin e zgjedhjes së kryetarit të qeverisë (i cili, për shkak se mbante detyrën e Kryetarit të KKV, u zëvendësua në këtë funksion për arsye të papajtueshmërisë së detyrave)³ dhe në momentin e delegimit të funksionit legjislativ ndaj qeverisë (për shkak të pamundësisë efektive të KKV për të qëndruar i mbledhur dhe për t’u mbledhur në vazhdim, KKV i zhvilloi punimet për 10 ditë, nga data 28 nëntor deri më 7 dhjetor 1912)⁴. Funksionin e

¹ Për t’iu referuar kësaj faze historike shih: A. Puto, *History of Albania: From Its Origins to the Present Day*, Rutledge, September 1981; A. Puto, *Pavarësia shqiptare në tryezat e diplomacisë (1912-1914)*, WESO, 2007; A. Puto, *National forces against imperialist dictate in the organization of the Albanian State, 1912-1914*, Pub. House “8 Nëntori”, 1983; E. C. Helmreich, *The diplomacy of the Balkan wars 1912-1913*, Cambridge, Mass, USA, 1938; P. N. Pipinelis, *Europe and the Albanian question*, Chicago, 1963.

² Për më tepër shih: A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 16; L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 153 e vazhdim.

³ L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 154. “Delegatët shpallën Pavarësinë e Shqipërisë dhe miratuan caktimin e Ismail Qemalit si Kryetar i Qeverisë së Përkohshme. Në seancën e dytë të Kuvendit meqenëse detyra e Kryetarit të Qeverisë ishte e papajtueshme me atë të Kryetarit të Kuvendit, Kryetar i Kuvendit u zgjodh myfti Vehbi Dibra dhe nënkryetar intelektual elbasanas Lef Nosi”.

⁴ *Po aty*, f. 156. “Në rrethanat e jashtëzakonshme të asaj kohe Kuvendi Kombëtar, nuk kishte mundësi efektive të mblidhej kështu që në të vërtetë qeveria, në bazë të pushtetit që i ishte deleguar nga Kuvendi, përqendroi në duart e saj gjithë pushtetin shtetëror, duke zhvilluar si veprimtaritë administrative, ashtu edhe ato legjislative”; A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 24. “Në

kontrollit ndaj këtij delegimi, për shkak të rrethanave të jashtëzakonshme, do ta kryente pikërisht Pleqësia⁵. Ky organ me atribute kontrolli dhe këshillimi, i përbërë nga 18 anëtarë, siç u theksua më sipër, qëndronte jashtë strukturës së qeverisë dhe u zgjodh nga KKV. Pavarësisht propozimeve të bëra, organi në fjalë nuk u projektua si një Dhomë e Lartë apo Këshill Shteti, por ai ushtroi për sa mundi funksionet për të cilat u programua.

Në aspektin e brendshëm, në drejtimin e krijimit të administratës së re shtetërore, vështirësitë kryesore u ndeshën në ushtrimin e funksionit të kontrollit mbi territorin dhe në luftën kundër mentalitetit administrativ (dhe jo vetëm) otoman shumëshekullor, i cili ishte bërë pjesë e kulturës dominuese në vend.

- Karakteristikat parlamentare të KKV – Përtej profilit kushtetues “të kushtëzuar”, që Kuvendi/Asambleja në fjalë shprehu, përpjekjet shkuan edhe në drejtimin e formatimit të saj sipas modeleve parlamentare perëndimore. KKV ishte një asamble me natyrë përfaqësuese: përbëhej nga delegatë të ardhur në përfaqësim të të gjitha krahinave shqiptare (pavarësisht se modeli i përzgjedhjes/përfaqësimit nuk ishte optimal, pasi nuk ishte produkt i zgjedhjeve të përgjithshme dhe të lira); ishte shprehës/përfaqësues i integritetit kombëtar dhe territorial. Megjithatë niveli i përfaqësimit të realizuar në KKV ishte kushtëzuar nga kufizime dhe nga faktorë të ndryshëm, që influencenin/ndikonin negativisht (mbi të gjitha nga gjendja e jashtëzakonshme), elementi kryesor që e ngrinte në rangun e organit më të lartë, mbartës dhe shprehës të vullnetit sovran kombëtar, ishte mbështetja e gjerë që mori nga mbarë populli shqiptar. Kjo forcë gravitacionale që zotëronte/gëzonte e vuri në qendër të sistemit kushtetues, duke projektuar në këtë mënyrë sistemin parlamentar përfaqësues, si modelin e ardhshëm të organizimit politiko-kushtetues shqiptar.

Në konfirmim të kësaj fryme përpjekjet për të ndjekur shkollën parlamentare perëndimore spikatën që në momentet e para të konstituimit të KKV, në të cilat u ndoqën me rigorozitet praktikat dhe procedurat parlamentare klasike perëndimore, si: verifikimi i mandateve të delegatëve⁶, përcaktimi i mënyrës së votimit në Kuvend⁷, zgjedhja e kryetarit dhe e nënkryetarit, mbajtja e procesverbalit të mbledhjeve etj. Në vijim, ashtu si çdo parlament i mirëfilltë përfaqësues (sistem parlamentarist), zgjodhi qeverinë dhe kryetarin e saj⁸, duke u dhënë këtyre edhe votëbesimin.

Pavarësisht nga sa më sipër, në këtë moment historik, duket ende e parakohshme të flitet për hapat e para të ngritjes së parlamentarizmit shqiptar (pasi jo çdo kuvend/parlament apo sistem parlamentar është shprehje e menjëhershme e parlamentarizmit, pavarësisht ambicieve që shpreh në këtë drejtim). Kjo, mbi të gjitha, po të mbahen parasysh limitet e kohës⁹, edhe pse doktrina të caktuara (Y. Bufi)¹⁰ nuk ngurojnë të shprehen në këtë drejtim,

ato kushte, Kuvendi nuk mund të kthehej në një organ të përhershëm. Kështu zgjedhja dhe votëbesimi i qeverisë u shoqëruan me delegimin e së drejtës për të nxjerrë ligje nga kjo e fundit, kur u pa se ai (Kuvendi) do të shpërndahej për shkak të situatës së jashtëzakonshme e të pamundësisë për të qëndruar i mbledhur”.

⁵ A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 24.

⁶ *Po aty*, f. 21. “Pavarësisht se nuk u zgjodh nga populli ky kuvend ruajti karakter përfaqësues. Në të morën pjesë përfaqësues nga të gjitha krahinat e Shqipërisë. Fillimisht organizimi i mbledhjes së Kuvendit ishte i vështirë, (...) pasi mjaft delegatë që kishin mandatin e përfaqësimit të krahinave nuk kishin arritur ende. Në të vërtetë aty u vërtetuan kartat (mandatet) e 42 delegatëve”.

⁷ *Po aty*. “Është për të vënë në dukje se për sa i përket mënyrës së votimit për miratimin e vendimeve, Kuvendi Kombëtar vendosi që për çdo nënprefekturë (kaza – sipas terminologjisë së atëhershme) të kishte një votë pavarësisht nga numri i delegatëve. Në rrethanat kur numri i delegatëve të çdo kazaje nuk i përgjigjej numrit të banorëve ose të zgjedhësve sepse delegatët nuk ishin caktuar me zgjedhje të përgjithshme, kjo mënyrë votimi në Kuvend ishte më e arsyeshmja. Por, në të vërtetë që në mbledhjen e dytë, të datës 30 nëntor, ky vendim u shkel sepse me gjithë vërejtjen e Luigj Gurakuqit, votimi për caktimin e numrit të anëtarëve të Pleqësisë, u bë sipas delegatëve dhe jo sipas kazave”.

⁸ Për më tepër shih: A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005, f. 308.

⁹ Parlamentarizmi u shfaq si produkt i një kulture ekonomike, shoqërore dhe politike të caktuar, të Evropës veriore (anglosaksone), elementët e së cilës rezultuan vështirësisht të identifikueshëm në realitetin shqiptar të viteve të para, të dekadës së dytë, të shekullit XX.

duke iu referuar periudhës fillestare të sforcove për instaurimin/vendosjen e organigramës kushtetuese të shtetit shqiptar. Ajo që mund të thuhet me siguri është se, pavarësisht dëshirës së mirë, “KKV ishte në fakt vetëm embrioni i një parlamenti të vërtetë. Vetë mënyra e caktimit të delegatëve në këtë kuvend dhe kohëzgjatja tepër e shkurtër e tij, ishin faktorët vendimtarë që përcaktuan këto kufizime”¹¹.

1.3 Asambleja Kombëtare dhe Statuti Organik

Pas Konferencës së Ambasadorëve të korrikut 1913 (e cila e shpallte Shqipërinë principatë sovranë e trashëgimore dhe formimit të Komisionit Ndërkombëtar të Kontrollit – KNK, në tetor 1913), me vendimin në vijim të Fuqive të Mëdha të nëntorit të po atij viti (që vendoste Princin Wilhelm von Wied në krye të shtetit shqiptar), dorëheqja e Qeverisë së Ismail Qemalit u shfaq e diktuar *de facto* nga faktori ndërkombëtar. Me akreditimin e Princit në mars të vitit 1914, KNK në prill të po këtij viti miratoi Statutin Organik të principatës së re shqiptare, i cili e shpallte Shqipërinë “principatë kushtetuese, sovranë dhe trashëgimore, nën garancinë e gjashtë Fuqive të Mëdha”¹². Statuti në kreun e gjashtë të tij, të titulluar “Legjislacioni” (nenet 40-71) sanksiononte pozicionin e Asamblesë Kombëtare duke artikuluar kompetencat e saj si organ legjislativ. Anëtarët e Asamblesë (36 anëtarë) ishin të ndarë në tre kategori të ndryshme, në hyrje¹³. Ajo formohej/përbëhej nga: anëtarët e zgjedhur nëpërmjet votës së tërthortë, sipas së cilës parashikoheshin tre përfaqësues për çdo sanxhak¹⁴; dhjetë anëtarët e vendosur nga Princi; anëtarët *ex officio*, që ishin përfaqësuesit e katër komuniteteve fetare tradicionale shqiptare¹⁵ dhe komisari i lartë i BKSH¹⁶. Në sintoni me logjikën e një akti

Për më tepër shih: L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 5-68; A. Anastasi, *Historia e Institucioneve*, Pjesa II, Luarasi, Tiranë, 1995, f. 8-25; A. Bajrami, *Demokracia Parlamentare*, Prishtinë, 2005, f. 226-234; A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 2010, f. 1-17; E. Simoni, *Elementi di Diritto Parlamentare*, Ed. Simoni, 2007, f. 3-13; F. Mohrhoff, *Il Diritto Parlamentare; Introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, Coll. Stud. Parl. 1969, f. 3-34; M. Manetti, *La Legittimazione del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 1990, f. 1-28; S. Tosi – A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 1999, f. 9-18; V. Di. Ciolo – L. Ciaurro, *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Giuffrè, 2013, f. 3-22; Ettore D' Orazio, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, 1911.

¹⁰ Y. Bufi, *Tempulli i Demokracisë*, Ombra GVG, Tiranë, 2010, f. 147. “Në Shqipëri sistemi i parlamentarizmit, ndonëse i vonuar dhe me shumë kufizime, fillon me krijimin e organeve të para përfaqësuese të shtetit të pavarur shqiptar. Historia e parlamentarizmit në Shqipëri, zakonisht klasifikohet sipas periudhave të mëposhtme:

- periudha e krijimit të organeve të para përfaqësuese të shtetit të pavarur shqiptar (1912-1919);
- periudha e fillimit të demokracisë parlamentare (1920-1924);
- periudha e parlamentarizmit fiktiv (1925-1939);
- periudha e zhdukjes së parlamentarizmit (1939-1991);
- periudha e rilindjes dhe e konsolidimit të parlamentarizmit (nga 1991)”.

¹¹ Shih: L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 156.

¹² *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 1, Vlorë, 10 prill 1914.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

¹³ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 41: “Asambleja Kombëtare përbëhet nga:

- 1) anëtarë në bazë ligji;
- 2) anëtarë të zgjedhur nga popullsia;
- 3) anëtarë të caktuar nga princi”.

¹⁴ *Po aty*, Neni 44: “Anëtarët e zgjedhur të Asamblesë Kombëtare zgjidhen me votim indirekt nga tre për çdo sanxhak. Princi cakton datën e zgjedhjeve”.

¹⁵ Për më tepër shih: R. Morozzo Della Rocca, *Nazione e Religione in Albania*, Il Mulino, Bologna, 1999, *passim*; G. Cimbalo, *Pluralizmi i besimit dhe komunitetet fetare në Shqipëri*, Naimi, Tiranë, 2013. (G. Cimbalo, *Pluralismo Confessionale e Comunità Religiose in Albania*, BUP, 2012, *passim*).

¹⁶ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 42: “Janë vetiu anëtarë (në bazë ligji) të Asamblesë: përfaqësuesit fetarë të myslimanëve, të katolikëve, të ortodoksëve, kryetari i bektashinjve, komisari i lartë shqiptar pranë Bankës Kombëtare Shqiptare”.

kushtetues të dhuruar¹⁷, Statuti Organik parashikonte një Asamble ku e drejta e përfaqësimit ishte shumë e kufizuar¹⁸. Princi gëzonte një pozicion kontrolli total ndaj Asamblesë. Në konfirmim të kësaj, ai zgjidhte Kryetarin e Asamblesë¹⁹ dhe emëronte me propozimin e këtij të fundit dy sekretarët: gati në kontrast me praktikën më demokratike të kohës. Princi, përveç pushtetit të kontrollit (vendoste zgjedhjet për Asamblenë Kombëtare; mund ta shpërndante Asamblenë përpara përfundimit të legjislaturës²⁰; mund të thërriste Asamblenë në sesione, të ndërpriste apo mbyllte sesionet²¹ e saj, pa nevojën e konsultimit të ndonjë organi tjetër, etj) dhe miratimit e bllokimit të akteve ligjore (nëpërmjet vetos sanksionuese/bllokuese), ushtronte paralelisht pushtetin ligjvënës me kompetenca të plota (nëpërmjet dekreteve)²². Në kuadrin vetërregullues, Asamblesë i mbetej vetëm kompetenca për të zgjedhur dy nënkryetarët e saj, fill pas përzgjedhjes së kryetarit nga Princi dhe ajo e miratimit të rregullores së saj të brendshme. Statuti Organik e kishte ngushtuar/përmbledhur kornizën e kompetencave legjislative të Asamblesë në fushat tatimore, tregtare dhe ekonomike, përveç ndryshimeve të mundshme të ligjeve themelore²³. Për fushat e mbetura kompetenca legjislative i përkiste Princit, i cili e ushtronte nëpërmjet dekreteve, që kishin të njëjtën forcë ligjore. Rrezja e kufizuar e veprimit politik të Asamblesë Kombëtare sanksionohej nga Statuti Organik edhe në marrëdhëniet e saj me qeverinë. Kjo e fundi gjendej nën kontrollin absolut të Princit pa njohur asnjë marrëdhënie besimi apo llogaridhënie ndaj Asamblesë. Princi emëronte ministrat, të cilët betoheshin dhe mbeteshin të përgjegjshëm përpara tij deri në përfundimin e detyrës. Ata, së bashku me kryeministrin merrnin përgjegjësinë ligjore, nëpërmjet aktit të kundërfirmës, të dekreteve me forcë ligjore, që nxirrte Princi. Pavarësisht sanksionimit në Statut, të disa

¹⁷ Për më tepër shih: A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 42.

¹⁸ *Po aty*, f. 41. “Ky statut mund të konsiderohet një akt me karakter kushtetues, liberal por jo demokratik. Ai njihet pronën private dhe siguron ushtrimin e lirë të veprimtarisë ekonomike, shoqërore dhe politike, por e drejta e përfaqësimit ishte tejet e kufizuar. Censet e mëdha dhe votimi i zhdrejtë krijonin një trup zgjedhor shumë të ngushtë. Në këtë aspekt është vështirë të flitet për një karakter përfaqësues të këtij statuti”.

¹⁹ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 56: “Në fillim të çdo legjislatore dhe gjatë gjithë kohës që ajo zgjat, princi zgjedh një kryetar midis anëtarëve të Asamblesë Kombëtare. Kryetari do të marrë një shpërblim vjetor të përgjithshëm prej 10 000 frangash. Asambleja Kombëtare ka dy nënkryetarë, që zgjidhen prej saj për të gjithë kohën që zgjat legjislatura, menjëherë pasi fillon nga detyra Kryetari”.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

²⁰ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 55: “Princi ka të drejtë të shpërndajë Asamblenë Kombëtare. Akti i shpërndarjes parashikon edhe thirrjen e zgjedhësve brenda dyzet ditëve”.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

²¹ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 52: “Asambleja Kombëtare mbledhet rregullisht në sesion të zakonshëm çdo vit. Ajo thirret, shtyhet (ndërpritet), mbyllet nga princi”.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

²² *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 68: “Për të gjitha fushat e tjera princi, me propozimin e qeverisë, nxjerr dekrete që kanë forcën e ligjit. Ai mund të konsultojë Asamblenë Kombëtare kurdoherë që e quan të nevojshme”.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

²³ *Statuti Organik i Shqipërisë*, Neni 67: “Në kuadrin e pushtetit legjislativ të asamblesë hyjnë:

- 1) çdo ndryshim i ligjeve themelore të principatës;
- 2) ligjet që ndryshojnë ose shndërrojnë taksat ekzistuese;
- 3) ligjet që vendosin taksë të reja;
- 4) ligjet e buxhetit dhe ato që miratojnë llogaritë e një viti buxhetor të mbyllur, duke marrë parasysh marrëveshjet ndërkombëtare që mund të lidhen;
- 5) ligjet mbi kontribucionet indirekte;
- 6) traktatet e tregtisë dhe marrëveshjet me karakter ekonomik;
- 7) koncesionet që angazhojnë burimet e shtetit;
- 8) ndarjen administrative.

Të gjitha vendimet që merr Asambleja Kombëtare në fushën legjislative duhet t’i nënshtrohen princit për sanksionim”.

Shih: <http://licodu.cois.it/?p=370>.

parimeve klasike me karakter parlamentar²⁴ që i referoheshin Asamblesë Kombëtare, centralizimi i theksuar i pushteteve në duart e Princit e bënte inekzistente ndarjen ndërmjet tyre (pushteteve) dhe çdo formë qoftë embrionale të parlamentarizmit (marrëdhënia e besimit: parlament-qeveri).

Nga sa më sipër, rezulton qartë se “... *Asambleja Kombëtare nuk ishte as organ i lartë dhe as një organ me të vërtetë përfaqësues, por thjesht një organ legjislativ, madje me kompetenca të kufizuara*”²⁵.

Lufta e Parë Botërore la në letër pjesën më të madhe të parashikimeve të Statutit Organik, ndër të tjera edhe ato që i përkisnin Asamblesë Kombëtare.

1.4 Kongresi i Durrësit

Lufta e Parë Botërore risolli mbi tryezë problemin e pavarësisë së Shqipërisë dhe të integritetit të saj territorial. Përpjekjet për të ruajtur aq sa ishte arritur përpara Luftës së Madhe rifilluan menjëherë pas përfundimit të saj. Në një tentativë për të replikuar/përsëritur aktivitetin e Kuvendit Kombëtar të Vlorës, edhe pse nën pilotimin e hapur të interesave italiane, në dhjetor të vitit 1918 u mblodh Kongresi i Durrësit. Ky i fundit, pavarësisht kontekstit nga i cili u frymëzua, arriti të formojë një qeveri të përkohshme ashtu si bëri edhe Kuvendi i Vlorës, duke theksuar nevojën e fokusimit të dy prerogativave emergjente: marrjen nën kontroll të territorit shqiptar dhe rikonfirmimin e pavarësisë së tij. Për shkak të vazhdimin të pranishëm të trupave pushtuese në territorin shqiptar, prerogativa e parë rezultonte ajo më me vështirësi për t’u realizuar, duke paragjykuar/prekur rëndë edhe të dytën. Kjo vështirësi u shpreh qartë edhe në përbërjen e delegatëve që morën pjesë në kongres, ndër të cilët nuk mundën të ishin të pranishëm ata të zonave që kishin mbetur nën kontrollin e ushtrive pushtuese. Në këto rrethana nuk mund të mos merrnin rëndësi organet me karakter përfaqësues, që dolën nga gjiri i Kongresit të Durrësit, pavarësisht rezultateve që arritën të materializojnë. Organi i parë i dalë prej saj, ashtu siç u tha më sipër, ishte qeveria e përkohshme. I dyti, Pleqësia, ishte një klonim i pjesshëm i produktit (të shkallës/rangut të dytë) të Kuvendit të Vlorës. Ndryshe nga homologia e saj pararendëse (Pleqësia e dalë nga Kuvendi Kombëtar i Vlorës) ajo nuk u zgjodh nga Kongresi (Mbledhja Kombëtare), siç ndodhi me Kuvendin Kombëtar të Vlorës dhe funksionet e saj orientuese dhe këshillimore u përcaktuan vetëm në mënyrë të përgjithshme. Asaj i mungonte profili i mirëfilltë i kontrollit, për shkak të pozicionit të varësisë totale nën të cilën ndodhej, ndaj qeverisë (mandati i saj u kushtëzua nga jetëgjatësia e qeverisë, me të cilën ishte e lidhur në mënyrë ekzistenciale dhe funksionale). Kjo e fundit sanksiononte mënyrën sesi ajo do të zgjidhej, duke përcaktuar njëkohësisht edhe Kryetarin, Nënkryetarin dhe Sekretarin²⁶ e Pleqësisë. Paragjykimi dominues, me baza reale, që ekzistonte haptazi për produktin politik të Kongresit të Durrësit²⁷, i kushtëzoi këtij të fundit si cilësinë e produktit që arriti të pjekë, ashtu edhe jetëgjatësinë. Ai nuk arriti të materializojë asnjë produkt kushtetues domethënës e aq më pak përfaqësues: “*Në fakt Pleqësia nuk zhvilloi asnjë veprimtari efektive, sepse nuk arriti as të zgjidhej. (...) Kongresi i Durrësit dhe qeveria përkatëse nuk shënuan në të vërtetë rimëkëmbjen e shtetit shqiptar të pavarur, as Pleqësia nuk mund të quhet një organ përfaqësues*

²⁴ L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucionin e Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 158-159. “Normat e Statutit Organik që kishin të bënin me Asamblesë Kombëtare, në shumë aspekte pasqyronin praktikën kushtetuese të vendeve parlamentare, duke sanksionuar disa parime të njohura si: papajtueshmërinë e përkatësisë në Asamble me nëpunësit e caktuar nga Princi dhe qeveria; verifikimin e mandatit të anëtarëve nga vetë Asambleja; të drejtën e një shpërblimi ditor për anëtarët e Asamblesë gjatë sesioneve (...); domosdoshmërinë e një shumice të cilësuar prej 5/8 për miratimin e ligjeve që ndryshonin kushtetutën; miratimin e rregullores së brendshme nga vetë Asambleja; paprekshmërinë e deputetit, përveçse kur ndjekja penale, për fakte që nuk kishin të bënin me funksionin e tyre, autorizoheshin nga Asambleja”.

²⁵ *Po aty*, f. 159.

²⁶ *Po aty*, f. 161.

²⁷ A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 47.

kombëtar”²⁸. I vetmi aspekt pozitiv i kësaj sipërmarrje mbetet identifikimi i territorit shqiptar në këtë periudhë, me një formë embrionale organizimi shtetëror, por shqiptar (pavarësisht interesave që mbronte, shpesh të dyshimta dhe jokombëtare).

²⁸ *Po aty.*

Kapitulli II°

HAPAT E PARA TË PARLAMENTARIZMIT SHQIPTAR

2.1 Kongresi i Lushnjës; 2.2 Këshilli Kombëtar (Senati); 2.3 Konkluzione: mbi hapin e parë në rrugëtimin drejt parlamentarizmit shqiptar, 1920; 2.4 Këshilli i Dytë Kombëtar (Parlamenti); 2.5 Statuti i Zgjeruar i Lushnjës; 2.6 Konkluzione mbi Statutin e Zgjeruar; 2.7 Rregullorja e Re e Parlamentit, 1923; 2.8 Konkluzione mbi Rregulloren e Parlamentit 1923

2.1 Kongresi i Lushnjës

Paaftësia e qeverisë së dalë nga Kongresi i Durrësit, për të projektuar në mënyrë efikase dhe aktive aspiratat e popullit shqiptar, çuan në mobilizimin patriotik të forcave përparimtare, të cilat në janar të vitit 1920 mbledhën Kongresin e Lushnjës²⁹, duke shpallur njëkohësisht të rrëzuar Qeverinë e Durrësit. Çështjet që kërkonin zgjidhje urgjente shfaqeshin të njëjta me ato të periudhës së Pavarësisë, si në aspektin e brendshëm ashtu edhe në atë të jashtëm. Për shkak të shfuqizimit të traktateve të vjetra, që lufta kishte shkaktuar, përmasat historike të Kongresit të Lushnjës arritën ato të një rishpalljeje të pavarësisë, duke përqendruar përpjekjet e saj më të mëdha, të organizuara, në krijimin e organigramës shtetërore, deri në atë moment inekzistente³⁰. Çështja kryesore mbetej ajo e vetëvendosjes dhe e sovranitetit të jashtëm e të brendshëm. Thyerja me linjën politike të Qeverisë së Durrësit që e thellë dhe kontrasti me vendimmarrjet e saj të mëparshme u shprehën haptazi. Kjo, veçanërisht në lidhje me angazhimet që Qeveria e Durrësit kishte marrë mbi çështjen e protektoratit italian.

Kongresi i Lushnjës u bë shprehje e vullnetit mbarëkombëtar për të ushtruar sovranitetin pa mandate apo protektorate të huaja, në shenjë të pjekjes së kapacitetit vetëvendosës dhe vetërregullues. Ai i dha vendit një kryeqytet të ri (Tiranën), projektoi një shtet laik (të baraslarguar në marrëdhëniet me komunitetet fetare tradicionale)³¹, me frymëzime politike pluraliste dhe me aspirata për barazi përpara ligjit e të drejta humane.

Aspekte kushtetuese të Kongresit të Lushnjës

Kongresi i Lushnjës, Kuvendi Kombëtar (Mbledhje e Përgjithshme Kombëtare) i cili mbarti të njëjtin nivel ambicieje për ngritjen reale të shtetit shqiptar, që shprehu Kuvendi i Vlorës, projektoi në sintoni me profilin e këtij të fundit funksione kushtetuese të mirëfillta. Ndër to, më e rëndësishmja për nga këndvështrimi i fushës sonë të studimit, mbetet ajo e “formës së regjimit” që do të ushtrohej në shtetin shqiptar. Siç dihet, Kuvendi i Vlorës nuk e trajtoi në mënyrë direkte këtë problem, i cili mori formë në shprehjet e Qeverisë së Vlorës, ndërkohë që Statuti Organik i KNK, imponoi një zgjidhje monarkike të ardhur nga jashtë. Mbi formën e regjimit kongresi u shpreh, edhe pse në mënyrë të pjesshme dhe të përkohshme, nëpërmjet aktit kushtetues të quajtur “Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë”. I pari akt kushtetues në miniaturë – produkt i shprehjes së përfaqësimit mbarëkombëtar. Ky akt merrte një rëndësi të veçantë, pasi për herë të parë shpallej si, “*ligja ma e parë e Shtetit, burimi i gjithë ligjeve tjera e pasqyra ku shfaqet i plotë e i padamë vullneti i një populli, i një kombi*”³². Ky ligj themelor apo kushtetues, vendoste për herë të parë sensin e hierarkisë së brendshme të burimeve të së drejtës në Shqipëri. Një rend ky që, siç do të shohim në vazhdim, do të rezultonte shumë i rëndësishëm në formatimin e të drejtës parlamentare (në gjysmën e parë të

²⁹ *Po aty*. “Ky Kongres, ishte në fakt një kuvend kombëtar me karakter përfaqësues dhe plotësisht i ligjshëm për të ndërmarrë akte me karakter kushtetues ...”.

³⁰ Për më gjerë shih: Sh. Sinani, “Një parlament që vetëtiu”, në: K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 5-15.

³¹ G. Cimbalo, *Pluralizmi i besimit dhe komunitetet fetare në Shqipëri*, Naimi, Tiranë, 2013; G. Cimbalo, *Pluralismo Confessionale e Comunità Religiose in Albania*, BUP, 2012, *passim*.

³² K. Floqi, *E Drejta Themelore*, (Parathënia), Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 1.

dekadës) dhe të sistemit parlamentar shqiptar. Vendosej kështu forma e regjimit kushtetues. Forma e Monarkisë/Principatës Kushtetuese (shprehje e preferuar e Fuqive të Mëdha, në lidhje me regjimin politiko-kushtetues shqiptar), njohu një zbehje domethënëse në parashikimet e kësaj karte të Kongresit të Lushnjës edhe pse, jo në mënyrë të drejtpërdrejtë. Ajo *de jure* rezultoi e paprekur, ndërsa *de facto* krijoi premisat për verifikimin/vlerësimin e kapacitetit zhvillues të një republike parlamentare shqiptare, duke përqendruar në duart e ligjvënësit pjesën më të madhe të forcës së pushtetit, gjithnjë brenda kornizës së trashëguar nga vullneti i faktorit ndërkombëtar. Ky regjim rezultonte në teori i përzier (monarki e kufizuar nga kontrolli parlamentar: rezultati final i modelit anglez, në dekadën e dytë të shekullit), ndërsa në praktikë, siç do të shohim, u shfaq si një regjim i pastër parlamentar (modeli amerikan). Fjala e fundit lidhur me formën e regjimit i lihej Asamblesë së ardhshme Kushtetuese, e cila u parashikua të mbledhë fill mbas zgjidhjes së çështjes së sovranitetit dhe krijimit të organigramës shtetërore e funksionimit normal të saj; ajo do të tregonte vullnetin dhe dëshirën themelore të shoqërisë (popullit shqiptar)³³.

Në këtë kontekst, Kongresi i Lushnjës vendosi gurët e parë në themelin e parlamentarizmit shqiptar. Ndër të tjera, ai pati për produkt kushtetues Senatin (Kuvendin parlamentar të quajtur ndryshe “Këshilli Kombëtar”), Qeverinë (Kabinetin) dhe Këshillin e Lartë (Këshillin e Naltë), përveç aktit me natyrë kushtetuese të quajtur Statuti i Lushnjës (Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë). Në këtë të fundit u përcollën në mënyrë të sintetizuar shtyllat themeltare të organigramës së përkohshme shtetërore, duke shtjelluar njëkohësisht në linja të përgjithshme formën e ardhshme të regjimit politiko-kushtetues³⁴.

Në statut u parashikuan në mënyrë esenciale pushtetet kryesore kushtetuese dhe raportimi ndërinstitucional i tyre (liritë politike), ndërsa mbi liritë personale nuk thuhej asgjë³⁵. Ky profilizim i njëanshëm ishte tregues/indikator imediat i gjendjes së emergjencës kombëtare në të cilën dergjey vendi, aq sa trajtimi i lirive personale lihej për një moment të dytë, si detyrë e Asamblesë Kushtetuese (Mbledhjes Kombëtare).

Pozicionimi i tyre (pushteteve) në aksin kushtetues theksoi edhe një herë qasjen e hapur preferenciale për ndarjen e pushteteve sipas modelit perëndimor. Nëpërmjet tyre u mundësua formatimi i organeve të cilat do të ushtronin, në të ardhmen, funksionet e domosdoshme për ekzistencën e shtetit sovran.

Këshilli i Lartë (“Këshilli i Naltë”)

Në parashikimet e Statutit, Këshilli i Lartë ishte organi kolegjal (Kryetari Kolegjal i Shtetit) në majën e hierarkisë së pushtetit (pika V e Statutit), për sa kohë ishte i papërcaktuar mbreti dhe vendi i tij mbetej “vakant”. Me vendosjen/investiturën e Mbretit, Këshilli i Lartë

³³ Për më tepër, mbi natyrën e kartave themelore/kushtetuese, të epokës, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 18.

³⁴ *Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë*, Statuti i Lushnjës (1920).

“I. Këshilla e Naltë detyrohet të pëlqejë (aprovojë) çdo projekt që do t’i paraqitet prej kabinetit, i vërtetuem nga ana e Senatit.

II. Ka të drejtë në kohën e krizës ministrore të zgjedhë një kryeministër për formimin e kabinetit të ri, i cili hyn në fuqi, kur të pëlqehet prej Senatit.

III. Të zgjedhunit e kryetarit të kabinetit, në qoftë së refuzohet prej Senatit tre herë rrjesht, Këshilla e Naltë detyrohet të mbështjellë Mbledhjen e Kombit.

IV. Këshilla e Naltë nuk ka të drejtë me shpërnda Senatin dhe në qoftë së u dalin midis tyre kundërshtime, Mbledhja Kombëtare e përgjithëshme rrëzon Këshillin e Naltë ose shpërndan Senatin.

V. Në qoftë se njeni nga gjymturët e Këshillës së Naltë jep dorëheqjen, tre të tjerat vijojnë në detyrë; në dhançin dorëheqjen dy, Senati do të zgjedhë dy të tjerë.

VI. Me të ardhmen e mbretit në fronin e naltë mbretnor, Këshilla e Naltë njihet vetiu e rrëzuese”.

Shih: http://licodu.cois.it/?page_id=1036.

³⁵ Mbi mënyrën se si kuptohej ndarja ndërmjet lirive politike dhe atyre personale, në atë moment historik, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 32-35.

vlerësohej i shkrirë *ipso facto*³⁶. Ai u shpall organi i regjencës së pushtetit monarkik. E gjithë normativa e shprehur në nivel kushtetues në “Bazat e Kanunores” gravitonte përreth funksioneve të tij. Kjo ishte edhe arsyeja pse akti kushtetues mori emrin e tij (Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë). Këshilli i Lartë luante rolin dhe replikonte funksionet e Kryetarit të Shteti (monarkut/princit) duke mbartur karakteristikat e regjencës, “*pa pasur të njëjtat të drejta dhe privilegje*”³⁷; “... *pozita juridike e Këshillit të Lartë nuk barazohej me atë të monarkut, megjithëse kishte pozitën e regjencës...*”³⁸.

Organi në fjalë kishte strukturë kolegjiale me natyrë ekzekutive, funksion ky i fundit që e ushtronte me anë të qeverisë (kabinetit), pa parashikime kompetencash në fushën legjislative, siç nuk ishte e zakonshme të ndodhte në monarkitë kushtetuese-përfaqësuese të kësaj periudhe (në kundërshtim me frymën e sanksionuar në Statutin Organik). Katër anëtarët e Këshillit të Lartë, të cilët reflektonin përkatësinë fetare përbërëse të popullit shqiptar, i ushtronin funksionet e tyre në mënyrë kolegjiale³⁹. Këshilli i Lartë, kontributin kryesor e shprehte në dekretimin/shpalljen e ligjeve (pa gëzuar kompetencën e bllokimit të tyre)⁴⁰ dhe në formimin e qeverisë. Funksioni i përzgjedhjes së Kryeministrit, i kufizuar vetëm në rastet e emergjencës së shpallur, kushtëzohej nga miratimi i Senatit (Këshillit Kombëtar)⁴¹, i cili mund edhe ta refuzonte për disa herë radhazi përpara se të kushtëzonte/shkaktonte Mbledhjen e Kombit, për të zgjidhur ngërçin institucional-kushtetues⁴². Në kushtet e nevojës, anëtarët e Këshillit të Lartë u zgjodhën nga Kongresi, ndërkohë që zëvendësimi i tyre eventual dhe plotësimi i vendeve të mbetura bosh, mbetej kompetencë e Këshillit Kombëtar (Parlamentit të Parë Shqiptar) të dalë nga radhët e vetë Kongresit të Lushnjës.

Qeveria (“Kabineti”)

Që në hapjen e Statutit të Lushnjës, në pikën 1 të tij, fill pas Këshillit të Lartë, përmendet Kabineti (Qeveria), organ i cili shfaqet menjëherë me funksione ekzekutive dhe mbartës i iniciativës ligjore. Formimi i Kabinetit ishte një ndër aktet e para të Kongresit të Lushnjës dhe i pari në lidhje me formimin/krijimin e organeve kushtetuese. Domosdoshmëria e formimit të tij ishte e kushtëzuar nga nevoja e ngutshme e delegjitimitimit/shfuqizimit të Qeverisë së Durrësit. Kabineti u shfaq menjëherë i lidhur në një marrëdhënie besimi

³⁶ *Statuti i Lushnjës*, Pika 6. Shih: (shih *supra* shënimin [footnote] nr. 34), ose http://licodu.cois.it/?page_id=1036.

³⁷ A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, LUARASI, Tiranë, 2005, f. 333.

³⁸ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 18.

³⁹ A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005, f. 332-333. Indikator i përshtatshmërisë me periudhën e vështirë është edhe parashikimi Statutor sipas të cilit, Këshilli i Lartë ishte i aftë të vepronte edhe me dy anëtarë, në mungesë apo pamundësi të të tjerëve. Sipas parashikimit të pikës 5 të Statutit të Lushnjës. “... pra kërkohej që ky organ të vepronte me përbërje të plotë ose, të paktën, me tre anëtarë. Përfundimi u bë vetëm për periudhën fillestare pas Kongresit, kur u lejua të vepronte edhe me dy anëtarë, ngaqë, në atë kohë, dy të tillë ndodheshin në Konferencën e Paqes në Paris”.

⁴⁰ Shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 52. Një ndër elementet kyçe që sanksiononte, në mënyrë të tërthortë, karakterin parlamentar të regjimit të përkohshëm të parashikuar nga Kongresi i Lushnjës, shpallej që në hapje të tij, në Pikën 1 të Statutit të Lushnjës. Sipas këtij parashikimi Këshilli i Naltë nuk gëzonte një nga pushtetet tipike monarkike të epokës. Atij nuk i njihej as fuqia e “vetos absolute” në momentin final të shpalljes/dekretimit të ligjeve dhe as “vetoja vezulluese” (*suspensif*) si formë më e moderuar e saj.

Shih: (shih shënimin [footnote] nr. 34), ose http://licodu.cois.it/?page_id=1036.

⁴¹ *Statuti i Lushnjës*, Pika 2: “Ka të drejtë në kohën e krizës ministrore të zgjedhë një kryeministër për formimin e kabinetit të ri, i cili hyn në fuqi, kur të pëlqehet prej Senatit”.

Shih: (shih shënimin [footnote] nr. 34), ose http://licodu.cois.it/?page_id=1036.

⁴² *Statuti i Lushnjës*, Pika 3: “Të zgjedhunit e kryetarit të kabinetit, në qoftë së refuzohet prej Senatit tre herë rrjesh, Këshilla e Naltë detyrohet të mbështjellë Mbledhjen e Kombit”.

Shih: (shih shënimin [footnote] nr. 34), ose http://licodu.cois.it/?page_id=1036.

(votëbesimi) dhe përgjegjësie (shkarkimi eventual) me Këshillin Kombëtar (Senatin)⁴³, sipas modelit parlamentarist më të avancuar perëndimor. “*Ne bazë të parimeve të parlamentarizmit, për ndryshimin e qeverisë dhe formimit të saj, kërkohej vendimi i Senatit*”⁴⁴. Pamundësia e zgjedhjes së Kabinetit, parashikohej të fuste në krizë sistemin duke detyruar thirrjen e Mbledhjes së Përgjithshme Kombëtare, për zgjidhjen e kontrastit/konfliktit ndërmjet Këshillit të Lartë dhe atij Kombëtar. Ky eventualitet, pavarësisht gjendjes së rëndë që kalonte vendi, nuk ndodhi asnjëherë, deri në ndryshimin kushtetues të radhës (Statuti i Zgjeruar i Lushnjës). Vetë Kabineti i kryesuar nga Kryeministri Delvina, në formatimin e tij esencial, shprehte qartë situatën e nderë/ngutshme në të cilën ndodhej vendi. Ambiciet e tij nuk shkonin përtej funksionimit minimalist. Ai përbëhej nga pesë Ministri që mbulonin po aq drejtime thelbësore të organizimit shtetëror (Ministria e Brendshme, e Jashtme, e Financave, e Drejtësisë dhe e Arsimit). I kushtëzuar nga situata gjeopolitike që rëndonte në rajon në disfavor të vendit, Kabineti e nisi aktivitetin e tij në pamundësi të ushtrimit të kontrollit tërësor mbi territorin, për shkak të pranisë së trupave pushtuese në Shqipëri. Pikërisht detyra e parë dhe më emergjente, që shtrohej në lidhje me rivendosjen e sovranitetit kombëtar dhe ushtrimin e kontrollit mbi territorin, u bë prerogativa kryesore e aktivitetit të Kabinetit. Atij iu desh të përballej në ditët e para të jetës me presionin madhor të çështjes kombëtare: të pavarësisë dhe të integritetit territorial. Që në raportimin e parë institucional që Këshilli Kombëtar bëri me Kabinetin, i kërkoi këtij të fundit të merrte të gjitha masat e nevojshme për të garantuar pavarësinë dhe për të shtrirë kontrollin në të gjithë territorin, duke punuar njëkohësisht për futjen nën këtë kontroll administrativ të pjesës së mbetur jashtë, për shkak të pranisë së forcave pushtuese. Qeverisë iu desh, pra, të punonte njëkohësisht në shumë fronte e sidomos në dy drejtime: në atë të jashtëm dhe në atë të brendshëm.

Në aktivitetin e tij diplomatik Kabineti ndoqi një linjë të hollë, duke diferencuar sjelljen ndërmjet interesave ballkanike në territoret shqiptare dhe atyre (interesave) italiane. Gjuha e përdorur iu përshtat synimeve që projektoheshin mbi territor. Angazhimi më i madh në këtë fushë shkoi në kundër okupatorëve italianë. Kjo gjithnjë duke mbajtur parasysh ekuilibrat që Fuqitë e Mëdha programonin të ruanin të rajon. Në këtë kuadër, “... nën trysninë e vazhdueshme të qeverisë shqiptare, u bë e mundur që qeveria italiane t’i tërhiqte trupat e saj nga brendësia e territorit shqiptar. Por ato u përqendruan gjatë bregdetit, sidomos në Vlorë, të cilën Italia përpiqej me çdo kusht ta mbante nën sovranitetin e vet, duke pasur edhe mbështetjen e të tëra Fuqive të Mëdha fituese të Luftës”⁴⁵. Mbi çështjen e Vlorës Kryeministri dhe anëtarë të tjerë të qeverisë u thërritën shpesh në Këshillin Kombëtar për të dhënë shpjegime mbi punën e kryer, deri në shpërthimin e revoltës së armatosur, e cila shënoi pozitivisht fatet e mbarë kombit dhe në veçanti të krahinës në fjalë. Në këtë sipërmarrje roli i luajtur nga Kabineti që vendimtar/decisiv pasi me shpërndarjen e Këshillit Kombëtar në përfundimin e sesionit të parë, në prag të kryengritjes, qeverisë iu delegua i gjithë pushteti i nevojshëm për të dhënë mbështetjen e duhur. I njëjti përkushtim iu dedikua edhe ofensivës jugosllave në veri, të nisur në koincidencë me çlirimin e Vlorës, deri në përfundimin e saj.

Me konsolidimin e çështjes së pavarësisë shqiptare dhe pranimin e Shqipërisë në Lidhjen e Kombeve, u thellua beteja tjetër e brendshme për vendosjen e një rendi demokratik përparimtar dhe ngritjen e administratës shtetërore sipas modelit të ri, duke eliminuar gradualisht arkitekturën administrative otomane shumëshekullore. Kjo e fundit ishte një sfidë

⁴³ A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005, f. 334. “Emërimi dhe shkarkimi i qeverisë, si dhe kontrolli mbi veprimtarinë e saj hynte, gjithashtu, në kompetencën e Këshillit Kombëtar. Në rastin e formimit të qeverisë së re, kjo e fundit pas caktimit nga Këshilli i Lartë, ishte e detyruar të merrte votëbesimin nga Këshilli Kombëtar. Kur ky refuzonte votëbesimin, atëherë procedohej për formimin e një qeverie të dytë; kur refuzoheshin edhe dy qeveri të tjera radhazi, atëherë konsiderohej si një konflikt i lindur midis Këshillit të Lartë dhe Këshillit Kombëtar”.

⁴⁴ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 18.

⁴⁵ *Po aty*.

tipike e ekzekutivëve të kohërave të paqes, me anën e së cilës mund të thellohej edhe më tipari parlamentarist i shtetit të ri shqiptar⁴⁶.

2.2 Këshilli Kombëtar (“Senati”)

Kongresi i Lushnjës u mbledh më 21 janar 1920. Në të u përfaqësuan të gjitha krahinat e Shqipërisë, me 50 përfaqësues. Ai zhvilloi punimet nga 28-31 janar 1920 dhe u vetëshpall i shpërndarë më 5 shkurt të po atij viti, duke i përcjellë kompetencat si Mbledhje/Asamble e Përgjithshme Kombëtare (Kuvend Kombëtar), Senatit të zgjedhur prej radhëve të tij, nga ai vetë. Kongresi dhe të gjitha organet kushtetuese të dala prej tij (për shkak të kushteve të emergjencës në të cilat ishte thirrur), kishin për qëllim garantimin e funksionimit të përkohshëm dhe transitor të shtetit, deri sa të mundësohej mbledhja e Asamblesë Kushtetuese, e cila do të sanksiononte përfundimisht vullnetin mbarëkombëtar mbi formën e organizimit të shtetit dhe të qeverisjes⁴⁷. Trupa e përfaqësuesve mbarëkombëtarë në Kongres, shërbeu për të formatuar *ipso facto* organet kushtetuese. Pothuajse të gjithë anëtarët e Këshillit Kombëtar (46 në 50: Senati – 37, Këshilli i Lartë – 4, Kabineti – 6) u angazhuan në detyra funksionale, në organigramën e shtetit të ri. Ndër to, Senati ishte organi në të cilin u derdh e gjithë fryma demokratike borgjeze, me aspiratën e fortë për t’u shpëputur nga e kaluara feudale, që kishte robëruar ambiciet për prosperitet të popullit tonë. Dëshira për të institucionalizuar parlamentarizmin nëpërmjet këtij organi u vu re menjëherë, që me emërtimin e tij. Edhe pse termi i përkiste atij të Dhomës së Lartë⁴⁸ në një parlament me dy dhoma, gjë që nuk korrespondonte me situatën e Dhomës së vetme shqiptare, nëpërmjet tij u shpreh në një farë mënyre ambicia urgjente për të mimetizuar parlamentarizmin e centralizuar nën një regjim në pamje të parë monarkiko-kushtetues. Në vazhdim, korrigjimi i termit në kuptimin morfologjik/leksik që Kongresi vendosi, u bë fillimisht nga Këshilli i Lartë, i cili në letrën përsëritëse të fillimit të punimeve të Senatit e cilësoonte atë, si “të parin parlament të shtetit shqiptar”⁴⁹. Në vazhdim, në mbledhjen e katërt të Senatit, duke u theksuar karakteri i tij parlamentar, u vendos që organi të emërtohej Këshilli Kombëtar⁵⁰. Në këtë mënyrë evidentohet terminologjia vendëse, me profil “fiktiv monarkist” edhe pse për çështje të traditës emërtimi “Kuvend Kombëtar” do të ishte më në linjë me kuvendet historike të popullit shqiptar. Karakteri i theksuar parlamentar u sanksionua nga pozicionimi ekskluziv që Këshilli Kombëtar merrte në marrëdhënie me funksionin ligjvënës. Asnjë organ tjetër kushtetues nuk mund të miratonte ligje apo të pezullonte ose anulonte ligjet e aprovuara nga Këshilli Kombëtar. Po ashtu kontrolli absolut që ushtronte ndaj Kabinetit (qeverisë) dhe vartësia që ky i fundit kishte ndaj tij në nivel “besimi”, e vendoste Këshillin Kombëtar në qendrën gravitacionale të sistemit kushtetues, duke i dhënë mundësinë të ushtronte një presion të veçantë edhe ndaj Këshillit të Lartë, në lidhje me mbarëvajtjen e ekzekutivit. Jo vetëm kaq, por, sipas një interpretimi logjik të doktrinës, për faktin që anëtarët e Këshillit të Lartë u miratuan nga Kongresi dhe në mungesë të këtij të fundit, vendet vakante zgjidheshin nga Këshilli Kombëtar, ky i fundit “... si

⁴⁶ Për më tepër, mbi kapacitetin administrues të Ekzekutivit, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 74-94.

⁴⁷ Për më tepër shih: G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij*, Tiranë, 1988, f. 10-49.

⁴⁸ Senati, i kësaj periudhe, në mbarë kontinentin është Dhoma e vendosur historikisht pranë Monarkut, jo vetëm për shkak të përbërjes aristokrate, por edhe si shprehje e vullnetit të tij absolut. Kjo sigurisht në ato shtete ku nuk ishte shpallur ende regjimi Republikan.

Për më tepër, mbi Senatin italian, shih: A. Brofferio, *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell’unità italiana*, E. Belzini, Milano, 1865-1869, *passim*; C. Bon Compagni, *Della monarchia rappresentativa*, Cotta e Pavesio, Torino, 1848, *passim*; C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia: della politica nella presente civiltà*, Le Monnier, Firenze, 1857, *passim*; G. Briano, *Il Re costituzionale*, Tipografia di Artero e Cotta, Torino, 1856, *passim*; G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, 1980, f. 3-21.

⁴⁹ A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005, f. 333.

⁵⁰ *Po aty; Bisedime të Këshillit Kombëtar*, Tiranë, 1923, f. 7.

rrjedhojë logjike, do të kishte edhe të drejtën e shkarkimit të tyre...”, pavarësisht se kjo nuk ishte e sanksionuar shprehimisht në Statut⁵¹.

Në aksin kushtetues të miratuar nga Statuti i Lushnjës, Këshilli Kombëtar (Senati) shprehte përqendrimin më të lartë të sovranitetit institucional të shtetit të ri shqiptar, duke përqendruar në duart e tij thelbin e pushtetit dhe formën më të lartë të shprehjes së tij.

Këshilli Kombëtar (KK), si organ përfaqësues, i filloi punimet më 27 mars 1920. Ai përbëhej nga 37 anëtarë, të cilët u zgjodhën më 31 janar 1920 nga Kongresi i Lushnjës. Kriteri i ndjekur për përcaktimin e mandateve ishte ai i një deputeti/këshilltari për çdo 20 mijë banorë. I zhvilloi punimet në dy sesione (27 mars 1920 – 27 maj 1920 në 43 seanca/mbledhje dhe 23 shtator 1920 – 15 nëntor 1920 në 27 seanca/mbledhje) dhe u shpërnda institucionalisht ditët e para të dhjetorit 1920. Këshilli i parë Kombëtar ishte programuar *ex tunc*, të ushtronte funksionet e tij deri në mbledhjen e Asamblesë Kushtetuese, akt që do të kushtëzonte shkrirjen e tij, gjë që nuk ndodhi me këtë Këshill Kombëtar. Pavarësisht pushtetit të tij dhe faktit që ishte ushtruesi ekskluziv i pushtetit ligjvënës, duke mos njohur asnjë pengesë në miratimin e ligjeve/akteve normative prej tij (Këshilli i Lartë “*ishte i detyruar të shpallte çdo ligj të parlamentit*”⁵², pika 1 e Statutit të Lushnjës), Këshilli u tregua i vetëdijshëm lidhur me situatën transitorë në të cilën ndodhej vendi, sidomos institucionalisht, deri në shpalljen e kushtetutës përfundimtare. Ai nuk u nxitua t’i hynte punës gjigante të zëvendësimit të legjislacionit otoman në fuqi, por u investua në drejtimin e konsolidimit të institucioneve të reja kushtetuese. Në këtë perspektivë edhe pse jetëgjatësia e tij qe e shkurtër, Këshilli i parë Kombëtar realizoi një veprimtari legjislative të rëndësishme. Rregullorja e tij e brendshme ishte një nga aktet që shërbeu dhe spikati ndër të tjerat, në konsolidimin e frymës kushtetuese parlamentare që përcolli Kongresi⁵³.

Rregullorja e Këshillit Kombëtar – 1920

Në praninë e një statuti kushtetues embrional, produkt si rrjedhojë i situatës emergjente, Rregullorja e Këshillit Kombëtar shërbeu jo vetëm për të institucionalizuar jetën e tij të brendshme por edhe si udhërrëfyes i marrëdhënieve ndërinstytucionale kushtetuese e për më tepër, si një dritare e hapur për plotësimin eventual e të mëtejshëm të kuadrit kushtetues provizor⁵⁴. Në fakt, “*Kjo pikë e Rregullores shërbeu si bazë juridike për plotësimin e statutit të Lushnjës, që u bë nga fundi i vitit 1922 me Zgjerimin e Statutit të Lushnjës*”⁵⁵.

Parashikimi i një rregulloreje të detajuar, pra, vinte në ndihmë të kuadrit kushtetues të pashtjelluar, duke kapërcyer, në këtë mënyrë, funksionet e zakonshme që zhvillonin kapacitetin e autonomisë së institucionit dhe duke kontribuar në zhvillimin e mëtejshëm të panoramës kushtetuese. Duket se rëndësia që iu dha këtij akti normativ shprehej qartë në prioritetin dhe vëmendjen që iu dedikua në marrëdhënie me aktet e tjera të ngutshme, që u miratuan në fazën e parë të punimeve.

Çështja e rregullores dhe e miratimit të saj u shtrua që në ditën e dytë të punimeve të Këshillit Kombëtar. Në të njëjtën ditë u caktua edhe Komisioni për Hartimin e Projektit të Rregullores, i përbërë nga 5 këshilltarë/deputetë⁵⁶, të cilët do të punonin për prezantimin e draftit final. Projekti i rregullores në pjesën më të madhe të tij u mbështet në rregulloret e

⁵¹ L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 163.

⁵² *Po aty*.

⁵³ V. Dedi – Xh. Struga – F. Veizi – M. Shuteriqi, *Dokumente e materiale historike nga lufta e popullit shqiptar për liri dhe demokraci 1917-1941*, Tiranë, 1959, f. 22.

⁵⁴ Paragrafi i dytë i nenit 45 të Rregullores së Brendshme të Këshillit të parë Kombëtar, 1920, recitonte: “për me u pranue proponimi për zgjanimin ose përmiresimin e një nga nyjet e statutit, lypsen dy të tretat e numrit të të gjithë Këshilltarëve”.

⁵⁵ L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 164.

⁵⁶ *Bisedimet e Këshillit Kombëtar*, mbledhja e dytë, 29 mars 1920, f. 6.

parlamenteve evropiane duke u përpjekur të krijojë profile specifike të përshtatshme për realitetin politiko-institucional shqiptar. Ai u prezantua në dy data, ku në këtë të fundit edhe u miratua⁵⁷.

Rregullorja e brendshme përbëhet nga kapituj dhe nene të orientuara në funksion të organizimit dhe veprimtarisë së institucionit. Ajo do të ndiqte, si çdo asamble me funksione legjislative, rrjedhën logjike të krijimit të organeve të domosdoshme për jetën parlamentare (organet udhëheqëse, ato funksionale dhe ato të kontrollit) e më pas do përshkruante mënyrën se si kjo e fundit do të zhvillohej nëpërmjet raportimit funksional të tyre.

Në vazhden e traditës së rregulloreve parlamentare evropiane ajo hapej në dy kapitujt (kaptinat) e parë, duke trajtuar tematikat klasike të zgjedhjes së kryesisë së përkohshme, verifikimin e mandateve dhe zgjedhjen e “Parisë” (Kryesisë) së Këshillit Kombëtar. Në hapje të saj (në nenin 1)⁵⁸, sanksionohej se punimet e Këshillit Kombëtar fillojnë me zgjedhjen e kryetarit, nënkryetarit dhe sekretarit: funksionarë këta “të përkohshëm”, deri në zgjedhjen përfundimtare të tyre, nëpërmjet votimit, pas verifikimit të mandateve. Neni saktësonte *ipso facto* edhe kushtet për zgjedhjen e tyre, të cilat ishin: më i moshuari (dekani), në vendin e “kryetarit të përkohshëm” dhe më i riu në vendin e “sekretarit të përkohshëm”. Neni në fjalë nuk shprehej mbi kriterin e zgjedhjes së nënkryetarit, por presupozohet se kriteri i moshës më të madhe pas Kryetarit vendoste po ashtu edhe zëvendësin e tij. Kjo anomali u kushtëzua me probabilitet të lartë nga fakti që kryetari dhe sekretari i përkohshëm u zgjedhën në mbledhjen/seancën e parë (27 mars 1920), ndërsa Rregullorja e Parlamentit, e cila parashikonte edhe zgjedhjen e nënkryetarit, u miratua një muaj më pas (27 prill 1920). Në fakt në mbledhjen e parë u caktua vetëm kryetari (Mytesim Efendiu) dhe sekretari i përkohshëm (Koço Kota), duke lënë vakant vendin e nënkryetarit (kjo sepse nuk ishte parashikuar ende, ndoshta, angazhimi i kësaj figure institucionale, që në momentin e parë të fillimit të punimeve). Në nenet në vijim të Kapitullit (Kaptinës) të Parë deri në mbyllje të tij, sanksionoheshin mënyrat e procedimit për verifikimin e mandateve nëpërmjet komisioneve përkatëse (nenet/nyjat 3, 4 dhe 5) dhe parashikimi i formimit të kuorumit të domosdoshëm për votimin e “Parisë” së Këshillit (neni/nyja 6)⁵⁹. Kusht i nevojshëm ky i fundit për procedimin lidhur me zgjedhjen definitive të Kryesisë së Këshillit Kombëtar. Në vijim (nenin 3)⁶⁰, saktësohej se me vendosjen e Parisë (Kryesisë) së Këshillit Kombëtar, formoheshin njëkohësisht dy “komisione shqyrtuese” me qëllim certifikimin e mandateve (letërpërfaqësimeve) të këshilltarëve/deputetëve (përfaqësuesve). Replikimi i komisioneve rezultoi i parashikuar haptazi për të shmangur konfliktin e interesit të anëtarëve të komisionit, të cilëve në rastin e një komisioni të vetëm do t’u duhej të shpreheshin edhe mbi mandatin e tyre. Në këtë mënyrë mandatet e anëtarëve të njërit komision mund të shqyrtoheshin nga komisioni tjetër. Puna e komisioneve vazhdonte me komunikimin e mandateve të rregullta nga Komisioni në Kryetari (Parësi/Kryesi) dhe nga ky i fundit në Këshill, duke lënë për rishqyrtim të mëvonshëm mandatet e dyshimta dhe duke kufizuar pjesërisht të drejtën e votës së kandidatëve me mandate të pashpallura⁶¹. Parashikimi

⁵⁷ Projekt-rregullorja e Këshillit Kombëtar u prezantua për herë të parë në datën 7 prill 1920 dhe për herë të dytë dhe të fundit (pasi në këtë të fundit u miratua) në datën 27 prill 1920.

Për më tepër shih: *Bisedimet e Këshillit Kombëtar*, mbledhja e 10-të, 7 prill 1920, f. 24; *Po aty*, mbledhja e 30-të, 27 prill 1920, f. 44.

⁵⁸ *Arkivi Qendror i Shtetit* (më tej: *AQSh*), Fondi 246, viti 1920, dos. 1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 1: “Qysh në çiljen e parë të Këshillit Kombëtar puna ma e parë ka me qen të zgjedhunit të një Kryetari, një nënkryetari dhe një sekretari të përkohshëm, duke u marrë parasysh së kryetarin e zen ma i moshumi dhe sekretar zgjidhet ma i riu”.

⁵⁹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 6: “Kur të jenë të mbledhun shumica e përfaqësuesve të Kombit, atëher mundet me u zgjedh pariya e rregullt e Këshillit”.

⁶⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 3: “Mbasi të zgjidhet pariya e Këshillit, kan me u formue për një her dy komisione shqyrtuese për me shqyrtue letërpërfaqësimet e përfaqësuesve të Kombit. Letërpërfaqësime e pjetarve të çdo komisionit kan me i shqyrtue ata të tjetrit”.

⁶¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 4: “Letërpërfaqësimet që gjinden në rregull i paraqiten prej komisionit shqyrtues Kryetarise e kjo ja njofton Këshillit; ato qi shifen të

në fjalë shprehej në sintoni të plotë me prioritetet e politikës së emergjencës kombëtare në të cilën ndodhej vendi. Verifikimi i mandateve dhe certifikimi i tyre mund të kërkonte kohë, të cilën Këshilli Kombëtar nuk e dispononte. Në këtë mënyrë garantohej vazhdimësia e punës së organit, me kufizimin e vetëm të së drejtës së vetëvotimit për këshilltarët/deputetët e pashpallur.

Më pas, sanksionohej procedimi në rast shkeljesh të certifikuara, përgjatë verifikimit të mandateve, me parashikimin e një relacioni të përpiluar që nga Kryesia e Këshillit i drejtohej Kryesisë së Kabinetit (qeverisë)⁶². Në sintoni me këtë linjë logjike sanksionohej edhe se “nga këshilltarët dorëheqje mundet me dhanë vetëm ai, të cilit i ash shqyrtue zgjedhja; por të dhanmit e dorëheqjes para shqyrtimit nuk i rrexon të drejtat e Këshillit për me ba shqyrtimin mbi zgjedhjen e tij” (neni/nyja 72). Ky parashikim bëhej i rëndësishëm në eventualitetin e formimit të grupimeve politike (ende të pa krijuara) dhe të sistemit elektoral që do të vendosej si model për zgjedhjet e para të lira dhe universale.

Kapitulli i dytë trajtonte zgjedhjen definitive, nëpërmjet votimit, të Parisë (Kryesisë) së Këshillit (kryetarit, nënkryetarit, sekretarit dhe kujdestarit). Në të parashikohej përbërja e saj duke sjellë për herë të parë figurën e re të kujdestarit⁶³ (kuestorit/Questore, figurë kjo e huazuar nga modeli italian), mënyrën e votimit⁶⁴ dhe jetëgjatësinë e mandatit të Parisë⁶⁵. Zgjedhja e Parisë definitive u bë në ditën e dytë të punës së Këshillit Kombëtar (29 mars 1920), ku kryetari dhe nënkryetari u zgjodhën me vota të fshehta. Në të u zgjodh kryetar Xhemal Naipi, nënkryetar Spiro Koleka, sekretar Hilë Mosi dhe kujdestar Xhemal Rruga. Debatimi mbi votimin e dy të parëve dhe jetëgjatësinë e mandatit të Parisë, rezultoi akut/i mprehtë dhe i artikuluar, pasi Rregullorja e Brendshme nuk ishte miratuar ende. Kjo e fundit ishte në përpunim e sipër e për rrjedhojë ishte e ditur së vendimmarrja do të shënonte në mënyrë definitive parashikimet e Rregullores. Diskutimi u përqendrua rreth jetëgjatësisë së mandatit të Kryesisë (Parisë) dhe koincidencës/përputhjes eventuale të këtij me stinët (sesionet) apo legjislaturën e Këshillit Kombëtar (në qoftë se me legjislaturë mund të identifikojmë kohëzgjatjen e papërcaktuar, në fillim të mandatit të Këshillit Kombëtar, i cili ishte i kushtëzuar nga zgjedhja e çështjes së Shqipërisë dhe thirrja e Asamblesë Kushtetuese). Çështja e vendosjes së stinëve (sesioneve) ndeshi, po ashtu, në kontraste të shumta, pasi, sipas frymës kushtetuese të shprehur në Kongres, Këshilli duhej të vazhdonte punimet pa ndërprerje deri në thirrjen e Asamblesë Kushtetuese, për shkak të funksionit të tij transitor. Pavarësisht kësaj, nga votimi i fshehtë, rezultoi se çdo pushim i punimeve të Këshillit do të quhej stinë (sesion) dhe se çdo stinë do të konsiderohej si një mandat i plotë i kryesisë. Për rrjedhojë “me shumicë votash u pranua të bëhen zgjedhjet e kryesisë për çdo sesion”⁶⁶. Kështu u veprua me hapjen e sesionit të dytë, pasi çështja e Vlorës kishte marrë një zgjidhje pozitive dhe fatet e Shqipërisë po shkonin drejt konsolidimit të pavarësisë. Me votim të fshehtë u zgjodhën: kryetar – Dhimitër Kacimbra; nënkryetar – Qazim Koculi; sekretar – Hilë Mosi; kujdestar – Ramiz Daci.

Rregullorja në trajtimin e pjesëve të mbetura dhe në formatimin e tyre ndoqi rendin logjik dhe të zakonshëm të punimeve të çdo parlamenti bashkëkohor. Ajo trajtoi, në vazhdim,

dysshimta, lihen për bisedim në tjetër ditë, por deri sa të vërtetohet rregullsia e tyre, u lihet e drejta që të marrin pjesë në Këshill; vetëm skan të drejtë të japin votën për veten”.

⁶² Po aty. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 5: “Kur vërtetohet së zgjedhja nuk asht ba rregullisht, simbas ligjës, atëhere Kryetarija, duke përmbledhun shkaqet që ka dftue komisjoni e Këshilli, ban një rraport e ia paraqit Kryesijes së Kabinetit për njoftim”.

⁶³ Po aty. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 8: “Parija e Këshillit përbëhet prej një Kryetari, një nënkryetari, një sekretari dhe një kujdestari”.

⁶⁴ Po aty. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 9: “Këta kanë me u zgjedh me vota të mçefta; kjo zgjedhje me anë të kryetarit të përkohshëm i bahet me dijë Kryetarisë së Kabinetit”.

⁶⁵ Po aty. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 10: “Parija e Këshillit ka me mbet në fuqie vetëm për një stinë, do me thanë për gjithë kohën që vazhdojnë mbledhjet e Këshillit deri sa të bahet pushimi i rregullt me vendim të Këshillit”.

⁶⁶ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 26.

formimin e komisioneve dhe të grupeve të punës (si paradhoma të veprimtarisë ligjformuese), marrëdhëniet me Kabinetin, procedimin ligjformues, çështjet e rendit të ditës dhe në mbyllje ato të qetësisë e mbarëvajtjes së punimeve në Këshill.

Formimi i komisioneve u trajtua në kapitullin e 4-t të saj. Në të u vendosën: numri i komisioneve dhe rendi i tyre i brendshëm hierarkik; kushtet (kuorumi) për funksionimin e tyre; afatet e mandatit të komisionerëve; profilet e tyre teknike; komisionet e jashtëzakonshme ose të posaçme dhe në mbyllje parashikimi i relatimit të punës nga komisioni te Kryetari i Këshillit.

Karakterit atipik i Këshillit, i kushtëzuar nga fakti që zgjedhjet për këshilltarët nuk ishin elektorale dhe se formatimi i tij nuk ishte i ndarë në parti apo rryma politike të mirëfillta, influencoi në krijimin e komisioneve. Në komisionet parlamentare të vendeve fqinje, përgjithësisht, ishte funksionale shpërndarja e vendeve në komision sipas ndarjeve/profileve politike (në proporcion të përkatësive partiake) që përbënin Parlamentin dhe në reflektim të përqindjeve të marra në shpërndarjen e mandateve. Kjo, në Këshillin e parë Kombëtar, ishte e pamundur për arsytet që u ilustruan pak më sipër dhe shpërndarja në komisione u bë pa marrë parasysh këtë parim parlamentar. Çështja e komisioneve dhe e komisionerëve u diskutua në koincidence me miratimin e Rregullores së Brendshme dhe u miratua në të njëjtën mbledhje (27 prill 1920), duke u bërë edhe pjesë e saj (Rregullores). Propozimi për katër komisione u aprovua dhe u vendos me parashikimin paralel të komisioneve të veçanta, eventuale/hipotetike, në fushat specifike të çështjeve politike dhe të buxheteve të jashtëzakonshme⁶⁷. Në këtë mënyrë u ndoq modeli francez i ndarjes së Këshillit në komisione. Çdo komision do të udhëhiqej nga një kryetar, i cili do të asistojë nga një sekretar⁶⁸. Kusht për veprimtarinë efektive të komisionit ishte prezenca (kuorumi) të paktën e gjysmës së këshilltarëve/deputetëve komisionerë, pa të cilët komisioni nuk mund të niste punën dhe ta vazhdonte atë: mazhoranca absolute⁶⁹.

Mandati, i këshilltarëve/deputetëve komisionerë, u vendos të ishte dy muaj, pa u specifikuar më tej nëse do të kishte kufizime në ripërtëritjen e mandateve (e drejta e rizgjedhjes në të njëjtin funksion) apo jo⁷⁰. Për vetë numrin e reduktuar të këshilltarëve/deputetëve (37 anëtarë/këshilltarë) dhe për faktin që Këshilli presupozohej të kryente funksione thelbësore dhe embrionale, të tilla që të mund të ishin funksionale dhe mbështetëse ndaj çështjes madhore të kombit, numri i komisioneve nuk mund të ishte më i lartë nga sa u parashikua, ndërsa profilet e tyre duhej të ishin detyruesisht sa më gjithëpërfshirës. Mbi këtë logjikë u vendos që katër komisionet të kishin këto profile dhe përbërje⁷¹: komisioni i administrimit të punëve të brendshme dhe ushtarake (8 anëtarë); komisioni i financave dhe i postë-telegrafëve (8 anëtarë); komisioni i arsimit dhe i botimeve (7 anëtarë); komisioni i drejtësisë, i ankimeve dhe i parashtrësive (7 anëtarë).

Punimet e komisioneve duhej të kishin të gjitha një konvergencë të përbashkët në fazën e tyre finale. Në fund, me mbylljen e përgatitjes së raporteve, komisionet duhej t'ia paraqisnin punën e kryer Kryesisë së Këshillit, *“e cila një ditë para se të bisedohet çashtja në Këshill, u ndan nga një kopje të gjithë Këshilltarëve”* (neni/nyja 16 i Rregullores së

⁶⁷ *AQSh*, Fondi 246, viti 1920, dos.1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 15: “Për çështjet politike e për bugjetet të jashtëzakonshme ka me u formue një komision i posaçëm”.

⁶⁸ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 11: “I tanë Këshilli Kombëtar ka me u nda në katër komisjone. Për çdo komisjon ka me u zgjedh një kryetar dhe një sekretar”.

⁶⁹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 12: “Pa u mbledh së paku gjysma e misave të çdo komisioni, ky smundet me veprue”.

⁷⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 13: “Personet e komisjoneve do të zgjidhen për çdo dy muej”.

⁷¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni (Nyji) 14: “Komisjonet e përmendun kan me u nda kesodoret:

Komisjoni për punë administrative të mbrendëshme e ushtarake;

“ “ “ të financave e të postë-telegrafave;

“ “ “ t’arsimimit e punvet botore, etj;

“ “ “ të Drejtësisë për ankime e parashtrësia gjithfarësh”.

Brendshme). Në aspektin historik mandati i Komisioneve të para koïncidoi tërësisht me atë të sesionit të parë, pasi në 27 maj, Këshilli vendosi pushimin e punimeve. Me fillimin e sesionit të ri (i dyti dhe i fundit për KK), sipas Rregullores duhej të zgjidheshin anëtarët e rinj të komisioneve, por kjo u kundërshtua me motivimin se komisionet nuk funksionuan përgjatë sesionit të parë dhe nuk arritën të konsumojnë produktin e punës, mbi bazën e të cilës do të ishte i justifikuar rotacioni, sipas frymës së parimit të sanksionuar në Rregullore. Në fakt, prioriteti i çështjeve të konsolidimit të pavarësisë dhe të integritetit të territoreve të vëna në rrezik nga zhvillimet e luftës së madhe, nuk krijuan terrenin e duhur dhe të nevojshëm për një stabilitet politik të tillë që të mundësonte veprimtarinë normale parlamentare. Komisionet realisht nuk kishin funksionuar dhe nuk kishin pjekur produktet e punës së tyre. Në këto rrethana, përbërja e komisioneve të sesionit të parë u ruajt edhe në sesionin e dytë. Përgjatë këtij të fundit veprimtaria e tyre u ushtrua normalisht dhe ndër to spikatën punimet e komisionit të financave dhe të drejtësisë, fusha në të cilat nevojat efektivisht ishin edhe më të ngutshme.

Thelbi i procedimit ligjformues dhe i të gjithë aktivitetit thelbësor parlamentar u shtjellua në kapitullin e 5-të të Rregullores: “Shqyrtimi mbi Ligjet”. Në të u sanksionuan procedurat përkatëse të miratimit të ligjeve, nga hallka e parë e iniciativës dhe e propozimit deri në momentin final të votimit dhe të miratimit të tyre. Neni i parë i kapitullit (neni/nyja 18) edhe pse në mënyrë ta patheksuar mjaftueshëm, përbalhte për herë të parë konceptin e funksionit të iniciativës ligjore të Kabinetit (qeverisë) dhe të drejtën e Këshillit Kombëtar për t’u informuar mbi iniciativën ligjore, paralelisht me komisionin kompetent. Ai shprehej se, me mbërritjen e aktit ligjor prej Kryesisë së Kabinetit në Këshill, mbasi akti të ishte konsultuar/lexuar nga Kryesia, me kërkesën e Këshillit, i shpërndahej nga një kopje këshilltarëve/deputetëve, duke iu përcjellë paralelisht komisionit përkatës⁷². Më pas, sanksionohej koncepti i iniciativës së brendshme ligjore të Këshillit, duke parashikuar se për këtë nevojitej iniciativa e “*nji apo disa këshilltarëve*” dhe përgatitja e “*parashtrësës*” (propozimit/iniciativës) përkatëse. Në këtë mënyrë parashikohej sistemi i binarit të dyfishtë në fushën e iniciativës ligjore. Ky funksion i njihej si Ekzekutivit ashtu edhe Legjislativit.

Iniciativa ligjore, pasi miratohej prej Këshillit, i kalonte “*komisjonit qi i përket*”. Mbas kthimit nga Komisioni në rast se aprovohej me shumicë votash nga Këshilli “*e përcjellun nga nji raport i paraqitet këjo ligje Kryesies së Kabinetit*”⁷³. Për shqyrtimin e projektligjit, pavarësisht nga vinte iniciativa ligjore, lihej një afat pesëditor, nga momenti i shpërndarjes së kopjes për diskutim⁷⁴.

Më pas, me një përshkrim “bujar/të bollshëm”, theksi vihej në iniciativën ligjore individuale të “*çdo Këshilltari/Deputeti*”, gjatë procedimit *in itere* të një projektligji në komision. Këtu, këshilltari/deputeti, pasi të kishte studiuar projektligjin dhe përpara se ky i fundit të dilte nga komisioni, mund t’i paraqiste/parashtronte komisionit përkatës një mendim nëpërmjet Kryesisë së Këshillit. Në rastin kur mendimi i tij nuk ishte marrë në konsideratë, atij i njihej e drejta të zhvillonte/shtjellonte mendimin e tij përpara Këshillit e të kërkonte votimin e

⁷² *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 18: “Çdo fare aktligje qi vjen prej Kryesies së Kabinetit në Këshillet, mbasi të këndohet prej Kryesies, shkresa qi përcjelle aktin, në qoftë së kerkohej prej Këshillit, të këndohet akti, atëhere Kryetari i Këshillit, si u dane ma parë, nga nji kopje gjith Këshilltarvet, ia paraqet komisjonit ci i përket”.

⁷³ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 19: “Për t’u ndryshue nji ligje qi ndodhet në fuqie a për t’u vue në veprim nji ligje e re, asht nevojë qi të jepet ma parë, një parashtrësë preje nji apo disave Këshilltare mbi këtë qëllim e mandaj, mbasi të pranohet prej Këshillit, i paraqitet komisjonit qi i përket; e si të kthehet nga komisjoni, në qoftë së pranohet në shumicë zanash, atëhere e përcjellun me një raport i paraqitet kejo ligje Kryesies së Kabinetit”.

⁷⁴ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 21: “Për me e bisedue në Këshill nji aktligj, duhen së paku pes dit përpara t’u dahet Këshilltarvet nga nji kopje për studim (përpose, bajne ato qi jan jan të ngutshme)”.

tij⁷⁵. Në zhvillim të kësaj fryme iniciuese që mbështeste mendimin alternativ, neni i radhës artikulonte më tej mundësinë e mbrojtjes së mendimit ndryshe, madje edhe përpara vetë komisionit kompetent⁷⁶. Rezultatet e punës së komisionit i shpërndareshin për studim këshilltarëve në mënyrë që këta të mund të zhvillonin opinionet e tyre, përpara votimit⁷⁷.

Në nenet mbyllëse të Kapitullit, sanksionohej modeli i diskutimit dhe i votimit. Përpara se të hidhej në bisedime (diskutime), projektligji miratohej në parim dhe në rast rezultati pozitiv bisedohej “dy herë” për çdo nen. Dispozitat në fjalë nuk shpreheshin mbi skadencat dhe seancat në të cilat këto do të zhvilloheshin: në qoftë se do të zhvilloheshin në seanca të ndryshme apo jo. Sipas këtij modeli (francez), projektligjet duhej të merrnin konfirmimin paraprak, nëpërmjet votës “pro” të Këshillit, përpara se të niste diskutimi i detajuar i tyre dhe votimi përkatës⁷⁸. Pasi votoheshin në parim, ato mbeteshin të diskutoheshin rishtas, më pas, nen për nen⁷⁹. Nga mënyra klasike e votimit të ligjeve nen për nen, bënte përjashtim vetëm ligji për buxhetin, i cili vihej në votë për çdo Kapitull/Kaptinë. Kjo ishte logjike, për çështje të ekonomizimit të kohës së punimeve, pasi artikulli dhe vëllimi i këtij ligji ishte i tillë sa mund të kërkonte një sforco gjigante, nëse do të diskutoheshin dhe do të votohej për çdo nen.

Mos votimi ose rrëzimi i një akti apo projektligji, shkaktonte një periudhë “karantine” dymujore, për të, që do të thotë se duhej të kalonin dy muaj, përpara rikandidimit, që projektligji i rrëzuar të mund të paraqitej sërish për aprovim, apo për ndryshime eventuale (neni/nyja 20).

Votimi i akteve apo projektligjeve bëhej në dy mënyra: “fshehtëzi” dhe “sheshazi”. Votimi i fshehtë zhvillohej nëpërmjet një procedure në të cilën këshilltarët depozitonin në mënyrë anonime votën e tyre, duke shprehur edhe mendimin e tyre mbi çështjen që votohej⁸⁰. Ndërkohë që votimi i hapur bëhej nëpërmjet ngritjes së duarve, mbi çështjet e thirrura në votimin pro dhe kundër ose me anë të letrave me ngjyra të ndryshme, sipër të cilave rezultonin emrat e këshilltarëve/deputetëve. Letra e bardhë identifikonte votën “pro”, ndërsa ajo e “zezë” votën kundër⁸¹. Kuorumi i nevojshëm për të vendosur mënyrën e votimit luhatej/varionte nga 5 vota “pro” të këshilltarëve/deputetëve për miratimin e votimit të hapur, në votat “pro” të shumicës për miratimin e votimit të fshehtë. Të dyja format e votimit të parashikuar ishin modele tashmë të konsoliduara të së drejtës parlamentare evropiane. Ato ndiqnin modelin rregullues të aksit franko-belgo-italian. “Loji i shumicës” së nevojshme për miratimin e votimit të fshehtë nuk ishte i specifikuar, duke lënë vend për të presupozuar, në këtë rast, se për miratimin e saj mjaftonte shumica e thjeshtë. Ky i fundit (votimi i fshehtë) ishte i parashikuar gjithmonë në rast votimi për “*zgjedhje personash në Këshillet a në komisjon*” (neni/nyja 40). Në eventualitetin kur votat pro dhe kundër do të rezultonin të barabarta në numër, “*atëhere*

⁷⁵ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 22: “Çdo Këshilltar mbasi të këtë studjue një çashtje, mundet, para së të dalë kjo nga komisioni, me ane të Kryesies së Këshillit t’i parashtrij një mendim komisionit e kur të qitet prej komisionit në Këshill, në qoftë se nuk asht marrë parasysh mendimi i tij, ka të drejtë të lypit t’ë zhvillojë mendimin e tij para Këshillit e të kërkojë qi të vihet në votim”.

⁷⁶ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 23: “Ata qi duen të bajn ndryshime, kan të drejt të zhvillojnë mendimin e tyne dhe përgjesisht para komisionit”.

⁷⁷ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 24: “Parashkresa qi përcjellë aktet e kryeme nga komisionet, një ose dy ditë ma parë dahet në kopje ndër Këshilltaret për t’u marrë në studim”.

⁷⁸ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 25: “Përpara se të vihet në bisedë ligja, këndohet parashtrisa e, në qoftë se kjo spranohet, atëhere ligja kujtohet e rrexueme. Në u pranofte parashtrisa, atëhere ligja këndohet e bisedohet nyj mbas nyji”.

⁷⁹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 26: “Çdo ligj duhet me u bisedue dy herë, pose ligjevet lokale”.

⁸⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 38: “Kur bahet votim i meshehet, në një arke të mbyllet shtihen votat pa nënshkrim e vetëm tue kallzue mendimin e secilit mbi çashtjen qi vihet në vote”.

⁸¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 37: “Votimi bahet dy mënyrësh: 1. i mshhtë; 2 sheshazi. Votimi sheshazi bahet ose me të ngritun të duervet ose me letra të bardhe e të zeze, ku janë të shtypme emnat e Këshilltarëvet të Kombit; për diftim pranimin përdoret letëra e bardhë e për mospranim letra e zezë”.

vota e kryetarit numërohej për dy”. Ky parashikim, në mënyrë të pashprehur, e privonte kryetarin nga prerogativa e votës së fshehtë, pasi në rast barazimi të certifikuar, në votimin e fshehtë, ai duhej të shpallte votën e tij për të vendosur fatin final të votimit.

Një kuorum i rëndësishëm për zhvillimin e jetës parlamentare ishte edhe ai që lejonte hapjen/funksionimin e tij: “*Këshilli hapet kur të jenë një ma tepër së gjysma e të gjithë këshilltarvet, qi ndodhen në Këshill. Në qoftë së vetat ndahen gjysash, atëhere vota e kryetarit numërohej për dy*” (neni/nyja 43). Përkufizimi i nenit rezultoi në paqartë apo konfuz në lidhje me identifikimin e kuorumit, pasi nuk e identifikon në mënyrë të qartë atë, ose të paktën kështu rezultoi në nivel morfologjik gjuha zyrtare e kohës. Parashikimi në fjalë duket se i referohet shumicës absolute (50%+1 e deputetëve me të drejtë vote), ndërsa shprehja: “... e gjithë këshilltarvet qi ndodhen në Këshill”, të bën të mendosh për shumicën e thjeshtë (50%+1 e deputetëve të pranishëm, në momentin e votimit).

Mënyrat e votimit, në vartësi të rëndësisë që tematikat dhe profilet e votuara reflektonin, ishin dy: me shumicë të kualifikuar (2/3 e votuesve) dhe absolute (50%+1 të deputetëve të Këshillit)⁸². Rregullorja në nenin/nyjën 45 të saj sanksiononte në mënyrë të detajuar rastet në të cilat parashikohej mazhoranca e kualifikuar (2/3) e këshilltarëve votues dhe mazhoranca e kualifikuar e këshilltarëve/deputetëve me të drejtë vote⁸³. Në këtë rast dispozita në fjalë tregonte se dinte të bënte, në mënyrë të qartë, dallimin ndërmjet mazhorancave që ngriheshin mbi numrin e votuesve në total (anëtarëve me të drejtë vote) dhe atyre që ngriheshin mbi numrin e votuesve të pranishëm (mazhoranca e thjeshtë).

Rëndësi të veçantë në funksionimin e Këshillit Kombëtar merrte detyrimisht edhe organizimi i punimeve dhe i diskutimeve, pasi nëpërmjet tyre do të konkretizohej i gjithë aktiviteti parlamentar. Në to do të materializoheshin “*etapat më të rëndësishme të debatit legjislativ, ku deputetët e mbledhur në sallën e Kuvendit do shprehnin vullnetin kombëtar, diskutonin dhe merrnin vendime të detyrueshme*”⁸⁴. Ky procedim me natyrë politike kërkonte një rregullim paraprak teknik, i cili nuk mund të mos gjente shprehje në Rregullore. Ai gjeti një trajtim të gjerë në Kapitullin 10 (i përbërë nga 12 nene/nyje), nën rubrikën “*Mënyra e fillimit të bisedimevet në Këshillin Kombëtar*”. Në nenin hapës të kapitullit në fjalë, sanksionoheshin funksionet kryesore të Kryetarit të Këshillit në aspektin e drejtimit të punimeve, të hapjes së tyre, të zbatimit të rregullores, mbajtjes së rendit e qetësisë së brendshme institucionale etj.⁸⁵. Nga parashikimet e këtij neni edhe pse në mënyrë të deduktuar, del ndër të tjera edhe funksioni i interpretimit të Rregullores prej Kryetarit të Këshillit, funksion ky shumë i rëndësishëm dhe qendror në jetën parlamentare.

Më pas sanksionohej funksioni i rëndësishëm i sekretarit në aktivitetin parlamentar: ai i mbajtjes dhe i administrimit të procesverbaleve etj., në të cilin do të pasqyrohej pjesa më e madhe e aktivitetit institucional dhe që do të certifikohet në fund edhe me firmën e Kryetarit⁸⁶. Në këtë procedim parashikohej që procesverbali i seancës pararendëse, momenti kyç i pasqyrimin të punimeve, të lexohej nga sekretari dhe të miratohej nga Këshilli. Neni përkatës

⁸² *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 44: “Përveç çashtjevet qi lypin dy të tretat e votave, gjith çashtjet tjera në Këshill vendosen me një vot ma tepër nga gjysmit e Këshilltarëvet qi ndodhen në Këshill. Në qoftë së votat ndahen gjysash, atëhere vota e kryetarit numrohet për dy”.

⁸³ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 45: “Për me u marrë parasysh një ankim i bamë kundër një ministri ose për me u marrë si i pandehun një nga Këshillaret, duhe të jene së paku dy të tretat të votave të Këshilltarvet të ndodhun në Këshill; për me u pranue proponimi për zgjanimin ose përmirësimin e një nga nyjet e statutit, lypsen dy të tretat e numrit të gjithë Këshilltarëvet”.

⁸⁴ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 32.

⁸⁵ *AQSh*, Fondi 246, viti 1920, dos.1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 46: “Te cilunit e Këshillit, drejtimi i bisedimit, të mbajtunit e rregullavet të shenume në rregullore të mbrendëshme e të mbajtunit të qetsisë në Këshillët, i përket Kryetarit”.

⁸⁶ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 47: “Sekretari detyrohet të mbajë në rregull procesverbalet; sekretari në çdo mbledhje këndon procesverbalin e mbledhjes së kalueme e, si të pranohet ky nga Këshilli, nënshkruhet nga Sekretari i asaje dite”.

nuk specifikonte mënyrën se si procesverbali do të miratohej nga Këshilli, duke lënë kështu një dritare të hapur për interpretime të ndryshme. Në çdo rast “*procesverbalet e Këshillit çpallen me anë të gazetës zyrtare*” (neni/nyja 58).

Në vazhdim fokusi kthehej te funksionet drejtuese, udhëzuese, ndëshkuese dhe zbatuese/ekzekutive e interpretuese (të Rregullores), të Kryetarit dhe të Kryesisë së Këshillit. Po ashtu, ai përqendrohej te marrëdhënia funksionale që ndërtohej ndërmjet këtyre të fundit, këshilltarëve dhe ministrave, për mbarëvajtjen e punimeve. Kryetari i komunikonte Këshillit të gjitha shkresat që i ishin drejtuar këtij të fundit, përpara se të hapte rendin e ditës së çdo seance⁸⁷. Ai u jepte të drejtën e fjalës këshilltarëve/deputetëve, duke i lejuar të flisnin eventualisht edhe nga vendi, sipas rastit dhe në ndjekje të procedurave të parashikuara⁸⁸. Nga sa rezulton, disiplinimit të punimeve i dedikohej një vëmendje e veçantë, në mënyrë që të garantohej efënca e tyre. Norma në fjalë rezulton e huazuar nga modeli italian, në cilin identifikohet në detaj mënyra se si do të ushtrohej e drejta e fjalës.

Rregullorja e Këshillit – 1920, e merrte nën shqyrtim çështjen e disiplinës si në aspektin procedural të punimeve parlamentare ashtu edhe në aspektin material të saj.

Në funksion të ruajtjes së qetësisë së brendshme dhe të zhvillimit normal të punimeve, Kryetari mund t’u jepte vërejtje këshilltarëve, mund të pezullonte për pak kohë mbledhjen ose të mbyllte seancën, duke shtyrë punimet në ditën e nesërme, nëse situata paraqitej vështirësisht e kontrollueshme edhe pas marrjes së masave të mësipërme⁸⁹. Pas funksioneve të parashikuara për Kryetarin, dilnin në pah, duke ndjekur të njëjtën linjë logjike, edhe funksionet dhe detyrat e Kryesisë. Ajo, në mbështetje të aktivitetit të Kryetarit, mund t’u tërhiqte vëmendjen këshilltarëve në qoftë së dilnin jashtë objektit të bisedimeve⁹⁰ ose mund të jepte leje për diskutime mbi çështje që ishin jashtë rendit të ditës, fill “*mbas shpjegimevet qi jepen prej një minister ose një zavendesi i tij ...*”⁹¹. Kryesia mund të vendoste gjithashtu, që të vihej në votë shpallja apo jo e përfundimit të bisedimeve të Këshillit, që ishin zhvilluar me dyer të mbyllura⁹².

Aktorët e tjerë, jo më pak të rëndësishëm, të jetës parlamentare ishin këshilltarët/deputetët dhe ministrat. Aktiviteti i tyre parlamentar ishte i kushtëzuar të zhvillohej brenda kornizës së parashikuar nga rregullorja e institucionit. Këshilltarët për të ushtruar të drejtën e fjalës në Këshill duhej të merrnin gjithnjë lejen e kryetarit dhe t’i përmbaheshin rregullave, duke folur në vendin e përcaktuar dhe për kohën e duhur (shih: shënimin 88/neni 49). Ata “*do të marrin fjalën simbas rendit, qi e ka lyp e asht shenjue*”(neni/nyja 50), duke iu përmbajtur “*çashtjes së bisedimit*”(neni/nyja 53). Në rast se diskutimi i tyre kapërcente çështjen objekt të rendit të ditës dhe për këtë arsye merrnin vërejtje nga Kryesia e Këshillit. Ata

⁸⁷ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 48: “Përpara së të fillojë Këshilli nga urdhëni i ditës, Kryetari i njofton Këshillit gjith shkresat qi i janë drejtue Këshillit”.

⁸⁸ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 49: “Asnji nga Këshilltarët s’mund të flasë para së të marrin lejen nga Kryetari; ai qi merr lejen e don të flasë, duhet të veje në vendin e shquem; me lejen e Kryetarit mund qi të flas nga vendi, ku rri tue u çuem në kambë; fjala duhet ti drejtohet gjithmonë kryesisë”.

⁸⁹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 55: “Kur ndodh në Këshillet ndonji potere, kryetari së pari u heqë verejtien e, në mos pushofte potera, ngrihet në kambe dhe e pushon mbledhjen për një kohe gjymes ose një ore. Në qoftë së potera përsëritet edhe pas këtij pushimi, atëhere Kryetari e le të cilunit e Këshillit për në ditë të nesërme”.

⁹⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 53: “Kur një Këshilltar del jashtë çashtjes së bisedimit, kryesija i heq verejtjen. Për verejtjen qi iu ba nga ana e kryesisë, ska të dreje të kundeshtojë. Kur një Këshilltari dy here rresht i hiqet verejtja, ndalohet përnjheri qi të flasi përmbi ate çështje, por i ruhet e drejta qi të hidhet në votim”.

⁹¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 52: “Mbas shpjegimevet qi jepen prej një minister ose një zavendesi i tij, me lejen e kryesisë mund qi të mbahen fjalë dhe mbi çashtje qi janë jashtë urdhenit të ditës”.

⁹² *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 56: “Bisedimet e Këshillit bahen me dyere të mbyllta kur të lypet prej një ministri ose prej Këshilltarvet e të fitohet me shumicën e votavet. Si merr fund bisedimi, vihet në vote prej anes së kryesisë të cpallunit a jo të përfundimevet të bisedimit”.

nuk mund ta kundërshtonin vërejtjen. Me vërejtjen e dytë mbi shmangien e argumentit humbnin të drejtën e fjalës. Ndryshe nga modeli italian, nuk parashikohej e drejta e apelimit të vërejtjes dhe e përfshirjes së Këshillit nëpërmjet votës në vlerësimin e kësaj vendimmarrjeje.

Ishte njëkohësisht e ndaluar ndërprerja e fjalës, fyerja e folësit apo e kolegëve dhe prishja e rregullit të Këshillit⁹³. Vetëm ministrat dhe zëvendësit e tyre, për vetë faktin se nuk ishin pjesë e organigramës së Këshillit/Kuvendit, mund të flisnin përjashtimisht “*pa ndjek rendin*” e ditës.

I njëjti parashikim ishte i vlefshëm edhe për “*antarët/misët e komisionit qi kan paraqit ndonji parashtrësë*”⁹⁴.

Prania e këshilltarëve/deputetëve gjatë zhvillimit të punimeve të Këshillit ishte po ashtu e sanksionuar në mënyrë të artikuluar. Ata nuk mund të largoheshin pa marrë leje. Në rastet kur kjo ndodhte, penaliteti i parashikuar ishte ndërprerja e shpërblimit/rrogës. Në këto rrethana konsideroheshin të “*larguem nga detyra pa leje*” këshilltarët të cilët mungonin katër ditë rresht në Këshill apo në komisionin përkatës⁹⁵.

Në mbyllje të Kapitullit sanksionohej instituti i rëndësishëm i rendit të ditës (“*Urdhëni i Ditës*”)⁹⁶ dhe i programimit të punimeve të radhës⁹⁷. Dispozita përkatëse nuk shprehej, në mënyrë direkte mbi natyrën e rendit të ditës, edhe nëse ai ishte i ngurtë (modeli italian) apo fleksibël. Mbi këtë pikë, do të shohim se flisnin më shumë nenet e tjera, të cilat projektonin natyrën e tij të butë/fleksibël (lehtësisht të ndryshueshme). Siç do të shohim në vazhdim, gjatë analizës së modelit italian, konsideroheshin të ngurtë rendet e ditës, për ndryshimin e të cilëve kërkohej një mazhorancë e kualifikuar, ndërsa të butë apo fleksibël ata që ndryshoheshin lehtësisht me mazhoranca të thjeshta apo pa pasur nevojë fare që çështja të shtrohej për miratim në Asamble.

Siç u theksua *supra* (më sipër), Kongresi i Lushnjës derdhi, nëpërmjet parashikimit institucional të formimit të Këshillit Kombëtar (Parlamentit të parë shqiptar), të gjithë ambicien e tij progresiste për të krijuar bazat e parlamentarizmit shqiptar. Këtë frymë Këshilli Kombëtar e mori në trashëgimi, me shpërndarjen e Kongresit, për ta kristalizuar më pas në Rregulloren e tij të parë. Në mungesë të parashikimeve kushtetuese/statutore direkte, të Statutit të Lushnjës, pra të një kornize pararendëse të nivelit hierarkik-sipëror, Këshilli u gjet i lirë të shprehej mbi argumentin, në Rregulloren e tij, duke sanksionuar “*ushtrimin e kontrollit parlamentar mbi veprimtarinë e qeverisë dhe të përgjegjësisë së saj përpara Këshillit, ç’ka përbën thelbin e sistemit parlamentar*”⁹⁸. Rregullorja i dedikoi dy rubrika çështjes, përkatësisht në Kapitujt/Kaptinat 5 dhe 6. Nën rubrikën e kapitullit 5, të titulluar “*Mënyra e të lypunit shpjegime nga Kabineti*”, sanksionohej në nenet përkatëse: kërkesa e Këshillit për paraqitjen e ministrit apo ministrave; shpjegimet e këtij apo këtyre (apo zëvendësve të tyre) përpara

⁹³ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 54: “Me ia pre fjalën tjetrit, me folë kundër personit e me prish rregullen e Këshillit, janë të ndalueme”.

⁹⁴ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 51: “Për çdo çashtje qi vihet në bisedë, duhet të flasin shkambimisht përkrahsit e kundërshtaret; vetëm ministrat, zavendësit e tyne, misët e komisionit qi kan paraqit ndonji parashtrësë munden me folë pa ndjek rendin”.

⁹⁵ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 59: “Çdo Këshilltar, për t’u largue nga qendra, duhet q’i të marri leje nga Këshilli; por, kur shkaku asht i ngutshem, me ane të një shkrese, ja njofton kët kryesisë, e cila ia ban me dijt Këshillit. Kush shkon pa leje ose e kalon kohen e lejes, për ditët e mungesës, i pritret rroga. Kur dikushi nga Këshilltarët nuk vjen në Këshillet ose në komisionet katër here rresht, numrohet si i larguem nga detyra pa leje. Kur mungesat e përmendme bahen pa ndonji arsye, pose të ndalunit të rrogës n’ato dit, u cpallet edhe emni i tyne me ane të gazetës zyrtare”.

⁹⁶ Mbi caktimin e rendit të ditës si kompetencë e Kryetarit shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 69.

⁹⁷ *AQSh*, Fondi 246, viti 1920, dos. 1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 57: “Në mbarim të çdo kuvendi, caktohet dita e ora e ciljes së tjetër dhe urdheni i ditës. Kejo varte e cpallet me ane të gazetës zyrtare”.

⁹⁸ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 31.

Këshillit dhe rithirrja eventuale në rastin kur shpjegimet nuk ishin vlerësuar të mjaftueshme/vlefshme.

Kërkesa për të marrë shpjegime nga Kabineti/qeveria (ministri përkatës), parashikohej të niste me iniciativën e një apo disa këshilltarëve të cilët, ia paraqisnin kërkesën Kryesisë së Këshillit. Kjo e fundit ia lexonte kërkesën Këshillit për ta informuar mbi të dhe më pas e vendoste për votim, pa parashikuar mundësinë e debatit/diskutimit mbi çështjen. Pra, leximi kishte thjesht funksione informuese pa dhënë mundësi të mëtejshme debati mbi argumentet që përcilleshin në kërkesë. Në qoftë së me shumicën e votave (edhe këtu nuk specifikohet kuorumi i shumicës së kërkuar), propozimi pranohej, atëherë parashikohej që Kryesia e Këshillit të përcillte kërkesën për paraqitje, duke saktësuar edhe ditën dhe orën e mbledhjes⁹⁹. Përcaktimi i ditës dhe i orës nga Këshilli, ishte një tregues tjetër i rëndësishëm i qasjes së pastër parlamentariste të frymës së Rregullores. Në vendet e tjera fqinje me profile të konsoliduara monarkiste, ishte qeveria ajo që vendoste se kur të paraqitej në Parlament për të dhënë shpjegimet e kërkuara. Me paraqitjen e ministrit apo të zëvendësit të tij dhe dhënien e shpjegimeve përkatëse, fjala i jepej këshilltarit/deputetit ose përfaqësuesit të grupit ftues të deputetëve që e kishin kërkuar këtë, në mënyrë që të kërkonte sqarime të mëtejshme apo për të saktësuar eventualisht motivin e thelbit të ftesës, në rast se ky nuk ishte kuptuar dhe për rrjedhojë, përgjigjja ishte dhënë jashtë teme. Me ezaurimin e kësaj faze, më pas, mund të merrnin pjesë në diskutim, sipas dëshirës dhe përfshirjes në “*çashtje*” edhe këshilltarët e tjerë¹⁰⁰. Në rastin kur shpjegimet vlerësoheshin të mjaftueshme, çështja mbyllej. Në të kundërt, riniste i njëjti *iter* procedural i thirrjes së parë, për rithirrjen e ministrit apo ministrave¹⁰¹.

Në vazhdim të trajtimit të tematikës së marrëdhënieve me Kabinetin/qeverinë, Kapitulli i 6-të, trajtonte në një nen të vetëm *iter*-in procedural të “*Ankimeve kundër ministrave*”. Ankimimi kishte për bazë juridike të aktivizimit/nisjes së tij, fyerjen ndaj një këshilltari/deputeti, të konsumuar nga një anëtar i Kabinetit (ministër). Akti nevojitej të dokumentohej dhe të depozitohet me shkresë pranë Kryesisë së Këshillit, nga këshilltari i fyer. Me depozitim të aktit, Kryesia i linte detyrimi që t’ia përcillte atë “*nji Komisioni*” brenda tri ditëve. Në këtë nen nuk rezultonte qartë nëse komisioni kompetent do të ishte i krijuar *ad hoc* apo do të ishte ai i “*drejtësisë, ankime e parashtrësash gjithëfash*”. Me kalimin në komision, te ky i fundit, linte detyrimi për të bërë hetimet e duhura, duke dëgjuar apo marrë shpjegime edhe “*nga ankuesi*”. Puna e përfunduar e komisionit i kalohej më pas Këshillit, i cili shtronte për votim opsionin e thirrjes së ministrit për shpjegime. Në rastin e aprovimit të opsionit të thirrjes me shumicë votash, Kryesia e Këshillit i përcillte ministrit ftesën përkatëse. Mbas dhënies së shpjegimeve nga ministri apo zëvendësi i tij, nëse këto cilësoheshin si të mjaftueshme, Këshilli, me 2/3 e votave të këshilltarëve të pranishëm e mbyllte çështjen, në të kundërt (Këshilli Kombëtar), me anë të Kryesisë i përcillte kërkesën Kryesisë së Kabinetit/qeverisë “*qi të thirret ministri në gjyq*”¹⁰².

⁹⁹ *AQSh*, Fondi 246, viti 1920, dos. 1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 27: “Kur një ose disa nga Këshilltarët duen me marrë shpjegime nga një Minister, duhet me i dhanë një lutje Kryesies së Këshillit; Kryesija atëhere si ja këndon Këshillit lutjen, e vënë votimin të ftuemit a jo të ministrit pa dhanë të drejtë me hie çashtja në bisedë. Në qoftë së pranohet të ftuemit e ministrit me shumicë votash, atëhere i shkruhet një letër nga ana e Kryesies duke i shenue dita dhe ora e ardhjes. Ministri vjen vet ose dërgon Kryetarin e zyrës së degës së tij”.

¹⁰⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 28: “Kur ministri o zavendësi i tij vjen e jep shpjegime para Këshillit, përgjigjen ma së pari ia jep propozuesi i fteses, mandej mund qi të marrin pjesë dhe Këshilltarët e tjerë”.

¹⁰¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 29: “Mbasi ti japi ministri shpjegimet e lypme, në qoftë se shihen keto të mjafta, puna mbaron, përndryshe me ane të një tjetër shkresë, q’i jepet Kryesies, tue u rrefyem shkaqet, kerkohet të thirrunit përsëri të ministrit për shpjegim. Shkresa vihet në votim e me shumicë votash pranohet”.

¹⁰² *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 30: “Kur dikushi nga Këshilltarët ankohet kundër një ministri së ky e ka fye, i jep një shkresë Kryesies, tue kallzue dokumentisht fajin e tij. Kryesija atëhere asht e detyrueme, në tri dit e sipër, t’ja mshtete ket ankim një komisioni. Komisioni mbasi të baje

Në këtë rast, në pamje të parë, duket sikur ka një shkelje të parimit të ndarjes së pushteteve, pasi organi kompetent për gjykimet rezultonte të ishte pushteti gjyqësor dhe në rastin konkret, Gjykata e Lartë (Gjyqi i Lartë). Pra, do të ishte e udhës që kjo kërkesë për thirrje në gjykim, t'i drejtohej gjykatës kompetente, por duke mbajtur parasysh rrethanat historike dhe duke i lexuar ato me çelësin e leximit pragmatik, pretendimi ndoshta mund të rezultojë paksa pinjoll.

Mbi imunitetin parlamentar dhe garantimin e statusit të këshilltarit, Rregullorja nuk shprehej në mënyrë direkte, përveç garancisë së kuorumit të kualifikuar (neni 45: vota e 2/3-ve të këshilltarëve/deputetëve të ndodhur në Këshill), që ofronte në mbrojtje të tyre, në rastin e procedimit penal. Aq më pak Statuti i Lushnjës, i cili në përmbajtjen e tij të ngushtë as nuk e përmendte nocionin e imunitetit parlamentar. Për këtë arsye, në fund të punimeve të sesionit të parë, (mbasi ishte miratuar Rregullorja e Brendshme) u miratua ligji “Mbi të drejtat e veçanta të këshilltarëve të Kombit, për faje të ndryshme”. Ky ligj përpiqej të mbulonte boshllëkun e krijuar në këtë drejtim nga Statuti dhe Rregullorja, duke garantuar mbështetjen e nevojshme për këshilltarët/deputetët. I rëndësishëm ishte fakti që ligji në fjalë e barazonte pozicionin e këshilltarit me atë të ministrit përpara drejtësisë. Ndër të tjera, të dyja figurat institucionale parashikohej të gjykohehin pranë Gjyqit të Lartë¹⁰³.

Qëndrimi normativ në fjalë u konfirmua në vazhdim edhe nga Statuti i Zgjeruar i Lushnjës dhe nga Rregullorja e vitit 1923.

Rregullorja, në vijim, trajtonte (në Kapitullin e 8-të), çështjet që kërkonin vendime të ngutshme. Situata në të cilën ndodhej vendi i jepte kësaj kategorie një peshë të veçantë. Në të parashikohej se, në çështjet që i paraqiteshin Këshillit Kombëtar dhe që përcilleshin si të ngutshme, ndër të tjera, duhej të justifikoheshin me shkrim “shkaqet e ngutësisë”¹⁰⁴.

Në raste të tilla Kryetari duhej të kërkonte mendimin e Këshillit mbi sa i ishte paraqitur dhe mbasi ky i fundit e vlerësonte ngutjen si të justifikuar/certifikuar, atëherë kjo shënohej në protokollin e çështjes dhe i përcillej komisionit përkatës, pa humbur kohë. Ky i fundit “*kët punë ka me e krye në ballë sa më parë*”¹⁰⁵. Komisioni parashikohej, pra, t'i jepte përparësi çështjes duke e shqyrtuar përpara atyre që vinin më parë në radhë dhe madje duke ndërprerë punimet mbi çështje të tjera, të cilat do të ishte duke i zhvilluar. Kjo sigurisht që do të varej nga karakteri i urgjencës që paraqiste akti. Në këtë pikë të fundit vihet re një *vulnus* i dispozitës, në qoftë se e krahasojmë me modelin italian, pasi në dispozitat e tij parashikohej një përshkallëzim i çështjeve më urgjente dhe tepër urgjente, përshkallëzim ky që nuk pasqyrohej në modelin shqiptar.

Në sintoni me logjikën e nevojës dhe të ngutjes parashikohej më pas, se “*Çashtjet e ngutshme bisedohen vetëm një herë; në qoftë së Këshilli pranon bisedimin një për një, shtihet në veprim kesodoret, përndryshe kujtohet e papranueme*” (neni 36). Siç shihet, avantazhet ose më mirë precedenca në aspektin procedural, vazhdonte edhe në momentin final të votimit, ku parashikohej dy alternativa/variante të miratimit ose jo të aktit urgjent. Bisedimi një herë të vetme për çdo nen dhe për këtë të fundit nevojitej konsensusi paraprak i Asamblesë, ose

gjurmimet e nevojshme e të marri shpjegime të veçanta nga ankuesi, ia paraqet Këshillit e kshtu vihet në votim të ftuemit a jo të ministrit për shpjegim. N’u njoftë ftimi me shumicë zanash, atëhere i dërgohet ministrit prej anes së Kryesies një ftese. Mbasi ministri ose zavendësi i tij të japi shpjegime, në u pafshin keto të mjafta nga dy të tretat e Këshilltarvet të ndodhun, çashtja mbaron, përndryshe, me një vendim të Këshillit kerkohet me ane të Kryesisë së Këshillit prej Kryesisë së Kabinetit qi të thirret ministri në gjyq”.

¹⁰³ Për më tepër, shih: L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 164; K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 31.

¹⁰⁴ *AQSh*, Fondi 246, viti 1920, dos. 1, fl. 60-69. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 34: “Çdo projekt qi i parashtrohet Këshillit e kujtohet se asht i ngutshëm, duhet të përcjelllet me një shkresë, ku të kallzohen shkaqet e ngutësisë”.

¹⁰⁵ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 35: “Në çdo rase të tille, kryetari lyp mendimin e, në qoftë së shifet përnjimend e ngutshme, atëhere shënohet në protokoll e i drejtohet përnjhere komisionit, q’i përket, i cili ket pune ka me e krye në ball sa me parë”.

refuzimi në mënyrë automatike kur nuk pranohej versioni i parë. Me këtë të fundit, akti i paraqitur si urgjent konsiderohej i rrëzuar, pa pasur nevojë të kalohej në votimin e mirëfilltë të aktit, siç do të veprime në rastin e bisedimit për çdo nen.

Rregullorja KK-1920, në stilin e frymës perëndimore, në dy kapitujt e fundit të saj (12 dhe 13), trajtonte: “*Te përmbajtunit të rregullës e të qetsisë*” (nenet 60-66) dhe “*Te mbajtunit e qetësisë përmbrenda Këshillit*” (nenet 66-72). Në këto pjesë theksohej në vazhdimësi, ashtu si edhe më sipër, roli qendror i Kryetarit dhe i Kryesisë në mbarëvajtjen e punimeve dhe në aspekte të tjera disiplinore të Asamblesë.

Kapitulli i parafundit sanksiononte/rregullonte rendin e brendshëm disiplinor, dedikuar këshilltarëve dhe veprimtarisë së tyre. Neni 60 shprehej se “*Ndëshkimet e këshilltarvet në cilësi këshilltari janë tri faresh: 1) vërejtje, 2) qërtime, 3) largim nga Këshilli përkohësisht*”. Përshkallëzimi në fjalë përcillej si masë parandaluese me impakt/efekt psikologjik, ndërkohë që ato parashikoheshin vetëm për veprimtarinë parlamentare të këshilltarëve, duke lënë jashtë aspektet personale.

Në nenet në vazhdim, në proporcion me shkeljet, rriteshin në mënyrë progresive edhe penaltetet e parashikuara. Mbas vërejtjes së parë, të marrë nga Kryesia, në rast prishjeje të qetësisë apo për shmangie të argumentit të “*çashtjes së bisedimit*”, vërejtja e dytë radhazi merrte formën e qortimit me gojë, në rastin kur këshilltari “*kallzohet i pabindshëm*”. Pra, mbas “vërejtjes”, masa e dytë disiplinore ishte “qortimi me gojë”. Ky i fundit, kur shkaqet e qortimit me gojë ishin më të rënda se zakonisht, transformohej në qortim me shkrim dhe atëherë qortimi pasqyrohej në procesverbal¹⁰⁶. Dispozita në fjalë, nuk hidhte dritë mbi hierarkinë eventuale të brendshme të kësaj kategorie disiplinore, pasi nuk parashikonte në këtë artikulum final nëse qortimi me gojë ishte një masë pararendëse disiplinore e detyrueshme, përpara se të kalohej në qortimin me shkrim, apo nëse mund të kalohej direkt në qortimin me shkrim kur shkeljet e justifikonin. Ndoshta një këndvështrim i tillë hierarkiko-procedural rezulton tepër pinjoll (i stërholluar) për kushtet në të cilat ndodheshin institucionet shqiptare të kohës, por referimi bëhet i detyruar për sa kohë një parashikim i tillë ekzistonte në rregulloret e vendeve fqinje që u morën si model.

Një dënim më i rëndë parashikohej në rastet kur këshilltari apo këshilltarët fyenin Kryetarin apo Këshillin ose kur nuk i bindeshin dënimit/qortimit. Në këto rrethana, ndëshkimit me “*qortim*” i shtohej ai i largimit të menjëhershëm nga Këshilli¹⁰⁷, “*me vendim, për tri mbledhje rresht*”¹⁰⁸. Me vendim, në këtë rast, kuptohet votimi i hapur i Këshillit, sipas parashikimit të nenit 64 të Rregullores¹⁰⁹. Ndëshkimet e dhëna në këtë formë, pra, të marra me votimin e Këshillit parashikohej të shkruheshin në procesverbalin e seancës, ndërsa deputetit të ndëshkuar (të “*pandehunit*”), i njihej e drejta e mbrojtjes, përpara votimit të Këshillit. Ai mund ta ushtronte atë personalisht apo nëpërmjet një personi të tretë¹¹⁰. E drejta e mbrojtjes apo e replikës ishte një parashikim *avangardë*, i modeleve perëndimore që ishte përcjellë me shumë dinjitet në Rregulloren e parë, duke e shpallur atë sensibil ndaj të drejtave dhe lirive personale, të papërmendura ende në Statutin e Lushnjës. Neni i fundit i kapitullit, në fjalë (neni/nyja 66),

¹⁰⁶ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 61: “Kur ndonji Këshilltar prish rregullën e qetsisë ose del jashtë çashtjes së bisedimit, për heren e parë i hiqet vërejtja nga ana e kryesisë. Kur i bahen dy here rresht vërejtje, e kallzohet i pabindshëm ose me tridhjet dit e sipër i jan ba tri here vërejtje, atëhere bahet qertim me gojë. Ai qi shkakton një zahalli në Këshill, ose bahet shkaktar për mosvazhdimin e shokvet në Këshillet ose i shtie ere e korit a tremb disa nga shoket, ndeshkohet me qertim e shkruhet në procesverbal”.

¹⁰⁷ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 63: “Ai qi ndeshkohet me ndëshkimin e përmendun, asht i detyruem me dalë përnjiherë nga Këshilli”.

¹⁰⁸ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 62: “Ai qi merr ndëshkimin e qertimit e nuk u bind dhe ai qi korti Kryetarin ose nji pjesë të Këshillit ose të tanë Këshillin, pos ndëshkimit me qërtim, me vendim largohet për tri mbledhje rresht nga Këshilli”.

¹⁰⁹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 64: “Ndëshkimet me qertimit e largim nga Këshilli jepen me vendim të Këshillit me shumicë votash. Votimi do të bahet sheshazi”.

¹¹⁰ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 65: “Para së të jepet çdo vendim, i pandehuni ka të drejtë vete, ose ndepërmjet të nji shokut tij qi të mprohet. Ndëshkimet shkruhen në procesverbal”.

sanksiononte procedimin në rastin e shkeljeve më të rënda, si “*faj ose delikt*”, duke parashikuar paralelisht edhe ndërprerjen e “*bisedimevet*” në Këshill.

Për logjikë të dimensionit penal që merrnin këto raste, parashikohej që mbas thirrjes së shkelësit përpara Kryetarit të Këshillit, procesverbali t’i përcillej Kryeministrit¹¹¹. Me këtë të fundit, duke ndjekur logjikën paralele të normave pararendëse (shih: nenin 45, shënimi [footnote] *supra*), presupozohej hipotetikusht fillimi i ndjekjes gjyqësore. Ky rezultoi edhe niveli më i lartë i shkeljeve të parashikuara nga Rregullorja KK-1920, ndërkohë që, teknikisht, me përcaktimin e këtyre figurave të shkeljes, bëhej një paralelizëm juridik që, ende nuk kishte gjetur zbatim në hapësirën normative shqiptare. “Faji” dhe “delikti”, rezultoi figura të huazuara nga normativa penale evropiane, pasi në territorin shqiptar, për shkaqe të pasqyruara më sipër, në këtë periudhë ishte ende në fuqi sistemi normativ otoman.

Për sa në dijeni, jetëgjatësia e shkurtër (1-vjeçare) e Këshillit të parë Kombëtar, nuk njohu mundësinë në praktikë të verifikimit të rasteve të tilla, të cilat do t’i kishin dhënë një zgjidhje konkrete hipotezave të ngritura këtu.

Në kapitullin përmbyllës, nën rubrikën e “*Të mbajtnit e qetësisë përmbrenda Këshillit*”, shtjellohej funksioni i ruajtjes së qetësisë dhe rendit gjatë punimeve të Asamblesë, nga ana e Kryetarit¹¹² edhe në marrëdhënie me vizitorët¹¹³ apo me subjekte të ndryshme, nga anëtarët e Këshillit. Sanksionohej gjithashtu edhe funksioni përfaqësues që Kryesia ushtronte në emër dhe përfaqësi të Këshillit Kombëtar¹¹⁴. Moment tjetër i rëndësishëm i jetës parlamentare të Këshillit ishte edhe organizimi i tij në funksion të transparencës së veprimtarisë së tij. Për këtë arsye, ishte parashikuar në Rregullore (shih *supra*) zhvillimi i punimeve me dyer të hapura (përveç rasteve kur kërkoheshin me votim seancat e mbyllura), pjesëmarrja në punime e vizitorëve nga jashtë, në rastet kur këta të fundit bënin kërkesën përkatëse¹¹⁵ dhe publikimi i procesverbaleve të seancave në Fletoren Zyrtare.

Dokumentimi i aktivitetit parlamentar të Këshillit të parë Kombëtar rezultoi veçanërisht i vështirë, pasi burimet që pasqyruan veprimtaritë e tij në atë periudhë ishin tërësisht të pamjaftueshme dhe shpesh ineficente, për shkak të mungesës së personelit të kualifikuar. Materialet në dispozicion lënë shpesh për të dëshiruar dhe rezultojnë të fragmentuara, gjë që vështirëson identifikimin e burimeve dokumentare dhe përpunimin e tyre në funksion të një pasqyrimi sa më të plotë të jetës institucionale parlamentare në fazën e tij fillestare.

Situata ndryshoi ndjeshëm në sesionin e dytë “*ku bisedimet janë mbajtur me hollësi dhe diskutimet e deputetëve cilësohen se të kujt janë*”¹¹⁶. Ky ndryshim i prekshëm në cilësinë e regjistrimit të punimeve të Këshillit Kombëtar, erdhi si rrjedhojë e aktivizimit të Kabinetit/qeverisë. Ajo u angazhua për të garantuar infrastrukturën e domosdoshme në

¹¹¹ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 66: “Kur mbrenda në Këshill një nga Këshilltaret ban ndonji faj ose delikt, Këshilli përnjiher pret bisedimet; me urdhen të Kryetarit fajtori thërritet për shpjegime në dhome të tij e procesverbali i dërgohet Kryeministrit”.

¹¹² *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 67: “Kryetari ka për detyre të mbajtnit e qetësisë së përmbrendshme të Këshillit”.

¹¹³ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 69: “Kur Këshilli asht tue veprue, ndigjuesit duhet të qindrojne të qete në vendet e caktueme për ta; aprovimet e mosaprovimet prej anes së ndigjuesvet janë të ndalueme; kush nuk bindet kësaj rregulle, me urdhen të kryetarit nxirret jashtë prej shërbtorit të Këshillit e, në qoftë së shkakton ndalimin e bisedimevet, bahet kundër tij ankim ku duhet”.

¹¹⁴ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 71: “Kur Këshilli duhet m’u përfaqësue në ndonji ceremonie, atëhere, pose kryetarit e sekretarit, me shorte zgjidhen edhe do përfaqësuesat e tjere; numri i tyre vendoset nga Këshilli”.

¹¹⁵ *Po aty*. Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920, Neni 68: “Të hyemit e ndigjuesavet në Këshill pa leje asht e ndalueme”.

¹¹⁶ K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 33.

mbështetje të aktivitetit parlamentar, pas kërkesave të shumta në drejtuara në këtë fushë nga Këshilli¹¹⁷.

2.3 Konkluzione: mbi hapin e parë në rrugëtimin drejt parlamentarizmit shqiptar, 1920

Në fund të analizës për Statutin e Lushnjës dhe për Rregulloren – 1920 të Këshillit të parë Kombëtar, të studiuara nën spektrin e parlamentarizmit dhe të së drejtës parlamentare, mund të thuhet se sistemi parlamentar shqiptar kishte vendosur gurin e parë në themelet e tij institucionale. Rrethanat në të cilat këto zhvillime u materializuan sollën avantazhe dhe disavantazhe në këtë drejtim.

Le ta fillojmë nga të parat, nën frymën e optimizimit që ka karakterizuar gjithnjë popullin tonë edhe në momentet më të vështira. Mbarimi i Luftës së Madhe, duke rivendosur edhe një herë në tavolinë fatet e kombit, krijoi mundësinë (tashmë mbi eksperiencën e jetuar me Statutin Organik dhe administrimin e Princ Vidit) e ritrajtimit, në mënyrë të pavarur, të dilemës monarki apo republikë. Në këtë pikë baballarët e Kombit, gjatë Kongresit të Lushnjës, u treguan pragmatistë. Ata ruajtën, në dukje, profilin e preferuar monarkist të Fuqive të Mëdha, për të materializuar, në mungesë të artikulimeve statutores, nëpërmjet parashikimeve të Rregullores së Këshillit Kombëtar, një parlamentarizëm të pastër: tipik i republikave kushtetuese. Në këtë ndihmoi fakti që fronti i mbretit ishte vakant dhe se në mëkëmbje/zëvendësim të tij, “*Këshilli i Naltë*” (i varur nga Këshilli Kombëtar) nuk bëri asnjë tentativë për të konsoliduar pushtetin monarkik apo për ta ushtruar efektivisht atë. Influencë të madhe në këtë drejtim ushtroi mbi të gjitha fakti që fatet e kombit kërkonin një sforcë madhore në frontin e rrezikut të jashtëm dhe se për këtë arsye, dilemat e brendshme mbi regjimin politik dhe formën e tij kalonin në vend të dytë.

Pikërisht kjo e fundit (vëmendja e ulur), në kombinim me mungesën e njohjes së jetës parlamentare (për shkak të inekzistencës së precedentit të tij në historinë institucionale shqiptare), krijoi paqartësi në nivel shprehës apo teorik, mbi momente kyçe të aktivitetit parlamentar, në parashikimet e Rregullores KK-1920, siç ishte ai i sipërpërmendur i kuorumit të prezencës dhe të votimit. Shpesh mungonte klasifikimi/kuantifikimi i shumicës dhe terminologjia e përdorur krijonte konfuzion pasi nuk cilësohej kuorumi i kërkuar e vetëm në mënyrë të tërthortë dhe në raste sporadike bëhej dallimi ndërmjet shumicë së të pranishmëve (shumica e thjeshtë) dhe asaj të anëtarëve të këshillit me të drejtë vote (shumica absolute). Këto probleme i zgjidhi sigurisht praktika parlamentare, por mungesa e pasqyrimin të saktë të këtyre punimeve në sesionin e parë, për shkak të mungesës së infrastrukturës logjistike, nuk mund të mos ngrejë hije dyshimi në këtë drejtim. Mbi të gjitha, është e thjeshtë të presupozohet/mendohet se në këtë pikë influencoi negativisht edhe mungesa e personelit të kualifikuar apo e juristëve të kualifikuar që duhej të shoqëronin punimet e Komisionit të Rregullores.

Në konfirmim të asaj që sapo u tha vijnë edhe rubrikat/titujt e dy kapitujve të fundit, të cilët ngjajnë gati si identikë edhe pse përmbajtja e tyre normative është e ndryshme, në thelb dhe në detaje.

Sigurisht, panorama që sapo u ekspozua nuk mund të ishte ndryshe, po të mbahet parasysh prapambetja shekullore që vendi trashëgoi nga otomanizmi dhe për më tepër, për faktin që normat në fjalë ishin huazime nga sisteme normative të huaja, në të cilat rezultonin si produkt i evolucionit apo revolucionit ekonomik, social dhe politik të tyre, ndërsa në rastin shqiptar u përcollën thjesht për të ngritur fillimisht në letër sistemin dhe shpeshherë pa kuptuar në thelb domethënien e tyre reale dhe impaktin që mund të kishin.

Për këto arsye, analiza e paraqitur e Statutit dhe e Rregullores KK-1920, është përcjellë në stadin e saj primar duke referuar frymën direkte të normave përkatëse, ashtu siç u lexuan dhe u kuptuan nga ligjvënësi shqiptar, pa sjellë doktrinat e vendeve nga të cilat ato u morën.

¹¹⁷ *Po aty.*

Kjo do t'i jepte tone të ndryshme analizës, të cilat nuk do të përcillnin perceptimin e pjekur në atë moment historik nga klasa e re politike shqiptare.

Kriza e parë parlamentare: faza pararendëse e zgjedhjeve të para elektorale

Me rënien e kërcënimit dhe të rrezikut që kanoste tërësinë territoriale të shtetit të ri shqiptar dhe pavarësinë e tij, për rrjedhojë edhe të perceptimit të brendshëm të rritjes së kontrollit mbi territorin nga ana e qeverisë, filluan edhe shenjat e para të krisjes së ekuilibrit politik të vendosur në emër të kauzës së madhe të vetëvendosjes/pavarësisë.

Lëvizjet e para u ndien si në gjirin e Kabinetit/qeverisë ashtu edhe në atë të Këshillit Kombëtar. Filluan të konsolidohen lëvizjet e para e të mirëfillta opozitare edhe pse në mungesë, fillimisht, të një programi politik e të një grupimi të qartë. Kjo, deri në mesin e punimeve të sesionit të dytë kur, më 10 tetor 1920, një grup këshilltarësh/deputetësh shpallën formimin e “Partisë Popullore Kombëtare” dhe programin e saj alternativ prej njëzet pikash ku trajtoheshin profile kushtetuese të politikës së jashtme, ekonomike, sociale, arsimore etj. Në nëntor, pa u vonuar shumë, u shpall formimi i partisë së dytë politike shqiptare, në rend kronologjik: “Partia Demokratike”. Edhe pse programet e të dyja partive ishin shumë të ngjashme¹¹⁸, kjo e fundit prezantoi një program më të artikuluar, të qartë dhe progresist. Në të trajtoheshin shumë aspekte të veçanta, të pashtjelluara në programin e Partisë Popullore Kombëtare, si çështja e lirisë fetare dhe e pluralizmit fetar në Shqipëri, çështjet elektorale, ato kushtetuese të thelluara, administrative, të arsimit etj. Ajo që projektonin në të ardhmen e afërt programet e të dyja partive ishin zgjedhjet e para elektorale në vend. Por këtij projekcioni i mungonte ende elementi thelbësor: ligji për zgjedhjet elektorale. Për këtë arsye çështja e ligjit në fjalë u vu për diskutim në rendin e ditës të mbledhjes së datës 14 tetor 1920. Debatu kryesor u ngrit rreth organit që do miratonte ligjin dhe atij që do të kishte iniciativën ligjore. Deri në atë moment, sipas një interpretimi të ngutur nga nevojat funksionale të ditëve të vështira në të cilat ndodhej vendi (në mungesë të shprehjes së Kongresit të Lushnjës mbi argumentin dhe duke mbajtur parasysh se ishte ky i fundit, që kishte zgjedhur këshilltarët/deputetët dhe ishte shpërndarë), e drejta për të zgjedhur këshilltarët në vendet vakante i ishte njohur *pro tempore* prefekturave dhe administratës lokale¹¹⁹.

Disa deputetë propozuan formimin e një komisioni *ad hoc*, i cili do të ndihmonte Kabinetin në përpilimin e ligjit të ri, sipas modeleve më të konsoliduara/përparimtare perëndimore. Ky ligj parashikohej të miratohej nga Këshilli Kombëtar. Në këtë mënyrë do të thyhej skema provizore në fuqi, e zgjedhjes së këshilltarëve. Kështu u veprua. Komisioni *ad hoc* u përbë prej katër anëtarësh, dy prej të cilëve ishin këshilltarë/deputetë, ndërsa dy të tjerët anëtarë të Kabinetit.

Duke qenë së Kabineti, në sajë të kompetencës së iniciativës ligjore, mund të influenconte jo pak në formatimin e ligjit në fjalë, përpjekjet e Këshillit shkuan në drejtimin e eliminimit të influencës së Kabinetit në zhvillimin e zgjedhjeve, “*sepse të mëparshmet kishin qenë më shumë qeveritare se popullore*”¹²⁰.

Në koincidençë me këto zhvillime u prezantuan edhe kërkesat e para për zgjedhje parlamentare. Ato erdhën jo vetëm si kërkesë e partive të sapo shpallura politike, por edhe si kërkesë e asaj shtrese intelektuale e borgjeze të shoqërisë, e cila kishte mbetur jashtë përfshirjes në organet drejtuese të vendit nga zhvillimet e Kongresit të Lushnjës.

Zhvillimet më të theksuara në këtë drejtim u regjistruan në jug të vendit ku Gjirokastra, me përfaqësuesin e saj z. Bahri Omari, u bë promotore kryesore e lëvizjes popullore¹²¹. E

¹¹⁸ Për më tepër shih: A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 52.

¹¹⁹ Për më tepër, shih: L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 164.

¹²⁰ Për më gjerë shih: K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000, f. 108.

¹²¹ *Po aty*.

gjetur nën trysninë e forcave të ndryshme, politike ose jo, Kabineti në një mbledhje të mesit të nëntorit 1920, pasi shtroi për diskutim kërkesat e paraqitura për zgjedhje të reja, u shpreh pro sipërmarrjeve politike të ndërmarra/nisura. Ai u përpoq “fillimisht” të kanalizojë iniciativën sipas frymës që kishte mbjellë Kongresi, për zgjedhjet e para që do të formonin Asambleshën Kombëtare Kushtetuese¹²², pra jo për zgjedhje elektorale që do të formonin Këshillin e dytë Kombëtar, por për zgjedhjen e Asamblesë Kushtetuese. Vendimmarrja shprehte hapur përpjekjen e Kabinetit për të mbetur neutral, për sa mund të ishte e mundur, në zhvillimet/kontrastet politike ndërmjet konservatorëve dhe forcave progresiste. Nuk duhet harruar se të parët mbanin nën kontroll pushtetin ekonomik në vend. Argumentet që u sollën pro dhe kundër ishin të shumta dhe kontrastet u theksuan deri në atë pikë sa shkaktuan dorëheqjen e Kryeministrit Delvina. Kështu, në mes të nëntorit 1920, mbi Kryeministrin e ri Vrioni peshonte me të gjitha forcat e saj çështja e pazgjidhur e ligjit të ri elektorale dhe e pikëpyetjes së madhe nëse zgjedhjet e reja do bëheshin për të krijuar Asambleshën Kombëtare Kushtetuese të parashikuar nga Kongresi, apo do të kontribuonin për një rifORMATIM të ri dhe më të gjerë të Këshillit Kombëtar ekzistues, pasi vendi ishte ende në një situatë transitore e cila pengonte sipërmarrje të tilla të mëdha si ajo e Asamblesë Kushtetuese. Votëbesimi ndaj Kabinetit Vrioni mundësoi kapërcimin e ngërçit të krijuar nga Qeveria Delvina, mbi çështjen e Mbledhjes Kombëtare Kushtetuese (Asamblesë Kushtetuese), në favor të forcave konservatore. Opsioni i preferuar mbeti ai i zgjedhjeve për Këshillin e ri Kombëtar. Këto rezultate shkaktuan reagime të paparashikuara deri në atë moment, nga ana e këshilltarëve/deputetëve progresistë. Ata braktisën seancën e votëbesimit të Kabinetit të ri dhe nga ai moment nuk u kthyen më në Këshill. Në mungesë të tyre, mbledhja e Këshillit u bë e pamundur, për mosrealizim të kuorumit të nevojshëm për zhvillimin e punimeve. Ndërkohë, Kabineti/qeveria nisi normalisht aktivitetin e tij, pavarësisht ngërçit ekzistencial që po kalonte Këshilli. Ai/ajo, me justifikimin e nevojës së ngutshme të miratimit të ligjit elektorale, jashtë kompetencave të tij dhe në shkelje të hapur të frymës kushtetuese që Këshilli Kombëtar ishte përpjekur të ngrinte, vendosi shpërndarjen e këtij të fundit më 2 dhjetor 1920, nëpërmjet një qarkoreje të Ministrisë së Brendshme. Akti kishte karakter të theksuar “*juntist*”. Më 5 dhjetor, Kabineti miratoi ligjin elektorale në thyerje të dyfishtë të parashikimeve të Statutit të Lushnjës, pa aprovimin (votën) e Këshillit Kombëtar dhe më 21 dhjetor, në ko incidencë me paraqitjen formale të shkresës së shpërndarjes së Këshillit nga ana e kryetarit dhe e sekretarit, Kabineti/qeveria shpalli dhe vendimin e fillimit të përgatitjeve për zgjedhjet e reja.

Këto veprime ishin në shkelje të hapur me parashikimet e Kongresit, i cili ishte shprehur qartë mbi statusin *pro tempore* të Këshillit të parë Kombëtar, deri në zgjedhjen e Asamblesë Kushtetuese, duke e projektuar këtë të fundit si organin në të cilin do të derdhej vullneti elektorale popullor, fill pas mbarimit të punimeve të Këshillit të parë Kombëtar. Këshilli Kombëtar, pra, ishte mbajtësi transitor i pushtetit, që Mbledhja Kombëtare e Kongresit të Lushnjës i kishte deleguar deri në zgjedhjen e mbledhjes së radhës të Asamblesë Kombëtare Kushtetuese (Asamblesë Kushtetuese)¹²³, pa pasur mundësinë të gjeneronte apo replikonte një Këshill të dytë Kombëtar provizor.

Sa më sipër, nuk u mbajtën parasysh pasi ishin në kontrast të hapur me interesat e rrymës konservatore që kontrollonte vullnetin e mazhorancës politike të vendit, përfshirë këtu (siç rezultoi) edhe Kabinetin/qeverinë.

Duke iu kthyer ligjit elektorale, mund të thuhet me bindje se ishte larg aspiratave dhe frymës që Kongresi i Lushnjës projektoi për të ardhmen institucionale të vendit. Në të

¹²² *Po aty*, f. 109.

¹²³ Për më tepër, mbi mënyrën se si kuptohej në këtë epokë historike dallimi thelbësor ndërmjet Asambleve Kushtetuese (Mbledhjeve Kombëtare Kushtetuese) dhe Këshillave Kombëtare (Parlamenteve), shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 29-30; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 5.

dominionin interesat konservatore, të cilat, siç u pa, kushtëzuan edhe fatet e Këshillit të parë Kombëtar – 1920.

Në një përmbledhje të shkurtër të ligjit elektoral, mund të thuhet se numri i këshilltarëve rezultoi më shumë se i dyfishuar (ata nga 37 u bënë 78), kriteri i përfaqësimit ndryshoi nga një përfaqësues për 20 mijë banorë (Kongresi i Lushnjës), në një përfaqësues për 11 mijë banorë; zgjedhjet do të zhvilloheshin në dy shkallë, duke caktuar moshën e elektoratit aktiv, në 20 vjeç për zgjedhësit e parë dhe në 25 vjeç për të dytët (sistemi i zgjedhjeve të dyfishta); mosha 30 vjeç ishte kushti për elektoratin pasiv.

Të rejat që ligji sillte ishin ato të vendosjes së kriterëve ekonomike dhe arsimore. Këto të fundit përbënin një pengesë të pakapërcyeshme për shtresat e ulëta shoqërore, të cilat mbeteshin jashtë mundësisë së përfaqësimit.

Tendencat e Këshillit të Parë, për të zvogëluar influencën e Kabinetit në zgjedhjet elektorale, u eliminuan nga parashikimi normativ që sanksiononte shqyrtimin e rekurseve elektorale pranë organeve administrative lokale e qendrore dhe jo para gjykatave të vendit¹²⁴.

Zgjedhjet filluan në janar të vitit 1921 dhe zgjatën gati një gjysmë stine. Për të evidentuar rëndësinë e këtyre zgjedhjeve nuk mund të mos theksojmë se *“Parlamentarizmi shqiptar, i ka fillimet e veta me Kongresin e Lushnjës e sidomos me zgjedhjet e para parlamentare në prill të vitit 1921”*¹²⁵.

2.4 Këshilli i Dytë Kombëtar (Parlamenti)

Pas zgjedhjeve të para parlamentare në vend, Këshilli i dytë Kombëtar u mbledh për herë të parë më 21 prill 1921. Fatet e pastabilizuara ende përfundimisht të Kombit, bënë të mundur që interesat/preferencat politike në grupimet e dy partive të mos ishin kristalizuar akoma, duke e bërë të vështirë ndarjen e tyre në mazhorancë dhe opozitë. Edhe mbas formatimit të parë/fillestar të tyre (partive politike) në muajt e fundit (tetor-nëntor) të vitit 1922, në përmbajtjen e tyre mungonte njëtrajtësia e perceptimeve politike. Pavarësisht kësaj, nevoja e konsolidimit dhe e stabilizimit institucional-kushtetues në vend bëri që, edhe pse në mungesë të eksperiencës, kulturës dhe traditës politike, jeta parlamentare të zhvillohej duke përqendruar vëmendjen në veprimtarinë legjislativë dhe atë ndërinstitucionale.

Organi kushtetues që pagoi faturën më të lartë në këtë periudhë embrionale të formimit të institucioneve ishte Kabineti: *“një tipar karakteristik i zhvillimeve politike pas Kongresit të Lushnjës, pra, në fillim të viteve 20, ishte formimi dhe rrëzimi i qeverive si diçka e zakonshme”*¹²⁶. Kabineti Ypi, ishte i shtati në radhë, pas Kongresit të Lushnjës, në harkun e më pak se dy viteve. Me stabilizimin e interesave konservatore në vend, pavarësisht përpjekjes konstante të forcave progresiste për t’i frenuar, Këshilli i dytë Kombëtar vazhdoi punimet e tij në gjurmët e të parit, duke ndjekur kuadrin kushtetues të diktuar nga Statuti i Lushnjës dhe duke lënë në fuqi Rregulloren e Këshillit të Parë, pavarësisht problematikave që mund të ngriheshin në mënyrë konstante për zgjidhje, gjatë diskutimeve të ndryshme. Këto punime u zhvilluan nën një klimë të rëndë trazirash të brendshme, që kushtëzuan deri ndërprerjen e sesionit të punimeve të Këshillit të Dytë. Në këto rrethana, nuk dukej ende e afërt dita në të cilën mund të bëhej hapi final për thirrjen e Asamblesë Kushtetuese. Marrëdhëniet ndërinstitucionale kushtetuese të zhvilluara paraprakisht nën trekëndëshin Këshill, Kabinet dhe Këshilli i Lartë, vazhduan të funksionojnë në të njëjtën mënyrë e me të njëjtin intensitet, duke u përpjekur të ruajnë *status quo*-në e përgjithshme të ekuilibrave të ngritur tashmë jo vetëm nga faktorët e jashtëm por edhe, e mbi të gjitha nga ata të brendshëm.

¹²⁴ Për më gjerë shih: L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 164.

¹²⁵ F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 9.

¹²⁶ F. Rumbullaku (përg.), *Opozita & Mbreti i Ardshëm i Shqipërisë; Rrëfimi Parlamentar i vitit 1922*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 5.

Nën këtë panoramë politiko-institucionale, në ko incidencë me thellimin dhe pjekjen e kapacitetit ligjformues, në tremujorin e fundit të vitit 1922, Këshilli i Dytë, u përball me vullnetin e shprehur për përmirësimin e përmbajtjes së Statutit të Lushnjës dhe zgjerimin e tij. Këshilli i parë nuk u mat në aktivitetin e tij të shkurtër me këtë sfidë.

Mbledhja e parë me temë “Zgjerimin e Statutit të Lushnjës”, u zhvillua më 11 shtator 1922, në mbledhjen e 39-të të vitit 1922, të Këshillit të dytë. Propozimi ishte paraqitur për herë të parë, në qershorin e vitit 1921 nga deputeti Tasi, pasi në vlerësimin e tij, mungesa e një kushtetute të mirëfilltë po ushqente anarkinë institucionale dhe kjo po ndikonte negativisht në ruajtjen e rendit të brendshëm. Për shkak të klimës së papërshtatshme politike dhe institucionale dhe influencës së fortë konservatore, u konsiderua i parakohshëm shqyrtimi i tij edhe pse ishte vendosur në rendin e ditës. Sipërmarrja kërkoi miratimin e një Komisioni *ad hoc*, i cili pati për detyrë përpilimin e projektit, që iu parashtrua për miratim Këshillit të dytë Kombëtar gjatë sesionit të vjeshtës e që u miratua me votë finale më 14 dhjetor 1922, pas leximit të dytë, po nga ky i fundit. Komisioni u formatua me 12 këshilltarë/deputetë¹²⁷, me propozimin e deputetëve progresistë, duke u përbërë në pjesën më të madhe prej tyre. Në të bënin pjesë një grup juristësh me përvojë, të cilët për një periudhë relativisht të shkurtër (tremujore), arritën të paraqesin një projektligj, në nivelin e aspirantëve të Këshillit të dytë.

Në kontekstin historik, në ko incidencë me fillimin e diskutimit të statutit të zgjeruar, duhet mbajtur parasysh se vendi sapo kishte dalë nga një periudhë konfliktesh të brendshme të armatosura dhe gjendjes së shtetprerimit, të cilat kishin shkaktuar një ndërprerje gjashtëmujore të punimeve të Këshillit të dytë. Rrethana këto të fundit që e theksonin nevojën e përpunimit/prezantimit të shpejtë të kuadrit të zgjeruar kushtetues.

Në këto kushte filloi debati për zgjerimin e Statutit të Lushnjës.

2.5 Statuti i zgjeruar i Lushnjës

Statuti i zgjeruar duhej t’i përmbahej kornizës/kufizimeve të vendosura nga pararendësi i tij (“*Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë*”), pa kapërcyer kompetencat në fusha, në të cilat ishte vendosur të shprehej Asambleja Kushtetuese, pasi vetëm kjo e fundit duhej/do t’i jepte formën definitive çështjes së regjimit dhe rendit shtetëror në vend¹²⁸.

Mbi këtë pikë rezultoi se, pjesa më e madhe e deputetëve dhe e intelektualëve të spikatur të botës shqiptare, ishin dakord¹²⁹. Projekti i statutit të zgjeruar gjeneronte ambicien për të qenë një akt i plotë/mirëfilltë kushtetues, por jo definitiv¹³⁰. Kjo për shkak të legjitimitetit të munguar, që mund të buronte vetëm nga vendimmarrjet e Asamblesë Kushtetuese (Mbledhjes Kombëtare Kushtetuese), shprehëse e vullnetit sovran mbarëkombëtar¹³¹, parashikuar si e tillë prej Kongresit të Lushnjës.

Zgjerimi i Statutit të Lushnjës (“*Zgjanimi i Shtatutit të Lushnjës*”), u miratua më 8 dhjetor 1922 dhe u botua në Fletoren Zyrtare më 27 shkurt 1923. Punimet/debati parlamentare për miratimin e statutit të zgjeruar filluan më 11 shtator 1922, në mbledhjen e 39-të.

¹²⁷ A. Luarasi – L. Omari – K. Krisafi (grup autorësh), *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005, f. 335.

¹²⁸ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 8-9.

¹²⁹ Fryma proparlamentariste spikat në ato pak botime mbi konstitucionalizmin që u regjistruan në fillimet e dekadës së tretë të shekullit XX, në Shqipëri. Për më tepër, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, *passim*; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, *passim*; N. Mole, *Konstitucionalizmi*, Korçë, 1923, *passim*.

¹³⁰ “Procesverbali i mbledhjes së 39-të”, viti 1922, në: F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 17. Në mbledhjen e 39-të, të vitit 1922, të Këshillit të dytë Kombëtar, deputeti Shevqet Daji, propozoi që Statuti të titullohej: “*Zgjerimi i Statutit provizor të shtetit shqiptar*”; Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, Neni 128 (ex, neni 101 në versionin e leximit të parë, të Projektstatutit të Zgjeruar): “Ky Shtatut asht ligja themelore e Shtetit Shqiptar deri sa një Kuvend kushtetues të mos ketë vendosun Shtatutin definitive”.

¹³¹ Për më gjerë shih: A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 48.

Vetë titulli i tij përbënte një garanci, ndër të tjera, për rrymat konservatore, të cilat e shikonin me mosbesim miratimin e një akti kushtetues “*ex novo*”, të mirëfilltë, që mund të rezultonte i zgjidhur nga vazhdueshmëria me “*Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë*” dhe të prekte interesat e tyre; akt ky që mund të sillte risi të papëlqyera në regjimin shtetëror dhe politik, që tashmë ndodhej nën dominimin e tyre.

Sipas parashikimeve, punimet u zhvilluan dhe përfunduan në linjën e plotësimit të statutit ekzistues, duke mos sjellë të reja domethënëse dhe surpriza në akset kryesore kushtetuese. Kjo nuk do të thotë se nuk pati momente të nxehta, debate të forta e tentativa konservatore për të konsoliduar pushtetin monarkik në dëm të parlamentarizmit, sidomos lidhur me interpretimin që i duhej dhënë shpesh, pikave kyçe të “*Bazave të Kanunores*”, të cilat ishin të afta të kushtëzonin çelësin e leximit të zgjerimit të Statutit të Lushnjës.

Kjo tendencë e fundit u vu re në punimet përgatitore të komisionit, të cilat u materializuan edhe në Projektstatutin e Ri (Zgjeruar) ku, që në nenin hapës, në leximin e parë që iu bë, komisioni me justifikimin se duhej konfirmuar zgjedhja e bërë, në hyrje nga Kongresi i Lushnjës, ishte shprehur se “*Shteti shqiptar qeveriset prej një qeverije monarhike kushtetore*”, ku “*vendin e Mbretit e zen përkohsisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut*” (neni 1, provizor)¹³².

Debati mbi dispozitën e këtij neni provizor u shfaq i ndezur që në diskutimet e para, të cilat u zhvilluan në mbledhjen e 40-të. Diskutimi u përqendrua në frymën/thelbin parlamentar që kishte vendosur Kongresi i Lushnjës dhe në petkun monarkik “të detyruar” që mbante “*Baza e Kanunores*” (pika VI), për shkak të parashikimeve të lëna në trashëgimi nga Statuti Organik.

Kjo kontradiktë ndërmjet situatës *de facto* (regjimit parlamentar) të rendit shtetëror provizor dhe asaj *de jure* (regjimit monarkik kushtetues), ngriti një diskutim ku të dyja palët, në funksion të profilit, mblidhnin argumente pro qëndrimit të tyre¹³³. Deputetë si Tutulani e kundërshtuan natyrën monarkike duke theksuar se regjimi që ishte vendosur ishte parlamentar, ndërsa Sulejman Delvina, në mbështetje të një vije të ndërmjetme, shprehej “*pro*” vendosjes së termit “monarki parlamentare” dhe jo “kushtetore”. Të tjerë, si Luigj Gurakuqi (anëtar i Komisionit për Zgjerimin e Statutit) dhe Nikolla Ivanaj, u shprehën “*pro*” përkufizimit të paraqitur në formulën provizore të komisionit, duke interpretuar se kjo ishte fryma e Bazave të Kanunores dhe se çështja e regjimit/rendit shtetëror, për më gjerë/tepër, i përkiste Asamblesë Kushtetuese dhe jo Këshillit të dytë Kombëtar. Kjo, sipas tyre, ishte dhe arsyeja pse Këshilli i parë nuk ishte shprehur mbi argumentin¹³⁴. Në thelb të debatit qëndronte fakti se “*është kontradiksion t’i thuhet monarki konstitucionare një vendi ku burimi i të drejtave i përket popullit, pasi në Statutin tonë thuhet se Këshilli i Naltë nuk ka asnjë të drejtë përveç atyre qi i jep popullit*” (Stavro Vinjau)¹³⁵, ndërkohë që “*regjimi në Shqipëri është monarki ose mbretëri, në bazë të Statutit të Lushnjës, të cilin kemi të drejtë vetëm për ta plotësuar dhe jo ta ndryshojmë apo abrogojmë, gjë që është në kompetencën e Asamblesë Kushtetuese*” (Koço Tasi)¹³⁶. Në përfundimin e votimit të parë, mbi nenin e parë të propozuar nga komisioni, u vendos që të ruhej “vetëm” paragrafi i dytë i tij, duke mos u shprehur mbi regjimin, ndryshe nga ç’kishte parashikuar komisioni, në mënyrë që të shmangeshin keqkuptimet: “*Vendin e*

¹³² Neni 1 provizor, i Statutit të Zgjeruar, në leximin e parë (versioni i Komisionit të Projektstatutit të Zgjeruar): “Shteti shqiptar qeveriset prej një qeverije monarhike kushtetore. Vendin e Mbretit e zen përkohsisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut”.

¹³³ Mbi format e regjimeve bashkëkohore shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 17-18.

Më specifikisht mbi formën e regjimit provizor të shtetit shqiptar, të sanksionuar nga Bazat e Kanunores dhe Statuti i Zgjeruar, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 10.

¹³⁴ Për më tepër shih: F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 19-30.

¹³⁵ *Po aty*, f. 22. Deduksion i nxjerrë nga interpretimi i Pikës I, të Bazave të Kanunores.

¹³⁶ *Po aty*, f. 24.

*Mbretit e zen përkohsisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut*¹³⁷.

U vlerësua që paragrafi i parë të ridiskutohej eventualisht në votimin e dytë, por kjo nuk ndodhi pasi në vazhdim nuk u mbështet ideja e referimit direkt ndaj monarkisë kushtetuese dhe për këtë arsye u la siç ishte votuar në votimin e parë. Në mbështetje/ekuilibër e theksim të karakterit kushtetues parlamentar, edhe pse të shpallur si monarkik, në distancë ekstreme nga neni 1 i Statutit të Ri (Zgjeruar), vinte neni 92 (neni 24 sipas projektstatutit provizor të komisionit) në të cilin sanksionohej se “*Shteti shqiptar as njuh dhe as ndan tituj fisnikije*”.

Ligjvënësit në këtë moment historik, në shenjë të seriozitetit, respektit dhe atdhedashurisë, treguan një ndjeshmëri të veçantë edhe pse në mënyrë të perceptuar, e jo të shprehur në mënyrë direkte apo të identifikuar, mbi problemin e huazimeve normative të huaja dhe atyre konceptuale/doktrinare që ngriheshin mbi to. Këto të fundit, që në hapat e para të krijimit të shtetit të ri shqiptar, për pasojë të trashëgimisë që KNK la nëpërmjet Statutit Organit, nuk rezultuan lehtësisht të përtypshme.

Fill pas nenit të parë, projektstatuti i ri (i zgjeruar) provizor, me një referim të drejtpërdrejtë, bënte një hap prapa në të njëjtën linjë konsoliduese të pushtetit monarkik, mbi frymën që kishte përcjellë Kongresi dhe Këshilli i parë Kombëtar, në lidhje me pushtetin e tij legjislativ/ “ekskluziv”. Ky hap pas bëhej në mungesë të një parashikimi direkt të Bazave të Kanunores, në këtë pikë dhe në antideduksion të nenit 1 të tij.

Neni 2, provizor i projektstatutit të komisionit, në sintoni me kushtetutat monarkike bashkëkohore, e ndante pushtetin ligjvënës ndërmjet Pleqësisë (Këshillit Kombëtar/Parlamentit) dhe Këshillit të Lartë/Naltë¹³⁸, duke zbehur forcën gravitacionale të legjislativit shqiptar, që duhet pranuar se ishte shumë përparimtare dhe ambicioze për kohën, në një kontekst të pazhvilluar si ai ballkanik e aq më tepër shqiptar. Ky parashikim ndiqte linjën e logjikës së nenit të parë provizor dhe diskutimeve *pro* monarkike. Kjo është ajo që rezulton nga dispozita në fjalë, pavarësisht se doktrina të caktuara¹³⁹ e zbusin tonin e tentativës, duke iu referuar eventualitetit të “vetos pezulluese” dhe jo asaj “absolute”, që u diskutua në gjirin e komisionit, pavarësisht se në versionin final u prezantua/paraqit vetëm e para.

Pavarësisht kësaj, pas një debati të gjatë parlamentar, neni kaloi me parashikimin e Parlamentit/Pleqësisë, si i vetmi organ ligjvënës¹⁴⁰.

Pak më parë, në të njëjtën seancë, ishte vendosur që emri Pleqësi, që rezultonte në versionin e komisionit, të zëvendësohej me termin Parlament. Kështu u veprua. Nga ai moment fjala Pleqësi u fshi nga të gjitha nenet provizore të leximit të parë, që vinin nga komisioni.

Një parashikim normativ tjetër e lidhte “interpretimin ligjor autentik” në mënyrë të drejtpërdrejtë me pushtetin legjislativ të Parlamentit/Pleqësisë¹⁴¹. Logjika e vetme e ekzistencës së këtij parashikimi, që shprehte nevojën e një “interpretimi autentik” sipas kontekstit kombëtar (ashtu siç u evidentua nga deputetë të caktuar), mund të lidhej me faktin që normativa kushtetuese e huazuar nga jashtë (nga vende me një nivel ekonomik, politik e social të ndryshëm), normalisht shprehte dhe mbronte interesa të ndryshme nga ato lokale-kombëtare. Për këtë nevojitej një interpretim përshtatës, që mund ta bënte vetëm parlamenti¹⁴². Fillimisht

¹³⁷ *Po aty*, f. 30.

¹³⁸ *Projekt-statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 2, provizor: “Pushteti legjislativ ushtrohet prej Pleqsis e Këshillit të Naltë”.

¹³⁹ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 23.

¹⁴⁰ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 2: “Pushteti legjislativ ushtrohet prej Parlamentit”.

¹⁴¹ Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, në mënyrë të pazakontë, në krahasim me kushtetutat bashkëkohore, sikur të donte t’i jepte një ton që i kishte marrë në mënyrë provizore dhe hipotetike Pleqësisë, me dhënien e bashkautorësisë legjislative ndaj Këshillit të Naltë, në nenin 5 parashikonte si kompetencë ekskluzive të Pleqësisë, “ndërpremtimin/interpretimin autentik të ligjeve”.

¹⁴² F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 34. Deputeti Koço Tasi, shprehej se “Ligjet që do të dalin prej këtij Parlamenti duhet të jenë fare espicite dhe të mos lënë as më të paktin dyshim, në kuptimin e tyre prej anës së ekzekutuesve, se po të mungojë edhe më e vogla shkoqitje,

neni u kundërshtua, jo pa të drejtë, duke theksuar se ishte i tepërt dhe se përgjithësisht “ai që ka të drejtë të bëjë kanunin ka edhe të drejtë ta interpretojë” (Stavro Vinjau)¹⁴³.

Në vazhdim Statuti i Ri i qëndronte besnik parashikimit të përsëritur, që sanksiononte se “*Pushteti përmbarues i përket vetëm Këshillit të Naltë, i cili e ushtron me anën e Kabinetit*” (neni 3). Pas këtij konfirmimi, me sanksionimin e pushtetit gjyqësor dhe ushtrimit të tij prej gjykatave në vend, përkufizohej në mënyrë të shprehur edhe pse jo të drejtpërdrejtë, ndarja e pushteteve si parim themelor kushtetues¹⁴⁴. Kjo frymë kushtetuese garantiste (ndarja e pushteteve) mbështetej edhe nga doktrina shqiptare e cila e gjente veten në hapat e saj të parë, në trajtimin e këtyre temave¹⁴⁵.

Statuti i Zgjeruar sanksiononte në mënyrë direkte, për herë të parë, në nenet 95-103 (ex, 6-13, sipas versionit të parë të projektstatutit), “Shtetin Ligjor”, duke hedhur njëkohësisht edhe themelet për ngritjen e “Shtetit të së drejtës”, në nenet: 97(8)¹⁴⁶, 110(ex, 14)¹⁴⁷, 111(ex, 15)¹⁴⁸,

nxitojmë në ligjet e botës për t’i interpretuar dhe në fund ia fshtesim (dëmtojmë) të atdheut, etj. Pra, interpretimi autentik duhet caktuar fare hapur që të mos bëhen konfuzione”.

¹⁴³ *Po aty*, f. 33.

¹⁴⁴ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 4: “Pushteti gjyqsuer ushtrohet prej gjykatavet dhe vendimet e tyre jipen nd’emën të Shtetit”.

¹⁴⁵ N. Mole, *Konstitucionalizmi*, Korçë, 1923, f. 40-42; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 33.

¹⁴⁶ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 97 (ex. 8 sipas versionit të parë të projektstatutit): “Asnji e drejtë, ç’do fare qi të jetë dhe kujdo qi t’i përkasë, nuk mund të krijohet ase të shuhet veçse me ligjë”.

¹⁴⁷ *Po aty*, Neni 110 (ex. 14, sipas versionit të parë të projektstatutit, ku me të fshirë rezultojnë pjesët e hequra): “Të gjithë, pa dallim (~~ndryshim klase, feje e~~) nënshtetsije, janë të barasuem përpara ligjës dhe gëzojnë baras të drejtat qivile, përveç përjashtimevet të caktueme prej saj”.

¹⁴⁸ *Po aty*, Neni 111 (ex. 15, sipas versionit të parë të projektstatutit): “Të gjithë nënshtetasit gëzojnë baras të drejtat politike dhe pranohen në të gjitha nëpunsit qivile e ushtrijake, përveç përjashtimevet të caktueme prej ligjës”.

12(ex, 16)¹⁴⁹, 113(ex, 17)¹⁵⁰, 114(ex, 18)¹⁵¹, 115(ex, 19)¹⁵², 116(ex, 20)¹⁵³, 116(ex, 22)¹⁵⁴, 117(ex, 23)¹⁵⁵, 120¹⁵⁶, 121¹⁵⁷, 122¹⁵⁸, 123¹⁵⁹ dhe 125¹⁶⁰.

Këshilli i Naltë në Statutin e Zgjeruar

Kapitulli i parë i pjesës “C”, të Statutit të Zgjeruar, iu dedikua pushtetit përmbarues (Ekzekutiv): Këshillit të Naltë dhe Kabinetit. Parashikimet mbi të parin artikulonin në mënyrë të detajuar përbërjen, funksionet, mandatin institucional dhe atë të anëtarëve, rotacionin e kryesisë, karakteristikat e anëtarëve dhe shpërblimin, *quorum*-et e votimit, iniciativën ligjore dhe raportimin me Pleqësinë. Në versionin e parë të prezantuar nga Komisioni *ad hoc* parashikohej edhe pushteti legjislativ i urgjencës (dekretligjet), i cili ra në votimin final.

Këshilli i Naltë, shpallej “Kreu ma i Naltë i shtetit” duke ushtruar ndër të tjera edhe komandën e përgjithshme të forcave të armatosura (neni 60 i Statutit të Zgjeruar ose *ex. neni* 43, sipas versionit të komisionit). Ai konfirmohej Kreu i pushtetit Ekzekutiv dhe mbetej një “organ kolegjal prej katër anëtarësh i zgjedhur me shumicë absolute votash prej Pleqësisë¹⁶¹, me mandat 3-vjeçar”¹⁶² (neni 45), ku funksionet e Kryetarit (në ndryshim nga Statuti i

¹⁴⁹ *Po aty*, Neni 112 (ex. 16, sipas versionit të parë të projektstatutit): “Liria personale është e garantuar. Askush nuk mund të ndiqet, të arrestohet, të burgoset, të dërgohet në gjyq ose në çdo mënyrë të pengohet nga Liria, veçse në rastet, e parapara prej ligjit e në formën e caktuar prej tij”;

Po aty, Neni 16 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Lirija personale asht e garantueme. Askush nuk mund t’arrestohet as të dërgohet në gjyq veçse në rasat e parapame prej ligjës dhe në formën e caktueme prej saj”.

¹⁵⁰ *Po aty*, Neni 113 (ex. 17, sipas versionit të parë të projektstatutit): “Banimi asht i padhunueshëm. Asnji e hyme pa hir nuk mund të bahet veç kur dhe si urdhnon ligja”.

¹⁵¹ *Po aty*, Neni 114 (ex. 18, sipas versionit të parë të projektstatutit): “Liria e fjalës dhe e shtypit është e garantuar. Censura preventive është e ndaluar. Konfiskimi rregullohet me ligj. Vetëm nënshtetasit shqiptarë mund të nxjerrin gazeta”;

Po aty, Neni 18, (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Lirija e fjalës dhe e shtypit asht e garantueme. Nji ligjë e posaçme ka për të parapamun mbi shpërdorimet e saj”.

¹⁵² *Po aty*, Neni 115 (ex. 19, sipas versionit të parë të projektstatutit): “E drejta e pronësisë, pa përjashtim, është e padhunueshme, veçse kur e kërkon interesi botuer i vërtetuar ligjerisht dhe kundrejt një demshpërblimi të arsyeshëm sipas ligjit”;

Po aty, Neni 19 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “E drejta e zotnis pa përjashtim, asht e padhunueshme, veçse kur interesi botuer ligjerisht i vërtetuem e kërkon dhe kundrejt një damshpërblimi t’arsyeshëm, si mbas ligjës”.

¹⁵³ Neni 20, sipas versionit të parë të projektstatutit u fshi dhe u bashkua pjesërisht me nenin vijues, i cili sipas numërtimit përfundimtar që mori në votimin final rezultoi neni 116: “E drejta e shoqërimit dhe e drejta e mbledhjes paqësisht dhe pa armë, janë të garantuara, në konformitet me ligjet, të cilat kurrë nuk mund të impozojnë lejen preventive të qeverisë. Shoqëritë kurrë nuk mund të shpërndahen për kundravajtje të ligjit, veçse me vendim gjyqi. Vetëm në mbledhjet botore mund të ndodhet policia. Vetëm mbledhjet përjashta, në vend të hapur mund të ndalohen, në gotte së prej mbledhjes lind rreziku i prishjes së qetësisë botore”; *Po aty*, Neni 20 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Detyra botore asht e garantueme”.

¹⁵⁴ *Po aty*, Neni 22 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “E drejta e shoqimit pa qëllim kundër ligjës dhe e drejta e mbledhjes paqsisht e pa armë janë të garantueme, në konformitet me ligjët”.

¹⁵⁵ *Po aty*, Neni 117 (ex. 23, sipas versionit të parë të projektstatutit): “Fshehtësia postare është e padhunueshme. Kurrë dhe në asnjë mënyrë mund të hapen letrat”; *Po aty*, Neni 23 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Fshehtësia postare asht e padhunshme”.

¹⁵⁶ *Po aty*, Neni 120: “Ligjet penale s’mund të kenë fuqi prapavepruese në favor të të pandehurit”.

¹⁵⁷ *Po aty*, Neni 121: “Çdo mundim trupi (tortura) është e ndaluar krejtësisht”.

¹⁵⁸ *Po aty*, Neni 122: “Asnjë nënshtetas shqiptar nuk mund të ekspulsohet, të internohet ose të shkufizohet veçse me ligj”.

¹⁵⁹ *Po aty*, Neni 123: “Konfiskimi është i ndaluar dhe s’mund të bëhet veçse sipas ligjit, me vendim gjykate”.

¹⁶⁰ *Po aty*, Neni 125: “Në Shqipëri as blihet as shitet njeri; çdo njeri i blerë ose skllav, posa të shkelë në tokën shqiptarë është i lirë”.

¹⁶¹ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 11. Me shumicë absolute votash kuptohej shumica e deputetëve me të drejtë vote, në Parlament: 40 vota = 50% + 1 e 78 deputetëve të Këshillit të dytë.

¹⁶² Në versionin e parë të Nenit 28, të projektstatutit, mandati sanksionohej 2-vjeçar: “Këshilli i Naltë asht trup kolegjuer prej katër vetësh të zgjedhur prej Pleqsis për dy vjet me shumicë absolute votash”.

Lushnjës) ushtroheshin me rotacion tremujor nga secili anëtar sipas rendit alfabetik të emrave të tyre (neni 47)¹⁶³. Ato, mund të thuhet me bindje, se ishin minimaliste (mbledhja dhe kryesimi i organit). Në mungesë të tij vendin e zinte anëtari që sipas rendit alfabetik do të ishte Kryetari i radhës.

Kuorumi i nevojshëm për zhvillimin e punimeve dhe vendimmarrjen ishte njëkohësisht “shumica absolute” (3 anëtarë në 4), ndërsa në rast barazimi votash ajo e Kryetarit krijonte shumicën e nevojshme. Për arsye të marrëdhënies funksionale anëtarët (misët) e Këshillit të Naltë, jo vetëm zgjidheshin prej Parlamentit, por eventualisht edhe kërkesën e dorëheqjes apo shpalljen e pamundësisë së ushtrimit të detyrës ia parashtronin Parlamentit, i cili vlerësonte dhe vendoste pranimin ose mospranimin e tyre. Në rast pranimit të dorëheqjes, në rast vdekjeje apo pamundësie të certifikuar, Parlamenti zgjidhte anëtarin ose anëtarët e radhës, për vendin/vendet vakant, sipas parashikimit të nenit 45. Në qoftë se nuk ishte i mbledhur, Këshilli i Naltë për shkak të nevojës së plotësisimit të radhëve të tij, mund ta thërriste Parlamentin në mbledhje të jashtëzakonshme, për zgjedhjen e anëtarëve. Deri në mbulimin e vendeve vakante funksionet zhvilloheshin nga anëtarët apo anëtari i mbetur. Dispozita në fjalë (neni 51) nuk shprehej në mënyrë direkte, nëse kapaciteti vendimmarrës në raste të tilla ndërpritej deri në kompletimin e vendeve vakante apo kufizohej vetëm me çështjet e administrimit të zakonshëm (duke lënë jashtë ato të jashtëzakonshme), sidomos kur natyra kolegjiale e institucionit binte, për shkak të mbetjes së një anëtari të vetëm. E vetmja pikë referimi në këtë situatë mbetej dispozita e nenit 49 që e përjashtonte shprehimisht si eventualitet, ndërsa neni 51 shprehej se “Deri sa të zgjidhen këta, “të drejtat” e Këshillit të Lartë i ushtrojnë misët ose misi i mbetur...”.

Mbi këtë pikë të paqartë mbetej të hidhte dritë praktika kushtetuese me zhvillimet e saj reale.

Në mungesë totale të këtyre (anëtarëve), funksionet dhe kompetencat e Këshillit të Naltë ushtroheshin nga titullari i pjesës së mbetur të pushtetit Ekzekutiv ose më saktë nga Kryeministri¹⁶⁴. Edhe në këtë rast nuk parashikohej se si do të ushtrohej çështja e përgjegjësisë për aktet e kryera nga Kryeministri në emër e për llogari të Këshillit të Naltë e aq më tepër se si do të funksiononte instituti i kundërfirmës.

Nga parashikimet më sipër duhen dalluar ato që kanë të bëjnë me punimet e Këshillit të Naltë dhe administrimin e tyre. Lidhur me këto, për shkak të natyrës kolegjiale, rëndësi të veçantë merrte çështja e prezencës së anëtarëve. Prandaj, gjatë kohës së punimeve nuk lejohej të mungonte më shumë se një anëtar¹⁶⁵, për arsyet e kuorumeve më sipër. Kërkesat për leje dhe mungesat e justifikuara i paraqiteshin Parlamentit/Këshillit, i cili, mbasi i shqyrtonte, shprehej duke i legjitimuar apo jo¹⁶⁶.

Të gjithë anëtarët e Këshillit të Naltë duhej të bënin, përpara Parlamentit, betimin e sanksionuar në nenin 54, paraprakisht marrjes së detyrës, sipas një formule të përcaktuar. Ai (Parlamenti) duhej të organizohej në mënyrë të tillë që të garantonte mundësimin e këtij procedimi edhe për periudhën në të cilën nuk do të ishte i mbledhur. Gjithnjë në kuadrin e mandatit të anëtarëve të Këshillit të Naltë, parashikohej se këta nuk mund të rizgjidheshin dy

¹⁶³ Në versionin e parë të nenit 30, të projektstatutit, mandati sanksionohej gjashtëmujor: “Misët e Këshillit të Naltë, një mbas një dhe pas radhës alfabetike t’emnavet të tyre, bahen kryetarë të tij; sicil qëndron gjashtë muej në Kryesi”.

¹⁶⁴ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 12. Nga analiza e ngushtë që i bëhet dispozitës së normës, vihet re, *ex post*, se si përshkrimi përputhet tërësisht me atë të realizuar nga doktrina Vinjau. Kjo tregonte se për shkak të distancës kohore të shkurtër praktika kushtetuese nuk kishte arritur të ushqente kontrastet e duhura për pjekjen e koncepteve me të thella doktrinare, të cilat do të rriteshin, ndoshta duke i krahasuar edhe me ato të vendeve nga ku normat statutoe ishin huazuar.

¹⁶⁵ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 50: “Kërkesat e misëve për leje pushimi i drejtohen Këshillit të Lartë me anën e kryetarit të tij dhe Këshilli vendos pranimin a mospranimin e tyre. Dorëheqjet i drejtohen Parlamentit, i cili vendos pranimin a mospranimin e tyre. Nuk mund të mungojë më tepër se një mis në një kohë e sipër”.

¹⁶⁶ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 12.

herë radhazi. Neni në fjalë duket se pohonte në heshtje dhe në mënyrë të tërthortë mundësinë e rizgjedhjes në Këshillin e Naltë të anëtarëve ekzistues, mbas pauzës së një mandati.

Nenet e fundit të Kapitullit i dedikoheshin marrëdhënieve të institucionit me Parlamentin/Pleqësinë. Ato, siç u theksua më sipër, në versionin e parë të projektstatutit u përpoqën të riorientojnë deri në njëfarë pike, pozicionimin ekskluziv të këtij të fundit në lidhje me pushtetin legjislativ dhe njëkohësisht të gjithë aksin qendror kushtetues. Sipas këtij varianti, Parlamenti/Pleqësia nuk do të mbante më, e vetme, peshën e legjislativit sipas parashikimeve që përcillte Komisioni.

Në nenin provizor nr. 48, të projektstatutit të komisionit, Këshillit i njihej e drejta e prodhimit të dekretligjeve¹⁶⁷, në rastet përjashtuese të urgjencës dhe të nevojës, në kohët e pushimit të Pleqësisë, gjithmonë me kushtin e paraqitjes së dekretligjit për miratim, brenda 10 ditëve nga hapja e punimeve të Pleqësisë. Ky ishte një parashikim që prekte ekskluzivitetin e pushtetit ligjvënës duke kompromentuar njëkohësisht edhe natyrën kushtetuese të parlamentarizmit fillestar shqiptar.

Në sintoni me këtë frymë “filomonarkiste” paragrafi i dytë i *ex. neni* 44 (provizor) sanksiononte “veton pezulluese”, e cila mund të ushtrohej nga Këshilli i Naltë brenda sesionit, për ligjet e miratuara nga Pleqësia. Ky akt duhej të shoqërohej detyrimisht me vërejtjet apo evidentimin e shkaqeve që e kishin kushtëzuar atë, në gjykimin e Këshillit të Naltë, ndërkohë që binte në kundërshtim me pikën e parë të “Bazave të Kanunores”, e cila e detyronte Këshillin e Naltë “*të pëlqejë (aprovojë) çdo projekt që do t’i paraqitet prej kabinetit, i vërtetuem nga ana e Senatit*”¹⁶⁸.

Në votimin final, ky nen i fundit kaloi duke ndjekur formulimin origjinal të “Bazave të Kanunores”, me një paragraf të vetëm, duke eliminuar parashikimin e vetos pezulluese¹⁶⁹. Pra në lidhje me funksionet ligjformuese konfirmohej kompetenca e parashikuar më parë e shpalljes së ligjeve.

Të njëjtin fat njohu edhe parashikimi përkatës i kompetencës ligjore të prodhimit të dekretligjeve, i cili u eliminua tërësisht.

Historia përsëritej me tentativën e radhës për zgjerimin e kompetencave në avantazh të Këshillit të Naltë, që njohu edhe neni 45 i projektstatutit, i cili sanksiononte se, Këshilli i Naltë mund të thërriste Parlamentin në mbledhje të jashtëzakonshme, të zgjaste ose ndërpriste punimet e saj me paralajmërim dyjavor, për një kohë jo më të gjatë se një muaj dhe jo më shumë se një herë për sesion. Në versionin përfundimtar të nenit mbeti në fuqi vetëm paragrafi i fundit, që i referohej mbledhjes së jashtëzakonshme¹⁷⁰. Kjo e fundit ishte prerogativë e Këshillit të Naltë, i cili mund ta ushtronte nëpërmjet dekretit, ku duhej të cilësoheshin edhe arsyet e kësaj mbledhjeje dhe argumentet që do të shqyrtoheshin në të, në mënyrë ekskluzive. Me mënyrë ekskluzive, kuptohej se në mbledhjen e jashtëzakonshme mund të diskutoheshin vetëm çështjet për të cilat ishte thirrur Parlamenti dhe që ishin cilësuar në dekretin e Këshillit të Naltë, duke u përjashtuar mundësia që të trajtoheshin argumente të tjera. Asgjë nuk thuhej mbi çështjet e lidhura me ato të parashikuara në dekret dhe nëse ishte e mundur që të trajtoheshin në mbledhjen e jashtëzakonshme. Për sa i përket nivelit të rigorozitetit që duhej ushtruar në këto raste, mbi zgjerimin eventual të argumenteve të parashikuara në dekret, sipas një interpretimi ekstensiv të doktrinës, parashikimi ishte i vlefshëm vetëm për çështjet legjislative,

¹⁶⁷ *Projekt-statuti provizor*, Neni 48, në leximin e parë: “Në rasë nevoje e ngutsije të dukshme dhe në kohën e pushimit të Pleqsis, Këshilli i Naltë, nën përgjigjsin e kabinetit politike civile a penale, ban dekrete-ligjë dhe i ven në zbatim; po detyrohet t’i a paraqesë Pleqsis në sesjonin e afërm, brenda në dhjetë ditë pas hapjes, për pëlqim, pse ndryshe, pushojnë vetiu së pasuni fuqi”.

¹⁶⁸ *Po aty*, Neni 44, në leximin e parë: “Këshilli i Naltë sanksionon dhe shpallë ligjët. Nji ligjë të pëlqyeme nji herë prej Pleqsis, Këshilli i Naltë mund t’i a kthejë mbrapa bashkë me vërejtjet e shkakët justifikative të këthimit mbrenda nd’atë sesjon”.

¹⁶⁹ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 61: “Këshilli i Lartë detyrohet të urdhërojë shpalljen e zbatimin e të gjitha projektligjeve të votuara prej Parlamentit”.

¹⁷⁰ *Po aty*, Neni 62: “Këshilli i Lartë mund të thërrasë Parlamentin në mbledhje të jashtëzakonshme”.

pasi mbi kontrollin politik që duhej të ushtronte Parlamenti mbi Ekzekutivin, nuk mund të kishte dyshime që duhej ushtruar në çdo rrethanë të mundshme, përfshirë mbledhjet e jashtëzakonshme dhe se kjo nuk mund të kufizohej nga parashikimi i nenit 23 të Statutit të Zgjeruar¹⁷¹.

Dispozita në fjalë, në kundërshtim me situatën e jashtëzakonshme të presupozuar, nuk caktonte një afat për mbledhjen e Parlamentit pas lëshimit të dekretit të Këshillit të Naltë për mbledhjen e jashtëzakonshme, gjë që zbehte natyrën e saj rigoroze dhe funksionin përkatës¹⁷².

Një normë tjetër e kuadrit ekzekutiv, e parashikuar nga komisioni e që më pas u rrëzua ishte neni 51 i projektstatutit, i cili sanksiononte se “*Në kohën e pushimit të Pleqsis, Këshilli i Naltë po t’a shohë të nevojshme zbrit kabinetin dhe emnon një tjetër. Dekretet e emnimit të Ministrave të rij dhe të pushimit të ministrave të përparshëm kundërfirmohen prej kryeministrit të ri. Në këtë rasë Këshilli i Naltë detyrohet të mbledhë Pleqsin mbrenda në dy javë dhe kabineti i ri do të paraqitet, mbrenda në tri dit prej çeljes së saj, për efektet e shenjueme nd’art. 47*”.

Këshilli i Naltë sanksionohej i përgjegjshëm “*veçse për tradhëti të Naltë dhe për aktet e tij qi nuk kanë kondërfirmën e Ministrit ase të ministërvet kompetenta*”. Pra, përveç rasteve që mbuloheshin nga përgjegjësia e Kabinetit për shkak të institutit të kundërfirmës, për të gjitha rastet e tjera Këshilli i Naltë ishte përgjegjës, sidomos kur vepronte jashtë funksionit të tij, në fushën civile, penale¹⁷³ dhe administrative deri në shkallën më të lartë të shkeljes që ishte tradhtia e lartë, shkelje kjo e fundit që e vishte me përgjegjësi Këshillin e Naltë edhe kur shoqërohej nga instituti i kundërfirmës¹⁷⁴.

Një kufizim tjetër i pashprehur ishte ai që kushtëzonte veprimtarinë e Këshillit sipas parashikimeve ligjore në fuqi. Jashtë kësaj kornize ai ishte gjithnjë i përgjegjshëm¹⁷⁵. Me verifikimin/certifikimin e këtyre rasteve, Parlamenti nëpërmjet padisë, mund të realizonte shkarkimin *ipso facto* të Këshillit të Naltë, i cili për rrjedhojë të logjikës së kolegjalitetit, duhej të përgjigjej në bllok¹⁷⁶.

Ky parashikim e konsolidonte edhe më qëndrimin parlamentarist të frymës së Statutit të Zgjeruar. Në përgjigje të kësaj përgjegjshmërie të lartë institucionale, anëtarët e tij (Këshillit të Naltë) gëzonin të njëjtin nivel imunitar me deputetët e Pleqësisë, duke shtrirë kështu efikasitetin e normativës ekzistuese në këtë fushë, edhe mbi Këshillin e Naltë (neni 58).

Mandati i tyre trevjeçar fillonte prej ditës së zgjedhjes së tyre, gjë që e bënte institucionin kushtetues pjesërisht të rinovueshëm, nëse rasti do të paraqitej i tillë. Në kuadrin ekzekutiv, Këshilli mund të nxirrte dekretet dhe rregulloret e nevojshme për zbatimin e ligjeve, me kufizimin/limitin që këto nuk mund të pezullonin, shfuqizonin apo kundërshtonin ligjet në fuqi.

Në fushën e iniciativës ligjore të dyja organet kushtetuese (Ekzekutivi dhe Ligjvënësi) ishin titullarë, me ekskluzivitetin e Këshillit në lëmin e ligjeve që sillnin ngarkesa financiare.

Këshilli i Naltë ishte i kufizuar në vendimmarrje nga aprovimi i Parlamentit/ Pleqësisë, në shpalljen e luftës me natyrë aktive/jo mbrojtëse dhe në nënshkrimin e traktateve dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare, ndërkohë që për shpalljen e luftës me natyrë mbrojtëse gëzonte të gjitha kompetencat e duhura pa kufizime apo aprovime të tjera.

Kabineti/Qeveria në Statutin e Zgjeruar

Parashikimet e Statutit të Zgjeruar, në lidhje me Kabinetin/qeverinë, zhvilloheshin gjithnjë nën hijen e atyre të Bazave të Kanunores, ndërsa institucioni i kundërfirmës i përcillte

¹⁷¹ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 21.

¹⁷² *Po aty*, f. 20.

¹⁷³ K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 94-96.

¹⁷⁴ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 21.

¹⁷⁵ K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 79.

¹⁷⁶ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 59: “Parlamenti nuk mund të rrëzojë misët e Këshillit të Lartë, por paditja e Parlamentit për aktet e tyre që bien nën artikullin 57 sjell vetiu rrëzimin e tyre”.

Kabinetit të gjitha kompetencat (të drejtat dhe detyrimet) e parashikuara për Këshillin e Naltë, në drejtimin e ushtrimit të tyre duke e bërë njëkohësisht edhe përgjegjës¹⁷⁷. Për herë të parë në Statut sanksionohet në mënyrë direkte parashikimi i kundërfirmës së akteve të Këshillit të Naltë nga anëtarët e Kabinetit dhe pavlefshmëria e tyre, në mungesë të tij.

Statuti i Zgjeruar konfirmonte se Kryeministri zgjidhet nga Këshilli i Naltë. Ndryshe nga Bazat e Kanunores ku parashikohej mundësia e zgjedhjes së Kryeministrit për një Kabinet të ri, nga Këshilli i Naltë “vetëm në kohën e krizës ministrore” (pika II), Statuti i Zgjeruar e parashikonte këtë të drejtë “në çdo kohë”, duke fuqizuar pushtetin politik të Këshillit të Naltë. Ai zgjidhte ministrat e qeverisë së tij dhe së bashku duhej të paraqisnin programin e tyre, brenda tre ditëve, përpara Parlamentit, nga data e emërimit të tyre, për të marrë votëbesimin. Mosparaqitja në afat vlerësohej e barabartë me mocionin e mosbesimit dhe shkaktonte rrëzimin e qeverisë dhe rinisjen e *iter*-it kushtetues për emërimin e qeverisë së re sipas së njëjtës mënyrë. Të njëjtën vlerë juridike i kishte dhënë projektstatuti i komisionit edhe dorëheqjes së Kabinetit¹⁷⁸, ndërkohë që në versionin përfundimtar theksi u rivu te shkarkimi i tij, për mungesën e besimit të Parlamentit. Roli qendror i Këshillit të Naltë në emërimin e Kabinetit kufizohej me kaq. Ai nuk mund të ndërronte apo të zëvendësonte ministrat, pasi nuk mund të ndërhynte në marrëdhënien e besimit që ngrihej ndërmjet këtyre dhe Parlamentit. Ky i fundit ishte i vetmi institucion i aftë të rrëzonte Kabinetin/qeverinë¹⁷⁹.

Ashtu siç parashikohej edhe në pikat qendrore të Bazave të Kanunores (III & IV të Statutit të parë të Lushnjës), pamundësia e zgjedhjes së Kabinetit për mungesë të votëbesimit për tre herë radhazi e fuste në krizë trekëndëshin institucional kushtetues. Kësaj radhe, me Statutin e Ri ishin parashikuar skadencia precize për menaxhimin e krizës dhe shkarkime automatike institucionale.

Kuvendi Kombëtar duhej mbledhur prej Këshillit të Naltë, brenda 2 muajve, në të kundërt ky i fundit konsiderohej i rrëzuar, duke i hapur rrugën procedurave parlamentare për zgjedhjen e Këshillit të Ri. Me t’u mbledhur Kuvendi/Asambleja Kombëtare, ai kishte 15 ditë kohë për të vendosur shpërndarjen e Parlamentit, duke votuar pro qeverisë së fundit që nuk kishte marrë votëbesimin apo rrëzimin e Këshillit të Naltë, duke votuar kundër. Statuti nuk sanksiononte asgjë në rastin e mosrespektimit të afatit 15 ditor nga ana e Kuvendit/Asamblesë Kombëtare, ndërkohë që në praktikën kushtetuese rasti nuk u vërtetua asnjëherë. Duhet pranuar gjithsesi se mbetet gjithnjë i vështirë parashikimi i masave shtrënguese ndaj organizmave *ad hoc* si Kuvendi/Asambleja Kombëtare, të thërritur *pro tempore*, sidomos në rrethanat e krizave institucionale.

Në mbyllje të argumentit mund të theksohet se neni 68 i Statutit të Ri¹⁸⁰ rezultoi një shkrimje e pikave qendrore (III dhe IV), të Bazave të Kanunores (Statutit të Lushnjës). Në të

¹⁷⁷ *Po aty*, Neni 64: “Asnjë akt i Këshillit të Lartë nuk ka vlerë pa kundërfirmën e ministrit ose të ministrave kompetentë”. Procedim ky (kundërfirma e Kabinetit/qeverisë ndaj akteve të Këshillit të Naltë) i detyruar, *conditio sine qua non*, për vlefshmërinë e çdo akti të Këshillit të Naltë, i cili buronte nga dispozita e Nenit 64 dhe që për rrjedhojë e bënte Kabinetin pjesëmarrës në ushtrimin e akteve të Këshillit të Naltë, duke marrë edhe përgjegjësinë ligjore për to; Për më tepër shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 13.

¹⁷⁸ *Projekt-statuti*, ex. Neni 50 (sipas versionit të parë): “Dorheqja e kabinetit shkaktohet prej mungesës së besimit nga ana e Pleqsis dhe i paraqitet Këshillit të Naltë”.

¹⁷⁹ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 67: “Rrëzimi i kabinetit shkaktohet vetëm prej mungesës së besimit nga ana e Parlamentit”.

¹⁸⁰ *Po aty*, Neni 68: “Në qoftë se kabinetet e emëruar nuk marrin për tri herë rresht votëbesimin prej Parlamentit, atëherë Këshilli i Lartë detyrohet të mbledhë brenda dy muajve Kuvendin Kombëtar, i cili brenda 15 ditëve gjykon mbi konfliktin dhe vendos rrëzimin e Këshillit të Lartë apo shpërndarjen e Parlamentit. Në qoftë se Këshilli i Lartë nuk e mbledh Kuvendin Kombëtar brenda kohës së caktuar në këtë artikull, Këshilli i Lartë quhet i rrëzuar. Deri sa të marrë fund konflikti, qëndron në fuqi Kabineti i fundit prej tre kabineteve që nuk morën votëbesimin”; *Projekt-statuti*, ex. Neni 52 (sipas versionit të parë): “Në qoftë se kabinetet e emnuem nuk marrin, për tri herë me radhë, votë besimin prej Pleqsis, atëherë Këshilli i Naltë mbledh Kuvendin komtar, i cili gjykon mbi konfliktin dhe vendos rrëzimin e Këshillit të Naltë apo të përndamunit e Pleqsis”.

mbeti i pandryshuar aksi kushtetues parlamentar, duke rivendosur Kuvendin Kombëtar të Përgjithshëm mbi Parlamentin, Këshillin e Naltë dhe Kabinetin/qeverinë, pra, vullnetin e popullit mbi të gjitha pushtetet kushtetuese, si burim thelbësor të tyre dhe të sovranitetit.

Cilësitë e parashikuara si të nevojshme për ushtrimin e detyrës së anëtarit të Kabinetit ishin të njëjta/barazuara me ato të deputetit. Po ashtu, cilësia e të qenit deputet nuk përjashtonte mundësinë e të qenit njëkohësisht edhe anëtar i Kabinetit, duke gëzuar paralelisht të drejtën e votës në Parlament (mandati i dyfishtë). Kufizimet e vetme që vinin në këtë drejtim ishin lidhjet familjare dhe kriteri i shtetësisë. Për këtë arsye nuk mund të merrnin detyrën e ministrit familjarët e anëtarëve të Këshillit të Naltë dhe as familjarët e anëtarëve të tjerë të Kabinetit. Parashikimi ishte i vlefshëm edhe për shtetasit e huaj të natyralizuar në Shqipëri, të cilët po ashtu nuk mund të bëheshin anëtarë të Kabinetit (neni 69).

Anëtarët e Kabinetit parashikohej të gëzonin të njëjtin nivel imunitar me deputetët dhe anëtarët e Këshillit të Naltë. Imuniteti i tyre ishte po ashtu funksional, i lidhur me ushtrimin e detyrës së tyre. Për shkeljet e kryera jashtë detyrës nuk gjykohehin nga Gjyqi i Naltë por nga gjykatat e zakonshme si të gjithë shtetasit e tjerë me avantazhin e imunitetit të përmendur më sipër¹⁸¹. Ata ishin të përgjegjshëm civilisht, penalisht dhe politikisht. Përgjegjësia e tyre funksionale (në detyrë) nuk binte, kur shkelja ishte pasojë e një urdhri të dhënë nga Këshilli i Naltë (neni 72).

Aktet e veprimtarisë së Kabinetit nuk mund të binin në kundërshtim me burimet parësore dhe ato dytësore të së drejtës. Në rast se kjo do të ndodhte, ato do të vlerësoheshin të pafuqishme.

Thelbi i parlamentarizmit shqiptar sanksionohej në nenet 71 dhe 72 të Statutit të Zgjeruar, ku përcaktohej edhe marrëdhënia ndërinstitucionale që ekzistonte ndërmjet Parlamentit/Pleqësisë, Kabinetit dhe Këshillit të Naltë. Në të parin “konfirmohej” kontrolli politik që Parlamenti ushtronte ndaj Kabinetit duke sanksionuar se “*Kabineti asht i përgjigjshëm politikisht përpara Pleqsis, solidarisht për politikën e përgjithshme të tij dhe ç’do ministër veçanërisht për veprat e veta*”, ndërsa në të dytin, fill mbas tij theksohej se “*Askurrë urdhni i Këshillit të Naltë nuk mund të lirojë ministrant prej përgjigjesis së tyre*”.

4. Pleqësia/Parlamenti në Statutin e Zgjeruar

Pavarësisht ndryshimeve që projektstatuti i komisionit ishte përpjekur të sillte, deri në atë moment, në marrëdhënie me pozicionimin e Pleqësisë, e cila do të merrte emrin e Parlamentit në vazhdim, roli i tij në aksin kushtetues ishte shënjuar tashmë në mënyrë definitive nga fryma e Kongresit të Lushnjës dhe qëndrimi që Këshilli i parë Kombëtar kishte mbajtur në marrëdhëniet e brendshme dhe të jashtme ndërinstitucionale, në një moment aq kritik siç ishte ai i fundit të luftës së madhe. Pushteti legjislativ dhe parlamentarizmi ishin afirmuar, mbi formulat e tjera kushtetuese bashkëkohore.

Në kapitullin përkatës të projektstatutit të komisionit, në hyrje, parashikohej se “*Përfaqësia Komtare*” (Këshilli Kombëtar) do të quhej “*Pleqësija*”. Siç e tregua më sipër, ajo që në mbledhjen e dytë u vendos të emërohej Parlamenti.

Ai do të kishte një Dhomë të vetme¹⁸² (ndryshe nga pjesa më e madhe e Paramenteve të kontinentit) dhe do të zgjidhej tërësisht nga populli. Ky sistem eliminonte përfundimisht atë të emërimit të deputetëve, të përdorur në Kongresin e Lushnjës. Parlamenti parashikohej të përbëhej prej deputetëve të zgjedhur “*si mbas ligjës*” në fuqi, me votim universal¹⁸³. Kjo

¹⁸¹ Për më tepër shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 28-31; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 94-98; N. Mole, *Konstitucionalizmi*, Korçë, 1923, f. 44-47.

¹⁸² Mbi avantazhet që sillte sistemi parlamentar njëdhomësh në Shqipëri dhe më gjerë mbi sistemin dydhomësh në kontinent shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 32-33; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 51.

¹⁸³ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 5: “Përfaqësia Kombëtare përmbledhet në një Parlament të përbërë prej deputetësh të zgjedhur prej popullit me votim t’unjishem (universal) sipas ligjit”; *Projekt-statuti i Zgjeruar i*

presupozonte që në hapje të argumentit se parashikimi normativ elektoral nuk do të ishte i rangut statutor/kushtetues, por do të trajtohej nga një burim i të drejtës dytësore (ligj organik) dhe se nuk do të vendoseshin filtra me karakter ekonomik për kushtëzimin e të drejtës së votës (vota universale), pavarësisht se nuk u njoh e drejta e votës së grave¹⁸⁴.

Deputetët zgjidheshin me një mandat katërvjeçar, mandat që vendoste njëkohësisht edhe jetëgjatësinë e legjislaturës në mënyrë indirekte. Parashikimi normativ në versionin final, në paragrafin e fundit u shpreh se ky mandat nuk ishte i vlefshëm në mënyrë përjashtuese, për Parlamentin që e miratonte¹⁸⁵. Nevoja për të kapërcyer *stad*-in provizor në të cilin ndodhej shteti shqiptar kërkonte që Asambleja Kushtetuese të mblidhej sa më parë, gjë që binte në kundërshtim me parashikimin e mandatit katërvjeçar. Për këtë arsye, me mbështetjen e gjerë të deputetëve progresistë, përgjatë debatit parlamentar mbi projektstatutin u vendos që pavarësisht parashikimeve të Statutit të Ri, Këshilli i dytë Kombëtar të kishte një mandat dyvjeçar, konform nevojës për mbledhjen e Asamblesë Kushtetuese. “*Shqipëria nuk mund të qëndrojë në këtë mënyrë, dmth. as republikë, as mbretëri*” (Hil Mosi)¹⁸⁶. Pra, parashikimi u shpreh i vlefshëm për Parlamentet e ardhshme (gjithmonë në qoftë se do konfirmohej nga Asambleja Kushtetuese) dhe jo për atë, që po miratonte Statutin e Zgjeruar¹⁸⁷.

Në vazhdim vendoseshin kriteret e nevojshme për të gëzuar statusin e deputetit, ku binte në sy ulja e moshës së elektoratit pasiv nga 30 vjeç (siç ishte parashikuar në ligjin elektoral), në 25 vjeç¹⁸⁸, pavarësisht propozimeve jo të pakta përgjatë debatit parlamentar për ta zbritur në 21 vjeç. Për herë të parë detyra e deputetit shpallej në konflikt interesi me çdo detyrë tjetër shtetërore¹⁸⁹, përveç rasteve të parashikuar në ligj¹⁹⁰ dhe për rrjedhojë parashikohej me pagesë¹⁹¹. Në linjë me konceptin perëndimor të “mandatit të përfaqësimit të përgjithshëm”, parashikohej se “*Deputeti nuk përfaqëson vetëm qarkun qi e ka zgjedhur, por edhe komin përgjithësisht*”. Për këtë arsye, atij “*nuk mund t’i jipet asnjë barrë urdhënore prej zgjedhësve të ve*” (neni 9-10).

Prej këtyre parashikimeve buronte pjesërisht edhe papërgjegjshmëria e deputetëve për mendimet apo votat e dhëna në Parlament/Pleqësi. Garancia e mbrojtjes në këtë rast i ofrohej funksionit të deputetit dhe jo individit të zgjedhur, pra Parlamentit dhe jo parlamentarit si individ i parë jashtë funksionit që kryente. Nga një lexim i parë i nenit të versionit të komisionit, krijohet konfuzion për shkak të përdorimit të termit të papërshtatshëm “*shpjegime*”

komisionit, ex. Neni 59, provizor: “Përfaqësija komtare përmblihet ndë një Pleqsi të përbamun prej deputetnish të zgjedhur me za t’unjshëm si mbas ligjës”.

¹⁸⁴ Për më gjerë mbi të drejtën e votës në përgjithësi dhe atë të grave në veçanti, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 112-113; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 33.

¹⁸⁵ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 6: “Deputetët zgjidhen për katër vjet; barra e tyre mbaron vetëm në mbarim të këtij afati. Sa për këtë Parlament, ky artikull nuk aplikohet”; *Projekt-statuti i Zgjeruar i komisionit*, Neni 60, provizor: “Deputetnit zgjidhen për katër vjet; barra e tyre mbaron vetëm në mbarim të këtij afati”.

¹⁸⁶ F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentare para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 95.

¹⁸⁷ L. Omari, *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000, f. 174.

¹⁸⁸ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 7: “Askush nuk mund të pranohet për deputet pa qenë nënshtruar shqiptar, pa pasë mbushun moshën 25 vjetsh, pa gëzuar të drejtat civile e politike dhe pa pasun të gjitha cilsit e tjera të lypuna prej ligjës”.

¹⁸⁹ Për më tepër, mbi papajtueshmërinë e cilësisë së deputetit me forma të tjera paralele punësimi, shih: K. Floqi, K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 122-123.

¹⁹⁰ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 8: “Cilësia e deputetit është e papajtueshme me çdo nëpunësi të shtetit me rrogë ose nëpunësi komunale, ose me shërbim aktiv fetar”; *Po aty*, ex. Neni 62, (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Cilsija e deputetit asht e papajtueshme me ç’do zyrë tjetër të Shtetit përveç përjashtimevet të caktueme prej ligjës”.

¹⁹¹ Për më tepër mbi shpërblimin e deputetëve shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 54-55.

në vend të fjalës “përgjegjësi”¹⁹², gjë që u mor parasysh në votimin e versionit final¹⁹³. Mbi këtë argument të fundit pati një debat të shkurtër në gjirin e diskutimit të projektstatutit, në të cilin u kërkua me ngulm që të përdorej termi “përgjegjësi”, në mënyrë që të mos krijoheshin keqkuptime e abuzime.

Në kuadrin e përgjegjësiave dhe të imunitetit të deputetëve, në versionin e Komisionit parlamentar sanksionohej se ata “nuk mund të burgosen për detyrë”, që do të thotë “në ushtrimin e detyrave të tyre politike në parlament” dhe “as nuk mund të ndihqen as të arrestohen për çështje penale, pa lejen e Pleqsis”, me përjashtimin e rasteve të flagrancës, që do të thotë: “n’u kapshin në faj e sipër” (ex. neni 66, projektstatuti i komisionit)¹⁹⁴. Versioni final u zgjerua duke parashikuar/përfshirë edhe çështje të debiteve personale dhe skadencia precize kohore për organet e drejtësisë, në trajtimin e këtyre praktikave¹⁹⁵. Në rastin e flagrancës autoritetet gjyqësore duhej të lajmëronin Parlamentin, nëpërmjet Ministrisë së Drejtësisë brenda 24 orëve. Në këtë kontekst, gjatë debatit parlamentar u kërkua që, në rastin e fajeve politike, të tilla që mundësojnë arrestimin apo ndalimin e deputetëve, këta të fundit të gjykohen nga Gjyqi i Lartë (Stavro Vinjau). U kërkua po ashtu që të parashikohej shprehimisht se qeveria nuk gëzonte, në asnjë rrethanë, asnjë të drejtë për të burgosur deputetët. Kërkesa e parë u mor parasysh duke u përfshirë në dispozitën e nenit përkatës, ndërsa e dyta u vlerësua si diskriminuuese ndaj Ekzekutivit dhe u la në harresë.

Më tej parashikohej se Parlamenti mund të dekretonte lirimin e një anëtari të tij (deputeti). Ky akt do të ishte i vlefshëm për të gjithë kohën e zhvillimit të sesionit, në rastin kur ai/deputeti ndalohej gjatë periudhës së pushimeve të parlamentit¹⁹⁶. Sipas doktrinës së vetme autoktone, kjo do të ishte e mundur për sa kohë gjykimi i shprehur mbi çështjen nuk do të kishte marrë formë të prerë¹⁹⁷, pasi në të kundërt do të kishim shkelje të ndarjes së pushteteve.

Një nen i veçantë trajtonte pagën e deputetëve. Çështja e pagës dhe e honorareve të tjera ngriti një debat të veçantë në Parlament. Në projektstatutin e komisionit, përveç shumës së shpërblimit për funksionin e deputetit, parashikohej edhe kthimi i shpenzimeve të realizuar me titull qarkullimi për shkak të detyrës, në hapësirën kombëtare. Pjesa më e madhe e diskutuesve/deputetëve në seancën përkatëse nuk ishin dakord¹⁹⁸ me parashikimin mbi kthimin e shpenzimeve të udhëtimeve të parashikuar në ex. nenin e 68-të¹⁹⁹. Për këtë arsye, nuk kaloi në variantin final (neni 11). Ky parashikim, në pamje të parë normal, ishte një kufizim domethënës i autonomisë së Ligjvënësit në marrëdhënie me vendimmarrjen mbi buxhetin e tij të brendshëm, edhe pse fill mbas tij sanksionohej se “Këjo shumë mund të ndryshohet herë mbas herë me ligjë”. Argumenti u mbyll me këtë formatim. U vlerësuar se me rastin e aprovimit të Rregullores së Re të Parlamentit, mund të rihapej përsëri për diskutim.

¹⁹² Neni 65, (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Deputetënvjet nuk mund t’u kërkohen shpjegime për mendimet e shfaqura e për votat e dhanuna në Pleqsi”.

¹⁹³ Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, Neni 20: “Deputetëve nuk mund t’u kërkohet përgjegjësi për mendimet e shfaqura e për votat e dhëna në Parlament”.

¹⁹⁴ Mbi kufijtë dhe interpretimin e imunitetit parlamentar (Privilegjet Deputore), shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 126-129; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51-54.

¹⁹⁵ Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, Neni 21: “Në kohë të sesionit, deputetët nuk mund të gjenden të burgosur për borxh. Gjithashtu, në kohë të sesionit, nuk mund të ndiqen as të arrestohen për çështje penale, pa lejen e vendimin e Parlamentit, veçse në u kapshin në faj e sipër për krim. Në këtë rast autoritetet gjyqësore janë të detyruara të njoftojnë Parlamentin brenda 24 orësh me anën e ministrisë së Drejtësisë”.

¹⁹⁶ *Po aty*, Neni 22: “Pleqsija ka të drejtë me dekretuem lirimin e një misit të vet për gjithë kohën e sesjonit në qoftë se ka qenë zanë në periudhë të pushimevet”.

¹⁹⁷ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 54.

¹⁹⁸ F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 113.

¹⁹⁹ Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, ex. Neni 68 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Deputetnit kanë të drejtë me marrë një herë në mot shpenzimet e ligjeshme t’udhimit, të vojtun e t’ardhun, ndërmjet të qarkut të vet e të kryeqytetit; ashtu edhe një shpërblim prej 5000 fr. Ar në vjetë. Këjo shumë mund të ndryshohet herë mbas herë me ligjë.”.

Duke mbetur në temën e autonomisë së Ligjvënësit/Parlamentit, Statuti i Zgjeruar e konfirmonte atë dhe i linte hapësirën e nevojshme Rregullores së Brendshme, për rregullimin e mëtejshëm të aktivitetit institucional. Ai (Statuti i Zgjeruar) nuk u mjaftua me kaq, por e ngriti në nivel kushtetues, duke i dhënë peshën e duhur disa prej parimeve/parashikime më të rëndësishme të Rregullores KK-1920, të Këshillit të parë Kombëtar.

Në krye të kësaj kategorie qëndronte neni 12, me parashikimin thelbësor vetëvendosës: “*Mënyra e ushtrimit të zyrave të parlamentit caktohet në rregulloren e brendshme të tij*”.

I tillë ishte edhe parashikimi i zgjedhjes së Parisë/Kryesisë së Parlamentit, i huazuar po nga Rregullorja KK-1920, ku konfirmohej zgjedhja, për çdo sesion, me mandat deri në fillimin e sesionit të radhës, duke i deleguar përsëri Rregullores detajet e vendimmarrjes²⁰⁰. I njëjtë, po ashtu, edhe konfirmimi i aktit të verifikimit të mandateve dhe kompetencave të deputetëve, nga ana e Parlamentit, i cili nuk hynte në detajet e punës që do të zhvilloheshin në Komisione, por sanksiononte se “*Pleqsija shqyrton fuqit e cilsit ligjore të misvet të vet, dhe gjykon e vendon mbi to mbas parashkresavet të rregullores së mbrendëshme, të tij*” (neni 14).

Te gjitha këto prurje/huazime në nivel kushtetues, nga Rregullorja KK-1920, kishin për qëllim të theksonin autonominë institucionale të Parlamentit në aksin kushtetues dhe konsolidimin e tij në krye të sistemit²⁰¹.

Statuti i Zgjeruar, në vijim, pati për prurje të re në këtë fushë, parashikimin e dy betimeve të veçanta, të raportuara këto me dy momentet kyçe të aktivitetit të verifikimit të mandateve: atë përpara fillimit të punimeve të Komisioneve të shqyrtimit të mandateve dhe atë të dhënies së mandateve, mbas certifikimit të tyre²⁰². Në të parin, deputetët duke mos ditur paraprakisht se cili prej tyre do të ishte pjesë e komisioneve të verifikimit të mandateve, betoheshin në emër të Perëndisë dhe mbi nderin e tyre se, kishin për të kryer “*detyrën e shqyrtimit me ndërgjegje e asnjansi të plotë*”. Në të dytin, duke ruajtur të njëjtat referenca betuese, mbasi ishin certifikuar mandatet e deputetëve, angazhoheshin të ruanin besnikërisht mëvetësinë, tërësinë territoriale të vendit, Statutin dhe ligjet e tjera e të kryenin detyrën me ndërgjegje të plotë dhe në të mirën e përgjithshme²⁰³.

Deputetët si Stavro Vinjau dhe Ali Këlcyra u shprehën se betimin e vlerësonin si të tepërt, në dy drejtime. Së pari, për faktin se nuk ishte i aftë të garantonte impenjimin maksimal në atë drejtim, sepse kush ishte i aftë të gënjente nuk e kishte problem të betohej për gjithçka e mbi gjithçka. Së dyti, se me evokimin e betimit në emër të Perëndisë bihej në kundërshtim me parashikimin e shtetit pa fe. Kontrastet u kundërshtuan me justifikimin e frymës perëndimore që sillej me to, duke theksuar se “*Benë duhet ta marrim sikur se e ka e gjithë bota dhe të mos bëjmë novacione të reja*” (Koço Tasi)²⁰⁴.

Afati për bërjen e betimit të deputetëve, me mandate të certifikuara, ishte dy muaj. Ata që nuk paraqiteshin dhe që nuk kishin “*shkaqe të justifikuara e të vërtetuara*”, konsideroheshin të rrëzuar nga detyra. Mbi shkaqet në fjalë dhe pranimin apo jo të tyre, shprehej Parlamenti, i cili gëzonte të drejtën e vlerësimit. Funkzioni i dispozitës, ashtu si i gjithë grupi i normave të

²⁰⁰ *Po aty*, Neni 13 (ex. 70): “Parija e Pleqsis zgjidhet prej’saj dhe në gji të saj ndë nisje të ç’do sesjoni, për gjith vijimin e saj e deri në fillim të tjetrit. Zgjedhja e paris dhe emnimi i nënpunësve të Pleqsis bahen si mbas rregullores së mbrendëshme, të tij”.

²⁰¹ Mbi argumentin e profilit autonom të vetëverifikimit të mandateve nga Parlamenti, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 43.

²⁰² Për më tepër mbi verifikimin e mandateve dhe betimin e deputetëve, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 123-124.

²⁰³ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 15: “Ç’do mis i Pleqsis asht i detyruem me bamun dy be: njënen, përpara së të shqyrtohen fuqit e cilsit e tija, dhe tjetrën përpara së të nisë zyrën e tij si deputet.

Beja e parë asht këjo: “Betohem nd’emën të Përëndis e mbi nderin t’em se kam për të kryem detyrën e shqyrtimit me ndërgjegje e asnjansi të plotë.

Beja e dytë do të bahet me këto fjalë: “Betohem nd’emën të Përëndis e mbi ndërin t’em së kam për t’i ndejun besnik atdheut e për t’u dalun zot Shtatutit e ligjvet të Shtetit e se kam për të kryem detyrën t’eme me ndërgjegje të plotë për të mirën e përgjithshme pa u penguem aspak prej interesash të veçanta a krahine”.

²⁰⁴ F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 114.

tjera përreth, ishte vënia në funksion sa më shpejt, e makinës parlamentare. Kjo bëhej edhe më e ngutshme në kushtet në të cilat ndodhej vendi.

Detyrimet e deputetit lidhur me praninë e tij në parlament nuk mbaronin me kryerjen e betimit dhe marrjen e cilësisë/investiturës së deputetit. Ai përtej kornizës normative të parashikuar nga Rregullorja e brendshme, duhej të respektonte diktatin statutor, i cili sanksiononte shkarkimin e tij nga detyra për mungesën e vazhduar në 6 muaj, të paautorizuar nga Parlamenti (neni 17). Nuk kishte shkaqe të cilat mund të justifikonin një mungesë të tillë të pandërprerë. Në këtë pikë Statuti i Ri, shprehej kategorik.

Ndërkohë vendi i mbetur vakant, nga shkarkimi në fjalë apo për arsye të tjera, nuk mund të qëndronte i tillë për më tepër se dy muaj. Zëvendësimi i deputetit të rrëzuar duhej të realizohej brenda këtij afati por edhe jo më parë se një muaj nga rrëzimi, që do të thotë se brenda këtij harku kohor (30-60 ditë) duhej të organizohej zëvendësimi i tij²⁰⁵. Në versionin fillestar të komisionit afati ishte tremujor²⁰⁶.

Projektstatuti i komisionit parashikonte edhe norma të tjera në lidhje me argumentin e mungesave të deputetëve, të cilat u rrëzuan në versionin final.

Sipas tyre, masë tjetër ndëshkimore në lidhje me mungesat e deputetëve ishte ajo e gjobës ditore prej 10 frangash ari dhe e botimit të emrit në Gazetën Zyrtare si masë plotësuese. Nga të njëjtat parashikime, rezultonin të përjashtuar deputetët e larguar me punë, për llogari të Pleqësisë dhe ata që kishin marrë leje apo që mungonin për shkaqe që vlerësoheshin si të justifikuar.

Totali i lejeve të dhëna nuk mund të kapërcente 1/6 e mandateve të parlamentit (nenet 73-75 dhe 80, sipas projektstatutit të komisionit). Do të shohim në vazhdim se si këto dispozita u eliminuan nga Statuti i Zgjeruar për t'u përcjellë në rregulloren e re të Parlamentit.

Duke mbetur në temën e afateve kohore dhe ritmeve të punimeve të Parlamentit/Pleqësisë, duhet të kujtojmë se Rregullorja e Brendshme e Këshillit të parë, 1920 (neni 10) e pati të pamundur të saktësonte jetëgjatësinë e sesionit (stinës). Kjo, për shkak të gjendjes transitore në të cilën ndodhej institucioni dhe aspiratës se vendosja definitive e kufijve shtetërorë nga Komisioni Ndërkombëtar do të mund të lejonte Mbledhjen e menjëhershme Kombëtare Kushtetuese (Asamblenë Kushtetuese), e cila do të vendoste definitivisht mbi argumentin.

Zgjidhja u gjet me Statutin e Ri të Zgjeruar. Në projektin e Komisionit kohëzgjatja e punimeve të një sesioni u diskutua në funksion të ngarkesës që parashikohej të kishte Këshilli i dytë (Pleqësia/Parlamenti) dhe asamblëtë e ardhshme përfaqësuese. Ishte e qartë se puna më e madhe duhej të përballohej në momentet e para të ngritjes së shtetit shqiptar dhe të zëvendësimit të ligjeve otomane të mbetura në trashëgimi nga e kaluara (Bahri Omari)²⁰⁷. Për këtë pati jo pak deputetë që propozuan që sesioni i zakonshëm të ishte 8-mujor (A. Këlcyra, S. Vinjau), ndërsa propozimi fillestar, i bërë në ndryshim nga parashikimet e projektstatutit të komisionit²⁰⁸, ishte 6-mujor dhe për më tepër, i ndarë në 2 sesione 3-mujore (Koço Tasi)²⁰⁹, ose në 2 sesione “*i pari katër muaj dhe i dyti dy muaj*” (Fan Noli)²¹⁰. Diskutimet u përqendruan

²⁰⁵ Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, Neni 18: “Kur, për çdo arsye që të jetë, mbetet zbrazët vendi i një deputeti, brenda dy muajsh prej ditës së zbrazjes, por jo më parë se një muaj, duhet zgjedhur një tjetër në vend të tij”.

²⁰⁶ Ex. Neni 75, (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Kur, për ç’do arsye që të jetë, mbetet zbrazët vendi i një deputeti, mbrenda tre muajsh prej ditës së zbrazjes, duhet zgjedhur një tjetër në vend të tij”.

²⁰⁷ F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 118.

²⁰⁸ Ex. Neni 76, (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Pleqësia mblidhet gjashtë muaj në vjetë në sesion të zakonshëm tue nisun të parën ditë të hanë të Tetorit. Në këta gjashtë muaj nuk do të njehen pushimet e vogla që Pleqësia mund të marrë vetë e që nuk do të jenë ma tepër se tri për ç’do sesion as nuk do të zgjatën ma shum se dy javë për ç’do herë”. Në variantin e komisionit, i cili kaloi me ndryshime, nuk flitej në shumës për sesionet dhe nisja e punimeve parashikohej të hënën e parë të tetorit; *Po aty*, fq 117.

²⁰⁹ *Po aty*.

²¹⁰ *Po aty*.

në nevojën e gjetjes së formulës më të mirë, e cila do të ishte e aftë t'i përshtatej nevojave imediate të Parlamentit dhe përbërjes së tij.

Propozimi që kaloi në votimin përfundimtar ishte: “*Parlamenti mbledhet vetiu dy herë në vit në sesione të rregullta tre mujore. Sesioni i parë fillon në 15 shtator dhe mbaron në 15 dhjetor dhe i dyti fillon në 1 mars e mbaron në 31 maj të çdo viti*” (neni 19). Ky formulim u kontestua pasi vlerësohej se kundërshtonte frymën e Kongresit të Lushnjës, i cili i njëjti të drejtën Parlamentit “*të mbledhej kurdoherë dhe të bisedonte çdo çështje të donte*”²¹¹.

Sesionet/Mbledhjet e jashtëzakonshme, siç u pa më sipër (neni 62), mund të thërriteshin nga Këshilli i Naltë. Ato mund të kishin për objekt të punës së tyre vetëm çështjet për të cilat ishin thirrur dhe që justifikonin situatën e pazakontë, të cilat do të saktësoheshin në programin e paraqitur prej Kabinetit. Për kohëzgjatjen e punimeve të kësaj kategorie sesionesh nuk parashikoheshin limite/kufizime, pasi kjo do të binte në kundërshtim me natyrën e paparashikueshme që përgjithësisht mbartin çështjet e jashtëzakonshme.

Si hapja ashtu edhe mbyllja e sesioneve të jashtëzakonshme ishin kompetenca të Këshillit të Naltë. Këto kompetenca të tij nuk mund të ushtroheshin gjatë periudhës së sesioneve të zakonshme. Nga ky deduktim rrjedh natyrshëm limiti kohor i tyre. Ato duhej të mbylleshin përpara fillimit të sesioneve të zakonshme (neni 23).

Këshillit të Naltë i takonte gjithashtu të parashtronte një relacion mbi gjendjen e përgjithshme të vendit në çdo hapje të sesioneve të zakonshme, pra, eventualisht, edhe fill mbasi mund të kishte mbyllur një sesion të jashtëzakonshëm. Në relacion duhej të paraqiteshin masat që vlerësoheshin si të nevojshme nga Ekzekutivi, për vitin në fjalë, në mënyrë që të orientonin për sa që e mundur reagimin e Ligjvënësit në vendimmarrje.

Duke iu kthyer çështjeve që Statuti i Ri i Zgjeruar huazoi nga Rregullorja KK-1920 dhe i ngriti në nivel kushtetues, nuk mund të mos vëmë re sesi kuorimet, votimet dhe momente të tjera të vendimmarrjes, konfirmuan tërësisht vullnetin e shprehur nga Ligjvënësi pararendës (Këshilli i parë), në Rregulloren e parë, 1920. Kështu, neni 25²¹² i Statutit të Zgjeruar recitonte në detaje nenin 43²¹³ të Rregullores së Brendshme 1920, me dallimin që e para e kërkonte kuorumin për bisedimet dhe votimet, ndërsa e dyta e kërkonte kuorumin në momentin e hapjes së punimeve. Në to konfirmohej kushti i kuorumit të shumicës absolute të Parlamentit, për zhvillimin e bisedimeve të tij dhe për vendimmarrjen, ndërkohë që neni 43 e sanksiononte si kusht për hapjen e tij.

Kuorumi i referencës mbetej gjithnjë ai 50%+1, por përsëri nuk hidhej dritë në mënyrë të qartë mbi dallimin ndërmjet “shumicës absolute” dhe asaj “të thjeshtë”.

Në pamje të parë duket sikur neni 25 me shumicën e tij absolute i referohej momentit të parë të votimit në parim, ndërsa neni 26 me shumicën e tij të thjeshtë (në dukje) i referohej votimit të dytë dhe të tretë për çdo nen. Kjo do të ishte e logjikshme po të ishte e konfirmuar nga burimet e kohës, ndërkohë që nuk rezulton kështu asgjëkund.

Mbi nenin 25 dhe shumicën e tij absolute nuk ka dyshime pasi këto bien kur neni i referohet filtrit të neneve 14 dhe 15, që identifikojnë deputetët e mandatuar, pra ata me të drejtë vote në Parlament, e shoqëruar kjo me shprehjen “*pa qenë pranë një ma shum se gjysma e të gjithë misvet të saj*”.

E njëjta gjë nuk mund të thuhet për nenin 26, ku shprehja “*shumica absolute e deputetëve që gjinden të pranishëm*”, krijon konfuzion me shumicën e thjeshtë²¹⁴. Dilemën e

²¹¹ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 56.

²¹² Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, Neni 79: “Pleqsija nuk mund të bisedojë e të vendosë pa qenë pranë një ma shum se gjysma e të gjithë misvet të saj qkanë kaluem ndëpër formalitetet e artikujvet 14 e 15. Nuk njehen në numër të përgjithëshëm ata qi mungojnë me leje”.

²¹³ Rregullorja e Brendshme të Këshillit Kombëtar, 1920, Neni/nyji 43: “Këshilli hapet kur të jenë një ma tepër se gjysma e të gjithë Këshilltarvet, qi ndodhen në Këshill. Në qoftë së vetat ndahen gjysash, atëhere vota e kryetarit numërohet për dy”.

²¹⁴ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46. Mbi këtë dilemë teorike nuk hedh dritë as doktrina Vinjau e cila i referohet në mënyrë mekanike neneve 25 dhe 26.

ngritur në nivel doktrinar e kishte zgjidhur sigurisht praktika parlamentare prej kohësh²¹⁵. Eventualiteti i shumicës së thjeshtë në votimet e fundit vlerësohet si teorikisht i mundshëm për faktin se numërimi i prezencës së deputetëve bëhej vetëm në fillim të mbledhjes dhe siç do të shohim kur të marrim në studim modelin italian, miratimi me kuorume më të ulëta se ato të kërkuara për zhvillimin e punimeve ishin gjithnjë të mundshme, në qoftë se nuk kërkohej verifikimi i prezencave (numri ligjor/legal) dhe kur kryetari nuk e bënte apelin në fjalë.

Parashikimi i ri shkonte më tej duke saktësuar se nuk numëroheshin, për vlefshmërinë e kuorumit, deputetët që nuk ishin të pranishëm e që kishin marrë leje.

Gjatë diskutimeve mbi këtë nen, në parlament u hodhën disa hipoteza funksionale ndaj luftës kundër obstrukcionizmit parlamentar. U diskutua në detaje mbi avantazhet dhe disavantazhet që ofronin referimet/kuorumet ndaj shumicës së të pranishmëve (shumicës së thjeshtë: votuesve që gjendeshin në momentin e votimit në parlament) nga shumica e deputetëve/votuesve me të drejtë vote (shumica absolute). Në to theksohej se një kuorum më i ulët për bisedimet dhe vendimmarrjen do të ishte funksional ndaj luftës kundër obstrukcionizmit, instrument ky që nuk do u lejonte një grupi të vogël deputetësh të pengonin punimet e parlamentit duke e mbajtur peng atë, në rastin kur kuorumi do të vendosej i lartë (p.sh. 50%+1). Shembujt e ofruar ishin ata të parlamentit anglez, i cili mund të hapej edhe me praninë e 20 anëtarëve dhe ai i parlamentit grek, ku mjaftonte prania e 1/3 së parlamentarëve.

Kundër këtij varianti shpreheshin deputetët që argumentonin se një kuorum i ulët do të lejonte që një grusht deputetësh të miratonin edhe çështje të një rëndësie të veçantë dhe vendimtare për fatet e kombit. Debati vazhdoi gjatë dhe në fund, për shkak të gjendjes në të cilën ndodhej vendi dhe specifikave të tjera lokale u vendos të miratohej, siç rezulton në Statut. Kuorumi i votimit u vendos të ishte shumica absolute, me përjashtimin e rasteve kur zgjidheshin persona/individë në funksione të caktuara. Referimi në fjalë i përkiste rasteve të zgjedhjes së kryetarit, nënkryetarit, sekretarit etj. Për këta, në leximin e parë që iu bë Statutit të Zgjeruar (ex. neni 81, sipas modelit të projektstatutit të komisionit) ishte vendosur të votohej me shumicë relative, që do të thotë se ndër shumë kandidatë për të njëjtin vend, fitonte ai që merrte më shumë vota se konkurrentët e tjerë²¹⁶. Versioni final i dispozitës në fjalë e la këtë parashikim si alternativë të shkallës së dytë, në rastin kur shumica absolute nuk realizohej në votimin e parë²¹⁷.

Në vazhdim mënyra e votimit i referohej në mënyrë të përmbledhur, gjithnjë, parashikimeve të Rregullores, pa hyrë në detaje dhe duke konfirmuar se ai bëhej haptazi dhe në mënyrë të fshehtë²¹⁸ “si mbas rasavet të caktueme në rregulloren e mbrendëshme”²¹⁹.

Mbi mënyrën se si do të votoheshin ligjet, në leximin e parë që Parlamenti/Pleqësia i bëri nenit në fjalë, shprehej një diferencim/dallim ndërmjet ligjeve (kanuneve) dhe kodeve (kodifikimeve). Pasi të parët mund të votoheshin siç parashikohej “*nji herë parimisht e dy herë artikull për artikull në tri mbledhje të ndryshme*”, ndërsa për kodet, duke mbajtur parasysht se shpesh arrinin një vëllim prej mijëra nenesh/artikujsh, kjo e bënte teknikisht të pamundur

²¹⁵ K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 59-60. Përveç praktikës parlamentare mbi argumentin hedh dritë në mënyrë të pjesshme doktrina Floqi, pasi shtjellon temën e shumicës absolute në përgjithësi, por pa iu referuar specifikisht normativës shqiptare në fuqi.

²¹⁶ Për më tepër shih: F. Rumbullaku (përg.), *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008, f. 125-126.

²¹⁷ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 26: “Të gjitha vendimet votohen me shumicë absolute të deputetëve që gjenden të pranishëm. Zgjedhjet që i përkasin personave, në qoftë se nuk votohen për herën e parë me shumicën absolute, herën e dytë votohen me shumicën relative të deputetëve të mbledhur”; *Po aty*, Ex. Neni 81 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Përveç vendimeve që i përkasin zgjedhjes së personave, të gjitha vendimet e tjera jipen me shumicën absolute të votave të atyne që gjenden pranë”.

²¹⁸ Mbi mënyrat e votimit, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 63-65; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51.

²¹⁹ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 27: “Votimi në mbledhjet e Parlamentit bëhet duke ngritur dorën përpjetë, me thirrje emërore ose me zë (votë) të fshehtë, sipas rasteve të caktuara në rregulloren e brendshme”.

procedimin sipas të njëjtës mënyrë. Për këta të fundit u vendos votimi “*en bloc*”²²⁰. Versioni final i kësaj dispozite, u mbështet në paragrafin e fundit të saj, për ligjet e shpallura si të “ngutshme” nga Parlamenti, në mënyrën e votimit të parashikuar nga Rregullorja e Brendshme²²¹.

Mbledhjet e Parlamentit parashikohej të zhvilloheshin “*botnisht*”, të hapura. Ky ishte një parashikim standard i Statuteve/Kushtetutave të kohës, aq sa Rregullorja e Brendshme nuk e kishte marrë në konsideratë këtë pikë, duke e vlerësuar si të nënkuptuar. Në to mund të merrnin pjesë lirisht të gjithë të interesuarit, duke ndjekur procedurën përkatëse të parashikuar nga Rregullorja, me përjashtim të anëtarëve të forcave të armatosura, të cilët kishin për detyrë mbajtjen e armës: “*përveç gjindjes së armëve*”²²². Çështja e personave të armatosur në parlament ishte një çështje delikate, në qoftë se mbahet parasysh situata e konflikteve të brendshme të armatosura, nëpër të cilën vendi kishte kaluar fare pak kohë më parë. Për më tepër sovraniteti i tij nuk mund të kufizohej qoftë edhe simbolikisht nga probabiliteti i aksesit në të, të forcave të armatosura, pa vullnetin e tij. Për rrjedhojë, në vijim, në nenin përkatës parashikohej padhunueshmëria e tij²²³, si simbol mbi të gjitha i papërkulshmërisë së vullnetit të popullit²²⁴.

Por kjo nuk ishte mënyra e vetme sipas së cilës mund të mblidhej Parlamenti. Ashtu siç kishte sanksionuar edhe Rregullorja KK-1920 më parë, në nenin 56 të saj, Statuti i Zgjeruar vendoste parashikimin e “mbledhjeve të mbyllura”, apo të quajtura ndryshe “të fshehta”²²⁵, kur kërkohej prej Kabinetit/ministrave apo prej pesë deputetëve dhe pranohej prej shumicës së deputetëve²²⁶. Ndryshimet që sillleshin në lidhje me nenet e Rregullores, ishin në radhë të parë, cilësimet e ministrit/ministrave dhe deputetëve. Në lidhje me të parët cilësimi kalonte nga njëjës në shumës. Shprehja “*lypet prej një ministrit*” kthehej në “*n.q.s kërkohët prej ministravet*”. Që do të thotë se, nëse më parë mjaftonte kërkesa e një ministri, në atë kohë duhej të ishin më shumë se një, në mënyrë që mbledhja të zhvillohej me dyer të mbyllura. Po ashtu numri i pacilësuar i këshilltarëve në Rregullore (“*ose prej këshilltarvet*”) identifikoheshin në mënyrë të saktë në Statut (“*ose prej pesë deputetëve*”). Së dyti, Statuti bën fjalë “vetëm për kërkesë” dhe “pranim”, ndërsa Rregullorja shprehej për “kërkesë” dhe “votim me shumicë”: “*Bisedimet e Këshillit bahen me dyer të mbyllta kur të lypet prej një ministri ose prej këshilltarvet e të fitohet me shumicën e votavet*”.

Më pas, gjithnjë sipas parashikimeve të Rregullores, vihej prapë në votim, prej Kryesisë/Parisë, nëse bisedimet e zhvilluara me dyer të mbyllura duhej të shpallehin/botoheshin apo jo. Në lidhje me këto të fundit, Statuti parashikonte, ashtu si edhe

²²⁰ Neni 83, (sipas versionit të parë të projektstatutit), në versionin e leximit të parë recitonte: “Votimi i ligjvet bahet një herë parimisht e dy herë artikull për artikull në tri mbledhje të ndryshme. Votimet për kodet e paraqitura qeverisë e të përgatitura prej një komisioni të posaçëm, të krijuem me ligj, bahen en bloc në tri mbledhje në ditë të ndryshme”. Më pas u votua sipas formatit definitiv, në të cilin u shtua pjesa e fundit ku parashikoheshin situatat e vlerësuara të ngutshme; *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 28: “Votimi i ligjeve bëhet një herë parimisht e dy herë artikull për artikull në tri ditë të ndryshme. Votimi për kodet e paraqitur prej qeverisë e të përgatitur prej një komisioni të posaçëm të krijuar me ligj, bëhen en bloc në tri mbledhje në ditë të ndryshme, përveç ligjeve që Parlamenti me vendim i quan të ngutshme, të cilat votohen sipas rregullores së brendshme”.

²²¹ Mbi sistemin e votimit, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 60.

²²² Për më tepër, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46-51.

²²³ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 31: “Parlamenti është i padhunueshëm. Asnjë zyrtar a fuqi armësh, përveç trupit policor të veçantë, nuk mund të vihet brenda dhomës ose të porta e ndërtesës ku mblidhet Parlamenti, pa vendim e kërkim të tij”.

²²⁴ Mbi argumentin, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46-47.

²²⁵ Mbi argumentin, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 65.

²²⁶ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 30: “Parlamenti mund të bisedojë edhe në mbledhje të fshehtë, në qoftë së kërkohet prej ministrave ose prej pesë deputetëve e në qoftë së pranohet prej shumicës, pasi të ketë lënë dhomën bota e huaj”.

Rregullorja në nenin 58, botimin e akteve normative, procesverbaleve dhe bisedimeve të Pleqësisë, në Fletoren Zyrtare (Gazetën Zyrtare)²²⁷ dhe në Vëllime të Veçanta²²⁸.

Me trajtimin e argumentit të publikimit dhe të shpalljes së akteve normative sanksionohet njëkohësisht edhe “*vacatio legis*”. Koha që parashikohet për hyrjen në fuqi të ligjeve dhe akteve të tjera normative të miratuara nga Parlamenti/Pleqësia ishte një muaj mbas shpalljes së tyre, detyrë kjo e fundit e Këshillit të Naltë. Ndërkohë, Këshilli i Naltë ishte i detyruar të bënte shpalljen jo më shumë se dy javë nga miratimi i aktit prej Parlamentit/Pleqësisë.

Në vazhden e parashikimeve të Rregullores së Brendshme, të ngritura këto në rang kushtetues nga Statuti i Zgjeruar konfirmohet, nëpërmjet një terminologjie të ripërpunuar, pamundësia e paraqitjes së një projektligji të rrëzuar nga Parlamenti brenda të njëjtit sesion²²⁹. Me ndryshimin që, Rregullorja, pamundësinë e paraqitjes së projektligjit të rrëzuar e kishte sanksionuar, të kufizuar/reduktuar, në dy muaj, ndërsa Statuti i Zgjeruar e rriste për një sesion²³⁰. Në këtë rast papërputhshmërie skadencash, deri në miratimin e Rregullores së re, do të prevalonte detyrimisht vullneti i rangut kushtetues të Statutit të Zgjeruar²³¹.

Në fushën e iniciativës ligjore dhe paraqitjes së projektligjeve Parlamenti nuk ishte i zgjidhur ndaj çdo përgjegjësie, në lidhje me aktet e iniciativës ligjore që vinin nga Ekzekutivi dhe që nuk miratoheshin prej tij. Ai duhej t’i paraqiste mbrapsht këtij të fundit, brenda sesionit, një relacion të përgatitur nga Paria e Parlamentit në të cilin ilustrheshin “*gjithë arsytet e mospëlqimit*”²³². Kjo përgjigje institucionale ishte në njëfarë mënyre një *reverancë* politike që Parlamenti i detyrohej Ekzekutivit për shkak të frymës së bashkëpunimit që i lidhte, të përgjegjshmërisë institucionale e mbi të gjitha për arsye të qëllimit të përbashkët.

Në nenet mbyllëse të pjesës përkatëse të pushtetit Legjislativ, në Statutin e Zgjeruar sipas frymës së Kongresit të Lushnjës, Bazave të Kanunores dhe neneve të Rregullores së Brendshme të Këshillit të parë 1920, shprehet qartë thelbi dhe njëkohësisht themeli i parlamentarizmit shqiptar. Në to sanksionohet kontrolli i Parlamentit mbi qeverinë/Kabinetin (neni 41)²³³. Ky funksion mund të ushtrohet në mënyrë të drejtpërdrejtë nëpërmjet thirrjes së ministrave në Parlament dhe në mënyrë indirekte nëpërmjet komisioneve hetimore²³⁴. Këta të fundit mund të ushtronin funksione të kontrollit të parashikuar në mbrojtje të “interesave të përgjithshme e të veçanta”. Parlamentit i njëjti e drejta të thërriste për shpjegime cilindo prej

²²⁷ Mbi shpalljen e ligjeve në përgjithësi shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 49-50.

²²⁸ *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 32: “Ç’do akt me fuqi ligjore do të shpallet me gazetën zyrtare, e cila u dërgohet gratis të gjitha bashkivet të Shqipnis. Shpallja do të bahet të shumën dy javë mbas vërtetimit dhe akti hynë në fuqi e zbatim një muaj mbas shpalljes përveç atyre ligjeve që caktojnë një afat të ndryshëm për hyrjen e tyre në fuqi. Aktet me fuqi ligjore do të përfshihen në mbështjelljen zyrtare të ligjeve e dekreteve”.

²²⁹ *Po aty*, Neni 34 (ex. 89): “Asnji projekt ligje, qi s’pëlqehet prej Pleqsis, nuk mund të paraqitet për bisedim një herë të dytë gjith nd’atë sesjon”; *Rregullorja e Brendshme e Këshillit të parë Kombëtar*, Neni 20: “Kur një ligjë ose një akt rrëxohet prej shumicës së Këshillit, s’mundet ti paraqitet përsëri Këshillit, para së të kalojnë dy muaj nga data e rreximit”.

²³⁰ Mbi argumentin, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51.

²³¹ Mbi hierarkinë e burimeve të së drejtës në sistemin shqiptar shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 4-5.

²³² *Statuti i Zgjeruar i Lushnjës*, Neni 33: “Paria e Parlamentit është e detyruar brenda në sesion për t’i kthyer pushtetit përmbareues çdo projekt të paraqitur prej tij e të refuzuar prej Parlamentit me gjithë arsytet e mospëlqimit”; *Po aty*, ex. Neni 88 (sipas versionit të parë të projektstatutit): “Paria e Pleqsis asht e detyrueme me i këthyem pushtetit përmbareues ç’do projekt të paraqitur prej tij e të prapsun prej Pleqsis me gjithë arsytet e mospëlqimit”.

²³³ *Po aty*, Neni 41 (ex. 96): “Parlamenti kontrollon qeverinë. Për mbrojtjen e interesave të përgjithshme, Parlamenti detyrohet, në çdo rast të veçantë, të formojë prej gjirit të vet komisione hetimore për të studiuar çështjet dhe faktet që lidhen me to. Komisionet hetimore kanë të drejtë të kërkojnë shpjegime me gojë e me shkrim, si prej autoriteteve botore (publike) ashtu dhe prej atyre private. (Ato) mund të këqyrin edhe të gjitha aktet zyrtare që do t’u duken të nevojshme”.

²³⁴ Për më tepër rreth kontrollit të Parlamentit mbi Ekzekutivin (kabinetin/qeverinë), shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 25-26.

ministrave e ta pyeste “*mbi ç’do çashtje qi përket degës së tij*” (neni 40)²³⁵. Mbi detajet e thirrjes dhe paraqitjes së ministrave, Statuti ia delegonte argumentin për trajtim të mëtejshëm Rregullores së Brendshme (nenet 27-29 të Rregullores KK-1920), duke vënë edhe një herë theksin mbi rolin kushtetues që Rregulloret e Brendshme të Parlamentit luanin në këtë rast. Komisionet hetimore “*ad hoc*”, do të formoheshin eventualisht prej deputetëve dhe do të kishin mandat të hetonin mbi çështjet objekt të hetimit dhe faktet e aktet e lidhura me to. Kompetencat e tyre hetimore vlerësoheshin të pakufizuara si në procedurë ashtu edhe në lëndë, gjithnjë në respekt të normativës ligjore në fuqi. Ushtrimi i kontrollit politik mund të sillte për pasojë përgjegjësi për Kabinetin në tërësi dhe ministrat në veçanti, në rast mungese të kohezionit politik ndërmjet dy institucioneve. Në këtë rast, siç e pamë më sipër kur trajtuam Kabinetin, Parlamenti nëpërmjet mocionit të mosbesimit mund të shkarkonte Kabinetin dhe të hapte rrugën për emërimin e një të riu.

Përgjegjësive me natyrë politike u shtoheshin edhe ato ligjore civile dhe penale, në rast shkeljesh të certifikuara.

Ndryshe nga parashikimi i nenit 30 të Rregullores së Brendshme 1920, Statuti në mënyrë më të qartë dhe sintetike sanksiononte të drejtën e Parlamentit për të paditur anëtarët e Kabinetit përpara Gjyqit të Lartë. Formatimi dhe mënyra e procedimit të kësaj të fundit i lihej ligjeve të posaçme. Mbi këtë pikë Rregullorja KK-1920 (neni 30), kishte qenë më selektive, konfuze dhe inefiçente. Ajo kufizonte shkakun e përgjegjësisë vetëm me aktin e fyerjes së një deputeti nga një apo disa ministra, për të vazhduar më pas me një procedim teknik të artikuluar që kërkonte ngritje komisionesh e votim me 2/3, e për të përfunduar në një vendim eventual, nëpërmjet të cilit i kërkohesh Kryesisë së Kabinetit që të thërriste ministrin në gjyq (pa specifikuar se në cilin organ të drejtësisë). Neni 42 e la pas këtë procedim të profilizuar, duke u shprehur në mënyrë të përgjithshme dhe gjithëpërfshirëse. Në këtë mënyrë i mbetej ligjit të përcaktonte fushat e veprimtimit në të cilat Parlamenti mund të aktivizohej.

Në vijim vendosej një parashikim vetëkufizues dhe sanksionues i strukturës kushtetuese. Si vetëkufizim pasqyrohej fakti se “*Parlamenti/Pleqësia nuk mund të pranoj deputetsi*”, duke saktësuar më pas se kush mund të merrte pjesë në punimet e saj: “*misët e vet, ministrat ose zëvendësat të tyre dhe Këshilli i Naltë*” (neni 43).

Në aksin e parlamentarizmit shqiptar dhe të marrëdhënieve ndërmjet Parlamentit dhe Ekzekutivit, sanksionohesh edhe normativa përkatëse e buxhetit të shtetit. Ajo parashikohesh të prezantohej prej Ekzekutivit, me skadencë vjetore, për miratim përpara Parlamentit. Buxheti duhej të kishte formën e ligjit dhe në të duhej të pasqyroheshin të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e shtetit. Në të duhej të tregohesh çdo ligj që parashikonte paga e taksa të reja. Ai duhej të paraqitej në hapjen e sesionit të vjeshtës dhe duhej të miratohej po brenda atij. Miratimi i tij parashikohesh të votohej për çdo kapitull, dy herë në dy ditë të ndryshme. Në rastin kur buxheti nuk arrinte të miratohej deri në fillimin e vitit financiar për të cilin ishte hartuar, atëherë Ekzekutivi duhej të ushtronte buxhetin pararendës (të fundit), derisa të miratohej i riu (nenet 35-39)²³⁶.

Me mbylljen e legjislaturës kompetencat/detyrat për dekretimin e zgjedhjeve të reja ishin parashikuar në ngarkesë të Ekzekutivit. Ato duhej të dekretoheshin brenda dy javëve nga shpërndarja e tij dhe duhej të zhvilloheshin jo më parë se një muaj dhe jo më vonë se dy muaj e gjysmë nga data e dekretimit. Në rastet e legjislaturave të papërfunduara ose të shpërndarjes së parakohshme të parlamentit, ky i fundit parashikohesh të mblidhej “vetiu”, 15 ditë pas

²³⁵ Mbi përgjegjësinë politike të Kabinetit/ministrave ndaj Parlamentit, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 97.

²³⁶ Për më gjerë mbi buxhetin, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 55-58.

zgjedhjeve. Ky rregull ishte i vlefshëm vetëm kur parlamenti ishte shpërndarë më parë se një muaj nga përfundimi normal i legjislaturës²³⁷.

Parlamenti i shpërndarë mund të rimblidhej vetëm në tre raste përjashtuese të kushtëzuara/justifikuara nga nevoja e urgjencës dhe e vakuimit institucional të rangut kushtetues. Ato ishin:

a) Shpallja e luftës nga Ekzekutivi, në periudhën ndërmjet shpërndarjes së parlamentit ose fundit të legjislaturës dhe zgjedhjeve të reja.

b) Dorëheqja e Kabinetit.

c) Dorëheqja e Këshillit të Naltë.

Rimbledhja përjashtuese e Parlamentit bëhej me dekret të Këshillit të Naltë, pikërisht për miratimin e ligjit të luftës dhe për pranimin e dorëheqjeve dhe rizgjedhjen e Këshillit dhe Kabinetit.

Në mbyllje të analizës së Statutit të Zgjeruar, e marrë në studim nëpërmjet spektrit parlamentarist, mund të shtohet se qëndrimi i padiskutueshëm *pro* parlamentarist dhe vendosja e parlamentarizmit në qendrën e aksit kushtetues shqiptar nga Statuti i Zgjeruar, konfirmohej po ashtu nga mungesa e debatit parlamentar, mbi shumë nene, gjë që tregon dakordësinë që qëndronte në themel të fenomenit.

2.5 Konkluzione mbi Statutin e Zgjeruar

Artikulimet që solli Statuti i Zgjeruar shkonin përtej statusit të tij provizor. Ai ishte “një akt i plotë kushtetues” (A. Anastasi). Ambicia që u shpreh edhe gjatë seancave parlamentare të punimit të tij ishte se, puna e kryer dhe vullneti i shprehur mund të shërbenin për të lehtësuar dhe orientuar këndvështrimin teknik të Asamblesë Kushtetuese, e cila aty ku do ta vlerësonte të arsyeshme/vlefshme mund të ruante parashikimet e tij.

“Statuti i Zgjeruar i Lushnjës ose Statuti i Shtetit Shqiptar 1922 përfaqëson një akt kushtetues me karakter demokratik, kombëtar e origjinal dhe njëkohësisht me karakter elastik, sido që do të ishte i përkohshëm. Në të kanë gjetur sanksionim arritjet demokratike evropiane...”²³⁸. Edhe pse i mbështetur në eksperiencat kushtetuese monarkike perëndimore, ai arriti të shprehë vullnetin kombëtar duke eklipsuar, jo pak, pushtetin monarkik dhe duke ngritur në pedestal vullnetin e popullit, nga i cili shpallej se buronte sovraniteti i kombit. Në këtë aspekt mund të thuhet, pa asnjë rezervë, se Statuti i Zgjeruar, duke ruajtur të paprekur frymën e pararendësit të tij, shprehu karakteristika origjinale të cilat e dalluan atë në largpamësi, në kontekstin e atëhershëm ballkanik. I tillë ishte vullneti mbi sistemin njëdhomësh, si çelës leximi atipik për monarkitë bashkëkohore, parashikimi i organit kolegjal të regjencës monarkike të zgjedhur nga Parlamenti, vendosja e legjislativit në qendrën e sistemit kushtetues, marrëdhënia e tij kontrolluese me Ekzekutivin etj. Pavarësisht këndvështrimit të personalizuar, ndikimi i modeleve kushtetuese evropiane, të bazuara në modelin francez të periudhës së restaurimit dhe të derivateve të tij belg dhe italian, ndihej konstant²³⁹.

Në konfirmim të pozicionimit qendror të Ligjvënësit, në aksin kushtetues shqiptar, Statuti i Zgjeruar ngriti në nivel kushtetues, duke u dhënë peshën e duhur, shumë parashikime normative të Rregullores së Këshillit të parë. Plotësimet apo saktësimet, që ai përcolli në strukturën ekzistuese të theksuan frymën përparimtare, demokratike dhe rilindëse, të cilat e karakterizuan në kontekstin historik feudal shqiptar.

²³⁷ Për më tepër mbi dekretimin e zgjedhjeve elektorale, të parashikuara nga Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, shih: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 40-42 dhe 44.

²³⁸ A. Anastasi, *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007, f. 50.

²³⁹ *Po aty*, f. 48-51.

2.7 Rregullorja e Re e Parlamentit, 1923

Këshilli i dytë/Parlamenti, përveç miratimit të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës dhe ligjeve me karakter penal, administrativ dhe financiar, spikati në aktivitetin e tij ligjformues-kushtetues edhe me ligjin mbi Organizimin Gjyqësor. Ligji në fjalë, parashikoi tre shkallët e gjykimit (shkalla e parë: gjykatat fillore dhe ato pajtuese; shkalla e dytë: gjykatat e diktimit/apeli; shkalla e tretë: gjykata e lartë/gjyqi i lartë) dhe tri fushat e ndryshme të ushtrimit të kompetencave gjyqësore (gjykatat ushtarake, gjykatat fetare dhe gjykatat e zakonshme), duke strukturuar në këtë mënyrë gjyqësorin, si organ të pavarur dhe pushtet paralel.

Për të mbetur në hapësirën e akteve normative me rëndësi kushtetuese, Parlamenti, fill mbas miratimit të Statutit të Zgjeruar (që përkoi me seancat mbyllëse të sesionit të fundit të vitit 1922)²⁴⁰, me hapjen e punimeve të tij, në sesionin e parë të vitit 1923, miratoi edhe Rregulloren e Re të tij, ashtu si edhe ligjin elektorale për Asamblenë Kushtetuese, më pas.

Punimet për Rregulloren e Re filluan më 5 mars 1923 dhe mbaruan më 4 prill 1923, me miratimin e saj.

Me hapjen e punimeve të seancës së datës 5 mars, mbas miratimit/votimit të përbërjes së komisioneve të ndryshme, rendi i ditës parashikonte fillimin e punimeve për miratimin e Rregulloreve të Re, të përgatitur nga komisioni përkatës. Diskutimi mbi këtë pikë të rendit të ditës nisi me kërkesën e deputetit M. Frashëri për t'i hapur punimet e seancës në fjalë, me çështje më të rëndësishme e për ta lënë më pas diskutimin e Rregulloreve: “*me qenë se kemi një Rregullore të Parlamentit, të vjetër...*”²⁴¹. Shprehja në fjalë nuk është sjellë në mënyrë sporadike, ajo ishte një tregues i frymës së përgjithshme që dominonte në Parlament, në vigjiljen e diskutimit mbi Rregulloren e Re. Shumë prej deputetëve e konsideronin një çështje teknike që vinte për rrjedhojë të rinovimit të Statutit të Lushnjës, pasi sipas tyre Rregullorja e vjetër ishte mjaftueshëm e mirë, për të garantuar funksionimin normal të Parlamentit²⁴². Ky qëndrim u konfirmua edhe në vazhdim në dy drejtime. Debati parlamentar mbi Rregulloren e Re ishte shumë i reduktuar po të krahasohet me atë të Rregulloreve të parë. Ai (debati parlamentar) u zhvillua me ndërprerje të shumta, ndërsa pjesa më e madhe e neneve u miratuan sipas formatit dhe përmbajtjes së paraqitur nga komisioni që e kishte përgatitur, pa asnjë diskutim apo paqartësi të shprehura mbi nenet e propozuara.

Kjo, ndoshta, jo pa arsye. Vetëdija mbi kontributin që mund të jepej në miratimin e një Rregulloreje të Re, e cila nuk mund të vinte si produkt origjinal autokton i Parlamentit të vitit 1923 ishte e lartë. Ashtu siç u veprua për Statutin edhe Rregullorja e kishte gati të detyruar ndjekjen e modelit franko-belg-italian, që ishte bërë ndërkohë ikona e Evropës kontinentale latine. Në radhë të parë sepse Rregullorja nuk mund të dilte kundër parashikimeve të Statutit të Zgjeruar, për arsye të hierarkisë kushtetuese. E dyta, sepse Parlamenti shqiptar ishte në vitet e para të punës së tij e për këtë arsye e kishte të pamundur të piqte në një hark kohor kaq të ngushtë eksperiencën e nevojshme për të dalë me një produkt të mirëfilltë të saj. Ajo huazoi në pjesën më të madhe të saj dispozitat e Rregulloreve të Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian dhe atij belg (që ishin versionet më moderne të Rregulloreve të Parlamentit francez, në dekadat e parë të shekullit të ri, shek. XX), duke ia përshtatur ato vende realitetit parlamentar shqiptar.

Kapitulli i parë i Rregulloreve të Re (1923) ishte një fotokopje e kapitullit homolog të Rregulloreve 1900, të Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian, si në numër dispozitash

²⁴⁰ “*Bisedimet Parlamentare: 1922*”, Vëllimi 3°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 300. Statuti i Zgjeruar i Lushnjës u miratua pasditen e dt. 14.12.1922.

²⁴¹ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 27.

²⁴² *Po aty*, f. 28. Fjala e deputetit K. Tasi: “Rregullorja e Brendëshme e Parlamentit asht shumë e gjatë dhe lyp një kohë të pakten 10-15 ditë për t’u bisedue. Do t’isha i mendjes qi në këtë sesjon të bisedohen pike së parit çështjet ekonomike dhe ligjet e rregulloreve që nuk kanë aqë rëndësi, si kjo e rregulloreve të Brendëshme të Parlamentit, masi kemi një rregullore mbas së cilës mund të veprojmë, të lihen për kur të kryhen çështjet ma me rëndësi”.

ashtu edhe në përmbajtje. Të paktën kështu u paraqit në versionin e prezantuar nga komisioni *ad hoc*.

Ai kaloi me pak ndryshime të cilat përpiqeshin të krijonin lidhjet e nevojshme të vazhdimësisë ndërmjet këtij modeli dhe atij të Rregullores së Parë të vitit 1920, të Këshillit të parë Kombëtar.

KREU/KAP. I UDHËNIME (DISPOZITA) FILLORE

I mbështetur në kornizën normative të neneve 5-7 të Statutit të Zgjeruar, Neni i parë i Rregullores së Parlamentit, 1923, në ndryshim nga ai i të parës (Rr. KK-1920) që trajtonte zgjedhjen e Kryesisë, cilësonte fillimisht statusin e deputetit, duke e identifikuar marrjen e tij prej momentit të certifikimit të rezultatit të zgjedhjes²⁴³.

Versioni i komisionit parashikonte se “*Veç se në u asgjanoftë zgjedhja, deputetët quhen të tillë posa zgjidhen, por hyjnë në eksercicien e plotë të të drejtave të tyre pasi të betohen*”. Ky version sanksiononte në “*dy kohë të ndryshme*”, cilësimin dhe të drejtat e deputetëve. Në të parën, përpara se të bëhej verifikimi i mandateve, deputetët gëzonin privilegjet e imunitetit, ndërsa në të dytën mund të ushtronin edhe të drejtën e votës, ndër të drejtat e tjera, mbasi të kishin bërë betimin²⁴⁴. Për shumë prej deputetëve që morën pjesë në debatin e nenit të parë (Daji, Noli, Xhuvani), kjo ndarje rezultonte e paqartë e për këtë arsye mund të bëhej objekt kontrastesh në të ardhmen. U propozua që të hiqej referimi ndaj momentit të betimit, për të thjeshtuar përkufizimin e nenit dhe në leximin/votimin e parë neni kaloi me formulimin: “*Deputetët quhen të tillë po sa të zgjidhen*”. Përmbajtja e tij mbeti e njëjtë në thelb, edhe në votimin final, në të cilin u përdorën elementë universalë të gjuhësisë juridike latine²⁴⁵.

Neni i dytë (i bazuar mbi nenin 13 të Statutit të Zgjeruar) ndryshonte referim ndaj mënyrës së zgjedhjes së kryetarit të përkohshëm dhe trajtimi i zgjedhjes së Kryesisë²⁴⁶ nuk bëhej më në bllok, në një nen të vetëm, por në nene të ndryshme. Duke rikonfirmuar momentin e zgjedhjes me hapjen e sesionit, parashikohej si kryetar i përkohshëm deri në votimin e të riut, nënkryetari i sesionit të fundit. Vetëm në qoftë se kjo do të ishte e pamundur për arsye objektive dhe subjektive, atëherë kthehej në fuqi parashikimi i rregullores pararendëse, sipas së cilës vendin e kryetarit të përkohshëm e zinte më i moshuari i deputetëve (dekani). Neni në fjalë, në versionin e tij të parë të përcjellë nga komisioni, vazhdonte të ishte një përkthim identik i atij italo-belg²⁴⁷. Nga ky version fillestar u eliminua referimi ndaj legjislaturës pasi rezultonte një përsëritje e dyfishtë e cila, në rast moskuptimi, mund të krijonte probleme interpretimi.

Sekretar i përkohshëm²⁴⁸ konfirmohej ai i sesionit të fundit dhe në pamundësi deputeti më i ri (neni 3)²⁴⁹.

²⁴³ Neni i parë i Rregullores së Dhomës së Deputetëve, 1900 ishte pjesërisht i njëjtë. Shih *infra*.

²⁴⁴ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 29.

²⁴⁵ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 1: “Deputetët marrin cilsin e deputetëve ipso facto po sa zgjidhen”.

²⁴⁶ Mbi përbërjen e kryesisë në parlamentet bashkëkohore shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 67.

²⁴⁷ *Bisedimet Parlamentare: 1923*, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 30. “Art. 2 - Në hapje të çdo sesionit të gjithë asaj ose së re legjislature vendin e kryetarit provizorisht e zen njeni nga nënkryetaret e sesionit të kaluar, tue u preferue kush pat marrë votat ma t shumta dhe në njesi votash, ma i lashti në moshë: në mungesë të tyre deputeti ma plak”. Identike ishte edhe dispozita e nenit 2 të Rregullores-1900, të Dhomës së Deputetëve. Shih *infra*.

²⁴⁸ *Po aty*. Versioni i komisionit ishte një përkthim, gërmë për gërmë, i nenit 3 të Rregullores-1900, të Dhomës së Deputetëve. “Sekretari zgjidhet midis atyne të sesionit të parë, pas Art. 2, në mungesë të tyre deputeti

KREU/KAP. II

Kapitulli i dytë, në versionin e komisionit, përsëritej si një riprodhim identik i atij italian 1900. Ai mbante të njëjtin titull “*Konstituzioni i Parlamentit*” (Capo II,

Costituzione Della Camera) dhe përmbajtja e nenit 4 konfirmohej e tillë²⁵⁰. Kapitulli në fjalë pasi u vendos se do t’i linte vendin atij të verifikimit të mandateve, u rendit i treti me emërtimin e shqipëruar, kësaj radhe: “*Përbanja e Parlamentit*”. Në këtë mënyrë Rregullorja-1923 ruante të njëjtën renditje (strukture arkitektonike) të rregullores pararendëse – KK-1920.

Ndryshe nga kjo e fundit, që hapte trajtimin e argumentit duke proceduar me zgjedhjen/formimin e dy komisioneve të shqyrtimit të mandateve, rregullorja e re, në bazë të detyrimit që buronte nga dispozita nr. 15 e Statutit të Zgjeruar, niste me betimin e deputetëve të pamanduar ende²⁵¹. Këtë herë komisioni për shqyrtimin e mandateve ishte një i vetëm. Ai përbëhej nga 9 anëtarë, zgjidhej nga Parlamenti dhe kishte 10 ditë kohë për t’u mbledhur e filluar punën. Në të kundërt Parlamenti parashikohej të zgjidhte një komision të ri, në qoftë se thirrjet e kryetarit për formimin dhe mbledhjen e tij rezultonin të pafrytshme (neni 6). Ashtu si edhe në rregulloren pararendëse, deputetët e zgjedhur për komisionin e verifikimit të mandateve nuk mund të jepnin dorëheqjen. Kjo masë sigurie kishte për qëllim formatimin sa më të shpejtë dhe definitiv të Parlamentit. Të njëjtin parashikim, në marrëdhënie me mundësinë e refuzimit apo dorëheqjes, e gjejmë edhe në dispozitën homologe të nenit 20 të Rregullores It.-1900, me ndryshimin që këtu, komisionin/Juntën e zgjidhte Kryetari i Dhomës (*Presidente della Camera dei Deputati*) dhe jo Parlamenti. Rruga e vetme që mbetej për shkarkimin e tyre ishte ajo kolegjiale, që kalonte nëpërmjet zgjedhjes së komisionit të ri, për paaftësi/pamundësi të ushtrimit të detyrës.

Rregullorja e re, e mbështetur në nenin 14 të Statutit të Zgjeruar, shprehte një vëmendje të shtuar/rritur në lidhje me artikullimin e parashikimeve normative të kësaj faze paraprake, të formatimit të Parlamentit. Dispozitat ishin më shumë se trefishuar dhe parashikimet rezultonin më të detajuara²⁵².

Për herë të parë vendoseshin dy kuorume, si kusht për vlefshmërinë e punimeve të komisionit të verifikimit të mandateve. Ai ligjor (numri ligjor), për punimet, që ishte 2/3 e anëtarëve të komisionit, pra 6 anëtarë, dhe ai i shumicës së thjeshtë për vendimmarrjen nëpërmjet votës (5 anëtarë)²⁵³.

Në vazhdim sanksionohej se kusht për anulimin e një mandati ishte paraqitja e protestës përkatëse dhe vota pro e Parlamentit, mbas verifikimeve dhe konstatimit të shkeljeve elektorale; përveç rasteve kur komisioni e bënte atë *ex officio* (neni 8 i Rregullores së Parlamentit, 1923), në saje të dispozitave të Statutit të Zgjeruar (nenet 7-8)²⁵⁴. Pra, komisioni

ma i ri”; *Regolamento 1900, della Camera dei Deputati*, Art. 3: “I Segretari provvisori sono sei, scelti tra quelli delle Sessioni precedenti, come all’articolo 2. In loro mancanza si scelgono i deputati più giovani”.

²⁴⁹ Mbi kryesinë e përkohshme shprehej në mënyrë sintetike edhe Vinjau në: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 45.

²⁵⁰ *Po aty*; ex. Art. 4: “Pas formimit të parisë provizore, Parlamenti procedon në zgjedhjen e Kryetarit, dy Nënkryetarëve, dy Sekretarëve dhe dy Kujdestarëve me letërvotime të fshehta”.

Regolamento 1900, della Camera dei Deputati, Art. 4: “Costituito il Seggio provvisorio, la Camera procede alla nomina del Presidente, di quattro Vicepresidenti, di otto Segretari e di due Questori”.

²⁵¹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 4: “Në fillim të një legjislaturës së re, mbasi të zgjidhet parijshtetë e përkohshme e Parlamentit si mbas Art. 2 e 3 të kësaj rregullore, gjith i cili deputet ban këtë be: Beto hem n’ emën të Përendis e mbi nderin t’em se kam për të kryem detyren e shqyrtimit me ndërgegje e asnjansi të plote”.

²⁵² Mbi kontrollin e mandateve dhe betimin e dyfishtë, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 43-44.

²⁵³ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 7: “Për numrin ligjier të komisis së shqyrtimeve lypsen dy të tretat e gjith misve. Shumica e votave bahet me një përmbi gjysën e misëve qi janë pranë”.

²⁵⁴ Mbi karakteristikat e përgjithshme që duhet të gëzojë kandidati deputet për të garuar në zgjedhjet elektorale shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 119-122.

kishte të drejtë të shqyrtonte nëse deputeti kishte të gjitha karakteristikat e kërkuara nga Statuti i Zgjeruar dhe kur ndeshte në ndonjë shkelje procedonte *ex officio* për shkarkimin e tij, ndërsa për parregullsitë e zhvillimit të zgjedhjeve kërkohej iniciativa/protesta e të interesuarit apo të interesuarve²⁵⁵. Për këtë të fundit, të interesuarit duhet të paraqisnin dokumentacionin e nevojshëm në Kryesi në mënyrë që kjo të mund ta përcillte në vijim në komision (neni 11). “Ky komision ka të drejtë të benjë ç’do soj hetimesh për qëllimet’ e detyrës ti; munt të pyes deshmimtarër, etj”²⁵⁶.

Neni që sanksiononte këtë dispozitë²⁵⁷ ishte një riprodhim identik i nenit 21 të Rregullores It.-1900. Titullarë të protestës mund të ishin vetëm zgjedhësit e zonës elektorale ose kandidatët për deputetë që arritën të merrnin vota në zgjedhjet në fjalë.

Me mbarimin e shqyrtimeve, komisioni i përcillte Parlamentit relacionin mbi verifikimin e mandateve. Ky relacion parashikohej të votohej, në vijim, me shumicë votash, me votim nominal, duke lënë jashtë tij vetëm deputetin/deputetët zgjedhjet e të cilëve kishin rezultuar me shkelje²⁵⁸.

Me mbylljen e verifikimit të mandateve, (në saje të votimit final të Parlamentit, në qoftë se do ishin shfaqur raste shkeljesh), fill mbas tij parashikohej betimi i dytë i deputetëve, të mandatuar tashmë, sipas formulës të sanksionuar në Statut. Ky moment krijonte bazën juridike për formatimin e mëtejshëm *endoparlamentar* të institucionit, nëpërmjet zgjedhjes së organeve të brendshme.

Kapitulli i dytë rezultoi një konfirmim, në thelb, i modelit italian (Capo VI: *Della Verificazione Delle Elezioni*), i cili ishte mbështetur “*a sua volta*” në modelin belg. Nenet rezultojnë të njëjtë në pjesën e tyre dërrmuese, me disa përshtatje dhe ndryshime.

Ndryshimi i parë lidhej me formulën e betimit. Rregullorja e vitit 1923 sillte risinë e betimit të dyfishtë. I dyti, siç u evidentua *supra*, ishte institucioni që zgjidhte komisionin: në versionin italian bëhej nga Kryetari i Dhomës së Deputetëve, ndërsa në versionin shqiptar 1923, nga Parlamenti. I fundit, por jo për nga rëndësia, ishte parashikimi eventual i ngritjes së një komisioni të ri mandatesh, për deputetët e zgjedhur përgjatë legjislaturës²⁵⁹ dhe për ata që rezultonin të ishin pjesë e komisionit të parë të mandateve (neni 15). Dispozita në fjalë shfuqizonte komisionin e parë, duke i hapur rrugën krijimit *ex novo*, të komisioneve të tjera, nëse rasti do ta kërkonte.

Pjesa më e madhe e ndryshimeve apo e kufizimeve që i vendoseshin modeleve që huazoheshin (belg dhe italian) ishin të detyruara për shkak të kapaciteteve reale të Parlamentit shqiptar të atyre viteve. Përshtatja me terrenin ishte e domosdoshme.

²⁵⁵ Për më tepër mbi verifikimin e mandateve, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 123-124.

²⁵⁶ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 43.

²⁵⁷ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*. Neni 9: “Qi të shlyhet (anulohet) një zgjedhje për shpërdorime të bame në të zgjedhur, do t’i paraqitet Parlamentit ndonji kundërshtim (proteste), qi t’a ketë pranuem Parlamenti me shumicë votash”.

²⁵⁸ *Po aty*, Neni 12: “Kryesija e Parlamentit, ia paraqet këtij përfundimet e Komisionit shqyrtues, i cili vendon mbi ta me shumicë votash. Votimi në Parlament bahet emen për emen. Në votime nuk merr pjesë, vetëm deputeti për të cilin votohet”.

²⁵⁹ *Po aty*, Neni 14: “Kur, në vazhdim të Legjislaturës, ndodhe një zgjedhje e re, Parlamenti formon Komisionin shqyrtues, e cila mbasi të betohet si mbas Art. 4 të kësaj Rregullore, fillon veprimet e veta. Deputeti i zgjedhur ban benë e dytë”.

KREU/KAP. III PËRBAMJA E PARLAMENTIT

Me verifikimin e mandateve hapej edhe rruga për konstituimin e organeve të brendshme të Parlamentit. E para vinte Kryesia. Parashikimet normative mbi të, cilësonin edhe rendin procedural paraprak që ndiqej para zgjedhjes së saj. Ajo vinte e treta në rendin e punimeve të nisura me fillimin e legjislaturës (ose e dyta në qoftë se hapja ishte ajo e një sesioni), mbas zgjedhjes së Kryesisë së përkohshme dhe verifikimit të mandateve. Ky rend sanksionohet për herë të parë nga neni 16, ndërsa pjesa e dytë e tij konfirmonte preferencat e Rregullores pararendëse (1920): Kryesia përbëhet nga Kryetari, nënkryetari, sekretari dhe kujdestari.

Këta zgjidheshin si më parë me votim të fshehtë me ndryshimin që kuorumi kësaj radhe shprehej i personalizuar: mazhorancë absolute dhe në pamundësi të realizimit të saj në votimin e parë, procedohej për kuorumin e mazhorancës relative e deputetëve të pranishëm (neni 17)²⁶⁰. Në versionin e komisionit që punoi Rregulloren-1923, kjo dispozitë parashikohej me një përbërje të ndryshme: 2 nënkryetarë, 2 sekretarë dhe 2 kujdestarë. I ndryshëm ishte edhe votimi i Kryetarit në dallim nga ai i nënkryetarit, sekretarit dhe kujdestarit në këtë version²⁶¹. I pari konfirmohej me mazhorancën absolute të deputetëve të pranishëm. Të tjerët votoheshin me sistemin e skedave nominale, siç parashikonte edhe neni 5 i Rregullores It.-1900. Ky version u miratua, pa debat në votimin e parë, për të ndryshuar, siç pamë, në votimin final.

Pa debat u miratua edhe dispozita që shprehej se “*Asnji deputet, tue qenë ministër, nuk mund të jetë gjith nd’atë kohë dhe në Pari të Parlamentit*” (neni 18) dhe ajo që parashikonte ngritjen e një komisioni *ad hoc*, i cili do të formulonte përgjigjen për fjalën përhëndetëse të Këshillit të Naltë, në hapje të sesionit (neni 21)²⁶².

Në vazhdim, rregullorja e re konfirmonte ko incidencën e plotë të mandatit të Parisë/Kryesisë me atë të sesionit (neni 10, Rregullorja KK-1920), duke e shtrirë atë edhe më tej, deri në hapjen e sesionit të radhës, ndërkohë që Kryetari i sesionit të fundit të legjislaturës do të qëndronte në detyrë, sipas dispozitës së re deri në fillimin e legjislaturës së re.

Mbi mandatin e Kryetarit versioni fillestar i komisionit nuk parashikonte asgjë. Ky i fundit iu shtua dispozitës në versionin e tij final (neni 20).

Rregullorja e re - 1923, në parashikimin mbi funksionet zëvendësuese²⁶³, ndiqte logjikën e formimit të Parisë së përkohshme, të shprehur në Rregulloren e KK-1920 (neni 2 i saj). Ajo në një artikullim më të zgjeruar parashikonte edhe procedimin për zgjedhjen e vendit vakant.

Mbas zgjedhjes së Parisë (Kryesisë së Parlamentit), hapi i radhës mbetej zgjedhja e komisioneve të përhershme, mandatet e të cilave ashtu si edhe ai i Parisë, përkonin me

²⁶⁰ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 43-45; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 67.

²⁶¹ *Po aty*, Ex. Art 5, versioni i komisionit: “Për kryetar zgjidhet ay që merrte shumicën absolute të votave të deputetëve prezent; në qoftë së në votimin e parë askush nuk mori të tillë shumicë, bahet votimi i dytë mbi kandidatin që mueren ma të madhin ose të dy ma të mëdhenjtë e votave në votimin e parë. Për zgjedhjen e Nën-kryetarit, Sekretarit dhe Kujdestarit që bahen veçanërisht, secili deputet shkruen në letër-voten e vet një emen. Janë të zgjedhun atë që mueren votat me të shumta (shumicën relative të votave)”.

²⁶² *Po aty*, Neni 21: “Mbasi në hapjen e sesionit këndohet fjala e Fronit prej Këshillit të Naltë, zgjidhet një Komisi për me përgatit sa ma shpejt përgjigjen e cila si të pëlqehet prej Parlamentit, i paraqitet Këshillit të Nalte me ane t’asaj Komisije e kryesuese, prej Kryetarit të Parlamentit”.

²⁶³ *Po aty*, Neni 22: “Ne mungesë të Kryetarit, ose kur ky për ç’do arsye qi të jetë ndalohet me vepruem, vendin e tij e zen për kohesisht Nën-Kryetari, dhe në mungesë të tij deputeti ma plak. Gjith ashtu, kur mungon, ose ndalohet me vepruem Sekretari, Kryetari thërret njanin nga deputetët ma të rij, për me zan vendin e tij përkohësisht. Kur për ç’do arsye qi të jetë, mbetet zbrazët vendi i njanit, ose i ma shumë misve të paris, atëhere zgjidhet tjetri, ose të tjerë në vendin e tij, a po të tyne”.

kohëzgjatjen e sesionit²⁶⁴. Kjo e fundit ishte një risi e Rregullores së Parlamentit - 1923, pasi ajo pararendëse e kufizonte mandatin e tyre me afatin dy mujor (neni 13, Rregullorja e KK-1920). Numri i komisioneve ndryshonte po ashtu, nga 4 bëhej 9²⁶⁵. Nevoja e krijimit të komisioneve ishte produkt i kërkesës së rritjes së efikasitetit të punimeve parlamentare. Ky model dominonte përbërjen e parlamenteve të mbarë vendeve të qytetëruara²⁶⁶.

Në versionin e Rregullores së KK-1920, “komisionet” duket se përkonin tërësisht me konceptin e “zyrave”, të Rregullores It.-1900 (modeli francez). Sipas kësaj të fundit (neni 8) Asambleja e Dhomës së Deputetëve, ndahej në 9 zyra, ndërsa Rregullorja KK-1920 e ndante Këshillin në 4 komisione (neni 11). Mandati i tyre ishte i njëjtë (dymujor) dhe për këtë kohë të ushtrimit të detyrës duhet të zgjidhnin kryetarin dhe sekretarin e komisionit (dispozita italiane parashikonte edhe figurën e nënkryetarit, e cila u huazua nga varianti i rregullores sonë të vitit 1923).

Rregullorja e KK-1920 parashikonte një kuorum më të lartë, si kusht për zhvillimin e punimeve (50% e anëtarëve të komisionit), se ajo e vitit 1923 (1/3 e deputetëve +1). Kjo e fundit, në nenin 24, në sinkroni totale me nenin 9 të Rregullores It.-1900²⁶⁷ parashikonte se “*Secila Komisi zgjeth në gjë të vet me shumicë absolute një Kryetar, një Nën-Kryetar e një Sekretar*”.

Konceptimi i vjetër/pararendës i komisioneve, ngrihej mbi ndarjen e tërësisë së Asamblesë në 4 pjesë/komisione. Ky formatim i tyre e bënte të pamundur pjesëmarrjen e një deputeti në komisione të tjera, përtej atij ku ishte caktuar fillimisht.

Limiti në fjalë duket se binte/rrëzohej me Rregulloren e Re (1923), ku edhe pse nuk cilësohej numri i deputetëve, që do të përbënin komisionet²⁶⁸, thuhej shprehimisht se “*Secili deputet nuk asht i detyruem me marrë pjesë në ma tepër se tri Komisi*” (neni 26). Këtu duket se qëndron edhe thyerja më e madhe ndërmjet modelit të vjetër (1920) dhe atij të ri (1923), i cili hedh sytë përtej atij italian (modeli anglez). Po ashtu, ndryshe nga Rregullorja e KK-1920 (nenet 16-17), rregullorja e re në këtë kapitull, nuk shprehej mbi produktin e nxjerrë prej këtyre komisioneve e mbi *inter-in* eventual që duhej të ndiqnin në kërkim të ndonjë miratimi të mundshëm. Këto parashikime u bënë pjesë (në mënyrë të shpërndarë), e kapitujve të tjerë.

Dispozitat që iu përkushtuan komisioneve dhe funksionimit të tyre duket se ishin pjesë e një akordi apo diskutimi ekstraparlamentar, pasi edhe pse sillnin të reja të rëndësishme dhe deçizive për strukturën e Parlamentit, ato u miratuan në mungesë totale të debatit parlamentar, që në leximin/votimin e parë që u bë dhe mbetën të pandryshuara edhe në versionin e tij final.

²⁶⁴ Mbi zgjedhjen e komisioneve parlamentare shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 45.

²⁶⁵ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 23: “Mbas zgjedhjes së parës definitive, Parlamenti zgjeth në gjë të vet për vijimin e të gjithë sesionit Komisit qi pasojne:

- a) e budgetit (preventif e konsuntif),
- b) e financavet,
- c) e punvet të mbrendëshme,
- c’) e ekonomis kombtare, bujqesi, industri, lundrim, post -telegraf-telefon, dhe e gjithë punvet botore,
- d) e drejtësis,
- dh) e lutjeve edhe e ankimevet,
- e) e punvet të jashtme,
- f) e arsimit, bibliotekës si edhe e rregultores së Parlamentit,
- g) e ushtëris”.

²⁶⁶ K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 70.

²⁶⁷ Shih *infra*: Regolamentoo 1900, della Camera dei Deputati, Art. 9: “Ogni ufficio nomina alla maggioranza assoluta un presidente, un vicepresidente ed un segretario”.

²⁶⁸ Versioni përfundimtar i Rregullores-1923 nuk shprehej mbi numrin e anëtarëve të çdo komisioni, duke e lënë në harresë këtë pikë, ndërkohë që versioni i komisionit i kishte dedikuar argumentit një nen më vete i cili u eliminua me përkufizimin “i panevojshëm”. Bëhet fjalë për nenin 12 (ex. Art. 12) i cili parashikonte se “Komisit e sipërme përbahen prej 9 vetve, veç të parës e cila përbahet prej 12 vetve, në të cila shkruhen emnat vetëm e dy të tretave të numrit qi duhen zgjedhun”.

KREU/KAP. IV DETYRAT E PARISË

Mbi kompetencat dhe funksionet e Kryesisë/Parisë, Rregullorja e KK-1920 ishte shprehur pak dhe në mënyrë të shpërndarë. Ndryshe nga kjo, Rregullorja-1923 i dedikonte një kapitull më vete. Ky i fundit, në 5 nene, trajtonte në mënyrë të koncentruar, nëpërmjet dispozitave gati të mbingarkuara, funksionet dhe kompetencat e Kryesisë së Parlamentit. Kapitulli (Kreu) rezultonte përsëri një përsëritje simetrike e “*Capo III: Attribuzioni Della Presidenza*”, të Rregullores It.-1900.

Kryetarit dhe sekretarit i dedikohej vëllimi më i madh i parashikimeve në nivel normativ.

Kryetari parashikohej të zhvillonte funksionet e ushtrimit të rendit të brendshëm parlamentar: ruajtjen, zbatimin dhe interpretimin e rregullores²⁶⁹. Ai mbante nën kontroll direkt dhe personal, trafikun e debatit parlamentar, kufizimet e tij në lidhje me temën, votimin e produktit final të tij dhe shpalljen e rezultatit; mbikëqyrte veprimtarinë e anëtarëve të tjerë të Parisë, në funksion të mbarëvajtjes së punimeve²⁷⁰. Gjatë zhvillimit të punimeve të Parlamentit ai dilte përkohësisht jashtë ushtrimit të funksioneve/kompetencave të tij, në mënyrë të vullnetshme, vetëm kur dëshironte të merrte pjesë aktivisht në debatin parlamentar, me titull personal dhe jo si kryetar i tij. Në një rast të tillë, kur pushtetet e tij pezulloheshin, vendin e tij e zinte nënkryetari ose, në pamundësi, më i moshuari në Kuvend, ndërkohë që ai merrte pjesë në debat nga foltorja²⁷¹. Rregullorja KK-1920, i kishte përmbledhur në mënyrë të sintetizuar këto funksione në nenin 46 të saj (shih *supra*).

Mbas drejtimit të Parlamentit dhe ushtrimit të funksioneve përkatëse për mbarëvajtjen e tij, një rëndësi të madhe merrte ushtrimi tekniko-administrativ i punimeve. Këtë funksion e mbulonte sekretariati, me sekretarin në krye. Ky i fundit “*mbikëqyrte redaktimin e proces-verbalevet, këndimin e tyne, të projektavet, të proponimevet edhe të ç'do shkrese - për të cilat Kryetari urdhënonte këndimin - mbante në notë emnat e deputetënvjet qi kërkonin fjalën mbas radhës edhe shënonte votin e c'do deputeti; po të ishte nevoja mbikëqyrte këndimin e listës s'emnavet; kujdesej si për botimin e proces-verbalevet në kohën e duhëshme, ashtu edhe për mos ndryshimin e fjalimevet; vërtetonte me nënshkrimin e vet proces-verbalet, ashtu edhe tekstin e ç'do projekt-ligje ose akti, të vendosun prej Parlamentit*” (neni 30). Në mënyrë të sintetizuar mund të thuhet se sekretari, ashtu si edhe kryetari në fushën e ushtrimit të funksioneve të administrimit politik, ndodhej në majën e piramidës së funksioneve tekniko-administrative të fushës së procedimit parlamentar. Kristalizimi i aktivitetit të sekretarisë presupozohej të rriste nivelin e efikasitetit të punimeve administrative të Parlamentit. Për më tepër, në një fushë ku mungonte eksperiencia dhe funksionet tekniko-administrative bëheshin shpesh pengesë në zhvillimin e akteve rutinë, të rejtat e Rregullores së

²⁶⁹ Mbi argumentin shih edhe: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 68-69; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 45.

²⁷⁰ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 27: “Kryetari mbanë rregullën, imponon rrejtjen e rregullores, u-ep fjalën atyne qi e kërkojnë, tue i mbajtë në kufi të themës, parashtron çashtje edhe i ven në bisedim e votim, shpallë përfunditnin e votimëvet, mbikëqyre Sekretarin e Kujdestarin në përmbushjen e detyravet të tyne, kujdesej për mbarëvajtjen e punvet të Parlamentit, ndërpreton ndjenjat e Parlamentit edhe i ep kuptimin e vërtetë rregullores”; Shih *infra*: Regolamentoo It.-1900, della Camera dei Deputati, Art. 14: “Il Presidente mantiene l'ordine, fa osservare il Regolamentoo, concede la facoltà di parlare, dirige e tempera la discussione, pone le questioni, annunzia il risultato delle votazioni, ed è, al bisogno, l'oratore della Camera; sorveglia all'adempimento dei doveri dei Segretari e dei Questori, e provvede al buon andamento dei lavori della Camera”.

²⁷¹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 28: “Kryetari flet nga selija e tij vetëm kur bisedon çashtje qi i përkasin rregullores, ose për me shpjeguem ku qëndron çashtja në bisedim, apo për me i sjellë folësit në themë të bisedimit. Kur Kryetari don, o me marrë pjesë ndër bisedime, ose me folë mbi çashtje të tjera, atëhere ia lëshon përkohësisht vendin zëvendësit të tij, si mbas Art. 22, për deri në mbarim të çashtjes në bisedim”.

Parlamentit - 1923, nuk mund të mos sillnin frytet e dëshiruara. Neni në fjalë, rezultoi një zgjerim i atij 47 të Rregullores pararendëse, të KK-1920 (shih *supra*). Ai në pjesën më të madhe, ishte njëkohësisht një ripërsëritje e nenit 15 të Rregullores It.-1900²⁷², ashtu siç ishte dhe neni 31 një përsëritje e nenit 17 të Rregullores It.-1900. Në këtë të fundit thuhej se sipas parashikimeve të Rregullores, “*Parija do të kujdesej për rregullimin e shërbimit të brendshëm të Parlamentit*”, ndërsa neni 17 recitonte “*Il Seggio della Presidenza (Paria/Kryesia e Parlamentit) provvederà con apposito regolamento a tutti i servizi interni della Camera*”.

Situata përsëritej edhe në dispozitën që trajtonte funksionet dhe kompetencat e kujdestarit (*Questore*), në marrëdhënie me ruajtjen e rendit të brendshëm dhe mbajtjen e llogarive²⁷³.

Fenomeni i mungesës totale të debatit parlamentar u përsërit edhe në këtë kapitull/Krye. Të pesta nenet përbërëse të tij u lexuan dhe u miratuan pa ndryshime dhe pa asnjë fjalë apo koment mbi to, që në leximin e parë²⁷⁴. Të tilla mbetën edhe në votimin e dytë, final të tyre.

²⁷² Shih *infra*: Regolamentoo 1900, della Camera dei Deputati, Art. 15.

²⁷³ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 29: “Kujdestari ndihmon Kryetarin në mbajtjen e rregullës, përmbaron urdhënat e Kryetarit, rregullon shërbimin e mbrëndshëm edhe mbanë llogarit e shpenzimevet të Parlamentit”.

Shih *infra* : Art. 16, Regolamentoo 1900, della Camera dei Deputati.

²⁷⁴ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 32-33.

KREU/KAP. V MBLEDHJET DHE MBAJTJA E RREGULLES ND'ODE ...

Rregullorja-1923, duke i trajtuar në mënyrë më të detajuar argumentet e parashikuara nga pararendësja e saj u detyrua të ndryshonte njëkohësisht edhe mënyrën e grupimit të tyre. Kjo për faktin se detajimi i dispozitave nxirrte më në pah lidhjen logjike ndërmjet tyre e për rrjedhojë shkaktonte nevojën e një grupimi gati të detyruar.

Në këtë mënyrë u veprua edhe me rastin e Kreut V, në të cilin u mbledhën argumente/dispozita, që herën e parë ishin trajtuar në mënyrë të shpërndarë në disa kapituj. Për të evidentuar këtë fenomen, në analizën që do të ndiqet në paragrafët në vijim, vështrimi mbi nenet e veçanta do të shoqërohet me referimin e dispozitave homologe të Rregullores KK-1920, përveç ngjashmërive apo përkatësive që do të evidentohen në lidhje me rregulloret e parlamenteve të huaja bashkëkohore.

Kreu V, në tërësinë e dispozitave të tij trajtonte çështjet e kuorumit të numrit ligjor dhe të votimit; monitorimit dhe mbarëvajtjes së punimeve në Asamble dhe mbajtjes së rendit të brendshëm; ushtrimit të funksioneve disiplinore përgjatë mbledhjeve (seancave) etj. Ai gruponte për herë të parë, profile që ishin trajtuar në kapituj të ndryshëm. Ndër to spikaste edhe një herë roli qendror i Kryesisë/ Parisë dhe i Kryetarit, aq sa rezultoi ky kriteri kryesor mbi të cilin u ngrit filtri i grupimit.

Në lidhje me këtë pjesë duhet mbajtur parasysh se korniza ligjore e Statutit të Zgjeruar ishte imponuese, për Rregulloren-1923, për shkak të rendit hierarkik që vendoste.

Në fakt neni 32 rezultoi një përmbledhje e dy paragrafëve të parë të neneve 25 dhe 26 të Statutit të Zgjeruar. Dispozita në fjalë sanksiononte kuorumin e nevojshëm (domosdoshëm) për zhvillimin e punimeve (bisedimeve) në Asamble. Siç u evidentua edhe më sipër, ndryshe nga homologu pararendës (neni 43, Rr.KK-1920: shih *supra*), i cili e vinte kuorumin si kusht për hapjen e punimeve, dispozita në fjalë²⁷⁵ i referohej momentit të mëpasshëm të bisedimeve, duke krijuar kështu një *vulnus* të mundshëm interpretues. Ky ishte një oportunitet i dytë për të sqaruar teorikisht çështjen e kuorumeve, të ngritur edhe më sipër.

Mbas një analize më të vëmendshme vlerësohet se dy mund të ishin shkaqet e kësaj rezultance normative, të pakoordinuar si me pararendësin e tij (Rregulloren KK-1920) ashtu edhe me nenet në vijim të kapitullit. Në radhë të parë sepse një kuorum kaq i lartë mund të bllokonte hapjen e mbledhjeve parlamentare (për shkak të lëvizjeve obstruksioniste) dhe për më tepër sepse garancia e numrit ligjor në fillim të mbledhjes nuk garantonte atë të momentit të mëpasshëm të bisedimeve, pasi ndodhte shpesh që deputetët të braktisnin punimet për shkaqe të ndryshme. Për këtë arsye mund të ishte parë më e logjikshme që kuorumi të kërkohej në momentin më deçiziv të punimeve parlamentare: debatit parlamentar dhe votimit të mëtejshëm. Ky parashikim do të ishte i pari i llojit të tij, në rregulloret parlamentare bashkëkohore, në qoftë se do të lexohej sipas kësaj fryme. Së dyti, papërputhshmëria mund të ishte produkt i pavëmendjes apo pakujdesisë shprehëse. Kjo e kushtëzuar nga mungesa e konfidencës së nevojshme terminologjike.

Mbi argumentin/dyshimin hidhte dritë më pas, neni i tretë në radhë (neni 34). Dispozita²⁷⁶, e cila në thelb mbështetej mbi atë të nenit 32, konfirmonte hipotezën e dytë, pasi identifikonte të njëjtin kuorum (shumicë absolute) për cilësimin e numrit ligjor të

²⁷⁵ *Rregullorja e Brenëshme e Parlamentit, 1923*, Neni 32: "Parlamenti nuk mund të bisedojë pa qenë pranë një ma tepër së gjysa e misvet të tij, qi kanë kaluëm ndëpër formalitetet e Art. 14 e 15 të Shtatutit. Të gjitha vendimet epen me shumicën absolute të deputetënvët të mbledhun.

Në njëth votash randon ana nga e cila, ka votue Kryetari".

²⁷⁶ *Po aty*, Neni 34: "Mbasi çelet mbledhja, Kryetari urdhënon këndimin e listës s'emnavet të deputetënvët si mbas rradhës alfabetike. Emnat e deputetënvët qi mungojnë, merren në shënim për efektet legale. Në qoftë së mbas këndimit t'emnavet, shifet së numri nuk asht legal si mbas Art. 32, atëhere mbledhja pret edhe mes ore. Kryetari detyrohet edhe deputetnit kanë të drejtë të sjellin kundrështim për mos qënien e numrit legal".

domosdoshëm për hapjen e punimeve. Mbas apelit emëror, në qoftë se Kryetari identifikonte mungesën e kuorumit, këtij të fundit i lindte detyra e kundërshtimit të vazhdimtë të punimeve. E njëjta e drejtë u njihej edhe deputetëve.

Në këtë mënyrë neni 32, përtej bashkimit të dy neneve të Statutit të Zgjeruar (nenet 25 dhe 26), me dispozitën/përmbajtjen e saj, bashkonte materialisht edhe ish-nenin 43 me pjesë të ish-nenit 44 të Rregullores KK-1920, ndërsa pjesa që sillte nga ky i fundit ngrinte një konflikt hierarkik kushtetues ndërmjet Rregullores së Re - 1923 dhe Statutit të Zgjeruar.

Në të mbetjet i paprekur gjithnjë parashikimi që i jepte peshë më të madhe votës së Kryetarit në rast barazimi ndërmjet votave pro dhe votave kundër: parashikim ky i pa shprehur në nivel statutor. Statuti i Zgjeruar nuk i njihte këtë peshë të dyfishtë Kryetarit në këtë pjesë. Sigurisht që Rregullorja nuk mund të dilte përtej kornizës së Statutit, ndërsa mbetej për t'u diskutuar nëse dispozita mund të vlerësohej si plotësuese apo jo.

Mbi nenin në fjalë (neni 32) pati një debat të ndezur parlamentar pasi versioni i paraqitur nga Komisioni i Rregullores ishte i ndryshëm²⁷⁷. Në të kuorumi i parashikuar për zhvillimin e bisedimeve ishte 1/3, ndërkohë që ai i vendimmarrjes nuk ndryshonte (mazhorancë absolute e deputetëve të pranishëm), ndërsa vendosej si limit dyshemeja e 4/5 të numrit ligjor (4/5 e 40 deputetëve = 32 deputetë në 78). Në këtë version vota e Kryetarit në rast barazimi nuk përcaktonte fituesin, duke mos ngritur kështu as probleme të rangut kushtetues.

Debati u përqendrua mbi çështjet e kuorumeve, duke theksuar se në përgatitjen e dispozitës ishin mbajtur parasysh Rregulloret e Italisë dhe Greqisë²⁷⁸. Në këtë rast ngrihej problematika e konfliktit kushtetues dhe e rangut hierarkik që Statuti i Zgjeruar krijonte, pasi Rregullorja sipas këtij versioni binte në konflikt me parashikimin e Statutit (neni 25 i Statutit të Zgjeruar: 50%+1 e deputetëve). Në fund argumentet se parashikimet e Statutit nuk mund të kundërshtoheshin nga Rregullorja e Re, dominuan opinionin e Asamblesë dhe diktuan formatimin e nenit, i cili që në leximin dhe votimin e tij të parë, mori formën e tij përfundimtare²⁷⁹.

Me vendimmarrjen për t'i nënshtuar Rregulloren-1923 parashikimeve të Statutit të Zgjeruar u zgjidh *de facto* përveçse *de jure* edhe çështja e hierarkisë kushtetuese, duke vlerësuar në këtë formë natyrën e Statutit si të ngurtë.

Siç do të shohim më poshtë (*infra*), çështja e kuorumeve të hapjes dhe punimeve parlamentare, ishte bërë objekt obstruksionizmi në të shkuarën e vendeve fqinje. Problematikat e numrit ligjor ishin të tilla që preknin dhe kishin prekur edhe më parë, të gjitha asamblatë politike në kontinent, pavarësisht modeleve që ishin zbatuar. Kuoromet e larta kishin krijuar përgjithësisht vështirësi në hapjen dhe zhvillimin e punimeve.

Për fat apo jo, për shkak të periudhës së emergjencës kombëtare që po kalonte vendi, ky nuk ishte rasti i Shqipërisë. Parlamenti, pothuajse më shumë se çdo organ tjetër kushtetues, shihej si formatuesi i vullnetit të sovranit dhe fryma patriotike që e përshkoi, spikati në të gjitha drejtimet. Problemet e numrit ligjor nuk arritën të ngrenë, në vitet e para, vështirësitë që u regjistruan në vendet fqinje. Në këtë pikë çështja që shtrohej eventualisht nga teoria parlamentare ishte, në qoftë se mbas apelit emëror, certifikohesh mungesa e numrit ligjor, do të vazhdohej me punime në pritje të realizimit të tij apo jo. Në rastin shqiptar sipas parashikimeve të Statutit dhe Rregullores së Re, kjo rezultonte e pamundur. Ndryshe nga reagimet që praktika parlamentare perëndimore kishte regjistruar në avantazh të punimeve të Dhomave edhe pse në kundërshtim të kuorumeve të parashikuara nga Kartat kushtetuese (rasti italian: Statuto

²⁷⁷ *Po aty*, ex. Art 20 (versioni i komisionit): "Parlamenti nuk mund me bisedue pa qënë prezent të paktën e treta e të tanë numrit të misve të tij e as me vendue gjasendi pa shumicën absolute të misve present; kjo shumicë nuk mund të jetë kurrë ma e vogel së 4/5 të ma voglit numër legal. Në njësi votash me gjithë Kryetarin proposta tejhidhet".

²⁷⁸ "Bisedimet Parlamentare: 1923", Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 33.

²⁷⁹ Mbi kuoromet e bisedimit dhe votimit, shih S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46.

Albertino), ligjvënësi shqiptar u tregua infleksibël në këtë pikë, ndoshta edhe sepse nuk lindi në këtë periudhë, nevoja emergjente e zhblllokimit të situatave të ndera obstrukcioniste.

Mbas apelit emëror të Kryetarit dhe evidentimit të insuficiencës së numrit ligjor, këtij ashtu si edhe çdo deputeti tjetër i lindi e drejta të kundërshtonte vazhdimin e punimeve. Me kundërshtimin e tyre punimet nuk mund të vazhdonin. Dispozita nuk thoshte asgjë për numërimin apo jo të deputetëve që nuk kishin bërë akoma betimin dhe as se çfarë ndodhte kur me shtyrjen e afatit të hapjes së punimeve apo shpërndarjen e saj numri ligjor nuk realizohej përsëri në mbledhjen e parë e atë më pas.

Këto boshllëqe në nivel parashikimesh normative konfirmonin edhe një herë se Parlamenti shqiptar, për arsyet e evidentuara më sipër si edhe për shkak të eksperiencës së tij të shkurtër, nuk ishte përballur ende me problematikat që nxirrte çështja në fjalë dhe për këtë arsye i nënvlerësonte ato.

Këtë e konfirmon edhe debati parlamentar i regjistruar përgjatë diskutimit të këtij neni. Komisioni në përpjekje për të parandaluar situata të padëshiruara tentativash obstrukcioniste e kishte prezantuar dispozitën me një paragraf më shumë, ku thuhej se “*Kush pas deklarimit legal largohet prej Dhomës njihet si present për çdo efekt legal veçse kur numri i presentëve efektiv nuk formon ma të voglën shumicë të duhur për marrjen e vendimevet pas art. 20*” (ex. Art. 21, paragrafi II).

Paragrafi u vlerësua si i panevojshëm dhe pa u thelluar në diskutimin e tij u eliminua nga përmbajtja e dispozitës. Kjo nuk do të mund të ndodhte në qoftë se problematikat do të kishin qenë të tilla që do të kishin vënë në vështirësi sistemin. Debati mbi këtë pikë vlejti, më shumë, në lidhje me evidentimin që bëri një nga deputetët pjesëmarrës në fjalën e tij, i cili u shpreh se “*Për deri sa të mos dalin një deputet që të thotë që ka pakicë, bisedimet vazhdojnë*”²⁸⁰.

Fakti që afirmimi i tij nuk ndeshi kundërshtimin e asnjërit, konfirmon se mund të projektohej si praktikë e parlamentit shqiptar vazhdimi i punimeve edhe në mungesë të arritjes së numrit ligjor, kur kjo nuk kundërshtohej nga Kryetari (që e kishte për detyrë) apo nga deputetë të tjerë, ashtu siç ndodhte edhe në parlamentet e vendeve fqinje (rasti italian).

Në vijim neni i radhës²⁸¹ ritrajtonte pjesërisht argumentet e nenit 27. Ai cilësonte se hapja dhe mbyllja e seancave/mbledhjeve dhe përpilimi/saktësimi i Rendit të ditës, ishin kompetencë e Kryetarit. Neni në fjalë ishte një riprodhim tërësor i pjesës së parë të nenit 31, të Rregullores It.-1900 (shih *infra*). Në të përmbledheshin, në mënyrë të sintetizuar, parashikimet e shprehura në disa dispozita të Rregullores së KK-1920 (nenet: 46, 50 & 57). Ndryshe nga dispozita italiane tek e cila u adresuam, norma nuk shprehej mbi natyrën e Rendit të ditës. Nëse ky ishte i fortë/ngurtë apo i butë, nëse pranonte apo jo diskutime dhe votime jashtë tij dhe në cilat raste.

I vetmi debat parlamentar që u regjistrua në këtë pikë ishte ai i afatit të njoftimit të Rendit të ditës, i cili ra menjëherë, mbas përgjigjes së Kryetarit të Parlamentit, pasi nuk gjeti mbështetje në Asamble²⁸².

Në këtë mënyrë, nëpërmjet dispozitës në fjalë, kristalizohej korniza e punimeve të Asamblesë (nëpërmjet identifikimit të figurës përgjegjëse për to, Kryetarit). Kornizë e cila rezulton e shpërndarë në versionin e Rregullores së KK-1920.

Punimet e Asamblesë, në rutinën e saj të përditshme hapeshin me leximin e procesverbalit të seancës/mbledhjes së fundit. Dispozita e normës së re²⁸³, nuk e trajtonte *iter-*

²⁸⁰ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 35. Fjala e përcjellë është e deputetit Ali Këlcyra: “Edhe një herë, me ‘bisedime’ këtu kuptohen ‘punimet e parlamentit’”.

²⁸¹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 33: “Kryetari shpallë çeljen e mbledhjevet edhe me pëlqimin e Parlamentit, shpallë mbylljen e tyre, si edhe ditën, orën e Rendir e Ditës të mbledhjes s' afërme.

²⁸² “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 34.

²⁸³ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 36: “Proces-verbalet këndohen pa u këndue lista e emrave edhe sikur të mos jete numri legal”.

in e miratimit të tyre, duke ia lënë për rregullim të detyruar këtë pjesë Kapitullit XIII (procesverbalet). Ajo rezultonte një përmbledhje e neneve 32 dhe 35/2 të Rregullores It.-1900. Kjo konfirmohet edhe më shumë nga versioni i komisionit, i të njëjtit nen (ex. Art 24), i cili në pjesën e dytë të tij shprehej: “... dhe kur mbi procesverbalin nuk ka ndonji kundërshtim, ky quhet i aprovuem pa votim në mos po vihen në votim”. Përkufizimi i pjesës, përkonte tërësisht me parashikimin e pjesës së dytë, të nenit 32 të Rr. It.-1900²⁸⁴, i cili sanksiononte gjithashtu parimin e aprovimit të heshtur, në mungesë të kontestimeve.

E vetmja e re që sillte dispozita (përveç eliminimit të parashikimit të *iter*-it procedural të miratimit dhe nënshkrimit), ishte vendosja e tyre në krye të punimeve të Asamblesë, procesverbalet do të zhvilloheshin gjithnjë të parat dhe në pavarësi të plotë nga realizimi i numrit ligjor (kuorumit për hapjen e punimeve)²⁸⁵.

Me kapërcimin e momentit të numrit ligjor, veprimi i parë në rend kronologjik (në sintoni me homologun pararendës: neni 48, Rr. KK-1920), ishte ai i leximit të shkresave të mbërritura në Kryesi. Figura që konfirmohej në shtjellimin e kësaj praktike mbetej Kryetari, i cili, në përzgjedhjen e tyre përkujdesej për të shmangur letrat e pahijshme dhe të pidentifikuara (anonime, pseudonime). Nga analiza krahasimore rezulton se paragrafi i dytë, i dispozitës në fjalë (neni 37), është një huazim identik i nenit 33 të Rregullores It.-1900 (shih *infra*).

Momenti pasardhës, me të cilin nisnin punimet, në kuptimin e ngushtë teknik, ishte ai i leximit të rendit të ditës. Në të përmbahej rendi paraprak i zhvillimit të punimeve²⁸⁶. Siç u tha edhe në hapje të argumentit, Rregullorja e Re nuk shprehej qartë mbi mundësinë e zhvillimit të bisedimeve apo votimeve jashtë rendit të ditës, ndërsa një parashikim i tillë ishte shprehimisht i ndaluar në modelin italian²⁸⁷, (i cili u mor si model referimi në ndërtimin e Rregullores së Re). Kjo për faktin sepse Rregullorja It.-1900 ishte fryt i rezistencës kundër viteve të ashpra të reaksionit obstruksionist, ndërsa Parlamenti shqiptar nuk e kishte njohur kaq thellë fenomenin në fjalë dhe nuk e vlerësonte ende të nevojshme marrjen e masave ekstreme.

Rregullorja e KK-1920 e kishte trajtuar argumentin në disa dispozita, të cilat ishin të orientuara në dy drejtime. I pari në rend numëror shtjellonte mundësinë e ndryshimit të çështjes nën shqyrtim, përgjatë diskutimit të saj (pra, faza pararendëse e votimit) kur ishte dakord mazhoranca (neni 41, Rr. KK-1920), pa iu referuar në mënyrë specifike rendit të ditës për ndryshimin në fjalë; drejtimi i dytë ishte ai në të cilin “Urdhëni i ditës”, shërbente për renditjen e fjalës që merrnin deputetët (neni 50, Rr. KK-1920) dhe anëtarët e qeverisë. Në mënyrë përjashtuese këta të fundit dhe anëtarët e komisionit, që paraqisnin parashitë, mund të flisnin “pa ndjekur Rendin e ditës” (neni 51, Rr. KK-1920). Mbas referimit të këtyre, me lejen e Kryesisë mund të merrnin fjalën në mënyrë të padiskriminuar edhe deputetë të tjerë mbi

²⁸⁴ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 32: “La seduta comincia colla lettura del processo verbale. Quando sul processo verbale non vi siano osservazioni esso s'intende approvato senza votazione. Occorrendo la votazione, questa avrà luogo per alzata e seduta”. (“Mbledhja fillon me leximin e procesverbalit. Kur mbi procesverbalin nuk ka vërejtje ai konsiderohet i miratuar pa votim. Kur është i nevojshëm votimi, ky bëhet me anë qëndrimit ulur ose ngritur”).

²⁸⁵ Mbi pozicionimin e procesverbaleve në lidhje me rendin e ditës dhe punimet e parlamentit shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46.

²⁸⁶ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 39: “Si të mbarohen këto formalitete, Kryetari këndon Rendin e Ditës edhe fillon bisedimi mbi temat që ai përmbanë si për mbas rradhës”.

²⁸⁷ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 31: “Il Presidente apre e chiude le sedute, annunzia l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno che sarà affisso nella sala. La Camera non può ne discutere ne deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, salvo il caso previsto dall'articolo 76”. (“Kryetari hap dhe mbyll mbledhjet, lajmëron orën e mbledhjes vijuese dhe rendin e ditës i cili vendoset në sallë. Dhoma nuk mund të diskutojë as të vendosë mbi çështje që nuk janë në rendin e ditës, përveçse rastit të parashikuar nga neni 76”).

argumente që ishin jashtë rendit të ditës²⁸⁸. Pavarësisht paqartësisë, se nenit në fjalë, argumentet presupozoheshin të lidhur gjithsesi me përgjigjet e anëtarëve të qeverisë.

Nenet 36, 37 dhe 39 u miratuan pa asnjë diskutim/debat e vërejtje, sipas versionit të paraqitur nga komisioni, gjë që tregon se huazimet ishin bërë tashmë pjesë e praktikës së konsoliduar parlamentare dhe mbi këtë pjesë nuk ngriheshin alternativa eventuale apo propozime të reja²⁸⁹.

Ndërsa pjesa e parë e kapitullit artikulonte funksionet organizuese të Parlamentit që ushtroheshin nëpërmjet Kryetarit e të cilave i vihej korniza përkatëse, në pjesën e mbetur trajtoheshin aspektet disiplinore dhe ndëshkuese.

Kështu parashikoheshin ndëshkime, për deputetët që nuk paraqiteshin në punimet e Asamblesë, paralelisht vendosjes se kuorumit maksimal të mungesave të tyre, në tërësi, jo më shumë se 1/6 e numrit të deputetëve. Niveli shprehës i dispozitës së re, kësaj here vinte ndryshe nga ajo e homologes pararendëse (neni 59, Rr. KK-1920). Ai ishte mohues dhe nuk niste nga parashikimi që deputetët duhej/mund të merrnin gjithnjë leje, për mungesat e tyre (për sa mundej), por hapej duke sanksionuar gjoba dhe ndëshkimin paralel të botimit, të emrave të atyre që mungonin, në Gazetën Zyrtare. Parashikimi normativ të cilit i referohemi, rezulton një miks i sanksionimeve të nenit 59, Rr. KK-1920 dhe atij 37 të Rr. It.-1900. Në konfirmim të saj vjen edhe versioni i komisionit, mbi këtë nen (ex. Art. 23), i cili ashtu siç parashikonte neni 37 i Rr. It.-1900 (shih *infra*), vendoste kufirin e kuorumit të 1/5, për lejet e deputetëve në tërësi. Version ky i kundërshtuar nga Asambleja, pasi binte në kundërshtim me parashikimin e 1/6 të shprehur prej Statutit²⁹⁰. Kësaj formule hibride nuk i munguan as përshtatjet autonome lokale, të kushtëzuara nga nevoja e përshtatjes me terrenin parlamentar shqiptar²⁹¹.

Funksioni disiplinor në ushtrimin e bisedimeve dhe ai i mbajtjes së rendit të brendshëm në Asamble, ishte thelbi i parashikimeve të dispozitave të mbetura të kapitullit në analizë.

Në to parashikohej së pari, se “*Askush nuk mund të flasë pa lejen e Kryetarit*”²⁹². Paragrafi i parë i dispozitës së sjellë në vëmendje ishte një riprodhim autentik i nenit 39 të Rr. It.-1900 (shih *infra*). Ky i fundit ndryshe nga i pari kufizohej me këtë artikullim të vetëm, ndërkohë që Rregullorja e Re, vazhdonte të derdhte në nenin 41 parashikime të tjera që gravitonin rreth të drejtës së fjalës në kuadrin e bisedimeve të Asamblesë. Neni në fokus, ndryshe nga homologu i Rregullores KK-1920 (neni 49, Rr. KK-1920), që trajtonte aspektin formal të ushtrimit të fjalës (nga vendi apo foltorja, i ngritur etj.), i zgjeronte kufijtë e tij, duke parashikuar për dy herë të drejtën e fjalës e më tepër akoma në qoftë se kjo do të akordohej nga Parlamenti. Këtu për herë të parë i njihej prioriteti “kërkesës së fjalës për arsye personale” dhe u garantohej njëkohësisht “e drejta e fjalës anëtarëve të qeverisë sa herë që do e kërkonin”²⁹³. Paragrafi i fundit i nenit rezultoi i shtuar në leximin e dytë, ndërsa tre paragrafët e parë u miratuan siç u paraqitën nga komisioni, në mungesë totale të debatit apo vërejtjeve.

²⁸⁸ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1920*, Neni 52: “Mbas shpjegimevet qi jepen prej nji ministri ose nji zavendësi të tij, me lejen e kryesisë mund qi të mbahen fjalë dhe mbi çashtje qi janë jashtë urdhënit të ditës”.

²⁸⁹ Mbi instrumentin parlamentar të rendit të ditës, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 47-48.

²⁹⁰ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 35.

²⁹¹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 35: “Deputetnit qi mungojnë mbas Art. të sipërm, denohen me 10 Fr. ari gjobë për ç’do mungesë edhe me botimin e emnavet të tyne në Gazetën Zyrtare. Përrjashtohen deputetnit e dërguem me mision me pëlqim të Parlamentit, si edhe ata qi janë të larguem me leje, ose edhe pa leje por me shkaqe të arsyshëm. Me nji kohë e sipër lejet nuk mund kalojnë të gjashtën e numrin të përgjithshëm të deputetënvet”.

²⁹² *Po aty*, Neni 41: “Askush nuk mund të flasë pa lejen e Kryetarit. Fjala asht e lirë edhe bisedimet nuk mbarohen pa folun të gjithë ata qi kanë kërkuem fjalë, veç në qoftë së ata vetë heqin dorë. Secili deputet nuk mund të flasë ma tepër se dy herë mbi ç’do çashtje, veçse me leje të Parlamentit. Kërkesa e fjalës për çashtje vehtijake ka rradhën e parë. Ministrat ndigjohen kurdoherë qi kërkojnë fjalën”.

²⁹³ Mbi argumentin, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 47; K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 61-63.

Parlamenti shqiptar i periudhës, pavarësisht se nuk kishte njohur ende forcën teknike të obstrukcionizmit parlamentar, nuk mund të themi se nuk kishte njohur edhe problemet e mbajtjes/ruajtjes së rendit të brendshëm. Në këtë drejtim masat disiplinore të Rregullores së Re, u shfaqën më të ngurta e më pak garantiste edhe pse njëkohësisht, më pak represive. Ato sanksionoheshin në rastet e trazirave/turbullirave që prishnin qetësinë dhe të fjalëve fyese. Në këtë kategori nuk parashikohej më (si më parë) si masë disiplinore ekstreme, largimi i detyruar nga Asambleja. Dispozitat e reja i njihnin një forcë më të madhe Kryetarit në mbajtjen e rendit të brendshëm, duke zbehur njëkohësisht rolin e Parlamentit në këtë pikë. Përshkallëzimi i trefishtë i masave disiplinore ndalej këtë herë me botimin në Gazetën Zyrtare të vërejtjes së dhënë në shkallë të parë, ndërsa si masë e ndërmjetme sanksionohej shënimi në procesverbal i saj. Ndryshe nga parashikimet e dispozitave të Rregullores KK-1920, me eliminimin e masave të “qortimit” dhe “largimit”, binte njëkohësisht edhe procedura e votimit të tyre nga Parlamenti (Nenet 62, 63 dhe 64 Rr. KK-1920). Po ashtu eliminohej edhe e drejta e replikës/mbrojtjes, së deputetëve, ndaj këtyre masave (neni 65 Rr.-1920). Nenet e Rregullores së vjetër (Rr. KK-1920) kishin ndjekur si model dispozitat e Rregullores italiane (nenet 40 & 41, Rr. It.-1900), të cilat i përshkallëzonin masat disiplinore, deri në largimin e deputetit nga Asambleja.

Dispozita e nenit 42, në versionin e saj origjinal të paraqitur nga komisioni, e parashikonte masën e largimit nga Asambleja si alternativë ekstreme, të mbështetur në konsensusin e Parlamentit²⁹⁴. Ky formulim ra për dy arsye. E para ishte mungesa e një debati aktiv në gjirin e Asamblesë, ku morën fjalën vetëm dy deputetë të cilët u shprehën me nga një paragraf secili. E dyta sepse i gjithë procesi i miratimit të Rregullores së Re u karakterizua nga një frymë nxitimi që në disa pika të saj mori përmasa të ekzagjeruara, si rasti në fjalë. Në diskutimin mbi nenin në fjalë dy deputetët përcollën opinionin se një parashikim i tillë nuk gjendej në asnjë rregullore tjetër në botë (referim i pavërtetë) e për këtë arsye nuk duhej arritur në përjashtimin e deputetëve nga Asambleja²⁹⁵. Deklaratat ishin tërësisht të pabaza²⁹⁶ pasi, siç theksuam pak më sipër, Rregullorja pararendëse - 1920 e parashikonte institutin e përjashtimit të deputetit nga mbledhja e Parlamentit, duke u bazuar pikërisht te homologia fqinje: Rregullorja e Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian e vitit 1900 (Rr. It.-1900).

Rregullorja e Re në mungesë të masave të ndërmjetme kalonte nga një ekstrem në tjetrin me një cektësi impresionuese. Ajo ashtu siç parashikonte masën disiplinore minimale, si për prishjen e qetësisë edhe për fyerjen, me të njëjtën lehtësi kalonte nga vërejtja, në pezullimin e mbledhjes ose në pushimin e saj, po për çështje të prishjes së qetësisë, që kësaj radhe merrte përmasa më të gjera e nuk izolohej me sjelljen e një apo pak deputetëve²⁹⁷.

Kjo pjesë e Kapitullit rezulton një ndër pikat më të dobëta të Rregullores së Parlamentit - 1923, në nivel përmirësimi të normativës në fuqi, pasi jo vetëm nuk e përmirësoi atë, por eliminoi përshkallëzime të rëndësishme masash disiplinore që e gjenin bazën e tyre normative në arritjet e kulturës juridike parlamentare të kontinentit të vjetër.

²⁹⁴ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, ex. Art. 30 (versioni i parë i komisionit): “Atij qi flet pa leje ose qi turbullon rregullen ose flet fjalë sharanike dhe të tretën herë Kryetari në propostën e vet dhe me konsencin e Parlamentit i urdhënon përzenjen prej Dhomës”.

²⁹⁵ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 37. “Z. Haxhi J Banka: Si kam këndue nëpër libra kjo masë nuk asht kerkund në botë, e asht ma mirë që të dalin të gjithë shokët e ta len vetëm në Dhomë të Parlamentit ato që turbullohen se sa ta nxjerrin jashtë se kjo punë mund të sjell ngatërime. Z. Hilo Mosi: Si mbas rregullavet të përgjithshme, atij qi flet pa leje, ase turbulon rregullën ase flet fjalë të fyeshme, për heren e parë i hiqet verejtia, për heren e dytë i shënohet emri në proces-verbal e herën e tretë, i shpallet emrin në gazetën zyrtare”.

²⁹⁶ Në konfirmim të kësaj vjen edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 47.

²⁹⁷ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 43: “Kryetari kur ta shohë se trubullimi përgjithësohet n'odët, urdhënon pushimin e mbledhjes për një kohë të shkurtë, ose po të jetë nevoj e mbylle mbledhjen. Ne rase të përndamjes, ose të mosmbledhies, për shkak së mungon numri legal, Parlamenti quhet i mbështjellun për të nesërmen n'orën e zakonshtne, e në qilloftë e kremtë, për ditën e afërme si mbas zakonit”.

Nga ana tjetër, për çudi, Rregullorja e Re, nuk u tregua aspak e kursyer në trajtimin e aspekteve jo aq thelbësore, siç ishin ato që shtjellonin rregullat që duhet të ndiqeshin nga vizitorët, gjatë qëndrimit të tyre në Sallën e Asamblesë, në zonën e dëgjimit etj²⁹⁸.

Rregullorja përpara se të arrinte te këto të fundit, konfirmonte në dy nene të njëpasnjëshme (neni 44 dhe 45)²⁹⁹, rolin qendror të Kryetarit në mbajtjen e rendit, koordinimin e organit të policisë së brendshme të Parlamentit dhe akordimin eventual të pranisë së forcave të armatosura, në ambientet e zbrazura të Parlamentit.

Nenet në fjalë e zgjeronin hapësirën që dispozita e nenit 67 të Rregullores KK-1920, i kishte dedikuar argumentit. Ato rezultojnë, në kuptimin e mirëfilltë të fjalës, një ndarje më dysh e nenit 43 të Rr. It.-1900 (shih *infra*).

Duke u kthyer te çështja e vizitorëve, kapitulli artikulonte në 5 nene të bollshme, padepërtueshmërinë e Parlamentit nga personat e tretë³⁰⁰ dhe qëndrimin/sjelljen e këtyre të fundit, kur ndodheshin në marrëdhëniet e vizitorëve.

Mbi aksesin e limituar neni 68 i Rr. KK-1920 (shih *supra*) ishte shprehur, më parë, në mënyrë shumë të sintetizuar, duke ndjekur artikulin simetrik të nenit 44 të Rr. It.-1900 (shih *infra*).

Modeli i dispozitave homologe italiane u ndoq në mënyrë rigorozë, deri në mbyllje të kapitullit, ndërsa Rregullorja e Re përmbajtjen e nenit 69 të Rr. KK-1920 e segmentoi në dispozita të ndryshme (nenet 47, 48, 49 dhe 50 të Rr.-1923)³⁰¹, gjithnjë sipas modelit italian (nenet 45, 46, 47 dhe 49 Rr. It.-1900)³⁰².

²⁹⁸ Mbi argumentin shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46-47.

²⁹⁹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 44: “Mbajtja e rregullës n'odë të deputetënvët i përket Kryetarit, urdhënat e të cilit përmbrohen prej policisë së veçantë të Parlamentit”; *Po aty*, Neni 45: “Asnji fuqi e armatisun nuk mund t'hyjë mbrenda n'odë të deputetënvët, veçse me urdhën të Kryetarit edhe mbasi të ketë mbaruem mbledhja”.

³⁰⁰ *Po aty*, Neni 46: “Askush përveç deputetënvët, ministrave e përfaqësusevet të tyne edhe nëpunësve të Parlamentit: (d. m. th. nga ata që janë të ngarkuem me detyre), nuk mund të hyje n'odë të Parlamentit për me u ndigjue”.

³⁰¹ Për të mos rënë në përsëritje të argumenteve të trajtuara në Rregulloren KK-1920, shih *supra*.

³⁰² Shih *infra*.

KREU/KAP. VI PARAQITJA E PARASHTRESAVET GJITHFARESH DHE DETYRAT E KOMISIVET

Në kuadrin e iniciativave ligjore dhe *iter*-it procedural për diskutimin e tyre, deri në votim, Rregullorja-1923 (Rr. P-1923) përmbledhi në një kapitull të vetëm argumente të trajtuar më parë në kapituj të ndryshëm. Ajo duket se është përpjekur për të ruajtur parashikimet thelbësore të Rregullores pararendëse (Rr. KK-1920), duke i zgjeruar njëkohësisht, sipas modelit të Rregullores italiane (Rr. It.-1900).

Në hapje të kapitullit përshkallëzohej ndarja në nënkategori e iniciativave ligjore: në fillim vinin projektligjet, projektbuxhetet dhe kërkesa të lidhura me të parat, më pas propozimet, ankesat dhe kërkesat e zgjidhura nga të parat (projektligjet), deri te pyetjet, interpelancat e mocionet në mbyllje³⁰³.

Iniciativa ligjore në kuptimin e ngushtë konfirmohej si prerogativë e përgjithshme e Legjislativit dhe e Ekzekutivit³⁰⁴. Të gjitha këto kategori dhe nënkategori përmbledheshin nën kornizën e vetme të “parashtrësive gjithfarësh”. Si kategoria në fjalë, ashtu edhe klasifikimi i nënkategorive të përmendura ishin të reja absolute që sillte rregullorja e re e që nuk gjenin parashikime homologe as në modelin italian. Për to kërkohej detyrimisht, të kishin formën e shkruar e t’i drejtoheshin Kryesisë së Parlamentit, në fund të punimeve dhe mbasi ishte ezauruar totalisht rendi i ditës (neni 52). Forma e shkruar nuk ishte e parashikuar shprehimisht në normativën pararendëse (Rr. KK-1920), por ajo dilte si detyrim i tërthortë ndër dispozitat që trajtonin argumentin e që u konfirmuan, në vazhdim, nga praktika e punës parlamentare.

Me paraqitjen/prezantimin e parashtrësive në Kryesi, lindte detyrimi i informimit të deputetëve mbi përmbajtjen e tyre, në mënyrë që të mund të krijonin opinionin përkatës e të shpreheshin në bisedime, më pas, për miratimin apo jo të tyre “në parim” dhe të lejonin përcjelljen në komisionet përkatëse. Për këtë Kryesia organizonte shtypjen dhe shpërndarjen e parashtrësive, që klasifikoheshin ndër katër kategoritë e para (a, b, c, d), të renditura nga neni 51; ndërsa për të tjerat (e, f, g) nuk parashikohej një veprim i tillë, për shkak të natyrës së tyre edhe pse përveç shtypjes dhe shpërndarjes, *iter*-i i mbetur procedural ishte i njëjtë në çdo pikë. Për të parat, afati kohor në dispozicion të Kryesisë, për shpërndarjen, nga momenti i marrjes së tyre ishte 15 ditë, ndërsa për këto të fundit (e, f, g) parashikohej vetëm leximi në “*mbledhjen ma të afërme të Parlamentit*” në mënyrë që të mund të viheshin në rendin e ditës së mbledhjes së parë, më të afërt (neni 54).

Njëkohësisht me shtypjen dhe shpërndarjen, katër nënkategoritë e para propozoheshin gjithashtu, të viheshin në rendin e ditës së mbledhjes/seancës më të afërt. Sipas këtyre parashikimeve, bashkoheshin në një nen të vetëm (neni 53, Rr. P-1923), dispozitat e disa neneve të Rregullores së vjetër (Rr. KK-1920). Detyrimi i shpërndarjes së materialit ndër deputetë e më pas në komisione sanksionohej *deja* nga nenet 18 dhe 19 të Rr. KK-1920 (shih *supra*), ndërsa afati 15-ditor i parashikuar nga neni i ri nr. 53, ishte vetëm 5-ditor në nenin e vjetër 21 të Rr. KK-1920. Ky i fundit kishte marrë për model afatin e paragrafit të dytë të nenit 50 të Rr. It.-1900, i cili nuk parashikonte një afat kohor preciz, por theksonte se “shpërndarja

³⁰³ Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923, Neni 51: “Parashtrësat ndahen ksisoj:

- a) Projekt-ligjet që rrjedhin prej Qeverisë ose Parlamentit,
- b) Projekt i Budgetit preventif edhe konsuntif,
- c) Kërkesa që kanë të bëjnë me projekt-ligje,
- d) Kërkesa autorizimi për ndjekje deputetnesh,
- e) Propozime deputetnesh që nuk mirren me projekt-ligje,
- f) Ankime e shkresa të tiera që s’ kanë të bëjnë me projekt-ligje,
- g) Pyetje, interpelacione e mocione”.

³⁰⁴ Mbi argumentin shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f.

duhej bërë sa më parë” dhe se vetëm kur projektligji ishte i qeverisë dhe nuk ishte shpërndarë brenda 5 ditëve nga paraqitja, atëherë ai duhej rinovuar.

Neni në fjalë³⁰⁵, në fundin e paragrafit të parë të tij, inkuadronte edhe institutin e votimit paraprak “në parim”, të parashtrësive, si kusht për përcjelljen e tyre më pas në komisione³⁰⁶, duke dalë, në këtë mënyrë jashtë formatimit që i kishte dhënë “argumentit” neni pararendës 25, i Rr. KK-1920 (shih *supra*), i cili e trajtonte atë pa iu referuar momentit të dytë të përcjelljes së tyre në komisione.

Puna në komisione nuk parashikohej të zhvillohej e mbyllur në mënyrë hermetike, kur bëhej fjalë për autorët e iniciativës së vënë nën shqyrtim. Këta mund të merrnin pjesë në diskutimet dhe punimet e komisionit pa pasur të drejtë vote, duke qenë se mund të kontribuonin duke hedhur dritën mbi thelbin dhe detajet e parashtrësës (iniciativës ligjore) në fjalë³⁰⁷. Kjo dispozitë nuk njihte precedentë të ngjashëm në Rregulloren e parë (1920) dhe ishte një kopje perfekte e paragrafit të parë të nenit 71 e Rr. It.-1900 (shih *infra*). Nën ky i fundit, që u përcoll germë për germë (si paragrafi i tij i parë), në pjesën e mbetur (paragrafi II, neni 71 i Rr. It.-1900) edhe në dispozitën e radhës (neni 58), ndërkohë që kësaj radhe edhe pse në mënyrë embrionale, precedenti ekzistonte në Rregulloren e vjetër (1920): neni 23 i saj (shih *supra*).

Ndërsa ky i fundit e redukton dispozitën e tij vetëm me kategorinë e gjerë dhe të paspecifikuar të “ndryshimeve”, të propozuara mbi projektligjet (akt-ligjet) nën shqyrtimin e komisionit, neni 58 e zgjeronte duke cilësuar kategoritë e “ndërtimeve”, “shtimeve” dhe “artikujve të shtuar mbi projektligj”. Neni 23 (Rr. KK-1920) shprehej në mënyrë të përgjithshme edhe mbi subjektet që kishin të drejtë të bënin propozime ndryshimesh eventuale në projektligj gjatë periudhës së shqyrtimit të tij në komision, ndërsa homologu nr. 58³⁰⁸ u njihte këtë të drejtë vetëm deputetëve, duke përjashtuar në këtë mënyrë çdo subjekt tjetër.

Në të dyja dispozitat, si në të vjetrën ashtu edhe në të reën, parashikohej mundësia e shtjellimit të iniciativës së autorëve, përpara komisionit, por pa artikuluar më tej procedurën sipas së cilës kjo do të zhvillohej.

Kapitulli, me gjithë të rejat që sillte, si në nivel përmbajtjeje ashtu edhe formatimi, në parashikimin e nenit 55³⁰⁹, mbetej në sintoni konstante me pararendësin e tij (neni 20, Rr. KK-1920), duke ndryshuar vetëm afatin kohor të dekadencës të së drejtës së riparaqitjes së një parashtrëse të rrëzuar një herë, e cila nga dy muaj bëhej një sesion. Kjo për rrjedhojë të parashikimit të ri Statutor të nenit 34, i cili zhvlerësonte përmbajtjen e nenit 20, Rr. KK-1920³¹⁰. Neni i ri, këtë herë, imitonte në çdo germë nenin 53 të Rr. It.-1900³¹¹.

Duke qëndruar në temën e të rejave, për herë të parë, parashikohej një renditje e punimeve, e vendosur nga Kryesia/Paria në shqyrtimin e parashtrësive, pranë çdo komisioni. Kjo e fundit jo vetëm organizonte shpërndarjen e tyre në komisione (sipas profilit), por edhe vendoste radhën sipas së cilës ato do të shqyrtoheshin (neni 59). Këtu sigurisht mund të bënin

³⁰⁵ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 53: “Mbrenda 15 ditve të paraqitjes së tyre, Kryesia shtypë parashtrësat e përmenduna në paragrafet a), b), c), d), t'Art. 51, i-a-u përndan deputetëvet dhe i-a njofton Parlamentit në mbledhjen e afërme për me i vue në Rëndin e Ditës të mbledhjes pasuese, ku pasi vendohet pranimi i tyre në parim, u dërgohen Komisivet qi u takojnë. Gjithashtu veprohet edhe për parashtrësät e tjera t'Art. Në fjalë, me të vetmin ndryshim qi ato, as shtypen, as përndahen”.

³⁰⁶ Mbi argumentin shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 49.

³⁰⁷ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 57: “Paraqitësi i një parashtrëse, në mos qoftë mis i Komisis së ngarkueme me shqyrtimin e saj mundet të marrë pjesë ndër bisedimet e Komisis pa të drejtë votimi”.

³⁰⁸ *Po aty*, Neni 58: “Secili deputet mundet me parashtruem ndërtime, shtime ose artikuj të shtuem mbi projekt-ligje edhe të kërkojë të thërriten përpara Komisivet për me shfaqë mendimet e arsyenat e veta”.

³⁰⁹ *Po aty*, Neni 55: “Nji parashtrësë e hedhun poshtë një herë, nuk mund të paraqitet përsëri n'at sesion”.

³¹⁰ Mbi argumentin shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51.

³¹¹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 53: “Una proposta respinta dalla Camera non può essere ripresentata per tutta la Sessione”.

përgjyeshim çështjet e deklaruara si urgjente (neni 56). Për këto të fundit, Rregullorja e Re (1923) e kishte reduktuar/ngushtuar numrin e dispozitave, nga një kapitull (Kaptina VIII: Vendime të Ngutshme, Rr. KK-1920) në një dispozitë të vetme³¹². Si të ngutshme/urgjente mund të shpallëshin vetëm 4 nënkategoritë e para të parashtrësive (a, b, c, d). Mbas shpalljes së tyre si të tilla, me pëlqimin e Parlamentit u jepej prioritet, duke i vendosur të parat në listën e punimeve të komisionit. Për të njëjtën arsye parashtrësia votohej vetëm një herë. Dispozita në fjalë, ndryshe nga homologia e saj pararendëse (neni 34, Rr. KK-1920), nuk parashikonte më si kusht teknik, në përmbajtjen e shkresës që i drejtohej Parlamentit, identifikimin e shkaqeve të urgjencës. Në këtë mënyrë ajo bënte një hap pas duke i rikthyer praktikës parlamentare kapacitetin rregullues, në këtë drejtim. Por ky nuk ishte i vetmi hap pas që bëhej në lidhje me këtë argument. Neni i ri eliminonte edhe parashikimet mbi procedurën minimale që zhvillonte Kryetari, përpara se çështja t'i kalonte komisionit, për marrjen e konsensusit të Parlamentit (neni 35, Rr. KK-1920); kjo përveç eliminimit paralel që iu bë dispozitës së nenit 36, Rr. KK-1920.

Neni i ri (56, Rr. P-1923) nuk shprehej mbi mënyrën se si e shprehte konsensusin e tij Parlamenti, në këto raste të veçanta, dhe nuk parashikonte gjithashtu ndonjë mënyrë të veçantë votimi më të përshtatshme ndaj rastit të urgjencës. Për më tepër nuk ndiqte as modelin e “preferuar” italian, i cili dallonte ndërmjet projektligjeve urgjente (*urgenti*) dhe shumë urgjente (*urgentissimi*), e që e mbështeste procedimin në fjalë, nëpërmjet institutit të firmës së disa deputetëve që konfirmonin karakterin e urgjencës.

Duke u kthyer te puna e komisioneve, duhet theksuar se Rregullorja e Re (Rr. P-1923), ashtu si edhe e vjetra (Rr. KK-1920) nuk trajtonte/rregullonte mënyrën se si procedohej brenda komisioneve për të dalë në një konkluzion/raport. Ajo nuk identifikonte asnjë aktivitet apo rend të brendshëm procedural mbi të cilin duhet të zhvillohej shqyrtimi i iniciativave ligjore. Pra, mbas përcjelljes së projektligjit në komision dhe shqyrtimit “të lirë” të tij nga ky i fundit, momenti i parë që identifikohet nga Rregullorja ishte ai i përpilimit/shkrimit të raportit të vlerësimit mbi projektligjin dhe zgjedhjes me shumicë absolute të një apo disa relatorëve që do të mbronin relacionin³¹³ në Parlament³¹⁴. Dispozita, në fjalë, në paragrafin e saj të parë sillte të reja të rëndësishme, të huazuara nga paragrafi i dytë i nenit 70 Rr. It.-1900 (shih *infra*). Në të cilësohej edhe paraqitja me shkrim e raportit (akt ky i rregulluar nga praktika parlamentare më parë), ndërsa modeli italian e parashikonte në alternativë të shkruar ose të referuar me gojë, në versionin e leximit të trefishtë (neni 60, paragrafi I, Rr. It.-1900: shih *infra*). Përveç kësaj raporti i Komisionit duhej të pasqyrohej edhe qëndrimin e anëtarëve të tij e të kuorumeve “pro” dhe “kundër”, që ngriheshin mbi “mendimet” dhe “arsyenat” në kontrast ndërmjet shumicës dhe pakicës. Kërkesa e këtij pasqyrimi nuk shkonte përtej të nevojshmes dhe nuk përcillej as mënyra se si votoheshin e miratoheshin këto qëndrime në gjirin e komisionit. Një parashikim i ngjashëm por jo identik shprehej nga paragrafi i dytë i nenit 68 të Rr. It.-1900 (shih *infra*).

Raporti i komisionit mbi parashtrësën duhet t'i shpërndahej deputetëve tre ditë përpara mbledhjes së përgjithshme, në të cilin do të diskutohet, në mënyrë që të familjarizoheshin me

³¹² Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1923, Neni 56: “Në qoftë se një parashtrësë nga ato të paragrafeve, a), b), c), d), t'Art 51, shfaqet e ngutshme me pëlqim të Parlamentit si mbas propozimit të paraqitjes ose të ndonji tjetri, Kryesija, lajmon Komisionin që i përket, që të kryhet ma parë nga të tjerat e të kthehet sa ma shpejt. Keto votohen vetëm një herë”.

³¹³ Mbi argumentin shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 49.

³¹⁴ Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923, Neni 60: “Mbas shqyrtimit të ç'do parashtrëse, Komisioni shkruan raportin e vet edhe me shumicë absolute zgjedh një ose më tepër relatorë, për me e zhvilluem edhe me e mbrojtë raportin e Komisionit në Parlament. Raporti i Komisionit përmban mendimet edhe arsyenat e shumicës edhe të pakicës, dhe u-përndahet deputetëve të shtypun, të paktën tri ditë përpara ditës, në të cilën ç'ashtja do të bisedohet në mbledhjen e përgjithshme të Parlamentit. Raportat e projekteve quejtuna të ngutshme me vendim të Parlamentit, përndahen të paktën 24, ore para bisedimit në mbledhje. Gjithë këto përshkrime, në mos vëndoftë ndryshe Parlamenti, vlejné edhe për ndërtimet, ndryshimet e shtimet që u janë sjellë parashtrësive përpara paraqitjes së raportit të Komisionit në Parlament”.

përmbajtjen e tij, ndërsa për rastet e urgjencës së shpallur nga Parlamenti afati ishte 24 orë. Afati kohor ishte zgjeruar në krahasim me parashikimet e dispozitës pararendëse të nenit 24 Rr. KK-1920 (një ose dy ditë). Ai ishte një zgjedhje e ndërmjetme e versioneve italiane të procedimit të trefishtë (*Capo IX: Procedimento Delle Tre Letture*; neni 60, paragrafi II) dhe atij me zyra (*Capo X: Procedimento Degli Uffici*; neni 68, paragrafi I: shih *infra*). Në sintoni me paragrafin e dytë të Nenit 60 Rr. It.-1900 (shih *infra*), ishte edhe dispozita e paragrafit të fundit (paragrafi 4) të nenit në shqyrtim (neni 60, Rr. P-1923), i cili shprehej se dispozitat e paragrafëve pararendës ishin të vlefshëm edhe në rastin kur projektligji kishte pësuar “ndërtime, ndryshime e shtime”, gjatë punimeve të komisionit, mjafton që ato të ishin propozuar dhe marrë në shqyrtim përpara se të paraqitej raporti i komisionit në Parlament.

Punimet e komisionit, kësaj here, kishin një afat të parapërcaktuar nga Parlamenti për zhvillimin e tyre³¹⁵. Ky afat kishte për skadencë finale paraqitjen e raportit mbi shqyrtimin e kryer. Nga sa rezulton vendosja e afatit mbetej në vullnetin e lirë të Parlamentit, i cili nuk ndeshte në parashikime të tjera normative që caktonin parametra, që duheshin respektuar në këtë rast (përfshirë këtu edhe rastet e urgjencës/ngutit). Parashikimi në fjalë (paragrafi I, neni 61, Rr. P-1923) sanksionohet si parim edhe nga dispozita e paragrafit I, neni 61 Rr. It.-1900 (shih *infra*), me ndryshimin që ky i fundit linte në alternativë dy afate: atë të vendosur nga Dhoma e Deputetëve, sipas karakteristikave të rastit, dhe afatin 30-ditor të vendosur në mënyrë të përgjithshme. Duket se ky i fundit (neni) u mor si model i pjesshëm për t’iu përshtatur variantit shqiptar.

Në mungesë të respektimit të afatit të vendosur/parashtruar, ndaj komisionit, Parlamenti mund të vazhdonte punimet duke hapur bisedimet/diskutimet (debatin parlamentar) mbi iniciativën ligjore, në gjendjen që ajo ishte paraqitur në Kryesi, pavarësisht stadi në të cilin kishin evoluar punimet në komision. Parashikimi në fjalë imitonte pjesën e dytë të dispozitës së nenit 67 Rr. It.-1900 (shih *infra*), i cili shprehej se Dhoma mund të vendoste që të hapte bisedimet mbi projektligjin e paraqitur, kur komisioni nuk paraqiste relacionin/raportin në afatin e vendosur prej saj.

Parashikimet më sipër, sanksionoheshin të vlefshme edhe për Komisionin e Buxhetit, sipas skadencave/afateve që vendoste Statuti i Zgjeruar (neni 62).

Në një analizë finale të kapitullit mund të thuhet se³¹⁶, përveç natyrës heterogjene, dispozitat e tij zbehnin rolin qendror të Kryesisë dhe Kryetarit, përtej momentit fillestar të depozitimit të iniciativave dhe shpërndarjes së tyre, duke iu referuar në mënyrë të përgjithshme figurës së Parlamentit në pjesën e mbetur, për organizimin e mbarëvajtjes së punimeve. Referimi në fjalë krijonte hapësira të mundshme interpretimesh të mjegullta pasi termi Parlament rezultonte akoma më i gjerë kur për rastet konkrete nuk parashikoheshin procedura shoqëruese të afta për të hedhur dritë mbi amullinë e rutinës së praktikës parlamentare.

I gjithë grupi i neneve që përbënin këtë kapitull u miratuan pa më të voglin debat, sipas versionit që paraqiti komisioni, me përjashtim të nenit 53, për të cilin u propozua një amendament (nga Z. Fan Noli)³¹⁷ i variantit të komisionit, i cili mbasi u vu në votë, nuk mori dot mazhorancën e nevojshme për t’u miratuar.

³¹⁵ *Po aty*, Neni 61: “Parlamenti i cakton Komisionin një afat për shqyrtimin edhe këthimin e parashtrësavet të përcjelluna me raport. Në qoftë se komisioni nuk i paraqet Parlamentit raportin e vet në kohën e caktuar, atëhere Parlamenti mundet të vendojë hapjen e bisedës mbi atë çashtje në mbljedhje të përgjithshme”.

³¹⁶ Mbi përmbledhjen e temave që trajtonte kapitulli në fjalë, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 49-50.

³¹⁷ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 53.

KREU/KAP. VII KËRKESA PËR NDJEKJE DEPUTETNISH

Me të njëjtën frymë ndryshimesh u formatua edhe disiplina e re e procedimit kundër deputetëve. Ajo zhvillohej nën kornizën kushtetuese të nenit 21 të Statutit të Zgjeruar (shih *supra*). Në qoftë se në rregulloren e vjetër (Rr. KK-1920) argumentit i kushtohej vetëm rreshti i një neni (neni 45, Rr. KK-1920), që e trajtonte fenomenin pjesërisht duke sanksionuar kuorumin e nevojshëm të votave për të marrë si të pandehur një këshilltar (deputet), Rregullorja e Re -1923 i dedikoi çështjes një kapitull (Kreu), të veçantë dhe një dispozitë specifike³¹⁸.

Elementet kyçe të dispozitës në nivel procedural ishin disa: së pari, kërkesat për leje/autorizim për të proceduar kundër një deputeti, duhet t'i drejtoheshin Kryesisë së Parlamentit; kjo e fundit organizohej për t'ia komunikuar kërkesën Parlamentit në dy mënyra, nëpërmjet leximit të kërkesës në sallë e më pas nëpërmjet shpërndarjes së kopjeve të saj, ndër deputetë; hapi i radhës ishte përcjellja e kërkesës në alternativë, Komisionit të Drejtësisë ose një komisioni tjetër të ngritur *ad hoc* për shqyrtimin e saj. Detyrat e komisionit në fjalë, si të çdo komisioni tjetër, konsistonin në shqyrtimin dhe raportimin final mbi çështjen konkrete. Ky procedim duhet të bënte llogaritë paralelisht me institutin e imunitetit parlamentar³¹⁹ që kishte baza statutore.

Dispozita në fjalë edhe pse artikulohej në disa shkallë, linte përsëri zona të errëta në disa nivele. Duke pasur parasysh karakterin e veçantë dhe delikat të këtyre kërkesave, pasi vlerësimet e pathelluara mund të minonin parimin e autonomisë së pushtetit legjislativ, mund të parashikoheshin procedura të posaçme në vlerësimin e tyre. P.sh., dispozita nuk shprehej mbi mënyrën se si veprime për zgjedhjen e komisionit *ad hoc*, kompetencat e saj dhe as mbi kriteret e përzgjedhjes së anëtarëve; po ashtu nuk parashikohej asnjë procedim i veçantë në rastin kur kërkesa i kalonte komisionit të drejtësisë. Asgjë nuk thuhej edhe mbi mundësinë që Parlamenti të shprehej me votë eventualisht për të vendosur nëse ishte rasti për të proceduar më tej me punën e komisioneve apo jo. E njëjta gjë ndodhte edhe me afatet që i vendoseshin komisionit, apo në rastet kur pengesa të ndryshme ngadalësonin apo vështirësonin punimet e tij, asnjë parashikim për to. Në mbyllje të argumentit duhet shtuar se, ndryshe nga homologu pararendës (neni 45, Rr. KK-1920), i cili kërkonte 2/3 e votave të Parlamentit për miratimin e kërkesës, asnjë kuorum i veçantë nuk parashikohej për votimin e kërkesës në fjalë. Përkundrazi, kuorumi zbriste deri në parashikimin e mazhorancave që sanksiononte Statuti i Zgjeruar, në mënyrë të përgjithshme, në nenet 25 dhe 26, të saj (shih *supra*).

Homologia italiane (Rr. It.-1900) i dedikonte argumentit një kapitull të veçantë (*Capo XII: Domande di Autorizzazione a Procedere Contro Deputati*). Ajo e trajtonte argumentin të ndarë në disa nene, ndër të cilët spikasnin elemente ngjashmërie si ato të shpërndarjes së kërkesës ndër zyra; zgjedhja e Komisioneve *ad hoc* etj.

Edhe në këtë rast dispozita e vetme e kapitullit u miratua, që në leximin e parë pa diskutime, sipas versionit të paraqitur nga komisioni, gjë që forcon bindjen e një akordi ekstra parlamentar për miratimin në bllok të tyre, sa më shpejt dhe pa u thelluar në debate eventuale.

³¹⁸ Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923, Neni 60: “Kërkesat e lejeve për me pasë autorizimin e ndjekjes kundra një deputeti, qi i paraqiten Kryesis, mbasi të këndohen në Parlament, shtypen e përndahen nëpër deputetën i dërgohen Komisis së drejtësis, ose një Komisis së posaçme për shqyrtim e raportim”.

³¹⁹ Për më gjerë mbi arsyet që qëndronin në themelin e institutit të imunitetit parlamentar (Privilegjet Deputore), shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 126-129; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51-54.

KREU/KAP. VIII BISEDIMET

Bisedimet e parlamentit, që përbëjnë thelbin konstruktiv të debatit parlamentar, u paraqitën të ndara në tri pjesë/kategori dhe njëkohësisht në po aq grupe normash të dedikuara atyre. Secila prej këtyre zinte një vend të veçantë dhe të paravendosur në rendin e ditës, si një pjesë e tij. Në të parën parashikoheshin relacionet/raportet e komisioneve, për kërkimet (kërkesat), ankimet dhe pyetjet. E dyta u dedikohet interpelancave parlamentare, ndërsa e treta, fushës legjislative dhe propozimeve përkatëse.

Përfundim nga ky formatim i punës së përditshme të Parlamentit³²⁰ bënin vetëm interpelancat, për të cilat ishte caktuar një ditë e vetme/veçantë gjatë javës, në parashikim të zhvillimit të tyre. Dispozita nuk saktësonte *a priori*, ditën e javës, në fjalë, duke ia lënë këtë zhvillimeve të praktikës parlamentare ose pjesës së zhvillimeve zakonore të saj, gjithnjë nën vendimmarrjen e Kryetarit.

Për çudi Rregullorja e Re, nuk parashikonte asgjë më tepër mbi aspektet e përgjithshme procedurale, të zhvillimit të bisedimeve/diskutimeve, duke shmangur në këtë mënyrë modelin e ndjekur deri në atë moment (dhe jo vetëm), atë italian. Ajo nuk parashikonte asgjë mbi rendin sipas të cilit procedohej për të marrë fjalën (ku dhe kur deputetët bënin kërkesën për marrjen e fjalës); mbi procedurën e regjistrimit për marrjen e fjalës (neni 77, Rr. It.-1900) (shih *infra*); mbi marrëdhënien e këtij rendi procedural eventual, me Rendin e Ditës; mbi mënyrën se si do të zhvillohej fjala e dhënë³²¹ (neni 49, Rr. KK-1920; neni 78, Rr. It.-1900); mbi kohëzgjatjen e saj (neni 83, Rr. It.-1900) (shih *infra*) dhe eventualitetin e ndërprerjes për ta vazhduar në seancën e radhës (neni 83, Rr. It.-1900) (shih *infra*) etj. Kjo me probabilitet të lartë për faktin se modeli në fjalë (italian), rezultonte i mbiartikulluar në nivel burokratizmi procedural, e për rrjedhojë ishte vështirësisht i zbatueshëm në realitetin modest shqiptar.

³²⁰ Mbi ndarjen në tri pjesë të rendit të ditës, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 47.

³²¹ Mbi argumentin në linja të përgjithshme, shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtyshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 63.

KREU/KAP. IX KËRKESA, ANKIME E PYETJE

Në fushën e kërkesave, ankimeve dhe pyetjeve, Rregullorja e Re vepronte e zgjidhur nga çdo detyrim për të marrë në konsideratë dhe referencë normativën pararendëse (Rregullorja KK-1920), pasi ajo nuk shprehej mbi këto argumente.

Nën frymën e konsolidimit të parlamentarizmit shqiptar, të sanksionuar nga Statuti i Zgjeruar (nenet 40, 41 dhe 42) dhe sipas delegimit që ky i fundit i bënte Rregullores së Brendshme të Parlamentit, për të shtjelluar më tej këtë fushë, u ngritën dispozitat e para mbi kërkesat, ankimet dhe pyetjet.

Kështu, me paraqitjen e raportit të komisionit, hapej faza në të cilën mund të ngriheshin/shtroheshin kërkesat dhe ankimet në Parlament. Mbi këto të fundit mund të diskutonin të gjithë deputetët në mënyrë të padiskriminuar, pra, jo vetëm anëtarët që i paraqisnin ato. Dispozita e re³²² linte në hije, ose më mirë në errësirë, mënyrën se si do të procedohej për zhvillimin e debatit/bisedimeve mbi kërkesat dhe ankimet, duke ia lënë këtë aspekt për rregullim praktikës parlamentare. Në të nuk parashikohej as modaliteti i regjistrimit për marrjen e fjalës dhe as vendosja e çfarëdolloj renditjeje në ushtrimin e saj. I vetmi rend hierarkik procedural që rregullorja sanksiononte, në këtë drejtim, ishte precedenca që u njihej “ankimeve” dhe “kërkesave” në marrëdhënie me “pyetjet”. Këto të fundit mund të lexoheshin vetëm mbasi të ishin mbyllur bisedimet/diskutimet mbi ankimet dhe kërkesat (neni 67).

Nëpërmjet “pyetjeve” vendosej shkalla e parë dhe më e ulët e kontrollit parlamentar ndaj qeverisë. Sipas dispozitës së nenit përkatës, pyetja cilësohej si një intervistë (ftesë për t’u përgjigjur) që i drejtohej qeverisë, mbi vërtetësinë e disa fakteve apo akteve dhe mbi masat që Ekzekutivi po merrte apo po vlerësonte të merrte në lidhje me to³²³. Dispozita nën shqyrtim edhe pse huazonte, në tërësi, përmbajtjen e homologes italiane (neni 113, Rr. It.-1900) (shih *infra*), ajo nuk parashikonte modalitete të veçanta procedurale për paraqitjen dhe renditjen e pyetjeve në ushtrimin e kësaj të drejte, si në lidhje me çështje të ngjashme në rendin e ditës ashtu edhe në lidhje me radhitjen e tyre të brendshme (nenet 114-115, Rr. It.-1900) (shih *infra*). Ndër të tjera nuk parashikohej as forma e shkruar për paraqitjen e pyetjeve.

Pyetjet e drejtuara ndaj anëtarëve të qeverisë, mund të ushtroheshin nga çdo deputet, me kushtin që të kishin në përmbajtje të tyre “*çashtje publike*”, pra të ishin të lidhura me funksionet dhe kompetencat e qeverisë. Qeveria duhej të përgjigjej menjëherë ose në pamundësi duhej të tregonte/komunikonte ditën në të cilën do të jepte përgjigje. Mbasi qeveria ose anëtarët e saj (ministrat) përgjigjeshin, autorit të pyetjes i lindte e drejta për t’u shprehur nëse ishte i kënaqur apo jo me përgjigjen e dhënë. Dispozita e Rregullores së Re nuk thoshte asnjë fjalë mbi eventualitetin e mosparaqitjes së autorit të pyetjes në fjalë, gjatë kohës së përgjigjes së qeverisë, ndërsa neni italian që ishte marrë në model si shabllon (neni 115, paragrafi II°, Rr. It.-1900) (shih *infra*), shprehej se në qoftë se autori i pyetjes mungonte, kur i vinte radha shtjellitimit të saj nga ana e qeverisë, pyetja vlerësohej e tërhequr.

Asgjë nuk parashikohej edhe për kohën që kishin në dispozicion për të replikuar autorët e pakënaqur të pyetjeve, nga përgjigjet e qeverisë.

Dispozitat mbyllëse të kapitullit (nenet 68-69) ishin riprodhime autentike të neneve homologe italiane (nenet 116 dhe 118, Rr. It.-1900). Ato trajtonin kohën në dispozicion, gjatë

³²² Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923, Neni 65: “Ç’do deputet ka të drejtë me folë mbi ç’do Kërkesë edhe ankim të paraqitun në Parlament, mbasi Komisija e veçantë t’a ketë paraqitë raportin e duhshëm. Parlamenti mund të vendojë keto parashtrësia t’i dërgohen Qeveris me porosi të posacme”.

³²³ Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923, Neni 66: “Ç’do deputet ka të drejtë t’i bajë pyetje ç’do ministri mbi çashtje publike. Pyetja asht një Kërkesë qi bahet me qëllim për me e dijtë a asht i vërtetë një lajm i ndigjuem, ose një ngjarje e ndodhun, në di gja Qeverija, si, edhe tek asht, edhe me u lajmue së c’masa ka marrë, ose mendon me marrë Qeverija, për me i dhanë asaj çashtjeje zgjidhjen e pëlqyeshme”.

zhvillimit të rendit të ditës, për shtjellimin e kërkesave, ankimeve e pyetjeve dhe mënyrën se si procedohej në rastin kur një pyetje vlerësohej e ngutshme/urgjente.

Dispozita e parafundit shprehej se, në qoftë se kishte kaluar ora nga hapja e mbledhjes dhe bisedimet e pjesës së parë të rendit të ditës, nuk ishin mbyllur ende, ato ndërpriteshin prej Kryetarit për t'u vazhduar në mbledhjen e radhës (neni 68)³²⁴. Neni në fjalë nuk precizonte nëse bisedimet e ndërprera do të vazhdonin në mbledhjen e radhës, gjithnjë nën hapësirën e rubrikës së parë të rendit të ditës që i dedikohej kërkesave, ankimeve dhe pyetjeve apo jo, ndërsa modeli italian ishte shprehur në mënyrë afirmative (neni 117, Rr. It.-1900) (shih *infra*). Kjo ndoshta për paqartësi apo dyshime të ndeshura nga ligjvënësi shqiptar, gjatë përkthimit të kësaj norme parlamentare. Megjithatë nga një interpretim i zgjeruar dhe për analogji me burimin e frymëzimit të normës (modeli italian), mund të thuhet me bindje se parashikimi projektohej i njëjtë edhe pse i pashprehur në mënyrë direkte.

Me dispozitën finale konfirmohej edhe një herë natyra fleksibël e rendit të ditës: në mënyrën se si ky kuptohej nga ligjvënësi shqiptar. Kjo dispozitë e re³²⁵, rezultoi në një pjesë të mirë të saj inovatore në marrëdhënie me alteregon e saj italiane (shih *infra*), pasi kjo e fundit në versionin e saj nuk i referohej Rendit të ditës.

Dispozita i linte iniciativën qeverisë për të kërkuar që një pyetje e ngutshme/urgjente, të bisedohej përpara çështjeve të tjera në rendin e ditës, por nuk parashikonte asgjë mbi mënyrën se si Parlamenti do të kuvendonte dhe mbi parametrat në bazë të të cilave do të vendosej nëse pyetja ishte e ngutshme apo jo.

Dispozitat më sipër u miratuan të gjitha, pa ndryshime, sipas versionit të paraqitur nga komisioni dhe pa u ngritur asnjë debat/diskutim mbi to, me përjashtim të nenit 68 (*ex. Art 56*), i cili, me propozimin e deputetit F. Noli, ndryshoi parashikimin kohor, nga 30 minuta në 1 orë³²⁶.

³²⁴ Mbi parashikimet e kapitullit shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 47-48.

³²⁵ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 69: “Kur Qeverija kujton qi një pyetje asht e ngutme, mund të kërkojë qi ajo të bisedohet ma parë nga ç’do tjetër çashtje, qi asht e shenjueme në Rendin e Ditës”.

³²⁶ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 55.

KREU/KAP. X INTERPELACIONET

Përshkallëzimi i dytë i kontrollit të ushtruar mbi qeverinë identifikohet me interpelancat. Këto, ashtu si edhe kërkesat, ankimet dhe pyetjet, parashikoheshin për herë të parë në Rregulloren e Re të Parlamentit (1923). Ngjashmëritë ndërmjet tyre në nivel procedimi ishin të larta. Interpelancat (interpelacionet) mund të paraqiteshin nga çdo deputet, me ndryshimin që kësaj radhe ishte vendosur si kusht nënshkrimi i 10 deputetëve³²⁷. Ato (interpelancat) shërbenin për të identifikuar arsyet dhe shkaqet që qëndronin në themelin e veprimtarisë së qeverisë³²⁸, mbi argumente/çështje të caktuara, pjesë të funksioneve dhe kompetencave të saj. Për herë të parë në të drejtën parlamentare shqiptare, nëpërmjet identifikimit të figurës së interpelancës parlamentare, me veprimtari të qeverisë identifikohet jo vetëm sjellja aktive por edhe sjellja pasive e saj (*omission*), d.m.th mosveprimi i saj në situata në të cilat duhej të ishte aktive (të cilat e vishnin me përgjegjësi).

Ndryshe nga modeli italian, i cili i parashikonte gjithnjë të zgjidhura interpelancat nga çdo marrëdhënie/lidhje paraprake (procedurale) me “pyetjet parlamentare” (nenet 119-123, Rr. It.-1900), Rregullorja e Re, përveç kësaj mundësie të cilën e konfirmonte, i shikonte ato (interpelancat) edhe si alternativa të një përgjigjeje të pakënaqshme të marrë nga qeveria, pra si reagime teknike ndaj këtyre të fundit. Me paraqitjen e tyre qeverisë i lindte detyrimi për t’u përgjigjur.

Sipas dispozitës së nenit 64, qeveria parashikohet t’i përgjigjej interpelancave në ditën e caktuar. Kjo e fundit, nga një lexim më i vëmendshëm i dispozitës, nuk rezulton e vendosur në mënyrë stabël dhe definitive, që do të thotë se dita e përcaktuar për interpelancat nuk ishte një ditë fikse e javës, sikundër parashikohet nga modeli italian (dita e hënë: neni 121, paragrafi I^o, Rr. It.-1900) dhe se ajo ndryshonte në funksion të nevojës. Dispozita nuk shprehet as edhe mbi figurën kompetente për të vendosur mbi këtë pikë, por, për analogji, nuk mund të ketë dyshime se në sintoni me të tjerat kjo detyrë i përkiste Kryetarit.

Në pamundësi të përgjigjes në ditën e caktuar, qeveria parashikohet të përgjigjej në ditën e parë të radhës së caktuar përsëri për interpelancat (neni 70).

Dispozita në fjalë nuk parashikonte asgjë mbi formën e shkruar apo jo të interpelancës, ashtu siç nuk parashikonte asgjë edhe mbi mënyrën se si ato depozitoheshin (në Kryesi eventualisht apo pranë zyrës së Kryetarit) e si krijonin rendin e tyre të brendshëm të radhitjes e marrëdhënien e tyre me rendin e ditës (neni 119 dhe 121, Rr. It.-1900) (shih *infra*). Parashikimi i vetëm në këtë fushë ishte ai që saktësonte së renditja (radha) e interpelancave mund të ndryshohej me miratimin e Parlamentit kur e kërkonin 10 deputetë.

Me vendosjen dhe hapjen e tyre (interpelancave) autorit të interpelancës i takonte ta shtjellonte dhe ta mbronte atë si përpara ashtu edhe mbas përgjigjes së qeverisë, nëse lindte nevoja. Ai duhet të ishte i pranishëm në momentin e trajtimit të saj, në të kundërt (përveç rastit kur në pamundësi të pranishëm kishte kërkuar që të shtyhej interpelanca), interpelanca e tij vlerësohet si e tërhequr. Ky parashikim ishte identik me atë të paragrafit të dytë të nenit 121 Rr. It.-1900 (shih *infra*), ndërsa paragrafi i parë i tij shkonte edhe më tej duke vendosur një hierarki procedurale ndërmjet “interpelancave” dhe “pyetjeve parlamentare”. Sipas kësaj hierarkie “interpelancat do të kishin precedencën mbi çdo argument tjetër të rendit të ditës, me përjashtim të “pyetjeve parlamentare” (*interrogazioni parlamentari*). Mbi këtë lloj rendi hierarkik nuk pati gjurmë në normativën shqiptare.

Pas përgjigjes së qeverisë, diskutimet/bisedimet ishin të mundura vetëm ndërmjet autorit të interpelancës dhe ministrit kompetent, me tematikë të kufizuar vetëm mbi objektin e

³²⁷ Rr. It.-1900, neni 119, paragrafi I. Kundërfirma e 10 deputetëve e nxirrte dispozitën përkatëse (nenin 70), pjesërisht, jashtë shtratit të modelit italian, pasi ky i fundit nuk e kushtëzonte të drejtën e interpelancës së çdo deputeti me kundërfirma eventuale.

³²⁸ Parashikimi përcillte tërësisht dispozitën e paragrafit të dytë të nenit 119 të Rr. It.-1900 (shih *infra*).

interpelancës, ndërsa deputetit i lejohej të “*shtrihej edhe mbi çashtje që janë të lidhuna me interpelacion*” (neni 71). Kur diskutimi mbi interpelancën ndërmjet subjekteve aktive dhe pasive zgjerohej, si në temë ashtu dhe në përmbajtje, dhe për të kthjelluar elementet e tij nevojitej ndërhyrja e anëtarëve të tjerë të Parlamentit, atëherë kjo bëhej e mundur me kërkesën e ministrit të përfshirë në interpelancë ose me kërkesën e 10 deputetëve. Këto kërkesa mundësonin në vijim pjesëmarrjen e të gjithë parlamentit mbi diskutimin që ishte ngritur mbi interpelancën.

Parashikimi i instrumentit të kundërfirmës së 10 deputetëve për interpelancat, ishte një anomali po të krahasohet me modelin (e ndjekur) italian, pasi ky i fundit e parashikonte këtë figurë procedurale në rastin e mocioneve dhe jo në atë të interpelancave. Për më tepër modeli italian “mocionin parlamentar” e parashikonte në radhë të parë si një kundërpërgjigje të autorit të interpelancës në rastin kur mbetej i pakënaqur nga përgjigja e qeverisë dhe për këtë arsye vendoste të hapte një debat/diskutim mbi të, për të provokuar shpalljen e qëndrimit të Parlamentit mbi argumentin (neni 123, paragrafi II, Rr. It.-1900), (shih *infra*).

Mocioni parashikohej potencialisht, po nga ky model (italian), edhe si i zgjidhur nga interpelanca, por që të mund të paraqitej si i tillë, pra si i pavarur, duhej të mbante kundërfirmën e 10 deputetëve ose autorizimin e tre zyrave (Uffici), që të mund të lexohej nga Kryetari i Dhomës së Deputetëve dhe të vazhdonte *iter*-in e tij parlamentar (neni 124, Rr. It.-1900), (shih *infra*). Pra, në versionin e Rr. It.-1900, mocioni parlamentar lindte pa sforco kur ngrihej në përgjigje të një interpelance, ndërsa kur prezantohej i shkëputur prej saj nevojitej miratimi i zyrave ose kundërfirma e një grupi deputetësh, për të certifikuar vlefshmërinë e tij.

Rregullorja e Re - 1923, e parashikonte për herë të parë figurën e mocionit parlamentar. Ajo e reduktonte dispozitën në fjalë me një nen të vetëm në të cilin konfirmohej modeli italian, por i huazuar pa kushte. Mocioni mund të paraqitej në përgjigje të një interpelance apo mund edhe të ishte i pavarur, dhe në asnjërin rast nuk kushtëzohej nga kundërfirma e 10 deputetëve apo nga aprovimi i cilitdo organizëm të brendshëm parlamentar³²⁹. Mocioni vlerësohej si instrument nëpërmjet të cilit Parlamenti shprehte opinionin e tij mbi argumentin e fokusuar. Mbas përkufizimit të formës dhe përmbajtjes së mocionit, dispozita shprehte parashikimin procedural përkatës. Ky i fundit saktësonte se mocioni parlamentar mund të votohej vetëm në mbledhjen pas së cilës paraqitej. Në këtë mënyrë krijohej hapësira minimale për vlerësimin e tij. Nga botimet e kohës rezulton se ky parashikim nuk respektohej në praktikën parlamentare dhe se votimi i mocionit të lidhur me interpelancën bëhej fill mbas mbylljes së kësaj të fundit dhe jo në mbledhjen e radhës³³⁰. Duke iu kthyer edhe një herë modelit italian mund të thuhet se vendoste pothuajse shenjën e barazisë ndërmjet interpelancave dhe mocioneve, në nivel artikulimi procedural, ndërkohë që Rregullorja e Re edhe pse e kishte përzgjedhur si model të parin, ndërmjet interpelancave dhe mocioneve krijonte një pabarazi të theksuar në avantazh të interpelancave.

Kjo e fundit (Rregullorja-1923), nuk parashikonte asgjë mbi mënyrën se si do të zhvillohej diskutimi i mocionit parlamentar dhe më pas votimi i tij (neni 125, Rr. It.-1900), (shih *infra*) apo mbi procedimin e rastit eventual të tërheqjes së tij. Dispozitat italiane homologe parashikonin gjithashtu mundësinë e diskutimit të përbashkët të mocioneve dhe interpelancave duke i dhënë precedencën të parave ndaj të dytave (neni 127, Rr. It.-1900), (shih *infra*), ndërsa edhe mbi këtë pikë Rregullorja e Re nuk shprehej. Nuk parashikohej, po ashtu, një ndarje e prerë ndërmjet pyetjeve parlamentare (*interrogazioni*), interpelancave (*interpelanze*) dhe mocioneve (*mozioni*) nga çdo diskutim tjetër parlamentar (neni 131, Rr. It.-1900), (shih *infra*). Këtë e vërteton edhe versioni i rregullores së punuar nga komisioni, në të cilin ndarja ndërmjet kapitullit IX dhe kapitullit X nuk ekzistonte³³¹, por u shtua në leximin e

³²⁹ Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923. Neni 72: “Mbas ç’do interpelacionit, ose dhe pa atë, Parlamenti mund të dëftojë mendimet e veta, tue votuem një mocjon në mbledhjen pasuese, mbas qi që paraqitë”.

³³⁰ S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 48.

³³¹ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 55.

dytë të Rregullores së Parlamentit, 1923. Kapitujt në fjalë ishin pjesë e kapitullit VIII të Rregullores së Re, sipas versionit të komisionit.

Dy nenet e para të kapitullit X, përkatës interpelancave, u miratuan pa debat dhe kaluan pa ndryshime, ndërsa neni i fundit i tij, që trajtonte në mënyrë embrionale mocionet edhe pse kaloi pa ndryshime që në leximin e parë, shkaktoi një diskutim i cili shërbeu për të inkuadruar qartë kuptimin e konceptit të mocionit parlamentar³³², duke qenë se ky i fundit ishte një instrument i ri parlamentar që sillej për herë të parë.

Në mbyllje të argumentit mund të thuhet se, për arsye të panjohura, ligjvënësi shqiptar nuk i njohu rëndësinë e nevojshme institutit të “mocionit parlamentar” në hapësirën e parashikimeve normative të Rregullores, duke cunguar kështu një hallkë të rëndësishme të ushtrimit të funksionit reflektiv dhe të kontrollit të Parlamentit³³³.

³³² *Po aty*, f. 91. Pas leximit të parë, ex. Art. 60 (versioni i komisionit), u zhvillua diskutimi në vijim:
“Z. K. Tasi: Si shihni ky artikull flet për mocione, të cilat mund të bëhen a mbas një interpelancë a pa interpelancë.

Z. A. Kelcyra: Ç’do me thënë mocion z. K. Tasi?

Z. K. Tasi: Cfaqja e dëshirës së parlamentit.

Z. A. Kelcyra: Atëhere pardie un kisha të drejtë kur donja qi të behej një mocion për çështjen e grave”.

³³³ Mbi interpelancat dhe mocionet, në parashikimet e Rregullores së Re, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 48-49.

KREU/KAP. XI PROJEKTLIGJE, RREGULLORJA E BUXHETI

Më sipër patëm mundësi t'i referohemi, në mënyrë sporadike, institutit të rendit të ditës, duke e cilësuar atë si institut me natyrë fleksibël, për shkak të karakteristikave që ligjvënësi shqiptar i veshi. U vlerësua si i tillë për arsye të strukturës së tij lehtësisht të ndryshueshme (ndryshe nga modeli italian³³⁴), në funksion të nevojës. Kjo karakteristikë e tij konfirmohej sërish në hapje të kapitullit përkatës projektligjeve. Në dispozitën e parë mbi projektligjet, mbasi theksohej së shqyrtimi i tyre bëhej sipas radhës së vendosur nga rendi i ditës, parashikohej menjëherë se kjo renditje mund të ndryshonte me miratimin e Parlamentit, mbas kërkesës së një deputeti apo të ministrit përkatës³³⁵. Asgjë nuk thuhej mbi argumentet që duhej të sillleshin në justifikim të këtij ndryshimi, duke zhvlerësuar tërësisht në këtë mënyrë, procedimin prioritar në paraqitjen e rasteve të urgjencës (siç pamë më sipër) dhe duke krijuar të gjitha premisat për një amulli potenciale (obstruksioniste), për shkak të mungesës së krijimit të një shkalle vlerash dhe të përshkallëzimit të prioriteteve në diskutimin dhe votimin e projektligjeve.

Nenet në vazhdim (74 dhe 75) shtjellonin më tej parashikimet e paragrafit të parë të nenit 28 të Statutit të Zgjeruar, mbi leximin dhe votimin e trefishtë. Në to konfirmohej natyra e përgjithshme e leximit dhe votimit të parë, “në parim” të projektligjit. Në këtë moment çdo deputet mund të kërkonte fjalën, ndërsa nuk parashikohej asnjë procedurë mbi mënyrën se si do të zhvillohej regjistrimi i tyre (krijimi i renditjes në marrjen e fjalës), përveç detyrimit për t'u identifikuar paraprakisht nëse ishin pro apo kundër argumentit, në mënyrë që të alternoheshin/shkëmbeheshin, në marrjen e fjalës. Me këtë të fundit kuptohej se mbas çdo deputeti që do të shprehej *pro* argumentit duhej të merrte fjalën një tjetër i shpallur kundër. Dispozita në fjalë ndiqte gjurmët e pjesës së parë të nenit 51 të Rr. KK.-1920 dhe të nenit 57, paragrafi I dhe 77 të Rr. It.-1900 (shih *infra*), pa u thelluar në parashikimet e këtij të fundit.

Neni 75, në hapje të tij, rezultoi një përsëritje identike e parashikimeve të Statutit të Zgjeruar, me shtesën, në të cilën parashikohej se pas miratimit në parim, projektligji i kalonte komisionit përkatës (në simetri me nenin 59, paragrafi I^o, Rr. It.-1900), (shih *infra*). Paragrafi i dytë i këtij neni ashtu si edhe paragrafi i parë i nenit 74 e gjenin mbështetjen e tyre përveçse në statut dhe në homologët e tyre pararendës të Rregullores KK-1920 (nenet 25 dhe 26, Rr. KK-1920). Një simetri e lartë vihej re edhe ndërmjet të parës dhe nenit 89 paragrafi i dytë Rr. It.-1900 (shih *infra*).

Me kalimin në fazën e dytë të diskutimit dhe të votimit të dyfishtë për çdo nen³³⁶, nënkuptohej se komisioni përkatës e kishte përcjellë raportin e tij mbi projektligjin. Edhe në këtë moment parashikohej ende mundësia e paraqitjes së ndryshimeve apo nën-ndryshimeve eventuale mbi projektligjin nën shqyrtim. Këtë mundësi e parashikonte neni 76 i Rregullores së Rr.³³⁷ Sipas tij diskutimet/bisedimet mbi to mund të bëheshin njëkohësisht me projektligjin e përcjellë nga komisioni. Dispozita nuk parashikonte asgjë në lidhje me mënyrën se si mund të paraqiteshin këto ndryshime apo nën-ndryshime, mbi formën e shkruar apo jo që duhet të mbanin dhe organit që duhet t'i drejtoheshin etj. Nuk thuhej asgjë edhe mbi mënyrën se si

³³⁴ Neni 76 i Rr. It.-1900, shprehej se për të ndryshuar rendin e ditës, në lidhje me bisedimet dhe votimet, nevojitej që Dhoma e Deputetëve ta aprovonte ndryshimin me mazhorancën e 3/4, me votë të fshehtë (shih *infra*).

³³⁵ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*. Neni 73: “Parlamenti bisedon projektet e ligjës që janë të shkrueme në Rend të Ditës mbas rradhës së caktueme. Rradha mundet me u ndryshuem po t'a kërkojë ministri kompetent, ose një deputet, dhe e pëlqen Parlamenti”.

³³⁶ Mbi votimin e trefishtë shih edhe: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 60-61; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 48-49.

³³⁷ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 76: “Mbi ndryshimet dhe nën-ndryshimet të bame, mbasi raporti i Komisionit të jetë paraqitur në Parlament, bisedimi bahet përnji-heresh përveç rases, kur Parlamenti vendon të dërgohet në Komisionin që i takon, që të bahet sa cakton Art. 53, ... (omissis)”.

veprohej për të njoftuar ndryshimet e propozuara ndër deputetë e komisione (në rastin kur nuk vendosej të përcillej në komisionin përkatës) e as mbi tërheqjen eventuale të tyre nga autorët e propozimit të ndryshimit ose nën-ndryshimit. I vetmi parashikim mbi mundësinë e tërheqjes së propozimeve bëhej në mënyrë të përgjithshme dhe të pacilësuar. Dispozita theksonte se çdo propozim i tërhequr prej autorit/autorëve, mund të risillej/mbështetej nga çdo deputet tjetër, “në mënyrë që puna të vazhdonte”³³⁸. Asgjë as mbi mënyrën se si ato (ndryshimet ose nën-ndryshimet) miratoheshin.

Mund të thuhet me bindje së dispozita në fjalë ngrinte më shumë pikëpyetje se çdo nen tjetër i Rregullores së Re. Ajo, ndërkohë që nuk parashikonte nyjat esenciale në nivel përmbajtësor dhe procedural në lidhje me ndryshimet dhe nën-ndryshimet në fjalë, arrinte të gjente hapësirën/kohën për të vendosur një rend të brendshëm hierarkik ndërmjet tyre, duke sanksionuar se nën-ndryshimet bisedoheshin gjithnjë përpara ndryshimeve dhe se kur ndryshimet e paraqitura ishin të shumta diskutoheshin në fillim ato që ishin më larg profilit të projektligjit. Asgjë e ngjashme nuk ndeshej në modelin italian, të cilit i jemi referuar në vazhdim.

Një boshllëk edhe më i madh regjistrohej në parashikimet normative të Rregullores së Re, në lidhje me buxhetin e shtetit (nenet 77 & 78). Në këtë pikë ajo i referohej për gjithçka përmbajtjes së Statutit të Zgjeruar, tek i cili adresohet shprehimisht, ndërsa detyra e saj ishte të artikulonte më tej parashikimet e Statutit, mbi këtë pikë³³⁹.

Modeli italian, i braktisur përkohësisht nga parashikimet e një sërë dispozitash, kthehej me parashikimin e nenit 79³⁴⁰, i cili kopjonte në çdo germë homologun e tij italian (neni 109, Rr. It.-1900: “*Il risultato della votazione della Camera è proclamato dal Presidente con questa formula: la Camera approva o la Camera respinge*”). Në të trajtohej modaliteti i shpalljes së rezultateve dhe vendimmarrjes së Parlamentit.

Në mbyllje të trajtimit të kapitullit³⁴¹ duhet të kujtojmë se, përjashtim nga modeli i trefishtë i leximit/diskutimit dhe i votimit, bënte në këtë kapitull³⁴², vetëm miratimi apo ndryshimi i Rregulloreve të Brendshme të Parlamentit. Në këto raste procedohej me leximin dhe votimin e dyfishtë nen për nen të tyre, duke evituar leximin e parë dhe miratimin në parim. Kjo për rrjedhojë të natyrës specifike me të cilën identifikohet thelbi i autonomisë së brendshme normative të Parlamentit.

Dispozitat e kapitullit u miratuan në pjesën më të madhe pa ndryshime dhe pa diskutime, pjesa e mbetur njohu ndryshime minimale të nivelit gramatikor apo shprehës, të cilat u shoqëruan nga diskutime të shkurtra mbi to³⁴³.

³³⁸ *Po aty*, Neni 80: “Ç’do proponues ka të drejtë t’a heqë prapa (revokojë) proponimin e tij, por cilido prej deputetënvët ka të drejtë at proponim ta marrë përsipër edhe atëhere puna vazhdon gjithnjë”. Mbi çështjen e tërheqjes së propozimeve shprehej neni 80, i cili ngrinte dyshime nëse i referohej edhe rastit të tërheqjes së ndryshimeve dhe nën-ndryshimeve të propozuara apo i referohej vetëm tërheqjes së projektligjeve në tërësinë e tyre të konsideruar sipas versionit origjinal të paraqitur.

³³⁹ Për më gjerë mbi buxhetin e shtetit shih: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 55-59.

³⁴⁰ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 79: “Vendimet e Parlamentit njoftohen prej Kryetarit në këtë formulë: “Parlamenti pranoj, ose nuk pranoj”.

³⁴¹ Mbi iterin procedural të miratimit të akteve ligjore në Parlamentin shqiptar, shih për më gjerë edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 48-51.

³⁴² Nga skema e leximit dhe e votimit të trefishtë bënin përjashtim vetëm rregullorja e Parlamentit (bisedohej/votohej vetëm 2 herë për çdo nen, pa miratimin fillestar në parim), Ligji për Buxhetin (*idem*) dhe projektligjet e ngutshme/urgjente (bisedohej/votohej vetëm 1 herë). E para dhe e fundit për shkak të parashikimeve të Rregullores së Brendshme të Parlamentit, ndërsa e mbetura për vullnet të Statutit të Zgjeruar.

³⁴³ “*Bisedimet Parlamentare: 1923*”, Vëllimi 1^o, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012, f. 91-94.

KREU/KAP. XII VOTIMI

Disiplina e re e votimit, e mbështetur në kornizën statutores të nenit 27, që në pamje të parë rezultonte më e reduktuar se pararendësja e saj, e sanksionuar në Rregulloren KK-1920. Ajo trajtonte në formë të hiper-sintetizuar, mënyrat e votimit, kuorumet eventuale për kërkimin e tyre, subjektet të cilëve u njihej e drejta e votës dhe ato kompetente për numrin e tyre.

Në versionin e ri mbaheshin të dyja mënyrat e votimit të hapur (që parashikoheshin nga neni 37, Rr. KK-1920). Në to ndryshohej vetëm terminologjia e identifikimit të variantit me karton, i cili do të quhej këtë herë “me thirrje emërore”. Votimi me ngritje dore rikonfirmohej si mënyra klasike e votimit që parashikonte Rregullorja e Re (1923), pasi nuk kërkonte mbështetjen e ndonjë numri deputetësh apo shumicë eventuale, ndërsa këto të fundit ishin të domosdoshme për votimin me thirrje emërore ose për atë “të fshehtë”.³⁴⁴ Votimi me thirrje emërore pësonte një ndryshim të numrit të deputetëve kërkues/mbështetës në dispozitën e re, të cilët nga 5 (neni 39, Rr. KK-1920) bëheshin 10, ndërsa parashikimi i kuorumit të votimit të fshehtë nuk pësonte ndryshime (shumica absolute). Ngritja në 10 deputetë e numrit të kërkuesve/mbështetësve të votimit me thirrje emërore ishte një parashikim i huazuar nga modeli italian (neni 97, Rr. It.-1900), (shih *infra*). Ky model u ndoq vetëm pjesërisht, pasi ky i fundit, votimin sekret e parashikonte si mënyrën klasike të votimit final, ndryshe nga modeli që kishte ndjekur Rr. P-1923, ku votimi i hapur me ngritje dore ishte mënyra kryesore e shprehjes së vullnetit të ligjvënësit shqiptar. Neni 82 ishte një ripërsëritje simetrike e përmbajtjes së nenit 27 të Statutit të Zgjeruar, me cilësimin e shtuar të kushteve të vendosura për votimin emëror (firma e 10 deputetëve) dhe atë të fshehtë (shumica absolute).

Atë që dispozitat linin në hije e zbardhte në vazhdim praktika parlamentare. Kështu ndodhi me parashikimin e munguar normativ mbi eventualitetin e alternimit të llojit të votimit në përshkallëzimin e trefishtë, ndryshimin e modelit të votimit nga një lexim në tjetrin. Pavarësisht se neni 82 nuk shprehej mbi këtë pikë, praktika tregoi se kjo nuk ishte e mundur në sistemin tonë.

Për më tepër, në rastin e votimit me thirrje emërore, Rregullorja e Re nuk parashikonte asgjë mbi *iter*-in procedural që ky variant duhet të ndiqte, nëse duhej që kërkesa të paraqitej me shkrim apo jo nga deputetët, momenti në të cilin mund të paraqitej etj. Asgjë nuk thuhej edhe mbi rastet hipotetike në të cilat mund të paraqiteshin njëkohësisht si kërkesa e votimit me thirrje emërore ashtu edhe ajo e fshehtë, nëse njëra preferohej ndaj tjetrës. Nuk parashikohej ndonjë hierarki e brendshme ndërmjet tyre apo preferencë procedurale e paravendosur ndërmjet të dyjave. Heshtje totale edhe mbi eventualitetin e tërheqjes së kërkesës për votim nominal, apo të pasojave që do të kishte mungesa në votim e një apo disa deputetëve që kishin firmosur kërkesën për votim nominal, nëse kjo do të konsiderohej si tërheqje e kërkesës apo jo.

E njëjta situatë përsëritej edhe në lidhje me votimin e fshehtë. Ndryshe nga sa kishte parashikuar dispozita homologe pararendëse e Rregullores KK-1920 (neni 38, Rr. KK-1920), dispozita e re nuk shprehej mbi mënyrën se si procedohej materialisht në rastin e votimit të fshehtë³⁴⁵ duke e deklasifikuar parashikimin në fjalë nga një normë juridike në një procedim me natyrë zakonore, të ruajtur tashmë nga praktika parlamentare. E njëjta gjë ndodhte edhe me procedurën e votimit nominal³⁴⁶. Ajo u fshi nga përmbajtja normative e Rregullores së Re.

³⁴⁴ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 82: “Votimet bahen tue ngrejtë dorën përpjetë, ose me thirrie emnore po e kërkuen 10 deputetën ose fshehtazi po të votohet me shumicë votash”.

³⁴⁵ Aspekti procedural i votimit të fshehtë trajtohej nga neni homolog 102, Rr. It.-1900 (shih *infra*).

³⁴⁶ Aspekti procedural i votimit nominal trajtohej nga neni homolog 101, Rr. It.-1900 (shih *infra*).

Votimi i fshehtë (duke ndjekur thelbin e përmbajtjes së nenit 40, Rr. KK-1920), konfirmohet në çdo rast që procedohet për votimin e personave³⁴⁷. Dispozita në fjalë³⁴⁸ linte për të dëshiruar në nivel artikulimi shprehës në qoftë se e krahasojmë me homologen pararendëse të sapo cituar, edhe pse arrinte ta përcillte mesazhin normativ.

E drejta e votës në Parlament u njëhej edhe ministrave që ishin njëkohësisht deputetë (neni 85). Ata nuk e humbnin këtë të drejtë as kur votoheshin mocionet e besimit (votëbesimi) mbi qeverinë dhe asnjëherë tjetër në të cilën viheshin në votë interesat apo vlerësohej sjellja e qeverisë. Në këtë mënyrë, konfirmohet nga Rregullorja e Re 1923 (duke u mbështetur në parashikimet të nenit 70 të Statutit të Zgjeruar), një parashikim i pasanksionuar më parë në rregulloren pararendëse: ai i mandatit të dyfishtë, ministër-deputet.

Një e re tjetër, e ngritur në parashikim normativ, pjesërisht nga hapësira zakonore e praktikës parlamentare, ishte procedura e numërimit të votave. Ajo ishte sanksionuar, më parë, në përmbajtjen e nenit 38, Rr. KK-1920 (të përmendur më sipër), ndërkohë që këtë herë argumentit i dedikohej një dispozitë e veçantë.

Në këtë dispozitë kompetenca e numërimit të votave i njëhej në mënyrë ekskluzive Kryetarit, pavarësisht modelit të votimit që përdorej, duke mos e ndarë më këtë funksion me Kryesinë, por njëkohësisht shtohet edhe parashikimi i cili i jepte mundësinë Parlamentit që me 1/4 e votave të tij ta shoqëronte procesin me praninë e dy deputetëve të tjerë. Mënyra se si përzgjidheshin këta të fundit dhe se si do të ushtrohej shqyrtimi i përbashkët mbetej në heshtje.

Në mbyllje të trajtimit të kapitullit³⁴⁹ duhet theksuar se aspektet procedurale të votimit ishin inekzistente pasi edhe ato pak që kishte parashikuar Rregullorja KK-1920 u eliminuan në formatin e ri.

³⁴⁷ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 84: “Për ç’do votim qi i përket një ose ma shumë vetve (personave) emnat e të cilvet shenjohen me emën edhe janë, ose nuk janë deputetën, si edhe për ç’do zgjedhje personash, votimi bahet gjithnji i fshehtë”.

³⁴⁸ Mbi parashikimet e nenit 84 të Rr. P-1923, shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51.

³⁴⁹ Mbi parashikimet e kapitullit shih edhe: K. Floqi, *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920, f. 63-65; S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 51.

KREU/KAP. XIII PROCESVERBALET

Mbi praktikën e regjistrimit, mbajtjes dhe depozitimit të procesverbaleve, ligjvënësi shqiptar, këtë herë, tregoi një vëmendje të lartë në përpilimin e Rregullores së Re, e tillë që nuk ishte ndeshur më parë as në rregulloret që ishin marrë si model (italiane).

Në rregulloren e parë argumenti ishte trajtuar në mënyrë indirekte, me trajtimin e funksioneve të sekretarit (neni 47, Rr. KK-1920) dhe më pas me shpalljen në Gazetën Zyrtare (neni 58, Rr. KK-1920), ai nuk shkonte përtej përmbajtjes thelbësore. Në kontrast të theksuar me sa më sipër, numri i dispozitave të reja që iu dedikuan argumentit që i lartë (nenet 86-95) dhe përmbajtja e tyre e artikuluar në detaje, pavarësisht se pati edhe momente të veçanta, mbi të cilat nuk u hodh dritë mjaftueshëm. Një ndër këto ishte rasti i identifikimit të figurës përgjegjëse (zyrës) dhe atij që ushtronte fizikisht funksionin e redaktimit të procesverbaleve. Ndërsa rregullorja e vjetër ia vishte përgjegjësinë e mbajtjes dhe të leximit të procesverbaleve sekretarit, kapitulli përkatës i Rregullores së Re - 1923, nuk shprehej në mënyrë direkte dhe të qartë në këtë drejtim, përveç parashikimit të nenit 30 të tij, ku sanksionohej funksioni mbikëqyrës i sekretarit³⁵⁰. Ajo e identifikonte shkarazi figurën e redaktorit të procesverbaleve³⁵¹, pa parashikuar më tej nëse ishte një individ i vetëm apo disa dhe pa u shprehur mbi mënyrën se si ai apo ata zgjidheshin dhe nën varësinë e kujt punonin. Kjo pjesë do të zbardhej në vazhdim, nëpërmjet dispozitave të dedikuara “Personelit të brendshëm të Parlamentit” (Kap. XIV), nga rubrika e nenit 96, e cila në paragrafin e tretë shprehej se “Zyra e proces-verbalevet përbahet prej një redaktori të proces-verbalevet edhe prej një ndihmësi”. Në këtë mënyrë zyra e procesverbaleve dilte jashtë kompetencave të zyrës së Kryesisë së Parlamentit, duke krijuar një strukturë paralele autonome edhe pse në nivel administrativ udhëhiqej nga Drejtori i Zyrës së Kryetarit (neni 96). Mbi këtë pikë Rregullorja italiane (neni 140 dhe 143 i Rr. It.-1900), (shih *infra*), jo vetëm ishte shprehur qartë e në mënyrë koncize, duke parashikuar se redaktori i procesverbaleve emërohej/zgjidhej nga Dhoma e Deputetëve dhe varej nga zyra e Kryesisë së saj, por shkonte më tej duke identifikuar edhe figurën që e zëvendësonte atë në rast mungesash (drejtori i zyrave të sekretarisë së Dhomës së Deputetëve/*Direttore degli uffizi di Segreteria*), në mënyrë që të garantohej vazhdimësia e shërbimit.

Rregullorja e Re bënte një përshkrim të detajuar dhe gati gjithëpërfshirës të përmbajtjes së procesverbaleve³⁵², duke lënë jashtë shkresat që lexoheshin në Parlament³⁵³, përveç rastit kur ky i fundit vendoste ndryshe. Dispozita në fjalë duket se sanksiononte edhe një shërbim mbështetës të funksionit disiplinor, kur parashikonte, në mbyllje të saj, pasqyrimin në procesverbal të emrave të deputetëve të pranishëm dhe të atyre që mungonin.

Rregullorja-1923, në vazhdim, konfirmonte parashikimin normativ të pararendëses së saj (neni 47, Rr. KK-1920), dhe thelbin procedural të praktikës parlamentare në lidhje me procesverbalet, miratimin nga Këshilli Kombëtar (Parlamenti) dhe nënshkrimin e tyre nga Kryetari dhe sekretari.

³⁵⁰ Mbi argumentin shih edhe: S. Vinjau, *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923, f. 46.

³⁵¹ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 89: “Proces-verbalet mbasandaj nen kujdesjen e redaktorit të tyre, botohen si libër edhe përndahen nëpër miset e Parlamentit”.

³⁵² *Po aty*, Neni 86: “Ndër proces-verbalet e Parlamentit mbahet një shkurtim i bisedimevet, shquhen emnat e folësve, shkruhen proponimet, pyetjet, ose mosjone (mocionet) bashke me emnat e proponuesvet si edhe projekt-ligjet e votueme në votimin e fundshem. Neter keto shkruhet edhe votimi si mbas Art. 75, e 77 ashtu edhe emnat e deputetënvjet qi ndodhshin e qi mungojshin në mbledhjet”.

³⁵³ *Po aty*, Neni 87: “Shkresat qi u kënduen në mbledhjen nuk shkruhen në proces-verbal veç po të jetë se shkrimi i tyre vendoset prej Parlamenti, por shënohet vetëm numri i regjistrimit që ato merren nga arkivi i Parlamentit”.

E reja më e rëndësishme që përcillej në kapitull dhe që zinte vendin më të madh në numër dispozitash dhe në përmbajtje ishte fryma e transparencës së punimeve parlamentare, si një ndër shprehjet më imediate të modelit të demokracisë borgjeze.

Kjo frymë materializohej nëpërmjet të drejtës së aksesit të deputetëve në shkresat e depozituara në arkiv dhe në materialet origjinale të procesverbaleve (neni 90), dhe shoqërohej me të drejtën e publikut të gjerë për t'u informuar, që garantohej nëpërmjet botimit të vëllimit të veçantë të “*Bisedimeve Parlamentare*”. Në këtë të fundit pasqyrohej, në mënyrë të detajuar stenografikisht, çdo frazë e thënë, në çdo rrethanë, gjatë punimeve që zhvilloheshin në Parlament. Botimi i përjavshëm i këtyre bisedimeve (debatit parlamentar)³⁵⁴ merrte një rëndësi të veçantë, në një realitet ku nuk ekzistonin mjete të tjera mediatike kombëtare dhe gazetat numëroheshin me gishtat e një dore.

Duke u kthyer tek e drejta e aksesit të deputetëve në dokumentet e depozituara/arkivuara në Parlament, ajo parashikohej të zhvillohej nën monitorimin dhe kontrollin direkt të arkivistit, i cili ishte i atashuar pranë zyrës së Kryesisë së Parlamentit (neni 96). Përveç materialeve që u shpërndareshin deputetëve për shkak të detyrës dhe në funksion të debatit parlamentar, ata kishin të drejtë të dispononin çdo dokument tjetër që ishte i lidhur me aktivitetin e tyre³⁵⁵, ndërsa për akte e shkresa të caktuara, parashikohej konsensusi paraprak i Kryetarit të Parlamentit dhe kundërfirma e tij dhe e sekretarit për kopjet e lëshuara (neni 94).

Me procesverbalet lidhej dhe aktiviteti i zyrës së Stenografisë. Kjo e fundit parashikohej po ashtu e organizuar më vete dhe larg sferës së influencës politike të Kryesisë së Parlamentit, në mënyrë që të ushtronte funksionin e saj e pavarur nga vullneti i mazhorancave *pro tempore* (të përkohshme).

³⁵⁴ *Po aty*, Neni 92: “Bisedimet e Parlamentit botohen javë për javë. Në fund të periodit parlamentar, nën një vllim të veçantë, emnit “Arkiv i Parlamentit”, botohen:

- a) Nji tablo i përmbajtjevet të broshurës “Bisedimet e Parlamentit” për të gjithë periodën e mbarueme,
- b) Parashitresat zyrtare qi i paraqiten Parlamentit,
- c) Shtojcat edhe ndrimet e rregullores,
- d) Kopjet e shkresave qi gjinden n'arkiv të Parlamentit.

³⁵⁵ *Po aty*, Neni 93: “Te gjitha parashitresat zyrtare qi i epen Parlamentit nga ministrat e deputetnit, dorëzohen me kundra-deftesë t'arkivistit, i cili u a ep nën përgjegjësin edhe vetëm deputetënvat që dëshërojnë me i pasë, tue i dhanë edhe këta nji deftesë e cila u kthehet prapë kur t' i kenë kthym n'arkivë. Kur janë akte, për të cilat ministrat kanë porosit qi të mos nxirren jashta zyrës, atëhere ata, qi duen t'i kqyrin, mund t'i shofin me nji zyrë të veçantë të Parlamentit, ku t'a caktojë Kryetari”.

KREU/KAP. XIV PERSONELI I PARLAMENTIT

Rregullorja e Re i dedikoi një hapësirë të gjerë normave të organizimit të brendshëm të personelit mbështetës të Parlamentit. Parashikimet në këtë drejtim ishin tërësisht të reja dhe pa precedent në Rregulloren e parë (1920). Ato ishin shprehuri e konsolidimit të ligjvënësit shqiptar dhe e nevojës për rritjen e efikasitetit administrative të tij. Modeli i ndjekur, shumë herë më i artikuluar nga ai italian (neni 153, Rr. It.-1900), (shih *infra*), formatonte një kapitull më vete për organizimin e personelit të brendshëm. Ai mbështetej në dispozitën e nenit 31, i cili parashikonte se nën mbikëqyrjen dhe përkujdesjen e Kryesisë do të ushtrohej rregullimi i shërbimit të brendshëm të Parlamentit, pra, identifikonte figurën përgjegjëse të mbarëvajtjes së shërbimit të brendshëm. Kjo konfirmohej edhe nga pozicioni që mbante drejtori i zyrës së Kryetarit në marrëdhënie me ushtrimin e këtij funksioni.

Ky shërbim ofrohej nëpërmjet 4 zyrave (zyra e Kryetarit; e procesverbaleve; e stenografisë; e bibliotekës), të cilat drejtoheshin prej drejtorit të zyrës së Kryetarit, me përjashtim të strukturës së bibliotekës, që drejtohej prej “bibliothekerit”. Zyra e Kryetarit përbëhej përveç drejtorit edhe prej arkivistit dhe llogaritarit. Ndërkohë që për zyrën e procesverbaleve folëm më sipër, në lidhje me atë të stenografisë duhet të shtojmë se përbëhej nga një stenograf dhe dy ndihmës, të cilët ishin përgjegjës për pasqyrimin korrekt dhe preciz të punimeve të Parlamentit dhe për drejtimin e botimeve të broshurës së “*Bisedimeve Parlamentare*”³⁵⁶. Personeli i punësuar në Parlament, në zyrat e përmendura, emërohej prej Kryetarit, mbas konkursit të organizuar nga Kryesia. Kjo ishte një ndër prerogativat e Kryetarit të zgjedhur të Parlamentit, pas zgjedhjes së Kryesisë definitive, nëpërmjet votës. Kompetencat e Kryetarit në këtë fushë shkonin/parashikoheshin përtej emërimit të tyre. Ai ushtronte funksione disiplinore ndaj personelit, që arrinin nëpërmjet një përshkallëzimi gradual (qortime, masa disiplinore financiare, pezullim i përkohshëm nga detyra dhe ndërprerja definitive e marrëdhënies së punësimit) deri në masën ekstreme të largimit të tyre nga detyra (neni 98). Roli i Kryetarit rezultoi edhe një herë qendror në mbarëvajtjen e punimeve të Parlamentit, jo vetëm në aspektin e marrëdhënieve politike por edhe të atyre administrative. Në mbyllje të kapitullit, në dispozitën finale, sanksionoheshin pagat e nëpunësve dhe të personelit të shërbimit, të cilat ndiqnin një përshkallëzim gradual në përshtatje dhe respektim të hierarkisë së brendshme administrative³⁵⁷.

³⁵⁶ *Po aty*, Neni 96: “Shërbimi, i personalit të Parlamentit rregullohet si mbas Art. 31, edhe ushtrohet prej këtyne zyrave:

- a) Zyra e Kryetarit,
- b) Zyra e proces-verbalevet,
- c) Ajo e stenografisë edhe të drejtimit të broshurës “Bisedimet e Parlamentit”.

Zyra e Kryetarit përbahet prej një drejtorit, i cili kryeson të gjitha zyrat e Parlamentit, përveç asaj të bibliotekës, edhe kujdesohet për botimin e broshures; një arkivisti-protokolisti, edhe një llogaritari - kopisti, i cili përveç se llogarive, kujdesohet edhe ndihmon, si për botimet e Parlamentit, ashtu edhe për nxjerrjen e kopjeve të parashitësve që lypen.

Zyra e proces-verbalevet përbahet prej një redaktori të proces-verbalevet edhe prej një ndihmësi.

Zyra e stenografisë edhe të drejtimit të broshurës Bisedimet e Parlamentit, përbahet prej një stenografi e dy ndihmësve.

Ky personal mund të shtohet ose të paksohet si mbas nevojës”.

³⁵⁷ *Po aty*, Neni 100: “Rrogat mujore të nëpunësve edhe të personalit të shërbimit janë të caktueme kështu: Drejtori 400 Fr. ar; Redaktori e Stenografi nga 350 Fr. ar; Ndihmsat nga 300 Fr. ar; Arkivisti-protokolisti 230 Fr. ar; Llogaritari-Kopisti 220. Fr. ar; Bibliothekeri 200 Fr. ar; Kafazi 160 Fr. ar ; e shërbetoret nga 80 Fr. ar”.

KREU/KAP. XV PËRFAQËSIMI I PARLAMENTIT

Figura institucionale/funksionale e përfaqësimit të Parlamentit ishte shprehur nëpërmjet një neni të vetëm në Rregulloren e parë (neni 71, Rr. KK-1920), (shih *supra*), në simetri anatomike me modelin italian (nenit 138 të Rr. It.-1900 të Dhomës së Deputetëve³⁵⁸). Ai shprehte në mënyrë embrionale rastet në të cilat lindte nevoja e përfaqësimit, organin kompetent (Këshilli Kombëtar) për caktimin e numrit të deputetëve shtesë në nivel përfaqësimi dhe procedurën e zgjedhjes së tyre.

Rregullorja e Re e zgjeronte rrethin e parashikimeve të përmbajtjes normative pararendëse në disa drejtime edhe pse e artikulonte përsëri nën rubrikën e një neni të vetëm. Së pari ajo ndryshonte përbërjen e përfaqësuesve të përhershëm të Parlamentit, duke e zgjeruar rrethin. Përtej Kryetarit dhe nënkryetarit parashikohej eventualisht edhe një anëtar i Kryesisë (i cili mund të ishte edhe sekretari). Ky model rezultoi një rrugë e ndërmjetme midis versionit pararendës të Rregullores KK-1920 (Kryetari dhe sekretari) dhe modelit italian të Rregullores italiane të Dhomës së Deputetëve - 1900 (Kryetari dhe nënkryetari). Parashikimi zgjeronte po ashtu rastet për të cilat parashikohej nevoja e përfaqësimit, duke shprehur për herë të parë hapësirën kohore të ushtrimit të tij: “*Kur Parlamenti asht në sesion të mbledhjet, ashtu edhe kur asht në pushim*”. I ri ishte edhe kuorumi që nevojitej për zgjedhjen e deputetëve (shumica absolute) që do të ishin, në formë përjashtuese, pjesë e delegacionit përfaqësues, si dhe numri i tyre maksimal (10 bashkë me anëtarët e Parisë/Kryesisë).

Neni në fjalë tregojë i vëmendshëm edhe ndaj rasteve të jashtëzakonshme apo të nevojës imediate. Ai, në rastin e parë, në mënyrë të pazakontë parashikonte se “Parlamenti mund të paraqitet në nivel përfaqësimi i gjithi së bashku”, ndërsa në të dytin shprehej se “*kur parlamenti ndodhej me pushime dhe mungonin anëtarët e Kryesisë, Kryetari mund të ftojë një ose dy nga deputetët që banojnë në kryeqytet për t’a shoqëruar në misionin e përfaqësimit*” (neni 101, paragrafi V dhe III). Sigurisht rasti i parë vinte theksin në përgjegjësinë kolegjiale të institucionit (nëse rasti do ta kërkonte), ndërsa i dyti nxirrte në pah frymën funksionale të këtij procedimi.

³⁵⁸ *Po aty*, Neni 138: Ndryshimi i vetëm ekzistues ndërmjet dy parashikimeve normative ishte se modeli italian (neni 138, Rr. It.-1900), parashikonte si përfaqësues të përhershëm të Dhomës së Deputetëve, kryetarin dhe nënkryetarin e saj, ndërsa modeli shqiptar, kryetarin dhe sekretarin e Parlamentit. “Le deputazioni sono estratte a sorte. La Camera determina il numero dei membri che le compongono. Il Presidente od uno dei Vicepresidenti ne fa sempre parte” (“Përfaqësitë zgjidhen me short. Dhoma përcakton numrin e anëtarëve që e përbëjnë. Kryetari ose një nga Nënkyetarët bëjnë pjesë gjithmonë”).

KREU/KAP. XVI BIBLIOTEKA

Parashikimet mbi shërbimin e bibliotekës ashtu si edhe ato mbi personelin e Parlamentit dhe shpenzimet e tij rezultojnë si prurje totalisht të reja të Rregullores së Re. Mbi këto argumente nuk gjenden gjurmë në rregulloren e parë. Edhe këtu parashikimet normative u paraqitën të bollshme dhe të artikuluar në mënyrë të pakursyer.

Ajo që bie në sy menjëherë, në hapje të diskutimit mbi argumentin, është se drejtimi i bibliotekës nuk ushtrohej nga drejtori i zyrës së Kryetarit të Parlamentit, i cili drejtonte aspektin administrativ të zyrave të tjera (zyrën e procesverbaleve dhe zyrën e stenografisë), por nga “*Bibliothekeri, një nëpunës i vecantë qi mvarrej nga Kryesija e Parlamentit*” (neni 97). Kjo formë autonome e administrimit pasqyrohej edhe në modelin italian. Sipas saj (formulës italiane), biblioteka ndodhej nën kontrollin e komisionit të bibliotekës (neni 145, Rr. It.-1900), (shih *infra*) dhe veçanërisht nën kujdesin dhe mbikëqyrjen e një anëtari të posaçëm të tij (neni 148, paragrafi I, Rr. It.-1900), (shih *infra*). Përkrah “bibliothekerit” (figura qendrore administrative) parashikohej anëtari i posaçëm i komisionit (figura politike)³⁵⁹. Bibliotekari ishte përgjegjës për materialin bibliografik që ndodhej në bibliotekën e Parlamentit dhe për inventarizimin e tij³⁶⁰, përgjegjësi këto që vinin theksin në karakterin ngushtësisht administrativ të kësaj figure. Procedura për zgjedhjen e tij rezultonte e njëjtë si në modelin shqiptar ashtu edhe në atë italian. Në këtë të fundit, emërohej nga Dhoma e Deputetëve (neni 144, Rr. It.-1900), (shih *infra*), por prej vitit 1888, kjo kompetencë ju kalua zyrës së Kryesisë (*Presidenza della Camera dei Deputati*), ndërsa sipas modelit shqiptar zgjidhej nëpërmjet konkursit (neni 98) të organizuar nga Kryesia dhe mbetej nën varësinë e saj administrative. Ndërkohë që bibliotekari përbënte komponentin administrativ të mbarëvajtjes së bibliotekës, komisioni i bibliotekës i përmbahej profilit inspektues-politik. Ai bënte përzgjedhjen e materialit bibliografik që i nevojitej bibliotekës (neni 102, paragrafi II)³⁶¹, jepte lejet e posaçme për deputetët në mbajtjen e materialeve të bibliotekës përtej afatit të parashikuar, të qëndrimit jashtë saj³⁶² etj. Me gjithë rolin inspektues që komisioni ushtronte, atij i mungonte forca shtrënguese apo vendimmarrëse në problemet që kishin të bënin me masat disiplinore ndaj bibliotekarit, me ndryshimet eventuale të Rregullores së Brendshme të Parlamentit në lidhje me bibliotekën etj. Për këto komisioni duhej t’i paraqiste kërkesën Kryetarit të Parlamentit, i cili ia përcillte më pas Asamblesë, ose komisionit përkatës (në rastin e propozimit të ndryshimeve në rregullore). E vetmja fushë në të cilën komisioni i bibliotekës rezultonte i lirë të vepronte, në autonomi të plotë, ishte ajo e rregullimit të shërbimit të brendshëm të bibliotekës. Me këtë të fundit identifikoheshin edhe thelbi i funksionit të saj, përtej atij të kontrollit.

³⁵⁹ *Po aty*, Neni 102: “Bibliotheka e Parlamentit inspektohet nga Komisioni i bibliotekës e përmendun në Art. 23. Nji nga anëtarët e kësaj Komisioni e merr përsipër kujdesin e veçantë të bibliotekës. Zgjedhja e librave, broshurave, fletoreve edhe dorëshkrimeve ka me u caktuem prej kësaj Komisioni me pëlqimin e Parlamentit”.

³⁶⁰ Parashikimi i dispozitës së nenit 105 përputhej edhe një herë, në thelb, me atë të nenit 149 të Rr. It.-1900: “Il bibliotecario é incaricato di tenere nota dei libri, dei giornali, ecc.; né é responsabile, e rimane nella Biblioteca durante il tempo che essa é aperta”. (“Bibliotekari është i ngarkuar të mbajë shënim librat, gazetave etj.; është përgjegjës dhe qëndron në bibliotekë gjatë kohës që ajo është e hapur”).

³⁶¹ Parashikimi i këtij paragrafi koïncidonte tërësisht me atë të nenit 147 të Rr. It.-1900: “La scelta dei libri, carte, giornali e documenti spetta alla Commissione”. (“Zgjedhja e librave, dorëshkrimeve, gazetave dhe dokumenteve i përket komisionit”).

³⁶² *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 103: “Asnjë libër nuk mund të nxirret jashtë bibliotekës veçse kur të këtë dy exemplarë dhe kundra deftesës. Asnji deputet, pa marrë lejen e Komisioni inspektuese, nuk ka të drejtë me e mbajë në shtëpi exemplarin e dytë të librit ma tepër së tri ditë. Leja e Komisioni nuk mund të jet e ma tepër së nji muej”.

Edhe në këtë rast përmbajtja e nenit përkon me parashikimet e dispozitës së nenit 150 të Rr. It.-1900: “Nessun libro può essere tolto dalla Biblioteca che per mezzo di una ricevuta. Nessun deputato può tenere presso di se un libro più di tre giorni”. (“Asnjë libër nuk mund të merret nga biblioteka veçse me anë të një fletë-marrjeje. Asnjë deputet nuk mund të mbajë një libër për më shumë se tre ditë”).

KREU/KAP. XVII

SHPENZIMET E PARLAMENTIT

Ashtu siç u parashtrua edhe më sipër, tema e shpenzimeve të Parlamentit dhe e buxhetit të tij të brendshëm përbënte një të re absolute të Rregullores së Re. Parashikime të kësaj natyre normative nuk ndesheshin as në rregulloren e parë e as në modelin e homologes italiane, të marrë në shqyrtim deri në këtë moment, për shkak të natyrës së tyre ngushtësisht administrative.

Rregullorja e Re (1923), duke u mbështetur në parashikimet e paragrafit të III, të nenit 35 të Statutit të Zgjeruar, parashikonte se buxheti i Parlamentit duhet të miratohej prej tij, me hapjen e çdo sesioni të vjeshtës. Përpilimi i këtij buxheti ndiqte të njëjtin fill logjik që udhëhiqte buxhetin e shtetit të parashikuar nga Statuti.

Ai përpilohej/redaktohej nga organi parlamentar që ushtronte funksionet më të spikatura ekzekutive endoparlamentare (Kryetari), duke mbajtur parasysht të gjithë zërat e shpenzimeve parlamentare (shpërblimin e deputetëve, rrogat e personelit, produktet e kancelarisë, botimet, mirëmbajtjen etj). Mbas përfundimit të radhitjes së tyre, buxheti i kalonte Komisionit të Rregullores, i cili bënte ndryshime kur e shikonte të arsyeshme dhe përgatiste një raport përfundimtar mbi të. Ky raport i paraqitej Parlamentit dhe i shpërndahej deputetëve të tij, duke u vendosur njëkohësisht edhe në rendin e ditës për diskutim dhe votim. Diskutimi i tij bëhej një herë të vetme në Parlament dhe mbi çdo kapitull (Kaptina)³⁶³, e mbasi aprovohej nga Parlamenti i përcillej Ministrisë së Financave në mënyrë që të mund të integrohej në buxhetin final të shtetit, i cili duhej aprovuar brenda përfundimit të sesionit të vjeshtës. Kur buxheti nuk miratohej në kohë, mbahej parasysht për vazhdimin e pandërprerë të punimeve të Parlamentit buxheti i fundit i miratuar, i cili mbetej në fuqi deri në aprovimin e atij të radhës.

Për këtë arsye ishte logjike që buxheti i ri i Parlamentit të merrte për model, gjithnjë, buxhetin e vitit të fundit. Në fund të vitit financiar, arkëtari i Parlamentit ishte i detyruar t'i paraqiste Kryetarit llogarinë e shpenzimeve, duke identifikuar shumën e detajuar të shpenzimeve dhe arsyet e këtyre shpenzimeve (neni 109). Llogaria/pasqyra në fjalë pasi kalonte në filtrin e Komisionit të Rregullores, i përcillej me një raport Parlamentit dhe deputetëve për miratim e më pas i kalonte Ministrisë së Financave për ta vendosur në buxhetin konsuntif të përgjithshëm. Ky ishte pra buxheti konsuntif i Parlamentit, që pas miratimit bëhej pjesë e atij të shtetit.

Në formatimin e buxhetit konsuntif kontribuonte edhe relacioni tremestral që përpilonte llogaritari mbi shpërblimet e deputetëve dhe ai mujor mbi pagat e personelit³⁶⁴. Këto së bashku përbënin një zë të rëndësishëm në buxhetin e Parlamentit.

Buxheti institucional i Parlamentit përbënte një element themelor të autonomisë së ligjvënësit në raport me pushtetet e tjera kushtetuese. Ai ishte i aftë të rriste garancitë funksionale të pavarësisë së institucionit.

2.8 Konkluzione mbi Rregulloren e Parlamentit 1923

Me plotësimin e kornizës kushtetuese nga Statuti i Zgjeruar, lindi natyrshëm nevoja për të zgjeruar dhe përshtatur kuadrin normativ të rregullores së brendshme të Parlamentit. Edhe pse nga një pjesë jo e vogël e anëtarëve të Parlamentit kjo konsiderohej e panevojshme, fill mbas miratimit të Statutit të Zgjeruar, u filluan diskutimet për Rregulloren e Re. Vlerësimi se rregullorja pararendëse ishte e mjaftueshme dhe arrinte të kryente më së miri funksionet e

³⁶³ Diskutimi dhe votimi i vetëm në Parlament parashikohej sepse buxheti i Parlamentit pasi të bëhej pjesë e buxhetit të përgjithshëm të shtetit do të rikthehej në Asambleenë parlamentare për t'u diskutuar dhe votuar përsëri, sipas parashikimeve statutores.

³⁶⁴ *Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923*, Neni 108: "Në fillim të ç'do tre mueji llogaritari shkruen listat e shpërblimit të deputetënvjet edhe si i nënshkruen ai vetë edhe drejtori i zyravet të Parlamentit, ia paraqet Kryetarit për vizim. Gjith kështu do të bajë në fund të ç'do mueji edhe për rrogat e personalit edhe për ç'do lloj pagese shpenzimesh të Parlamentit".

saj, mund të kundërshtohet me vështirësi për sa Parlamenti ishte ende në fazën e tij embrionale dhe për këtë arsye artikulet e shtuara mund të sillnin vështirësi të paparashikuara. Kjo ndoshta, jo pa arsye. Vetëdija mbi kontributin që mund të jepej në miratimin e një Rregulloreje të Re, e cila nuk mund të vinte si produkt origjinal autokton i Parlamentit të vitit 1923, ishte e lartë. Ashtu si u veprua për statutin edhe rregullorja e kishte gati të detyruar ndjekjen e modelit franko-belg-italian, që ishte bërë ndërkohë ikona e Evropës kontinentale dhe sidomos e pjesës latine të saj. Së pari sepse rregullorja nuk mund të dilte kundër parashikimeve të Statutit të Zgjeruar, për arsye të hierarkisë kushtetuese dhe sepse ishte logjike që të ndiqte modelin e kësaj të fundit. Së dyti, sepse Ligjvënësi shqiptar ishte në vitet e para të eksperiencës së tij e për këtë arsye e kishte të pamundur të ngrinte në një hark kohor kaq të ngushtë eksperiencën e nevojshme për të dalë me një produkt të mirëfilltë të tijin. Rregullorja e Re huazoi/transplantoj në pjesën më të madhe të saj, dispozitat e Rregullores së Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian dhe atij belg (që ishin versionet më moderne të rregulloreve të Parlamentit francez, në dekadat e parë të shekullit të ri - XX), duke ia përshtatur ato vende-vende realitetit parlamentar shqiptar dhe nevojave të reja të shfaqura mbas zbatimit të Statutit të Zgjeruar.

Në aspektin teknik rregullorja e re sillte ndryshime të prekshme dhe afrohej edhe më me modelin italian. Që në hapje të tij parashikohej e njëjta formulë për marrjen e statusit të deputetit dhe zgjedhjen e kryesisë provizore. E njëjta tentativë për të mbajtur modelin italian u bë edhe me kapitullin e dytë (sipas versionit të prezantuar nga komisioni), por ky version ra gjatë diskutimit në Asamble dhe u preferua që të procedohej paraprakisht me verifikimin e mandateve përpara se të zgjidhej Kryesia definitive. Për këtë arsye zgjedhja e kësaj të fundit u trajtua në kapitullin e tretë duke e nxjerrë kështu jashtë profilit të modelit italian, në të cilin verifikimi i mandateve bëhej pas zgjedhjes së Kryesisë dhe formatimit të organeve të tjera të brendshme kryesore. Jo vetëm kaq, por edhe parashikimet normative brenda kapitullit ndryshonin vende-vende nga modeli italian (kuorumi i dyfishtë i komisionit të verifikimit të mandateve), ndërkohë që përputheshin në mënyrën dhe kriteret e kontestimit të mandateve.

Pas verifikimit të mandateve, kapitulli i radhës konfirmonte përbërjen e Kryesisë, të sanksionuar nga rregullorja pararendëse, sipas modelit të profilit italian. E njëjtë ishte mënyra e zgjedhjes së Kryesisë, kohëzgjatja e mandateve, zgjedhja e komisioneve dhe e kryesisë së këtyre të fundit etj.

Me Rregulloren-1923, duket se edhe Parlamenti shqiptar ndjek hapat e Dhomës së Deputetëve italianë, duke ndërruar model – kalon nga sistemi francez i ndarjes në zyra/komisione (Rregullorja KK-1920) në modelin anglez të leximit të trefishtë (f. 75). Këtu duket se qëndron edhe thyerja më e madhe ndërmjet modelit të vjetër (1920) dhe atij të ri (1923), i cili hedh sytë përtej modelit italian edhe pse e ndjek atë, siç do të shohim, në mënyrë konstante në evoluimin e tij.

Në vazhdim funksionet dhe kompetencat e Kryesisë së Parlamentit rezultojnë një përsëritje simetrike e Rregullores It.-1900. Kryetarit dhe sekretarit i dedikohet vëllimi më i madh i parashikimeve në nivel normativ.

Po ashtu edhe kuorumi dhe punimeve dhe të votimit (pavarësisht paqartësisë terminologjike të krijuar në nivel përshtatjeje dhe përkthimi), monitorimi dhe mbarëvajtja e punimeve në Asamble dhe mbajtja e rendit të brendshëm.

Karakteristikë kundër rryme, për modelin shqiptar, ishte ajo e peshës së dyfishtë të votës së kryetarit, në rast barazimi votash. Një parashikim i tillë nuk ndeshet në përgjithësi, për të mos theksuar se në të kundërt disa modele as nuk e lejonin kryetarin të votonte.

Në fushën e iniciativave ligjore dhe *iter-it* procedural për diskutimin e tyre, deri në votim, Rregullorja-1923 (Rr. P-1923) përmbledhi në një kapitull të vetëm argumente të trajtuar më parë në kapituj të shpërndarë. Ajo dukej se ishte përpjekur për të ruajtur parashikimet thelbësore të Rregullores pararendëse (Rr. KK-1920), duke i zgjeruar njëkohësisht, sipas modelit të rregullores italiane (Rr. It.-1900), të cilës i jemi referuar në vazhdimësi.

Në lidhje me mënyrën se si do të zhvilloheshin bisedimet në Parlament, u ndoq një model tërësisht i veçantë autokton, ku u kursyen artikulumet për t'i lënë dorë të lirë praktikës parlamentare, ndërsa përputhshmëria, mbi kornizën e funksionit të kontrollit që Parlamenti ushtronte ndaj Ekzekutivit (pyetjet, interpelancat, mocionet) me modelin italian ishte gati tërësore.

Në versionin e ri mbaheshin të pandryshuara, në thelb, të dyja mënyrat e votimit: haptazi dhe fshehtas.

Disiplina e re e votimit, e mbështetur në kornizën statutore rezultonte më e reduktuar se pararendësja e saj, e sanksionuar në Rregulloren KK-1920. Ajo shtjellonte në formë të hipersintetizuar, mënyrat e votimit, kuorumet eventuale për kërkimin e tyre, subjektet të cilëve u njihej e drejta e votës dhe ato kompetente për numërimin e tyre. Mbi mënyrën e votimit, modeli shqiptar edhe pse në linja të përgjithshme qëndroi konstant me atë italian, nuk e ndoqi atë edhe në detaje, sidomos në konceptimin e përdorimit klasik të votimit të fshehtë final.

Në mbyllje mund të thuhet se në përgjithësi Rregullorja e Re e vitit 1923 iu përgjigj nivelit të aspiratave të ngritura nga Ligjvënësi shqiptar.

PJESA E DYTË

Kapitulli III°

STATUTI ALBERTIN DHE PARLAMENTARIZMI ITALIAN

3.1 Konstitucionalizmi italian: Statuti Albertin; 3.2 Senati në parashikimet e Statutit (Dhoma e Lartë); 3.3 Dhoma e Deputetëve në Statutin Albertin; 3.4 Parlamenti në Statutin Albertin: Dispozita të përbashkëta të Dhomave; 3.5 Qeveria në Statutin Albertin: Il Ministero.

3.1 Konstitucionalizmi italian: Statuti Albertin

Historia e gjenezës së konstitucionalizmit italian nisi më shumë se një dekadë përpara formimit të mbretërisë italiane dhe shtetit unitar. Ishte periudha e revoltave dhe lëvizjeve popullore në mbarë Evropën. Ajo përkoi me shpalljen e Statutit të dhuruar Albertin, në marsin e vitit 1848, në mbretërinë Sardo-Piemonteze. Me shtrirjen e pushtetit mbretëror të familjes Savoja, në të gjithë hapësirën italiane, më 1861, statuti në fjalë u bë karta themelore e organizimit të pushtetit në të gjithë territorin dhe statuti i parë kushtetues i të gjithë italianëve. Statuti themelor³⁶⁵ (*Statuto fondamentale*), ishte një akt kushtetues *octroyée*³⁶⁶. Pra, një dhuratë që monarkia Savoja i bënte nënshetasve të saj (*sudditi*), në shenjë të lidhjes së ngushtë dhe besimit reciprok.

Akti themelor përbënte në vetvete një reformë monarkike të njëanshme, në sensin liberal-kushtetues. Kjo, sepse ishte shprehje e vullnetit të monarkut (Carlo Alberto), nga i cili mori edhe emrin, e ndryshme nga të gjitha kushtetutat e miratuara/shpallura nga Asambletë Popullore, të cilat përgjithësisht mbartnin tone revolucionare. Këtu qëndronte edhe dallimi kryesor ndërmjet termit Statut dhe Kushtetutave³⁶⁷. Kjo e fundit presupozon një konsultim demografik/popullor, qoftë edhe të shprehur nëpërmjet përfaqësuesve apo kategorive të caktuara, ndërsa Statuti ishte një vetëkufizim i pushtetit, i kushtëzuar përgjithësisht nga faktorë që qëndronin jashtë vullnetit direkt të sovranit dhe dëshirës së tij. Në lidhje me këtë, ministri i Brendshëm i kësaj periudhe shprehej: “*il faut la donner, non se la laisser imposer; dicter les conditions, non les recevoir*”. Akti kushtetues (Statuti) u përgatit nga organi i quajtur *Consiglio di Conferenza*, i përbërë prej ministrave dhe sekretarëve të shtetit të Monarkisë së Savojës.

Statuti ishte i shkruar, i shkurtër (84 nene) dhe me një natyrë elastike. Që do të thotë lehtësisht i ndryshueshëm në nivel procedural dhe në nivel material, për shkak të mungesës së një rendi hierarkik kushtetues. Kjo karakteristikë e tij (elasticiteti) rezulton fryt i marrëveshjes ndërmjet monarkut dhe borgjezisë, për vendosjen e monarkisë kushtetuese, “pjesërisht përfaqësuese”. Kjo e fundit ishte garancia që i jepej borgjezisë, për/në ushtrimin e përbashkët

³⁶⁵ Në paragrafin e dytë të Preambulës së Statutit theksohej karakteri i tij kushtetues/ themelor dhe motivet e kësaj dhurate monarkike, drejtuar popullit italian: “Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli d’indissolubile affetto che stringono all’Itala Nostra Corona un popolo, che tante prove Ci ha dato di fede, di obbedienza, e d’amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le pure Nostre intenzioni, e che la Nazione libera, forte, e felice si mostrerà sempre più degna dell’antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire”. (“Duke konsideruar në institucionet e forta përfaqësuese të përmbajtura në këtë statut themelor si mjetin më të sigurt në dyfishimin e atyre nyjave të dashurisë së pashqitshme që lidhin me Kurorën tonë Italice një popull i cili na ka dhënë shumë prova të besnikërisë, bindjes, dhe dashurisë, kemi vendosur ta sanksionojmë dhe shpallim, në besimin që Zoti do t’i bekojë qëllimet tona të dlira, dhe që Kombi i lirë, i fortë dhe i lumtur do të tregohet gjithnjë e më i denjë për famën e vjetër, dhe do të dijë ta meritojë një të ardhme të lavdishme”).

³⁶⁶ L. Omari – A. Anastasi, *E Drejta Kushtetuese*, Tiranë, 2013, f. 350.

³⁶⁷ *Po aty*, f. 10.

të pushtetit politik, deri atëherë prerogativë absolute/ekskluzive e mbretit. Natyra e tij elastike dhe e papozicionuar me garancitë e nevojshme të rendit të burimeve të së drejtës, ishte ndër shkaktarët kryesorë të përballjes, që vendi njohu më pas, me eksperiencën fashiste, ndërmjet dy luftërave botërore. Mundësia e revizionimit të tij edhe nga ligjet e zakonshme, krijoi në pamje të parë një oportunitet të shtuar për borgjezinë, e cila ishte e paaftë, për momentin, të përllogariste zhvillimet eventuale më ekstreme të kësaj zgjidhjeje, fashizmin.

Një karakteristikë tjetër e kushtëzuar nga esencialiteti i tij (i shkurtër) ishte natyra e përgjithshme. Mungesa e parashikimeve të detajuara ishte një instrument tjetër që shkante në favor të monarkisë, të paktën në fazën e parë të ushtrimit të normave të sanksionuara. Çdo fushë e patrajtuar, për rrjedhojë, mbetej nën kompetencat ekskluzive të monarkut.

Falë lëvizjeve popullore dhe rrethanave të krijuara në mbarë kontinentin e vjetër, Statuti shënonte një ndryshim thelbësor të rendit monarkik italian, i cili, edhe pse ishte shprehur i prirë, më përpara, për të sjellë elemente novatore që thyenin hermeticitetin e aksit absolutist, e përjashtonte mundësinë e krijimit të institucioneve përfaqësuese, të cilat mund të komprometonin autoritetin e monarkisë dhe ushtrimin e sovranitetit të saj³⁶⁸.

Statuti rezultoi një instrument i aftë për të evituar zhvillimet revolucionare të kohës dhe për të mbajtur nën kontroll propulsionet liberal-demokratike të borgjezisë italiane. Ai rezultoi një akt i aftë për të transituar sistemin italik nga monarkia absolutise tek ajo kushtetuese. Monarkia italiane pranoi, pra, të luaj sipas rregullave të reja të lojës, duke shprehur aftësitë e nevojshme përshtatëse, pa humbur primatin e pushtetit dhe të kontrollit, në formatimin e ri të ushtrimit të tyre.

Monarku konfirmohej, në vazhdim, i “Shenjtë dhe i paprekshëm” (*La persona del Re è Sacra ed inviolabile - art.4 Statuto Albertino*). Ai vazhdonte të vlerësohej, në vijim, si i vetmi person, i aftë të pasqyronte nevojat e shoqërisë/atdheut, “*pasi ndodhej aq lart sa mund të perceptonte në mënyrë të përfunduar nevojat kolektive dhe t’i vendoste ato mbi ato individuale*”³⁶⁹. Mbi të vihej theksi i kapacitetit dhe i pushtetit organizues, duke saktësuar se pavarësisht nga sa mund të thuhej, shkruhej apo mendohej, ai merrte pjesë në ushtrimin e pushteteve të tjera (legjislativ dhe ekzekutiv) si koordinues, për aq sa mjaftonte për garantimin e këtij funksioni të tij primar³⁷⁰.

Pavarësisht mënyrave se si justifikohesh mbajtja apo ndarja e pushtetit monarkik, ky model ishte pasqyrimi i konsolidimit të zhvillimeve kapitaliste në shoqërinë italiane të epokës edhe pse nuk kanë munguar doktrinën që i kanë lidhur këto zhvillime, përgjithësisht, me nevojën e unifikimit të territorit italik, nën një shtet të vetëm, me moton: pavarësi (*indipendenza*), bashkim (*unità*) dhe liri (*libertà*)³⁷¹.

Statuti në formatimin dhe formulimin e tij iu referua kartës kushtetuese franceze të vitit 1814, në versionin e saj të ndryshuar. Të ndryshuar, sepse modeli i marrë në konsideratë ishte versioni i saj, i vitit 1830. Model të cilin një vit më vonë e huazoi dhe Belgjika. Ky i fundi pati një influencë direkte mbi modelin italian, pasi pasqyronte zhvillimet franceze sipas frymës monarkike. Pavarësisht kësaj Statuti shprehu një frymë më të moderuar në krahasim me parimet që u afirmuan mbas revolucionit francez³⁷².

Në tërësinë normative të Statutit, mund të vihet re lehtësisht qëllimi i dispozitave të tij, pozicionimi qendror i Sovranit në organizimin shtetëror, i shoqëruar me lëshime të kontrollueshme, pa vështirësi të mëdha. Dy qendrat e pushtetit, Sovrani dhe Parlamenti (përbëhej nga dy Dhoma: Senati dhe Dhoma e Ulët e deputetëve), duhej të bashkëjetonin duke

³⁶⁸ Mbi konceptin e sovranitetit të periudhës monarkike në përgjithësi dhe të monarkisë përfaqësuese në veçanti, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 176-195; T. Arabia, *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872, f. 12-16.

³⁶⁹ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 115.

³⁷⁰ *Po aty*, f. 115.

³⁷¹ C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 7-13.

³⁷² P. Caretti – U. De Siervo, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, 2012, f. 65.

garantuar supremacinë e të parit. Nën këtë frymë, edhe pse Parlamenti nuk ishte titullari ekskluziv i pushtetit ligjvënës dhe ekzistonin shumë garanci në këtë drejtim në avantazh të Monarkut, Dhoma e Lartë e tij (Senati), sikur të mos mjaftonte, zgjidhej dhe emërohej nga Mbreti dhe shkarkohej eventualisht prej tij. Ajo ishte paradhoma e shprehjes së vullnetit të tij legjislativ. Garancitë e parashikuara prej Statutit në funksion të Monarkut ishin të shumta³⁷³.

Arkitektura e këtij akti me natyrë kushtetuese ishte shumë e thjeshtë dhe pa artikulime të nivelit dytësor. Statuti hapej me një preambulë të pasur në kuptimin shprehës ç'ka vërteton, menjëherë, se mungesa e artikulimit në pjesën e mbetur ishte e vullnetshme, pasi (si u tha më sipër) në logjikën e vazhdimësisë së pushtetit, çdo pushtet politik i paparashikuar në favor të dikujt do t'i përkiste detyrimisht monarkut, nga i cili buronte *ex ante* sovraniteti dhe të cilin, së fundi nëpërmjet Statutit, vendoste ta ndante me një pjesë të popullit – borgjezinë, të cilës i njihte të drejtën e përfaqësimit dhe të votës.

Preambula përcillte me tone “lirike” vlerat e ndershmërisë, dashurisë atërore, besimit, impulseve të çinteresuara humaniste si dhe nevojat e përshtatjes me kohën, për hir të interesit dhe dinjitetit të kombit, të cilat formonin, sipas deklaratës, bazën morale dhe logjike të kësaj vendimmarrjeje vetëkufizuese³⁷⁴. Ndërkohë që arsyet kryesore qëndronin pas perceptimit të perspektivave akute të revoltave popullore, lëshime të kontrolluara³⁷⁵. Ajo në mbyllje të saj e shpallte Statutin: “Ligj themelor, të përjetshëm dhe të pakthyeshem të Monarkisë” (“...in forza di Statuto e Legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchia, ...”).

Statuti hapej me një sanksionim të drejtpërdrejtë preferencial ndaj fesë katolike duke e shpallur “fenë e vetme të shtetit”, ndërsa fetë e tjera do të toleroheshin sipas ligjit³⁷⁶. Parashikimi në fjalë duket sikur donte të rikujtonte në mënyrë të përcjellë, se Monarku ishte vlerësuar gjithmonë si i përzgjedhuri i Zotit në udhëheqjen e kombit. Në fakt, ky, është i vetmi nen që rezulton i diktuar nga monarku, i cili mori pjesë personalisht në disa momente të punimeve të Statutit.

Nga një këndvështrim më i ngushtë tekniko-juridik (kushtetues), Statuti themelonte një “Shtet monarkik përfaqësues”³⁷⁷.

³⁷³ I pari për nga rëndësia dhe përmbajtia ishte neni 4 i cili sanksiononte paprekshmërinë e Monarkut dhe papërgjegjshmërinë e tij për aktet administrative dhe ligjore të ushtruara në detyrë. Më pas vinin: neni 5 i cili sanksiononte pushtetin ekzekutiv ekskluziv të tij dhe e konfirmonte komandant të forcave të armatosura etj.; neni 7 i cili e sanksiononte bashkautor të prodhimtarisë ligjore nëpërmjet konsensusit të dhënë mbi të (*sanzione*); neni 9 parashikonte si kompetencë të tij shpërndarjen e parakohshme të Parlamentit; neni 33 sanksiononte të drejtën e tij për të vendosur anëtarët e Senatit; neni 65 i jepte të drejtën Monarkut të vendoste dhe të shkarkonte ministrat etj.

³⁷⁴ Paragrafi i parë i Preambulës recitonte: “Con lealtà di Re e con affetto di padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunciato ai nostri amatissimi Sudditi, col Nostro proclama dell’8 dell’ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinarii che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore fosse ferma Nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agli interessi ed alla dignità della Nazione”. (“Duke konsideruar në institucionet e forta përfaqësuese të përmbajtura në këtë statut themelor si mjetin më të sigurt në dyfishimin e atyre nyjave të dashurisë së pashqitshme që lidhin me Kurorën tonë Italice një popull i cili na ka dhënë shumë prova të besnikërisë, bindjes, dhe dashurisë, kemi vendosur ta sanksionojmë dhe shpallim, në besimin që Zoti do ti bekojë qëllimet Tona të dlira, dhe që Kombi i lirë, i fortë dhe i lumtur do të tregohet gjithnjë e më i denjë për famën e vjetër, dhe do të dijë ta meritojë një të ardhme të lavdishme”).

³⁷⁵ Mbi rreziqet që propagandoheshin si të mundshme nga lëshimet e menjëhershme dhe të pakontrolluara, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 17-24, 28-29.

³⁷⁶ *Statuto Albertino*, Neni 1: “La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri Culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle Leggi” (“Feja Katolike, Apostolike dhe Romane është Feja e vetme e Shtetit. Kultet e tjera ekzistuese tashme janë të toleruara konform Ligjit”).

³⁷⁷ *Po aty*, Neni 2: “Lo Stato é retto da un Governo Monarchico e Rappresentativo. Il Trono é ereditario secondo la Legge Salica” (“Shteti drejtohet nga një qeveri monarkike dhe përfaqësuese. Froni është i trashëgueshem sipas Ligjit Salik”).

Pushteti nga ky moment, *de jure*, do të ushtrohej nëpërmjet dy binarëve paralelë. Pranimi i ndarjes së pushtetit me një organ tjetër e kthente monarkinë e Savojës teknikisht nga absolute në kushtetuese.

Siç do të shohim në vazhdim, Statuti shprehte disa karakteristika të veçanta. Nëpërmjet këtyre karakteristikave, tre profilet kushtetuese edhe pse të ushtruara nga tre organe të ndryshme, arrinin të garantonin vartësinë e tyre ndaj Monarkut, duke i njohur këtij një rol thelbësor në ushtrimin sovran të pushtetit. Monarku vazhdonte të mbante prerogativat e tij ekzekutive. Pushteti ekzekutiv i përkiste Mbretit, në mënyrë ekskluzive³⁷⁸. Kjo për faktin se ky pushtet mishëronte sensin e vazhdimësisë së monitorimit mbi nevojat imediate të vendit, në çdo fushë: ekonomike, politike, sociale etj. Për këtë nevojitej kontakti i tij i vazhdueshëm me institucionet kushtetuese, çka presupozonte nevojën e vazhdueshme të koordinimit dhe kontrollit, profile tipike këto të pushtetit monarkik. Një lidhje e tillë, kaq e ngushtë, në të kaluarën e monarkive absolute (gati fiziologjike), do të vinte detyrimisht duke u zbehur për shkak të logjikës së konsolidimit të funksioneve kontrolluese të Dhomës së Deputetëve, sipas dinamikave që kishin përfshirë kontinentin. Në këtë pushtet bënin pjesë, ndër të tjera, ekzekutimi i ligjeve dhe drejtimi i marrëdhënieve ndërkombëtare. Në të parën, ndër aktet e tjera ekzekutive (*ordinanze*), hynin edhe kompetencat e shpalljes së ligjeve (*promulgazioni*)³⁷⁹, të cilat i jepnin forcën ligjore dhe pa të cilat, ligjet do të mbeteshin pa asnjë karakter shtrëngues. Me aktet e tjera ekzekutive ushtrohej kapaciteti plotësues i atij legjislativ, duke e bërë ligjin të zbatueshëm e duke plotësuar eventualisht edhe boshllëqe të tij apo duke ndriçuar momente të paqarta në nivel procedimi.

Një pozicionim të tillë ekskluziv/totalitar Monarku e humbiste në terrenin e pushtetit ligjvënës. Borgjezia, nën kontrollin e monarkisë, sipas parashikimit të Statutit dhe ligjit/filtrit elektoral, do të organizohej për të ushtruar pushtetin ligjvënës, nëpërmjet Dhomës së Ulët, ndërsa Senati (siç u tha më sipër) vazhdonte të ishte produkt i vullnetit politik të Monarkut, i aftë për të bllokuar çdo produkt normativ të papëlqyeshëm.

Parlamentit në tërësinë e tij i përkiste miratimi i ligjeve. Ai në këtë aktivitet *de facto* ishte i kushtëzuar nga vullneti monarkik në çdo hap dhe për këtë duhej të merrte detyrimisht konsensusin final (*la sanzione*) të tij. Për më tepër që ky i fundit, siç thamë më sipër, bënte edhe shpalljen e tyre (*promulgazioni*), duke i bërë ligjërish të detyrueshme. Pra përfshirja e monarkut në pushtetin ligjvënës parashikohej direkt (*la sanzione*) dhe indirekt (*promulgazioni*) në një nen të vetëm (neni 7). Sikur kjo të mos mjaftonte, paralelisht, pushteti ligjvënës do të ushtrohej më pas, edhe nga qeveria (*Governo*), përzgjatimi ekzekutiv monarkik, në rastet e urgjencës, nëpërmjet akteve normative si dekretligjet (*decreto legge*)³⁸⁰ dhe ligjet e deleguara (*leggi delega*). Këto të fundit duhej të ratifikoheshin detyrimisht nga Parlamenti, për të pasur

³⁷⁸ *Po aty*, Neni 5: “Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli é il Capo Supremo dello Stato; Comanda tutte le forze di terra e di mare; Dichiarata la guerra; Fa i trattati di pace, d’alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l’interesse e la sicurezza dello Stato li permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle Finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l’assenso delle Camere”. (“Pushteti ekzekutiv i përket vetëm Mbretit. Ai është Kreu Suprem i Shtetit; Komandon të gjitha forcat tokësore dhe detare; Shpall luftën; Bën traktatet e paqes, të aleancave, të tregtisë dhe të tjera, duke njoftuar Dhomat sa më parë që interesi dhe siguria e shtetit i lejon, bashkangjitur me qartësimet e rastit. Traktatet që do të sillnin barrë për Financat, ose ndryshime të territorit të Shtetit nuk do të kenë fuqi përveçse pas marrjes së miratimit nga Dhomat”).

³⁷⁹ *Po aty*, Neni 7: “Il Re solo sanziona le leggi, e le promulga” (“Vetëm Mbreti sanksionon dhe shpall ligjet”).

³⁸⁰ Për më tepër shih: M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell’ordinamento giuridico dell’Italia Prefascista*, NOMOS, Quadrimestrale, 2012, nr. 2.

http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2013/04/Nomos-201202M_-Benvenuti-Alle-origini-dei-decreti-legge_-Saggio-sulla-decretazione-governativa-di-urgenza-e-sulla-sua-genealogia-nellordinamento-giuridico-dellItalia-prefascista.pdf

definitivisht fuqinë ligjore të nevojshme³⁸¹. Rezulton qartë se monarkia e Savojës i bëri lëshimet në fushën ligjvënëse, vetëm nëpërmjet garancive maksimale të ruajtjes së pushtetit të saj. Ishte një formulë që lejonte, në fillim, më shumë se pjesëmarrjen efektive të borgjezisë në ligjvënie, mundësinë për të kuptuar paraprakisht (në mënyrë ligjore dhe nën dritën e diellit) qëllimet dhe ambiciet e saj, në lidhje me pushtetin, e për t'i kontrolluar e pilotuar në vazhdim.

Parashikimet në fjalë e gjenin bazën e tyre në nenin 3 të Statutit ku sanksionohej se pushteti legjislativ do të ushtrohej në mënyrë kolektive nga Mbreti dhe nga Parlamenti³⁸², ndërkohë që, përsëri, vetë njëra Dhomë e Parlamentit (Senati), caktohej nga Monarku. Kjo formulë garantonte, *de jure* dhe akoma më shumë *de facto*, kontrollin direkt të Monarkut mbi 3/4 e instrumentit legjislativ³⁸³. Pozicionimi dominues i monarkut në marrëdhënie me legjislativin sanksionohej në mënyrë sistematike në nenet 7-9 të Statutit. Jo vetëm kaq, por edhe i gjithë aktiviteti organizativ institucional zhvillohej nën kufizimet e vullnetit të tij. Monarku mblidhte/thërriste Dhomat e Parlamentit. Thirrja e detyruar e Parlamentit nga monarku, ishte vjetore (për çdo vit), ndërsa punimet e tij parashikohej të zhvilloheshin në sesione. Ai mund t'i zgjaste punimet e tyre (Dhomave), si dhe të shkrinte Senatin dhe Dhomën e Deputetëve, që do të thotë se mund të ndërpriste punimet e tyre përpara skandencës së afatit të parashikuar. Kjo e fundit, e zgjedhur e re, duhet të rithirrej brenda 4 muajve³⁸⁴. Shkaqet e shkrirjes së Parlamentit mund të ishin të ndryshme, si: konflikti ndërmjet Senatit dhe Dhomës, kontrasti me qeverinë, nevoja për të koordinuar më mirë punimet me organet e tjera kushtetuese etj. Iniciativa ligjore po ashtu ishte kompetencë e monarkut por edhe e Dhomave të Parlamentit. Në lidhje me këtë procedim parashikohej vetëm një përjashtim me natyrë fiskale: “Çdo projektligj që vendos taksa ose që aprovon bilance dhe llogari të Shtetit, do t'i paraqitet përpara Dhomës së Deputetëve” (neni 10, par. II), parashikim ky i huazuar edhe nga Statuti i Zgjeruar i Lushnjës. Pra, siç shihet Monarku, në parashikimet e Statutit Albertin, kontrollonte dhe kushtëzonte çdo segment të vendimmarrjes legjislative, nga iniciativa ligjore deri në sanksionimin dhe shpalljen e ligjeve, duke përbërë *de facto* thelbin e sovranitetit³⁸⁵.

Në dhjetë nenet e para të Statutit sanksionohej struktura e re kushtetuese e institucioneve të monarkisë së Savojës, ndërsa në pjesën e mbetur të pjesës së parë, që përbënte më shumë së 1/2 e vëllimit në total, trajtoheshin në detaje karakteristikat e Monarkut, të Regjencës dhe çështjet e pronësisë e të trashëgimisë së Fronit, duke ritheksuar edhe një herë pozicionin e tij qendror.

Fakti që në pjesën/kapitullin e dytë të Statutit, fill mbasi ishte shpallur aksi i ri kushtetues, renditej kategoria e të drejtave dhe e detyrimeve të qytetarëve, tregonte vëmendjen e veçantë dhe kujdesin me të cilin u trajtua tema “aq delikate” e asaj periudhe: të drejtat e masave, burimi i revoltave popullore të armatosura. Fryma e revoltës popullore që nga Sicilia po ngjitej drejt veriut, nuk kishte lënë rrugë të tjera përveç njohjes dhe sanksionimit/pranimin të tyre. Mbas borgjezisë, e cila me aftësi të spikatura kishte mundur të ushqente masat drejt revolucioneve në mbarë kontinentin, këtyre të fundit u duheshin dhënë garancitë e nevojshme, të cilat do të mund të blinin në vazhdim qetësinë e të gjithëve³⁸⁶. Statuti u tregua i kursyer dhe

³⁸¹ V. Onida – M. P. Gorlero (a cura), *Compendio di Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2011, f. 4.

³⁸² *Statuto Albertino*, Neni 3: “Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re, e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati” (“Pushteti legjislativ do të ushtrohet kolektivisht nga Mbreti dhe dy Dhoma: Senati, dhe ajo e Deputetëve”).

³⁸³ Mbi argumentin shih edhe: D. Zanicheli, *Lo Statuto e il Sistema Parlamentar*, 1895, f. 180.

³⁸⁴ *Statuto Albertino*, Neni 9: “Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest’ultimo caso ne convoca un’altra nel termine di quattro mesi”. (“Mbreti çdo vit thërret dy Dhomat: mund të zgjasë sesionet, dhe të shpërndajë atë të Deputetëve; por në këtë rast duhet të thërrasë një tjetër brenda katër muajve”).

³⁸⁵ Mbi burimin e sovranitetit në përgjithësi dhe të sovranitetit monarkik në veçanti, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 176-186.

³⁸⁶ Mbi të drejtat politike apo publike dhe civile, shih për më tepër: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 400-408; T. Arabia, *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872, f. 186-404.

modest në parashikimet e tij mbi këtë pjesë. Arsyet ishin të qarta. Në 9 (nëntë) nene, me formulime të përgjithshme, arriti të trajtojë, me sa duket, me sukses, liritë individuale, duke lënë jashtë ato kolektive. Këto të fundit vlerësoheshin gjerësisht/përgjithësisht si një koktej eksploziv për kohën. Në këto nene sanksionohej barazia përpara ligjit, pavarësisht titullit apo rangut të cilit qytetarët i përkisnin.

Parimi i barazisë së shprehur ishte formal dhe jo thelbësor, pasi nuk parashikohej aktivizimi i shtetit për eliminimin e pabarazive faktike. Me qëndrim pasiv të shtetit liberal kuptohej se ky i fundit nuk kishte për qëllim zhdukjen e pabarazive sociale, por promovimin e rritjes shoqërore të qytetarit nëpërmjet përpjekjeve të tij. Kjo u reflektua qartë në të drejtat e grave, mbi të drejtën e votës etj. Në Statut garantoheshin njëkohësisht, në mënyrë ta padiskriminuar dhe të barabartë, të drejtat civile dhe politike; të gjithë ishin të pranuar në ushtrimin e funksioneve/detyrave civile dhe ushtarake, me kufizimet e parashikuara nga ligji³⁸⁷. Garantohej liria personale nga privimet e abuzimeve të lirisë dhe gjykimet jo konform ligjit³⁸⁸. Edhe këtu, sigurisht koncepti i lirisë të përmendura nuk kishte arritur nivelin e zhvillimit që njohim sot. Kufizimet kryesore shpreheshin në fushën penale dhe procedurale përkatëse. Modeli i procedimit penal ishte inkuizitor (*inquisitorio*) dhe faza e strukturimit të çështjes (*fase istruttoria*) ishte tërësisht e mbuluar nga sekreti. Në vazhdim, banesa shpallej e padhunueshme dhe mënyra e ushtrimit të vizitave/kontrolleve parashikohej të sanksionohej me ligj. Ndërsa këto ishin të drejtat me profil ngushtësisht subjektiv, nenet në vazhdim nëpërmjet frymës së lirisë individuale arrinin të projektonin interesa kolektive që shkonin në avantazh edhe të klasës së re të afirmuar (borgjezisë), duke shprehur të gjithë potencialin e tyre objektiv. I tillë ishte sanksionimi i lirisë së shtypit, me parashikimin eventual të kufizimit të abuzimeve nëpërmjet një ligji specifik. Po ashtu e drejta e pronës, forca propulsive e zhvillimeve revolucionare dhe karburanti i dinamizmit të borgjezisë. Ajo njihej e padhunueshme, pa përjashtime, me kufizimin e vetëm eventual të interesit publik të certifikuar ligjërisht dhe të shpërblyer, sipas tij (ligjit)³⁸⁹. Duke mbetur, gjithnjë, në kategorinë e të drejtave individuale me projektim publik/kolektiv, sanksionohej se “nuk mund të vendosej apo vilej asnjë taksë e cila nuk ishte e lejuar nga Dhomat dhe e sanksionuar/konfirmuar nga Mbreti” (neni 30). Në këtë mënyrë Statuti i periudhës fillestare monarkiko-liberale përcillte për herë të parë në panoramën normative, ekonomike, sociale dhe politike italiane përveç shtetit ligjor dhe shtetin e së drejtës³⁹⁰. Sipas kuptimit të parë shteti do të funksiononte vetëm mbi bazën e së drejtës pozitive dhe ligjeve, duke parashikuar nënshtrimin e tij tërësor ndaj normave juridike dhe asaj që sanksionohej prej tyre. Për këtë angazhohej, *in primis*, Monarku nëpërmjet betimit solemn, përpara përfaqësuesve të zgjedhur (Dhomave të Parlamentit), ku shprehej se do të zbatonte ndershmërisht Statutin³⁹¹. Të njëjtin angazhim parashikohej të ndërmerre edhe çdo person që

³⁸⁷ *Statuto Albertino*, Neni 24: “Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi”. (“Të gjithë nënshitetasit, cilido qoftë titulli apo grada e tyre, janë të barabartë përpara ligjit. Të gjithë gëzojnë në mënyrë të barabartë të drejtat civile dhe politike, dhe janë të pranuar në funksionet civile dhe ushtarake, përveç përjashtimeve të përcaktuara nga ligji”).

³⁸⁸ *Po aty*, Neni 26: “La libertà individuale é guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme ch’essa prescrive”. (“Liria personale është e garantuar. Askush nuk mund të arrestohet apo të thërritet në gjykim, përveç rasteve të parashikuara nga ligji, dhe në format që ai parashtron”).

³⁸⁹ *Po aty*, Neni 29: “Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l’interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte mediante una giusta indennità conformemente alle leggi”. (“Të gjitha pronat, pa asnjë përjashtim, janë të pacunueshme. Gjithsesi kur interesi publik i vërtetuar ligjërisht e kërkon, mund të detyrohet dhënia tërësisht ose pjesërisht e saj, nëpërmjet një dëmshpërblimi konform ligjit”).

³⁹⁰ Për më tepër shih: P. Passaglia, *Storia Costituzionale. Appunti dalle lezioni: L’unità e il periodo monarkiko liberale*, V.1, Mnemosyne, 2012, f. 27-51.

³⁹¹ *Statuto Albertino*, Neni 22: “Il Re salendo al Trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto” (“Mbreti kur hipën në Fron, bën betimin për respektimin me ndershmëri të këtij Statuti në praninë e Dhomave të mbledhura/ bashkura”).

për arsye të ndryshme mund të ushtronte funksionin e Regjencës për një periudhë të caktuar kohore. Ky i fundit, përtej parashikimeve statutore, betohej se do t'i bindej ndershmërisht Statutit e çdo ligji tjetër të shtetit, duke i qëndruar besnik Mbretit³⁹². Sipas parashikimit të dytë, shteti do të ishte garant i të drejtave dhe lirive të qytetarëve. Siç u theksua më sipër kategoria e të drejtave të sanksionuara në Statut ishte ngushtësisht personale. Ato bënin pjesë në gamën e lirive negative, në të cilat shteti nuk duhej të ndërhynte. Pozicionimi pasiv i shtetit në marrëdhënie me to, pra marrja në konsideratë vetëm e kategorisë së të drejtave private, penalizonte kategorinë tjetër po aq të rëndësishme të të drejtave kolektive/pozitive dhe sociale. Këto të fundit kërkonin një qëndrim aktiv të shtetit për promovimin dhe realizimin faktik të tyre. Statuti nuk i njihte liritë pozitive dhe ato kolektive të drejtpërdrejta.

Në fund të kapitullit dhe në mbyllje të tij, në mënyrë përjashtuese, të zbehur dhe tërësisht të kufizuar, artikulohej nëpërmjet një neni të vetëm (neni 32)³⁹³, tema më e nxehtë e ditës dhe e vetmja liri kolektive (e pjesshme), e sanksionuar në mënyrë të drejtpërdrejtë, nga Statuti. Ky nen ishte produkti i nevojës për të frenuar, nëpërmjet kontrollit direkt, revoltat popullore dhe bashkimin e masave të protesta. Statuti, duke mos parashikuar liritë kolektive, nuk njihte as të drejtën e bashkimeve kolektive në forma të ndryshme (*libertà di associazione*). Por nevoja e ruajtjes së rendit publik (sipas këndvështrimit monarkist), kërkonte ndërkohë edhe kontrollin mbi mbledhjet private, meqenëse ato publike në sheshe apo hapësira të tjera nuk ishin të lejuara. Neni 32, i lirisë së mbledhjes së qytetarëve shpallte në mënyrë të ndrojtur, nevojën e kontrollimit të aktivitetit kolektiv, që zhvillohej në mënyrë private (të paeksponuar publikisht). Në të sanksionohej e drejta për t'u mbledhur në mënyrë paqësore dhe pa armë, sipas parashikimeve ligjore në fuqi. Në paragrafin e dytë ndaloheshin mbledhjet në vende publike, duke lënë të nënkuptuar se mund të zhvilloheshin vetëm në hapësirat private dhe nën kontrollin e policisë. Kjo presupozonte njëkohësisht edhe të drejtën e organeve të policisë për të shpërndarë mbledhjen kur gjykonin se ajo mund të vinte në rrezik rendin publik.

Edhe pse parashikimet në fjalë ishin një arritje e madhe në nivelin e impaktit politik, ato nuk arrinin të garantonin një akses të barabartë të masave në këto të drejta. Kjo mbi të gjitha për shkak të pozicionimit të Statutit dhe të strukturës së sistemit të burimeve të së drejtës. Statuti gjendej i pambrojtur përpara interpretimeve potenciale të ligjit: “*nuk parashikohej asnjë mekanizëm juridik reagues ndaj ‘abuzimeve’ të mundshme të ligjvënësit*” (në dëm të garancive statutore)³⁹⁴, ndërsa gjyqtarët nuk shpreheshin mbi argumentet pasi e konsideronin çështjen një kapërcim të kompetencave të tyre dhe një prerogativë të pushtetit legjislativ. Natyra e sintetizuar (në mënyrë të qëllimshme) e parashikimeve të Statutit dhe referimi konstant e i pandërprerë ndaj normave ligjore (ligjeve organike) që do të rregullonin më pas, në detaje, argumentet e trajtuara, i vendosnin këto të fundit në një pozicion dominues ndaj të parave. Të drejtat që sanksionoheshin zyrtarisht nga Statuti vendoseshin nën kornizën e ligjeve, të cilat mund të thirreshin edhe për t'i kufizuar ato, sipas rastit, pa shkaktuar kështu asnjë shkelje. Pozicionimin i butë i Statutit, në strukturën e sistemit të burimeve të së drejtës bënte të mundur që ata që kishin mundësi të bënin ligjet (ku siç pamë dominonte vullneti monarkik: Monarku + Senati), të mund t'i ndryshonin zbatimin parashikimeve statutore, potencialin njohës dhe eventualisht të kushtëzonin edhe ushtrimin e të drejtave në mënyrë të diskriminuar etj. Në këtë mënyrë ligji gëzonte të gjithë potencialin e nevojshëm për të kthyer pabarazinë ekzistuese

³⁹² *Po aty*, Neni 23: “Il Reggente, prima di entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re e di osservare lealmente lo Statuto e le Leggi dello Stato”. (“Regjenti, përpara se të marrë funksionin, betohet se do t'i jetë besnik Mbretit dhe se do të respektojë me ndershmëri statutin dhe ligjet e shtetit”).

³⁹³ *Po aty*, Neni 32: “E riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia”. (“Njihet e drejta e mbledhjes paqësore dhe pa armë, konform ligjeve të cilat mund të rregullojnë ushtrimin e saj, në interesin e gjësë publike. Kjo dispozitë nuk i aplikohet mbledhjeve në vende publike apo të hapura ndaj publikut, të cilat mbeten tërësisht subjekte të ligjeve të policisë”).

³⁹⁴ P. Caretti – U. De Siervo, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, 2012, f. 66.

përpara shpalljes së Statutit, duke krijuar kështu dy kategori: kategorinë e atyre që kishin akses në formatimin e ligjeve (klasa dominuese) dhe kategorinë e të përjashtuarve nga aksesimi në ligj. E para përbëhej nga ajo pjesë e shoqërisë që kishte të drejtën e votës dhe që në zgjedhjet e para elektorale rezultonte vetëm 2% e popullsisë. E dyta ishte e gjithë pjesa e mbetur.

Numri i ulët i zgjedhësve (treqind zgjedhës për çdo deputet) bënte të mundur krijimin e një kategorie të veçantë që kishte mundësi të rrinte në kontakte të vazhdueshme me të zgjedhurin, duke krijuar një sistem klanor. Duhet kujtuar se ligji zgjedhor kufizonte të drejtën e votës për Dhomën e Ulët, vetëm te meshkujt mbi 21 vjeç (madhorë), të cilët ishin të aftë të kontribuonin në nivel tatimor me mbi dyzet lira në vit. Gratë ishin kategoria tjetër e përjashtuar nga mundësia për të pasur akses në ligj.

Në këtë mënyrë, edhe në lëmin e të drejtave dhe lirive themelore, u realizua kalimi i butë, nga vullneti arbitrar absolutist i monarkut (*arbitrio del monarca*) në parimin e ligjshmërisë *de jure* (*principio di legalità*)³⁹⁵.

3.2 Senati në parashikimet e Statutit (Dhoma e Lartë)

Senati i periudhës monarkike (*Senato del Regno*), ishte Dhoma e Lartë e Parlamentit italian³⁹⁶. Sipas modelit kontinental dydhomësh që dominoi hapësirën evropiane, mbas revolucionit francez dhe Kushtetutës së famshme të vitit 1795, Dhoma e Lartë parashikohej me funksione reflektive dhe frenuese, ndaj impulseve reaktive dhe frymës revolucionare që sillte Dhoma e Ulët. Ajo mishëronte karakteristika të pastra konservatore. Senati, ishte “*Asambleja besnike dhe e devotshme e Sovranit*”, i cili emëronte anëtarët e tij sipas klasave shoqërore të parashikuara nga Statuti³⁹⁷. Karakterizohej/spikaste nga një ndjeshmëri e lartë patriotike, besnikëri e pakushtëzuar dhe një sens i lartë përgjegjshmërie për vlerat dhe të mirat publike. Ai përbëhej nga anëtarë të zgjedhur me mandat të përjetshëm nga Mbreti dhe për këtë arsye Senati “*nuk e njohu kurrë institutin e grupeve parlamentare*”³⁹⁸. Mandati i përjetshëm, presupozohej se do të krijonte rrethanat më të përshtatshme për pavarësinë e senatorëve, ndërsa praktika parlamentare nuk e konfirmoi këtë opsion. Numri i tyre ishte i papërcaktuar dhe mbetej në vendimmarrjen e monarkut, çka presupozonte përshtatjen sipas nevojës³⁹⁹. Sipas parashikimeve të Statutit, kandidatët/anëtarët duhej të kishin mbushur moshën 40 vjeç dhe duhej t’i përkisnin kategorive të paracaktuara nga neni 33 i Statutit⁴⁰⁰, i cili kopjonte në

³⁹⁵ P. Passaglia, *Storia Costituzionale. Appunti dalle lezioni: L’unità e il periodo monarchico liberale*, V.1, Mnemosyne, 2012, f. 44.

³⁹⁶ Mbi preferencat e shprehura, të kohës, në lidhje me sistemin bikameral shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 249-250.

³⁹⁷ P. Aimo – E. Colombo – F. Rugge (a cura), *Autonomia, forme di governo e democrazia ...*, Pavia University Press, 2014, f. 130.

³⁹⁸ V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Giuffrè, 2013, f. 306.

³⁹⁹ Mbi strategjinë e emërimit të senatorëve në dekadën e parë mbas miratimit të statutit shih: P. Aimo – E. Colombo – F. Rugge (a cura), *Autonomia, forme di governo e democrazia ...*, Pavia University Press, 2014, f. 132-134.

⁴⁰⁰ *Statuto Albertino*, Neni 33: “Il Senato é composto di Membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l’età di quarant’anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti”. (“Senati përbëhet nga anëtarët të emëruar përjetë nga Mbreti, në numër të pakufizuar, me moshë mbi dyzet vjeç, dhe të zgjedhur në kategoritë si vijon”):

- 1) Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato; (Kryepeshkopët dhe peshkopët e shtetit);
- 2) Il Presidente della Camera dei Deputati, (Kryetari i Dhomës së Deputetëve);
- 3) I Deputati dopo tre Legislature, o sei anni di esercizio; (Deputetët pas tri Legjislativash, ose gjashtë viteve të ushtrimit të detyrës);
- 4) I Ministri di Stato; (Ministrat e shtetit);
- 5) I Ministri Segretarii di Stato; (Ministrat sekretarë të shtetit);
- 6) Gli Ambasciatori; (Ambasadorët);
- 7) Gli Inviati Straordinarii dopo tre anni di tali funzioni; (Të dërguarit e jashtëzakonshëm pas tre vjet të ushtrimit të detyrës);
- 8) I Primi Presidenti, e Presidenti del Magistrato di Cassazione, e della Camera dei Conti; (Kryetarët e parë, dhe kryetarët e Gjykatës së Kasacionit dhe të Dhomës së Llogarive/Kontrollit të Lartë të Shtetit);

tërësinë e tij modelin francez të Kushtetutës - 1830. Mundësia e zgjedhjes në një listë kaq të gjerë kategorish, presupozohej se do të ofronte një mjet efikas (instrument të vlefshëm) për të mbledhur bashkë përfaqësuesit më të rëndësishëm dhe legjitimë të fushave fetare, kulturore, ekonomike, politike dhe ushtarake të vendit. Senati do të formatohej mbi përzgjedhjen objektive të vlerave aristokratike individuale⁴⁰¹. Lista e kategorive të përfshira në përzgjedhje ishte vërtet e gjatë. Në të bënin pjesë krerët e lartë të klerit katolik dhe të organeve kushtetuese (Dhomës së Deputetëve, qeverisë dhe gjyqësorit), funksionarë të lartë të shtetit, anëtarë të Akademisë së Shkencave, anëtarë të Këshillit të Lartë të Arsimit, ata që me shërbimet e tyre të spikatura kishin nderuar atdheun dhe individët që prej tre vitesh kontribuonin me mbi tremijë lira në nivel tatimor. Ky i fundit vinte theksin në rendin klasor mbi të cilin Senati, ngrihej. Mbas këtij klasifikimi i cili shprehte një rend të paracaktuar, në nenin e radhës, sanksionohej se princat e familjes mbretërore, do të ishin anëtarë me të drejta të plota të Senatit. Ata merrnin pjesë në Senat mbasi mbushnin 21 vjeç dhe votonin mbasi të ishin 25 vjeç⁴⁰². Kusht për ushtrimin e të drejtës së votës ishte marrja pjesë në Senat, që do të thotë se në qoftë se nuk akreditohehin si anëtarë të tij, ata nuk mund ta ushtronin këtë të drejtë nga jashtë. Për akreditimin e tyre si anëtarë të Senatit, përveç kriterit të moshës parashikohej edhe bërja e betimit përpara Monarkut në fillimin e çdo legjislature. *Ipso facto* akreditimi i tyre ishte i lidhur me këtë moment institucional dhe nuk mund të kryhej më përpara apo më pas. Vota e tyre sipas një tradite zakonore, të shprehur në nivel moral, shkonte gjithnjë “pro”, qeverisë dhe ministrave, të zgjedhur nga Kurora (Corona), ndërkohë që nuk duhej të ushtronin aktivitete politike, qoftë edhe periferike, brenda apo jashtë Senatit.

9) I Primi Presidenti dei Magistrati di Appello; (Kryetarët e parë të Gjykatave të Apelit);

10) L'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione, ed il Procuratore Generale, dopo cinque anni di funzioni; (Avokati i Përgjithshëm pranë Gjykatës së Kasacionit, dhe Prokurori i Përgjithshëm, pas pesë vjetësh në detyrë)

11) I Presidenti di classe dei Magistrati d'Appello dopo tre anni di funzioni; (Kryetarët e rangut të gjyqtarëve të Apelit pas tre vjetësh në detyrë);

12) I Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti dopo cinque anni di funzioni; (Këshilltarët e Gjykatës së Kasacionit dhe të Dhomës së Llogarive pas pesë vjetësh në detyrë);

13) Gli Avvocati Generali, o Fiscali Generali presso i Magistrati d'Appello, dopo cinque anni di funzioni; (Avokatët e Përgjithshëm, ose Fiskalë të Përgjithshëm pranë Gjykatave të Apelit, pas pesë vjetësh në detyrë);

14) Gli Ufficiali Generali di terra, e di mare. Tuttavia i Maggiori Generali e i Contr'Ammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività; (Oficerët gjeneralë të forcave tokësore dhe detare. Gjithsesi Gjeneral-Majorët dhe Kundërdmiralët duhet të kenë mbajtur këtë gradë në detyrë për pesë vjet);

15) I Consiglieri di Stato dopo cinque anni di funzioni; (Këshilltarët e shtetit pas pesë vjetësh në detyrë);

16) I Membri dei Consigli di Divisione dopo tre elezioni alla loro presidenza; (Anëtarët e Këshillave të Divizioneve pas tre zgjedhjesh në kryesi);

17) Gli Intendenti Generali dopo sette anni di esercizio; (Intendentët e Përgjithshëm pas shtatë vjetësh në detyrë);

18) I membri della Regia Accademia delle Scienze dopo sette anni di nomina; (Anëtarët e Akademisë Mbretërore të Shkencave pas shtatë vjetësh në detyrë);

19) I Membri Ordinarii del Consiglio Superiore d'Istruzione pubblica dopo sette anni di esercizio; (Anëtarët e Këshillit të Lartë të Arsimit publik pas shtatë vjetësh në detyrë);

20) Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria; (Ata që me shërbime ose merita të shquara kanë lartësuar emrin e atdheut);

21) Le persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni, o della loro industria; (Personat të cilët prej tre vjetësh paguajnë tremijë lira tatime direkte për arsye të pasurive, ose të aktiviteteve industriale).

⁴⁰¹ Mbi argumentin shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 251-254.

⁴⁰² *Statuto Albertin*, Neni 34: “I Principi della Famiglia Reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a ventun'anno, ed hanno voto a venticinque”. (“Personat të cilët prej tre vjetësh paguajnë tremijë lira tatime direkte për arsye të pasurive, ose të aktiviteteve industriale”).

Kryetari dhe nënkryetari i Senatit emëroheshin nga Monarku, ndërsa sekretarët, kuestorët dhe anëtarët e tjerë të administratës i liheshin për zgjedhje të brendshme organit (neni 35).

Pozicionimi dominant i Monarkut ndaj Senatit, që patëm mundësi të vëmë re deri tani, e nxori këtë të fundit jashtë procesit të parlamentarizimit të monarkisë dhe ekuilibrave politikë që formatuan *de facto* materializimin e tij. Për rrjedhojë Dhoma e Deputetëve dominoi hapësirën politike duke arritur të marrë gjithnjë e më shumë pushtet nëpërmjet instrumentit të votëbesimit të qeverisë. Në këtë mënyrë aksi i ri kushtetues i ngritur *de facto* mbi marrëdhënien institucionale Dhomë e Ulët – qeveri, arriti të eklipsojë rolin e Monarkisë dhe të Senatit në favor të parlamentarizimit të painstitucionalizuar⁴⁰³.

Statuti në tre nenet e para të kapitullit, të dedikuar Senatit, sanksiononte vetëm përbërjen e tij dhe karakteristikat e anëtarëve, duke përfshirë këtu edhe referimin ndaj mandatit të tyre. Ky i fundit jo vetëm ishte i pakufizuar në hapësirën kohore (mandat i përjetshëm) por ishte edhe i paprekshëm/pacenueshëm nga organet e rendit dhe ato gjyqësore. I vetmi rast i mundshëm, i parashikuar në funksion të arrestimit/ndalimit të tyre, përveç atij të krimit në flagrancës, ishte urdhri i Senatit. Ky ishte i vetmi organ kompetent për të gjykuar mbi shkeljet penale, për të cilat akuzoheshin anëtarët e tij⁴⁰⁴. Imuniteti parlamentar ishte një instrument garancie i njohur në hapësirën italiane edhe më përpara se Statuti ta bënte pjesë të tij. Ai në formulimin e tij iu referua modelit semantik të parashikuar nga Kushtetuta belge e vitit 1931 dhe më saktësisht nenit 44 të saj. Në këtë pjesë/kapitull, Statuti nuk shprehej mbi funksionet dhe kompetencat e Senatit. Ato buronin nga parashikimi i nenit 3, ku sanksionoheshin subjektet e afta për të ushtruar pushtetin legjislativ, në mënyrë kolegjiale. Pra, mungonin parashikimet mbi mënyrën se si do të ushtrohej funksioni legjislativ, ndërkohë që sanksionohej një funksion atipik i tij, funksioni gjyqësor. Ky funksion, i ushtruar jashtë profilit të kompetencave të organit, parashikohej vetëm për tre raste. Me dekret të Monarkut, Senati formatohej si Gjykatë e Lartë (*Alta Corte di Giustizia*), për të gjykuar krimet e “tradhtisë së lartë”, “atentatit ndaj sigurisë së shtetit” dhe për të “gjykuar ministrat e akuzuar nga Dhoma e Deputetëve”. Neni 36 saktësonte se në këtë rast (sipas këtij formatimi), Senati nuk ishte një organ politik dhe se mund të gjykonte vetëm për çështjen/çështjet për të cilat ishte thirrur.

Në mbyllje të kapitullit, në kuadrin e parashikimeve jashtë profilit, sanksionohej një tjetër profil atipik, kësaj radhe administrativ, që nuk përkonte me natyrën e tij ligjformuese apo përjashtimisht gjyqësore⁴⁰⁵.

3.3 Dhoma e Deputetëve në Statutin Albertin

Dhoma e Ulët ose Dhoma e Deputetëve ishte e reja absolute që sillte kufizime/ndryshime në ushtrimin e pushtetit sovran të Monarkut, dhe thelbi i sistemit përfaqësues-parlamentar. Në marrëdhënien e re që krijohet nga Statuti, “pushteti i monarkut përfaqësonte parimin e vazhdimësisë dhe qëndrueshmërisë, përballë parimit të mobilitetit/energjisë që përfaqësohej nga Asambleja e zgjedhur”⁴⁰⁶. Ndërmjet këtyre dy poleve (konservatore dhe inovatore) qeveria duhej të luante rolin e zinxhirit bashkues/akordues (për këtë pjesë do të

⁴⁰³ P. Aimo – E. Colombo – F. Rugge (a cura), *Autonomia, forme di governo e democrazia ...*, Pavia University Press, 2014, f. 131.

⁴⁰⁴ *Statuto Albertino*, Neni 37: “Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso é solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri”. (“Veç rasteve të krimit në flagrancë, asnjë senator nuk mund të arrestohet përveçse me urdhër të Senatit. Vetëm ai ka kompetencën për të gjykuar mbi krimet për të cilat akuzohen anëtarët e tij”).

⁴⁰⁵ *Po aty*, Neni 38: “Gli atti coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei Membri della Famiglia Reale sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi Archivi”. (“Aktet me të cilat vërtetohen ligjërisht lindjet, martesat dhe vdekjet e anëtarëve të Familjes Mbretërore i paraqiten Senatit, që urdhëron depozitimin në arkivat e tij”).

⁴⁰⁶ D. Zanicheli, *Lo Statuto e il Sistema Parlamentar*, 1895, f. 192.

flasim më poshtë), pa prishur ekuilibrat kushtetues, të ngritur në këtë mënyrë⁴⁰⁷. Kështu nuk ndodhi dhe shpejt qeveria (*Ministero*) përvetësoi shumë prej funksioneve ekzekutive të Monarkut. Ajo për më tepër, në kundërshtim me frymën e Statutit, nga një instrument i këtij të fundit u kthye në një pol të tretë kushtetues duke krijuar një marrëdhënie besimi me Dhomën e Deputetëve e duke materializuar *de facto* parlamentarizmin italian⁴⁰⁸. Këto zhvillime përqendruan forcën më të madhe politike në duart e Dhomës së Ulët e cila u gjend, pa kuptuar, përgjegjësia e vetme e situatës politike në vend.

Funksionet e Dhomës së Deputetëve konfirmoheshin, *ipso facto*, si në mbarë kontinentin, përgjithësisht legjislativ (përtej iniciativës ligjore) në fushat e të mirave publike që i përkisnin tërësisë së nënshtetasve italianë. Pra, pavarësisht kategorisë së ngushtë të popullsisë që mund të përfaqësohej në të (Dhomën e Ulët), fushat në të cilat ajo mund të shprehte vullnetin e saj ligjformues nuk njihnin kufij, përtej atyre të sapo përkufizuar. Kësaj kategorie, siç u theksua më sipër, iu shtua nga praktika politike parlamentare edhe ajo e kontrollit ndaj qeverisë, funksion mbi të cilin gjente burimin ekzistencial instrumenti i mocionit të besimit dhe marrëdhënia e besimit ndërmjet Legjislativit dhe Ekzekutivit italian.

Duke u kthyer në parashikimet teknike të Statutit, ashtu si edhe kapitulli i parashikuar për Senatin, ai i Dhomës së Deputetëve hapej duke u shprehur mbi përbërjen e saj dhe mënyrën se si deputetët zgjidheshin. Parashikimi i kolegjeve elektorale⁴⁰⁹, si filtër për zgjedhjen e deputetëve, ishte një e re absolute që vinte si rezultat i thelbit të modelit të përfaqësimit, ndërsa mënyra se si do të zhvilloheshin zgjedhjet dhe formula që do të zbatoheshin për realizimin e tyre i liheshin ligjit⁴¹⁰. Në mbështetje të kësaj fryme neni i parë përdorte për kryefjalë emërtimin “Dhoma e Zgjedhur” (*Camera Elettiva*). Sigurisht, “*kjo Dhomë popullore do të formohet në mënyrë natyrale nëpërmjet zgjedhjeve*”⁴¹¹, ndërsa mbetej për t’u qartësuar prej ligjit se cila shtresë e shoqërisë do të ishte pjesë e elektoratit aktiv. Ndërkohë, Statuti krijonte kornizën kuadër dhe kriteret për kandidimin dhe marrjen eventuale të mandatit⁴¹². Ato ishin: nënshtetësia, mosha 30 vjeç, posedimi/gëzimi i të drejtave civile dhe politike, si dhe i kushteve të tjera të kërkuara nga ligji⁴¹³. Statuti i referohej të drejtës elektorale pasive duke i lënë për rregullim Ligjit Zgjedhor, pjesën e mbetur të së drejtës elektorale aktive⁴¹⁴. Bie në sy edhe këtu delegimi i menjëhershëm ndaj ligjit i cili thirrej për të plotësuar kriteret e tjera potenciale⁴¹⁵. Në vazhdim parashikohet se nëse një (apo disa) deputetë, për cilëndo arsye, pushonte së

⁴⁰⁷ *Po aty*, 194. “Duhet mbajtur parasysh se liria politike nuk konsiston në anulimin e pushtetit mbretëror për të vendosur pushtetin e pakufizuar të asamblesë së zgjedhur dhe të qeverisë që prej kësaj buron, por në kufizimin reciprok, si të pushtetit të Mbretit ashtu dhe atë të asamblesë, duke i detyruar të procedojnë së bashku...”.

⁴⁰⁸ I. Brunelli, *Statuto, Sistema Parlamentare, Parlamentarismo*, In *Idea Liberale*, 1897, f. 98-99.

⁴⁰⁹ Mbi kolegjet elektorale, shih: T. Arabia, *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872, f. 363-364.

⁴¹⁰ *Statuto Albertino*, Neni 39: “La Camera Elettiva é composta di Deputati scelti dai Collegii Elettorali conformemente alla Legge”. (“Dhoma e zgjedhur përbëhet nga deputetë të zgjedhur nga kolegjet elektorale në përputhje me ligjin”). Neni 39 shpreh, në thelb, një përmbajtje të ngjashme me atë të nenit 5 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922, kur i referohet ligjit për rregullimin e mëtejshëm të zgjedhjeve elektorale (shih *supra*).

⁴¹¹ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 132.

⁴¹² Mbi argumentin në përgjithësi, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 268-274.

⁴¹³ *Statuto Albertino*, Neni 40: “Nessun Deputato può essere ammesso alla Camera se non é suddito del Re, non ha compiuta l’età di trent’anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in se gli altri requisiti voluti dalla legge”. (“Asnjë deputet nuk mund të pranohet në Dhomë nëse nuk është shtetas i Mbretit, nuk ka mbushur moshën tridhjetë vjeç, nuk gëzon të drejtat civile dhe politike, dhe nuk ka kriteret e tjera të kërkuara nga ligji”). Kjo dispozitë ishte identike, në çdo gërmë, me atë të nenit 7 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*). Ndryshimi i vetëm qëndronte në kufizimin e moshës që në modelin shqiptar ishte më i ulët (25 vjeç).

⁴¹⁴ Mbi të drejtën elektorale në përgjithësi, shih: T. Arabia, *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872, f. 333-360.

⁴¹⁵ Mbi zgjedhësit (*elettori*), të zgjedhurit (*eleggibili*) dhe format e zgjedhjes (*forme delle elezioni*), shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 268-278.

ushtruar funksionet e tij dhe humbiste mandatin, Kolegji Elektoral që e kishte zgjedhur do të thirrej për të zhvilluar zgjedhjet e reja⁴¹⁶. Parashikimi në fjalë shkonte në drejtim të formatimit të plotë dhe të qëndrueshëm të Dhomës: në funksion të kuorumit të saj funksional.

Deputetët kishin mandat pesëvjeçar⁴¹⁷. Ky parashikim duket se sanksiononte për rrjedhojë edhe jetëgjatësinë e legjislaturës, pasi në asnjë parashikim tjetër nuk përcaktohej në mënyrë të shprehur dhe direkte kohëzgjatja e saj.

Mandati i tyre nuk mund të ishte imperativ⁴¹⁸, pasi ata përfaqësonin kombin në përgjithësi dhe jo krahinat (*Province*)⁴¹⁹, në të cilat ishin zgjedhur⁴²⁰. Në funksion të ushtrimit të painfluencuar të detyrës dhe mbrojtjes eventuale nga presionet e Ekzekutivit, ashtu si edhe senatorët, gëzonin imunitetin parlamentar, gjatë zhvillimit të sesioneve⁴²¹. Parashikimi përmbante në vetvete një diskriminim funksional. Siç u pa më sipër, senatorët këtë të drejtë e gëzonin edhe jashtë sesioneve të Parlamentit, të cilat (do të shohim më poshtë) zhvilloheshin të sinkronizuara: Senati dhe Dhoma e Deputetëve i zhvillonin sesionet njëkohësisht (hapeshin e mbylleshin në të njëjtën kohë)⁴²². Pavarësisht sinkronizimit të punës së tyre, ato (sesionet) për shkak të forcës zakonore të praktikës parlamentare, u projektuan përtej parashikimeve të nenit 9 të Statutit, duke i zhvilluar punimet për një kohë të papërkufizuar. Kjo varej nga vullneti i Monarkut ose nga çfarë do vendosej në nivelin normativ dytësor⁴²³.

Pjesa e parë e nenit 45⁴²⁴, sanksiononte, në çdo gërmë, të njëjtin parashikim të nenit 37, që shprehte imunitetin e senatorëve, gjithnjë në ko incidencë me limitin kohor të zhvillimit të sesioneve (ndryshe nga senatorët që e gëzonin në mënyrë të pakufizuar). Kufizimi i pjesshëm i imunitetit të tyre apo vlefshmëria e tij vetëm përgjatë zhvillimit të sesioneve të punimeve të Parlamentit, tregonte pozicionimin fillestar ende të dobët, përpara pushtetit monarkik. Deputetët nuk mund të arrestoheshin jashtë rasteve të shkeljeve penale në flagrancë dhe as nuk mund të çoheshin në gjykim për çështje penale pa autorizimin paraprak të Dhomës në të cilën bënin pjesë. Këto parashikime ishin tashmë pjesë e kategorisë së privilegjeve parlamentare të

⁴¹⁶ *Statuto Albertino*, Neni 44: “Se un Deputato cessa per qualunque motivo dalle sue funzioni, il Collegio che l’aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione”. (“Nëse një deputet pushon për çfarëdo lloj motivi detyrën, zona që e kishte zgjedhur, sa më shpejt, duhet të thirret për zgjedhje të reja”). Parashikimi i ngjashëm ky me atë të nenit 18 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*).

⁴¹⁷ Edhe këtu parashikimi i nenit 42 të Statutit Albertin ishte tërësisht identik me atë të nenit 6 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*), me ndryshimin e vetëm të harkut kohor të legjislaturës: në modelin shqiptar ishte 4 vjet.

⁴¹⁸ Mbi ndalimin e mandatit imperativ dhe modelin e përfaqësimit, shih për më tepër: V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 132-134, 155-158.

⁴¹⁹ M. Mancini – U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Tipografia Camera Deputati, 1981, f. 12-14.

⁴²⁰ *Statuto Albertino*, Neni 41: “I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori”. (“Deputetët përfaqësojnë kombin në tërësi, dhe jo vetëm provincat në të cilat janë zgjedhur. Asnjë mandat impërativ nuk mund t’u jepet atyre nga zgjedhësit”). Dispozita e këtij neni rezulton identike me ato të neneve 9 dhe 10 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*), me ndryshimin që siç shihet, ligjvënësi shqiptar preferoi ta ndajë përmbajtjen e saj në dy nene të veçanta.

⁴²¹ Mbi privilegjet parlamentare për më gjerë, shih: V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 183-191.

⁴²² *Statuto Albertino*, Neni 48: “Le sessioni del Senato e della Camera dei Deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo. Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell’altra é illegale, e gli atti ne sono interamente nulli”. (“Sesionet e Senatit dhe të Dhomës së Deputetëve fillojnë dhe mbarojnë të njëjtën kohë. Çdo mbledhje e njëres prej Dhomave jashtë kohës së sesionit të tjetrës është e paligjshme, dhe aktet e saj tërësisht nul).

⁴²³ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 171.

⁴²⁴ *Statuto Albertino*, Neni 45: “Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della Sessione, ne tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera”. (“Asnjë deputet nuk mund të arrestohet, veç rastit të flagrancës në krim, në kohëzgjatjen e sesionit, as mund të dërgohet në gjykim për çështje kriminale pa miratimin e Dhomës”). Dispozita e këtij neni përkonte me thelbin e parashikimit të paragrafit të dytë të nenit 22 të Statutit të Zgjeruar - 1922 (shih *supra*).

sanksionuara në mbarë kontinentin e vjetër⁴²⁵. Ato shtriheshin edhe në imunitetin në fushën e borxheve, i vetmi që shkonte përtej kohëzgjatjes së sesioneve (mandati i arrestit për debitë, nuk mund të ushtrohej tre javë përpara dhe tre javë pas kohës së zhvillimeve të sesioneve)⁴²⁶.

Në funksion të autonomisë dhe frymës vetëvendosëse të organit, neni qendror i kapitullit (43), sanksiononte të drejtën e Dhomës së Deputetëve për të zgjedhur kryetarin, nënkryetarin dhe sekretarin (Kryesinë)⁴²⁷. Në të përcaktohej njëkohësisht edhe kohëzgjatja e mandatit të tyre. Ky parashikim shkonte ndër aktet e para të detyrueshme për formatimin e Dhomës, pa të cilat funksionimi i saj nuk mund të konceptohej. Zgjedhja e Kryesisë vlerësohej më e rëndësishme se edhe vetë miratimi i rregulloreve të Dhomave, pasi nga kjo do të varej suksesi i zhvillimit të punimeve. Sigurisht procedimi nuk mund të vendosej përpara verifikimit të mandateve, pasi vetëm ky i fundit mund të garantonte vlefshmërinë e përzgjedhjeve dhe moskontestueshmërinë e tyre. Kryesia e Dhomës së Ulët zgjidhej në fillimin e çdo sesioni, duke ndenjur në detyrë deri në fund të tij. Dispozita në fjalë nuk thoshte asgjë mbi zgjatjen eventuale të efektit të mandatit deri në fillimin e sesionit tjetër dhe zgjedhjes së Kryesisë së re. Ky ishte një parashikim tjetër që heshte në dizavantazh të formatimit të qëndrueshëm të Dhomës, dhe të figurave politike me prejardhje nga borgjezia, pasi një boshllëk i tillë linte vend për interpretime obstruksioniste.

Në mbyllje kapitulli, sikur të donte të linte “në mënyrë të pavullnetshme”, një dritare hapur në rrugëtimin drejt parlamentarizmit (të pashpallur në Statut), sanksiononte një parashikim që rriste influencën e Dhomës së Deputetëve ndaj qeverisë. Sipas tij, Dhoma e Deputetëve kishte të drejtë të akuzonte ministrat e Mbretit, dhe t’i çonte përpara trupit të lartë gjykues/Senatit” (neni 47: “*La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all’Alta Corte di Giustizia*”). Ky parashikim vinte i fundit në renditjen e dispozitave, që për nga rëndësia e tyre kushtëzuan materializimin e heshtur të parlamentarizmit nën Monarkinë e Savojës⁴²⁸.

3.4 Parlamenti në Statutin Albertin: Dispozita të përbashkëta të Dhomave

Në total, Statuti i kishte përkushtuar në mënyrë të posaçme 6 nene formatimit të Senatit dhe 9 nene atij të Dhomës së Deputetëve. Ndërkohë, shumë aktivitete dhe parashikime i dedikoheshin Parlamentit si një institucion i vetëm. Parashikimet që vlerësoheshin detyrimisht si të përbashkëta për të dyja degët/Dhomat e Parlamentit ishin: kompetenca për vlerësimin/certifikimin e mandateve, betimi përpara Mbretit, kuorumi ligjor për punimet dhe miratimin e akteve, mënyra e votimit, shqyrtimi i iniciativave ligjore, gjuha e përdorur, simetria/koincidenca në kohëzgjatjen e zhvillimit të sesioneve, imuniteti për shkak të detyrës etj.

Qëllimi i këtyre normave/neneve ishte funksional ndaj krijimit të një simetrie të dukshme ndërmjet dy Dhomave (*bicameralismo perfetto: di funzione e procedimento*), në mënyrë që iniciativat dhe aktet e miratuara prej të parës, të kishin detyrimisht nevojë edhe për

⁴²⁵ Mbi privilegjet parlamentare në përgjithësi, shih: T. Arabia, *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872, f. 431-432.

⁴²⁶ *Statuto Albertino*, Neni 46: “Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti, e susseguenti alla medesima”. (“Nuk mund të zbatohet asnjë mandat arresti për shkak të borxheve të deputetit gjatë sesionit të Dhomës si dhe në tri javët paraardhëse ose pasardhëse”). Dispozita e këtij neni përkonte me thelbin e parashikimit të paragrafit të parë të nenit 22, të Statutit të Zgjeruar - 1922 (shih *supra*).

⁴²⁷ *Po aty*, Neni 43: “Il Presidente, i Vice-Presidenti e i Segretarii della Camera dei Deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio d’ogni sessione per tutta la sua durata”. (“Kryetari, nënkryetarët dhe sekretarët e Dhomës së Deputetëve emërohen nga ajo vetë prej saj në fillim të çdo sesioni për të gjithë kohëzgjatjen e tij”). Dispozita është e njëjtë në pjesën më të madhe të saj me nenin 13 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*). Versioni shqiptar e zgjaste mandatin e Kryesisë përtej fundit të sesionit deri në fillimin e tjetrit dhe zgjedhjes së Kryesisë së radhës.

⁴²⁸ I. Brunelli, *Statuto, Sistema Parlamentare, Parlamentarismo*, In Idea Liberale, 1897, f. 101.

miratimin e të dytës. Ky lloj filtri i dyfishtë i jepte mundësinë Monarkut, që të mos ekspozohej personalisht me veton e tij (*sanzione*), mbi argumente të papëlqyeshme.

Në dispozitat e përbashkëta, në konfirmim të autonomisë parlamentare, sanksionohej e drejta e secilës Dhomë për të vlerësuar në mënyrë të pavarur mbi vlefshmërinë e mandateve të anëtarëve të saj⁴²⁹. Ky parashikim në pamje të parë “*inert*” (pa ndonjë dinamizëm të veçantë), kishte një rëndësi decizive/madhore nga pikëpamja vetëvendosëse, pasi i jepte mundësinë Dhomave që rregullimin përkatës të verifikimit të mandateve t’ia linin për detajime të mëtejshme rregulloreve të tyre dhe jo ligjit. Ky i fundit (ligji) parashikonte në *iter*-in e tij procedural aprovimin e të dyja Dhomave dhe konfirmimin/sanksionimin final të Monarkut, ndërsa për parashikimet e rregullores do të ishte e mjaftueshme votimi i shumicës së secilës Dhomë, pra vullneti i tyre i brendshëm. Verifikimi i mandateve, siç u tha më sipër, ishte një *conditio sine qua non* për krijimin e organeve të tjera funksionale të Dhomës dhe për formatimin definitiv të saj⁴³⁰.

Mbas verifikimit të mandateve dhe zgjedhjes/emërimit të kryesisë, merrte automatikisht një rëndësi madhore rregullorja e brendshme e Dhomave. Ajo ishte një instrument që shprehte kapacitetin e autonomisë funksionale të secilës Dhomë, pasi ishte një produkt i pastër i frymës së saj, ishte kodi i brendshëm rregullues i jetës institucionale, që kushtëzonte ritmet e saj. Sanksionimi i autonomisë mbi këtë pikë, vinte direkt nga Statuti: “*Senati dhe Dhoma e Deputetëve nëpërmjet rregullores së brendshme vendosin mënyrën sipas së cilës do të ushtrorjnë funksionet e tyre*”⁴³¹. Sipas doktrinave italiane më në zë të periudhës, ato (rregulloret e brendshme të Parlamentit)⁴³² konsideroheshin si “*burimi specifik*” i të drejtës parlamentare (së bashku me praktikën dhe të drejtën zakonore parlamentare), duke përbërë “*pjesën më të madhe të së drejtës parlamentare: të drejtën parlamentare të shkruar*”⁴³³. Rregulloret e parashikuara nga Statuti, meqenëse ky i fundit ishte një “*alterego*” e Kartës Kushtetuese franceze dhe belge (1830 dhe 1831), futeshin detyrimisht në ato të kategorisë së familjes kontinentale evropiane. Ato ishin të shkruara dhe paraqiteshin formalisht si kode parlamentare (edhe pse nuk emërtoheshin si të tilla), me një strukturë dhe sistem të mirë renditur. Të tilla që mundësonin administrimin funksional të Asambleve (Dhomave në rastin italian) në mënyrë “*harmonike*” dhe si “*një trup i vetëm*”⁴³⁴.

Në rend kronologjik, mbas certifikimit të mandateve dhe përpara se të merrnin detyrën, senatorët dhe deputetët duhej të bënin betimin përpara Mbretit, duke shprehur se “*do t’i ishin besnik Mbretit, do t’i bindeshin ndershmërisht Statutit dhe ligjeve të tjera të shtetit dhe se do të ushtronin funksionin e tyre me qëllimin e vetëm të së mirës së pandashme të Mbretit dhe atdheut*”⁴³⁵. Institucioni i betimit mbështetej në nivelin procedural mbi një premtim solemn,

⁴²⁹ *Statuto Albertino*, Neni 60: “Ognuna delle Camere é sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprii Membri”. (“Çdonjëra prej Dhomave është kompetente e vetme për të gjykuar mbi vlefshmërinë e titujve të pranimit të anëtarëve të saj”). Parashikimi përputhej, me dispozitën e nenit 14 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*).

⁴³⁰ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 173-174.

⁴³¹ *Statuto Albertino*, Neni 61: “Così il Senato come la Camera dei Deputati determina per mezzo d’un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni”. (“Kështu Senati si edhe Dhoma e Deputetëve përcakton nëpërmjet një rregulloreje të brendshme mënyrën e ushtrimit të atribueteve të tyre”). Parashikimi ishte në thelb i njëjtë me atë të dispozitës/nenit 12 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*).

⁴³² Mbi rregulloret e brendshme të Dhomave në përgjithësi, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 330-338.

⁴³³ V. Miceli, *Principi di Diritto Parlamentare*, Società Editrice Libreria, 1910, f. 11.

⁴³⁴ *Po aty*, f. 13.

⁴³⁵ *Statuto Albertino*, Neni 49: “I Senatori ed i Deputati prima di essere ammessi all’esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria”. (“Senatorët dhe Deputetët përpara se të pranohen në ushtrimin e funksioneve të tyre duhet të bëjnë betimin për besnikëri ndaj Mbretit, respektimin me ndershmëri të Statutit dhe ligjeve të Shtetit dhe ushtrimin e funksionit të tyre vetëm në qëllim të së

ndërsa në atë përmbajtësor në elemente fetare që i kishin rrënjët thellë në të kaluarën monarkike. Edhe pse norma në fjalë nuk i referohej eventualisht ligjit për detajimin e mëtejshëm, ligji i 30 dhjetorit 1882, nr. 1150, mbi betimin e deputetëve (*Disposizioni sul giuramento politico dei deputati*), e rregulloi më tej kuadrin normativ.

Parlamentarët do t'i zhvillonin funksionet e tyre pa pagesë. Nuk parashikohej asnjë shpërblim në formën e pagës apo honorarëve⁴³⁶. Ky parashikim, absurd në pamje të parë, duhet mbajtur parasysh në kontekstin në të cilin ishte paraqitur. Statuti u përpunua në një epokë kur nevoja e unitetit të kombit italian dhe fryma e lartë patriotike e justifikonin një parashikim të tillë. Për më tepër që filtri elektoral i përzgjedhur e mundësonte këtë sanksionim. Të zgjedhurit parashikohej t'i përkisnin klasave të pasura, ndërsa anëtarësimi në Parlament ishte një nderim i veçantë që u bëhej tyre nga kombi.

Ndërkohë, mandati i deputetit parashikohej i papërputhshëm me atë të senatorit dhe anasjelltas: “*askush nuk mund të jetë njëkohësisht Senator dhe Deputet*” (neni 64: “*Nessuno può essere ad un tempo Senatore e Deputato*”). Parashikimi rezultoi logjik për sa kohë zhvillimi i njëkohshëm i punimeve të Dhomave e bënte materialisht të pamundur.

Në konfirmim të parashikimeve pararendëse (nenet 37 dhe 45) dhe të veçanta, për secilën Dhomë, deputetët dhe senatorët ishin të papërgjegjshëm për mendimet e shprehura dhe votat e dhëna në Dhomën përkatëse⁴³⁷. Kjo sanksionohej në mbështetje të mëtejshme të imunitetit politiko-funksional që anëtarët e parlamentit gëzonin dhe gamës së privilegjeve të shpallura, për shkak të detyrës⁴³⁸, të cilat patëm mundësi t'i shikonim më sipër. Ajo nuk përjashtonte përgjegjësinë politike të parlamentarëve, të cilët përgjigjeshin përpara votuesve për këtë të fundit.

Siç u tha më parë, punimet e Parlamentit u parashikuan të zhvilloheshin në sesione (sipas modelit francez të referimit) dhe këto të fundit duhej të kishin të njëjtën datë fillimi dhe mbarimi të punimeve, për të dyja Dhomat. Simetria e kohëzgjatjes dhe ko incidencës kohore të punimeve në sesione të Dhomave shoqërohej edhe nga parashikimi se çdo punim i zhvilluar jashtë kësaj simetrie vlerësohej ilegjitim (i jashtëligjshëm). I njëjtë do të ishte edhe fati i akteve të miratuara në këto kushte. Ato do të ishin tërësisht të pavlefshme (*nullità degli atti*). Pas formatimit të madh të punimeve të Parlamentit (Legjislaturës) dhe atij të mesëm të sesioneve, në shtrirjen kohore, ekzistonte edhe ai i vogël, i seancave të punimeve (*sedute*). Këto parashikoheshin nga Statuti, si të hapura/publike. Kufizimi i vetëm që njihete ky parim ishte kërkesa e 10 deputetëve për të votuar në mënyrë të fshehtë. Për këtë, kërkesa duhej bërë me shkrim⁴³⁹.

Statuti i dedikonte edhe një dispozitë të veçantë gjuhës që do përdorej në Parlament. Mbi gjuhën e shkruar dhe të folur që mund të përdorej, Statuti shprehej se ishte e lejuar

mirës së pandashme të Mbretit dhe Atdheut”). Argumenti në fjalë trajtohej nga neni 15 i Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*).

⁴³⁶ *Po aty*, Neni 50: “Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità”. (“Detyra e Senatorit dhe e Deputetit nuk sjellin asnjë rrogë ose shpërblim”). Ndryshe nga parashikimet e nenit 11 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*), i cili parashikonte një shpërblim prej 5 000 fr. ar. në vit.

⁴³⁷ *Po aty*, Neni 51: “I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere”. (“Senatorët dhe Deputetët nuk janë përgjegjës për opinionet e shprehura dhe votave të dhëna prej tyre në Dhoma”). Parashikimi ishte identik me atë të nenit 20 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (shih *supra*).

⁴³⁸ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 188-189.

⁴³⁹ *Statuto Albertino*, Neni 52: “Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci Membri ne facciano per iscritto la domanda esse possono deliberare in segreto”. (“Mbledhjet e Dhomave janë publike. Por kur e kërkojnë me shkrim dhjetë anëtarë ato mund të marrin vendime në fshehtësi”). Dispozita/Përmbajtja e këtij neni rezultonte e ndarë në dy nene të veçanta në Statutin e Zgjeruar të Lushnjës (nenet 29 dhe 30: shih *supra*). Versioni shqiptar ndryshonte në dy pika. Numri i deputetëve ishte 5 dhe jo 10; pranoheshin si nismëtarë të iniciativës edhe ministrat; për zhvillimin e mbledhjes së parlamentit me dyer të mbyllura nuk mjaftonte vetëm kërkesa e deputetëve apo ministrave por nevojitej edhe miratimi i tij me shumicë.

dygjuhësia. Ai sanksiononte se gjuha italiane ishte gjuha zyrtare dhe se paralelisht mund të përdorej frëngjishtja prej deputetëve që vinin nga krahinat, në të cilat ajo përdorej⁴⁴⁰.

Thelbi i funksionit ligjformues, në aspektin procedural, nuk mund t'i shpëtonte logjikës së unifikimit të sjelljes së Dhomave, për shkak të simetrisë së pretenduar të tyre. Ai u artikulua në disa nene duke segmentuar në këtë formë trajtimin e argumentit në tre drejtime: atë të kuorumeve ligjore, të mënyrës së votimit dhe të *iter*-it procedural të miratimit të ligjeve/akteve normative.

Duke ndjekur prej fillimit *iter*-in procedural të punimeve, Statuti sanksiononte, së pari, kuorumin e nevojshëm për hapjen/zhvillimin e punimeve të Dhomave dhe më pas për votimin e tyre. Ai, si në pjesën më të madhe të kontinentit, parashikohej i njëjtë për të dyja momentet⁴⁴¹: fillestar dhe final. Ky kuorum i quajtur ndryshe numri ligjor (*numero legale*) ishte shumica absolute (50%+1) e anëtarëve të Dhomave: “*Seancat dhe vendimmarrjet nuk vlerësoheshin të ligjshme e as të vlefshme në qoftë se nuk ishte e pranishme/prezente mazhoranca absolute e anëtarëve të Dhomave*” (neni 53)⁴⁴². Të njëjtin parashikim konfirmonte edhe neni 54 i cili sanksiononte se “*vendimet mund të merren vetëm me mazhorancën e votave*” (“*Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti*”). Pavarësisht kësaj, eksperiencia parlamentare italiane u orientua drejt një interpretimi elastik të këtij parashikimi, pasi rezultoi e vështirë mbajtja konstante e një numri kaq të lartë prezencash. Për këtë arsye në numrin ligjor u vendos të numëroheshin/përfshiheshin vendet vakante (ende të lira) të parlamentit, anëtarët që mungonin me leje dhe ata që ishin jashtë parlamentit të ngarkuar nga ky i fundit. Sikur kjo të mos mjaftonte, numri ligjor presupozohej i arritur deri sa nuk dukej haptazi që ishte më i ulët. Për më tepër edhe kur kërkoheshin certifikimi apelor i numrit ligjor Kryesia nuk ishte e detyruar të procedonte me numërimin⁴⁴³.

Projektligjet e pamiratuara kishin një barrierë kohore të pakapërcyeshme, brenda të cilës nuk mund të riparaqiteshin. Mjaftonte që njëri nga tre pushtetet legjislative ta rrëzonte projektligjin për të shkaktuar pezullimin e mundësisë së ripropozimit të tij për gjithë sesionin, në vijim⁴⁴⁴.

Iter-i (rrugëtimi) i procedimit ligjvënës, mbas prezantimit të iniciativës ligjore, fillonte me depozitimin e saj pranë juntës (*Giunta*) së çdo Dhome. Këto të fundit do të zgjidheshin/miratoheshin për të shqyrtuar projektligjet dhe për punimet paraprake përgatitore,

⁴⁴⁰ *Po aty*, Neni 62: “La lingua Italiana é la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della Francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa é in uso, od in risposta ai medesimi”. (“Gjuha italiane është gjuha zyrtare e Dhomave. Është fakultativ përdorimi i frëngjishtes prej anëtarëve me përkatësi nga vendet ku kjo gjuhë është e folur, ose për t’iu përgjigjur atyre”).

⁴⁴¹ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 183.

⁴⁴² Duket se pikërisht mënyra se si është përkthyer ky nen ka qenë burimi i konfuzionit interpretues që u ngrit në nivel teorik, mbi vështirësinë e dallimit ndërmjet mazhorancës absolute dhe asaj të thjeshtë, të përcjellë me sipër. Dispozita e nenit 53 ishte identike me atë të nenit 25 të Statutit të Zgjeruar - 1922, ndërsa ajo e nenit 26 (shih *supra*) e kthente pjesërisht përsëri në mjegull. Shprehja “pa qene të pranishëm një më shumë se gjysma e të gjithë miseve të tij” (neni 25 - 50% + 1 e anëtarëve me të drejtë vote: mazhoranca absolute) është tërësisht e ndryshme nga shprehja “shumica e deputetëve që gjenden të pranishëm” (50% + 1 e deputetëve të pranishëm: mazhoranca e thjeshtë). Në qoftë se i kthehemi përkthimit të dispozitës 53 të Statutit Albertin, “Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide se la maggioranza assoluta dei loro Membri non é presente”, (“Mbledhjet dhe vendimet e Dhomave nuk janë të ligjshme as të vlefshme nëse shumica absolute e anëtarëve të tyre nuk është e pranishme), mund të vëmë re se nëse nuk respektojmë rradhitjen e fjalëve në fjali, mazhoranca absolute e anëtarëve të Dhomave mund të kthehet në mazhorancë absolute të anëtarëve të pranishëm, që të çon në mendje mazhorancën e thjeshtë.

⁴⁴³ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 184.

⁴⁴⁴ *Statuto Albertino*, Neni 56: “Se un progetto di legge é stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione”. (“Nëse një projektligj është hedhur poshtë nga njëri prej pushteteve e nuk mund të ripropozohet brenda të njëjtit sesion”). Parashikimi ishte i njëjtë me atë të nenit 34 të Statutit të Zgjeruar - 1922 (shih *supra*).

në lidhje me prezantimin e tyre në Dhoma. Me mbylljen e kësaj faze, projektligji diskutohej dhe miratohej në Dhomën e Deputetëve. Diskutimi i projektligjit parashikohej të bëhej “nen për nen”⁴⁴⁵. Statuti nuk shkante më tej në parashikimet e tij, duke i lënë vetë Dhomave të zgjidhnin modelin sipas të cilit do të zhvilloheshin diskutimet dhe votimet. *Iter*-i parashikohej të përsëritej në mënyrë simetrike/identike në Dhomën e Lartë mbasi ishte miratuar në atë të Ulët. Mbas miratimit të kësaj të fundit, pra të Parlamentit në kompleks, ligji i paraqitej Mbretit për sanksionimin e tij⁴⁴⁶. Këto parashikime të njëpasnjëshme brenda një norme të vetme përshkallëzonin kornizën bazë brenda së cilës, më pas, secila Dhomë do të ushtronte forcën e saj rregulluese për ta detajuar sipas nevojave.

Mënyrat e votimit të sanksionuara nga Statuti ishin dy: të hapura dhe të fshehta. E para zhvillohej në dy mënyra: me ngritjen në këmbë dhe ndarjen në dy grupe. Votimi i fshehtë përdorej edhe ai në dy raste: kur votoheshin persona/individë; kur një ligj/projektligj votohej në bllok⁴⁴⁷. Kjo e fundit shkante në avantazh të fshehjes së mendimit përballë presionit të opinionit publik dhe shmangies së përgjegjësive politike. Për këtë arsye vlerësohej si e papërshtatshme nga doktrina⁴⁴⁸, pavarësisht faktit që ishte sanksionuar në Statut si alternativë e votimit të hapur.

Së fundmi kapitulli përkatës i dispozitave të përbashkëta të dy Dhomave, trajtonte edhe të drejtën e peticionit⁴⁴⁹. Vlefshmëria e parashikimeve mbi liritë personale, e jo vetëm, kushtëzohej nga e drejta për të proceduar në funksion të mbrojtjes së tyre. Pa këto garanci të drejtat do të mbeteshin vetëm në letër pa pasur mundësinë të ushtroheshin efektivisht. Instrumentet e vëna në dispozicion për këtë qëllim ishin quajtur ndryshe edhe “garanci kushtetuese”. Ato mundësonin mbrojtjen dhe respektimin e tyre. Në këtë kategori spikaste e drejta e peticionit e parashikuar në nenet 57 dhe 58 të Statutit Albertin. Ky instrument procedural garantist artikulohej në dy drejtime apo faza, brenda të njëjtit nen (57). Në të parën sanksionohej e drejta për t’i drejtuar peticione Parlamentit (Dhomave) nga çdokush dhe njëkohësisht mosha madhore si kusht për aktivizimin e të drejtës. Në të dytën artikulohej *iter*-i i brendshëm parlamentar për vlerësimin e tyre. *Iter*-i parashikonte vlerësimin paraprak të juntës (*Giunta*), e cila dilte me një relacion mbi peticionin e paraqitur. Mbas konsumimit të kësaj procedure votohej marrja në konsideratë apo jo e peticionit dhe në rast konfirmimi i përcillej ministrit kompetent ose organeve përkatëse.

E drejta e peticionit ishte një produkt i trashëguar nga Parlamentet e para në kontinent, të cilët në stadin e tyre embrional zhvillonin edhe funksione gjyqësore në këtë fushë, duke dhënë drejtësi në raste të tilla e duke zhvilluar karakteristika të mirëfillta garantisë-kushtetuese. Me humbjen e këtij funksioni të parlamenteve moderne edhe forca e këtij instrumentin filloi të zbehej deri në rënien e tij gati në harresë. Mund të thuhet se që në kohën e Statutit Albertin

⁴⁴⁵ Për më tepër mbi diskutimin e përgjithshëm dhe atë për çdo nen, shih: C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 345-346.

⁴⁴⁶ *Statuto Albertino*, Neni 55: “Ogni proposta di legge debb’essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all’altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re. Le discussioni si faranno articolo per articolo”. (“Çdo projektligj duhet më parë të jetë i shqyrtuar nga juntat/komisionet që emërohen nga secila Dhomë për punimet përgatitore. I diskutuar dhe i aprovuar nga njëra Dhomë, propozimi duhet t’i kalojë tjetrës për diskutim e aprovim; dhe pastaj të paraqitet për sanksionim nga Mbreti. Diskutimet do të bëhen për çdo nen”). Dispozita në paragrafin e fundit të saj përkante me parashikimin e paragrafit të parë të nenit 28 të Statutit të Zgjeruar - 1922 (shih *supra*) edhe pse nuk sanksiononte përshkallëzime në votim.

⁴⁴⁷ *Po aty*, Neni 63: “Le votazioni si fanno peralzata e seduta, per divisione, e per isquittinio segreto. Quest’ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e perciò che concerne al personale”. (“Votimet bëhen duke u ngritur dhe ulur, me ndarje, ose në mënyrë të fshehtë. Ky i fundit duhet të përdoret gjithmonë në votimin e ligjit në tërësi dhe çështjeve që kanë të bëjnë me personelin”). Dispozita ishte në thelb e njëjtë me nenin 27 të Statutit të Zgjeruar - 1922, me ndryshimin që pjesa që trajtonte mënyrën e votimit të personave ishte sanksionuar në paragrafin e fundit të nenit 26 (shih *supra*).

⁴⁴⁸ C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, f. 350.

⁴⁴⁹ Për më tepër, shih: *Po aty*, f. 285, 355-356.

vlerësohej si një mjet i aftë të aktivizohej në raste ekstreme, për të shprehur pakënaqësinë e gjerë popullore më shumë sesa për mbrojtjen e disa lirive të mirëfillta personale, një barometër i humorit të masave në momente të vështira. Në konfirmim të kësaj vinte neni në vazhdim (58), i cili sanksiononte se “*Asnjë peticion nuk mund t’i paraqitet personalisht Dhomave. Autoritet e formuara kanë të drejtë të adresojnë vetëm peticione në emër të kolektivitetit*”. (“*Nissuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le Autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo*”). Në këtë mënyrë kushtëzohej nevoja e karakterit kolektiv të peticionit. Statuti, me këtë kontrast të radhës, duke mos njohur të drejtat kolektive, aty ku duheshin, dhe duke kushtëzuar/kërkuar ushtrimin kolektiv, në nivel procedural, të njohjes së të drejtave individuale, theksonte edhe një herë, në heshtje, tendencën për të ruajtur mentalitetin e monarkisë absolute nën petkun e asaj kushtetuese. Sigurisht kjo në qoftë se e shohim me syrin e konceptit aktual të lirive dhe të drejtave, pasi për epokën zhvillimet ishin më shumë se domethënëse në drejtimin e liberalizmit. Duke qenë peticioni një instrument, potenciali i të cilit influencohet/kushtëzohet shumë nga niveli i kulturës juridike të masave, përdorimi i tij mbetet gjithnjë një alternativë e vlefshme e ushtrimit të funksionit mbështetës dhe bashkëpunues të popullit ndaj pushtetit ligjvënës.

Funksioni tjetër, i denoncimit të abuzimeve eventuale të administratës publike, ishte pjesa tjetër më e prekshme dhe efiçente e ushtrimit të kësaj të drejte. Ajo përbënte më shumë se e para, një instrument “direkt” garancie të nivelit kushtetues.

3.5 Qeveria në Statutin Albertin: Il Ministero

Edhe pse aktiviteti i Ekzekutivit, duhej të mbështetej teknikisht në veprimtarinë e qeverisë, parashikimet normative në adresë të tij numëroheshin me gishtat e një dore. Kapitulli VI, i dedikuar qeverisë (*Dei Ministri*), numëronte vetëm tre nene (65-67). Artikulimi i kursyer linte, nëpërmjet heshtjes, fatet e Ekzekutivit nën vullnetin e Monarkut, duke e reduktuar atë në një zgjatim instrumental të tij.

Në fakt kjo ishte sanksionuar haptazi në nenin 5 të Statutit, ku (përsërisim) thuhej se pushteti Ekzekutiv ishte kompetencë ekskluzive e Monarkut. Në vazhden e kësaj fryme, ky i fundit ngarkonte dhe shkarkonte ministrat e “tij” (*i suoi Ministri*)⁴⁵⁰. Prej këtij emërimi buronte edhe përgjegjshmëria politike e këtyre në marrëdhënie me Monarkun dhe instituti i kundërfirmës. Këta ishin tërësisht të përgjegjshëm për aktivitetin e tyre administrativ dhe politik, duhej të firmosnin në shenjë të kësaj përgjegjësie ligjet (dekret-ligjet dhe ligjet e deleguara) dhe aktet e tjera të dala prej tyre, të cilat në të kundërt vlerësoheshin si të pavlefshme⁴⁵¹. Ministrat nuk përgjigjeshin për votën e dhënë në Parlament në rastin kur mbanin njëkohësisht edhe mandatin e parlamentarit⁴⁵².

Kufijtë e lëvizshëm ndërmjet pushtetit Ekzekutiv dhe kompetencave të qeverisë, ishin shprehje e evolucionit të pushtetit borgjez që kishte prekur edhe shoqërinë italiane, si produkt i të cilit mund të njihet njëkohësisht edhe bashkimi i Italisë nën një Monarki të vetme. Këta kufij rezultonin vështirësisht të identifikueshëm për faktin së pushteti i Koronës shtrihej, në të gjitha fushat dhe segmentet e pushtetit, në mënyrë gati të njëtrajtshme. Në qoftë se parimisht Ekzekutivi duhej të mbulonte me kompetencat e tij funksionale të gjitha fushat e lëna jashtë

⁴⁵⁰ Neni 53 që sanksiononte zgjedhjen e ministrave nga Monarku ishte i njëjtë në thelb me pjesën e parë të paragrafit të parë të nenit 66 të Statutit të Zgjeruar - 1922 (Shih *supra*).

⁴⁵¹ *Statuto Albertino*, Neni 67: “I Ministri sono risponsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti d’una firma di un Ministro”. (“Ministrat janë të përgjegjshëm. Ligjet dhe aktet e qeverisë nuk hyjnë në fuqi nëse nuk mbajnë firmën e një ministri”). Dispozita përkonte në përmbajtje me atë të nenit 64 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (Shih *supra*).

⁴⁵² Ky ishte një interpretim i zgjeruar i nenit 66 të Statutit Albertin (“I Ministri non hanno voto deliberativo nell’una o nell’altra Camera se non quando ne sono Membri. Essi vi hanno sempre l’ingresso, e debbono essere sentiti sempreche lo richieggano”). [“Ministrat nuk kanë votë vendimore në njëren ose tjetren Dhomë përveçse kur janë anëtarë. Atyre u lejohet gjithmonë hyrja dhe dëgjohen gjithmonë kur e kërkojnë”], i cili përkonte në tërësi me përmbajtjen e nenit 70 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës - 1922 (Shih *supra*).

pushtetit legjislativ, njohja e kompetencave në fushën e legjislacionit të urgjencës, për të parin, e vështirësonte ndarjen e qartë të pushteteve duke krijuar zona hibride, që në të ardhmen u projektuan me sukses në kuptimin liberal.

Në sintoni me zhvillimet kontinentale dhe me konsolidimin e pushteteve të reja të parashikuara nga Statuti (Parlamenti dhe qeveria), filloi të ndryshojë edhe panorama e pushtetit që konsumohej në gjirin e asambleve, në veçanti ajo e pushtetit politik e cila shprehte ambiciet/aspiratat e borgjezisë, për të shoqëruar rritjen e kapacitetit të saj ekonomik me atë politik. Nisi kështu transicioni i pashprehur/heshtur institucional “nga monarkia kushtetuese në monarkinë parlamentare”⁴⁵³ i cili u shoqërua edhe me rritjen e aksesit të masave në votimet elektorale (*allargamento del suffraggio*) e që pati për aktor kryesor fuqizimin e rolit politik të qeverisë në kurriz të monarkisë.

Sipas doktrinave më në zë të kohës “monarkia parlamentare” konsiderohej një formë hibride qeverisëse ndërmjet monarkisë dhe republikës. Ajo reflektonte njëkohësisht dy faqe të së njëjtës medalje: në aspektin juridik ishte një monarki, ndërsa në atë politik ishte një republikë me një kryetar shteti trashëgimtar (*Capo ereditario*)⁴⁵⁴. Edhe pse *de jure* kuadri institucional kushtetues i sanksionuar nga Statuti mbeti i pandryshuar, gradualisht me theksimin e transformimeve politike dhe sociale u regjistrua “një erozion progresiv i pushteteve monarkike në favor të binomit Parlament-qeveri, i cili projektoi karakteristikat tipike të regjimit parlamentar: lindjen e përgjegjësisë politike ndërmjet qeverisë dhe Parlamentit”⁴⁵⁵. Qeveritë e formuara nga Monarku, ndjenë menjëherë nevojën e mbështetjes së Parlamentit për realizimin e programeve të tyre. Sensibiliteti i rritur ndaj këtij të fundit, për shkak të nevojës së mbështetjes nga mazhoranca parlamentare, e bëri të kuptojë shpejt qeverinë se mbështetja e Parlamentit do t’i forconte pozitat e saj edhe në marrëdhënie me Monarkun, të cilit i interesonte jo më pak konsensusi parlamentar. Prej këtij momenti revanshi qeveritar rezultoi i pandalshëm. Pushtete që formalisht ushtroheshin prej monarkut, filluan gradualisht të bëheshin pjesë e kompetencave faktike të qeverisë⁴⁵⁶. Këshilli i Ministrave dhe akoma më shumë Kryeministri u bënë ndërmjetësit kryesorë të konfliktit të interesave ndërmjet borgjezisë dhe Monarkut (dhe aristokracisë konservatore). Të vetëdijshëm për rëndësinë që një pozicionim i tillë merrte në atë moment transicioni historik, jo vetëm kombëtar por edhe kontinental, kryeministrat dhe qeveritë e tyre luajtën një rol aktiv në funksion të zgjerimit të pushtetit të tyre në hapësirën Ekzekutive. Kjo përshpejtoi në njëfarë mase konsumimin e pushtetit monarkik, në avantazh jo vetëm të qeverisë por edhe të parlamentit dhe parlamentarizmit. Ajo u dëshmuar në dy drejtime: së pari, qeveria nëpërmjet dekreteve monarkike mori funksione që ishin prerogativa të Monarkut si, emërimi i senatorëve dhe i disa funksionarëve të tjerë të lartë të shtetit, ushtrimin e funksioneve të politikës së jashtme etj; së dyti, forca e saj u rrit në saj të ushtrimit gjithnjë e më të shpeshtë të funksionit ligjvënës nëpërmjet dekretligjeve (*decreti-legge*) dhe ligjeve të deleguara (*legge delega*). Formimi i një “poli” të tretë të pushtetit, ndryshe nga sa kishte parashikuar Statuti tregoi rrugën nëpërmjet së cilës mund të realizoheshin transformime kushtetuese “të heshtura”. Ishte pikërisht kjo rrugë e re dhe rritja e rolit politik të qeverisë dhe veçanërisht e Kryeministrit të cilat, nën kornizën e Statutit “të butë”, mundësuan (ndoshta pa dashur) ardhjen në pushtet të partisë fashiste dhe ngritjen e diktaturës së “këmishëve të zeza”.

Në këtë rrugëtim, qeveria duke përfituar nga roli i ndërmjetësit që luante në marrëdhëniet ndërmjet Monarkut dhe Asamblesë politike dhe duke theksuar funksionin e saj

⁴⁵³ Për më tepër shih: D. Solenne – A. Verrilli, *Compendio di diritto costituzionale*, Magioli Editore, 2012, f. 144.

⁴⁵⁴ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 97.

⁴⁵⁵ P. Caretti – U. De Siervo, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, 2012, f. 67.

⁴⁵⁶ *Po aty*. “Nga një formë qeverisjeje që luhej mbi ekuilibrin e marrëdhënieve ndërmjet Monarkut dhe Parlamentit, u kalua kështu në një formë qeverisjeje të përqendruar mbi ekuilibrin e marrëdhënieve ndërmjet qeverisë (gjithnjë e më shumë shprehje e mazhorancës parlamentare, sesa “Qeveri e Mbretit”) dhe Parlamentit, ndërsa roli i Sovranit kalonte në vend të dytë”.

akordues e harmonizues ndërmjet këtyre palëve (pozicionim i kushtëzuar ky nga parashikimet e Statutit) arriti të fuqizohej, duke u kthyer në një organ të rëndësishëm kushtetues⁴⁵⁷, e të raportohej me dy të tjerët në të njëjtin nivel.

Kështu, nën heshtjen e Statutit u zhvillua funksioni inspektues/kontrollues i Parlamentit ndaj qeverisë, me konsensusin e këtij të fundit edhe pse karta kushtetuese nuk e parashikonte. Ky funksion lindi mbi bazën e përgjegjësisë që ministrat merrnin për aktet e firmosura në emër të Monarkut (neni 76). Në qoftë se Monarku nuk donte të mbante përgjegjësi përpara përfaqësuesve të popullit dikush tjetër në emër të tij duhej të përgjigjej detyrimisht: aty ku ka përgjegjësi ka gjithnjë kontroll. Në këtë mënyrë u përshkallëzua heshturazi transicioni i pushtetit Ekzekutiv në duart e qeverisë⁴⁵⁸.

Në 3 kapitujt e mbetur Statuti trajtonte çështjet e rendit gjyqësor (*Dell'Ordine Giudiziario*), dispozitat e përgjithshme (*Disposizioni Generali*) dhe ato transitore (*Disposizioni Transitorie*).

Mbi gjyqësorin, Monarku mbante të njëjtin pozicionim dominues si mbi pjesën tjetër të pushteteve. Ky pozicionim ishte konfirmuar që në nenet e para të Statutit, ku sanksionohej se Mbreti mund të jepte aktin e faljes apo të ndryshonte dënimin⁴⁵⁹. Ai vendoste gjyqtarët, ndërsa Ligjvënësi, të cilin e kontrollonte po ashtu, do të caktonte instrumentet ligjore/procedurale nëpërmjet të cilave ata do të vepronin. Neni hapës i kapitullit (neni 68) përmblihte thelbin e pushtetit të tij në këtë fushë. Ai recitonte: “*Drejtësia buron nga Mbreti, dhe administrohet në emër të tij nga gjyqtarët që ai vendos*” (“*La Giustizia emana dal Re, ed e amministrata in Suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce*”). Me shpalljen e këtij neni, doktrinave kushtetuese të kohës dhe të drejtës kushtetuese në përgjithësi, nuk i mbetej gjë tjetër veçse të përpiqeshin të gjenin hapësira për të “*formular disa parime themelore mbi rendin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor*”⁴⁶⁰, pasi pjesa tjetër mbetej nën projektimin e vullnetit të Koronës. Ndërkohë që ky ishte kuadri i përgjithshëm, Ligjvënësi mund të kontribuonte në fushën ligjore procedurale. Parashikimi sanksionohej nga pjesa e dytë e nenit 70: “*Nuk mund të ndryshohet organizimi gjyqësor, përveçse nëpërmjet ligjit*” (“*Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge*”). Statuti nuk sillte asnjë të re në organizimin e gjyqësorit përveç kompetencës së fundit të Ligjvënësit. Ai ruante të pandryshuar tërësinë e gjykatave, gjyqtarëve dhe magjistratëve, duke garantuar vazhdimësinë me regjimin e mëparshëm. Gjyqtarët e vendosur nga Monarku, bëheshin të paprekshëm (*inamovibili*) mbas tre vjetësh shërbimi të pandërprerë. Në mbyllje të kapitullit në fjalë, mbasi sanksionohej natyra publike e zhvillimit të gjykimeve, theksohej së kompetenca e interpretimit të ligjeve në mënyrë uniforme dhe të detyrueshme për të gjithë bëhej nga pushteti legjislativ⁴⁶¹. Parashikimi në fjalë duket sikur përpiqet të ekuilibrojë në sipërfaqe, por jo në thelb, impaktin e parë që kapitulli lë mbi pushtetin e Koronës ndaj gjyqësorit. Sanksionimi i kompetencës ekskluzive të interpretimit, rezulton një fryrje e pakuptimtë e një funksioni fiziologjik të Ligjvënësit, pasi organi që aprovon një ligj detyrimisht është i vetmi që mund të tregojë se çfarë qëllimesh mbart ai në vetvete, duke ndriçuar eventualisht edhe anë të tij të paqarta.

Në mbyllje të Statutit, ndër nenet përkatëse të dispozitave të përgjithshme dhe atyre transitore, spikasnin dy në veçanti. Ajo që sanksiononte se “*Çdo ligj në kundërshtim me Statutin konsiderohej i shfuqizuar*” (Neni 81: “*Ogni legge contraria al presente Statuto e*

⁴⁵⁷ D. Zanicheli, *Lo Statuto e il Sistema Parlamentare*, 1895, f. 193.

⁴⁵⁸ I. Brunelli, *Statuto, Sistema Parlamentare, Parlamentarismo*, In *Idea Liberale*, 1897, f. 100-105.

⁴⁵⁹ *Statuto Albertino*, Neni 8: “Il Re può far grazia, e commutare le pene” (“Mbreti mund të falë dhe ndryshojë dënimet”).

⁴⁶⁰ V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 243.

⁴⁶¹ *Statuto Albertino*, Neni 74: “L'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo”. (“Interpretimi i ligjeve në mënyrë të detyrueshme për të gjithë i përket ekskluzivisht pushtetit legjislativ”).

abrogata”) dhe tjetra ku parashikohet se Statuti do të hynte në fuqi ditën e parë të mbledhjes së dy Dhomave të Parlamentit⁴⁶².

Konkluzione mbi Statutin Albertin

Në përmbledhje të Kapitullit mund të thuhet se Statuti Albertin materializoi kalimin nga monarkia absolute në atë kushtetuese e më pas parlamentare, edhe pse kjo e fundit u realizua *de facto*, falë hapësirave që Statuti mundësonte, për shkak të natyrës së tij të butë. Pavarësisht se vullneti i tij nuk shkonte në këtë drejtim të fundit (përkundrazi parashikimet e tij projektoheshin haptazi për ruajtjen e kontrollit absolut të heshtur), forca e Asamblesë politike u shfaq e tillë që neutralizoi tendencat konservatore monocentriste, në avantazh të modelit të sistemit përfaqësues. Influenca e kartave frankofone ndihej e pranishme në pjesën më të madhe të tij edhe pse fryma që u derdh në Statut ishte sigurisht më e moderuar se tonet e përcjella nga revolucioni francez. Statuti ishte një akt kushtetues *octroyée*, i ofruar “vullnetarisht” në mënyrë të njëanshme, një “dhoratë e monarkut” për popullin e tij. Ai përbënte një reformë monarkike të njëanshme, në sensin liberal-kushtetues, të kushtëzuar nga lëvizjet/faktorët revolucionare që kishin përfshirë mbarë kontinentin.

Në saje të lëvizjeve popullore dhe zhvillimeve që ishin regjistruar në mbarë kontinentin e vjetër, Statuti shënonte një ndryshim bazik të rendit monarkik italian, i cili, edhe pse ishte treguar i prirë, më përpara, për të sjellë elemente novatore që ndryshonin hermeticitetin e aksit absolutist, e përjashtonte mundësinë e krijimit të institucioneve përfaqësuese, të afta për të kompromentuar autoritetin qendror të monarkisë dhe ushtrimin e sovranitetit të saj.

Statuti u përdor si një instrument i vlefshëm për të evituar zhvillimet revolucionare të kohës dhe për të mbajtur nën kontroll propulSIONET liberal-demokratike të borgjezisë italiane. Ai rezultoi një akt i aftë për të transituar sistemin italik nga monarkia absolutiste tek ajo kushtetuese. Monarkia italiane pranoi, pra, të hyjë në sistemin e ri, duke shprehur aftësitë e nevojshme përshtatëse, pa humbur primatin e pushtetit dhe të kontrollit, në formatimin e ri të ushtrimit të tyre.

Pavarësisht mënyrave se si justifikohet mbajtja dhe ndarja e njëkohshme e pushtetit monarkik, ky model ishte pasqyrimi i konsolidimit të zhvillimeve kapitaliste dhe borgjeze në shoqërinë italiane të mesit të shekullit XIX. Karakteri “pjesërisht përfaqësues” i Statutit Albertin, ishte garancia e re që i jepej borgjezisë, në ushtrimin e përbashkët të pushtetit politik, deri atëherë prerogativë absolute dhe ekskluzive e mbretit.

Pushteti nga ky moment, *de jure*, do të ushtrohej nëpërmjet dy binarëve paralelë. Ndarja e pushtetit me një organ tjetër e kthente Monarkinë e Savojës teknikisht nga absolute në kushtetuese.

Nga një këndvështrim më i ngushtë tekniko-juridik (kushtetues), Statuti themelonte një “Shtet monarkik përfaqësues”. Akti shprehte një karakter esencial, të shkurtër e për rrjedhojë me natyrë të përgjithshme. Mungesa e parashikimeve të detajuara dhe e artikullimit të temave të trajtuara ishte një instrument tjetër që shkonte në favor të monarkisë, të paktën në fazën e parë të ushtrimit të normave të sanksionuara. Çdo fushë e patrajtuar apo e shtjelluar në mënyrë të plotë, për rrjedhojë, mbetej nën kompetencat ekskluzive të monarkut, meqenëse ky i fundit ishte burimi i sovranitetit në regjimin e mëparshëm dhe mbetej i tillë për pjesë e pushtetit të padeleguar.

Parlamentit në tërësinë e tij i përkiste në radhë të parë funksioni i miratimit të ligjeve. Në këtë aktivitet *de facto* dhe *de jure* ishte i kushtëzuar nga vullneti monarkik në çdo segment

⁴⁶² *Po aty*, Neni 82: “Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni; fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d’urgenza con Sovrane Disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei Magistrati che sono fin d’ora abolite”. (“Ky Statut do të marrë fuqinë e tij të plotë nga dita e mbledhjes së parë të dy Dhomave, e cila do të vendoset sapo të zhvillohen zgjedhjet; deri në atë moment shërbimi publik urgjent do të kryhet nëpërmjet dispozitave sovrane, sipas mënyrave dhe formave të përdorura deri tani, me përjashtim të lëvizjes dhe regjistrimit të Magjistratëve të cilat janë të ndaluara prej këtij momenti”).

e për këtë duhej të merrte detyrimisht edhe konsensusin final (*la sanzione*) të tij. Për më tepër që ky i fundit, siç thamë më sipër, bënte edhe shpalljen e tyre (*promulgazione*), duke i bërë ligjërish të detyrueshme. Përveç kësaj, Statuti parashikonte që Dhoma e Lartë (Senati) të zgjidhej dhe të emërohej tërësisht nga Monarku, gjë që e bënte këtë Dhomë ashtu si edhe qeverinë një instrument që shprehte në mënyrë të përcjellë vullnetin e tij, kësaj radhe në fushën legjislativë.

Pra, përfshirja e monarkut në pushtetin ligjvënës parashikohej në mënyrë direkte (*la sanzione*) dhe indirekte (*Senati*). Sikur kjo të mos mjaftonte, paralelisht, pushteti ligjvënës do të mund të ushtrohej më pas, edhe nga qeveria (*Governo*), (përzgjatimi ekzekutiv monarkik), në rastet e urgjencës e jo vetëm, nëpërmjet akteve normative si dekretligjet (*decreto legge*) dhe ligjet e deleguara (*leggi delega*). Këto të fundit duhej të ratifikoheshin detyrimisht nga Parlamenti, për të pasur definitivisht fuqinë ligjore të nevojshme.

Pa dyshim që monarkia e Savojës i bëri lëshimet në fushën ligjvënës, vetëm nëpërmjet garancive maksimale të ruajtjes së pushtetit të saj. Ishte një formulë që lejonte, në fillim, më shumë se pjesëmarrjen efektive të borgjezisë në ligjvënie, mundësinë për të kuptuar paraprakisht (në mënyrë ligjore dhe nën dritën e diellit) qëllimet dhe ambiciet e saj, në lidhje me pushtetin, e për t'i kontrolluar e pilotuar në vazhdim.

Këto ishin zhvillimet dhe hapat e monarkisë absolute në drejtim të asaj kushtetuese. Ndërkohë që këto ndryshime u realizuan haptazi dhe në mënyrë të shkruar, rrugëtimi drejt parlamentarizmit italian nuk ishte i njëjtë. Ai pati një ecejake tërësisht të veçantë e të kushtëzuar nga fuqia e lojës së re politike që u zhvillua në gjirin e Asamblesë politike (Dhomës së Deputetëve). Këtë herë aktori kryesor ishte qeveria. Kjo e fundit, dhe akoma më tepër Kryeministri duke u bërë ndërmjetësi kryesor i konfliktit të interesave ndërmjet borgjezisë dhe Monarkut (dhe aristokracisë konservatore), arriti të rrisë pushtetin e saj në avantazh të frymës parlamentariste dhe trendit panevropian. Statuti i kishte dedikuar një grusht nenesh (tre gjithsej: 65-67), duke e konsideruar një zgjatim pak të rëndësishëm të vullnetit ekzekutiv monarkist. Pikërisht në këto mangësi parashikimesh normative u gjet shtegu i duhur drejt evolucionit parlamentarist të heshtur: kalimi nga monarkia kushtetuese në atë parlamentare. Për materializimin e këtij ndryshimi u përdor pika e dobët e monarkisë: përgjegjësia institucionale për aktet e qeverisjes. Këtë përgjegjësi Monarku e kishte deleguar nëpërmjet Statutit të qeveria. Ai nuk dëshironte të ishte i përgjegjshëm përpara popullit, për politikën e ndjekura. E vetëdijshme për oportunitetin dhe forcën që kjo mundësi i jepte qeverisë, kryeministrat e zgjedhur nuk nguruan ta përdornin për të konsoliduar pushtetin e tyre në kurriz të monarkisë dhe në avantazh paralelisht të legjislativit, me të cilin u gjet i lidhur në një marrëdhënie besimi, që i mundësonte realizimin e programeve të tij. Me këtë frymë dhe nën heshtjen e Statutit u zhvillua funksioni inspektues/kontrollues i Parlamentit ndaj qeverisë. Sigurisht me konsensusin e kësaj të fundit edhe sepse karta kushtetuese nuk e parashikonte një zhvillim të tillë.

Prej këtij momenti fuqizimi i qeverisë rezultoi i pareshtur. Ajo përvetësoi pushtete që formalisht parashikoheshin të ushtroheshin prej Monarkut, duke i bërë gradualisht pjesë të kompetencave faktike të saj.

Në këtë mënyrë u përshkallëzua heshturazi transicioni i pushtetit Ekzekutiv në duart e qeverisë dhe materializimi faktit i parlamentarizmit italian dhe i monarkisë parlamentare.

Kapitulli II°

DREJT KONSOLIDIMIT TË PARLAMENTARIZMIT ITALIAN

4.1 Rregulloret e Parlamentit italian parafashist; 4.2 Rregullorja e Dhomës së Deputetëve 1900; 4.3 Konkluzione mbi sistemin dhe të drejtën parlamentare italiane - krahasime me atë shqiptare

4.1 Rregulloret e Parlamentit italian parafashist

Në studimin e sistemeve parlamentare, në kuptimin e ngushtë, mbas Statuteve Kushtetuese apo Kushtetutave, rregulloret e Parlamenteve zënë një vend kyç në mbarëvajtjen dhe efikasitetin e aktivitetit ligjformues: “Një Rregullore e mirë është kushti paraprak i domosdoshëm për funksionimin e mirë të një Asambleje legjislative” (Enrico de Nicola). Ato në pjesën më të madhe të tyre trajtojnë aspektet procedurale të trafikut politik, nëpërmjet të cilave konsumohet dhe më pas materializohet vendimmarrja legjislative.

Rregulloret e para të Senatit dhe të Dhomës së Deputetëve, kanë një datë të njëjtë pikënisjeje, atë të Parlamentit të parë italian të vitit 1848. Edhe pse të dyja rregulloret njohën formën e kushtëzuar të vlefshmërisë provizore, harku kohor i aplikimit të tyre pati zhvillime dhe histori të ndryshme⁴⁶³. Të dyja rregulloret ishin produkt i Qeverisë Balbo. Ato kishin për qëllim të garantonin funksionimin fillestar të Dhomave, duke u lënë këtyre të fundit, njëkohësisht, mundësinë për ndryshimet e nevojshme. Rregulloret u miratuan, në ditën e parë të punimeve të Dhomave, gjithnjë me kushtin e vlefshmërisë së përkohshme të tyre, deri në miratimin e Rregulloreve të para të Brendshme, që do të vinin nga iniciativa normative e secilës Dhomë (1863 - Dhoma e Deputetëve dhe 1850 - Senati)⁴⁶⁴. Dhoma e Deputetëve, e miratoi rregulloren e “dhuruar” që në mbledhjen e parë të saj, pa diskutime, duke u shprehur se çështja e miratimit të një rregulloreje të re do të shtrohej vetëm mbasi të ishin matur produktet e të parës, në mënyrë që të mund të evidentoheshin inefficiencat funksionale⁴⁶⁵. Senati u tregua më kompakt në këtë drejtim. Duke qenë senatorët të përzgjedhurit e Mbretit, këta patën akses në rregulloren e përgatitur nga qeveria përpara mbledhjes së parë “reale/mbretërore” të Parlamentit, të datës 8 maj 1848. Të informuar paraprakisht ata e votuan atë sipas formatit provizor të prezantuar, menjëherë mbas leximit që iu bë. Të dyja rregulloret ishin “modeluar” sipas prototipit francez të vitit 1839 e miksuar deri diku me atë belge të vitit 1931⁴⁶⁶, ku sanksionohej diskutimi paraprak i ligjeve, në zyrat e parlamentit (*discussione preliminare delle leggi negli Uffici*)⁴⁶⁷. Jetëgjatësia e ndryshme e rregulloreve provizore ishte treguesi më imediat i stadi të konsolidimit të pushtetit nga njëra anë (Senati monarkik), dhe nga ana tjetër, i përpjekjes për t’iu afruar atij e për ta bashkëmenaxhuar (Dhoma e Deputetëve: borgjezia). Senati e miratoi rregulloren e tij të re, duke ndërprerë vlefshmërinë e asaj provizore (1848), në vitin 1850, mbas më pak se dy vitesh. Dhomës së Deputetëve iu deshën 15 vjet, për të kuptuar se cila duhej të ishte rregullorja më e përshtatshme për të. Ndryshimet që u sollën nuk ishin radikale. Rregullorja e re e vitit 1863 u quajt përsëri provizore, duke shprehur edhe një herë karakteristikat dhe dobësitë fiziologjike embrionale. Pavendosmëria u kushtëzua edhe nga

⁴⁶³ P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987, f. 26

⁴⁶⁴ Për më tepër shih: R. Astraldi, F. Cosentino, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Edit. Colombo, Roma, 1950, f. 13-86.

⁴⁶⁵ *Po aty*, f. 14.

⁴⁶⁶ P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987, f. 26

⁴⁶⁷ *Po aty*, f. 71; U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 3.

dilema e stërzgatur: nëse duhej ruajtur sistemi francez apo nëse duhej zëvendësuar me atë britanik. Me gjithë preferencën e shprehur nga kjo e fundit, për të kaluar nga sistemi francez në atë anglez kjo nuk ndodhi për shkak të kundërshtimeve të forta që ky projekt ndeshi. Rregullorja definitive dhe jo më provizore u miratua vetëm në vitin 1868. Ajo edhe pse nuk solli ndryshime strukturore thelbësore, realizoi shfuqizimin e sistemit të zyrave, karakteristikë tipike e modelit francez. Në vazhdim rregullorja në fjalë pësoi ndryshime të tjera, hapa përpara dhe mbrapa, të cilët shkaktuan nevojën e një ndërhyrjeje koordinuese, të ndryshimeve të sjella. Për rrjedhojë, në vitin 1891 u vendos “Rregullorja e koordinuar” e përbërë nga 131 nene dhe 22 kapituj. Ky version mbeti në fuqi deri në miratimin e Rregullores së fundit (1900), të periudhës monarkike ose të asaj parafashiste. Kjo e fundit pësoi disa ndryshime sektoriale në vitin 1920 dhe 1922. Në vitet 1898-1899, zhvillimet e jashtëzakonshme në vend patën jehonë edhe në ato parlamentare. Për shkak të këtyre të fundit u bë i domosdoshëm ndryshimi i rregullores në fuqi, ndërkohë që modifikimet e mëparshme kishin njohur kalimin nga modeli francez i leximit paraprak të projektligjeve në zyra, tek ai anglez i leximit të trefishtë. Modeli anglez i leximit të trefishtë i jepte mundësinë opozitës të realizonte një nivel obstruksionizmi të lartë, ç’ka futi sistemin në krizë. Kriza nxori në pah gjithë pikat e dobëta të një rregulloreje të aprovuar në referim të një modeli fillestar (francez) e që më pas kishte ndryshuar preferenca (anglez), në vazhdim. Papërputhshmëritë më të mëdha dhe njëkohësisht dobësitë më të shprehura i përkisnin figurës së Presidentit të Dhomës dhe pushtetit të tij në mbajtjen e rendit gjatë punimeve, ushtrimin e drejtimit të seancave dhe të debatit parlamentar. Opozita, në fillim të kontrastit, arriti të ushtrojë me sukses obstruksionizmin mbi një dekretligj që sillte ndryshime në fushën e rendit publik e më pas në përpjekjet e mazhorancës për të ndryshuar rregulloren në mënyrë që të zhblllokohej situata. Propozimet për ndryshimin e rregullores sillnin në thelb reduktimin e kapacitetit paralizues të punimeve nga opozita. Përpjekjet për të miratuar ndryshimet pa konsensusin e opozitës sollën dhunë dhe konflikte fizike në Dhomën e Ulët, aq sa shkaktuan edhe ndërprerjen e parakohshme të Legjislaturës XX dhe shkriren e Dhomave të Parlamentit. Ndërkohë Rregullorja e datës 3 prill 1900, me ndryshimet e propozuara dhe të miratuara pa 2/5 e deputetëve të së majtës, u rivu përsëri në diskutim, pasi u pa shkalla e reagimit që ky akt kishte shkaktuar. Me hapjen e Legjislaturës XXI, veprimi i parë që u ndërmor, ishte krijimi i një komisioni për miratimin e një rregulloreje të re, ndërsa Dhoma e Deputetëve vendosi pezullimin e aktivitetit, deri në prezantimin e saj. Kriza institucionale që miratimi i rregullores së prillit, të të njëjtit vit, kishte shkaktuar kërkoi impenjimin maksimal të titullarëve të institucionit. Komisioni për përgatitjen e rregullores u udhëhoq nga vetë kryetari i Dhomës së Ulët⁴⁶⁸. Ai çoi në miratimin e Rregullores së Re, të datës 1 korrik 1900. Kjo, siç u tha më sipër, ishte rregullorja e fundit e periudhës monarkike të Dhomës së Deputetëve. Ajo mbeti në fuqi, me disa ndryshime të vogla, për dy dekada e gjysmë deri në ardhjen në pushtet të partisë fashiste. Mbas Luftës së Dytë Botërore u risoll në fuqi me ndryshimet e nevojshme të kushtëzuara nga Kushtetuta e Re, duke marrë emrin e “Tekstit të Koordinuar të Rregullores 1948”. E tillë mbeti deri në vitin 1971, kur u diktua rregullorja e radhës dhe ku iu dha fund historisë së saj shekullore. Duke u kthyer te reforma e 1 korrikut 1900, komisioni kishte mbajtur parasysh sa ishte thënë mbi lirinë e çdo legjislature për të miratuar rregulloren e saj, dhe kishte revizionuar në mënyrë tërësore rregulloren e Dhomës së Ulët, pa e ndier veten të lidhur detyrimisht me pararendëset e saj. Sipas këtij parimi, çdo normë e rregullores mbi të cilën lindin konflikte interpretimi mund të zëvendësohet pasi nuk gjen konsensusin e Dhomës⁴⁶⁹. Ndryshimet kryesore që Rregullorja - 1900 sillte, vinin në lidhje me kryetarin (pozicionimi i përforcuar dhe kapaciteti diktues i tij mbi zhvillimin e rregullt të diskutimeve/debatit, në procesin disiplinor etj.) dhe kryesinë e Dhomës së Deputetëve (përgjysmimin e funksionarëve të kryesisë: nënkryetarëve, kuestorëve dhe sekretarëve),

⁴⁶⁸ Për më tepër shih: *Atti Parlamentari, XXI Legislatura, I° Sessione. Dokumenti, nr. 5-A, Discussioni.*

⁴⁶⁹ P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987,

Komisionet (ndryshimi i kuorumit të votimit sipas çështjeve, i numrit të anëtarëve dhe i pozicionimit të tyre me Dhomën) dhe juntat (ndryshimi i kuorumit të votimit dhe i numrit të anëtarëve).

Rregullorja e Brendshme - 1900, nuk qëndroi e paprekur deri në fund të periudhës parafashite. Ajo njohu ndryshime përshtatëse, që nuk i prekën strukturën, e që u zbatuan në nene të caktuara, në të gjitha Legjislaturat e periudhës parafashiste, me përjashtim të Legjislaturës XIV, e cila përkoji me periudhën së Luftës së Parë Botërore. Ndryshimi më domethënës ndër to ishte ai i vendosjes së komisioneve të përhershme, të cilat morën vendin e zyrave. Ky ndryshim u kushtëzua edhe nga ndryshimi i sistemit elektoral që nga mazhoritar kaloi në proporcional. Ligji i ri elektoral i përdorur në zgjidhjet që prodhuan Legjislaturën në fjalë, linte jashtë përfaqësimit në zyrat parlamentare partitë e vogla. Për korrigjimin e këtij problemi u kalua në vendosjen e komisioneve të përhershme, me ndryshimet përkatëse në Rregulloren-1900.

Në trajtimin e rregulloreve të kësaj periudhe parlamentare do të ndalemi edhe te përshkrimi në linja të përgjithshme i rregulloreve të Senatit, pavarësisht faktit se këto nuk bëjnë pjesë në studimet dhe analizat e parashikuara, për shkak të profilit të tyre. Parlamenti shqiptar në modelimin e rregulloreve të tij iu referua rregulloreve të Dhomave të Ulëta, si të vetmet Asamble të mirëfillta politike, duke u çinteresuar në lidhje me rregulloret e Senateve.

Historiku i rregulloreve të Senatit italian, nga gjeneza e tij e deri në ardhjen në pushtet të partisë fashiste, u karakterizua nga një ecuri konstante dhe progresivisht e përshtatur me zhvillimet e reja politike. Duke qenë një shprehje imediate e humoreve legislative të Koronës, ajo nuk ndjeu në gjirin e saj presionet që përjetonte Dhoma e Ulët në garën për një pjesëmarrje më të madhe në pushtet. Për këtë mjafton të hidhet një sy në etapat që fenomeni njohu. Siç u tha më sipër, rregullorja e dytë e Senatit, mbas asaj provizore, u miratua pa diskutime parlamentare në dy seanca të qershorit dhe korrikut të vitit 1850. Mbas 10 vitesh u vlerësua se kishte ardhur koha për të bërë ndryshime në rregullore në mënyrë që t'i përshtatej zhvillimeve të dekadës që sapo ishte mbyllur. Këtu, referimi aspak indirekt, i drejtohej zhvillimeve të pesëvjeçarit të fundit të cilët kishin çuar në bashkimin e territorit italian nën Monarkinë e Savojës. Ndryshimet parashikoheshin më shumë me natyrë formale sesa thelbësore. Komisioni që mori këtë detyrë paraqiti një revizionim tërësor të Rregullores-1950, nëpërmjet një teksti të ri. Pavarësisht kësaj, teksti i ri e ruante të paprekur arkitekturën strukturore, duke përmirësuar nivelin shprehës dhe nivelin e prezantimit të tij⁴⁷⁰. Rregullorja u miratua kësaj radhe, ndryshe nga dy herët e para, mbas diskutimit në disa seanca dhe hyri në fuqi në qershor 1861. Mbas këtij versioni ndryshime të tjera u sollën me ritëm gati dyvjeçar, nga viti 1872 deri në vitin 1876, por kësaj here ndryshimet preknin vetëm norma të veçanta: të dedikuara senatorëve dhe nëpunësve të Senatit. Ndryshimet sollën nevojën e koordinimit të tyre me rregulloren në fuqi. Për këtë arsye u emërua një komision i posaçëm i cili pati për produkt të punës së tij Rregulloren e koordinuar të vitit 1876. Deri në Rregulloren e vitit 1900, për gati 40 vjet, Rregullorja e vitit 1861, njohu vetëm disa ndryshime të nivelit sektorial dhe sipërfaqësor. Ajo u shfaq më largpamësja në nivel parlamentar. Ndërkohë, për shkak të zhvillimeve politike dhe jo vetëm, Senati nuk mund të vazhdonte të rrinte indiferent përballë realitetit. Këto zhvillime kushtëzuan miratimin e Rregullores-1900 të Senatit, e cila sillte ndryshime më të thella nga ato pararendëse, por që përsëri nuk ndryshonin thelbin e parashikimeve të Rregullores-1861. Konstantja dhe qëndrueshmëria e saj kishte për bazë natyrën konservatore të Koronës, karakteristikë e përbashkët kjo e pjesës më të madhe të monarkive mbarëkontinentale. Të rejat kryesore të Rregullores-1900 vinin në fushën e sistemit të leximit të trefishtë (që u vendos përkrah atij të zyrave); në atë të verifikimit të mandateve; në rritjen e numrit të komisioneve të përhershme; në atë të iniciativës ligjore; në rendin e diskutimeve dhe sistemin e votimit⁴⁷¹. Kjo

⁴⁷⁰ R. Astraldi – F. Cosentino, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Edit. Colombo, Roma, 1950, f. 73.

⁴⁷¹ Për më tepër: *Po aty*, f. 78-79.

rregullore mbeti në fuqi, me ndryshime të vogla dhe prurje të reja, deri në periudhën fashiste⁴⁷², ku për t'iu përshtatur nevojave të totalitarizmit fashist u ribë *ex novo*, në Rregulloren e vitit 1929. Ndër ndryshimet e përmendura spikati ajo e Legjislaturës XXV, e cila u miratua në korrik 1920. Njëpërmjet saj u fut instituti i “mocionit”. Parashikimi, sillte për herë të parë një të re edhe në natyrën e normës së zbatuar. Ajo u mor nga rregullorja e Dhomës së Deputetëve dhe u aplikua pa asnjë ndryshim në Senat. Simetria e bikameralizmit perfekt në nivel procedural, ishte materializuar tashmë edhe në normat e veçanta të rregulloreve të Dhomave, përveç atyre parashikimeve normative të cilat i drejtoheshin Parlamentit në tërësinë e tij dhe ishin të vlefshme njëkohësisht për secilën Dhomë (*Disposizioni comuni alle due Camere*) nga Statuti.

Në vazhdim do të shqyrtojmë rregulloret e Dhomës së Deputetëve të kësaj periudhe pasi i përkasin dekadës që është në fokusin e studimit të prezantuar: “filleve të parlamentarizmit shqiptar”. Do të shikojmë sesi vitet në të cilat lindi dhe u konsolidua parlamentarizmi shqiptar (1920-1924), përkonin me vitet e fundit të monarkisë italiane parafashiste (tashmë parlamentare dhe jo më kushtetuese).

4.2 Rregullorja e Dhomës së Deputetëve 1900

Le të hyjmë në thelbin e jetës politike dhe të administrimit të brendshëm e procedural të Dhomës së Deputetëve, e cila së bashku me Senatin, përbënin Parlamentin italian. Ky thelb i aktivitetit të saj sanksionohet në rregulloren e Dhomës së Ulët, e cila siç u pa më sipër, pavarësisht ndryshimeve të vazhdueshme që pësoi, pati për karakteristikë konstante të saj “vazhdimësinë”, pa thyerje të forta. Rregulloret në fjalë (1900)⁴⁷³ së bashku me Statutin Albertin, përbënin qendrën gravitacionale të sistemit parlamentar italian, duke formuar njëkohësisht bazën e të drejtës së shkruar parlamentare (si pjesë e të drejtës kushtetuese).

Si çdo rregullore tjetër institucionale, ajo kishte për qëllim/mision të saj primar funksionimin e mirë dhe të frytshëm të institucionit. Por, kur institucioni në fjalë, është një Asamble, produkti i të cilës materializohet vetëm falë arritjes së një konsensusi të mbështetur domosdoshmërisht mbi numrat e anëtarëve të saj, atëherë shkalla e vështirësisë që kjo rregullore duhet të përballë është e lartë. Aq më tepër kur Asambleja ka natyrë politike. Kjo kategori rregulloresh, në përgjithësi, bëhet shprehëse e rrethanave, nevojave historike dhe kompromiseve, pasi në to projektohen aspiratat dhe ambiciet e përfaqësuesve të kombit për një qeverisje më të mirë. Në këtë këndvështrim mund të themi se marrëdhënia që u krijua ndërmjet rregullores së Dhomës së Deputetëve, në veçanti, dhe Statutit Albertin, shënjoi premisat për kalimin nga sistemi qeverisës kushtetues, në sistemin qeverisës parlamentar, “nga monarkia kushtetuese në monarkinë parlamentare”.

Për shkak të natyrës së butë që Statuti shprehu me karakteristikat e tij fleksibël/evolutive, rregulloret e Parlamentit (në veçanti rregullorja e Dhomës së Deputetëve) arritën të bëjnë në mënyrë të heshtur kalimin në fjalë, duke forcuar pozicionimin politik të borgjezisë ndaj pushtetit monarkik. Rregulloret arritën të ndryshojnë aksin kushtetues të vendosur nga Statuti në avantazh të parlamentarizmit⁴⁷⁴. Duke iu drejtuar në detaje parashikimeve të Rregullores-1900 dhe ndryshimeve të vogla që pësoi gjatë rrugës, deri në vitin 1922, do të mund të shohim më nga afër kapacitetin e ushtrimeve të funksioneve të saj.

⁴⁷² Për më tepër mbi Rregulloret e Senatit deri në vitin 1900, shih: F. Rossi, *I Regolamenti del Senato Regio (1848-1900)*, Rubbettino, Catanzaro, 2013, *passim*.

⁴⁷³ I referohemi njëkohësisht në këtë moment si Rregullores së Dhomës së Deputetëve ashtu edhe asaj të Senatit, për të identifikuar tërësinë e Parlamentit italian.

⁴⁷⁴ Për më tepër shih: S. Tosi, *Modificazioni Tacite della Costituzione attraverso il Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

KREU I DISPOZITA PARAPRAKE (DISPOSIZIONI PRELIMINARI)

Rregullorja-1900, përbëhet nga 23 kapituj dhe 154 nene. Ajo hapet me Dispozitat paraprake (*Disposizioni Preliminari*) në të cilat sanksiononte kriteret e hyrjes në fuqi të funksioneve të deputetit⁴⁷⁵; vendosjen e kryetarit provizor⁴⁷⁶ dhe të sekretarëve provizorë⁴⁷⁷ të Dhomës. Neni i parë sanksiononte ushtrimin e menjëhershëm të funksioneve të deputetit, mbas zgjedhjeve, me kusht bërjen e betimit paraprakisht. Betimi bëhet në seancën e hapjes së Legjislaturës nga të gjithë deputetët, përpara fillimit të çdo aktiviteti tjetër parlamentar. Kjo do të thotë se deri në verifikimin e mandateve, nëpërmjet “juntës së zgjedhjeve” (*Giunta delle elezioni*), të parashikuar nga Kapitulli VI, ata do të ushtronin të gjitha të drejtat e deputetit pavarësisht rezultatit që do të shpallte kjo e fundit mbas verifikimit të mandateve. Mbi këtë pikë doktrinën e kohës ishin ndarë në pro dhe kundër pasi kishte nga ata që theksonin se⁴⁷⁸ ky parashikim binte pjesërisht ndesh me nenin 60 të Statutit, i cili i deklaronte Dhomat kompetente për të vlerësuar vlefshmërinë e titujve e për rrjedhojë për të vendosur mbi mandatet. Pjesa tjetër e doktrinës e vinte theksin te fakti që deputeti e merr të drejtën e përfaqësimit nga zgjedhësit dhe kjo i jepte të drejtën e ushtrimit të mandatit *ipso facto*, mandat i cili mund të shpallej në vazhdim i pavlefshëm. Pavarësisht gjykimeve të përcjella, neni në fjalë mbështetej qartësisht në nevojën funksionale të fillimit të punimeve të Asamblesë, pasi në rast të kundërt do të paralizohet aktiviteti i saj që në hapje. Çdo kontestim mandatesh do të ishte i aftë të vështirësonte/bllokonte punimet, në qoftë se nuk merreshin si të mira *ipso facto*, duke pezulluar të drejtën e votës, ndër të tjera, në aktet e para formatuese të Asambleve të reja. Kjo nevojë ishte e shprehur qartë që në versionin e parë të Rregullores së vitit 1848, ku në kontrollimin e mandateve ishin të pranuar të gjithë deputetët, pa përjashtim⁴⁷⁹. Ndryshe parashikonte, në të njëjtën kohë Rregullorja e Senatit (1900), e cila në nenin 104 sanksiononte së senatorët mund ta bënin betimin e për rrjedhojë të ushtronin të drejtat dhe detyrat e tyre, vetëm mbas verifikimit dhe konvalidimit të mandatit të tyre edhe pse emërimi i tyre bëhet me Dekret Mbretëror (Decreto Reale)⁴⁸⁰. Marrja e të drejtave të deputetit, me bërjen e betimit, konfirmohet edhe nga neni 36 paragrafi i dytë i cili recitonte se “*deputetët që nuk kanë bërë ende betimin..., nuk numërohen/llogariten, me qëllim caktimin e numrit ligjor.*”⁴⁸¹.

⁴⁷⁵ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 1: “I Deputati për il solo fatto dell’elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni dopo prestato il giuramento”. (“Deputetët vetëm prej faktit se janë zgjedhur hyjnë menjëherë plotësisht në detyrë pasi të kenë bërë betimin”).

⁴⁷⁶ *Po aty*, Neni 2: “All’apertura di ogni Sessione, sia della stessa, sia di una nuova Legislatura, occupa provvisoriamente il Seggio uno dei Vicepresidenti della Sessione precedente, in ordine di nomina. Quando nessuno di questi fosse presente, si risalirà ai Vicepresidenti delle Sessioni anteriori, con preferenza a quelli della Sessione meno remota. In loro mancanza, l’Assemblea é presieduta dal decano di età”. (“Në hapje të çdo sesioni, qoftë të së njëjtës, qoftë të një legjislature të re, kryesinë e merr përkohësisht një nga nënkryetarët e sesionit paraardhës në rend të emërimit. Nëse asnjë nga ata nuk është i pranishëm e merr një nga nënkryetarët e sesioneve të mëparshme me preferencë ndaj atyre të sesionit më të afërt. Në mungesë Asamblesë e kryeson më i vjetri në moshë”).

⁴⁷⁷ *Po aty*, Neni 3: “I Segretari provvisori sono sei, scelti tra quelli delle Sessioni precedenti, come all’articolo 2. In loro mancanza si scelgono i deputati più giovani”. (“Sekretarët e përkohshëm janë gjashtë, të zgjedhur nga ata të sesioneve paraardhëse, sikur në nenin 2. Në mungesë zgjidhen deputetët me moshën më të re”).

⁴⁷⁸ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 11.

⁴⁷⁹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1848*. Ndryshe nga sa parashikonte Rregullorja-1900, verifikimi i mandateve kryhet përpara zgjedhjes së kryesisë provizore të Dhomës.

Shih: http://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/regolamenti_1848_1971/pdfs/1848.pdf

⁴⁸⁰ *Statuti Albertin*, Neni 33 (shih supra).

⁴⁸¹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 36, paragrafi II°: “I deputati che non hanno ancora prestato giuramento o che sono in congedo, ovvero sono assenti per incarico avuto dalla Camera, non saranno

Në funksion të zhvillimit tempestiv të punimeve të Asamblesë së re, shkonte edhe parashikimi i caktimit të “zyrës së kryesisë së përkohshme” (*Presidenza Provvisoria*)⁴⁸², deri në zgjedhjen e asaj definitive. Kujtojmë se Asambleja nuk mund të ndërmerre asnjë akt përpara vendosjes së kryesisë definitive: ajo qëndronte në një *stad* të pezulluar. Një parashikim i ngjashëm sanksionohej edhe për sekretarët provizorë. Ajo që bie menjëherë në sy në nenin e dytë, në hapje të tij, është se, në mënyrë të përcjellë, mandati i Kryesisë identifikohet me atë të sesionit. Në të sanksionohej se me hapjen e çdo sesioni, pavarësisht nëse ai i përkiste të njëjtës legjislaturë apo jo, vendosej në mënyrë të përkohshme si kryetar provizor një nga nënkryetarët e sesionit të mëparshëm. Kur kjo nuk do të ishte e mundur do të merreshin në konsideratë Nënkryetarët e sesioneve të mëparshme në vijim dhe në përshkallëzim kohor. Në pamundësi do të vendosej deputeti më i vjetër në moshë (*Decano di età*). Kjo e fundit ishte rregulla në fuqi, me të cilën u zgjodhën kryetarët provizorë, deri në Rregulloren e vitit 1868. Rregulla e peshkimit të funksionarëve të kryesisë provizore, ndër ata të sesionit/sesioneve të fundit, ishte e vlefshme edhe për sekretarët. Edhe këta të fundit, në pamundësi të ushtrimit të parashikimit të nenit 3 (tre), zgjidheshin ndër deputet me të rinj të Dhomës së Ulët.

computati per fissare il numero legale”. (“Deputetët që akoma nuk kanë bërë ende betimin ose janë me leje, ose nuk janë të pranishëm sepse me detyrë të dhënë prej Dhomës, nuk do të llogariten në lidhje me numrin ligjor/legal”).

⁴⁸² Mbi argumentin shih: V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, f. 34.

KREU II KONSTITUIMI I DHOMËS (*COSTITUZIONE DELLA CAMERA*)

Me formimin e kryesisë së përkohshme krijoheshin kushtet për të formatuar Dhomën. Paraprakisht kësaj të fundit, vendosej Kryesia definitive nëpërmjet votimit. Ajo përbëhej nga: Kryetari, 4 nënkryetarë, 8 sekretarë dhe 2 kuestorë. Votimi i gjysmës së funksionarëve të Kryesisë, bëhej nëpërmjet skedave, në të cilat, rezultonin fitues ata që kapitalizonin numrin më të lartë të votave në votimin e parë (mazhoranca relative)⁴⁸³. Kryetari zgjidhej në seancë publike, edhe ky nëpërmjet skedave (ndryshe nga modeli i Rr.-1848: *acclamazione*), ndërsa pjesa e mbetur e funksionarëve të Kryesisë, zgjidheshin nga 12 komisionerë (*scrutatori*), ndër të cilët duhet të ishin të pranishëm 7 për vlefshmërinë e aktit (kuorumi vlefshëm).

Kryesia e përkohshme mbulonte funksionet e komisionit zgjedhor për zgjedhjen e Kryetarit. Kuorumi i kërkuar në votimet me skedë, ishte mazhoranca relative. Në sintoni me karakterin e saj përfaqësues Dhoma e Ulët e zgjidhte vetë Kryesinë e saj, sipas modelit të Asambleve përfaqësuese borgjeze bashkëkohore edhe pse modeli i ndjekur nuk i përkiste as atij francez e as atij britanik⁴⁸⁴. Skedat e sipërpërmendura *uniforme* shërbenin për të shprehur dhe adresuar njëkohësisht kandidatin e preferuar, duke përcaktuar funksionin përkatës (nenet 4-6). Në funksion të një zhvillimi korrekt të votimeve me skedë, përpara fillimit të tyre, bëhej numërimi i anëtarëve të pranishëm, për të verifikuar numrin ligjor të domosdoshëm dhe për të kontrolluar përputhshmërinë e këtyre me skedat e shpërndara, pasi një papërputhshmëri e këtyre të fundit mund të sillte komplikime që mund të shkaktonin pavlefshmërinë e votimit⁴⁸⁵.

Mbas zgjedhjes së Kryesisë definitive (kusht për fillimin e punimeve), në rend kronologjik vazhdonte formatimi i strukturave të tjera të nevojshme për veprimtarinë dhe ushtrimin e funksioneve të parashikuara të Asamblesë.

Nëpërmjet hedhjes së një shorti Asambleja e Dhomës së Ulët ndahej në 9 zyra⁴⁸⁶. Ndarja ishte funksionale ndaj shqyrtimit të iniciativave propozuese (neni 11): funksionit kryesor të Asamblesë, atij legjislativ (modeli francez). Përdorimi i shortit për zgjedhjen e anëtarëve të çdo zyre, çonte në pamundësinë për të zgjedhur deputetët, sipas profilit të tyre profesional apo kulturor, për çdo profil specifik. Secila nga këto zyra zgjidhte më pas me mazhorancë absolute Kryetarin, nënkryetarin dhe sekretarin e saj⁴⁸⁷. Mënyra se si do të procedohej për këto zgjedhje nuk përcaktohej, duke përcjellë sanksionimin në nenin e radhës (neni 10). Aty parashikohej kuorumi i mazhorancës absolute. Mandati i këtyre zyrave ishte dymujor. Çdo dy muaj ato duhet të riformatonin/ndryshonin përbërjen e tyre me short. Kjo presupozonte rizgjedhjen e Kryesisë së secilës zyrë: Kryetarit, nënkryetarit, sekretarit. Kusht për hapjen e bisedimeve/debatit dhe miratimin e akteve të zyrave, pra, për ushtrimin e funksioneve të saj, ishte prania e të paktën 9 (deputetëve) anëtarëve të zyrës⁴⁸⁸. Në praktikë kishte ndodhur që mandati të zgjatej, përtej parashikimeve të rregullores, në rastet kur jo larg

⁴⁸³ P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987, f. 55.

⁴⁸⁴ G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, 1980, f. 20-21.

⁴⁸⁵ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 28-29.

⁴⁸⁶ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 8: "L'Assemblea si divide per estrazione a sorte in nove uffici" ("Asambleja ndahet me short në nëntë zyra").

⁴⁸⁷ *Po aty*, Neni 9: "Ogni ufficio nomina alla maggioranza assoluta un presidente, un vicepresidente ed un segretario". ("Çdo zyrë emëron me shumicë absolute një kryetar, një nënkryetar dhe një sekretar").

⁴⁸⁸ *Po aty*, Neni 10: "Ogni due mesi gli uffici saranno a sorte rinnovellati. Si verrà perciò di nuovo alla nomina di un presidente, di un vicepresidente e di un segretario, sempre a maggioranza assoluta". ("Çdo dy muaj zyrat rinovohen me short. Do të vijohet nga e para me zgjedhjen e një kryetari, një nënkryetari e një sekretari gjithnjë me shumicë absolute"); "Per la discussione e deliberazione di ciascun ufficio sarà necessaria la presenza di un numero di deputati non minore di nove". ("Për diskutimet dhe vendimet në çdo zyrë është i nevojshëm një numër deputetësh jo më i vogël se nëntë").

skadencës së tyre koincidonin fundet e sesioneve apo legjislaturave etj. Trafiku i ngarkesës së iniciativës ligjore dhe i shqyrtimit të projektligjeve, orientohej nga Kryesia e Dhomës (*Presidenza della Camera*). Kjo e fundit caktonte rendin sipas së cilit zyrat do të shqyrtonin propozimet e paraqitura. E drejta e Kryesisë për të përcaktuar rendin e punimeve të zyrave nuk ishte një e drejtë ekskluzive. Në raste të caktuara Dhoma e Deputetëve kishte vendosur të ndryshonte rendin sipas nevojave që paraqiteshin dhe karakteristikat e projektligjit nën shqyrtim. Me realizimin/mbylljen e funksionit ekzaminues, ndaj këtyre projektligjeve, zyra në fjalë, vendoste një komisar me shumicën absolute të votuesve (neni 11, paragrafi 2). Funksioni i komisarit ishte relatimi i projektligjit përpara Dhomës. Përgjithësisht parashikimet teorike të nenit në fjalë nuk sillnin pengesa dhe kufizime për deputetët që merrnin mandatin e komisarit, por praktikisht ngarkesa të njëjta në komisione të tjera, e vështirësonin shumë punën e tyre, duke ulur cilësinë apo duke e bërë të pamundur ushtrimin e detyrës. Për këtë arsye, pati propozime të ndryshme, që një kufizim specifik të parashikohej në rregullore lidhur me këtë pikë⁴⁸⁹. Pavarësisht përpjekjeve kufizimi në fjalë, nuk arriti të sanksionohej në rregullore dhe mbeti në vlerësimin deontologjik të çdo deputeti pranimin ose jo i një detyre të shumëfishtë në rastin e zgjedhjes së tij si komisar.

Mbas krijimit të zyrave, kryetari i Dhomës duhet të zgjidhte dhe emëronte menjëherë deputetët e përzgjedhur prej tij në juntën e përhershme të Rregullores së Brendshme (*Giunta permanente per il Regolamento interno*) dhe në atë të Zgjedhjeve (*Giunta delle elezioni*). Kjo do të ishte vendimmarrja e tij e parë mbas zgjedhjes si kryetar. Emërimet duhet t'i komunikoheshin Dhomës.

Junta e parë do të udhëhiqej në punimet e saj nga vetë kryetari. Anëtarë të saj do të ishin 10 deputetë që përzgjidheshin nga ky i fundit. Kjo juntë nuk ishte parashikuar si e përhershme në Rregulloren e parë (1848). Ajo u vendos të ishte e tillë më pas. Junta e dytë⁴⁹⁰ parashikohej të përbëhej nga 30 (tridhjetë) anëtarë, po të përzgjedhur prej kryetarit, të cilët do të ushtronin kolektivisht funksionin e verifikimit të mandateve⁴⁹¹. Në nenin mbyllës të Kapitullit të Dytë (neni 13)⁴⁹², sanksionohej emërimi i tre komisioneve të përhershme dhe

⁴⁸⁹ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 35-38.

⁴⁹⁰ Mbi argumentin, shih edhe: P. Di Muccio, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987, f. 55-56.

⁴⁹¹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 12: "Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera: a) i nomi di dieci deputati da lui scelti a costituire la Giunta permanente per il Regolamento interno che sarà presieduta dal Presidente della Camera; b) i nomi di trenta deputati da lui scelti a costituire la Giunta delle elezioni". ("Kryetari, në mbledhjen pasardhëse të asaj të emërimit njofton Dhomën mbi: a) emrat e dhjetë deputetëve të zgjedhur nga ai në komisionin e përhershëm për rregulloren e brendshme që do të kryesohet nga kryetari i Dhomës; b) emrat e tridhjetë deputetëve të zgjedhur nga ai për të ngritur këshillin e zgjedhjeve").

⁴⁹² *Po aty*, Neni 13: "1. La Camera nomina tre Commissioni permanenti per tutta la Sessione: a) per l'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi, di trentasei membri; b) per le petizioni, di diciotto membri; c) per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, di nove membri". ("1. Dhoma emëron tre komisione permanente për të gjithë sesionin: a) për shqyrtimin e bilancit dhe tabelave përfundimtare të shpenzimeve, i përbërë nga tridhjetë e gjashtë anëtarë; b) për peticionet, i përbërë nga tetëmbëdhjetë anëtarë; c) për shqyrtimin e dekreteve të regjistruara me rezervë nga Gjykata e Llogarive, i përbërë nga nëntë anëtarë").

"2. Per la nomina di queste tre Commissioni ciascun deputato scrive 24 nomi per la Giunta del bilancio, 12 nomi per la Commissione delle petizioni, 6 nomi per la Commissione che esamina i decreti registrati con riserva". ("2. Për emërimin e këtyre tre komisioneve çdo deputet shkruan 24 emra për komisionin e bilancit, 12 emra për komisionin e peticioneve, 6 emra për komisionin që shqyrton dekretet e regjistruara me rezervë").

"3. Si intendono nominati i deputati che a primo scrutinio ottengono maggior numero di voti purché raggiungano l'ottavo dei votanti. Per quelli che non abbiano raggiunto l'ottavo dei votanti, si procede al ballottaggio". ("3. Konsiderohen të emëruar deputetët që në votimin e parë marrin numrin më të madh të votave me kusht që të arrijnë një të tetën e votuesve. Për ata që nuk arrijnë një të tetën kalohet në balotazh").

"4. Nelle elezioni suppletive si vota sempre per i due terzi dei posti vacanti in quanto ciò sia possibile". ("4. Në zgjedhjet plotësuese votohet gjithnjë për dy të tretat e vendeve bosh nëse kjo është e mundur").

"5. La stessa norma sarà seguita per tutte le altre Commissioni speciali che siano direttamente nominate dalla Camera". ("5. I njëjti rregull ndiqet për të gjitha komisionet e tjera speciale që zgjidhen direkt nga Dhoma").

profilet e tyre; mënyra e zgjedhjes së anëtarëve të saj; kuorumi i nevojshëm; komisionet e posaçme dhe ato të parashikuara nga ligje të veçanta. Komisionet e përhershme kanë pasur një evolucion të veçantë, në përmbajtje dhe në formë nga viti 1848 e deri në fundin e periudhës së marrë në studim. Ato iu përshtatën nevojave të Asamblesë duke ndryshuar shpesh përbërje dhe profil. Propozimet për ndryshime, shkrirje dhe formatime të reja të tyre, ishin të ndryshme. Shumë prej tyre u propozuan dhe nuk arritën kurrë të miratohen e shumë u miratuan për të mos pasur një jetë të gjatë. Zgjedhja e tyre bëhej nga Dhoma, me mandat të vlefshëm vetëm për sesionin.

Formatimi i tyre në periudhën të cilës i referohemi ishte:

a) Komisioni për shqyrtimin e bilanceve dhe të llogarive përmbledhëse, i përbërë nga 36 deputetë (*Comissione per l'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi, di trentasei membri*);

b) Komisioni për peticionet i përbërë nga 18 deputetë (*Comissione per le petizioni, di diciotto membri*);

c) Komisioni për shqyrtimin e dekreteve të regjistruara me rezervë nga Kontrolli i Lartë i Shtetit i përbërë nga 9 deputetë (*Comissione per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, di nove membri.*)

Nuk munguan ndër dekada propozimet për t'i zgjedhur komisionet e përhershme nga zyrat dhe jo nga Asambleja e Dhomës, propozime të cilat rezultuan të pakonsideruara.

Një e re e rëndësishme u shpreh në nivel zakonor, duke parashikuar një përfaqësim të proporcionuar të minorancave në këto komisione. Zgjedhjet e anëtarëve të komisioneve parashikoheshin të bëheshin edhe këtu nëpërmjet votimit me skeda. Në këto skeda çdo deputet do të mund të shkruante emrin e 2/3 të totalit të anëtarëve të secilit komision. Pra, 24 emra në skedën e komisionit I°, 12 emra në skedën e komisionit II°, 6 emra në skedën e komisionit III°. Kuorumi i parashikuar përsëri, si për të gjitha zgjedhjet që kishin të bënin me persona, ishte ai i mazhorancës relative dhe balotazhi eventual në rastin kur në zgjedhjet e para nuk dilnin fitues. E njëjta procedurë parashikohej edhe për rastet e vendeve të mbetura “*vakante*” dhe për të gjitha komisionet e tjera të posaçme që zgjidheshin direkt nga Dhoma e Ulët.

“6. La Camera nomina inoltre la Commissione di vigilanza sulla Biblioteca della Camera a norma degli articoli 145 e 146 e le altre Commissioni prescritte da leggi speciali”. (“6. Dhoma emëron dhe komisionin mbikëqyrës mbi bibliotekën e Dhomës sipas neneve 145 dhe 146 si dhe komisionet e parashkruara nga ligje speciale”).

KREU III ATTRIBUTE TË KRYESISË (*ATTRIBUZIONI DELLA PRESIDENZA*)

Kryesia e Dhomës zinte një pozicion qendror në administrimin e aktivitetit të Asamblesë⁴⁹³. Një ndër arsyt kryesore të rishikimit të rregullores së fundit dhe miratimit të Rregullores-1900 kishte qenë pikërisht përforcimi i pozicionit të kryetarit të Dhomës, në funksion të mbarëvajtjes së punimeve. Në këtë drejtim, kryetari ushtronte funksione të shumta për të “*garantuar aspektet funksionale të Dhomës*”. Neni 14 i Rregullores rendiste kompetencat e tij sipas shkallës së rëndësisë që njiheshin në atë periudhë⁴⁹⁴. Këtë e konfirmon fakti që pikërisht në atë periudhë konfliktesh dhe turbullirash politike në Asamble, çështja e rendit të brendshëm ishte kthyer në primare. Pra, jo rastësisht në renditjen e kompetencave të kryetarit, ajo e ushtrimit të rendit të brendshëm vinte e para. Situatat e dhunës që ishin shfaqur gjatë periudhës së *obstruksionizmit* e kishin vënë atë të parën në listë. Në fakt sanksionimet e Rregullores së Re (1 korrik 1900), arritën të shprehen efçente në këtë drejtim që në seancat e para të Legjislaturës së re. Parashikimi në fjalë, i jepte mundësinë kryetarit të përdorte të gjitha instrumentet e mundshme dhe ligjore për të mbajtur të pacenuar rendin në Asamble. E dyta në nivel renditjeje vinte sanksionimi i zbatimit të rregullores. Kryetari ishte organi i parashikuar për zbatimin e rregullores, gjë që sillte për rrjedhojë edhe kompetencën e pashprehur (në këtë nen) të së drejtës së interpretimit të saj. Ai kishte për detyrë ta interpretonte atë çdo herë që bëhej e nevojshme për shkak të paqartësive të mundshme. Këtë kompetencë kryetari e ndante jo rrallë me Asamblenë. Ai kërkonte shpesh mendimin e saj në lidhje me momente të paqarta, në mënyrë që të mund të ushtronte kompetencën e interpretimit në sintoni me vullnetin e Dhomës dhe në koherencë me kontekstin bashkëkohor dhe atë historik. Këtë delegim të së drejtës së tij mund ta bënte për shkak të frymës së përfaqësimit që kryetari mishëronte. Ai ishte në detyrë si shprehje e vullnetit politik të Asamblesë⁴⁹⁵, së cilës në këtë rast i përcillte të drejtën për t’u shprehur në mënyrë direkte mbi interpretimin e rregullores – instrumentit kyç në rregullimin e jetës së brendshme të saj.

Kryetari rezultonte më pas figura kryesore në organizimin dhe shpërndarjen e trafikut të debatit parlamentar. Ai jepte fjalën, shtronte pyetjet, udhëhiqte dhe kontrollonte debatin në mënyrë që të mos dilte jashtë temës për të cilën ishte thirrur. Në dhënien e fjalës ishte i detyruar të respektonte rendin sipas të cilit deputetët ishin regjistruar për të marrë fjalën, sipas parashikimeve të normativës përkatëse⁴⁹⁶. Në ushtrimin e kësaj të drejte kryetari mund të

⁴⁹³ Mbi funksionet e Kryesisë në përgjithësi, shih: V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, f. 28-31.

⁴⁹⁴ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 14: “Il Presidente mantiene l’ordine, fa osservare il Regolamento, concede la facoltà di parlare, dirige e tempera la discussione, pone le questioni, annuncia il risultato delle votazioni, ed e, al bisogno, l’oratore della Camera; sorveglia all’adempimento dei doveri dei Segretari e dei Questori, e provvede al buon andamento dei lavori della Camera”. (“Kryetari mban rregullin, zbaton rregulloren, jep të drejtën e fjalës, drejton dhe moderon diskutimet, bën pyetjet, shpall rezultatin e votimeve dhe është sipas rastit zëdhënësi i Dhomës; mbikëqyr përmbushjen e detyrave nga sekretarët dhe kuestorët, dhe mbarëvajtjen e punimeve të Dhomës”).

⁴⁹⁵ Mbi argumentin shih: G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, 1980, f. 21-25.

⁴⁹⁶ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 77: “1. I deputati che intendono parlare in una discussione debbono farsi iscrivere al banco della Presidenza. Le iscrizioni non potranno essere fatte se non dopo che la Camera avrà posto all’ordine del giorno la proposta intorno alla quale deve versare la discussione. Le iscrizioni debbono essere fatte a favore o contro. I deputati hanno la parola nell’ordine dell’iscrizione alternativamente contro ed a favore”. (“1. Deputetët të cilët kërkojnë të flasin në një diskutim duhet të shkruhen në regjistrin e Kryesisë. Regjistrimet nuk mund të bëhen para se Dhoma të ketë vënë në rendin e ditës propozimin mbi të cilin do të zhvillohet diskutimi. Regjistrimet duhet të jenë në favor ose kundër. Deputetët e marrin fjalën sipas radhës së regjistrimit në formë të alternuar pro ose kundër”).

“2. La presentazione di un ordine del giorno relativo all’argomento in discussione non dà diritto a discorrere dopo dichiarata chiusa la discussione. Però anche dopo dichiarata la chiusura, al proponente di un

përdorte edhe masa përjashtuese⁴⁹⁷ (duke përjashtuar folësin nga debati) nëse e shikonte të arsyeshme, mbas paralajmërimit, në mënyrë që zhvillimi i debatit parlamentar të mos humbiste karakterin e tij funksional dhe kontribuues. Kryetari shpallte rezultatet e votimit dhe kur nevojitej fliste në emër të Dhomës, në përfaqësim të saj.

Në rastin e ushtrimit të kompetencës së fundit, sipas dispozitës së normës, kemi një simetri normative në parashikimin e të dyja Dhomave (Senatit dhe Dhomës së Deputetëve). Parashikime të nenit 14 të rregullores së Dhomës koincidojnë me ato të nenit 2 të Rregullores së Senatit. Në këto nene sanksionohej se, kur Kryetari i Dhomës të flasë në emër të saj, duhet ta bëjë “konform vullnetit të shprehur nga mazhoranca e saj”⁴⁹⁸.

Në mbyllje të nenit në pjesën e dytë të tij, sanksionohej kompetenca e monitorimit të punës/detyrave të sekretarëve dhe kuestorëve, si pjesë e organigramës së Kryesisë. Këta të fundit ishin pjesa administrative, jo politike e saj. Sekretarët duhej të kujdeseshin për redaktimin e procesverbaleve dhe leximin e tyre. Në to duhej të rezultonin të gjithë elementet thelbësore të debatit parlamentar: përlllogaritja e numrit ligjor, kontrollimi i tekstit të projektligjit, deputetët që kishin mbajtur fjalën, propozimet e bëra dhe dokumentet eventuale të përcjella në debat, rezultati i votimeve etj. Ata duhej t’i përmbaheshin gjithashtu afateve për botimin e tyre, duke certifikuar nën përgjegjësinë e tyre vërtetësinë dhe saktësinë e të dhënave dhe materialeve të referuara. Kuestorëve u mbeteshin detyrat me natyrë përgjithësisht administruese dhe menaxhuese. Këta menaxhonin shpenzimet e Dhomës, zhvillonin funksione shërbimi, policore dhe ceremoniale, qëndronin në detyrë deri në zgjedhjen e kryesisë së radhës, në sesionin e ardhshëm, kur emëroheshin zëvendësuesit e tyre (nenet 15-16). Neni i radhës parashikonte se kryesia duhet të menaxhonte nëpërmjet rregulloreve përkatëse, të gjitha shërbimet e brendshme të Dhomës. Funksionet administrative në fjalë, sanksiononin të drejtën e Kryesisë për të “emëruar, promovuar dhe shkarkuar nëpunësit e punësuar në zyrat e sekretarisë, bibliotekës, kuesturës dhe stenografisë”.

Dhoma ishte përgjegjëse për miratimin e numrit të të punësuarve në çdo zyrë të administratës së saj. Koncepti i autonomisë së Dhomave kërkonte që kjo e fundit të vetadministrohej në të gjitha drejtimit për të garantuar funksionimin normal. Administrimi i tyre do të bëhej nëpërmjet rregulloreve të posaçme për çdo dikaster, ndërsa te figura e shefit të çdo zyre identifikoheshin përgjegjësi për mbarëvajtjen e saj⁴⁹⁹. Të punësuarit e rangut më të ulët (portierët, shërbyesit etj.), që nuk bënin pjesë në gamën e nëpunësve zyrtarë të Dhomës,

ordine del giorno sottoscritto o appoggiato da trenta deputati, sarà lecito di svolgerlo quando si sia iscritto prima della chiusura”. (“2. Paraqitja e një rendi të ditës që ka lidhje me argumentin në diskutim nuk jep të drejtën për të diskutuar pasi është mbyllur diskutimi. Por edhe pas deklarimit mbyllur, propozuesit e një rendi të ditës të nënshkruar ose mbështetur nga tridhjetë deputetë, është i lejuar ta paraqesë atë nëse është regjistruar përpara mbylljes”).

⁴⁹⁷ *Po aty*, Neni 82: “Se il Presidente ha richiamato due volte alla questione un oratore che seguita a dilungarsene, può interdirla la parola per il resto della seduta in quella discussione; se l’oratore non si accheta al giudizio del Presidente, la Camera, senza discussione, decide per alzata e seduta”. (“Nëse kryetari i ka tërhequr dy herë vëmendjen një folësi i cili vazhdon në të tijën, mund t’i ndalojë fjalën për kohëzgjatjen e seancës; nëse folësi nuk pajtohet me gjykimin e kryetarit, Dhoma, pa diskutim, voton duke u ngritur ose ulur”).

⁴⁹⁸ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 51.

⁴⁹⁹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 153: “1. La nomina, le promozioni e la destituzione degl’impiegati presso gli uffici di Segreteria, Biblioteca, Questura, Revisione e Stenografia spetta alla Presidenza”. (“1. Emërimi, ngritja në detyrë dhe pushimi i punonjësve të zyrave të sekretarisë, bibliotekës, kuesturës, revizionit dhe stenografisë i takon Kryesisë”).

“2. Una pianta organica, approvata dalla Camera, fissa il numero, la qualità e gli assegnamenti degli impiegati applicati a ciascun ufficio”. (“2. Një diagramë e organikës, e miratuar nga Dhoma, cakton numrin, cilësinë dhe detyrat e punonjësve pranë çdo zyre”).

“3. Regolamenti speciali në determinano le attribuzioni ed i doveri”. (“3. Rregullore speciale përcaktojnë atributet dhe detyrat”).

“4. I capi di ciascun ufficio rispondono del buon andamento del medesimo”. (“4. Krerët e çdonjëres prej zyrave përgjigjen për mbarëvajtjen e tyre”).

parashikoheshin nën varësinë direkte të kuestorëve edhe pse emëroheshin dhe shkarkoheshin nga Kryesia (*Presidenza della Camera*)⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ *Po aty*, Neni 154: “1. Gli uscieri, commessi ed inservienti sono nominati e revocati dalla Presidenza, e rimangono sotto la dipendenza diretta dei Questori”. (“1. Punonjësit e rregullit, të shërbimeve dhe të higjienës emërohen dhe shkarkohen nga Kryesia, dhe janë në varësinë direkte të kuestorëve”).

KREU IV
JUNTA PËR RREGULLOREN E DHOMËS
(GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA)

&

KREU V
JUNTA PËR SHQYRTIMIN E DEKRETEVE TË REGJISTRUARA ME
REZERVË NGA GJYKATA E LLOGARIVE
(GIUNTA PER L'ESAME DEI DECRETI REGISTRATI CON RISERVA
DALLA CORTE DEI CONTI)

Kapitujt IV dhe V përmbanin nga një nen të vetëm në të cilët sanksionoheshin funksionet e juntës së Rregullores së Brendshme të Dhomës (*Giunta për Il Regolamento Della Camera*) dhe të asaj të shqyrtimit të dekretëve të regjistruara me rezervë nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (*Giunta për L'esame Dei Decreti Registrati con Riserva dalla Corte Dei Conti*).

Nën rubrikën e të parit, sanksionohej se funksioni i saj ishte propozimi i ndryshimeve në rregullore, të cilat do të vlerësoheshin si të nevojshme nga eksperiencia, si dhe studimi i çdo propozimi eventual në këtë fushë. Neni paraqitej i zbrazët për nga përmbajtja pasi nuk sillte detaje në mënyrën se si ky funksion do të ushtrohej. Praktika parlamentare ishte më elokumente në këtë drejtim. Iniciativa për ndryshimin e Rregullores së Brendshme, mund të vinte nga dy burime: nga vetë junta dhe nga deputetët. Propozimet e paraqitura përcilleshin përgjithësisht edhe këto sipas dy mënyrave. Ato mund të ishin të përgjithshme ose të detajuara. Në rastin e parë, merrnin emrin e mocionit dhe që t'i përcilleshin juntës, nevojitej votimi i Dhomës. Në rastin e dytë, kur propozimet ishin të detajuara ato përcilleshin menjëherë pranë juntës së përhershme të rregullores. Ndryshimet e pjeshme të Rregullores së Brendshme, propozoheshin për çdo nen dhe votoheshin nen pas neni. Votimi bëhej përgjithësisht me sistemin me ngritje dhe ulje⁵⁰¹. Junta e dytë, ajo e dekretëve të regjistruara me “rezervë” nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, duhej të referonte brenda dy muajve nga komunikimi i çdo dekreti, ndërsa Kryetari i Dhomës duhet ta vendoste relacionin për shqyrtim menjëherë në rendin e ditës, sapo t'i paraqitej (neni 19). Parashikimi lidhej me funksionin inspektues të Kontrollit të Lartë (*Corte Dei Conti*).

⁵⁰¹ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 57-62.

KREU VI MBI VERIFIKIMIN E MANDATEVE (DELLA VERIFICAZIONE DELLE ELEZIONI)

Me formatimin definitiv të organigramës së Dhomës së Ulët, kryetari i saj duhej të informonte Mbretin dhe Senatin për përfundimin e aktivitetit në fjalë⁵⁰². Vetëm mbas këtij momenti mund të procedohej me verifikimin e mandateve. Për këtë qëllim, siç u pa më sipër, ishte sanksionuar formimi i Juntës së Zgjedhjeve (*Giunta delle Elezioni*). Trajtimit të elementeve funksionalë të saj i dedikohej i tërë Kapitulli VI (*Capo VI*). Në të sanksionohej mënyra e zgjedhjes së anëtarëve të saj, procedimi për kontestimin e mandatit/mandateve, kuorumet e votimeve etj.⁵⁰³.

Neni i parë i kapitullit sanksiononte së deputetët e zgjedhur nga Kryetari nuk mund të refuzonin detyrën e ngarkuar⁵⁰⁴. Tani imperativ që karakterizon nenin në fjalë nuk duhet kuptuar si një përgjegjësi e përcjellë përtej çdo limiti logjik. Me fjalën refuzim doktrinën kanë identifikuar në këtë rast dorëheqjen, duke lënë jashtë të gjitha rastet në të cilat pamundësia kushtëzohej për arsye shëndetësore, pamundësi efektive reale etj.

Anulimi (shfuqizimi) i një mandati kërkonte iniciativën paraprake të protestës pranë Dhomës dhe prononcimin “pro” të kësaj të fundit. Për këtë duhej që gjatë procedimit të shqyrtimit të mandatit të vërtetohej shkelja në veprimet elektorale, e pretenduar kjo nëpërmjet aktit të protestës⁵⁰⁵. Aktet e protestës zgjedhore mund të paraqiteshin vetëm nga qytetarët e kolegjit zgjedhor në të cilin ishte dhënë mandati në fjalë ose nga kandidatët konkurrentë për mandatin, të cilët kishin arritur të merrnin vota gjatë zgjedhjeve. Akt-protesta duhej të ishte e firmosur nga personat që e paraqisnin dhe firmat e legalizuara pranë organeve kompetente lokale (njësitë administrative: bashkitë)⁵⁰⁶, pasi vetëm këto të fundit ishin të afta të certifikonin cilësinë e zgjedhësit të zonës. Pavarësisht se në pamje të parë duket se kapaciteti i prezantimit të protestës kufizonte të drejtën e anulimit të mandateve, praktika parlamentare e periudhës shkoi më tej duke proceduar me anulimin e mandateve edhe në mungesë të paraqitjes së një proteste, për parregullsi të certifikuara gjatë shqyrtimit të procesverbaleve zgjedhore (e të sinjalizuara në procesverbalet zgjedhore në formën e protestës) dhe mungesës së elementëve të tjerë personalë që e bënin të papërrputshëm mandatin në fjalë me personin e zgjedhur (mungesa e kritereve të parashikuara nga statuti apo ligji zgjedhor⁵⁰⁷, konflikt interesash, papërrputshmëri për shkak të detyrës⁵⁰⁸ etj.).

⁵⁰² *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 7: “Quando la costituzione della Camera é compiuta, il Presidente ne informa il Re ed il Senato”. (“Kur konstituimi i Dhomës është i kryer, kryetari njofton Mbretin dhe Senatin”).

⁵⁰³ Për më gjerë mbi verifikimin e mandateve në përgjithësi, shih: V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare, Milano*, Società Editrice Libreria, 1910, f. 20-28; V. Miceli, *La verifica dei poteri, Milano*, Società Editrice Libreria, 1897, passim.

⁵⁰⁴ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 20: “I deputati scelti dal Presidente a costituire la Giunta delle elezioni a norma dell’articolo 12 lettera b) non potranno rifiutare”. (“Deputetët e zgjedhur nga Kryetari në përbërje të komisionit të verifikimit të mandateve sipas nenit 12 germa b) nuk mund të refuzojnë”).

⁵⁰⁵ *Po aty*, Neni 21: “Perche un’elezione venga annullata per vizio delle operazioni elettorali bisogna che sia presentata protesta alla Camera, e che sia pronunciato su di questa giudizio favorevole”. (“Që një mandat të anulohet për vese të operacioneve elektorale i duhet paraqitur kërkesë Dhomës, dhe kjo të jetë shprehur në favor të saj”).

⁵⁰⁶ *Po aty*, Neni 22: “Le proteste elettorali debbono esser firmate o da cittadini del collegio, o da candidati che vi ottennero voti; le firme dovranno esser legalizzate dal sindaco del comune dove i firmati hanno domicilio, o del comune dove avvenne l’elezione”. (“Protestat zgjedhore duhet të firmosen ose nga qytetarë të zonës elektorale, ose nga kandidatë që aty kanë marrë vota; firmat duhet të jenë të jenë të legalizuara nga kryetari i komunës në të cilën firmëtarët kanë vendbanimin, ose ai i komunës ku u mbajtën zgjedhjet”).

⁵⁰⁷ *Po aty*, Neni 28: “La Giunta delle elezioni esamina tutti i processi verbali, e qualora riscontri che nell’eleto manchi alcuna delle condizioni richieste dall’articolo 40 dello Statuto e delle qualità richieste dalla legge, ancorche non vi sia protesta, dichiara nulla l’elezione”. (Junta/komisioni i mandateve shqyrton të gjitha

Aktiviteti i Juntës së Zgjedhjeve⁵⁰⁹ parashikohej si i hapur/publik, ndërsa vendimmarrja definitive mbi vlefshmërinë e mandatit i lihej Dhomës e cila vendoste nëpërmjet votës. Kësaj të fundit i përcilleshin konkluzionet e juntës të shoqëruara nga motivimet përkatëse⁵¹⁰.

Në vazhdim identifikohet *iter*-i procedural që ndiqej në rast proteste, kuorumi i kërkuar për votimin e saj dhe saktësime të tjera procedurale: dita, ora dhe vendi në të cilin do të shqyrtohej nga junta mandati i kontestuar/protestuar.

Protestat e paraqitura përcilleshin nga kryetari i Dhomës te junta për shqyrtimin, diskutimin dhe vendimmarrjen përkatëse. Për këtë të fundit parashikohej një kuorum specifik: duhej të ishin të pranishëm, të paktën, 12 deputetë. Në shqyrtimin e procesverbaleve përkatëse mandatit të kontestuar dhe aktiviteteve të tjera të lidhura me të, junta merrte funksione gati gjykuese. Ajo e ushtronte funksionin e saj jo vetëm mbi dokumentacionin e paraqitur por edhe duke thirrur në seanca dëgjimore dhe duke pranuar gjatë zhvillimit të punës së saj të dyja palët, deputetin dhe personat që kishin paraqitur protestën. Këtyre u njihej e drejta të ndërmerrnin të gjitha aktet e vlerësuara prej tyre si të afta për të prodhuar prova dhe për t'u mbrojtur sipas dëshirës. Përveç kësaj junta kishte të drejtë të thërriste *ex officio* dëshmitarë dhe të mblidhte prova të tjera, sipas karakteristikave dhe nevojës që paraqiste rasti (neni 24). Duhet sjellë në vëmendje, në këtë rast, se junta në procedimin më sipër vepronte sipas rregullores së saj të brendshme⁵¹¹. Ajo ishte autonome në vendosjen dhe formatimin e kësaj të fundit (rregullores së brendshme të Juntës së Zgjedhjeve). Gjithnjë në bazë të kompetencave të saj dhe në funksion të profilit hetimor, junta mund të krijonte një komitet prej tre anëtarësh, të cilët mund të hetonin në zonën elektorale mbi çështjen e vlefshmërisë së mandatit. Ky parashikim lihej në vlerësimin e brendshëm të juntës e cila, komitetit në fjalë pas krijimit të tij, i delegonte të gjitha kapacitetet/fuqitë e saj, për t'i përdorur në terren pa asnjë kufizim. Duke u gjykuar komiteti si një organ i deleguar i juntës, ai ishte i aftë të ushtronte të gjitha të drejtat e të parës, në ushtrimin e detyrës, pa asnjë kufizim. Anëtarët e komitetit duhet të ishin pjesëtarë të juntës⁵¹². Që të mund të certifikonte vendimmarrjen e saj junta duhet të miratonte konkluzionet e punimeve me mazhorancë. Gjithnjë nën kornizën e vendimmarrjes dhe kuoromit të kërkuar, statuti bënte një parashikim *a favor legis* në avantazh të deputetit të zgjedhur. Në rast votash të barabarta konfirmohet skualifikim i protestës dhe njohja e vlefshmërisë së mandatit (në favor të deputetit), në konkluzionet e juntës (“*In caso di parità si riterranno per la convalidazione*” neni 26, paragrafi II°). Vendimmarrja e juntës nuk ishte e aftë të kushtëzonte atë të Dhomës, mbi argumentin e vlefshmërisë së mandatit, edhe pse përbënte bazën mbi të cilën do të jepej

procesverbalet, dhe nëse shikon se tek i zgjedhuri mungon ndonjë prej kushteve të kërkuara prej nenit 40 të Statutit dhe cilësive të kërkuara nga ligji, edhe nëse nuk ka pasur protestë/kundërshtim, deklararon nul zgjedhjen”).

⁵⁰⁸ *Po aty*, Neni 29: “Se l’eletto ha un impiego incompatibile con quello di deputato, la Giunta delle elezioni propone l’annullamento dell’elezione di lui; ed essa stessa, finita la verifica delle elezioni riuscite a primo scrutinio, propone alla Camera, se e di quanti tra gli eletti, il cui impiego sia compatibile, debba essere fatto sorteggio”. (“Nëse i zgjedhuri ka një nëpunësi të papajtueshme me atë të deputetit, komisioni për mandatet propozon anulimin e zgjedhjes së tij; dhe ajo vetë, pasi mbaron verifikimin e mandateve në shqyrtimin e parë, i propozon Dhomës, nëse dhe sa, prej të zgjedhurve, nëpunësia e të cilëve është e pajtueshme duhet të hidhet short”).

⁵⁰⁹ Mbi historikun e verifikimit të mandateve dhe natyrën e juntave të zgjedhjeve nga viti 1848 e në vazhdim, shih: M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Tipografia Camera Deputati, 1981, f. 18-24.

⁵¹⁰ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 27: “Le sedute della Giunta saranno pubbliche; le sue conclusioni motivate saranno comunicate alla Camera che delibererà”. (“Mbledhjet e juntës/komisionit do të jenë publike; konkluzionet e motivuara do t’i paraqiten Dhomës e cila merr vendim”).

⁵¹¹ *Po aty*, Neni 30: “Per quanto non é prescritto dal presente Regolamento, la Giunta delle elezioni provvede col proprio regolamento interno”. (“Për çfarë nuk parashikon kjo rregullore, junta/komisioni i mandateve vijon me rregullore të brendshme”).

⁵¹² *Po aty*, Neni 25: “La Giunta può nominare un Comitato inquirente composto di tre membri scelti nel suo seno, con facoltà ancora di trasferirsi sul luogo a fare tutte le indagini necessarie”. (“Junta/komisioni mund të emërojë një komitet hetimi të përbërë nga tre anëtarë të zgjedhur nga gjiri i tij, me mundësinë për të shkuar në vend për të kryer të gjitha hetimet e nevojshme”).

vlerësimi. Vullneti i Dhomës nuk njihte asnjë kufizim në këtë drejtim pasi nuk ekzistonte asnjë normë e shkruar, që të ishte shprehur në këtë drejtim. Në fakt nuk munguan rastet në të cilat Dhoma u shpreh në kontrast me konkluzione të juntës. Kuorumi i nevojshëm për vendimmarrjen e Dhomës në këtë rast ishte ai i zakonshëm i mazhorancës absolute.

KREU VII
MBI Mbledhjet dhe Rregullin në Dhomë e Tribuna
(Delle Sedute e Della Polizia della Camera e Delle Tribune)

Mbas trajtimit të argumenteve më sipër në këtë kapitull, rregullorja kthente edhe një herë vëmendjen në problematikat madhore që kishin shkaktuar miratimin me ngut të saj. Këto ishin problemet e rendit, qetësisë dhe zhvillimit normal të seancave të Asamblesë së Dhomës. Instrumente, në pamje të parë dytësore, që ishin përdorur me një efikasitet të lartë nga opozita për të bllokuar apo sabotuar, nëpërmjet obstrukcionizmit, punimet e Dhomës. Sensibiliteti i lartë mbi argumentin shfaqej me numrin e lartë të neneve të parashikuara për të trajtuar fenomenin dhe nivelin e artikullimit të tyre.

Kapitulli VII përbëhet nga 19 nene, duke qenë kështu i dyti më i gjatë në të gjithë rregulloren e Dhomës. Në funksionin e mbajtjes së rendit, siç u pa edhe më sipër, kryetari i Dhomës, luante një rol kryesor. Parashikimet që ngarkonin mbi të detyra e përgjegjësi në këtë drejtim ishin të shumta. Ato përshkallëzoheshin duke filluar nga zhvillimi normal i seancave, punimeve dhe debatit parlamentar deri në situatat anomale apo atipike, dhe në ato më të rënda në të cilat parashikohej boshatisja e Dhomës së Deputetëve. Kryetari *“hapte dhe mbyllte seancat, shpallte orën e seancës së radhës dhe rendin e ditës që do të publikohej në sallë”*. Dhoma ishte e detyruar të ndiqte rendin e ditës së shpallur: *“nuk pranoheshin diskutime apo votime që nuk përmbaheshin në rendin e ditës, me përjashtim të rasteve të parashikuara nga vetë rregullorja”*(neni 31 dhe 76). Oraret e zhvillimeve të seancave ishin të parapërcaktuara për gjithë sesionin, por nuk mungonin rastet kur për shkak të ngarkesave të veçanta të zgjatëshin përtej tyre. Nga fillimi i punimeve të parlamentit të parë Subalpin e deri në seancat e fundit të periudhës parafashiste oraret ndryshuan shpesh duke u zhvilluar herë pasdite e herë paradite e herë të dyja rastet bashkë. Zakonisht praktika parlamentare kishte krijuar zakone sipas të cilave funksione të caktuara zhvilloheshin vetëm në njërën prej pjesëve të seancave, si p.sh. pyetjet (*interrogazioni*); ato zhvilloheshin përgjithësisht paradite.

Sigurisht që në ushtrimin e kësaj detyre kryetari duhej t'i përshtatej nevojave konkrete që shfaqeshin në Dhomë, rast pas rasti. Rendi i ditës lexohej prej tij kryesisht në fund të seancave, në mënyrë që të informonte Dhomën mbi rendin e punimeve të ditës së ardhshme. Mbi këtë pikë nuk kishte parashikime specifike normative, prandaj mbetej nën gjykimin e kryetarit momenti më i volitshëm për kryerjen e aktit.

Ndërkohë që momenti i leximit të rendit të ditës mbetej i papërcaktuar, e njëjta gjë nuk ndodhte me leximin e procesverbaleve. Ai bëhej në hapjen e çdo seance. Procesverbali përmbante pasqyrimin e punimeve të Dhomës. Por jo çdo akt konsiderohej i tillë. Në procesverbal duhej domosdoshmërisht të pasqyroheshin votimet dhe aktet e Dhomës. Votimi i procesverbalit quhej i realizuar/kryer, në rastin kur nuk kishte vërejtje (*osservazioni*) mbi të. Kjo do të thotë se në mungesë të këtyre të fundit votimi nuk kryhej dhe procesverbali quhej i miratuar heshturazi. Në të kundërt votimi bëhej haptazi, sipas modelit: ngritur dhe ulur. Duke qenë ky një akt rutinë i çdo seance është e kuptueshme pse ishte parashikuar një procedim i tillë. Koha që do të merrte në të kundërt, një votim i detyruar për çdo lexim të procesverbaleve, do të ishte kundërproduktiv. Një parashikim i tillë kishte edhe funksione *anti-obstrukcioniste*. Pavarësisht funksionit të tij rutinë, akti në fjalë ishte i rëndësishëm pasi shënonte momentin në të cilin punimet e seancës konsideroheshin të hapura. Asnjë akt tjetër nuk kishte vlerë juridike, nëse ishte kryer përpara tij. Kjo konfirmohej në përmbajtjen e paragrafit të dytë të nenin 35, ku sanksionohej së “certifikimi i numrit ligjor (i deputetëve të pranishëm) nuk mund të bëhej përpara miratimit të procesverbalit”⁵¹³. Siç shihet, fill mbas miratimit të procesverbalit, në

⁵¹³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900, Neni 35: “1. La Presidenza non é obbligata a verificare se la Camera sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia chiesto da dieci deputati, e la Camera sia per procedere a qualche votazione per alzata e seduta o per divisione”.* (“1. Kryesia nuk ka detyrim të

rendin kronologjik të punimeve vinte kontrollimi i ekzistencës së numrit ligjor për hapjen e seancës dhe vazhdimin e punimeve. Kjo ishte ajo që sanksiononte Statuti Albertin, i cili kërkonte kuorumin e mazhorancës absolute, jo vetëm për votimet por dhe për vlefshmërinë dhe ligjshmërinë e punimeve të Asamblesë nga hapja e saj e deri në mbyllje (“*Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide se la maggioranza assoluta dei loro Membri non è presente*”). Mbi këtë pikë nuk mund të kishte dyshime, parashikimet e Statutit, duheshin mbajtur. Në fakt të gjitha rregulloret e mëparshme, nga ajo e vitit 1900, sanksiononin kontrollin ditor të numrit ligjor, pavarësisht se praktika parlamentare këtë akt e kishte lënë ndërkohë nën urdhrin e kryetarit, i cili e zbatonte përgjithësisht kur kjo kërkohej prej deputetëve. Parashikimi në fjalë u shfaq i papërshtatshëm për temperamentin dhe përgjegjshmërinë institucionale latino-mesdhetare dhe ky sistem filloi të vështirësonte punimet e Dhomës që në hapjen e saj. Propozimet për ndryshime qenë të shumta dhe të ndryshme. Ato përpiqeshin të evitonin përplasjen e hapur me statutin duke tentuar ta anashkalonin atë. Por kjo nuk rezultoi e mundur pasi parashikimet e statutit nuk linin vend për interpretime zgjeruese. Në këtë mënyrë, kapaciteti reformues iu besua praktikës dhe zakoneve parlamentare të cilat arritën me sukses të ekuilibronin nevojat e pjesëmarrjes së ulët me ato të funksionimit të institucionit, deri në momentin kritik të periudhës së bllokimeve të forta obstruksioniste. Rregullorja-1900, nuk e anashkaloi më problemin duke sanksionuar në kontrast/kundërshtim me statutin se “Kryesia nuk ishte më e detyruar të verifikonte ekzistencën e numrin ligjor për votimet, përveç rastit kur kjo kërkohej nga 10 deputetë”. Neni i ri jo vetëm pezullonte vullnetin statutor, por edhe e kufizonte atë vetëm me rastin e “votimeve”. Kuorumi i kërkuar nga statuti nuk ishte më i vlefshëm (në qoftë se kërkohej) për hapjen e seancave dhe vazhdimin e punimeve. Ky ishte një ndër rastet më flagrante që shpallte publikisht natyrën e butë të statutit dhe mundësinë e shfuqizimit të dispozitave të tij prej normativës ligjore apo rregulluese. Debatet mbi kuorumin/numrin e deputetëve të cilët mund të aktivizonin mekanizmin e verifikimit të numrit ligjor qenë të shumta. Herë u pretendua që të dyfishohej e herë që të përgjysmohej. Asnjëra prej tyre nuk arriti të gjej konsensusin e duhur për të ndryshuar numrin e deputetëve potencialisht kërkues⁵¹⁴.

Verifikimi i numrit ligjor bëhej nëpërmjet apelit (*chiama*), i cili kryhej nga kryetari. Kur të pranishmit nuk arrinin numrin ligjor, kryetari shtynte punimet në një orar tjetër të së njëjtës ditë ose i deklaronte të mbyllura punimet kur numri i deputetëve ishte i tillë që nuk lejonte hamendësime për arritjen e kuoromit të kërkuar brenda ditës. Punimet e radhës do të hapeshin ditën e parë të vlefshme, në të njëjtin orar të caktuar për seancën e shtyrë. Kjo nuk do të thotë se në mbledhjen e parë të parashikuar kryetari duhej të vazhdonte detyrimisht me verifikimin e numrit ligjor. Për më tepër praktika e bazuar mbi interpretimin e zgjeruar, tregoi se në mbledhjen e radhës mund të vazhdonin punimet e lëna përgjysmë në seancën e ndërprerë, për mungesë të numrit ligjor, edhe atëherë kur në seancën e re nuk bëhej verifikimi i këtij numri, pasi nuk ishte kërkuar. Neni 36 i pasur në përmbajtje dhe revolucionar në parashikime kishte një të metë: nuk shprehte në mënyrë të qartë vazhdimësinë e tij logjike me nenin pararendës⁵¹⁵.

verifikojë nëse Dhoma e ka ose jo numrin legal për të marrë vendime, përveçse kur kërkohet nga dhjetë deputetë, dhe Dhoma është bërë gati për të votuar me ulje ose ngritje, ose me ndarje”).

“2. Non potrà essere chiesta la verificaione del numero legale prima dell’approvazione del processo verbale, in occasione di votazioni che si debbano fare per alzata e seduta per espressa disposizione del Regolamento (art. 32, 37, 40, 41, 80, 82, 85, 94 e 98)”. (“2. Nuk mund të kërkohet verifikimi i numrit ligjor/legal para aprovimit të procesverbalit, as në rastet e votimit që duhet të bëhen me ulje ose ngritje sipas dispozitave të shprehura të rregullores (nenet 32, 37, 40, 41, 80, 82, 85, 94, dhe 98)”).

⁵¹⁴ Për më tepër, shih: U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 135-138.

⁵¹⁵ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 36: “1. Per verificare se la Camera é in numero legale, il Presidente ordina la chiama; i nomi degli assenti che non siano in congedo regolare saranno iscritti nel giornale ufficiale”. (“1. Për të verifikuar nëse Dhoma e ka numrin legal, kryetari urdhëron apelin; emrat e atyre që mungojnë dhe nuk janë me leje të rregullt shkruhen në gazetën zyrtare”).

Duke qëndruar në temën e numrit ligjor dhe të mungesave të deputetëve gjatë zhvillimit të punimeve, duhet shtuar se edhe parlamenti italian i kohës (së cilës i referohemi), si të gjithë homologët e tij pararendës apo bashkëkohorë vuante në mënyrë konstante çështjen e pranisë efektive të deputetëve të tij gjatë punimeve. Ekuilibri i nevojshëm për të garantuar zhvillimin e punimeve edhe në praninë e një numri të ulët deputetësh, ishte vështirësisht i realizueshëm. Gjatë dekadave u prezantuan projektligje të shumta e ndryshime rregulloresh, por asnjëra nuk arriti të godasë thelbin e problematikës e për këtë arsye shpesh nuk u morën as në konsideratë. Në pamundësi të zhdukjes së fenomenit abuzues, të gjitha forcat u përqendruan në përpjekjen që situatat e paraqitura të mos shkaktonin ndërprerjen e punimeve të Parlamentit. Në këtë këndvështrim mund të thuhet se parashikimet e Rregullores së re - 1900 ishin domethënëse në krahasim me pararendëset e saj. Ajo shprehej se deputetët nuk mund të mungonin pa leje dhe se lajmërimi i lejeve të dhëna do të shpallej në sallë nëpërmjet publikimit të shënimit përkatës. Kërkesa e lejes quhej e miratuar nëse nuk do të kishte kundërshtime në momentin e lajmërimit të tyre. Kjo e fundit ishte detyrë në ngarkim të kryetarit i cili duhej t'i lexonte përpara Dhomës në fillimin e çdo seance. Praktika parlamentare, në mungesë të parashikimeve normative, kërkonte që kërkesa për leje, të ishte e shkruar dhe e drejtuar personalisht nga deputeti në Kryesi. Parashikimi në fjalë qëndronte në heshtje mbi motivet për të cilat kërkesa mund të pranohej dhe kohëzgjatjen e saj. Kur gjatë leximit paraqiteshin kundërshtime, kjo e detyronte Dhomën të votonte mbi rastin specifik të kërkesës së lejes së kontestuar, nëpërmjet sistemit të votimit me ngritje-ulje dhe pa diskutim. Shuma e lejeve që mund të jepeshin kishin për limit 1/5 e numrit total të deputetëve të zgjedhur (neni 37). Ky parashikim vinte gjithnjë në ndihmë të kuorumit të nevojshëm për zhvillimin normal të punimeve.

Në pjesën e dytë të kapitullit (nenet 39-49) figura e kryetarit bëhej edhe më qendrore se në të parën. Kjo për shkak të rritjes së përshkallëzimit të parashikimeve të situatave anormale, që mund të paraqiteshin në gjirin e Dhomës. Situata e rendit të brendshëm të Dhomës kishte ardhur duke u përkeqësuar në dekadën e fundit të shekullit XIX, deri në shturjen e tij totale gjatë periudhës të obstruksionizmit. Në fillim nevoja e masave disiplinore të forta, në Dhomën e Ulët, nuk ishte ndjerë për faktin së rrymat politike në gjirin e borgjezisë nuk kishin arritur të piqnin ende forcën e nevojshme për të krijuar antagonizmin karakteristik politik. Në dekadën në fjalë ky antagonizëm kushtëzoi nevojën e rregullave disiplinore deri sa me obstruksionizmin njohu shkallën më të lartë. Siç u tha edhe më sipër, figura kyçe mbi të cilën u përqendruan këto funksione disiplinore të fuqizuara/shtuara, ishte kryetari i Dhomës. Ai u vesh me kompetenca të shumta në këtë fushë, në mënyrë që të zhblokonte situatat konfliktuale që krijoheshin jashtë debatit parlamentar. Pushteti i tij disiplinor u theksua dukshëm. Duke i parë më nga afër dhe në detaje këto kompetenca, mund të vëmë re se në mbështetje ekstreme të funksionit të dhënies së fjalës, që ishte prerogativë e kryetarit, sanksionohej se “Askush nuk mund të fliste pa lejen e kryetarit” (“*Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente – neni 39*”). Parashikimi

“2. I deputati che non hanno ancora prestato giuramento o che sono in congedo, ovvero sono assenti per incarico avuto dalla Camera, non saranno computati per fissare il numero legale”. (“2. Deputetët që akoma nuk kanë bërë betimin ose janë me leje, ose nuk janë të pranishëm të ngarkuar me detyrë prej Dhomës nuk llogariten në lidhje me numrin legal”).

“3. Se la Camera non é in numero il Presidente potrà rinviare la seduta ad altra ora dello stesso giorno con un intervallo di tempo non minore di un'ora, oppure scioglierla, e in quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata senz'altro per il prossimo giorno non festivo all'ora medesima del giorno prima, oppure anche per il giorno festivo quando la Camera abbia già prima deliberato di tenere seduta”. (“3. Nëse Dhoma nuk e ka numrin e duhur, Kryetari mund ta shtyjë mbledhjen në një orë të mëvonshme të së njëjtës ditë për një interval kohe jo më të vogël se një orë ose ta mbyllë mbledhjen, rast në të cilin Dhoma konsiderohet e thirrur patjetër për ditën pasardhëse jo festive në të njëjtën orë të një dite më parë, ose dhe në ditën festive kur Dhoma e ka vendosur që më parë për t'u mbledhur”).

“4. La mancanza del numero legale in una seduta non determina alcuna presunzione di mancanza del numero legale nella seduta successiva o dopo la ripresa della seduta ai termini del precedente comma”. (“4. Mungesa e numrit legal në një mbledhje nuk prezumon mungesën e numrit legal në mbledhjen e ardhshme, ose në vazhdimin e të njëjtës mbledhje sa u tha në paragrafin më sipër”).

nuk shkonte më tej, për të treguar se cilat ishin masat për shkelësit e tij, por ajo që dihet tashmë botërisht, pasi gjerësisht ishte përdorur në asamblatë e mbarë botës, është se “të paftuarit” nuk linin gjurmë në verbalet dhe procesverbalet e regjistruara e nganjëherë as në memot private të parlamentarëve. Funkzioni disiplinor i kryetarit ushtrohej edhe nëpërmjet thirrjes/tërheqjes së vëmendjes, ndaj deputetëve. Kjo kompetencë e lënë në tërësi nën vlerësimin e tij personal mund të përdorej kur deputetët prishnin rendin apo përdornin fjalë të papërshtatshme. Gama e veprave që vlerësoheshin si prishëse të rendit ishte e gjerë, por ndër më klasiket dalloheshin: shkeljet e lehta të parashikuara nga rregullorja e brendshme, ndërprerjet e fjalës, shkeljet me natyrë deontologjike etj. Deputetit të cilit i ishte tërhequr vëmendja i njihej e drejta e replikës nëse dëshironte të shpjegohej (neni 40). Në rastin kur deputeti vendoste të replikonte edhe mbas dhënies së shpjegimeve prej tij, kryetari ftone Asamblenë të shprehej me votë, pa diskutim parlamentar, për të mbajtur apo jo vërejtjen e dhënë, në mënyrë që të mund të shënohej në procesverbal. Vërejtja e parë merrte rëndësi pasi ishte kusht paraprak për dhënien e së dytës, pas së cilës parashikoheshin sanksione më të rënda: përjashtimi nga pjesëmarrja e seancës në zhvillim dhe në raste më të rënda akoma “censurën”. Dy sanksionet e fundit kërkonin vendimmarrjen/votën e Dhomës, pa diskutim parlamentar, mbas propozimit të kryetarit. Ndërkohë që përjashtimi nga seanca i shtrinte efektet e saj vetëm mbi këtë të fundit, censura ishte një masë disiplinore që e privonte deputetin nga pjesëmarrja në parlament për një hark kohor më të gjatë, nga 2-8 ditë dhe shoqërohej me përjashtimin e tij të menjëhershëm mbas konfirmimit të masës nga Asambleja, me votim pa diskutim parlamentar, përsëri. Në të dyja rastet deputetit/deputetëve i njihej e drejta e replikës me anë të së cilës mund të mbrohej, duke dhënë shpjegimet e tij. E drejta e replikës dhe e mbrojtjes njëkohësisht ishte një e re që sillte Rregullorja-1900. Këto masa disiplinore privuese/mohuese, “mund të propozoheshin nga kryetari edhe mbas tërheqjes së parë të vëmendjes”, por kusht paraprak për një propozim të tillë ishte kryerja e veprimeve më të rënda se ato të parashikuara për vërejtjen. Të tilla ishin trazirat (*disordini*), rebelimi/thyerjet e forta të rendit nëpërmjet dhunës (*tumulto*), ose fyerjet. Në lidhje me këtë të fundit nuk saktësohej nëse fyerjet vlerësoheshin si të rënda kur adresoheshin ndaj Asamblesë ose deputetëve apo nëse ishin të tilla edhe kur drejtoheshin ndaj personave të tretë ose ishin të pa adresuara. Mungesa e këtij klasifikimi e bënte aktin të vlefshëm në mënyrë të pakufizuar, ndaj të gjithëve. Përshkallëzimi i rezistencës eventuale/kundërshtimit potencial të deputetit (ose deputetëve), rriste nivelin e reagimit në parashikimet normative të të njëjtit nen. Mbas masës së konfirmuar nga Asambleja nëpërmjet votës, që konfirmonte largimin e tij nga seanca, në qoftë se ky i fundit nuk bindej, kryetari i njihej e drejta të pezullonte seancën në mënyrë që kuestorët të mund të zbatonin vullnetin e Asamblesë. Nëse do ta shihte të arsyeshme, për shkak të natyrës së veçantë të funksionit të deputetit dhe në përshtatje të rastit, kryetari mund t’u jepte direktivat e nevojshme kuestorëve për zbatimin e kësaj detyre. Si masë finale ndaj mungesës së sensibilitetit të deputetit/deputetëve, lidhur me vendimin e Dhomës, ishte sanksionuar ajo e dyfishimit të periudhës kohore të përjashtimit, nëse do të përpiquej të hynte në Asamble përpara përfundimit të afatit të përcaktuar. Në fakt aksesin në sallën e Asamblesë ishte i kufizuar vetëm për anëtarët e saj⁵¹⁶. Kjo masë ndëshkimore ishte propozuar të ishte e vlefshme edhe për rastin kur deputeti nuk pranonte të linte me iniciativën e tij (vullnetarisht) Asamblenë, mbas masës së dhënë (paragrafi 2, neni 41), por në versionin final të rregullores, ky variant nuk kaloi.

Përtej amplifikimit të funksioneve disiplinore të kryetarit, për sa thamë më sipër, rreth këtij të fundit gravitonin kompetenca të tjera që shprehnin thelbin e autonomisë së pushtetit legjislativ. Një ndër këto ishin edhe kompetencat/ funksionet policore. Funksionet drejtuese policore që duhej të ushtroheshin brenda ambienteve të Dhomës ishin kompetencë ekskluzive e

⁵¹⁶ *Po aty*, Neni 44: “Nessuna persona estranea alla Camera può, sotto verun pretesto, introdursi nella sala ove siedono i suoi membri”. (“Asnjë person i huaj ndaj Dhomës, për asnjë arsye nuk mund të hyjë në sallën ku mbledhen anëtarët e saj”).

tij⁵¹⁷. Ato ushtroheshin gjithnjë në emër të Dhomës nga përfaqësuesi i saj më i lartë: kryetari. Ai udhëhiqte nëpërmjet urdhrave të tij, trupën e rojeve të shërbimit, në ushtrimin e funksioneve policore. Asnjë forcë tjetër e rendit publik nuk mund të hynte, për asnjë arsye në ambientet e Dhomës së Deputetëve pa autorizimin e kryetarit. Kjo do të ishte e mundur vetëm në rastet kur Asambleja kishte pezulluar apo ndërprerë punimet e saj, gjithnjë me kufizimet e parashikuara për rastet që hynin në fushën penale.

Në rastet ekstreme të rebelimit/thyerjeve të forta të rendit nëpërmjet dhunës simbolike (*tumulto*), Kryetari duhej të ndërpriste debatin parlamentar dhe në qoftë se rebelimi vazhdonte duhej të pezullonte apo ndërpriste seancën në varësi të shkallës së thyerjes së rendit. Seanca e ndërprerë do të vazhdonte në ditën e parë të vlefshme sipas parashikimeve të rregullores. Neni në fjalë⁵¹⁸, kishte trashëguar nga Rregullorja e parë - 1848, një simbolizëm të veçantë. Në të parashikohej se në rastin kur në Dhomë kishte "*tumulto*", kryetari mbulonte kokën (presupozohej me kapelën e tij) dhe mbas këtij gjesti duhej të ndërpritej çdo diskutim. Veprimi simbolik i referohet një periudhe (fillimet e parlamentit) në të cilën ende nuk kishin nisur të shfaqeshin kontraste/konflikte të tilla që të mund ta shfaqnin atë si anakronike. Eleganca e gjestit në fjalë, në situata gati ekstreme apo ekstreme, si ato që njohu Dhoma në dekadën e fundit të shekullit XIX, rezultonte pothuajse jashtë kontekstit. Ushtrimi i funksioneve të ruajtjes së rendit shtrihej edhe në lidhje me vizitorët, të cilët, në vendet e tyre të përcaktuara duhet të mbanin qetësi pa dhënë shenja në favor apo kundër diskutimeve gjatë të cilave merrnin pjesë. Prania e një roje (*usciera*) pranë tyre, ishte parashikuar që të garantonte zbatimin e rregullores dhe ushtrimin e urdhrave të kryetarit në çdo rast. Në rastin kur evidentoheshin fyerje ndaj Asamblesë apo deputetëve, për autorin e aktit parashikohej arrestimi i menjëhershëm dhe shoqërimi i tij përpara organeve të drejtësisë⁵¹⁹.

Siç pamë, pjesa më e madhe e neneve të këtij kapitulli ose pjesë të tyre, ishin prurje të reja të Rregullores-1900. Kjo, në përgjigje të gjendjes së jashtëzakonshme që u krijua në nivelin e rendit të brendshëm të Dhomës, gjatë trazirave obstruksioniste që ekstremiti i majtë dhe e majta shkaktuan.

⁵¹⁷ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 43: "1. La polizia della Camera spetta a se stessa, ed é esercitata in suo nome dal Presidente, che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari". ("1. Rregulli në Dhomë i përket asaj vetë, dhe ushtrohet në emër të saj nga Kryetari, i cili u jep rojeve të shërbimit urdhrat e nevojshme").

"2. La forza pubblica non può entrare nell'Aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta". ("2. Forcat e rendit publik nuk mund të hyjnë në sallë përveçse me urdher të kryetarit dhe pasi të jetë pezulluar ose mbyllur mbledhja").

⁵¹⁸ *Po aty*, Neni 42: "Qualora sorga tumulto nella Camera, il Presidente si copre il capo; allora deve cessare ogni discussione. se il tumulto continua, il Presidente sospende la seduta per un dato tempo, o, secondo l'opportunità, la scioglie. In quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata, senz'altro, per il prossimo giorno non festivo, all'ora medesima del giorno prima, oppure anche per il giorno festivo quando la Camera abbia già prima deliberato di tenere seduta". ("Sa herë që ka amulli në Dhomë, Kryetari mbulon kokën; atëherë duhet të pushojë çdo diskutim. Nëse amullia vazhdon, Kryetari pezullon mbledhjen për një kohë të caktuar, ose, sipas rastit e mbyll. Në këtë rast të fundit Dhoma konsiderohet e thirrur, patjetër, në ditën pasardhëse jo festive në të njëjtën orë si një ditë më parë, ose dhe në ditën festive kur Dhoma e ka vendosur që më parë për t'u mbledhur").

⁵¹⁹ *Po aty*, Neni 49: "In caso di oltraggio fatto alla Camera o a qualunque dei suoi membri, il colpevole sarà immediatamente arrestato e tradotto davanti all'autorità competente". ("Në rast të fyerjes së rëndë të bërë Dhomës ose kujt do prej anëtarëve të saj, fajtori arrestohet menjëherë dhe dërgohet para autoriteteve përkatëse").

KREU VIII
PARAQITJA DHE SHPËRNDARJA E PROJEKTLIGJEVE DHE
PROPOZIMEVE TË INICIATIVËS PARLAMENTARE
(PRESENTAZIONE E DISTRIBUZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE
E DELLE PROPOSTE D'INIZIATIVA PARLAMENTARE)

Me mbylljen e çështjeve të formatimit të organeve të Dhomës dhe problematikave përkatëse rendit të brendshëm, që do të garantonin ushtrimin e qetë të funksioneve parlamentare, Rregullorja-1900 kalonte në parashikimet normative të lidhura me produktin e saj legjislativ, duke filluar me aktet e që i përkisnin iniciativës ligjore. Kapitulli VIII trajtonte temat e iniciativës ligjore *endoparlamenta-re* dhe *ekzoparlamentare*, *iteri-n* procedural përkatës etj.

Për faktin që iniciativa ligjore ishte një atribut, si i brendshëm i Dhomës dhe Senatit, ashtu edhe i jashtëm i Ekzekutivit, rregullorja mbi këtë argument u përpoq të unifikonte sjelljen pavarësisht prejardhjes së iniciativës, për sa kjo ishte e mundur. Subjektet institucionale të afta për të ndërmarrë iniciativën ligjore (qeveria, Senati dhe Dhoma e Deputetëve) u jepnin të drejtën, për rrjedhojë, anëtarëve të tyre të aktivizoheshin në këtë të drejtë sipas rasteve dhe procedurave të parashikuara. Neni hapës i kapitullit parashikonte se projektligjet (*disegni di legge*) e paraqitura nën titullin e iniciativës ligjore, shpërndaheshin në kohën më të parë (*sono distribuiti nel più breve termine possibile*). Shpërndarja certifikohet në rendin e ditës, duke u pasqyruar për rrjedhojë edhe në procesverbal. Menjëherë në hapje të argumentit në paragrafin e dytë të nenit⁵²⁰, parashikohet një diskriminim procedural në lidhje me propozimet (projektligjet) e qeverisë. Këto të fundit në qoftë se nuk shpërndaheshin brenda 5 ditëve nga paraqitja e tyre duhej të riparaqiteshin përsëri. Asgjë më tepër nuk thoshte neni në fjalë për rastet kur kjo nuk ndodhte as në paraqitjen e dytë, duke i lënë praktikës parlamentare kompetencën për ta zgjidhur sipas të drejtës së brendshme zakonore. Duhet mbajtur parasysh se në kohë të tjera, mund të kishte krijuar incidente procedurale të nivelit kushtetues pasi statuti i kishte njohur qeverisë, *in primis*, funksionin e iniciativës ligjore. Për këtë arsye vakuumi që neni krijonte në këtë pikë, nuk mund t'i lihej vetëm praktikës parlamentare.

Cilido që të ishte subjekti institucional aktiv në paraqitje e iniciativës ligjore (qeveria apo parlamenti), në aktin e prezantimit dhe mbasi ky të ishte marrë në konsideratë (vlerësuar paraprakisht), mund të kërkonte që propozimi të shpallej urgjent ose tepër urgjent (*urgentissimo*)⁵²¹. Kërkesa për shpalljen e iniciativës ligjore si urgjente mund të firmosej nga

⁵²⁰ *Po aty*, Neni 50: “1. I disegni di legge presentati alla Camera sia dai ministri, in nome del Re, o per trasmissione dal Senato, sia dai deputati, previa autorizzazione ai termini degli articoli 132-134, sono distribuiti nel più breve termine possibile. Della distribuzione eseguita é data notizia in calce all’ordine del giorno della tornata successiva”. (“1. Projektligjet e paraqitura në dhomë si nga ministrat, në emër të Mbretit, të kaluara nga Senati, ose qoftë nga deputetët, të autorizuar nga nenet 132-134, shpërndahen në kohën më të shkurtër të mundshme. Mbi shpërndarjen e bërë jepet lajmi në fund të rendit të ditës për mbledhjen e ardhshme”).

“2. Qualora la distribuzione dei progetti del Governo non sia fatta entro cinque giorni dalla presentazione, questa dovrà rinnovarsi”. (“2. Kur shpërndarja e projektligjeve të qeverisë nuk bëhet brenda pesë ditëve nga paraqitja, kjo duhet të ribëhet”).

⁵²¹ *Po aty*, Neni 54: “1. Il ministro nell’atto di presentazione di un progetto di legge, o il deputato proponente dopo la presa in considerazione, può chiedere che sia dichiarato urgente o urgentissimo”. (“1. Ministri gjatë paraqitjes së një projektligji, ose deputeti propozues pas marrjes në konsideratë, munt të kërkojë deklarin urgjent ose shumë urgjent”).

“2. La domanda che sia dichiarato urgente può anche esser fatto in iscritto da dieci deputati; e che sia dichiarato urgentissimo da venti”. (“2. Kërkesa për deklarin urgjent mund edhe të bëhet më shkrim prej dhjetë deputetëve; për deklarin shumë urgjent nga njëzet”).

“3. Nel caso della dichiarazione d’urgenza tutti i termini indicati negli articoli 50, 56, 60, 61, 63, 65, 90, sono ridotti di una metà; nel caso della dichiarazione d’urgenza massima, le tre letture possono esser fatte a minori intervalli o in un giorno solo, secondo chiedono i proponenti”. (“3. Në rast të deklarin urgjent të gjitha afatet e treguara në nenet 50, 56, 60, 61, 63, 65, 90 reduktohen me gjysmën tyre; në rast të deklarin të urgjencës

10 deputetë, ndërsa si tepër urgjente nga 20. Parashikimi nuk e përcillte si kusht praninë e firmave të deputetëve, por me sa duket ky akt mund të certifikonte paraprakisht situatën në fjalë. Pavarësisht se kërkesa duhej bërë në momentin e prezantimit të iniciativës, praktika parlamentare njohu edhe raste kur ajo u bë më pas, pa humbur vlerën e saj. Kur urgjenca shpallej dhe certifikohet, të gjitha afatet kohore procedurale përgjysmoheshin, ndërsa në rastin e shpalljes së iniciativës si tepër urgjente (*urgentissima*), në formë përjashtuese, leximi i trefishtë mund të bëhej në një kohë më të shkurtër ose edhe brenda ditës. Leximi i trefishtë brenda të njëjtës seancë njihte një kufizim. Ai nuk mund të zhvillohej në këtë mënyrë kur 30 deputetë dilnin kundër. Mënyra e votimit po ashtu ishte e ndryshme në rastet e urgjencës (së pranuar). Votimi njihte një përshkallëzim që shkonte nga mënyra normale e procedimit në atë të votimi të fshehtë, në varësi të asaj që kërkohej nga propozuesit për arsye të urgjencës. Në qoftë se kërkohej shkurtimi i afateve kohore procedurale, për më shumë se 1/2, votimi duhej bërë gjithnjë i fshehtë dhe nuk do të quhej i aprovuar në qoftë se nuk merrte 2/3 e votave të pjesëmarrësve (mazhorancë e kualifikuar/cilësuar). Këto mekanizma ekuilibri përdorshin për të mos lejuar që një çështje e vlerësuar si urgjente të nxirrte sistemin jashtë kontrolli. Ato vendosnin parametra frenimi për rastet e revanshit, në momente potenciale paqartësie politike apo situatash konfuze, nëpër të cilat institucioni mund të kalonte përgjatë ngjarjeve të veçanta dhe të paparashikueshme.

Mbas futjes së sistemit procedural të leximit të trefishtë (modeli anglez) përkrah atij të leximit në zyra (sistemi francez)⁵²², iniciatorit/iniciatorëve i/u njihej e drejta të kërkonin procedimin, për shqyrtimin e projektligjit të tyre, sipas njërit apo tjetrit model. Vendimmarrja mbi modelin që do të përdorej në rastin konkret i takonte Dhomës e cila shprehej me votë, mbi propozimin, pasi të kishte dëgjuar një mbështetës dhe një kundërshtar të modelit të kërkuar, nga propozuesi/ propozuesit e iniciativës ligjore⁵²³. Me kryerjen e votimit dhe përcaktimin e modelit që do të ndiqej për vlerësimin e projektligjit, ky i fundit i aprovuar tashmë i kalohej Senatit. Mbas vlerësimit dhe votimit të këtij i kthehej përsëri Dhomës, ku do të procedohej sipas të njëjtës mënyrë që ishte ndjekur në diskutimin e parë. Dhoma edhe këtë herë mund të vendoste me votë, që projektligji t'i kalonte përsëri të njëjtit komision që e kishte ekzaminuar herën e parë. Paragrafi i fundit i nenit saktësonte se kur diskutimi i parë i projektligjit kishte kaluar nëpërmjet procedimit të leximit të trefishtë, Dhoma mund të shprehej me votë, në mënyrë që të ribëhej vetëm leximi i fundit (i treti)⁵²⁴. Kjo sigurisht, për çështje të ekonomizimit të kohës së punimeve të Dhomës, që në të kaluarën kishte njohur një artikullim dhe

maksimale, tre leximet mund të kryhen në intervale më të vogla ose brenda një dite, sipas kërkesës së propozuesit”).

“4. In quest’ultimo caso non si applicano le disposizioni del I° comma dell’articolo 65 e del I° comma dell’articolo 90”. (“4. Në rastin e fundit nuk aplikohen dispozitat e paragrafit të parë të nenit 65 e të paragrafit të parë të nenit 90”).

⁵²² Për më tepër, shih: U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 177-179.

⁵²³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 51: “1. Il Governo nel presentare il disegno di legge, e il deputato proponente dopo la presa in considerazione, chiederà alla Camera che voglia seguire il procedimento delle tre letture, o quello degli Uffici”. (“1. Qeveria kur paraqet projektligje, dhe deputeti propozues pas marrjes në konsideratë, i kërkon Dhomës se dëshiron të ndjekë ecurinë e tre leximeve, ose atë të Zyrave”).

“2. La Camera delibera sulla proposta, dopo udito un oratore pro e uno contro”. (“2. Dhoma vendos mbi propozimin pasi ka dëgjuar një folës pro dhe një kundër”).

⁵²⁴ *Po aty*, Neni 52: “1. I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato, seguiranno il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera”. (“1. Projektligjet e aprovuara nga Dhoma dhe të rikthyer nga Senati, ndjekin procedurën e adoptuar në diskutimin e tyre të parë në Dhomë”).

“2. Questa può deliberare che siano rimandati alla stessa Commissione, che li ha già esaminati”. (“2. Kjo mund të marrë vendim për t’i ridërguar në të njëjtin komision i cili i ka shqyrtuar më parë”).

“3. Quando nella prima discussione fosse stato seguito, per il progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera può deliberare che si rinnovi solo la terza lettura”. (“3. Kur në diskutimin e parë ka qenë i kryer, për projektligjin e rikthyer, procedura e të tre leximeve, Dhoma mund të vendosë për të rinovuar vetëm leximin e tretë”).

duplikim/përsëritje të tepërt të mekanizmave verifikues të vullnetit të saj të brendshëm. E njëjta logjikë qëndronte në thelbin e përmbajtjes së nenit 53, i cili shprehej se një iniciativë ligjore (propozim, projektligj) e rrëzuar një herë nga Dhoma nuk mund të paraqitej përsëri brenda të njëjtit sesion. Ky parashikim buronte në mënyrë simetrike direkt nga statuti, pasi në nenin 56 të tij sanksionohej e njëjta përmbajtje deri në detaje. Për të njëjtën arsye parashikimi ishte huazuar edhe nga neni 86 i Rregullores së Senatit.

Me marrjen në konsideratë të iniciativës ligjore dhe votimin e Dhomës mbi mënyrën se si do të vlerësohej projektligji, fillonte *iter*-i i brendshëm procedural për shqyrtimin e tij. Siç thamë më sipër, dy ishin rrugët që mund të ndiqeshin: procedimi me leximin e trefishtë dhe procedimi me zyra.

KREU IX PROCEDURA E TRE LEXIMEVE (PROCEDIMENTO DELLE TRE LETTURE)

Shqyrtimi i projektligjit nëpërmjet procedurës së leximit të trefishtë, ashtu si lë të kuptojë edhe vetë emri, parashikonte një *iter* procedural të përbërë nga tri faza. Ky model procedimi nuk ishte parashikuar nga statuti. Për këtë arsye rregullorja u përpoq, në formulimin e saj të ishte sa më e detajuar dhe e qartë, në mënyrë që të mos linte vend për interpretime të padëshiruara, për më tepër kur nuk munguan, në atë kohë, as akuzat për antikushtetutshmërinë e kësaj procedure. Ajo i dedikoi dyfishin e normave (nenet 56-65), kësaj procedure, po ta krahasojmë me procedurën tjetër konkurrense (procedimi me zyra, nenet 66-69).

Në fazën e parë bëhej një lexim publik i projektligjit. Dhoma mbasi kishte votuar për këtë procedurë, vendoste seancën në të cilën do të zhvillohej faza e parë e tij. Seanca duhet të caktohej jo më afër se tetë ditë nga lajmi i shpërndarjes së projektligjit⁵²⁵.

Faza e parë (leximi i parë) hapej nga personi/personat propozues të iniciativës ligjore (deputetë ose ministra). Ai prezantonte gojarisht “dispozitat e projektligjit dhe motivet” që qëndronin në bazë të tij. Thelbi i leximit të parë ishte një diskutim i përgjithshëm mbi projektligjin, në mënyrë që të ekspozohej përmbajtja e tij dhe qëllimi që shtynte autorët në një sipërmarrje të tillë ligjore. Pavarësisht këtij karakteri prezantues të përgjithshëm, autori/autorët propozues mundet/n gjithnjë t’i kërkonin Dhomës ta paraqisnin çdo pjesë apo titull (kapitull) të projektligjit, në mënyrë të ndarë që të mund t’i diskutonin veçmas. Dhoma mbasi dëgjonte një deputet “pro” dhe një “kundër”, vendoste me votë (neni 57).

Leximi i parë (faza e parë) mbyllej me pyetjen që kryetari i drejtonte Dhomës, në të cilën i kërkonte të shprehej nëse dëshironte apo jo të kalonte në fazën e dytë, e quajtur leximi i dytë në seancë publike.

Me votat pro të Dhomës hapej faza e leximit të dytë. Në këtë fazë projektligji i kalonte një komisioni, pranë të cilit do të zhvillohej diskutimi, këtë herë i kufizuar vetëm në përmbajtjen e neneve të projektligjit, duke lënë jashtë problematikat me karakter *macro* politik: mbi qëllimin, nevojën etj. Komisioni presupozohej të zhvillonte funksionin teknik në studimin e (diskutimin/shqyrtimin) e projektligjit. Komisioni përgjithësisht zgjidhej nga zyrat, por nuk përjashtohej mundësia që përzgjedhjen e tij ta vendoste vetë kryetari ose Dhoma nëpërmjet një votimi *ad hoc* (neni 59). Ky ishte një moment kritik, pasi risillte në gjirin e Dhomës dilemën e vjetër të preferencës, ndërmjet modeli francez dhe atij anglez. Këtë problem preferencash politike mbi modelet e zgjedhjeve praktika parlamentare. Rregullorja dukej radikale në parashikimin e saj, duke i njohur kompetencën në fjalë, njërit subjekt (zyrave) ose tjetri (Dhomave/kryetarit), ndërsa praktika parlamentare kishte arritur të nxirrte edhe figura hibride, në të cilat “Komisioni i përzier/miks zgjidhej pjesërisht nga zyrat dhe pjesërisht nga Dhoma”⁵²⁶, duke anashkaluar në këtë mënyrë konfliktet e ngritura mbi këtë pikë.

Komisioni, në fund të punimeve të tij, dilte me një relacion, të cilin e paraqiste në formë diskutimi ose të shkruar. Me relacionin në fjalë komisioni bënte një ekspozitë të konkluzioneve të punës së tij. Nëpërmjet tij paraqitej njëkohësisht edhe projektligji i pranuar siç i ishte përcjellë komisionit apo me ndryshimet e këtij të fundit. Komisionit i njihej e drejta e modifikimit të projektligjit, por pa përcaktuar qartë në nenin përkatës, kufijtë e kësaj ndërhyrjeje. Problematika që shtrohej në praktikë ishte nëse komisioni mund të bënte

⁵²⁵ *Po aty*, Neni 56: “Quando la Camera abbia deliberato che il progetto di legge debba seguire il procedimento delle tre letture, fisserà la tornata in cui ne sarà fatta in seduta pubblica la prima lettura, però ad un intervallo non minore di otto giorni dalla notizia della eseguita distribuzione del disegno di legge”. (“Kur Dhoma ka marrë vendim se projektligji duhet të ndjekë procedurën me tre lexime, vendos mbledhjen në të cilën do të mbahet publikisht leximi i parë, por pas një periudhe kohe jo më të shkurtër se tetë ditë nga marrja e lajmit të shpërndarjes së projektligjit”).

⁵²⁶ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 207.

ndryshime të thella/radikale që preknin arkitekturën thelbësore të projektligjit, duke e depersonalizuar atë apo jo. Nuk munguan rastet në të cilat problemi u shfaq dhe Dhoma e bëri veshin e shurdhër në këtë drejtim, duke i lënë komisionit dorë të lirë, në sipërmarrjen e tij modifikuese e duke i atribuuar atij në këtë mënyrë, të drejtat e autorit (përveç atij të bashkautorit) në procesin e iniciativës ligjore. Për më tepër nuk kishte norma të shkruara apo praktika të konsoliduara parlamentare që detyronin komisionin të ilustronte mënyrën e procedimit të ndryshimeve të kryera dhe arsyet që e shtynin në këtë vendimmarrje. Të gjitha këto e errësonin vendimmarrjen e komisionit, duke i lënë hapësira dhe doza sovraniteti të pajustificuara dhe gati disfunktionale, në marrëdhënie me aktin e iniciativës ligjore.

Mbas prezantimit të relacionit të shoqëruar nga projektligji, ky i fundit i shpërndahej deputetëve brenda një skadence (afati) të caktuar, 6 ditë. Për çështje të procedurës dhe afateve, shpërndarja merrte rëndësi të veçantë dhe shënohej/certifikohej në rendin e ditës. Mbas këtij momenti, qeveria në projektion të funksionit të saj dinamik, mbi çështjet e iniciativës ligjore, i kërkonte Dhomës të caktonte seancën në të cilën do të zhvillohej leximi i dytë. Saktësimi i seancës duhet të respektonte hapësirën kohore të 6 ditëve nga shpërndarja e projektligjit të studiuar nga komisioni. Dhoma më pas votonte mbi akordimin e leximit të dytë dhe sipas mënyrës standarde votonte mbasi të kishte dëgjuar një deputet mbështetës dhe një kundërshtar të projektligjit⁵²⁷.

Komisioni kishte një autonomi kohore prej 30 ditësh nga data e formimit të tij për të dorëzuar relacionin mbi projektligjin. Afati në fjalë mund të ndryshohej nga Dhoma, në funksion të nevojës dhe urgjencës. Në rastin kur afati nuk ishte respektuar dhe komisionin nuk kishte përmbushur detyrën, qeveria apo çdo deputet mund t'i kërkonte Dhomës të caktonte datën e seancës së leximit të dytë, të projektligjit. Subjekti kërkues duhej të lajmëronte 48 orë përpara prezantimit të kërkesës paraqitjen e saj, ndërsa Dhoma duhej të shpallte datën e seancës brenda 8 ditëve nga paraqitja e kërkesës. Dhoma duhej të votonte mbasi të kishte dëgjuar qeverinë ose relatorin e komisionit. Vonesat në prezantimin e relacionit nga komisioni ishin shumë frekvente, aq sa ishin paraqitur në të shkuarën ndryshime specifike të rregulloreve për të zgjidhur problemin. Burokratizmi i theksuar që karakterizoi aktivitetin e Dhomës së Ulët, gjatë gjithë periudhës monarkike parafashiste, nuk la shteg për përmirësime të fenomenit në fjalë.

Në vijim në leximin e dytë realizohej diskutimi i neneve të projektligjit (neni 62). Kjo fazë në pamje të parë pa probleme, risillte në vëmendje punën e bërë nga komisioni, pasi kishte ndodhur që të vihej në dyshim, në rastet kur komisioni kishte bërë ndryshime thelbësore të variantit të parë të projektligjit, se cili prej varianteve të projektligjit do të diskutohej: origjinali (iniciativa fillestare) apo versioni i ndryshuar i komisionit. Përgjithësisht zhvillimet parlamentare kishin treguar se kur ndryshimet ishin shoqëruar me konsensusin e autorit/autorëve, problemi nuk shtrohej. Problemi lindte kur ky konsensus mungonte. Në këtë rast praktika parlamentare ishte shprehur pro vullnetit të propozuesit (18 shkurt 1892) edhe kur

⁵²⁷ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 60: “1. La relazione della Commissione é orale o scritta”. (“1. Relacioni i komisionit bëhet me shkrim ose me gojë”).

“2. Il progetto di legge, accettato o modificato dalla Commissione, sarà stampato e distribuito ai deputati entro sei giorni dalla presentazione, che quella ne avrà fatta. Della distribuzione sarà data notizia in calce all’ordine del giorno della tornata successiva”. (“2. Projektligji i pranuar ose i ndryshuar nga komisioni, pasi shtypet u shpërndahet deputetëve brenda gjashtë ditëve nga paraqitja e tij. Për shpërndarjen jepet njoftim në fund të rendit të ditës së mbledhjes së ardhshme”).

“3. Dopo di che il Governo chiede alla Camera di fissare la tornata in cui sarà proceduto alla seconda lettura; però ad intervallo non minore di giorni sei dalla notizia della eseguita distribuzione”. (“3. Pas kësaj qeveria i kërkon Dhomës të caktojë mbledhjen në të cilën do të vijohet me leximin e dytë; por pas një intervalli jo më të vogël se gjashtë ditë nga njoftimi i kryerjes së shpërndarjes”).

“4. La Camera delibera, udito un oratore pro e uno contro”. (“4. Dhoma vendos pasi dëgjon një folës pro dhe një kundër”).

ky i fundit kishte dhënë aprovimin e tij për ndryshimet, e më pas e kishte tërhequr konsensusin, duke kërkuar leximin e variantit origjinal⁵²⁸.

Dhoma, me mbylljen e leximit të dytë, duhet të caktonte, brenda 8 ditëve, seancën publike në të cilën do të zhvillohej leximi i tretë. Përpara se të fiksonte datën e seancës duhej të dëgjonte paraprakisht mbi argumentin, qeverinë dhe komisionin. Vendimi merrej me votim, mbasi të ishin dëgjuar një deputet mbështetës dhe një kundërshtar.

Leximi i tretë, që ishte dhe faza finale e aprovimit të projektligjit, parashikonte rishikimin e ligjit (*revisione*) dhe votimin e tij me votë të fshehtë. Në këtë fazë kryetari, duhej të precizonte nenet për të cilat ishin paraqitur ndryshime (*emendamenti*) ose për të cilat ishte propozuar eliminimi i tyre⁵²⁹. Këtu ngrihej një problematikë e përsëritur. Ajo e nivelit të ndryshimeve që mund të sillleshin në momentin final të votimit, pasi çdo ndryshim rrënjësor i projektligjit do të binte në kundërshtim me funksionin e fazave të mëparshme. Neni në fjalë shprehej me anë të termit *revisione*, që do të thotë një ekzaminim i kujdesshëm, që ka për qëllim korigjimin e gabimeve dhe defekteve apo plotësimin e pjesëve që mungojnë. Pra, një lexim i vëmendshëm me qëllim përmirësimin. Siç shihet termi i përdorur e përjashton mundësinë e ndryshimeve strukturore, thelbësore, apo sasiore. Për këtë arsye, teorikisht ishin të përjashtuara mundësitë për amandamente thelbësore dhe lejoheshin vetëm ato formale. Thuhet teorikisht pasi praktikisht pati raste ku edhe pse u konstatuan shkelje të kësaj natyre, ato u kapërcyen nëpërmjet votimit, kur gjetën nivelin e konsensusit të duhur për miratimin e tyre.

Amendamentet e shumëdiskutuara në këtë fazë finale, duhej t'i përcilleshin kryetarit të Dhomës, të paktën 48 orë përpara diskutimit final të projektligjit. Që këto të ishin të vlefshme duhej të vinin nga qeveria ose të paktën nga 15 deputetë. Mbas depozitimit pranë zyrës së kryetarit, kjo e fundit duhej të organizonte shpërndarjen e tyre pranë deputetëve dhe komisionit në mënyrë që të ishin të informuar 24 orë përpara se të fillonte leximi i fundit.

Për faktin që përpara leximit final presupozohej se ishin ezauruar, në pjesën më të madhe, shprehjet e vullnetit politik dhe teknik mbi argumentin, gjatë diskutimit dhe votimit të amendamenteve, në leximin e tretë, nuk pranoheshin artikule procedurale të afta për ta zgjatur këtë moment. Praktika kishte treguar se çdo moment ishte parë si i përshtatshëm për prezantimin e amendamenteve të reja dhe kjo duhej evituar në funksion të konkretizimit të produktit final dhe nxjerrjes së tij nga labirinti i procedurave parlamentare. Mbyllja e diskutimeve mbi amendamentet i jepte mundësinë kryetarit, që në zbatim të rregullores, t'i ofronte deputetëve oportunitetin e deklarimit publik të votës së tyre, në rastin kur e kishin kërkuar një gjë të tillë⁵³⁰. Bërja publike e profilit/preferencës së votës ishte arma e fundit e

⁵²⁸ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 261-262.

⁵²⁹ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 64: “1. La terza lettura consiste nella revisione e nella votazione del progetto di legge a scrutinio segreto”. (“1. Leximi i tretë konsiston në rishikimin dhe në votimin sekret të projektligjit”).

“2. In essa saranno non letti, ma soltanto indicati dal Presidente per il loro numero progressivo gli articoli per i quali siano stati presentati emendamenti o proposto il rigetto”. (“2. Në të nuk lexohen, por vetëm tregohen nga Kryetari në numër progresiv nenet për të cilat janë paraqitur amendamente ose propozuar hedhja poshtë”).

⁵³⁰ *Po aty*, Neni 65: “1. Gli emendamenti potranno essere presentati o dal Governo o da quindici deputati; però gli uni e gli altri devono essere trasmessi al Presidente della Camera almeno 48 ore prima della discussione del progetto di legge. Essi sono stampati e distribuiti ai deputati e comunicati alla Commissione 24 ore prima che la terza lettura principi”. (“1. Amendamentet mund të prezantohen nga qeveria ose pesëmbëdhjetë deputetë; por si të parët, si të dytët duhet t'i jenë paraqitur Kryetarit të Dhomës të paktën 48 orë përpara diskutimit të projektligjit. Ato shtypen, u shpërndahen deputetëve dhe i komunikohen komisionit 24 orë para se leximi i tretë të fillojë”).

“2. Alla discussione e votazione degli emendamenti in terza lettura non si applica l'articolo 92”. (“2. Në diskutimin dhe votimin e amendamenteve në leximin e tretë nuk aplikohet neni 92”).

“3. Esaurita la discussione degli emendamenti, il Presidente può dare facoltà ai deputati che lo chiedano, di fare una succinta dichiarazione del loro voto”. (“3. Pasi mbaron diskutimi i amendamenteve, Kryetari mund t'u mundësojë deputetëve që e kërkojnë, të bëjnë një deklaram të përmbledhur të votës së tyre”).

influcncës që deputetët përdornin për të përkrahur kauzën që kishin përqafuar, përpara votimit final.

Votimi final mbyllte përfundimisht praktikën, duke ia përcjellë Senatit për vlerësimin përkatës.

KREU X
PROCEDURA E ZYRAVE
(PROCEDIMENTO DEGLI UFFICI)

Iter-i procedural i shqyrtimit të ligjit sipas vlerësimit në zyra, ishte parashikimi fillestar i rregullores së parë. Ai mbështetej mbi profilin frankofon që karakterizonte Statutin Albertin. Ky model, tashmë i konsoliduar në realitetin parlamentar italian të periudhës monarkiste, ilustruhej nga një grusht nenesh.

I pari shprehej se “*Projektligjet për të cilët Dhoma kishte vendosur procedimin me zyra ndjekin procedurën në vazhdim: a) mbasi i shpërndahen deputetëve i përcillen zyrave; b) zyrat shqyrtojnë projektligjin dhe emërojnë një komision për t’i referuar Dhomës*” (neni 66, paragrafi I). Që në hapje përmbajtja e nenit shfaqej më e sintetizuar dhe pa artikulime të veçanta. Në të parashikohej momenti i parë informues i përgjithshëm i shpërndarjes në deputetë të projektligjit dhe menjëherë më pas përcjellja e materialit në zyrat në të cilat Dhoma ishte ndarë. Mbas studimit të materialit përkatës vendosej komisioni i cili do t’i referonte Dhomës. Lidhur me emërimin e komisionit dhe të komisarëve pamë më përpara se nuk ishin parashikuar rregulla të veçanta për zgjedhjen e tyre dhe se zyra në këtë pikë ndiqte të njëjtën mënyrë sipas së cilës vepronte Dhoma në zgjedhjen e komisioneve dhe komisarëve, nëpërmjet skedave. Në të njëjtën mënyrë nuk parashikoheshin norma pozitive për mënyrën se si duhej të përgatitej relacioni i komisionit drejtuar Dhomës, afati i paraqitjes dhe përmbajtja e tij.

Mbas shpërndarjes së relacionit parashikohej që Dhoma në seancë publike të bënte në fillim diskutimin e përgjithshëm, më pas diskutimin e veçantë mbi çdo nen dhe amendament eventuale e në fund votimin për çdo nen.

Në qoftë se komisioni nuk e paraqiste relacionin brenda një afati kohor të logjikshëm, ministrat (qeveria) ose secili deputet mund t’i kërkonte Dhomës vendosjen e një afati për dorëzimin e relacionit të komisionit. Në qoftë se ky i fundit nuk respektohej Dhoma ishte e lirë të votonte mbi hapjen e diskutimeve lidhur me projektligjin në fjalë⁵³¹. Shqetësimi i vendosjes së një afati skadence edhe për relacionin e komisionit, në versionin e shqyrtimit me zyra, ishte ngritur disa herë në të kaluarën. Për këtë bëhej pengesë natyra e ndryshme e vlerësimit që i bëhej projektligjit në gjirin e komisionit në dy versione të ndryshme. Në atë me lexim të trefishtë pamë se komisionet duhej të vlerësonin teknikisht çdo nen, pa i hyrë konceptimit total të ligjit, apo këndvështrimit të tij makro-politik. Funkcion ky i fundit që i përkiste komisionit në vlerësimin e modelit me zyra, ku për arsye të një këndvështrimi më të gjerë, presupozohej se kërkoheshin më shumë kohë në dispozicion për studimin e iniciativës ligjore dhe se shpesh ishte e pamundur të parashikohej/cilësohej kjo *a priori*. Kjo ishte arsyeja pse parashikimi i nenit u formulua në mënyrë të tillë që të mund t’i përshtatej rastit konkret.

Me prezantimin e relacionit të komisionit mbyllej momenti i parë i vlerësimit/studimit dhe materiali i shpërndahet deputetëve përpara diskutimit të tij. Relacionet e komisionit duhej të pasqyronin në përmbajtjen e tyre mënyrën se si kishte votuar çdo zyrë (neni 68). Më pas Dhoma në seancë publike bënte në fillim diskutimin e përgjithshëm, më pas diskutimin e veçantë mbi çdo nen dhe amendament eventuale e në fund votimin për çdo nen.

⁵³¹ *Po aty*, Neni 67: “Il Governo o qualsiasi deputato può chiedere alla Camera che si fissi un termine alla Commissione per presentare la sua relazione. Se la Commissione non presenta la relazione nel termine stabilito la Camera può deliberare che la discussione si apra sul progetto presentato dal Governo o d’iniziativa parlamentare”. (“Qeveria ose çdo deputet mund të kërkojë në Dhomë t’i caktohet një afat komisionit për paraqitjen e relacionit. Nëse komisioni nuk e paraqet relacionin në afatin e caktuar, Dhoma mund të vendosë hapjen e diskutimit mbi projektligjin e paraqitur nga qeveria ose me iniciativë parlamentare”).

KREU XI MBI KOMISIONET (DELLE COMMISSIONI)

Cilido që të ishte procedimi sipas të cilit Dhoma kishte vendosur të diskutonte dhe miratonte projektligjin apo të shqyrtonte aktet e tjera parlamentare (leximi i trefishtë apo ai me zyra), komisionet parashikoheshin gjithnjë të përfshira në *iter*-in parlamentar edhe pse në nivele të ndryshme. Formimi dhe përbërja e tyre ishte një moment i rëndësishëm i aktivitetit parlamentar. Rregullorja i kishte dedikuar argumentit një kapitull të veçantë ku në pak nene, në mënyrë të ngjeshur dhe të ngarkuar, artikulohej marrëdhënia e tyre me Dhomën, me kryetarin dhe me zyrat nga të cilat zgjidheshin. Marrëdhëniet ndërinstitucionale relatoheshin në projektion të atyre funksionale. Kështu parashikohej se komisarët, mbas zgjedhjes së tyre, mblidheshin për të referuar/përcjellë opinionet e shprehura nga secila zyrë, në funksion të propozimeve që do t'i bënin Dhomës. Si thamë edhe më sipër, komisarët e zgjedhur nga zyrat formonin komisionin, i cili, në bazë të parashikimeve të rregulloreve të mëparshme, herë mblidhej automatikisht me arritjen e një numri komisarësh të zgjedhur e herë mbledhja e tij lihej në vlerësimin e kryetarit. Rregullorja-1900 kishte preferuar këtë të fundit, duke u shprehur se “*lihej në vullnetin e lirë të Kryetarit autorizimi i mbledhjes së komisionit edhe kur janë zgjedhur 2/3 e komisarëve nga zyrat*” (neni 70, paragrafi 1). Me konsumimin e mbledhjes/mbledhjeve, të cilat kishin për qëllim konsolidimin e produktit që do t'i prezantohej Dhomës dhe mbylljen e diskutimeve, komisioni duhej të vendoste relatorin, që do t'i përcillte raportin Dhomës. Zgjedhja e tij bëhej me mazhorancë absolute. Raporti i shpërndahej Dhomës 24 orë përpara diskutimit, i cili do të bëhej në seancë publike. Që në hapje të argumentit, në nenin përkatës, ky i fundit shfaqej i mbingarkuar me parashikime të cilat rregullorja përgjithësisht i shpërndante në nene të ndryshme, si zgjedhja e komisionerëve, konstituimi i komisionit, zhvillimi i diskutimit, vendosja e relatorit, përcjellja e raportit mbi relacionin, shpërndarja e relacionit etj. Në të, bie në sy pozicionimi mbikëqyrës i kryetarit në lidhje me mbarëvajtjen e procesit, pavarësisht autonomisë tërësore që gëzonte komisioni në organizimin e veprimtarisë së brendshme, në funksion të natyrës së tij kolegjiale. Në ushtrimin e funksionit të tij të studimit/shqyrtimit, diskutimit dhe relatimit të raportit final, komisioni konsiderohej nga praktika parlamentare, pasi rregullorja nuk shprehej mbi argumentin, në tërësi i pavarur nga organizmat *endo* dhe *ekzo* parlamentare, i lirë të organizonte punën e tij pa ndërhyrje⁵³². Punimet e pavarura të komisionit duhej të lejonin ndërkohë pjesëmarrjen në to, “pa të drejtë vote”, të autorëve të iniciativës ligjore. Njëkohësisht punimet duhej të ishin të hapura, për paraqitjen e “amendamenteve apo neneve të reja”, prej çdo deputeti⁵³³. Edhe këtu mungonte parashikimi i nevojshëm që duhej të shprehej edhe mbi amendamentet ose ndryshimet potenciale që mund të vinin prej qeverisë dhe ministrave të veçantë. Në momentin e konstituimit të komisionit zinte një vend të veçantë zgjedhja e kryetarit, sekretarit dhe relatorit. Këta e merrnin mandatin nëpërmjet votimit me mazhorancë absolute, siç përdorej gjerësisht në votimet e Dhomës. Në kontrast me përmbajtjen e shtjelluar të neneve pararendëse, neni 72, që shprehej mbi këto zgjedhje, ishte tërësisht i sintetizuar. Ai heshtte mbi raundin e dytë të

⁵³² Për më tepër shih: U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 219-226.

⁵³³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 71: “1. Ove l'autore di una proposizione non facesse parte dalla Commissione incaricata di esaminarla, egli avrà il diritto di assistere alla seduta della Commissione senza voce deliberativa”. (“1. Atëherë kur autori i një propozimi nuk bën pjesë në komisionin e ngarkuar për shqyrtim, ai ka të drejtën e asistimit në mbledhjet e komisionit pa të drejtë vote vendimore”).

“2. Ciascun deputato può trasmettere alle Commissioni emendamenti od articoli aggiuntivi ai progetti di legge e chiedere o essere richiesto di venirne a dire la ragione davanti ad esse. Le Commissioni ne daranno notizia alla Camera nelle loro relazioni”. (“2. Çdo deputet mund t'u bëjë komisioneve propozime për amendamente ose nënshtesa në projektligje dhe të kërkojë ose t'i kërkohej të japë shpjegime mbi to, para komisionive të cilat i përmendin në relacionin e tyre në Dhomë”).

votimeve, kur në të parin nuk arrihej mazhoranca absolute. Praktika në këtë drejtim ishte shprehur në avantazh të balotazhit, në disa raste, pa qenë konstante në preferencën e saj⁵³⁴.

⁵³⁴ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 231.

KREU XIII MBI DISKUTIMIN (DELLA DISCUSSIONE)

Në pjesën në të cilën i referohej, në nivel parashikimesh normative, diskutimit/ debatit parlamentar, rregullorja ishte treguar tepër bujare. Numri i lartë i neneve dhe përmbajtja e ngjeshur e tyre, dëshmonin haptazi rolin e veçantë që Dhoma i njihte këtij institucioni procedural. Borgjezia, e cila në betejën e saj kishte përfaqëuar flamurin e demokracisë, me instrumentin e debatit parlamentar identifikonte vullnetin e popullit, të shprehur/mundësuar nëpërmjet përfaqësimit. Për këtë arsye debati/diskutimi parlamentar në gjirin e Dhomës merrte një forcë simbolike, që Senatit i mungonte. Ky instrument procedural i mbështjellë me legjitimitetin dhe autoritetin e masave, merrte një rëndësi politike të madhe dhe rriste forcën gravitacionale të Dhomës në ekuilibrat e sistemit Dydhomësh, sidomos kur bikameralizmi në fjalë (italian) ishte konceptuar si i “barabartë” në funksionin legjislativ. Debatit parlamentar (instrumenti kyç i procedurës parlamentare), në Dhomën e Ulët, bëhej në këtë mënyrë zëdhënësi i nevojave publike të borgjezisë, me anë të të cilave identifikoheshin edhe ato të masave. Ky institut madhor përdorte në krah të tij, instrumente të afta, për t’i garantuar funksionin dhe realizuar qëllimet. I pari në radhë vinte “rendi i ditës” (*ordine del giorno*). Ai rendiste, orientonte dhe disiplinonte rendin sipas të cilit çështjet do të shqyrtoheshin, diskutoheshin dhe miratoheshin. Mënyra se si përcaktohej, koha kur vendosej dhe kriteret, i ishin lënë zakoneve parlamentare dhe jo ngurtësisë së neneve të rregullores. Kjo për rolin e rëndësishëm që luante në jetën parlamentare dhe për faktin që afër praktikës dhe larg rregullave normative, ai do të mund t’i përshtatej më mirë natyrës evolutive dhe dinamikave të veçanta parlamentare. Nuk kishte një moment preciz për miratimin e tij, por zakonisht vendosej në fundin e çdo seance ditore për seancën e nesërme ose të radhës. Kjo ishte praktika rutinë, ndërkohë që çështje dhe tematika të veçanta kërkonin përcaktimin e tij, në kohën e duhur, shumë ditë më parë, në mënyrë që të mundësoheshin përgatitjet e nevojshme. Rendi i ditës përcaktohej nga kryetari, me dijeni të Dhomës, dhe miratohej mbas leximit që i bëhej. Ai ishte instrumenti kryesor për administrimin e trafikut të punimeve të Dhomës së Ulët dhe ngurtësia e tij garantonte, për sa ishte e mundur, mbarëvajtjen e punimeve të planifikuara.

Rëndësia e tij konfirmohej që në nenin hapës, të kapitullit përkatës debatit/diskutimit. Në të parashikohej se “që të mund të diskutoheshin dhe votoheshin çështje që nuk ishin në rendin e ditës, ishte e nevojshme që Dhoma të shprehej “pro” me votë të fshehtë, me kuorum prej 3/4”; përveç rasteve të shpallura të urgjencës. Karakteri i tij joelastik, ishte një përpjekje për të korrigjuar shpërndarjen e punimeve dhe kontrollimin e tyre përballë procedimeve të mbiartikuluara të cilat në njëfarë mënyre udhëtonin në sens të kundërt.

Duke u kthyer në temën e debatit parlamentar, edhe këtu ndiqej i njëjti rend logjik i organizimit të punimeve. Ai zhvillohej sipas parashikimeve normative të cilat disiplinonin rendin e tyre në sensin kronologjik. Siç patëm mundësi të theksojmë edhe më përpara, kryetari i Dhomës rikonfirmohej në rolin qendror edhe në administrimin e debatit parlamentar. Deputetët që dëshironin të merrnin fjalën duhet të regjistroheshin në tribunën e kryesisë. Deputetët e shkruar në listë e merrnin fjalën gjatë debatit, duke ndjekur rendin kronologjik të regjistrimeve sipas rregullit, “*prior in tempore, prior in jure*”. Ata regjistroheshin në lista të cilat ndaheshin/kategorizoheshin në “pro” dhe “kundër” argumentit/projektligjit të trajtuar në debat dhe në të njëjtën mënyrë diskutonin me radhë duke u alternuar në prezantimin e argumenteve “pro” dhe “kundër”. E drejta për t’u regjistruar pranë kryesisë në listën e diskutuesve dhe për të marrë fjalën kishte si “*conditio sine qua non*” shpalljen e rendit të ditës, në të cilin ishte aprovuar nga Dhoma, diskutimi i iniciativës ligjore ose i një akti të caktuar që ishte objekt i debatit në fjalë. Aspekte të tjera formale të procedimit të debatit ishin edhe mënyra se si flisnin diskutuesit: në këmbë, duke qëndruar në vendin e tyre dhe të drejtuar nga kryetari i Dhomës. Nga ky rregull bënin përjashtim relacionet (e komisioneve), të cilat duhej të

lexoheshin nga tribuna e Dhomës⁵³⁵. Koha në dispozicion për diskutimin nuk ishte e kufizuar (me përjashtim të rasteve të sanksionuara nga nenet 85, 91 dhe 116), por Dhoma mund të caktonte kufizime (duke respektuar nenet thelbësore), pa bërë detyrimisht ndryshime në rregullore, në këtë pikë, sa herë e shikonte të nevojshme⁵³⁶. Një situatë e ndryshme parashikohej për diskutimet e bazuara mbi tekstet e shkruara. Këto të fundit shiheshin, për faktin që ishin të parapërgatitura, si vrastare të debatit të vërtetë impulsiv parlamentar, në të cilin duhej të shpaleshin bindjet e pakushtëzuara nga kompromise paraprake etj⁵³⁷. Koha e parashikuar në dispozicion të tyre ishte 15 minuta⁵³⁸. Të njëjtin shtrëngim kohor njihnin edhe rastet e procedimeve incidentale. Kur këto evidentoheshin, mbas propozimit/iniciativës ligjore, mund të fliste vetëm një person “pro” dhe një “kundër” argumentit të trajtuar, për vetëm 15 minuta. Kur Dhoma thirrej për t’u shprehur me votë mbi “tërheqjet e vëmendjes” (*richiami*), në lidhje me rendin e ditës, rregulloren dhe prioritetet në votime, të cilat kanë precedencën mbi çështjen kryesore në diskutim, votimi bëhej publik (me ulje dhe ngritje, neni 85). Me këtë kuptohej se “kur një propozim/iniciativë ligjore është duke u diskutuar asnjë tjetër nuk mund të pranohet deri në votimin formal të së parës, përveç rasti kur është një amendament i saj apo një propozim për zgjerim, të atij në diskutim”⁵³⁹.

Dhoma siç patëm mundësi të shihnim më sipër, e ushtronte pushtetin e saj disiplinor nëpërmjet kryetarit të saj. E njëjta normë ishte rikonfirmuar në mënyrë simetrike nga Rregullorja e Senatit e cila në nenin 50 shprehej se “*reklamimet lidhur me rendin e ditës, për çështjet e prioritetit dhe për thirrjet ndaj Rregullores trajtohen në mënyrë preferenciale në lidhje me çështjen kryesore dhe ndërpresin gjithnjë diskutimin. Çështja preliminare (la questione preliminare), pra në qoftë se ka vend për votim, çështja pezulluese (la questione sospensiva), dhe në qoftë se shihet e udhës që të pezullohet votimi, për një periudhë të caktuar kohe, këto votohen përpara propozimit/iniciativës ligjore kryesore*”⁵⁴⁰. Ky rend prioritar ngihej mbi logjikën që qëndronte në themelin e parimeve të hierarkisë funksionale. “*Ishte e logjikshme që thirrje për t’iu përmbajtur/referuar Rregullores të kishin precedencën/përparësinë mbi çështjen kryesore, objekt të diskutimit, pasi pa respektimin e Rregullores nuk do të ishte i mundur rendi dhe rregullsia e diskutimit*”⁵⁴¹. E njëjta logjikë ishte e vlefshme edhe për çështjet paraprake (*le questioni preliminari*) dhe pezulluese (*le questioni sospensive*).

Ndër të tjera, personat që merrnin fjalën (deputetët, ministrat) duhej ta ushtronin këtë të drejtë brenda një kornize të mirëpërcaktuar nga rregullorja. Atyre nuk u lejohej të merrnin fjalën dy herë në të njëjtin diskutim, me disa përjashtime⁵⁴², dhe u duhej të mbanin një qëndrim

⁵³⁵ *Po aty*, Neni 78: “Gli oratori parlano dal proprio scanno, in piedi, e rivolti al Presidente. Le relazioni sono presentate dalla tribuna”. (“Folësit flasin nga vendi i tyre në këmbë, dhe të kthyer nga Kryetari. Relacionet paraqiten nga tribuna”).

⁵³⁶ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 251-252.

⁵³⁷ V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, f. 68-69.

⁵³⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 83: “I deputati iscritti per parlare in una discussione potranno leggere il loro discorso, ma la lettura non potrà in nessun caso eccedere la durata di un quarto d’ora”. (“Deputetët e regjistruar për të folur në një diskutim mund ta lexojnë diskutimin e tyre, por leximi nuk mund të zgjasë në asnjë rast më shumë se një çerek ore”).

⁵³⁹ V. Garelli, *Prime regole di logica parlamentare esposte come parte del Corso Filosofico professato nella R. Università di Genova*, Sambolino, Savona, 1849.

⁵⁴⁰ V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, f. 72.

⁵⁴¹ *Po aty*.

⁵⁴² Përjashtimet në fjalë i referoheshin parashikimeve të pjesës së dytë të nenit 79, ku thuhej se lejohej marrja e fjalës, në mënyrë përjashtuese, për herë të dytë, “për referime ndaj rregullores, për pozicionimin e çështjes në diskutim ose për arsye personale”. (Art. 79: “Nessuno può parlare nella Camera più di una volta nella stessa discussione, tranne che per un richiamo al Regolamento, o sulla posizione della questione, o per fatti personali”). (“Askush nuk mund të flasë në Dhomë më shumë se një herë në të njëjtin diskutim, përveçse në lidhje me rregulloren, ose për t’iu përgjigjur pyetjeve, ose për fakte personale”).

deontologjik të spikatur, sipas parashikimeve të neneve 80⁵⁴³ dhe 81⁵⁴⁴ të rregullores. Në të njëjtën mënyrë, një diskutim i filluar nuk mund të ndërpritej për t'u vazhduar në një seancë tjetër parlamentare (neni 84).

Gjithnjë lidhur me diskutimin e përgjithshëm të projektligjeve rregullorja precizonte se ishte akti paraprak në ekzaminimin e tyre. Ky referim i përsëritur theksonte faktin se shqyrtimi i çdo projektligji fillonte me diskutimin e përgjithshëm. Për këtë ishte e rëndësishme të vendosej baza e diskutimit, që do të thotë se cili prej versioneve të projektligjit do të diskutohej kur ndërmjet atij të komisionit dhe atij të iniciativës fillestare kishte mospërputhje. Me kapërcimin e kësaj faze, diskutimi/debati vijonte deri në ezaurimin e tij. Në rastin kur karakteristikat e projektligjit e lejonin, parashikohej eventualiteti/mundësia që, diskutimi i përgjithshëm të fraksionohej/segmentohej në disa pjesë, të cilat duhej të koinçidonin me pjesët ose titujt/kapituj e projektligjit. Për këtë, kërkesa duhej të paraqitej nga ministri apo deputeti propozues i iniciativës ligjore ose nga të paktën 10 deputetë. Dhoma vendoste me votë mbi kërkesën e paraqitur, për fraksionimin e diskutimit të përgjithshëm, mbasi kishte dëgjuar një deputet mbështetës dhe një kundërshtar⁵⁴⁵. Me mbylljen e diskutimit të përgjithshëm, ministrave dhe deputetëve u njihej e drejta për të folur vetëm në funksion të sqarimeve të aktivitetit të kryer dhe qëndrimit të mbajtur në lidhje me projektligjin e diskutuar në nivel të përgjithshëm. Ministrat mund të bënin deklarata të thjeshta në emër të qeverisë, ndërsa deputetët mund të zbërthenin nëpërmjet shpjegimeve arsyen e votës së tyre. Rihapja e diskutimit të përgjithshëm, i mbyllur nëpërmjet votimit final, parashikohej vetëm për një rast, në mënyrë përjashtuese. Ky rast mbështetej në nenin 66 të Statutit Albertin dhe lejohej vetëm për ministrat. Këta të fundit, në qoftë se dëshironin të merrnin përsëri fjalën mund ta bënin vetëm duke apeluar në mënyrë specifike nenin 66. Në këtë rast diskutimi i përgjithshëm vlerësohej/nënkuptohej i rihapur (neni 88). Përgjithësisht praktika parlamentare ishte zhvilluar/orientuar në drejtimin që në emër të profileve politike që përfaqësonin, fjalën nga radhët e deputetëve e merrnin kryetarët e partive të cilët qartësonin arsyet e qëndrimit të tyre dhe votës së dhënë. Ndërkohë, ministrave e drejta e fjalës u njihej në mënyrë që të ilustrohej pozicionimi i qeverisë, për sa kohë në diskutimin e përgjithshëm debati zhvillohej ndërmjet parlamentarëve. Kryetarit edhe këtu i takonte të ushtronte pushtetin e tij disiplinor për kohëzgjatjen e diskutimeve, duke qenë se kjo kompetencë lihej në vullnetin e tij fakultativ, në mungesë të një afati kohor të përcaktuar.

Me mbylljen e fazës së parë të diskutimit të përgjithshëm dhe të çdo fjale të mbajtur mbas tij, hapej faza e dytë e diskutimeve mbi çdo nen (*discussione degli articoli*). Për këtë nevojitej aprovimi i Dhomës. Me diskutimin e çdo neni kuptohej debati mbi thelbin dhe detajet e tij, të cilat duhej të ishin në harmoni me strukturën dhe përmbajtjen e përgjithshme të projektligjit, i cili për këtë arsye ishte debatuar në vija të përgjithshme në fillim. Mbas fazës së diskutimit për çdo nen, kalohej në atë të votimit të çdo neni dhe të amendamenteve të

⁵⁴³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 80: “È fatto personale l'essere intaccato nella propria condotta, o il sentirsi attribuire opinioni contrarie alle espresse. In questo caso, chi chiede la parola deve indicare in che consiste il fatto personale; il Presidente decide; se il deputato insiste, decide la Camera senza discussione peralzata e seduta”. (“Është fakt personal kur njolloset sjellja, ose atribuimi i opinioneve të kundërta me ato të shprehura. Në këtë rast, ai që kërkon fjalën duhet të tregojë ku qëndron fakti personal; Presidenti vendos; nëse deputeti këmbëngul, vendos Dhoma pa diskutim duke u ulur ose ngritur”).

⁵⁴⁴ *Po aty*, Neni 81: “Ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità é violazione dell'ordine”. (“Çdo akuzë për qëllim të keq, çdo cilësim është shkelje e rendit”).

⁵⁴⁵ *Po aty*, Neni 86: “1. Nell'esame dei progetti di legge precede la discussione generale. 2. Può il ministro, o il deputato proponente, o quando essi non lo abbia no chiesto, possono dieci deputati, chiedere che la discussione ne sia fatta per ciascuna parte o per ciascun titolo. 3. La Camera, sentito un oratore a favore ed uno contro, delibera”. (“1. Në shqyrtimet e projektligjeve fillohet me diskutimin në parim. 2. Mundet ministri, ose deputeti propozues, ose kur ata nuk e bëjnë, dhjetë deputetë të kërkojnë që diskutimi të bëhet për çdo pjesë ose çdo paragraf. 3. Dhoma, pasi dëgjon një folës pro dhe një kundër, mer vendim”).

propozuara/paraqitura. Paragrafi i dytë i nenit⁵⁴⁶, kur trajtonte votimin e neneve të diskutuara në detaj, ngutej/precipitonte në vendosjen e shenjës së barazisë formale (në pamje të parë), ndërmjet tyre (neneve) dhe amendamenteve të paraqitura në këtë pikë/moment të zhvillimeve. Thuhet ngutej sepse siç “vihej re/kritikohej” nga doktrinën e kohës, paragrafi në fjalë “i referohej në mënyrë të paqartë votimit të amendamenteve, ndërkohë që nuk ishte folur ende për paraqitjen e tyre, për zhvillimet dhe diskutimet që mund të shkaktonin”⁵⁴⁷. Ky pozicionim i mbivendosur i tyre, me kapërcime procedurale jo pak të rëndësishme, rrezikonte së bashku me të tjerat, të fuste në krizë thelbin e reformës së Rregullores-1900 – luftën kundër obstrukcionizmit dhe rritjen e efikasitetit së punës në Dhomën e Ulët, duke evituar procedura të paqarta që mund të bëheshin objekt kundërshtimesh të pafundme nga ana e opozitës.

Në këtë linjë logjike rregullorja disiplinonte me një afat kohor preciz, momentin brenda të cilit “nenet e shtuara dhe amendamentet përkatëse”, duhej të paraqiteshin. Me nene të shtuara kuptoheshin, zgjerime të atyre që përmbante projektligji, në artikujt më të gjera të të njëjtit nen si versionet eventuale, *bis*, *ter*, *quater* etj. Kufiri final ishte, “24 orë përpara diskutimit të neneve të cilave u referoheshin”. Ky procedim konsiderohej i vlefshëm kur i paraqiteshin kryetarit dhe kur mbanin formën e shkruar. Me depozitimin e neneve të shtuara, mbi versionin origjinal dhe amendamenteve përkatëse, kryetari, pas marrjes në dorëzim, duhej t’i përcillte në komisionin përkatës.

Humbnin këtë të drejtë personat që i paraqisnin ndryshimet në fjalë (nenet e shtuara ose amendamentet përkatëse) mbasi diskutimi i detajuar i nenit të cilit i referoheshin, ishte shpallur i mbyllur. Në këtë moment procedural, që propozimet e tyre të pranoheshin *ex-post* duhej të ishin të firmosura nga 5 deputetë. Ky kusht i fundit duket si një moment reflektimi i një grupi deputetësh, i aftë të tërheqë vëmendjen e Dhomës dhe të rihapë pranimet.

Kufizimi i dytë procedural në nivel kohor mbi “nenet e shtuara dhe amendamentet përkatëse” (mbasi ishin pranuar), vinte nga parashikimi që nuk lejonte shqyrtimin, diskutimin ose/dhe votimin e tyre në të njëjtën seancë në të cilën ishin prezantuar, përveç rastit kur ishin të firmosura nga 10 deputetë. Kufizimi në fjalë, shprehej si nevojë logjike e krijimit të hapësirës së duhur për vlerësimin e ndryshimeve të paraqitura, pasi në të kundërt në momente revanshi procedural dhe nxitimi, mund të kalonin në fazën e diskutimit dhe votimit, pa u peshuar mirë nga Asambleja.

Mbi momentin e diskutimit të një “neni të shtuar apo amendamentit përkatës”, të propozuar në të njëjtën seancë, në vijim të logjikës së paragrafit më sipër, parashikohej se “diskutimi shtyhej për të nesërmen kur kërkonte, qeveria ose komisioni, ose 10 deputetë”⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ *Po aty*, Neni 89: “1. Quando la Camera vi annuisca si passa alla discussione degli articoli. 2. Questa consiste nella discussione sopra ogni articolo del progetto di legge. La votazione si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti che si propongono. 3. Non si potranno riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi gli ordini del giorno respinti nella discussione generale, nel qual caso può sempre essere opposta la pregiudiziale”. (“1. Kur Dhoma e miraton kalohet në diskutimin e neneve. 2. Kjo konsiston në diskutimin mbi çdo nen të projektligjit. Votimi bëhet mbi çdo nen dhe mbi amendamentet që propozohen. 3. Nuk mund të propozohen në formën e amendamenteve ose neneve shtesë rendet e ditës të hedhura poshtë në diskutimin në tërësi, rast të cilit mund t’i kundërvihet me anë të çështjes paragjykimore”).

⁵⁴⁷ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 275.

⁵⁴⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 90: “1. Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti devono di regola essere presentati per iscritto al Presidente della Camera almeno 24 ore prima della discussione degli articoli a cui si riferiscono. Il Presidente li trasmette alla Commissione”. (“1. Nenet shtesë dhe amendamentet duhet si rregull, të paraqiten me shkrim te Kryetari i Dhomës të paktën 24 orë përpara diskutimit të neneve të cilëve u referohen. Presidenti ia kalon Komisionit”).

“2. La presentazione di articoli aggiuntivi o di emendamenti fatta dopo dichiarata chiusa la discussione dell’articolo a cui si riferiscono non dà diritto a discorrere se non quando siano sottoscritti da cinque deputati”. (“2. Paraqitja e neneve shtesë ose amendamenteve e bërë pas deklarimit të mbyllur të diskutimit të nenit të cilit i referohen nuk jep të drejtën e diskutimit përveçse kur janë të nënshkuara nga pesë deputetë”).

“3. Nessun articolo aggiuntivo o emendamento può essere svolto, discusso o votato nella seduta stessa in cui è presentato, se non sia firmato da dieci deputati”. (“3. Asnjë nen shtesë ose amendament nuk mund të

Këta të fundit duhej të ishin deputetë të ndryshëm nga ata që kishin paraqitur amendamentin apo nenin e shtuar.

Në lidhje me prezantimin/paraqitjen e amendamenteve dhe tërheqjen e tyre eventuale, parashikohej se, kopje të tyre shpërndareshin në fillimin e çdo seance dhe se çdo amendament i tërhequr nga autori/autorët, mbasi ishte shpallur nëpërmjet shpërndarjes, mund të ripropozohej/përvetësohej nga të tjerë. Në mënyrë fakultative autorit të amendamentit të tërhequr, i njihej e drejta të bënte publike arsyet e aktit të tij me anë të një diskutimi të shkurtër, i cili nuk duhej të kalonte 5 minutat (neni 91).

Kufizime të tjera me të cilat ndesheshin “amendimet apo nenet e shtuara”, mbeteshin në varësi të formulimit autonom të tyre. Në qoftë se formulimi në fjalë rezultonte jashtë *target-it* të objektit, që trajtonin nenet e projektligjit, apo përmbante fraza/fjalë të papërshtatshme, propozimet mund të mos pranoheshin. Sanksionimi në fjalë e gjente pjesërisht bazën e legjitimitetit të tij edhe në nenin pararendës nr. 33⁵⁴⁹. Ky procedim lihej nën vullnetin e lirë disiplinor të kryetarit të Dhomës. Ai mund të mohonte pranimin, shqyrtimin dhe vënien në votë të tyre mbasi konstatonte papërputhshmëritë më sipër. Në rastet mbi të cilat ishte në dilemë apo kur propozuesi/propozuesit insistonte/nin, ai mund të kërkonte vlerësimin e Dhomës, e cila vendoste, pa diskutim, nëpërmjet votimit me ulje-ngritje. Procedimi në fjalë ishte parashikuar si i vlefshëm edhe për rastet e interpelancave (*interpellanze*), mocioneve (*mozioni*) dhe pyetjeve (*interrogazioni*)⁵⁵⁰.

Me paraqitjen e amendamenteve nuk pranoheshin më çështjet paragjykimore (*le questioni pregiudiziali*) dhe as to pezulluese (*le questioni sospensive*).

Neni 93 i Rregullores-1900 në mënyrë atipike, po ta krahasojmë me natyrën sanksionuese dhe jo përshtuese të rregulloreve në përgjithësi, ilustronte thelbin e çështjeve paragjykimore dhe pezulluese. Në paragrafin e parë të saj thuhej se “*çështje paragjykimore, ishte ajo që nuk lejonte (pengonte) diskutimin e një argumenti të caktuar*” (pra, me kushte që të zgjidhej paraprakisht një çështje paralele e lidhur me të, e cila i kushtëzonte vlefshmërinë të parës) dhe se “*çështje pezulluese është ajo që e shtynte diskutimin*” e një argumenti të caktuar. Mbi to parashikohej se “mund të propozoheshin nga një deputet i vetëm përpara se të fillonte diskutimi mbi ligjin”. Në qoftë se diskutimi i ligjit kishte filluar atëherë që propozimi i tyre të merrej në konsideratë e të vlerësohej si i vlefshëm, duhej të firmosej/nënshkruhej nga 15 deputetë.

Çështjet në fjalë (paragjykimore dhe pezulluese) duhej të diskutoheshin, në rastin kur pranoheshin, përpara se të fillonte apo vazhdonte diskutimi i projektligjit, pikërisht sepse pa likuidimin e tyre, nuk mund të ecej përpara në *iter-in* procedural.

parashtrahet, diskutohet ose votohet në të njëjtën seancë në të cilën është paraqitur, nëse nuk është i firmosur nga dhjetë deputetë”).

“4. La discussione di un articolo aggiuntivo o emendamento proposto nella stessa seduta sarà rinviata all’indomani, quando il Governo, o la Commissione, o dieci deputati, non fra i proponenti dell’emendamento, lo chiedano”. (“Diskutimi i një neni shtesë ose amendamenti i propozuar brenda të njëjtës seancë shtyhet për të nesërmen, kur qeveria, ose komisioni, ose dhjetë deputetë, të ndryshëm nga ata që bënë propozimin e kërkojnë”).

⁵⁴⁹ *Po aty*, Neni 33: “Il Presidente, o, sul suo ordine, un Segretario, comunica alla Camera i messaggi e le lettere; degli scritti anonimi o sconvenienti non si dà lettura”. (“Kryetari, ose me urdhër të tij nga sekretarët, njofton Dhomën mbi mesazhet dhe letrat; letrat anonime ose të turpshme nuk konsiderohen”).

⁵⁵⁰ *Po aty*, Neni 94: “1. Il Presidente ha facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o che siano relativi ad argomenti affatto estranei all’oggetto della discussione, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno di consultare la Camera, questa decide senza discussione per alzata e seduta. 2. Tale disposizione si applica anche alla presentazione di interrogazioni, interpellanze e mozioni”. (“1. Kryetari ka mundësinë të hedhë poshtë pranimin dhe vazhdimin e rendit të ditës, amendamenteve ose neneve shtesë që janë formuluar me fjali jo të duhura, ose me argumente të huaja për objektin e diskutimit, dhe mund të refuzojë t’i hedhë në votë. Nëse deputeti këmbëngul dhe kryetari mendon të konsultohet me Dhomën, kjo vendos pa diskutim me ulje ose ngritje. 2. Kjo dispozitë aplikohet dhe në paraqitjen e pyetjeve, interpelancave e mocioneve”).

Ndryshe nga parashikimet e tjera pararendëse, mbi momentet finale të vendimmarrjes me votë, këtu parashikoheshin dy deputetë që mund të flisnin pro dhe dy të tjerë që mund të flisnin kundër. Nuk kanë munguar rastet, në zhvillimet parlamentare italiane të epokës, ku të dyja çështjet janë paraqitur bashkë⁵⁵¹.

Ndryshe nga sa parashikohej për amendamentet, nuk ekzistonin referime direkte në rregullore mbi mundësinë e tërheqjes së çështjeve paragjykimore dhe pezulluese. Megjithatë praktika i ka njohur ato kur kanë pasur konsensusin e Dhomës⁵⁵².

Në përfundim të kësaj faze, “kur kërkohet mbyllja e saj dhe 10 deputetë e mbështesnin atë, kryetari e vinte në votë; në rast kundërshtimesh (përpara votimit) dëgjoheshin një anëtar pro dhe një kundër argumentit” (neni 95).

Në mbyllje përpara se projektligji të votohej, bëheshin vlerësimet finale në lidhje me probleme eventuale të formës dhe të përputhshmërisë së amendamenteve të miratuara me ligjin në tërësi dhe me nenet të caktuara në veçanti. Për këtë arsye “një ministër ose komisioni, mund të kërkojë vëmendjen e Dhomës mbi korrigjime që i përkasin formës së projektligjit në versionin e tij final, si dhe amendimeve të miratuara që rezultojnë të papërputhshme me qëllimin e ligjit, apo me nene të veçanta të tij”. Kur shqetësimet konfirmoheshin, propozoheshin ndryshimet e nevojshme. Në fund, “Dhoma mbasi dëgjonte autorin/autorët e amendamentit, një anëtar të komisionit dhe ministrin, votonte”(neni 96)⁵⁵³. Projektligji final, votohej me votim të fshehtë.

⁵⁵¹ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 288.

⁵⁵² *Po aty*, f. 290

⁵⁵³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 96: “Prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto, la Commissione o un ministro potrà richiamare l’attenzione della Camera sopra le correzioni di forma che esso richieda, nonche sopra quegli emendamenti già approvati che sembrano inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni; e proporre le mutazioni che gli paiano opportune. La Camera, sentito l’autore dell’emendamento o un altro in sua vece, un membro della Commissione e il ministro, delibera”. (“Përpara se projektligji të hidhet në votim sekret, komisioni ose një ministër mund të drejtojnë vëmendjen e Dhomës mbi korrigjimet në formën që ajo kërkon, si edhe mbi ata elementë të aprovuar të cilët duken jo të pajtueshëm me qëllimin e ligjit ose të disa prej dispozitave të tij, dhe të propozojë ndryshimet që i duken me vend. Dhoma, pasi dëgjon autorin e amendamentit ose dikë tjetër për llogari të tij, një anëtar të komisionit dhe ministrin, merr vendim”).

KREU XVI
MBI PYETJET, INTERPELANCAT DHE MOCIONET
(DELLE INTERROGAZIONI, INTERPELLANZE E MOZIONI)

Në funksion të shqyrtimit të akteve të ndryshme dhe diskutimit të tyre, të cilat kalonin në filtrin final të Dhomës (që ishte momenti i votimit), ishin edhe instrumentet e tjera parlamentare që kontribuonin në zhvillimin e funksionit të kontrollit të Parlamentit italian. Këto ishin: pyetjet (*interrogazioni*), interpelancat (*interpellanze*) dhe mocionet (*mozioni*). Ato duhej të zhvilloheshin të ndara nga çdo diskutim tjetër. Me këtë nuk kuptohej se seancat apo ditët në të cilat duhej të zhvilloheshin, duhej të ishin të ndryshme, por që duhej të zhvilloheshin në mënyrë të pavarur dhe të ndarë (neni 131).

Sa më sipër ishin instrumentet nëpërmjet të cilave po temperohej rruga drejt parlamentarizmit italian ose të paktën kalimi nga monarkia kushtetuese në monarkinë parlamentare italiane. Marrëdhënia e besimit ndërmjet Parlamentit dhe qeverisë dhe kërkesa e llogarisë së të parës ndaj të dytës, nuk ishin të sanksionuara në Statutin Albertin dhe për rrjedhojë borgjezisë italiane i mbetej të kultivonte shpresat e saj, në këtë drejtim, vetëm në zhvillimet ndërinstucionale jashtëstatutore. Rregullorja e Dhomës, jepte mundësitë më optimale në kultivimin e kësaj fryme dhe ambicieje kushtetuese. Ajo ishte oportuniteti më i volitshëm për të orientuar aksin kushtetues në këtë drejtim.

Pyetjet

Pyetjet (*interrogazioni*) e drejtuara nga Dhoma drejt qeverisë nuk ishin të rregulluara shprehimisht nga rregulloret, deri në Rregulloren e vitit 1868. Ato i ishin lënë praktikës parlamentare dhe zhvilloheshin pa ndjekur procedura të posaçme, ashtu siç vinte rrjedha e punimeve të Asamblesë. Rregullorja e parë që trajtoi në nivel normativ argumentin parashikoi se kur një deputet ka ndërmend t'i drejtojë pyetje ose t'i kërkojë paraqitjen e disa dokumenteve qeverisë, duhet të lajmërojë paraprakisht Dhomën. Me konsensusin e kësaj të fundit, mund të paraqesë kërkesën. Kjo i paraqitej qeverisë dhe mbasi dëgjohej përgjigjja e ministrit përkatës, nuk lejohej diskutimi i mëtejshëm. Nis kështu rrugëtimi i konsolidimit të pushtetit të kontrollit të Dhomës ndaj qeverisë. Mbas Rregullores së vitit 1868, parashikimi në fjalë pësoi ndryshime të tjera të cilat reflektonin, nëpërmjet fuqizimit të forcës normative, evolucionin e marrëdhënies ndërinstucionale. Të tilla ishin ndryshimet e vitit 1887 dhe ato të vitit 1890. Këto të fundit ishin ato që Rregullorja-1900 la në fuqi.

Procedura për adresimin e pyetjeve ndaj qeverisë parashikohej e shkruar, pa qenë i nevojshëm motivimi i aktit. Akti që shoqëronte pyetjet duhej të përmbante kriteret e kërkuara nga rregullorja, në lidhje me qartësinë e përmbajtjes dhe nivelin e korrektesisë deontologjike shprehëse. Me depozitim të tij, kryetarit i lindte detyra që t'ia lexonte atë (pyetjen/pyetjet) Dhomës. Praktika dhe zakonet parlamentare, në vazhdim, për mungesa të parashikimeve normative, rregulluan hapësirën kohore brenda të cilës duhej lexuar kërkesa e paraqitur.

Në nivel përmbajtësor pyetja rezultonte e kufizuar mbi vërtetësinë e një apo disa fakteve, të dhënave/informacioneve dhe nëse qeveria kishte në program t'i dorëzonte Dhomës dokumentet e kërkuara nga deputeti/deputetët. Adresimi i aktit të pyetjes, nuk presupozonte përgjegjësi eventuale të qeverisë mbi përgjigjet potenciale. Ajo duhej të ishte përkufizuar qartë dhe të përcillte kthjellët objektin e kërkesës. Pyetjet në fjalë regjistroheshin në raportin final të seancës në të cilën lexoheshin dhe në rendin e ditës në të cilën do të zhvilloheshin materialisht⁵⁵⁴. Me fillimin e seancës, sipas rendit të ditës, në të cilin ishin regjistruar pyetjet

⁵⁵⁴ *Po aty*, Neni 114: "1. Le interrogazioni saranno pubblicate nel resoconto sommario della tornata in cui furono annunziate e verranno trascritte nell'ordine del giorno dalla tornata successiva in poi, fino ad esaurimento. 2. Le interrogazioni sono poste senz'altro e nell'ordine della loro presentazione, all'ordine del giorno della seconda tornata dopo la presentazione e delle seguenti fino ad esaurimento". ("1. Pyetjet publikohen në përmbledhjen e seancës në të cilën u njoftuan dhe do të shkruhen në rendin e ditës së seancës pasardhëse e këtej,

(*interrogazioni*) ndaj qeverisë, kryetari bënte leximin e tyre, duke respektuar rendin në fjalë. Pavarësisht se neni përkatës nuk shprehej mbi argumentin, konsumimi i pyetjeve ndaj qeverisë nuk ishte i mundur të në gjitha seancat. Kishte të tilla, në të cilat ishin të ndaluara, si ato ku zhvilloheshin “relacionet e peticioneve” dhe “regjistrimet me rezervë” dhe të tjera që kufizoheshin nga praktika parlamentare në emër të efikasitetit të zhvillimeve të punimeve parlamentare⁵⁵⁵. Praktika parlamentare parashikonte po ashtu, për logjikë të ekonomisë së punimeve dhe shfrytëzimit me efikasitet të lartë të kohës në dispozicion, mbledhjen ose grupimin e pyetjeve drejtuar qeverisë⁵⁵⁶. Kjo formulë e dalë nga punimet në terren kërkonte një vëmendje të lartë nga ana e kryesisë e cila monitoronte praktikisht zhvillimin e tyre.

Mbas leximit sipas rendit të parashikuar, vinte përgjigjja e qeverisë. Ajo në rast pamundësie për t’u përgjigjur menjëherë, shprehej në këtë drejtim dhe komunikonte ditën dhe seancën në të cilën do të përmbushte detyrimin e saj. Kur qeveria i përgjigjej pyetjeve të adresuara ndaj saj, deputeti ose deputetët që kishin paraqitur kërkesën duhej të ishin të pranishëm, në të kundërt pyetja apo pyetjet vlerësoheshin si të tërhequra nga autori/autorët. Sigurisht në qoftë se këta të fundit nuk do të ishin të pranishëm, në cilësinë e tyre të autorëve, përgjigjet e dhëna nuk do të realizonin efektin e tyre pasi nuk do të mund të ushtrohej mundësia e kontrollit mbi argumentin, në lidhje me to. Pyetjet mund të tërhiqeshin edhe vullnetarisht nga autorët e tyre. Kjo mund të ndodhte natyrshëm pasi ndërkohë, mund të kishin rënë arsyet e paqartësive apo mund të ishin disponuar materialet e kërkuara.

Me përgjigjen e qeverisë dhe vetëm mbasi kjo e fundit të ishte konsumuar, tek autori/autorët lindte e drejta e replikës. Kjo e drejtë ishte e kufizuar në një drejtim të vetëm. Autori i kërkesës/pyetjeve, në replikën e pranuar, mund të bënte një deklaratë, vetëm brenda harkut kohor të 5 minutave, në të cilën shprehte nëse përgjigjja ishte adekuate me pyetjen e shtruar. Mbi argumentin nëse replika mund të kryhej edhe kur qeveria nuk ishte përgjigjur, pati debate të gjera në rastet konkrete që u paraqiten gjatë punimeve. Ndërkohë efektivisht afati kohor herë u zbatua me rigorozitë e herë jo⁵⁵⁷.

Në rastet e urgjencës, rregullorja shprehej për një reagim tempestiv të qeverisë. Këto raste duhej të shpalleheshin si të tilla dhe duhet të ishin pranuar prej saj (qeverisë). Ajo përgjigjej menjëherë ose jepte disponibilitetin për seancën e parë të vlefshme⁵⁵⁸.

Interpelancat

Ashtu si pyetjet (*interrogazioni*) edhe interpelancat (*interpellanze*) ishin lënë në fatin e zhvillimeve zakonore parlamentare, jashtë Rregulloreve të Dhomës, deri në vitin 1863. Ato, pas ndryshimesh të njëpasnjëshme, morën formën që u konfirmoi Rregullorja-1900, vetëm në vitin 1890⁵⁵⁹. Interpelancat ishin një përshkallëzim i kërkesave të kontrollit dhe llogaridhënies së qeverisë ndaj Dhomës së Ulët. Nga pyetjet mbi faktet (*interrogazioni*), me to kalohej në një shkallë më lartë, që ishte motivi i fakteve dhe arsyet që qëndronin mbas sjelljes së qeverisë (*interpellanze*).

deri në ezaurimin e tyre. 2. Pyetjet bëhen patjetër dhe në rendin e paraqitjes së tyre, në rendin e ditës së mbledhjes së dytë pas prezantimit dhe në vijim, deri në ezaurim”).

⁵⁵⁵ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 354 - 356.

⁵⁵⁶ *Po aty*, f. 358-359.

⁵⁵⁷ *Po aty*, f. 367.

⁵⁵⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 118: “Quando il Governo riconosca che una interrogazione a carattere di urgenza, potrà, dopo l’annuncio fattone dal Presidente, rispondere subito o nella tornata successiva in principio di seduta. Spetterà sempre all’interrogante il diritto di replica nei limiti di cui all’articolo 116”. (“Kur Qeveria njih urgjencën e një pyetje, mundet, pas lajmërimit të bërë nga Presidenti, të përgjigjet menjëherë ose në seancën pasardhëse në fillim të mbledhjes. Pyetësit i përket gjithmonë e drejta e replikës në limitet e neni 116”).

⁵⁵⁹ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 375 - 379.

Nga një mungesë totale e parashikimeve normative, mbi këtë aspekt procedural të marrëdhënieve ndërmjet Dhomës dhe qeverisë, gradualisht u arrit në momentin ku, që një deputet të mund të paraqiste/drejtonte një interpelancë, duhej të bënte kërkesë me shkrim të adresuar kryesisë. Kërkesa parashikohej me një formulim të lirë, pa kushtëzime të formës apo nevoja për të reflektuar motivet për të cilat kërkohej. Kryetari i Dhomës mbas marrjes së interpelancës, ia lexonte atë Dhomës. Instrumenti parlamentar në fjalë, në thelb ishte një “pyetje e drejtuar qeverisë mbi motivet dhe qëllimet e një sjelljeje të caktuar”. Sipas së njëjtës mënyrë që parashikohej për pyetjet (*interrogazioni*) edhe interpelancat publikoheshin në raportin e përgjithshëm të seancës në të cilën shpallehin, në mënyrë që të regjistroheshin në rendin e ditës së seancës së radhës⁵⁶⁰. Interpelancat njohën një evolucion të qëndrueshëm në rregulloret e dekadave të fundit të shekulli XIX, të ushqyera nga nevoja për të normatizuar sjelljen praktike të Dhomës dhe për të konsoliduar juridikisht qëndrimin llogaridhënës të qeverisë përpara Dhomës së Ulët. Kjo rritje e konsolidimit të marrëdhënies së besimit nuk shkonte në një sens/drejtimit të vetëm, të llogaridhënies së qeverisë përpara Dhomës. Ajo rriste besimin reciprok ndërmjet tyre. Edhe pse rregullorja nuk shprehej mbi argumentin në pjesën e dedikuar interpelancave, qeveria mund të mos pranonte t’i përgjigjej interpelancave kur, për këtë, merrte miratimin e Dhomës.

Kur interpelancat e paraqitura kishin të njëjtën natyrë dhe i referoheshin “fakteve apo argumenteve të njëjta”, apo kur shprehnin “lidhje të ngushta” ndërmjet tyre, ato mund të zhvilloheshin njëkohësisht, jashtë rendit të përcaktuar nga koha në të cilën ishin paraqitur (neni 122). Për këtë nevojitej konsensusi i Dhomës. Grupimet e interpelancave të krijuara në këtë mënyrë, në shenjë të praktikitetit dhe ekonomizimit të punimeve, mund të propozoheshin nga kryetari i Dhomës apo nga autorët e tyre. Praktika parlamentare njohu edhe raste kur grupimet u realizuan në formë hibride ndërmjet pyetjeve (*interrogazioni*) dhe interpelancave⁵⁶¹. Kur këto të fundit i referoheshin të njëjtit argument, ndodhte të vlerësohej si i arsyeshëm grupimi i tyre edhe pse instrumentet në fjalë nuk i përkisnin të njëjtës kategori. Ky procedim zakonor i panjohur nga rregullorja u përdor jo rrallë.

Duke qenë se qeveria ishte subjekti ndaj të cilës referoheshin apo shtroheshin kërkesat në fjalë, ajo, duke përcjellë frymën e tempestivitetit që rregullorja promovonte, i përgjigjej kërkesës së interpelancës menjëherë ose në pamundësi në seancën e parë të mundshme. Kur kjo nuk arrinte të respektonte dot impenjimin e parashikuar nga rregullorja, duhej të tregonte seancën në të cilën do të mund t’i përgjigjej interpelancës. Skadencat, në lidhje me afatet kohore në dispozicion të qeverisë për t’u përgjigjur, fillonin nga momenti që kryetari shpallte interpelancën/interpelancat. Në mungesë të respektimit të këtij afati kohor, parashikimi normativ përkatës⁵⁶², i jepte të drejtën autorit të interpelancës që t’i drejtohej Dhomës në

⁵⁶⁰ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 119: “1. Un deputato che intenda rivolgere un’interpellanza ne farà domanda per iscritto senza motivazione. Il Presidente ne dà lettura alla Camera. 2. L’interpellanza consiste nella domanda fatta al Governo circa i motivi o gl’ intendimenti della sua condotta. 3. Le interpellanze saranno pubblicate nel resoconto sommario della tornata in cui furono annunziate e fino ad esaurimento verranno trascritte nell’ordine del giorno a cominciare dalla tornata successiva”. (“1. Deputeti që do të zhvillojë një interpelancë bën kërkesë me shkrim pa motivacion. Kryetari ia lexon Dhomës. 2. Interpelanca konsiston në kërkesën e bërë qeverisë rreth motiveve ose qëllimeve në sjelljen e saj. 3. Interpelancat publikohen në përmbledjen e seancës në të cilën u njoftuan dhe deri në ezaurim do të shkruhen në rendin e ditës duke filluar nga seanca pasardhëse”).

⁵⁶¹ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 389.

⁵⁶² *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 120: “1. Il Governo può consentire che l’interpellanza sia svolta subito o nella tornata successiva. In caso diverso, e non più tardi della tornata successiva a quella in cui ne fu dato annunzio dal Presidente, dichiarerà se e quando intenda rispondere. 2. Se il Governo dichiara di respingere o rinviare l’interpellanza oltre il turno ordinario ai termini del seguente articolo 121 l’interpellante può chiedere alla Camera di essere ammesso a svolgerla nel giorno che egli propone”. (“1. Qeveria mund të lejojë që interpelanca të zhvillohet menjëherë ose në seancën pasardhëse. Në rast tjetër, dhe jo më vonë se mbledhja pasardhëse e asaj në të cilën u dha njoftim nga Kryetari, deklaroi nëse dhe kur do të japë përgjigje. 2. Nëse Qeveria do ta hedhë poshtë ose do ta shtyjë interpelancën pas kohës normale sipas dispozitave të nenit në vijim 121 interpelanti mund t’i kërkojë Dhomës që ajo të mbahet në kohën që ai propozon”).

mënyrë që të pranohej si datë e interpelancës një datë e zgjedhur prej tij. Me këtë rast, Dhoma do të kishte mundësi të dëgjonte edhe arsyet e vonësës dhe eventualisht të shprehej mbi pranueshmërinë e motiveve për të cilat qeveria vendoste të mos përgjigjej apo të shtynte interpelancën në fjalë.

Interpelancave u jepej një rëndësi e tillë, sa që u dedikohej një ditë e veçantë për zhvillimin e tyre. Kjo ishte dita e parë e javës. Ato “kishin prioritetin absolut, në rendin e ditës së punimeve parlamentare, mbi çdo argument tjetër, me përjashtim të pyetjeve (*interrogazioni*). Kjo për rrjedhojë të logjikës hierarkike të pashprehur që ekzistonte ndërmjet tyre. Pyetjet mbi ekzistencën apo jo të disa fakteve duhet të vijnë paraprakisht përpara atyre mbi arsyet dhe motivet e tyre. Njëra fazë rezultoi detyrimisht pararendëse ndaj tjetrës. Pra, qeveria kishte 5 mundësi zgjedhjeje për të trajtuar çështjen e interpelancës: të përgjigjej menjëherë (sapo lexohej nga kryetari); të përgjigjej në seancën e parë të radhës; të tregonte brenda 24 orëve se në cilën seancë kishte vendosur të përgjigjej; të përgjigjej të hënën e parë në të cilën ishin parashikuar edhe interpelancat e tjera (në rast se do të kishte të tilla); të shprehej se nuk dëshironte të përgjigjej ose mendonte ta shtynte interpelancën përtej të hënës, në një datë të pacaktuar. Me konfirmimin e një date për zhvillimin e një interpelance qeveria nuk mund të bënte më hapa pas. Mundësia që i njihej për të mos pranuar përgjigjen në interpelancë ishte e vlefshme deri në momentin e pranimit të saj. Mbas dhënies së këtij konsensusi kjo e drejtë binte. E njëjta gjë ndodhte edhe me autorin e interpelancës. Në qoftë se në momentin e zhvillimit të interpelancës ai nuk do të ishte i pranishëm, interpelanca do të konsiderohej e tërhequr (neni 121) dhe për këtë arsye nuk zhvillohej duke liruar qeverinë nga detyrimi për trajtimin e argumenteve të kërkuara.

Me zhvillimin e interpelancës nga ana e qeverisë, sipas parashikimeve të rregullores, tematika në fjalë mund të konsiderohej e konsumuar dhe argumenti i mbyllur. Kjo mbetej në varësi të reagimeve të autorit të interpelancës, pasi ky i fundit mund të deklaronte që nuk ishte i kënaqur nga shpjegimet e qeverisë. Në një rast të tillë, normativa në fuqi⁵⁶³ e Rregullores-1900, parashikonte që lidhur me pakënaqësinë mbi shpjegimet e dhëna, autori i interpelancës mund të kërkonte hapjen e një diskutimi, i cili duhej të paraqitej nëpërmjet një mocioni. Me paraqitjen e këtij të fundit futeshin në lojë parashikimet përkatëse të normativës së mocionit. Në vazhdim neni 123, në paragrafin e tij të katërt, duke trajtuar fenomenin shprehej se “*në qoftë se autori i interpelancës deklaronte se nuk do të paraqesë asnjë mocion, çdo deputet mund të paraqesë një mocion mbi argumentin, që ka qenë objekt i interpelancës*”. Mbi këtë pikë rregullorja nuk rezultonte e qartë nëse deklarata/shprehja e pakënaqësisë së autorit ishte “*conditio sine qua non*”, për mundësinë e aktivizimit eventual të mocionit më pas apo jo. Mungesa e qartësisë nuk përbënte problem për rastin në të cilin ishte vetë autori që paraqiste mocionin. Problemi ngrihej kur mocionin mbi interpelancën në fjalë e ngrinin deputetë të tjerë dhe për arsye interpretimesh të mundshme iniciativa në këtë drejtim mund të bllokohej. Praktika parlamentare nuk evidentoi kontraste në këtë drejtim në dekadën e parë, duke lënë hapësira për një interpretim të gjerë të parashikimit normativ përkatës.

⁵⁶³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 123: “1. Dopo le spiegazioni date dal Governo, l'interpellante può dichiarare le ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto”. (“1. Pas shpjegimeve të dhëna nga Qeveria, interpelanti mund të deklarojë arsyet nga të cilat është ose jo i kënaqur”).

“2. Qualora non sia soddisfatto e intenda promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal Governo, deve presentare una mozione”. (“2. Kur nuk është i kënaqur dhe ka për qëllim të promovojë një diskutim mbi shpjegimet e qeverisë duhet të paraqesë mocion”).

“3. Il Presidente ne darà lettura alla Camera”. (“3. Kryetari ia lexon dhomës”).

“4. Se l'interpellante dichiara di non presentare alcuna mozione, qualsiasi deputato può presentare una mozione sull'argomento, che ha fatto oggetto dell'interpellanza”. (“4. Nëse interpeluesi deklaronte se nuk do të paraqesë asnjë mocion, cilido deputet mund të paraqesë një mocion mbi argumentin, objekt të interpelancës”).

“5. Tra più mozioni si tiene conto di quella sola che fu presentata prima di ogni altra”. (“5. Ndërmjet disa mocioneve merret parasysh vetëm ajo e cila u paraqit e para”).

Mocionet

Ndërsa pyetjet (*interrogazioni*) trajtonin çështje të ekzistencës së faktit dhe interpelancat (*interpelanze*) thelbin e arsyes dhe qëllimin që qëndronte mbas tyre, mocionet (*mozioni*) kishin për target, reagimin tempestiv/imediat ndaj një çështjeje të caktuar. Aktiviteti i tyre (*mozioni*) ishte parashikuar gjithnjë në kuadrin e kontrollit (*ispezione*) dhe promovimit të veprimtarisë së Ekzekutivit. Ato, në thelb, ishin propozime që lindnin dhe diskutoheshin menjëherë, duke pasur për qëllim final vjeljen e opinionit të Asamblesë. Për të njëjtin qëllim në alternativë, kur diskutimet nuk mund të zhvilloheshin në Asamble, i dërgoheshin zyrave. Për këtë arsye duheshin parashikuar procedura të posaçme dhe të afta për të garantuar reagimin imediat ndaj impulseve që vinin në këtë drejtim. Që të mund të realizohej kjo duhej që mocioni, kur nevoja e kërkonte, t'i shpëtonte rendit hierarkik të ngurtë të rendit të ditës. Ndryshimet e para në rregullore u ndërmorën në vitin 1888. Më pas, më 1890 u reflektuan dhe u përcollën njëkohësisht nevojat që praktika parlamentare kishte evidentuar për shkak të përdorimit të gjerë të tyre.

Më sipër pamë se si, kur mocioni paraqitej në kuadrin e një interpelance, ai lexohej menjëherë nga kryetari i Dhomës, duke i përcjellë në këtë mënyrë Asamblesë mesazhin e saj. E njëjta gjë nuk ndodhte kur mocioni paraqitej i zgjidhur nga interpelanca eventuale dhe ishte shprehje e një iniciative autonome. Që kryetari të mund ta lexonte mocionin në fjalë duhej të kishte aprovimin e tre zyrave ose firmat e 10 deputetëve. Ky filtër përdorej me qëllim evitimin e abuzimeve, për shkak të kanalit preferencial që mocioneve u njiheshin në nivel procedural. Sigurisht që kur mocioni kishte 10 firma ai lexohej brenda të njëjtës seancë (përgjithësisht në fund), ndërsa kur i kalohej zyrave mbas miratimit të tyre (përgjithësisht në seancën e parë fill mbas). Koha se kur leximi do të kryhej, brenda seancës lihej në lirinë vendimmarrëse të kryetarit të Dhomës.

Nga një vështrim më i vëmendshëm i parashikimit normativ përkatës (neni 124), vihet re se neni i dedikohej vetëm mocioneve të paraqitura nga deputetët, duke lënë jashtë ato të qeverisë dhe të kryetarit. Për këto të fundit doktrina shprehej se ⁵⁶⁴, për sa kohë të dyja ishin projektim i vullnetit të mazhorancës së Dhomës, nuk vihej në diskutim mundësia e prezantimit të mocioneve prej tyre, pa filtrin e parashikuar për deputetët (miratimi i tre zyrave ose firma e 10 deputetëve), në rastin e mocioneve të zgjidhura nga interpelancat. Qeveria dhe kryetari mund t'i paraqisnin Dhomës mocione në mënyrë direkte.

Ndryshe nga sa parashikohej për pyetjet dhe interpelancat, lidhur me mocionet qeveria duhej të përgjigjej gjithnjë. Asaj nuk i njëjhej e drejta të refuzonte përgjigjen si në dy rastet e tjera pararendëse. Dita e zhvillimit të mocionit vendosej nga Dhoma, kur kjo nuk shtjellohej menjëherë për arsye të urgjencës apo ngutit që rasti konkret impononte. Përcaktimi i ditës bëhej, detyrimisht, mbas leximit të mocionit nga kryetari dhe mbasi Dhoma të kishte dëgjuar mbi argumentin e mocionit: qeverinë, autorin/autorët e mocionit dhe dy deputetë. Në ditën e caktuar do të bëhej diskutimi i tij sipas të njëjtave parashikime normative të vlefshme për të gjitha propozimet e sanksionuara në pjesën përkatëse të diskutimeve (Kap. 13).

Mocioni mund të tërhiqej në çdo moment, përveç dy përjashtimeve të veçanta. Nuk mund të tërhiqej mbasi ishin hapur votimet mbi të dhe nuk mund të tërhiqej kur mocioni ishte paraqitur me firmën e të paktën 10 deputetëve dhe këta të fundit e kundërshtonin tërheqjen. Në këtë rast të fundit vullneti i autorit të mocionit shfuqizohej nga vullneti i deputetëve firmëtarë. Nga leximi i nenit përkatës ⁵⁶⁵, paragrafi i dytë, në mënyrën se si ishte formuluar linte vend për

⁵⁶⁴ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 393.

⁵⁶⁵ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 125: "1. Dopo la lettura di una mozione, presentata a norma degli articoli 123 e 124, la Camera udito il Governo ed il proponente, e non più di due deputati, determinerà il giorno in cui dovrà essere svolta e discussa secondo le norme del capitolo XIII. 2. La mozione, una volta letta alla Camera, non può essere ritirata se dieci o più deputati vi si oppongono". ("1. Pas leximit të një mocioni, të paraqitur sipas normave të nenit 123 dhe 124, Dhoma pasi dëgjon qeverinë dhe propozuesin, dhe jo më shumë se dy deputetë, cakton ditën në të cilën do të zhvillohet diskutimi sipas normave të kreut XIII. 2. Mocioni, pasi i lexohet Dhomës, nuk mund të tërhiqet nëse dhjetë ose më shumë deputetë kundërshtojnë").

interpretime të zgjeruara. Ai nuk i referohej faktit që kundërshtimi ishte i vlefshëm vetëm për rastin kur mocioni shoqërohej i kundërfirmosur nga 10 deputetë, në mënyrë që të lexohej menjëherë. Shprehja e tij në mënyrë të përgjithshme linte të kuptohej se pavarësisht rastit, kur 10 deputetë i kundërviheshin tërheqjes së mocionit, ky nuk mund të tërhiqej më.

Gjithnjë mbi temën e zhvillimit të mocioneve, rregullorja duke ndjekur të njëjtën logjikë simetrike të grupimit të interpelancave, shprehej se, me konsensusin e Dhomës, mocionet që i përkasin fakteve apo argumenteve identike, ose që janë të lidhura ngushtë ndërmjet tyre, mund të jenë objekt i një diskutimi të vetëm. Në raste të tilla mund të ndodhte që disa prej tyre të tërhiqeshin pasi rezultonin në përsëritje të argumentit, që mocione të regjistruara më përpara trajtonin. Që bashkë me mocionet të mos binin edhe iniciativat e atyre që i paraqisnin, ishte parashikuar që autorët e mocioneve të tërhequra në këtë rast, të gëzonin të drejtën e precedencës në diskutimet e mocioneve të mbetura. Fill mbas autorit të mocionit të parë, që hapte diskutimin e përbashkët, fjalën e merrte ai i mocionit të tërhequr. Në bashkimin e krijuar sipas kësaj formule, duke qenë se nuk rrezikonin të mos trajtoheshin argumentet e mocioneve të tërhequra, sesa rrezikohej të mos përcillej individualiteti i frymës së këndvështrimit të autorëve, këtyre të fundit u akordohej precedenca gjatë zhvillimit të diskutimit të mocioneve të grupuara.

Mocione të grupuara, apo jo, autori propozues i një mocioni kishte gjithnjë të drejtën e fjalës. Ajo duhej të konsumohej përpara se mocioni të hidhej në votë.

I njëjti parashikim sanksionohej edhe kur grupimi në fjalë ishte hibrid dhe përbëhej nga interpelanca dhe mocione, që zhvilloheshin në një diskutim të vetëm⁵⁶⁶. Duke qenë se në këtë rast, mocionet kishin precedencën ndaj interpelancave në hierarkinë e brendshme të diskutimit, edhe këtu autorët e interpelancave të tërhequra merrnin pjesë në diskutim me prioritet fill mbas autorit të mocionit hapës të diskutimit dhe autorëve të mocioneve të tjera të tërhequra, në rast se do të kishte të tilla. Hierarkia në diskutimin në fjalë dhe në rendin e tyre të paraqitjes, ngrihej edhe këtu mbi të njëjtën logjikë të rastit pararendës, të grupimit të vetëm të mocioneve.

Doktrina, mbi argumentin, theksonte se, ndërsa për grupimin e interpelancave Rregullorja parashikonte konsensusin e Dhomës, për atë të interpelancave dhe mocioneve nuk shprehej, duke ia lënë për rregullim praktikës parlamentare. Gjithnjë sipas kësaj të fundit (praktikës parlamentare), në këtë grupim pranoheshin edhe pyetjet (*interrogazioni*), të cilat vinin të fundit në hierarkinë e ngritur në funksion të diskutimit të vetëm. Mocionet, interpelancat dhe pyetjet (*interrogazioni*), mund të zhvilloheshin (dhe u zhvilluan siç tregoi praktika) nën të njëjtin diskutim⁵⁶⁷.

Diskutimi i mocioneve zhvillohej sipas të njëjtave parashikime normative të vlefshme për projektligjet. Atyre u zbatohet e njëjta normativë që rregullorja parashikonte për amendimet: forma e shkruar, afati kohor për paraqitjen etj. (Kap. XIII)⁵⁶⁸.

⁵⁶⁶ *Po aty*, Neni 127: “Qualora una o più interpellanze o mozioni siano state fatte oggetto di una unica discussione, le mozioni hanno la precedenza sulle interpellanze: ma gl’interpellanti possono rinunciare alle loro interpellanze e, in questo caso, sono iscritti sulla mozione in discussione, subito dopo il proponente di essa e delle mozioni eventualmente ritirate a norma degli articoli precedenti”. (“Kur një ose më shumë interpelanca ose mocione përbëjnë objektin e një diskutimi të vetëm, mocionet kanë precedencën mbi interpelancat, por interpeluesit mund të heqin dorë nga interpelancat e tyre dhe, në këtë rast, shkruhen në mocionin në diskutim, menjëherë pas propozuesit të tij dhe të mocioneve të tërhequra sipas normave të neneve më lart”).

⁵⁶⁷ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 393.

⁵⁶⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 129: “1. Su ciascuna mozione possono essere presentati emendamenti a norma del Capo XIII. 2. La discussione degli emendamenti ha luogo dopo chiusa la discussione generale. 3. Il proponente di una mozione ha diritto alla parola prima della chiusura. 4. I singoli emendamenti sono discussi e votati separatamente, secondo l’ordine dell’inciso a cui si riferiscono”. (“1. Mbi çdo mocion mund të paraqiten amendamente sipas normave të Kreut XIII. 2. Diskutimi i amendamenteve bëhet pasi mbyllet diskutimi në parim. 3. Propozuesi i një mocioni ka të drejtën e fjalës para mbylljes. 4. Amendamentet e veçanta diskutohen dhe votohen veçmas, sipas radhës së shkrimeve që u referohen”).

KREU XIV
MBI VOTIMIN
(DELLA VOTAZIONE)

Mbas artikulimeve, shpesh të fryra, të parashikimeve mbi fazat paraprake të votimit, vinte momenti i shprehjes së vullnetit sovran të Dhomës. Me kristalizimin e saj, ngrihej detyra imediate e certifikimit të rezultatit. Këto dy momente kyçe ishin polet rreth të cilave çdo rregullore duhej të ngrinte detyrimisht parashikimet e saj normative.

Në rastin e Rregullores-1900, mënyra e votimit rezultoi një hibrid i shkollës angleze me atë kontinentale (franceze). E para aplikonte vetëm votimin publik dhe nuk lejonte as institutin e abstenimit, ndërsa e dyta e lejonte dhe mbronte votën e fshehtë si një garante të sigurisë personale të deputetëve. Shkolla angleze e votimit publik njihte pak rregulla praktike mbi garantimin e rezultatit të votimit, ndërsa sistemi kontinental e artikulonte atë në disa forma dhe rregulla të shumta⁵⁶⁹.

Në nenet përkatëse të rregullores, votimit të fshehtë final të parashikuar për projektligjet, i shtuan alternativat e votimit të hapur me kusht kërkesën e disa deputetëve. Kuorumi i këtyre të fundit, ndryshonte në funksion të llojit të votimit që propozohej. Mbase sanksionohej votimi i fshehtë (*scrutinio segreto*) si modeli “klasik” i votimit të iniciativave ligjore, theksohej më pas se, votimet e tjera zhvilloheshin sipas modelit me ulje-ngritje, me përjashtim të rasteve kur një grup i caktuar deputetësh kërkonin votime të ndryshme. Siç u tha më sipër kuorumi ndryshonte në varësi të llojit të votimit. Kur kërkohej votimi me ndarje (*votazione per divisione*), kjo duhet të mbështetje nga 10 deputetë. Numri rritej në 15 deputetë për votimin me thirrje emërore (*votazione per appello nominale*) dhe 20 deputetë kur kërkohej që të procedohej me votim të fshehtë (*scrutinio segreto*). Për deputetët që bënin pjesë në këto kuorume dhe që kishin firmosur kërkesën, kërkohej prania e tyre gjatë votimit të veçantë. Në të kundërt, miratimi/firma i/e tyre konsiderohej e tërhequr⁵⁷⁰. Lidhur me këto kërkesa, që rezultonin jashtë modelit të procedimit të zakonshëm të votimit, parashikohej një hark kohor i caktuar, brenda të cilit mund të paraqiteshin. Harku kohor fillonte me mbylljen e diskutimit dhe përpara se kryetari i Dhomës të shprehej, duke kërkuar zhvillimin e votimeve sipas mënyrës tradicionale (“*voto peralzata e seduta*”: me ulje-ngritje). Kërkesa për të proceduar në votim, sipas mënyrave të veçanta dhe të ndryshme nga ajo tradicionale, duhej të bëhej me shkrim dhe i duhej paraqitur zyrës së kryetarit. Nuk kërkohej forma e shkruar vetëm kur propozuesi/propozuesit e votimit alternativ ftonin Dhomën nëpërmjet kryetarit të verifikonte kuorumet e nevojshme sipas rastit për votimin, me votë të fshehtë (*scrutinio segreto*), me thirrje emërore (*votazione per appello nominale*) dhe me ndarje (*votazione per divisione*). Në këtë rast kryetari ishte i detyruar t’i kërkonte Dhomës të certifikonte kuorumet e kërkuara, përpara se të procedohej me votimin. Neni në fjalë⁵⁷¹, në paragrafin e tij final sanksiononte

⁵⁶⁹ V. Miceli, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, f. 77-82.

⁵⁷⁰ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 99: “1. Se un deputato che abbia sottoscritto una domanda di votazione per divisione, per appello nominale o a scrutinio segreto non si trova presente quando si procede alla votazione, s’intende ritirata la sua firma”. (“1. Nëse një deputet i cili ka nënshkruar një kërkesë për votim me ndarje, me apel nominal ose votim sekret nuk është i pranishëm në votim, atij i konsiderohet firma e tërhequr”).

“2. I firmatari di una domanda di appello nominale, o di scrutinio segreto, così come i richiedenti la verifica del numero legale, saranno sempre ritenuti come presenti alla votazione o alla chiama, agli effetti del numero legale, ancorchè non rispondano all’appello”. (“2. Firmëtarët e një kërkesë për apel nominal, ose të votimit sekret, ashtu si dhe kërkuesit e verifikimit të numrit legal, do të llogariten gjithmonë si të pranishëm në votim ose apel, për efektet e numrit legal, dhe pse mund të mos i përgjigjen apelit”).

⁵⁷¹ *Po aty*, Neni 97: “1. Il voto finale sulle proposte di legge si dà a scrutinio segreto”. (“1. Votimi final mbi projektligjet bëhet sekret”).

“2. Gli altri voti si danno per alzata e seduta eccetto che dieci deputati chiedano la votazione per divisione nell’Aula, quindici la votazione per appello nominale, venti la votazione a scrutinio segreto”. (“2.

hipotezën, në të cilën votimet e ndryshme, të përmendura më sipër, paraqiteshin njëkohësisht. Në këtë rast preferenca i akordohej votimit të fshehtë (*scrutinio segreto*). Më pas rendi hierarkik i brendshëm ndërmjet këtyre formave alternative të votimit plotësohej në vazhdim duke vendosur në vend të dytë votimin me thirrje emërore (*votazione per appello nominale*) dhe në vend të tretë atë me ndarje (*votazione per divisione*). Ndërkohë parashikimi në fjalë, nuk merrte në konsideratë mënyrat e tjera të votimit, të cilat rezultojnë tashmë të konsoliduara në praktikën parlamentare si votimi i heshtur (*votazione tacita*) dhe votimi emëror (*votazione nominale*)⁵⁷².

Mbas vendosjes përfundimtare të modelit të votimit, bëhej edhe hapja e tyre. Rregullorja parashikonte se nga hapja e votimit deri në shpalljen e saj, nuk jepej më për asnjë arsye fjala (neni 104).

Mënyrat e votimit të shprehur, siç pamë më sipër, ishin katër. Rregullorja atyre u dedikonte nga një nen më vete për të precizuar mënyrën se si ato zhvilloheshin, nën udhëheqjen dhe monitorimin e kryetarit të Dhomës.

Në votimin me ndarje (*votazione per divisione*), kryetari përcaktonte zonat në të cilat duhej të grumbulloheshin deputetët për të shprehur në këtë mënyrë votën e tyre, në cilën anë duhet të qëndronin votuesit “pro” dhe në cilën ata “kundër”⁵⁷³. Kjo mënyrë e votimit rezultoi më e lashta e njohur në territorin italian. Ajo ishte përdorur në Senatin e Romës së lashtë, prej themelimit të institutit. Së bashku me votimin me ulje-ngritje rezultojnë ndër më të përdorurit. Ky i fundit (votimi me ulje-ngritje)⁵⁷⁴ përdorej përgjithësisht kur lindte dyshimi i arsyeshëm mbi vërtetësinë e rezultatit të regjistruar dhe mbi eventualitetin e gabimit njerëzor në numërim. Për këtë arsye, ishte i vetmi model votimi për të cilin parashikohej një procedim eventual i dyfishtë dhe përsëritës, në funksion të garancisë mbi rezultatin e vërtetuar në këtë mënyrë, i quajtur ndryshe “*prova*” dhe “*riprova*”. Kushti paraprak për votimin sipas kësaj mënyre (*riprova*), ishte paraqitja e kërkesës përpara se të shpallej rezultati.

Votimet e tjera bëhen për ulje ose ngritje përjashtuar rastet kur dhjetë me ndarje në Sallë, pesëmbëdhjetë për apelin nominal, njëzet për votim sekret.)

“3. La domanda deve essere formulata al momento in cui il Presidente, chiusa la discussione, dichiara doversi passare ai voti, e prima che egli abbia invitata la Camera a votare per alzata e seduta”. (“Kërkesa duhet formuluar në momentin kur Kryetari, pasi mbyll diskutimin, deklaroi kalimin në votime, dhe para se ai të ketë ftuar Dhomën për të votuar me ulje ose ngritje”).

“4. Non è necessario che la domanda sia fatta per iscritto, quando il deputato proponente chieda che il Presidente interroghi la Camera per verificare se la proposta di votare per divisione nell’Aula, per appello nominale o per scrutinio segreto sia appoggiata dal numero di deputati richiesto per ciascuna”. (“Nuk është e nevojshme që kërkesa të bëhet me shkrim, kur deputeti propozues kërkon nga Kryetari të pyesë Dhomën për të verifikuar nëse propozimi për të votuar me ndarje në Sallë, me apel nominal, ose votim sekret mbështetet nga numri përkatës i deputetëve”).

“5. Il Presidente in tal caso interrogherà la Camera prima che si proceda alla votazione”. (“5. Kryetari në rast të tillë pyet Dhomën më parë se të procedohet me votimin”).

“6. Nel concorso di diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre; quella dell’appello nominale prevale sulla domanda di votazione per divisione nell’Aula”. (“6. Ndër kërkesat ka përparësi, ajo e votimit të fshehtë; ajo e votimit nominal mbizotëron ndaj asaj me ndarje në Sallë”).

⁵⁷² U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 302-308.

⁵⁷³ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 100: “Per il voto di divisione il Presidente indica da qual parte debbano mettersi i favorevoli; da qual parte i contrari; i Segretari prendono nota dei votanti di ciascuna parte; il Presidente ne proclama il risultato”. (“Për votimin me ndarje Kryetari tregon se nga cila anë duhet të vendosen ata në favor; nga cila anë ata kundër; sekretarët mbajnë shënim votuesit në secilën anë; Kryetari shpall rezultatin”).

⁵⁷⁴ *Po aty*, Neni 103: “Il voto per alzata e seduta è soggetto a riprova, se c’è chi la richieda prima della proclamazione. Il Presidente e i Segretari decidono del risultato della prova e della riprova, che possono ripetersi; se rimane ancora dubbio, si procede per divisione”. (“Votimi me ulje ose ngritje mund dhe të përsëritet nëse e kërkon dikush më parë se shpallja. Kryetari dhe sekretarët vendosin për rezultatin e provës dhe riprovës, që mund të përsëriten; nëse mbeten dyshime vijohet me ndarje”).

Një mënyrë e vlefshme për të evituar konfuzione në votim dhe në numërimin final të rezultatit, konsiderohej votimi me thirrje emërore (*votazione per appello nominale*). Me anë të tij çdo deputet identifikohet në mënyrë të qartë dhe të personalizuar, në lidhje me votën që jepete, mbasi kryetari të ishte shprehur mbi domethënien e votës pro dhe kundër⁵⁷⁵.

Në fund, më i artikuluar ndër të katër në nivel procedural, rezultonte votimi i fshehtë (*scrutinio segreto*). Ai zhvillohet materialisht në dy kuti të vendosura në Dhomën e fshehtë. Kryetari duhet të udhëhiqte procesin e votimit duke urdhëruar përgatitjet e veçanta përkatëse dhe duke bërë apelin emëror për të kontrolluar numrin ligjor të prezencave, mbasi të kishte shpjeguar kuptimin pro dhe kundër të votimit. Mbi këtë moment të parë në praktikë ishte identifikuar prej kohësh problemi i formimit të numrit ligjor. Për këtë arsye ishte vendosur paraprakisht (1891) që votimi të mbetej i hapur për një kohë sa më të gjatë në funksion të realizimit të numrit ligjor, që bënte të vlefshëm votimin, pasi në të kundërt do të shpallej i pavlefshëm dhe votimi do të përsëritej⁵⁷⁶. Numri i votuesve (numri ligjor) duhej të mbahej parasysh edhe sepse duhej të përkonte me numrin e sferave të shpërndara për votimin e fshehtë, në mënyrë që të certifikonte rregullsinë e votimit. Votimi kryhej nëpërmjet dy sferave (një e bardhë dhe një e zezë) që i jepeshin çdo votuesi/deputeti, të cilat me vendosjen në kutinë përkatëse shprehnin vullnetin kompleksiv të Asamblesë. Me përfundimin e votimit bëhej numërimi i sferave për verbalizimin e rezultatit. Këtu mund të ndodhte që të mos korrespondonin numrat e votuesve me ato që rezultonin nga numërimi final. Kur numri i sferave ishte më i vogël nuk përbënte problem, pasi presupozohej abstenim i disa votuesve. E kundërta krijonte problemin e vlefshmërisë së votimit dhe për këtë arsye duhej të kapërcente “provën e rezistencës” (*prova della resistenza*). Kjo e fundit vinte në provë rezistencën e mazhorancës, në qoftë se hiqej prej shumës së saj numri i sferave që rezultonin më tepër, nga ç’ishte numri i votuesve. Kur kjo mbetej e tillë, papërputhshmëria e evidentuar nuk prekte rezultatin e zgjedhjeve, në të kundërt ato duhej të përsëriteshin⁵⁷⁷. Votimi i fshehtë⁵⁷⁸, siç tregoi praktika mbeti i preferuari i Dhomës për miratimin e projektligjeve.

Rezultatet e këtyre mënyrave të votimit, shpallehin, në fund, nga kryetari mbas numërimit të votave.

Alternativat e votimit të fshehtë (*scrutinio segreto*) për miratimin e projektligjeve, që sapo pamë, binin vetëm në një rast, kur iniciativa ligjore përbëhej nga një nen i vetëm dhe për të nuk mund të paraqiteshin propozime segmentimi apo amendimesh, e vetmja mundësi e votimit mbetej votimi i fshehtë.

Në mbyllje të argumentit të votimit dhe të aspekteve të tij procedurale e në konfirmim konstant të rolit të kryetarit, rregullorja parashikonte se ky i fundit në raste përjashtuese mund të spostonte votimin sekret të projektligjit nga momenti i tij natyral (përfundimi i diskutimit dhe votimit të çdo neni të projektligjit), në atë të seancës së radhës. Me dhënien e kësaj kompetence të jashtëzakonshme, rregullorja ngrinte njëkohësisht edhe nivelin e pretenduar të vigjilencës së kryetarit, pasi mund të ndodhte që votimi sekret të përkonte me të tjera votime sekrete që i përkisnin iniciativave të tjera ligjore. Në rrethana të tilla, kur regjistroheshin parregullsi dhe kur numri i votuesve nuk përkonte me atë të sferave të numëruara (pa pasur

⁵⁷⁵ *Po aty*, Neni 101: “Per il voto con appello nominale il Presidente indica il significato del sì e del no; un Segretario fa la chiama. I Segretari tengono nota dei voti; il Presidente ne proclama il risultato”. (“Për votimin me apel nominal Kryetari tregon kuptimin e PO-së dhe JO-së; një sekretar bën apelin. Sekretarët mbajnë shënim votat; Kryetari shpall rezultatit”).

⁵⁷⁶ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 325.

⁵⁷⁷ *Po aty*.

⁵⁷⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 102: “Per lo scrutinio segreto il Presidente fa apparecchiare due urne, avverte quale sia il significato del voto, ordina la chiama; ad ogni votante sono date due palle, una bianca e una nera, da deporsi nelle urne; finito il voto, i Segretari contano le palle, e il Presidente proclama il risultato”. (“Për votimin sekret Kryetari urdhëron vendosjen e dy kutive të votimit, bën me dije se cili është kuptimi i votës, urdhëron apelin; çdo votuesi i jepen dy sfera, një e bardhë dhe një e zezë, për t’u hedhur brenda kutive; pasi mbaron votimi sekretarët llogarisin sferat dhe Kryetari shpall rezultatit”).

nevojë të bëhej prova e rezistencës së mazhorancës), lihej në vullnetin e tij të lirë, anulimi i votimit dhe ribërja e tyre. Këto parashikime të fundit, të sjella nga Rregullorja-1900, përpiqeshin të normativizonin produktet e praktikës parlamentare dhe të zakoneve parlamentare, në këtë aspekt, në përpjekjen për të mbushur boshllëqet e krijuara, me evoluimin e marrëdhënieve endoparlamentare.

KREU XV MBI PETICIONET (DELLE PETIZIONI)

E drejta e peticionit buronte nga një parashikim direkt i Statutit Albertin⁵⁷⁹. Kompetenca për shqyrtimin e tyre i njihej Parlamentit. Ky parashikim normativ ishte një reminishencë e parlamentit anglez që u huazua në mbarë kontinentin edhe pse aspektet e formës së paraqitjes së tyre që u huazuan nga rregullorja e Dhomës, ishin franceze⁵⁸⁰. Ajo i përkiste kohërave kur parlamenti përveç funksionit ligjvënës zhvillonte edhe atë gjyqësor. Me reduktimin deri në zhdukje të këtij të fundit, instrumenti i peticionit u zhvesh nga forca që e kishte karakterizuar në të kaluarën. Ai nuk kishte arritur t'i përshtatej evolucionit ligjformues, që kishte përfshirë të gjitha instancat parlamentare, në disavantazh të atij gjyqësor, duke humbur kështu rëndësinë e tij⁵⁸¹. Mbas këtyre zhvillimeve evolutive, peticioni mbeti një zile alarmi, për rastet e shkeljeve madhore dhe të nevojës ekstreme edhe pse mbarti gjithmonë potenciale të aplikueshme në fusha të ndryshme⁵⁸².

Me sanksionimin e të drejtës së peticionit në statut, fenomeni njohu një fazë euforike kolektive, që përcolli në dyert e parlamentit të parë subalpin një numër të lartë peticionesh, të cilat nga përmbajtja linin shumë për të dëshiruar. Për të kufizuar prurjet në rritje, Rregullorja e vitit 1848 u ndryshua në vitin 1850, duke sjellë në fuqi ndryshimet që mbetën të paprekura edhe me miratimin e Rregullores-1900. Këto ndryshime përipiqeshin që, nëpërmjet kriterëve të identifikimit të personave që dërgonin peticione, të vinin nën kontroll fluksin e tyre, duke garantuar njëkohësisht rritjen e cilësisë së përmbajtjes së tyre. Pjesërisht për ndryshimet e sjella e pjesërisht për rënien e vrullit fillestar, numri i tyre ra duke shoqëruar kështu edhe rënien e rëndësisë së institutit.

Statuti, mbasi parashikonte moshën madhore për autorët e peticionit dhe sanksiononte se nuk mund të paraqiteshin personalisht⁵⁸³, por nëpërmjet anëtarëve të Dhomave, i linte këtyre të fundit (Dhomave), për pjesën e mbetur, hapësirat për të rregulluar kuadrin e tyre normativ përkatës.

Rregullorja e Dhomës e trajtonte argumentin në dy nene. Nëpërmjet Komisionit të Peticioneve, ajo ushtronte kontrollin mbi elementet që një peticion duhej të mbante në mënyrë që të mund të pranohej. Të tilla vlerësoheshin: certifikatat e lindjes, vendbanimi dhe përcjellja e peticionit në sekretarinë e Dhomës nga një deputet⁵⁸⁴. Elementet e përmendura i liheshin në

⁵⁷⁹ *Statuto Albertino*, Neni 57: “Ognuno che sia maggiore d’età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una giunta, e dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi”. (“Çdokush që është në moshë madhore ka të drejtë t’u dërgojë peticione Dhomave, të cilat duhet t’i ekzaminonjë nga një komision, dhe pas relacionit të të cilit, të vendosin nëse duhen marrë në konsideratë, e nëse do t’i dërgohen ministrit përkatës ose depozitohen nëpër zyra për shqyrtimet e duhura”).

⁵⁸⁰ G. Poudra – E. Pierre, *Trattato Pratico di Diritto Parlamentare*, Unione Tipografico Editrice, Torino, 1888, f. 673-674.

⁵⁸¹ V. Miceli, *Principi Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898, f. 293-295.

⁵⁸² V. Miceli, *Principi di Diritto Parlamentare*, Società Editrice Libreria, 1910, f. 115.

⁵⁸³ *Statuto Albertino*, Neni 58: “Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le Autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo”. (“Asnjë peticion nuk mund të paraqitet në Dhoma personalisht. Vetëm autoritetet në fuqi kanë të drejtën të paraqesin peticione kolektive”).

⁵⁸⁴ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 110: “1. La Commissione delle petizioni terrà per accertata la maggiore età richiesta dall’articolo 57 dello Statuto per esercitare il diritto di mandare petizioni alla Camera, qualora intervenga una, almeno, delle seguenti condizioni:

- 1° Che la petizione sia accompagnata dalla fede di nascita del postulante;
- 2° Che sia legalizzata dal Sindaco del comune dove il postulante dimora;
- 3° Che sia presentata alla Segreteria della Camera da un deputato”.

alternativë fakultative autorit, për paraqitjen e petitionit, ndërsa mund të pranohej çdo provë tjetër ligjore që ai mund të sillte. Ai duhej të certifikonte përpara komisionit të paktën një nga elementet e kërkuara nga neni 110 edhe pse ishte i lirë të sillte çdo provë tjetër e cila ishte e aftë të certifikonte statusin e tij civil. Peticionet që nuk përmbushnin kërkesat e parashtruara nuk referoheshin.

Vëllimi i madh i punës që Dhomes iu desh të përballonte për shkak të vrullit të peticioneve, e detyroi të parashikonte filtra të brendshëm të cilët do të mundësonin zhbllokimin e punimeve të Asamblesë, pasi nuk mund t'i dedikonte kohën që kërkonte shqyrtimi i të gjithë peticioneve. Për këtë arsye u parashikua që petitionet që i referoheshin projektligjeve të caktuara të përcilleshin në komisionet përkatëse, me të mbërritur, ndërkohë që juntës së peticioneve (*Giunta delle petizioni*) i takonte pjesa e mbetur, në mënyrë që të lehtësonte punën e Asamblesë (neni 111).

Peticionet mblidheshin në regjistra të posaçëm ku katalogoheshin, sipas objekteve që trajtonin dhe emrave të autorëve. Në Dhomen e Senatit nga ky regjistër nxirreshin të dhënat që u shpërndaheshin senatorëve të paktën 3 ditë përpara seancës në të cilën zhvillohej relacioni mbi petitionet (neni 92, Rregullorja e Senatit)⁵⁸⁵, ndërsa për Dhomen e Deputetëve afati kohor ishte 24 orë. Parashikimet normative ishin të pakta dhe trajtonin më shumë aspektet e formës se sa të përmbajtjes.

Mund të thuhet se më shumë se një instrument denoncimi të shkeljeve eventuale, peticioni, në periudhën të cilës i referohemi, u përjetua si një element i vlefshëm informimi, i aftë për të shkaktuar/ngarkuar momente reflektimi institucional mbi çështjet që fokusonte.

“1. Komisioni mbi petitionet do ta konsiderojë për të mirëqenë moshën madhore të kërkuar nga neni 57 i statutit për të ushtruar të drejtën e dërgimit të peticioneve Dhomes, kur verifikohet një nga kushtet e mëposhtme:

1° Kur peticioni shoqërohet nga certifikata e lindjes së kërkuarit;

2° Kur është e legalizuar nga kryetari i komunës ku kërkuari ka lindur;

3° Kur paraqitet në sekretarinë e Dhomes nga një deputet”.

“2. É lasciato però al postulante il diritto di valersi anche d'altre prove legali”. (“2. I lihet kërkuarit megjithatë e drejta të sjellë në favor të tij edhe prova të tjera legale”).

⁵⁸⁵ Për më tepër shih: V. Miceli, *Principi di Diritto Parlamentare*, Società Editrice Libreria, 1910, f. 123-124.

KREU XII
KËRKESA PËR HEQJE IMUNITETI DEPUTETËVE
(DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE CONTRO DEPUTATI)

Parashikimet normative në funksion të imunitetit parlamentar të deputetëve dhe senatorëve, buronin nga Statuti Albertin. Ato radhiteshin ndër fitoret e Asambleve politike në garën/luftën për pozicionimin e tyre në marrëdhënie me pushtetin, i cili mishërohej deri në atë moment nga Monarkia dhe pushteti i saj ekzekutiv⁵⁸⁶. Në to sanksionohej nevoja e konsensusit paraprak të secilës Dhomë për arrestimin e anëtarëve të saj, përveç rastit të flagrancës në kryerjen e veprës penale. Brenda kësaj kornize kushtetuese Dhomat bënin plotësimet përkatëse nëpërmjet rregulloreve të tyre, në lidhje me procedimin e brendshëm në raste të tilla.

Rregullorja-1900 e Dhomës së Deputetëve, në nenin 74 shprehej se kërkesat për marrjen e autorizimit të Dhomës, për të proceduar ndaj anëtarëve të saj i kalonin zyrrave. Këto të fundit rezultonin organet e brendshme kompetente për shqyrtimin e kërkesave të paraqitura edhe pse doktrina nuk përjashtonte mundësinë që, për këtë, mund të ngriheshin komisione të posaçme *ad hoc*⁵⁸⁷, në raste përjashtuese (gjë që nuk ndodhi asnjëherë në periudhën e marrë në studim). Parashikimi eventual i komisionit *ad hoc* nuk duhej të krijonte konfuzion me komisionet e sanksionuara nga neni pasardhës nr. 75, pasi komisioni *ad hoc* shprehej si një alternativë e zyrrave, në funksionet paraprake shqyrtuese në lidhje me argumentin, ndërsa komisionet që zgjidheshin/ngriheshin nga zyrat për të referuar mbi punimet dhe rezultatet e tyre kishin karaktere të ndryshme. Këto të fundit përcillnin rezultatet e punimeve për autorizimet e kërkuara, përpara Dhomës. Për këtë ishin parashikuar afate dhe skadencia periodike, të cilat ndryshonin në rastin kur ndesheshin në pengesa. Pavarësisht pengesave, komisionet e zgjedhura nga zyrat nuk mund të kapërcenin afatin kohor 60-ditor, në referimin e parashikuar përpara Dhomës. Kur kryetari i Dhomës vlerësonte se në mungesë të këtyre të fundit, afati nuk ishte respektuar, caktonte *ex officio*, në rendin e ditës kërkesën e autorizimit siç ishte paraqitur, në mënyrë që Dhoma të shprehej me votë⁵⁸⁸.

Instituti në fjalë prej Revolucionit Francez e deri në periudhën të cilës i referohemi pavarësisht kornizave procedurale, që kishte njohur në rregulloret e ndryshme të parlamenteve në kontinent, u karakterizua nga një qasje konstante në mbështetje të konsolidimit të pushtetit politik të anëtarëve të Asambleve politike.

⁵⁸⁶ Për më tepër shih: V. Miceli, *Le immunità parlamentari*, Società Editrice Libreria, 1898; G. Poudra – E. Pierre, *Trattato Pratico di Diritto Parlamentare*, Unione Tipografico Editrice, Torino, 1888, f. 62-91.

⁵⁸⁷ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 337.

⁵⁸⁸ *Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900*, Neni 75: “1. Le Commissioni elette dagli Uffici per riferire sulle autorizzazioni a procedere contro deputati, devono riferire nel termine di quindici giorni”. (“1. Komisionet e zgjedhura nga zyrat për të referuar mbi heqjen e imunitetit deputetëve, duhet të referojnë brenda afatit prej pesëmbëdhjetë ditësh”).

“2. Quando ad esse occorrono documenti, che il Ministero si ricusi di dare, devono riferirne alla Camera, perche questa risolve se é necessario comunicarli”. (“2. Kur atyre u nevojiten dokumente, të cilat Ministria refuzon t’ua japë, duhet t’i drejtohen Dhomës, në mënyrë që kjo të vendosë nëse është e nevojshme t’i marrin”).

“3. Se senza rifiuto il Ministero ritardi a comunicare i documenti richiesti, la Commissione deve darne notizia alla Camera; e il termine di quindici giorni comincia da quello, in cui la Commissione li avrà ricevuti”. (“3. Nëse pa refuzuar, Ministria vonon të japë dokumentet e kërkuara, komisioni duhet të njoftojë Dhomën; dhe afati i pesëmbëdhjetë ditëve fillon nga data në të cilën komisioni i merr ato”).

“4. In ogni caso la Commissione dovrà riferire alla Camera entro 60 giorni dalla data della costituzione della Commissione”. (“4. Gjithsesi komisioni duhet të referojë në Dhomë brenda 60 ditëve nga data e ngritjes së Komisionit”).

“5. Quando, il ritardo a riferire non dipenda da richiesta di documenti o da indugio nel riceverli, il Presidente della Camera iscriverà d’ufficio all’ordine del giorno la domanda di autorizzazione, come é stata presentata dal Governo”. (“5. Kur, vonesa për të referuar nuk varet nga kërkesat për dokumente ose vonesa në marrjen e tyre, Kryetari i Dhomës do të vendosë vetë në rendin e ditës kërkesën për heqje imuniteti në formën e bërë nga qeveria”).

“6. Nei termini non sono computate le ferie”. (“6. Në afate nuk llogariten ditët e pushimit”).

KREU XVIII

MBI HETIME PARLAMENTARE

(DELLE INCHIESTE PARLAMENTARI)

Ndër instrumentet që parlamenti mund të përdorte në ushtrim të kompetencave të tij të kontrollit mbi qeverinë dhe administratën shtetërore, ishin edhe ato inspektuese, që ishin pjesë e kategorisë më të gjerë të monitorimit. Hetimi parlamentar (*inchieste parlamentari*) ishte një nënprodukt i evolucionit parlamentarist italian. Ai nuk ishte një parashikim i statutit dhe për më tepër binte ndesh me frymën e tij monarkiste konstitucionale/kushtetuese. Fushat në të cilat mund të vepronte ishin ato ku përgjithësisht spikaste fryma abuzive administrative dhe politike, por ushtrimi i tij nuk njihte kufizime të tjera përtej atyre të hetimeve gjyqësore. Kjo sigurisht për arsye të ndarjes së pushteteve. Hetimi parlamentar, i konceptuar në këtë mënyrë, nuk presupozonte të gjente fajtorët, por hallka të mekanizmit të pushtetit që nuk funksionin siç duhej, duke lënë jashtë faktorin human.

Rregullorja-1900 në këtë fushë la në fuqi dispozitat e Rregullores së vitit 1868, mbasi për to nuk u shfaqën asnjëherë pakënaqësi apo kontraste të lidhura me formatimin, përmbajtjen apo zbatimin. Rëndësia që hetimi parlamentar kishte filluar të merrte i detyroi Dhomat ta nxirrnin nga praktika parlamentare, ku ishte çimentuar nëpërmjet precedentëve proceduralë, për ta sanksionuar në parashikimet e rregullores.

Këtu rruga e zgjedhur rezultoi e thjeshtë dhe lineare. Propozimet për hetime parlamentare u barazuan me të gjitha iniciativat e tjera parlamentare⁵⁸⁹. Në këtë mënyrë theksohej edhe një herë natyra e tyre politike dhe jo gjyqësore, që buronte nga nevoja për të ditur më tepër mbi një argument të caktuar. Në rastin kur propozimi i paraqitur merrte miratimin e Dhomës, atëherë procedohej me fazën e dytë, të zgjedhjes së komisionit të posaçëm hetimor. Ky i fundit zgjidhje nëpërmjet votimit me skeda, kur Dhoma nuk ia delegonte këtë funksion kryetarit të saj⁵⁹⁰. Zgjedhja e komisionit hetimor nga kryetari i Dhomës nuk njihte asnjë procedurë të parashikuar nga rregullorja dhe mbetej në vullnetin e lirë të tij. Kjo, pasi figura e tij përfaqësoonte konsensusin e mazhorancës së Dhomës, që presupozohej do të formohej edhe në rastin e zgjedhjeve me skeda, ku kuorumet parashikoheshin edhe më të ulëta (mazhoranca relative).

Komisionet parashikohej të shtjellonin të gjitha funksionet hetimore të nevojshme, në vjeljen e fakteve dhe dokumenteve. Në zhvillimin e veprimtarisë hetimore ato nuk njihnin asnjë pengesë: mblidhnin dokumentet e lidhura me hetimin, merrnin dëgjimin mbi raportime eventuale, thërrisnin dëshmitarë, mblidhnin dëshmi të lëshuara me shkrim ose me gojë etj. Aktiviteti hetimor mund të zhvillohej si brenda (nëpërmjet dokumenteve) ashtu edhe jashtë ambienteve të Parlamentit⁵⁹¹.

Qëllimi final apo funksional i komisioneve hetimore, ishte pjekja e konkluzioneve të afta për të evidentuar nëse mekanizmat ekzistuese, të vëna nën kontroll, ishin të afta të realizonin interesat më të larta të shtetit.

⁵⁸⁹ *Po aty*, Neni 135: “Le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta di iniziativa parlamentare”. (“Propozimet për hetimet parlamentare janë të barasvlefshme me çdonjërin nga propozimet e tjera të iniciativës parlamentare”).

⁵⁹⁰ *Po aty*, Neni 136: “1. Allorche la Camera, dopo esaurita la procedura ordinaria, delibera una inchiesta, la Commissione é nominata dalla Camera mediante schede come all’articolo 13. 2. La Camera può delegarne la nomina al Presidente”. (“1. Kur Dhoma, pasi është kryer procedura e zakonshme, del me vendim për hetim, komisioni emërohet nga Dhoma nëpërmjet skedave sipas nenit 13. 2. Dhoma mund t’ia delegojë emërimin Kryetarit”).

⁵⁹¹ *Po aty*, Neni 137: “Quando una Commissione d’inchiesta stimi opportuno di trasferirsi o d’inviare alcuno dei suoi componenti fuori della sede del Parlamento dovrà informarne la Camera e chiederne la facoltà”. (“Kur një komision hetimor e sheh të nevojshme të transferohet ose të dërgojë ndonjë nga anëtarët e tij jashtë selisë së Parlamentit duhet të informojë Dhomën dhe t’i kërkojë mundësinë”).

Frytet e punës së komisioneve të hetimit depozitoheshin, në formën e relacioneve, pranë Kryesisë, ashtu si dhe të gjitha relacionet e komisioneve të zakonshme. Kryesia më pas i shpërndante për dijeni të Dhomës përkatëse.

Relacionet në fjalë nuk materializoheshin detyrimisht në pasoja (të reflektuara). Ndodhte që konkluzionet e tyre të mos kristalizoheshin në projektligje apo propozime të tjera, që kërkonin votimin e parlamentit. Ky eventualitet nuk zhvlerësonte në asnjë rast punën apo prestigjin e tyre⁵⁹².

⁵⁹² G. Poudra – E. Pierre, *Trattato Pratico di Diritto Parlamentare*, Unione Tipografico Editrice, Torino, 1888, f. 702.

KREU XX
MBI PROCESVERBALET
(DEI PROCESSI VERBALI)

&

KREU XXI
MBI BIBLIOTEKËN
(DELLA BIBLIOTECA)

Në kapitujt e fundit Rregullorja-1900, duke mbajtur strukturën e pararendëseve të saj, trajtonte aspekte të procedurës së mbajtjes së procesverbaleve dhe ato të funksionimit dhe organizimit të bibliotekës.

Procesverbalet mbaheshin prej nëpunësit (*impiegato incaricato a redigere i processi verbali*) të zgjedhur prej Dhomës. Ai e ushtronte detyrën nën mbikëqyrjen e kryetarit të Dhomës. Për mbajtjen e procesverbaleve ekzistonin regjistra të posaçme, në të cilat ata hidheshin mbas redaktimit të tyre dhe firmës së kryetarit dhe një sekretari (neni 141). Mbajtja e procesverbaleve në mbledhjet e fshehta të Dhomës, lihej në vullnetin e lirë të saj⁵⁹³.

Përgjegjësi i bibliotekës (*bibliotecario*), ashtu si edhe nëpunësi përgjegjës për procesverbalet, zgjidhej nga Dhoma. Të dy këta nëpunës, pavarësisht se i pari (*bibliotecario*) ndodhej nën varësinë e Komisionit të Bibliotekës⁵⁹⁴, mund t'i liheshin për zgjedhje kryetarit, në alternativë. Praktika parlamentare regjistroi raste kur kjo kompetencë iu përcoll kryetarit dhe ky i fundit e ushtroi pavarësisht parashikimeve të rregullores⁵⁹⁵.

**4.3 Konkluzione mbi sistemin dhe të drejtën parlamentare italiane;
krahasime me atë shqiptare (1920-1923)**

Aktiviteti kryesor parlamentar kushtëzohej thellësisht nga rregulloret e Parlamentit. Ato në pjesën më të madhe të tyre trajtonin aspektet procedurale të trafikut politik, nëpërmjet të cilave konsumohej dhe më pas materializohej vendimmarrja legjislative.

Rregulloret e para të Parlamentit italian si produkt i Qeverisë Balbo, ishin një shprehje e përcjellë e vullnetit monarkik, hapësira që u njihej Dhomave për ushtrimin e funksioneve të tyre. Ato kishin për qëllim të garantonin funksionimin fillestar të Dhomave, duke u lënë këtyre të fundit, njëkohësisht, mundësinë për ndryshimet e nevojshme, në vazhdim.

Të dyja këto rregullore ishin “modeluar” fillimisht, sipas prototipit francez dhe deri diku belg, ku sanksionohej diskutimi paraprak i ligjeve, në zyrat e parlamentit (*discussione preliminare delle leggi negli Uffici*).

Miratimi i rregullores definitive të Dhomës së Ulët, më 1868, edhe pse nuk solli ndryshime strukturore thelbësore, realizoi shfuqizimin e sistemit të zyrave, karakteristikë tipike e modelit francez, duke parashikuar si alternativë modelin anglez të leximit të trefishtë, i cili i dha mundësinë opozitës të realizonte një nivel obstruksionizmi të lartë, ç’ka futi sistemin në

⁵⁹³ Rregullorja e Dhomës së Deputetëve, 1900, Neni 142: “1. La Camera può deliberare che non vi sarà processo verbale nella sua seduta segreta. 2. Quando la Camera si forma in seduta segreta, l’estensore si ritira, eccetto che la Camera non determini altrimenti”. (“1. Dhoma mund të vendosë mosmbajtjen e asnjë procesverbal në mbledhjet e saj sekrete. 2. Kur dhoma mblidhet në seancë sekrete, shkruesi largohet, përveçse kur Dhoma nuk vendos ndryshe”).

⁵⁹⁴ Po aty, Neni 145: “La Biblioteca della Camera é posta sotto la direzione di una Commissione nominata al principio d’ogni Sessione”. (“Biblioteka e Dhomës vihet nën drejtimin e një komisioni të emëruar në fillim të çdo sesioni”); Po aty, Neni 146: “Questa Commissione é composta di cinque deputati, cioe dei due Questori e di altri tre deputati nominati dalla Camera”. (“Ky komision përbëhet prej pesë deputetëve, që do të thotë nga dy kuestorët dhe tre deputetëve të tjerë të emëruar nga Dhoma”).

⁵⁹⁵ U. Galeotti, *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902, f. 418-419.

krizë. Kriza nxori në pah gjithë pikat e dobëta të një rregulloreje të aprovuar në referim të një modeli fillestar (francez), që më pas kishte ndryshuar preferenca (anglez), në vazhdim.

Kalimi nga modeli francez në atë anglez dhe më pas kalimi në alternativën ndërmjet të dyjave, krijoi ç'orientim dhe konfuzion, pasi shumë prej elementeve të modelit të parë mbetën në segmente të ndryshme, ndërsa me ruajtjen e të dyja modeleve në alternativë të njëra-tjetrës (Rr. It-1900), artikulimi dhe burokracia procedurale arritën nivele të papara më parë në kontinent, të cilat penalizuan rëndë efikasitetin parlamentar.

Në fillim, nevoja e masave disiplinore të forta në Dhomën e Ulët, nuk ishte ndjerë për faktin se rrymat politike në gjirin e borgjezisë nuk kishin arritur të përqinin ende forcën e nevojshme për të krijuar antagonizmin karakteristik politik.

Rrethanat kushtëzuan miratimin e një rregulloreje të re, atë të vitit 1900.

Kjo rregullore përbënte një kryesore të konsolidimit të parlamentarizmit italian edhe pse u përgatit për të zhbllokuar ngërçin institucional të shkaktuar nga obstrukcionizmi i opozitës së kohës. Për këtë arsye bëhej i rëndësishëm raportimi i saj me statutin.

Mund të thuhet se marrëdhënia që u krijua ndërmjet rregullores së Dhomës së Deputetëve dhe Statutit Albertin, në veçanti, shënjoi premisat për kalimin nga sistemi qeverisës monarkist-përfaqësues, në sistemin qeverisës parlamentar, “nga monarkia kushtetuese në monarkinë parlamentare”. Për shkak të natyrës së butë që statuti shprehu me karakteristikat e tij fleksibël/evolutive, rregulloret e Parlamentit (në veçanti rregullorja e Dhomës së Deputetëve) arritën të bëjnë në mënyrë të heshtur kalimin në fjalë, duke forcuar pozicionimin politik të borgjezisë ndaj pushtetit monarkik. Rregulloret arritën të ndryshojnë aksin kushtetues, të vendosur nga statuti, në avantazh të parlamentarizmit.

Marrëdhënia e besimit ndërmjet Parlamentit dhe qeverisë dhe kërkesa e llogarisë së të parës ndaj të dytës, nuk ishin të sanksionuara në Statutin Albertin dhe për rrjedhojë borgjezisë italiane i mbetej të kultivonte shpresat e saj, në këtë drejtim, vetëm në zhvillimet ndër-institucionale jashtëstatutore. Rregullorja e Dhomës jepte mundësitë më optimale në kultivimin e kësaj fryme dhe ambicieje kushtetuese. Ajo ishte oportuniteti më i volitshëm për të riorientuar marrëdhëniet kushtetuese në këtë drejtim.

Rregullorja e Re, arriti të zgjidhë ngërçin institucional, por nuk bëri dot të njëjtën gjë me atë burokratik. Artikulimi i jashtëzakonshëm i procedimeve endoparlamentare e ngadalësonin shumë ritmin e punimeve.

Artikulimi i mbifryrë procedural (9 etapa procedurale paraprake që konkludonin me votimin final) shpesh, për të shkarkuar mbingarkesën e krijuar çonte në përdorimin e përsëritur të institutit të miratimit të heshtur, në mungesë të kontestimit (miratimi i procesverbalit të mbledhjes pararendëse, mbas leximit, kur nuk kishte objeksione; konsiderimi i heshtur si ekzistues i numrit ligjor deri sa nuk kërkohej kontrollimi i tij përpara votimit; kërkesa e lejes së deputetëve, quhej e miratuar nëse nuk do të kishte kundërshtime).

Përveç kësaj, votimi i shpeshtë dhe konsultimi konstant i vullnetit të Dhomës ulte ndjeshëm ritmin e punimeve (p.sh. në rastin e masave disiplinore kur deputeti vendoste të replikonte edhe mbas dhënies së shpjegimeve prej tij, kryetari ftonte Asamblenë të shprehej me votë, pa diskutim parlamentar, për të mbajtur apo jo vërejtjen e dhënë, në mënyrë që të mund të shënohej në procesverbal).

Parashikimet e shpeshta të rregullores që sanksiononin detyrimin për të hedhur në votë gati çdo segment të *iter*-it procedural dhe përjashtimet gati konstante, në mënyrë të jashtëzakonshme (*in extremis*), për çdo rregull të vendosur, e ngadalësonin shumë mekanizmin vendimmarrës.

Një parashikim tjetër që ngadalësonte punimet ishte pranimi i amendimeve deri në leximin e tretë, i cili deri në momentin e fundit linte mundësinë e zhvillimeve të papritura dhe stërzgjatjes së *iter*-it procedural të miratimit të akteve ligjore.

Vetëm me hapjen e votimit final ishte e pamundur prezantimi i amendimeve të tjera.

Në përmbledhje të sa më sipër, mund të thuhet se mbi mënyrat e procedimit të diskutimit dhe votimit të iniciativave ligjore, burokratizimi i tepërt procedural vështirësonte shumë ecurinë e punimeve parlamentare dhe efikasitetin e tyre në avantazh të pushtetit monarkik.

Borgjezia, e cila në betejën e saj kishte përfaqësuar flamurin e demokracisë, me instrumentin e debatit parlamentar identifikonte vullnetin e popullit, të shprehur/mundësuar nëpërmjet përfaqësimit. Për këtë arsye debati/diskutimi parlamentar në gjirin e Dhomës morri një forcë simbolike e cila duke qenë vështirësisht e kufizueshme e çoi procedimin legjislativ në mbiartikullim dhe mbingarkesë.

Thelbi i demokracisë së re me ideologjizimin e saj të ngritur në nivel procedural e mbingarkoi sistemin në disavantazh të efikasitetit të punimeve. Garantizimi i tepërt procedural pati këto për pasojë.

Në përmbledhje mund të thuhet se artikulli, segmentimi dhe fryrjet e tjera burokratike të procedimit parlamentar italian, të kësaj periudhe në Dhomën e Ulët, kushtëzuan nivelin e lartë të efikasitetit të saj në dobi të pushtetit monarkik. Këto karakteristika e ndoqën parlamentin italian edhe pas Luftës së Dytë Botërore deri në miratimin e Rregulloreve të vitit 1971 dhe vazhdojnë ende sot të kushtëzojnë fort kapacitetin e saj. Për këtë arsye debati i reformimit në drejtimin e thjeshtimit procedural dhe rritjes së efikasitetit parlamentar ka qenë gjithnjë i ndezur e për një pjesë të mirë ka influencuar dhe influencon sipërmarrjen e fundit të ndërmarrë nga Qeveria Renzi për reformën kushtetuese të sistemit parlamentar italian.

Por pavarësisht kësaj, avantazhet që rregullorja sillte në konsolidimin e parlamentarizmit, siç u tha ishin të shumta.

Instrumentet e tjera parlamentare që kontribuonin në zhvillimin e funksionit të kontrollit të Parlamentit italian, ishin: pyetjet (*interrogazioni*), interpelancat (*interpellanze*) dhe mocionet (*mozioni*).

Ndër këto dalloheshin edhe ato inspektuese, që ishin pjesë e kategorisë më të gjerë të monitorimit. Hetimi parlamentar (*inchieste parlamentari*) ishte një nënprodukt i evolucionit parlamentarist italian. Ai nuk ishte një parashikim i statutit dhe për më tepër binte ndesh me frymën e tij monarkiste konstitucionale/kushtetuese.

Një moment i rëndësishëm simbolik në thyerjen e vullnetit monarkik të statutit rezultoi edhe ndryshimi i kuorumit të numrit ligjor. Rregullorja-1900, sanksionoi në kontrast/kundërshtim me statutin se “*Kryesia nuk ishte më e detyruar të verifikonte ekzistencën e numrin ligjor për votimet, përveç rastit kur kjo kërkohej nga 10 deputetë*”. Neni i ri jo vetëm pezullonte vullnetin statutor, por edhe e kufizonte atë vetëm në rastin e votimeve”. Kuorumi i kërkuar nga statuti nuk ishte më i vlefshëm (në qoftë se kërkohej) për hapjen e seancave dhe vazhdimin e punimeve. Ky ishte një ndër rastet më flagrante që shpallte publikisht natyrën e butë të statutit dhe mundësinë e shfuqizimit të dispozitave të tij prej normativës ligjore apo rregulluese.

Rrugëtimin drejt konsolidimit të sistemit parlamentar në Shqipëri dhe Itali i lidh një fill i përbashkët: përpjekja për vendosjen e parlamentarizmit. Edhe pse rrethanat dhe implementimi *in loco* ishin të ndryshme, qëllimi mbetej i njëjtë.

Në Shqipëri rruga për sanksionimin e menjëhershëm, në letër, të parlamentarizmit (në mungesë të një monarkizmi të konsoliduar) rezultoi e hapur, ndërkohë që *habitatit* kulturor, ekonomik dhe social nuk kishin pjekur ende kushtet për vendosjen e demokracisë funksionale. Në Itali ndodhi e kundërta. Pavarësisht, se fillimisht, Monarkia kushtetuese-përfaqësuese përjashtonte, në letër, çdo eventualitet të vendosjes së parlamentarizmit dhe konsolidimin e Asamblesë përfaqësuese në disavantazh të Monarkisë dhe Ekzekutivit, kjo u ngrit *de facto* nga praktika dhe marrëdhëniet *endo* dhe *ekzoparlamentare* me qeverinë. Zhvillimet borgjeze, dhe substrakti ekonomik-social, kishin pjekur nivelin e duhur të interesave për materializimin e tij.

Sistemi shqiptar njohu fillimisht parlamentarizmin e pastër për ta ndërruar më pas me monarkinë përfaqësuese ndërsa ai italian ndoqi rendin natyral evolutiv nga monarkia

përfaqësuese drejt asaj parlamentare edhe pse jo pa vështirësi e konflikte të brendshme madhore.

Në mbyllje duket se këtu ka vend për një paralelizëm krahasues final. Sistemi shqiptar ashtu si ai italian, përdorën të dy, rregulloret e Parlamentit për të realizuar “fillimisht” ndryshime të heshtura kushtetuese. Këtë e bëri Rregullorja e Këshillit të parë Kombëtar, përballë një statuti embrional me pak nene dhe të njëjtën gjë bëjnë Rregulloret e Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian, të cilat së bashku me praktikën parlamentare çimentuan rrugën drejt materializimit të marrëdhënies së besimit ndërmjet Ligjvënësit dhe Ekzekutivit.

BIBLIOGRAFIA

- AIMO P. - COLOMBO E. - RUGGE F. (a cura), - *Autonomia, forme di governo e democrazia...*, Pavia University Press, 2014.
- ANASTASI A., - *Historia e Institucioneve*, Pjesa II, Luarasi, Tiranë, 1995.
- *Historia e të Drejtës Kushtetuese Shqiptare (1912-1939)*, Pegi, Tiranë, 2007.
- ARABIA T., - *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872.
- ASTRALDI R. - COSENTINO F., - *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Edit. Colombo, Roma, 1950.
- BAJRAMI A., - *Demokracia Parlamentare*, Prishtinë, 2005.
- BALBO C., - *Della monarchia rappresentativa in Italia: della politica nella presente civiltà*, Le Monnier, Firenze, 1857.
- BENVENUTI M., - *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia P refascista*, NOMOS, Quadrimestrale, 2012.
- Bisedimet Parlamentare 1922*, Vëllimi 3°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012.
- Bisedimet Parlamentare 1923*, Vëllimi 1°, Tiranë, Botimet e Kuvendit të Shqipërisë, 2012.
- BOCCACCINI G., - *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, 1980.
- BON COMPAGNI C., - *Della monarchia rappresentativa*, Cotta e Pavesio, Torino, 1848.
- BRIANO G., - *Il Re costituzionale*, Tipografia di Artero e Cotta, Torino, 1856.
- BROFFERIO A., - *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell'unità italiana*, E. Belzini, Milano, 1865-1869.
- BRUNELLI I., - *Statuto, Sistema Parlamentare, Parlamentarismo*, In Idea Liberale, 1897.
- BUFI Y., - *Tempulli i Demokracisë*, Ombra GVG, Tiranë, 2010.
- CARETTI P. - DE SIERVO U., - *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, 2012.
- CIMBALO G., - *Pluralizmi i besimit dhe komunitetet fetare në Shqipëri*, Naimi, Tiranë, 2013.
- *Pluralismo Confessionale e Comunità Religiose in Albania*, BUP, 2012.
- DEDI V. - STRUGA Xh. - VEIZI F. - SHUTERIQI M., - *Dokumente e materiale historike nga lufta e popullit shqiptar për liri dhe demokraci 1917-1941*, Tiranë, 1959.
- DI CIOLO V. - CIAURRO L., - *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Giuffrè, 2013.
- DI MUCCIO P., - *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, Camera dei Deputati, 1987.
- D'ORAZIO E., - *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, 1911.
- FLOQI K., - *E Drejta Themelore*, Shtypshkronja Françeskane, Shkodër, 1920.
- GALEOTTI U., - *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Tipografia Camera Deputati, 1902.
- HELMREICH E. C., - *The diplomacy of the Balkan wars 1912-1913*, Cambridge, Mass, USA, 1938.
- HYSI G., - *Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij*, Tiranë, 1988.
- LUARASI A. - OMARI L. - KRISAFI K. (grup autorësh), - *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, Luarasi, Tiranë, 2005.
- MANCINI M. - GALEOTTI U., - *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Tipografia Camera Deputati, 1981.
- MANETTI M., - *La Legittimazione del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 1990.
- MANNINO A., - *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 2010.
- MICELI V., - *Le immunità parlamentari*, Società Editrice Libreria, 1898.
- *Principi di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910.
- *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Società Editrice Libreria, 1898.

- MOHRHOFF F., - *Il Diritto Parlamentare; Introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, Coll. Stud. Parl. 1969.
- MOLE N., - *Konstitucionalizmi*, Korçë, 1923.
- NASKA K., - *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000.
- OMARI L. - ANASTASI A., - *E Drejta Kushtetuese*, Tiranë, 2013.
- OMARI L., - *Sistemi Parlamentar; Lindja dhe Evolucioni i Parlamentarizmit; Parlamenti në Shqipëri*, Botimet Elena Gjika, 2000.
- ONIDA V. - GORLERO M. P. (a cura), *Compendio di Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 2011.
- PASSAGLIA P., - *Storia Costituzionale. Appunti dalle lezioni: L'unità e il periodo monarchico liberale*, V.1, Mnemosyne, 2012.
- PIPINELIS P. N., - *Europe and the Albanian question*, Chicago, 1963.
- POUDRA G. - PIERRE E., - *Trattato Pratico di Diritto Parlamentare*, Unione Tipografico Editrice, Torino, 1888.
- PUTO A., - *History of Albania: From Its Origins to the Present Day*, Rutledge, September 1981.
- *Pavarësia Shqiptare në Tryezat e Diplomacisë (1912-1914)*, WESO, 2007.
- *National forces against imperialist dictate in the organization of the Albanian State, 1912-1914*, Pub. House "8 Nëntori", 1983.
- ROSSI F., - *I Regolamenti del Senato Regio (1848-1900)*, Rubbettino, Catanzaro, 2013.
- RUMBULLAKU F. (përg.), - *Debat parlamentar para një shekulli*, Horizont, Tiranë, 2008.
- *Opozita & Mbreti i Ardhshëm i Shqipërisë; Rrëfimi Parlamentar i vitit 1922*, Horizont, Tiranë, 2008.
- SIMONI E., - *Elementi di Diritto Parlamentare*, Ed. Simoni, 2007.
- SINANI Sh., - "Një parlament që vetëtiu", në: K. Naska, *Këshilli Kombëtar 1920 (Parlamenti i parë shqiptar)*, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2000.
- SOLENNE D. - VERRILLI A., - *Compendio di diritto costituzionale*, Magioli Editore, 2012.
- TOSI S. - MANNINO A., - *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, 1999.
- VINJAU S., - *E Drejta Konstitucionale*, Nikaj, Tiranë, 1923.
- ZANICHELI D., - *Lo Statuto e il Sistema Parlamentar*, 1895.

BURIMET NORMATIVE

- Statuti Organik i Shqipërisë.
- Statuti i Lushnjës.
- Statuti i Zgjeruar i Lushnjës.
- Rregullorja e Brendshme e Këshillit Kombëtar, 1920.
- Rregullorja e Brendshme e Parlamentit, 1923.
- Statuti Albertin.
- Rregullorja e Dhomës së Deputetëve të Parlamentit italian, 1900.