

**ALBANA MEMA****INSTITUCIONET KUSHTETUESE TË SHTETIT SHQIPTAR  
NË VITET 1920-1924****Trashëgimia kushtetuese në vitet 1912-1920**

Bazat e para të organizimit të shtetit shqiptar dhe aktet e tij të para legjislativë janë përcaktuar në vendimet e Kuvendit Kombëtar të Vlorës. Këto akte i paraprinë krijimit të një shteti që do të vepronte sipas kushtetutshmërisë, me një qeverisje jo arbitrare, por të kufizuar nga ligji. Vendimi i Kuvendit “Shqipëria të bëhet që sot më vete, e lirë dhe e mosvarme”<sup>1</sup>, ishte akti kushtetues më i rëndësishëm i shpallur prej tij. Shteti i pavarur shqiptar u krijua si një shtet me sistem parlamentar. Rolin e parlamentit e plotësonte Kuvendi Kombëtar, i cili edhe pasi iu dha fund punimeve të tij, ruante prerogativat si organi më i lartë i shtetit.<sup>2</sup>

Por, Kuvendi i mbledhur në Vlorë, nuk ishte parlament i tipit klasik, si parlamenti që veproi në Shqipëri në vitet 1921-1924. Ai nuk u formua mbi bazën e përfaqësimit me anë të zgjedhjeve. Është i kuptueshëm fakti se nuk mund të zhvilloheshin zgjedhje në ato situata të jashtëzakonshme pushtimi. Por, pavarësisht se nuk doli nga zgjedhje klasike politike, Kuvendi ruajti karakterin përfaqësues.

Një hap i madh dhe i qenësishëm, në krijimin e institucioneve kushtetuese të shtetit shqiptar, u bë gjatë periudhës së shkurtër të sundimit të Princ Vidit, në gjysmën e parë të vitit 1914. Këto institucione u ndërtuan mbi bazën e një kushtetute të hartuar dhe të njohur nga organizmat ndërkombëtarë.

Shqipëria gjendej në një pozitë të vështirë në fundin e Luftës së Parë Botërore. Në prag të Konferencës së Paqes, asaj i mungonin institucionet përfaqësuese me prerogativa të plota dhe lirinë e duhur të veprimit. Lidershipi politik i viteve 1912-1914, e kishte humbur shansin politik për përfaqësimin e Shqipërisë, si një entitet kolektiv dhe legjitim.

<sup>1</sup> *Qeveria e Përkohshme e Vlorës dhe veprimtaria e saj*, Botim i Drejtorisë së Përgjithshme të Arkivave Shtetërore të RPSH, Tiranë: 1963, f. 45.

<sup>2</sup> *Historia e shtetit dhe së drejtës në Shqipëri*, grup autorësh, Tiranë: Luarasi, 2007, f. 309.

Veçanërisht, dështimet e mëdha në sendërtimin e institucioneve kombëtare në vitet 1913-1915, të cilat u dedikoheshin sa ndërhyrjes së huaj, sidomos asaj të fqinjëve dhe organizmave kontrolluese e administruese të Fuqive të Mëdha, aq edhe egoizmit, papjekurisë politike, papërgjegjshmërisë dhe mungesës së përvojës qeverisëse të klasës së re politike shqiptare, ishin një eksperiencë tepër e hidhur dhe një shenjë dekurajuese për shqiptarët, në sendërtimin e institucioneve të reja, në vitin kritik 1920.

Në aspektin juridik, mospërfshirja e Shqipërisë në luftë, ndihmonte në konservimin e së drejtës së saj për të ruajtur territorin dhe institucionet kombëtare, por, në fakt, Konferenca e Paqes provoi se kjo e drejtë nuk u respektua. Nga ana tjetër, duhet theksuar se Shqipëria u gjend pa asnjë aleat të mirëfilltë pas përfundimit të luftës. Përkundrazi, fqinjët dhe Fuqitë e Mëdha synonin copëtimin e mëtejshëm të vendit.

Këto rrethana historike do ta bënin të vështirë procesin e rikrijimit të shtetit shqiptar dhe të institucioneve të tij kushtetuese.

### **“Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë” ose Statuti i Lushnjës (1920)**

Gjatë viteve 1920-1924, shteti shqiptar hodhi hapat e parë drejt organizimit mbi baza parlamentare dhe ligjore. Krijimi i një shteti ligjor solli edhe nevojën e përpilimit të kushtetutave dhe akteve të tjera kushtetuese. *Statuti i Lushnjës*, ishte një ndër aktet më të rëndësishme kushtetuese në historinë e shtetit shqiptar në këtë periudhë. Ai përfaqëson, të parën kushtetutë të shtetit shqiptar, të miratuar nga një përfaqësi kombëtare.

Por, nga ana tjetër duhet theksuar se “*Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë*”,<sup>3</sup> të përbëra nga vetëm 6 nene, tregonin paaftësinë e elitës politike shqiptare për të arritur një konsensus më gjithëpërfshirës. Kongresi i Lushnjës edhe pse i zhvilloi punimet në më shumë se katër ditë, tregoi dobësi në formulimin e bazave të organizimit të shtetit. Ato kishin mangësi të theksuara dhe nuk mbulonin shumë nga fushat e jetës në vend. Sigurisht, kishte arsye objektive që pengonin një veprimtari

<sup>3</sup> Arkivi Qendror Shtetëror i Shqipërisë (më tej: AQSH), Fondi (më tej: F.) 152, viti (më tej: V.) 1920, dosja (më tej: D.) 9, fl. 3-4. Çelja e I-rë e Mbledhjes Kombjare, 21.01.1920; Aurela Anastasi, *Institucionet Politike dhe e Drejta Kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Tiranë: Luarasi, 1998, f. 40.

ligjvënëse kushtetuese me format të plotë dhe të zhvilluar në ato momente kritike kur u mbledh Kongresi por, diçka më tepër duhej dhe mund të ishte realizuar në këtë drejtim. Veçanërisht, kjo detyrë imperative duhej dhe mund të zhvillohej në muajt e parë pas Kongresit, nga Senati, i cili mund të kishte plotësuar disa norma kushtetuese bazë dhe provizore për funksionimin relativisht normal të shtetit të ri shqiptar. Në këtë rast, duhet nënvizuar se, ishte e mundur dhe e domosdoshme për të hartuar një ligj provizor themeltar ose në Lushnjë ose menjëherë pas vendosjes së qeverisë dhe Këshillit Kombëtar në Tiranë.

Megjithatë nuk mund të mohojmë vlerën kushtetuese të Statutit të Lushnjës. Në dispozitat e tij theksohej se këto nene: “qenë shkruar shumë shkurt me një ngutësi të urdhënueme nga interesat e nalta të atdheut, nën presionin e kohës anormale”.<sup>4</sup>

Në punimin e tij “Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij në vitet 1920-1924”, studiuesi Gramoz Hysi, ndër të tjera, shkruan: “Duke qenë një akt kushtetues i shkurtër, Statuti i Lushnjës nuk kishte mundur të përcaktonte me hollësi organizimin shtetëror të vendit. Për çështjet e këtij organizimi u fol, kur qe rasti dhe sa qe e mundur, edhe në seancat e tjera të Kongresit. Mbi bazën e kësaj, tërë punimet e Kongresit të Lushnjës, patën vlerën e Statutit të shtetit aq sa kopjes së procesverbalit të seancave të tij i është vënë, në ndonjë rast, edhe titulli i drejtpërdrejtë i Statutit të Lushnjës”.<sup>5</sup> Nga pikëpamja ligjore përcaktimi i Hysit nuk është i saktë, pasi diskutimet në Kongresin e Lushnjës ishin individuale dhe nuk shprehnin rezultantin e vullnetit institucional të politikës shqiptare, siç ishte rasti i “Bazave të Kanunores së Këshillit të Naltë”, ku elita politike shqiptare e kohës me vota unanime miratoi bazat kushtetuese të shtetit. Gjithashtu, këtë pikëpamje kritike e vërtetoi periodua pasardhëse, ku mungesa e përcaktimeve të plota dhe precize konstitucionale, krijoi vështirësi në ndërtimin shtetëror.

Megjithatë, Kongresi i Lushnjës, mund të vlerësohet si themeli i procesit të ringritjes së institucioneve kombëtare, në fazën e re ku kishte hyrë shteti shqiptar në vitin 1920. Vlera kryesore e tij ishte krijimi i një shteti unik të centralizuar, kombëtar dhe afetar.

<sup>4</sup> *Po aty*, F. 152, V. 1920, D. 9, fl. 3-4. Çelja e I-rë e Mbledhjes Kombjare, 21.01.1920; A. Anastasi, *Institucionet Politike dhe e Drejta Kushtetuese ...*, f. 40.

<sup>5</sup> Gramoz Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij në vitet 1920-24*, Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Shkencave Politike dhe Juridike, Tiranë: 1988, f. 28-30.

### **Parimet themelore, forma e regjimit dhe kreu i shtetit**

Një çështje juridike në kuadrin kushtetues, ishte ajo e formës së shtetit. Vetë forma e qeverisjes është elementi më i rëndësishëm ( krahas regjimit politik dhe organizimit shtetëror) i formës së shtetit, sepse ka të bëjë me organizimin e organeve të larta të pushtetit shtetëror si dhe me shkallën e pjesëmarrjes së popullit në qeverisjen e shtetit. Në këtë, pikë Kongresi u nis nga ideja e vazhdimësisë së shtetit shqiptar sipas vendimeve të Konferencës së Londrës dhe *ruajti formën e monarkisë* (Monarku, mbajtës i pushtetit shtetëror).

Pozita juridike e Këshillit të Lartë ishte ajo e regjencës, me të cilën kuptohet realizimi i përkohshëm individual ose kolegjal i kompetencave të kryetarit të shtetit të formës monarkiste të qeverisjes. Pra, si për njohjen e monarkisë, ashtu edhe për caktimin e kryetarit të shtetit, Kongresi desh të mbetej brenda atij “kuadri” juridiko-ndërkombëtar, duke u përpjekur kështu që vendimi i tij të ishte “ i mbështetur në ligj”.<sup>6</sup> Kuptohet se kjo ishte një zgjidhje e mençur dhe praktike pasi Shqipërisë, si një vend i vogël dhe me një pozitë shumë të brishtë e të pasigurt juridike e politike ndërkombëtare, i duhej të afirmonte legjitimitetin e saj ndërkombëtar si një shtet i pavarur, i njohur ndërkombëtarisht. Sigurisht, Kongresi nuk mund t’i rikthehej njohjes dhe rivendosjes së Vidit në krye të shtetit, për shkak se ai ishte pinjoll i një dinastie gjermane, shtet i cili, ishte fuqi e mundur në luftë dhe aq më tepër pasi Vidi kishte qenë ushtarak pjesëmarrës në këtë luftë. Kështu, krijimi i Këshillit të Naltë, si një institucion regjence ishte një zgjidhje e detyruar nga rrethanat.

Debati për formën e shtetit kishte qenë i pranishëm që në vitin 1912. Por, ai u rigjallërua sidomos në vitet 1920-1924, vite kur në arenën politike shqiptare u shtrua për zgjidhje përfundimtare vendosja e formës së qeverisjes: republikë apo monarki?

Në vitet 1920-1923, ky debat më së shumti u zhvillua në organet e shtypit, se sa në institucionet shtetërore e politike. Ai ishte lënë që të zhvillohej në Asamblenë Kushtetuese. Në këtë institucion që do të dilte nga zgjedhjet e dhjetorit të vitit 1923, lidhur me formën e regjimit, do të shfaqeshin dy grupime: republikanët e monarkistët, të cilët gjithsesi nuk arritën të merrnin konturet e qarta të partive politike që luftonin për këto forma specifike të regjimit politik.

---

<sup>6</sup> *Po aty*, f. 35.

Duke u nisur nga gjendja politike e brendshme e Shqipërisë, si dhe nga raportet e saj ndërkombëtare në këtë periudhë, veçanërisht nga marrëdhëniet e saj të vështira me fqinjët, ishte evidente se monarkia, me në krye një mbret të fortë e të respektuar, ishte forma më adekuate për stabilizimin e zhvillimin e shtetit shqiptar. Por, kjo detyrë rezultoi e vështirë dhe e pamundur për establishmentin politik shqiptar të kohës, i cili kishte divergjencë të forta, jo vetëm për formën e regjimit por, më së shumti për kreun e tij.

Kuptohet që kjo vështirësi ka ekzistuar që në fillim gjatë dhe pas Kongresit të Lushnjes, ndërsa në Asamblenë Kushtetuese të vitit 1924, ajo do të shfaqej publikisht. Prandaj, zgjidhja gati *sui generis*, duke e zëvendësuar Mbretin me një Regjencë kolektive, siç ishte Këshilli i Naltë, ishte një kompromis i brishtë afatshkurtër, i cili do të rregullonte përkohësisht marrëdhëniet midis grupeve e klaneve politike të vendit. Por, në perspektivë kjo zgjidhje nuk ofronte stabilitet dhe qetësi për vendin. Siç edhe e dëshmuon ngjarjet që pasuan Kongresin e Lushnjes, vendosja në krye të shtetit e *Këshillit të Naltë* me katër anëtarë, nuk ishte e përshtatshme për situatën e Shqipërisë në atë kohë. Kjo formë qeverisjeje nuk i shërbente unitetit të klasës politike, duke i dhënë kështu mundësi fqinjëve për të përfituar.

Përveç formës monarkike të qeverisjes, me një regjencë në vend të mbretit, Shqipëria zgjodhi edhe rrugën e një qeverisjeje që bazohej te demokracia parlamentare, aq e vlerësuar në këtë kohë dhe pas saj, madje edhe në ditët tona. Sigurisht, kjo formë qeverisjeje do të ishte forma më ideale dhe më e admirueshme, nëse vërtetë vendi do t'i kishte gjithë ato prerogativa themelore dhe të qenësishme për një qeverisje të tillë. Por, kushtet që kishte vendi, të cilat do të sqarohen në mënyrë konkrete më tej, ishin thuajse tërësisht jo inkurajuese për një qeverisje të mirëfilltë demokratike dhe kjo do të rezultonte me pasoja të rënda negative për zhvillimin e vendit, stabilitetin e tij dhe paqen sociale të brendshme si dhe do të përbënte një kërcënim për pozitën ndërkombëtare të tij. Kështu, sistemi parlamentar pluripartiak, do të provohej se nuk ishte forma më adekuate e qeverisjes për shtetin shqiptar. Por, përzgjedhja e këtij sistemi, ishte mundësia e vetme që kishin udhëheqësit e politikës shqiptare në atë kohë, për të rregulluar raportet midis tyre dhe pushtetit. Pra, ky ishte një kompromis politik i imponuar, që klanet e ndryshme të vijonin konkurrencën për pushtet, pa pasur sa duhet parasysh mundësitë e tyre

për të stabilizuar shtetin dhe për të siguruar zhvillimin paqësor të vendit, përmes kësaj forme të regjimit politik.

Zhvillimet politike të viteve 1920-1923 vunë në provë të gjitha institucionet politike shtetërore të krijuara nga Kongresi i Lushnjes. Kriza e parë politike erdhi shumë shpejt, në vjeshtën e vitit 1920 kur, në kundërshtim me vendimin e marrë nga Kongresi i Lushnjes, grupet politike u përçanë fort duke e çuar vendin, i cili ndodhej në një situatë shumë kritike, në zgjedhje parlamentare. Duhet patur parasysh se Shqipëria ende nuk ishte njohur si shtet i pavarur dhe vijonin diskutimet për copëtimin e saj. Ky ishte një moment aspak i përshtatshëm për zgjedhje të tilla madje, siç e provoi koha, edhe i rrezikshëm për sovranitetin dhe unitetin kombëtar. Shfaqja e grupit autonomist të Korçës dhe konflikti i qeverisë me përfaqësuesit katolikë rreth përqindjes së deputetëve myslimanë e katolikë që do të zgjidheshin në prefekturën e Shkodrës, ishte dëshmia më e qartë për këtë rrezik. Po kështu edhe terreni që gjeti propaganda dhe politika sabotuese dhe obstruksioniste greke, nga zhvillimi i zgjedhjeve në një moment të tillë kur vendi nuk ishte njohur si shtet nga Fuqitë e Mëdha, ishin provë e qartë e momentit tërësisht të papërshtatshëm të zhvillimit të tyre. Fatmirësisht këto konflikte të rrezikshme politike, që kishin një potencial shumë të madh destabilizues dhe shpërbërës për shtetin e ri, u menaxhuan dhe u tejkaluan me sukses dhe nuk patën ato pasoja të rrezikshme, që kishin potencial t'i shkaktonin vendit. Qëndrimi i Greqisë ndaj përpjekjeve të Shqipërisë për të ndërtuar shtetin, ishte një faktor jo i vogël në dështimet e elitës politike shqiptare gjatë këtyre viteve.<sup>7</sup>

Kriza e dytë edhe më e rëndë institucionale ndodhi në tremujorin e fundit të vitit 1921. *Rënia e dy anëtarëve të Këshillit të Lartë, pas grushtit të shtetit të dhjetorit 1921*, shënoi pikën më kritike të këtij organi të lartë kushtetues dhe indirekt, *dështimin e formulës qeverisëse të përzgjedhur në Kongresin e Lushnjes*.

Në këtë mënyrë, institucioni i kryetarit të Shtetit, në vend që të ruante unitetin dhe kohezionin politik të shtetit të ri shqiptar, ç'ka ishte prerogativë kryesore e tij, do të kthehej në një mekanizëm konfrontimi dhe përçarjeje politike të thellë dhe me pasoja të pariparueshme. Kështu, siç do

---

<sup>7</sup> Beqir Meta, *Minoritetet dhe ndërtimi kombëtar në Shqipëri (1912-1924)*, Qendra e Studimeve Albanologjike, Instituti i Historisë, Tiranë: Kristalina-KH, 2013, f. 317-318.

ta shohim më tej, Regjenca e krijuar me Statutin e Lushnjës, rezultoi joproduktive për stabilitetin e shtetit shqiptar.

Ishte një rast i rrallë në histori, që një qeveri e bashkimit kombëtar, siç ishte qeveria e Pandeli Evangjelit, përmysej pabesisht, me anë të një grushti shteti, i cili ishte organizuar pikërisht nga disa prej iniciatorëve të formimit të saj. Nga ky grusht shteti, jo vetëm që u ndërpre procesi normal i qeverisjes së vendit në rrugë ligjore por, u krijua një precedent negativ në procesin e ecurisë së shtetit ligjor. Përveç të tjerash, u dëmtua prestigji dhe autoriteti i njërës prej institucioneve themelore dhe njëherazi, ai më i larti për drejtimin e shtetit (Këshilli i Lartë). Rënia e këtij institucioni, ishte rezultat i grushtit të shtetit që ideuan dy anëtarë të kësaj regjence kolektive (Aqif Pasha dhe Imzot Bumçi), në një moment kur dy të tjerët nuk ishin në Shqipëri, të cilët edhe më pas nuk reagueshin në mënyrën e duhur ndaj këtij akti të rrezikshëm antishtetëror dhe antikushtetues. Në të vërtetë, Këshilli i Naltë më pas do të plotësohej me anëtarë të tjerë të zgjedhur nga Parlamenti por, ai nuk do ta kishte më autoritetin ligjor, forcën dhe autoritetin politik të mëparshëm. Kjo vinte nga fakti se, Këshilli i Naltë, fillimisht ishte zgjedhur në mënyrë konsensuale nga një Kuvend Kombëtar, ndërsa në vitin 1922, pas dështimit të grushtit të shtetit të dhjetorit 1921, u zgjodh nga një shumicë e thjeshtë parlamentare. Ky vetëdobësim i këtij institucioni provoi se regjenca kolektive, ishte shumë lehtë e ekspozuar përballë krizave dhe shumë vulnerabël përballë rreziqeve të ndryshme që krijonte qeverisja e vendit.

Ndër arsyet e grushtit të shtetit të vitit 1921, Komisioni Hetimor i Lidhjes së Kombeve, rendiste së pari, Statutin e Lushnjës. Sipas tij, “Me Kushtetutën e Lushnjës, fuqia ekzekutive është teorikisht në duart e katër regjentëve, që përfaqësojnë katër fetë në vend. Meqenëse fuqitë e Regjencës nuk u përcaktuan qartë në Kushtetutën e Lushnjës, kjo solli edhe komplikime të shpeshta, siç ishte kriza kushtetuese e dhjetorit.”<sup>8</sup>

Në vitet 1920-1924 u krijua një kundërshti midis formës de jure të shtetit shqiptar dhe formës së zbatuar në praktikën e qeverisjes. Kjo, për faktin se u aplikua një formë republikane qeverisjeje, madje një formë

---

<sup>8</sup> *The National Archives*, London (më tej: TNA), Foreign Office (më tej: FO) 371/7329, f. 285-293. Raporti i përgjithshëm i Komisionit të Hetimit të Lidhjes së Kombeve, datë 12 prill 1922.

originale me një kryetar shteti kolegjal në krye.<sup>9</sup> Ndërsa “Bazat e Kanunores”<sup>10</sup> i referoheshin kryesisht Këshillit të Lartë, parimet e sanksionuara në të përfshinin tërë veprimtarinë shtetërore dhe jo drejtpërdrejt, por përmes ligjit mbi Këshillin e Lartë. Ai nuk përmbante as ligjin e plotë mbi të, por vetëm bazat e tij, ashtu siç edhe shihet nga vetë emërtimi i këtij dokumenti.

Nga shfletimi i dokumenteve arkivore dhe i shtypit të kohës rezulton se mbështetjen më të madhe në këtë kohë e kishte forma monarkike e qeverisjes. Madje, edhe grupimi më liberal dhe më progresist politik i asaj kohe, Federata Panshqiptare “Vatra” përkrahte formën monarkike të qeverisjes si më efektive dhe të përshtatshme për stabilizimin e shtetit shqiptar. Lidhur me formën e regjimit ajo shprehte mendimin se: “Monarkitë ashtu sikurse edhe Republikat mund të jenë të mira ose të këqija”, pra ajo nënkuptonte se ato mund të ishin demokratike ose jo. “Vendi, koha, karakteri i popullit munt të dëftojnë një formë si më të duhur se tjetrën për atë popull”. Më tej, “Vatra” shprehej se: “forma monarqike është sot ajo që çfaqet si më e zonja për të shiguar themelet e Shtetit në Shqipëri”.<sup>11</sup>

Sipas Faik Konicës “një president është zgjidhja më e pëlqyer, çdo shtet duhet të ketë një në krye”. Por, vazhdon ai, “nëqoftëse mbahet forma e sotme e një këshille katër regentësh, atëherë njeri nga këta duhet të ketë titullin ‘kryerregenti i Shqipërisë’ dhe vetëm ky të personifikojë shtetin, të tre regentët e tjerë të veprojnë vetëm si këshilltarët e kryerregentit. Po cilitdo prej regentëve, dhe këtu do të jetë ndryshimi në themel nga sistemi i një republike me një president, t’i vijë radha për kryesinë”.<sup>12</sup> Konica synonte ta bënte regjencën kolektive më funksionuese dhe efektive për të shmangur rreziqet e përçarjeve brenda saj, të cilat do të kishin efekte destabilizuese për vendin. Ndërsa vizioni i “Vatrës” për partitë politike në Shqipëri dhe pjesëmarrjen në to, kishte të bënte me konceptin se populli duhet të merrte pjesë me ndërgjegje në jetën politike dhe jo për të përkrahur një person apo një tjetër.

<sup>9</sup> Sali Hidri, “Këshilli i Lartë dhe forma e regjimit të shtetit shqiptar në vitet 1922-24”, në *Çështje të lëvizjes demokratike dhe revolucionare shqiptare në vitet 1921-1924*, Akademia e Shkencave e RPSSH, Instituti i Historisë, Tiranë: 1977, f. 77.

<sup>10</sup> *AQSH*, F. 152, V. 1920, D. 9, fl. 3-4. Çelja e I-rë e Mbledhjes Kombjare, 21.01.1920.

<sup>11</sup> “Nga Tryeza e Kryetarit”, në gazetën *Dielli*, Boston Mass, 18 prill 1923.

<sup>12</sup> Faik Konica, “Shënime mi kanunin e themelit”, në gazetën *Dielli*, Boston Mass, 19 shkurt 1924.

## **Ndarja e pushtetit (legjislativi, ekzekutivi dhe gjyqësori)**

### **Pushteti legjislativ**

- *Këshilli Kombëtar (Senati)*

Organi kryesor legjislativ, i miratuar nga Kongresi i Lushnjes, ishte Senati. Në këtë rast nuk kemi të bëjmë me një Senat, si dhomë e dytë, që ndeshet zakonisht në parlamentet e vendeve të tjera, por me një institucion që kryente funksionet e organit përfaqësues, të parlamentit të vendit. Që në mbledhjen e parë të Kongresit u vendos që ai “të ketë trajtë parlamentare” dhe që “emri i tij të jetë Këshilli Kombëtar”. Ky organ, do të kryente të gjithë veprimtarinë legjislative të shtetit shqiptar. Ndryshe nga kushtetutat e shumicës së vendeve parlamentare të asaj kohe, Statuti i Lushnjes, i jepte epërsi të dukshme dhe një pavarësi të plotë Këshillit Kombëtar në raport me Këshillin e Lartë. Ky i fundit nuk gëzonte të drejtën e vetos pezulluese për ligjet e miratuara nga parlamenti, prerogativë që, siç dihet, e kanë zakonisht kryetarët e shteteve, kështu që ai ishte i detyruar të shpallte çdo ligj të parlamentit.<sup>13</sup> Fusha kryesore e veprimtarisë së Këshillit Kombëtar ishte ajo legjislative. Në këtë fushë përfshihej edhe detyra e rëndësishme për hartimin e ligjeve të reja, që t’i përgjigjeshin kushteve dhe nevojave të shtetit të rimëkëmbur shqiptar.<sup>14</sup>

Siç dihet, Kuvendi Kombëtar, i dalë nga Kongresi i Lushnjës, nuk funksionoi mbi bazën e grupeve parlamentare dhe të konkurrencës së alternativave, por mbi bazën e një platforme të përbashkët të drejtimit politik të vendit. Vetëm në vjeshtën e vitit 1920, do të intensifikohej lufta politike në Këshillin Kombëtar dhe do të shfaqeshin grupet *e para politike* me origjinë parlamentare. Nga veprimtaria e qeverisë dhe e kuvendit u krijua dhe *institucioni i opozitës*. Por, në këtë fazë këto institucione themelore ishin ende në një trajtë fluide, ato do vinin duke u formësuar më qartë e më dukshëm, më tej në procesin politik.

- *Parlamenti i parë shqiptar i konstituuar nga zhvillimi i zgjedhjeve parlamentare*

*Parlamenti i ri* u krijua në prill të vitit 1921, megjithëse ishte parashikuar nga Kongresi i Lushnjes të krijohet pas një Asambleje

<sup>13</sup> Luan Omari, *Sistemi Parlamentar*, Tiranë: Elena Gjika, 2004, f. 161-163.

<sup>14</sup> G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar...*, f. 56.

Kushtetuese, jo përpara saj. Në këtë kohë, mbledhja e një Asambleje Kushtetuese ishte e pamundur, pasi pozitat ndërkombëtare të Shqipërisë ishin të paqarta. Ato do të qartësoheshin, vetëm në fund të vitit 1921, pas vendimit final të Konferencës së Ambasadorëve. Madje, edhe pas kësaj kohe, vijoi të mbetj i hapur deri diku problemi i caktimit të kufijve të Shqipërisë që pengonte zhvillimin normal të proceseve kushtetuese. Ndonëse ishte një organ me prerogativa të gjera politike e ligjore, rëndësia e parlamentit relativizohej dhe pakësohej nga fakti se lufta kryesore bëhej në nivelin e kabinetit, për të fituar kontrollin mbi pozitën kyçe dhe luksin që krijonte pushteti politik.

Parlamenti shqiptar, që doli pas zgjedhjeve të para politike në historinë e Shqipërisë, të cilat u zhvilluan në fillim të vitit 1921, ishte institucioni kryesor i përcaktimit të politikës bashkëkohore të shtetit në vitet 1921-1924. Zgjedhjet ishin shumë të rëndësishme. Në to do të shfaqeshin grupet e para politike, të cilat më tej, pas përfundimit të zgjedhjeve, do të konstituoheshin në parlament, ku do të zhvillonin veprimtarinë e tyre parlamentare. Ky zhvillim solli krijimin e opozitës parlamentare si dhe publikimin e botimeve të para në fushën e të drejtës kushtetuese.

Krijimi i grupeve opozitare në organet përfaqësuese, siç janë parlamenti ose senati kuptohet që është një karakteristikë themelore dhe funksionale e regjimeve parlamentare. Por, problematike për Shqipërinë, ishte fakti se këto grupime nuk ishin krijuar si rezultat i shtresëzimeve politike brenda vendit, por ishin grupe të ndërtuara kryesisht mbi bazën e përkatësive krahinore dhe lidhjeve personale.

Gjendja e institucioneve përfaqësuese ishte mjaft fluide dhe niveli i përgjegjshmërisë politike e shtetformuese të elitës politike shqiptare ishte i ulët. Mungesa e një kuptimi të thellë për politikën dhe institucionet kombëtare, paaftësia për të ndërtuar konsensusin politik, për të kuptuar nevojën për stabilizimin e shtetit dhe institucioneve kombëtare etj., ishin tipare të rëndësishme negative të elitës politike të kohës.

Periodha mes viteve 1920-1924, ishte një periudhë e përplasjeve mes trashëgimisë së sundimit osman dhe përpjekjeve për futjen e elementëve demokratikë në politikën shqiptare. Ky fakt solli krijimin e qeverive të ndryshme dhe paqëndrueshmëri në arenën politike të kohës.

Në Shqipëri, ndonëse, ishte krijuar një *Parlament me fuqi të gjera legislative dhe qeverisëse*, ai ishte i detyruar të bashkëjetonte me fuqitë (grupet e armatosura) personale të individëve të fuqishëm, jashtë

strukturave shtetërore. Kjo, ishte një anomali e madhe, jo vetëm për qeverisjen demokratike, por, edhe për procesin e shtetformimit, e cila u shndërrua në një pengesë kërcënuese për ekzistencën dhe funksionimin e institucioneve kombëtare. Një pengesë tjetër thelbësore, e një parlamentarizmi efektiv dhe funksional, ishte përbërja e grupeve politike brenda tij, profili politik dhe mentaliteti i politikanëve shqiptarë, shumica e të cilëve kishte pak lidhje me sistemin parlamentar perëndimor.

Fillimisht, përgjatë vitit 1921, debatet në Parlament rrodhën brenda limiteve etike parlamentare. Por, nga ana tjetër, binte në sy mungesa e një veprimtarie produktive në fushën e legjislacionit, i cili ishte i domosdoshëm për stabilizimin dhe reformimin e shtetit. Sipas ministrit britanik në Shqipëri, Harry Eyres: “Dhoma e Deputetëve nuk është shquar për ndonjë rekord në legjislacion gjatë këtij viti. Por ka zhvilluar diskutime politike, për të cilat të gjithë shqiptarët janë përgjegjës.” Por, vazhdonte Eyres, “diskutimet janë zhvilluar me dinjitet dhe rregull, dhe sjellja e deputetëve krahasohet favorshëm me sjelljen dhe debatet në Parlamentet e vendeve fqinje.”<sup>15</sup>

Ndërsa për parlamentin e viteve 1921-1924, personaliteti i spikatur politik i kësaj kohe, Mehdi Frashëri, ministër i Brendshëm, delegat i Shqipërisë në Konferencën e Paqes në Paris e më vonë ministër i Punëve të Jashtme, do të jepte këtë përshkrim kritik: “Megjithëqë parlamenti i parë i Shqipërisë kishte një pjesë intelektuale mjaft të mirë, puna e tij ishte një nervozitje e madhe për të rrëzuar qeverinë e për ta zëvendësuar këtë me një më të ligë akoma. Siç duket, çdo parlamentar tinëzisht ushqente ambicien që të bëhej vetë ministër, prandaj rrëzonin qeveritë, por, nga xhelozia e shoqi-shoqit, në vend që të zgjidhnin njerëz më të kulturuar e më energjikë, zgjidhnin njerëz më të dobët. I vetmi rezultat ishte që nuk kishte as tirani, as vjedhje”.<sup>16</sup>

Destabilizimi i vendit, gjatë dhjetorit të vitit 1921, duket se tronditi besimin e vakët që kishin pasur më parë, përfaqësuesit britanikë, për mundësinë e funksionimit të një sistemi parlamentar në Shqipëri. Në një raport mbi “*Imagjinatën e qeverisjes parlamentare*”, diplomati britanik, Heathcote Smith, i shkruante kështu Sekretarit të Jashtëm, Curzon: “Mendoj se nuk e ekzagjeroj po të them që të gjithë deputetët janë

<sup>15</sup> TNA, FO 371/7332, fl. 384-394. Raport vjetor për vitin 1921, H.C.A. Eyres për Marquess Curzon of Kedleston, Durrës, më 1 maj 1922.

<sup>16</sup> Mehdi Frashëri, *Kujtime. Vitet 1913-1933*, Tiranë: OMSCA-1, 2005, f. 151.

caktuar nga lart, votuesit në të dy kategoritë ndjekin verbërisht urdhrat e marra... Demokracia në Shqipëri është duke u ngushtuar dhe përqendrohet në Tiranë”.<sup>17</sup> Nga gjithë këto zhvillime dramatike, Smith përcaktonte me saktësi dhe mprehtësi edhe ato që ai i quante, “pengesat në rritjen e Shqipërisë.” Në lidhje me këtë ai theksonte se: “mosmarrëveshjet e shumta në Shqipëri lindin nga nevoja që sjell loja në një qeverisje parlamentare të trilluar. Shqipëria, si një e tërë, nuk është akoma gati të trajtojë organizmin delikat të demokracisë kushtetuese. Një makineri e komplikuar në duart e njerëzve primitivë është e rrezikshme.”<sup>18</sup> Në përfundim të raportit, Smith sugjeronte një sistem autokratik.

Për gjithë periudhën që rrodhi pas grushtit të shtetit të dhjetorit 1921 dhe vijoi deri në krizën totale që mbërtheu Shqipërinë në dimrin e vitit 1924, si produktet më pozitive të qeverisjes parlamentare dhe funksionimit të shtetit në Shqipëri, mund të cilësohen qeverisja e dy kabineteve të “Partisë Popullore” dhe zgjedhjet për Asamblenë Kushtetuese. Kështu, diplomati britanik H. Smith shkruante se “në të vërtetë, ndërmjet fundit të vitit 1921 dhe dorëheqjes përfundimtare të Zogut në mars 1924, Shqipëria pati vetëm dy kabinete dhe një palë zgjedhje relativisht të lira dhe të drejta për Asamblenë Kushtetuese në vjeshtë të vitit 1923.”<sup>19</sup>

Gjatë viteve 1921-1924 kemi dhe zhvillimin institucional të opozitarizmit. *Opozita* bëri mjaft kritika të drejta dhe të vlefshme kundër qeverisjes dhe artikuloi mjaft ide e projekte për modernizimin e Shqipërisë dhe progresin e saj. Në larminë e grupeve opozitare për artikulumin e ideve dhe projekteve perëndimore, spikaste grupi më liberal i saj i udhëhequr nga Fan Stilian Noli dhe i pasuar nga Stavro Vinjau, Loni Kristo, Kristo Kirka etj., të cilët në vetvete përbënin grupin vatan. Ky grup i opozitës, ishte edhe më i iluminuari dhe më progresivi, pasi artikuloi me forcë idetë liberale dhe nevojat për modernizimin e demokratizimin e shtetit dhe shoqërisë shqiptare. Por, fatkeqësisht, opozitarizmi, bashkë me elementët racionalë e progresivë, trashëgoi edhe karakteristika negative, që lidheshin me formimin e mangët politik të politikanëve të ndryshëm dhe me ngjarjet e së kaluarës. Duhet patur

<sup>17</sup> TNA, FO 371/7330, fl. 581-586. Telegram i Heathcote Smith për Curzon, mbi situatën politike në vend, dt. 18 janar 1922.

<sup>18</sup> *Po aty*.

<sup>19</sup> Robert C. Austin, *Shtegu i pashkelur i Fan Nolit*, Tiranë: Albin, 2003, f. 54-55.

parasysh se, një pjesë e opozitës parlamentare kishte qenë kundërshtarë e Kongresit të Lushnjes dhe pjesëtare ose mbështetëse e qeverisë së Durrësit, që kishte rrëzuar ky kongres. Kështu, lufta në parlament, e cila erdhi duke u ashpërsuar, ishte e kombinuar me luftën që bënin organet opozitare të shtypit. Ajo drejtohej nga Fan Noli, Luigj Gurakuqi, Stavro Vinjau, nga Ali Këlcyra dhe sipas rasteve, në të merrte pjesë edhe Mehdi Frashëri e Koço Tasi. Këta ishin liderët e opozitës, të cilët kishin si synim kryesor të rrëzonin qeverinë por, nuk ishin të bashkuar në idetë dhe programet e tyre politike. Në këtë betejë parlamentare, partia e shumicës arriti për një farë kohe të ruante disiplinën dhe gjakftohtësinë. Ajo respektoi opozitën pa ia ndërprerë fjalën gjatë bisedimeve, aq sa, siç pohon S. Vllamasi, kjo gjë krijonte habi edhe tek përfaqësuesit diplomatikë të huaj.<sup>20</sup>

Kur vlerësojmë evolucionin dhe rrugën e zhvillimit historik të parlamentarizmit shqiptar, çështja duhet gjykuar sipas parimeve juridiko-kushtetuese dhe standardeve ndërkombëtare të parlamentarizmit, për sa i përket mënyrës së krijimit dhe të formimit të tij. Pra, analizat bëhen mbi bazën e faktit nëse institucioni zgjidhet me anë të rrugës demokratike, të votës së lirë të popullit, pra nëpërmjet zgjedhjeve, apo duke e caktuar e emëruar atë nga lart, prej një organi tjetër pushteti. Prej kësaj varet dhe përcaktohet edhe legjitimiteti apo ilegjitimiteti i vetë parlamentit, shkalla e përfaqësimit të popullit të të gjitha krahinave të vendit dhe funksionimi mbi bazën e parimeve demokratike.

Po të shtrohet problemi në këtë mënyrë, del qartë evolucionin dhe procesin e konsolidimit të vijueshëm të parlamentarizmit shqiptar. Këshilli Kombëtar i vitit 1920 (për arsytet që njihen ) u formua nga lart. Atë e zgjodhi Kongresi i Lushnjes, ndërsa parlamenti i vitit 1921-1923 dhe më vonë Asambleja Kushtetuese e vitit 1924 dolën nga zgjedhjet. Sigurisht, kjo duhet gjykuar si një arritje në raport me mundësitë dhe kushtet e asaj kohe, të cilat diktonin sistemin zgjedhor dhe kushtëzonin shkallën dhe nivelin e demokracisë dhe përfaqësimit. Në këtë fazë foshnjare të demokracisë shqiptare, kur popullsia ishte e paarsimuar, mungonte përfshirja e saj në politikë, kur ishte i fuqishëm ndikimi i bejlerëve dhe krerëve në popullsinë e vendit, kur mungonte një traditë e mëparshme etj., nuk mund të pretendohet për më shumë.

<sup>20</sup> Sejfi Vllamasi, *Ballafaqime politike në Shqipëri (1897-1942)*, Tiranë: Neraida, 2000, f. 309-310.

Në Senatin e vitit 1920 kishte 37 deputetë, në Parlamentin e viteve 1921-1923 kishte 78 deputetë dhe në Asamblenë Kushtetuese të vitit 1924 ishin 102 deputetë. Shihet qartë se shkalla dhe niveli i përfaqësimit të popullit dhe të forcave politike pjesëmarrëse erdhi duke u plotësuar e zgjeruar.

Edhe nga pikëpamja e përbërjes, e ndërtimit dhe e funksionimit, u zbatuan kriteret e pluralizmit dhe të demokracisë parlamentare, sidomos duke filluar nga Parlamenti i viteve 1921-1923, ku, që në fillim të punimeve të tij, u shfaqën në formë të organizuar dy grupime politike parlamentare: pozita dhe opozita duke iu përafuar kriterëve bazike ndërkombëtare për këtë sistem politik.

#### *Zgjedhjet dhe grupimet politike (1920-1924)*

Zgjedhjet politike, janë një institucion themelor politik, që formësojnë regjimin politik, si dhe krijojnë premisa për krijimin e një pjese të rëndësishme të institucioneve shtetërore. Mënyra si ato zhvillohen, ndikon shumë në karakterin e institucioneve politike që krijohen pas tyre. Më 14 dhjetor 1920, Këshilli i Naltë, dekretoi projektligjin për zgjedhjen e deputetëve, projektligj ky, i përgatitur nga qeveria Vroni. Mbi këtë bazë ligjore u zhvilluan *zgjedhjet e para parlamentare*. Në këto zgjedhje, “Partia Popullore” u paraqit si subjekt elektoral me një program të hartuar mjaft mirë. Në të njëjtën kohë, një grup deputetësh që iu kundërvu Fan Nolit dhe Ahmet Zogut, krijuan një forcë të re politike, e quajtur “Partia Përparimtare” (demokratike) Shqiptare. Por, “Partia Popullore” dhe “Partia Përparimtare” nuk u ndërtuan dhe nuk funksionuan si parti, as në strukturë dhe as në veprimtarinë e tyre. Asnjëra prej tyre nuk arriti të ndërtonte struktura parlamentare dhe të realizonte një proces zgjedhjesh brenda vetes. Ajo që formonte identitetin e tyre si forca politike, ishte identifikimi me emrat e drejtuesve të tyre.

Përfundimi i zgjedhjeve të vitit 1921 nuk solli stabilitetin e kërkuar politik në vend, brenda gjashtë muajve, u ndërruan shumë qeveri. Si rezultat i një rreziku të mundshëm dhe kjo për herë të parë në historinë politike të Shqipërisë, u krijua në tetor 1921, një koalicion i gjerë politik midis pozitës dhe opozitës, i njohur si “Bashkimi i Shenjtë”. Por ky koalicion, do të ishte i përkohshëm. Ai shumë shpejt do t’ia linte vendin një krize të gjatë dhe të thellë institucionale.

Në përmbysjen me dhunë të organit qeverisës kushtetues, qeverisë së “Bashkimit të Shenjtë”, morën pjesë përveç opozitës edhe një pjesë e anëtarëve të institucionit të kryetarit të shtetit, i cili duhej të ishte institucioni garant i rendit dhe kushtetutshmërisë, si prerogativa kryesore të tij. Ky ishte një fillim i gabuar dhe i rrezikshëm i qeverisjes dhe opozitarizmit në Shqipëri, kryesisht për faktin se cenoi stabilitetin e vendit.

Zgjedhjet e para, sado që u mbajtën në një kohë tepër të papërshtatshme për Shqipërinë, do të krijonin parlamentin e parë shqiptar, të dalë nga zgjedhje politike. Themelimi i një parlamenti pluralist dhe demokratik, në këtë periudhë, ishte i një rëndësie të veçantë për fillimin e një jete politike e demokratike dhe ndërtimin e institucioneve shtetërore. Por, klasa politike shqiptare ende nuk e kishte bërë të sajën këtë ligj themelor të qeverisjes demokratike. Ajo ishte larg shpirtit dhe frymës së mbajtjes së debatit dhe luftës politike brenda suazave të parlamentit dhe kufijve të normave kushtetuese.

Edhe pse për *ligjin e zgjedhjeve* ka pasur qëndrime kritike në historiografi,<sup>21</sup> si për censusin e zgjedhjes deputet, vetëm të atyre që dinin me shkrim gjuhën shqipe, pasi kështu përjashtoheshin të varfrit; për përcaktimin që votuesi të shkruante vetë ose me ndihmën e dikujt emrin e deputetit, për sistemin dy shkallësh etj., duhet pasur parasysh se, ligji i përshatetj kushteve dhe mundësive në të cilat gjendej shoqëria shqiptare, në atë kohë. Madje, siç do ta provonte koha, edhe vetë opozita që e kritikoi shumë këtë ligj, kur erdhi në pushtet, nuk ishte në gjendje të bënte një ligj tjetër zgjedhor por, adoptoi ligjin e mëparshëm.

Në Shqipëri, ndonëse, ishte krijuar një parlament me fuqi të gjera legjislativë dhe qeverisëse, ai ishte i detyruar të bashkëjetonte me fuqitë personale të individëve të fuqishëm, jashtë strukturave shtetërore. Kjo, ishte një anomali e madhe, jo vetëm për qeverisjen demokratike por, edhe për procesin e shtetformimit. Fuqia jo e institucionalizuar e personave me ndikim në këtë periudhë, u shndërrua në një pengesë kërcënuese për ekzistencën dhe funksionimin e institucioneve kombëtare.

Një problem që ka sjellë shumë diskutime dhe kundërshti si në vitet 1920-1924 ashtu edhe më vonë nga historiografia, ishte edhe sistemi

---

<sup>21</sup> *Historia e Popullit Shqiptar*, vëll. III, Periudha e Pavarësisë (28 nëntor 1912-7 prill 1939), Akademia e Shkencave e Shqipërisë, Instituti i Historisë, Tiranë: Toena, 2007, f. 178-179; Arben Puto, *Shqipëria politike (1912-1939)*, Tiranë: Toena, 2009, f. 316.

zgjedhor që u aplikua në këtë periudhë. *Sistemi zgjedhor*, është sulmuar nga opozita e kohës dhe më vonë nga historianët, për karakterin e tij jodemokratik.<sup>22</sup> Por, duhet theksuar, se prej këtyre autorëve, asnjëherë nuk është analizuar çështja në prizmin e mundësive kulturore, infrastrukurore dhe institucionale, që kishte atëherë Shqipëria për të zbatuar një sistem të drejtpërdrejtë elektoral.

Në fund të vitit 1923, situata e dy partive do të ndryshonte në mënyrë dramatike, duke provuar në këtë mënyrë brishtësinë dhe fluiditetin politik të shoqërisë shqiptare. Pas shpërbërjes së dy partive kryesore, sistemi politik në Shqipëri pësoi një riorganizim të plotë. Dy ish drejtuesit e “Partisë Popullore”, Ahmet Zogu dhe Fan Noli, vetëm pas dy vjetësh bashkëpunim, tashmë ishin në krye të dy kampeve rivale. Për shkak të kontradiktave brenda partisë, Zogu vendosi të largohej nga grupimi i parë, për të krijuar një forcë të re politike, e cila e ruajti emrin e mëparshëm “Partia Popullore” (Partia Qeveritare). Por, tashmë ajo nuk ishte “Partia Popullore” e deri kësaj kohe, e cila ishte quajtur ndryshe nga kundërshtarët, shoqëria konservatore “Klika”. “Partia Përparimtare” u shpërnda. Tani forcat politike në Parlament ishin: “*Partia Popullore*” e reformuar e drejtuar nga A. Zogu dhe *Opozita*. Në zgjedhjet e vitit 1923, opozitarët shqiptarë nuk arritën të formonin një parti të vetme politike, ata ishin të ndarë në disa grupime politike.

Në këto zgjedhje, morën pjesë një numër shumë i madh partish dhe grupimesh politike. Por, asnjëra nga këto parti, nuk kishte shtrirje në të gjithë territorin e vendit, sistemi partiak në këtë periudhë ishte i fragmentarizuar. Sipas studiuesit Robert Austin, opozita ishte e përçarë thellësisht dhe nuk kishte një program të përbashkët politik dhe të qartë për të ardhmen e vendit. E vetmja gjë që i bashkonte këto grupe, ishte armiqësia kundër Zogut dhe etja për të ardhur në pushtet. Përfundimisht, këto grupe bënë fushatë të përbashkët si *Parti e Opozitës*, ku futeshin Liberalët e Nolit, Demokratët me bazë në Gjirokastrë, Ora e Maleve nga Shkodra dhe Nacional-Demokratët me qendër në Vlorë.<sup>23</sup>

Asambleja e 21 janarit 1924, u përpoq të kalonte çështjet e rëndësishme, duke shpresuar të arrinte një vendim përfundimtar për formën e qeverisjes, të vendoste për caktimin e kryeqytetit dhe së fundi të

<sup>22</sup> A. Puto, *Shqipëria Politike ...*, f. 315-316; L. Omari, *Sistemi Parlamentar...*, f. 174-175; G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar ...*, f. 92-95.

<sup>23</sup> R. C. Austin, *Shtegu i pashkelur i Fan Nolit ...*, f. 57-58.

kalonte tek zgjedhjet për parlamentin e ri. Megjithatë, opozita nuk ishte e interesuar t'i shtynte këto çështje përpara, por ajo u përqendrua vetëm në synimin për të marrë në dorë qeverisjen. Ndërsa shumica që u krijua me vështirësi dhe pas diskutimeve të gjata brenda saj, nuk arriti të krijonte hapësirën dhe qetësinë e duhur për të diskutuar dhe miratuar Kushtetutën e parë të shtetit. Si përfundim, Asambleja asnjëherë nuk qe në gjendje të zgjidhte problemet me të cilat përballej vendi.<sup>24</sup>

Po të shohim kërkesat e opozitës gjatë gjithë kësaj periudhe dhe atë se çfarë ajo realizoi kur erdhi në pushtet në vitin 1924, do të përcaktojmë se sa reale kanë qenë premtimet e saj elektorale. Opozita kur erdhi në pushtet nuk arriti të realizonte demokratizimin e vendit, nuk bëri reformimin e sistemit zgjedhor, madje nuk bëri fare zgjedhje. Kjo tregonte se kërkesat e saj ishin të parakohshme, në një kohë kur shteti nuk kishte arritur të ndërtonte institucione të fuqishme shtetërore. Kjo ide mbështetet edhe nga studiuesi Eno Trimcevi, i cili pohon se: Gjatë periudhës së “demokracisë” shqiptare 1920-1924, të dy partitë politike kishin një program liberal perëndimor. Ajo demokraci dështoi, kjo nuk është një surprizë, vendi akoma nuk ishte gati. Deri në atë kohë vendi më i varfër në Europë, Shqipëria, nuk ishte e zonja të ndërtonte institucione të fuqishme shtetërore, jo më institucione legjitime dhe institucione të fuqishme demokratike”.<sup>25</sup>

Zgjedhjet për Asamblenë Kushtetuese, që kishin për qëllim të shpallnin një periudhë të ndërtimit të shtetit, vetëm se e keqësuan më shumë gjendjen mbasi nuk kishte asnjë shpresë për bashkimin e grupeve kryesore politike të vendit. Asambleja Kushtetuese realisht nuk bëri asgjë, fakt ky që e forcoi opozitën.<sup>26</sup> Por, nëse ky ishte një ogur i mirë për opozitën, e cila tashmë kishte vendosur ta zhvillonte sfidën e saj kundër qeverisë jashtë institucioneve, në të vërtetë ky ishte një ogur i zi për interesat e vendit, pasi ai dëshmonte se kriza po ecte në një drejtim të pakthyeshëm dhe institucionet e bojkotuar të vendit po i afroreshin së tepërmi greminës së shpërbërjes.

Studiuesi Luan Omari bën këtë vlerësim të gjendjes së vendit në atë kohë: “Pas Kongresit të Lushnjës, shteti shqiptar i rimëkëmbur u konceptua sipas modelit të një demokracie liberale dhe në këtë drejtim u

<sup>24</sup> *Po aty*, f. 65.

<sup>25</sup> Eno Trimcevi, *Democracy, Intellectuals and the State: the case of Albania*, Tiranë: AHS, 2005, f. 55.

<sup>26</sup> R. C. Austin, *Shtegu i pashkelur i Fan Nolit...*, f. 80-81.

bënë disa hapa të rëndësishëm. Por, prapambetja e madhe ekonomike, shoqërore e kulturore, trashëgimia e rëndë e së kaluarës, gjendja e anarkisë dhe mbizotërimi i forcave konservatore të lidhura me sistemin feudal ishin një pengesë e madhe për zhvillimin e një rendi demokratik dhe për vendosjen e një shteti juridik”.<sup>27</sup> Këtu shihet mjaft qartë se, autori edhe pse ka hiperbolizuar demokracinë liberale si formën më të mirë të qeverisjes, përsëri nuk u shmanget dot kritikave dhe pohon, ndonëse në mënyrë të tërthortë, se kjo formë ishte e pamundur të aplikohet në realitetin shqiptar të asaj kohe.

*Rregullorja e brendshme e Këshillit Kombëtar  
dhe Zgjerimi i Statutit të Lushnjës (14 dhjetor 1922)*

Një nga aktet më të rëndësishëm ligjor, i miratuar nga Këshilli Kombëtar ishte Rregullorja e brendshme. Ndonëse Rregullorja, si çdo akt parlamentar i kësaj natyre, i kushtohej organizimit të brendshëm, ajo i kapërceu këta kufi. Kjo sepse vendit i mungonte një akt kushtetues relativisht i zhvilluar. Në nenin 45, Rregullorja vendosi një parim me karakter kushtetues, sipas të cilit: “Këshilli Kombëtar me një shumicë prej 2/3 të numrit të anëtarëve të tij, mund të miratonte zgjerimin ose përmirësimin e Statutit të Lushnjës”. 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*”.<sup>28</sup>

Ky ishte një zhvillim shumë i rëndësishëm në krijimin e bazave konstitucionale të shtetit, ndonëse, ishte provizor. Por, përveç mungesës së karakterit adekuat të këtij ligji themeltar në raport me situatën politike, ekonomike, sociale dhe kulturore të shoqërisë shqiptare, duhet nënvizuar fakti se miratimi i tij dy vjet pas Kongresit ishte një mangësi tjetër, pasi vonoi stabilizimin e shtetit mbi baza kushtetuese, duke ndikuar ndjeshëm në stimulimin e krizave institucionale dhe politike, siç ishin ato të fundit të vitit 1921 dhe të fillimit vitit 1922.

Këshilli Kombëtar kishte si detyrë edhe plotësimin e Statutit të Lushnjës dhe për këtë qëllim, më 1 gusht 1921, formoi një komision të posaçëm që u mor me projektin për zgjerimin e Kanunores së Lushnjës.

<sup>27</sup> Luan Omari, *Shteti i së drejtës*, Akademia e Shkencave e Shqipërisë, Tiranë: Elena Gjika, 2002, f. 43-44.

<sup>28</sup> G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar ...*, f. 61-63.

Ky komision përgatiti një draft të Statutit, i cili u miratua nga Këshilli Kombëtar, në dhjetor 1922.

Që në kreun e parë të tij parashtroheshin dispozitat e përgjithshme mbi pushtetin legjislativ, përmbarues dhe atë gjyqësor. Sistemi politik ishte ai i një monarkie parlamentare, sipas parimit të ndarjes së pushteteve. Në pjesën “A”, të Statutit sanksionoheshin parimet kryesore që kishin të bënin me formën e regjimit (monarkia), pushteti legjislativ që ushtrohej nga parlamenti, pushteti përmbarues që ushtrohej nga Këshilli i Naltë me anë të qeverisë dhe pushteti gjyqësor që ushtrohej në emër të shtetit. Në dispozitat e Statutit, Këshilli i Naltë përcaktohej si zëvendës i përkohshëm i mbretit.

Në pjesën “B”, “Pushteti legjislativ”, thuhej se këtë pushtet e ushtronte Parlamenti, i zgjedhur për 4 vjet, që vazhdonte të ruante emrin “Këshilli Kombëtar” dhe më vonë “Kuvendi Kombëtar”; ndërsa dispozitat e pjesës “C”, “Pushteti përmbarues”, i përkisnin Këshillit të Naltë. Pjesa “D”, “Pushteti gjyqësor”, sanksiononte se ky i fundit ushtrohej nga gjyqtarë që emëroheshin nga Këshilli i Naltë pas një propozimi që bënte komisioni i posaçëm pranë Ministrisë së Drejtësisë. Drejtësia shpallej e pavarur.

Kreu i dytë bënte fjalë për dispozita të ndryshme si flamuri, gjuha, mosnjohja e titujve të fisnikërisë, laicitetin e shtetit, shërbimin e detyrueshëm etj.

Kreu i tretë vendoste liritë dhe të drejtat e qytetarëve, ku ndër të tjera, prona private cilësohej si e padhunueshme. Ndërsa kreu i katërt përfshinte “dispozita të mbrame”. Në këto dispozita sanksionohej se ky Statut është ligji themelor i shtetit shqiptar deri sa Kuvendi kushtetues të mos ketë vendosur Statutin përfundimtar. Pra, edhe ky Statut do të ishte i përkohshëm, ashtu si “Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë”.

Gjithashtu, vetë Statuti përcaktonte se përveç rastit të vendimit të Parlamentit për zgjedhjen dhe thirrjen e Kuvendit kushtetues, ky Statut nuk mund të ndryshohet, as të shtohet veçse me dy të tretat e votave të të gjithë anëtarëve të Parlamentit.<sup>29</sup>

*Zgjerimi i Statutit të Lushnjës*, ishte një akt kushtetues i cili u mbështet në “Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë” dhe në historinë e shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri njihet me termin “*Statuti i Shtetit Shqiptar*” i vitit 1922. “Statuti i Zgjeruar i Lushnjës”, kishte karakter

<sup>29</sup> *Zgjanimi i Shtetit të Lushnjës*, Tiranë: Nikaj, 1922, neni 80, f. 1-32.

demokratik, kombëtar e origjinal. Studiuesja Aurela Anastasi e vlerëson aq lart këtë Statut sa e konsideron si: “një akt krenarie për të drejtën kushtetuese shqiptare”.<sup>30</sup> Vetë emërtimi i statutit të aprovuar pasqyronte lidhjen e tij të pandashme me dokumentin kushtetues të Lushnjës: ai ishte vazhdim dhe plotësim i Statutit të Lushnjës.<sup>31</sup>

Çështja e parë që trajtohej në këtë Statut ishte ajo mbi formën e qeverisjes. Duke dashur t’i përmbahej për këtë çështje jo vetëm frymës së Statutit të Lushnjës, por edhe germës së tij, ashtu siç u kërkua nga vetë deputetët, në të sanksionohej: “Vendin e Mbretit e zen përkohësisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut”. (neni 1).<sup>32</sup> Pra, mbetej ende e papërcaktuar forma definitive e qeverisjes si dhe kreu i shtetit. Statuti i Zgjeruar trajtonte të gjithë problematikën e së drejtës kushtetuese: pushtetin legjislativ, pushtetin ekzekutiv dhe pushtetin gjyqësor.

Sipas kushtetutave të shteteve të tjera, në veprimtarinë legjislative merrte pjesë, si rregull, edhe kryetari i të ashtuquajturit pushtet ekzekutiv, kurse sipas Statutit të Lushnjës dhe zgjerimit të tij, kjo pjesëmarrje nuk njihej. Këshilli i Lartë nuk kishte asnjë kompetencë në raport me parlamentin. Ndodhte vetëm e kundërta, e pashprehur drejtpërdrejt nga statuti, por plotësisht e nënkuptuar.<sup>33</sup> Raportet e parlamentit me Këshillin e Lartë dhe me qeverinë, statuti i linte sikurse më parë: të një varësie të tërthortë me Këshillin e Lartë dhe të drejtpërdrejtë me qeverinë.<sup>34</sup> Për sa i përket pushtetit gjyqësor, Statuti i Zgjeruar sanksiononte parimin e njohur të pavarësisë së gjykatave.

Ashtu si “Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë”, Statuti i Shtetit Shqiptar i vitit 1922, sanksiononte parimin e ndarjes së pushteteve. Por në ndryshim nga “Bazat e Kanunores së Këshillit të Naltë”, ky ishte një statut më demokratik dhe më origjinal. Në të afirmoheshin edhe dy parime themelore kushtetuese si: “Mospërgjegjësia e mbretit (Këshillit të Naltë) për aktet e përmbushura gjatë ushtrimit të detyrës së tij” dhe “Përgjegjësia e ministrave përpara Parlamentit”. “Parlamenti ka të drejtë të thërrasë përpara tij cilindo nga Ministrit për me e pyetun mbi ç’do

<sup>30</sup> Aurela Anastasi, *Historia e të drejtës kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Tiranë: Pegi, 2007, f. 50-51.

<sup>31</sup> G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar ...*, f. 140.

<sup>32</sup> *Zgjanimi i Shtatutit të Lushnjës ...*, neni 80, f. 1-32.

<sup>33</sup> G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar ...*, f. 153.

<sup>34</sup> *Po aty*, f. 149.

çashnje qi i përket degës së tij” (neni 40). Gjithashtu, ky statut sanksiononte për herë të parë *parimin e barazisë së qytetarëve përpara ligjit* dhe liritë e të drejtat themelore të qytetarëve, çka e bënte atë një akt kushtetues me karakter përfundimor. Ky ishte një parim mjaft modern për kohën. Shteti shqiptar po ndiqte shembullin e kushtetutave të vendeve më të përparuara. Prandaj ai përcaktoi edhe të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, ndër të cilat përmendim edhe parimin e ligjshmërisë dhe barazisë së shtetasve para ligjit, parime këto të domosdoshme për ekzistencën dhe zhvillimin e një shteti modern.

Statuti i vitit 1922, do të sanksiononte parimin se shteti nuk ka fe zyrtare dhe se liria e ushtrimit të fesë do të ishte e garantuar prej tij.

Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, edhe pse shënonte një fazë më të avancuar të përcaktimit të rendit shtetëror, kishte po ashtu karakter të përkohshëm. Ky fakt përcaktohet edhe në tekstin e tij, ku thuhej se: “Ky Shtatut asht ligja themelore e Shtetit shqiptar deri sa Kuvendi kushtetues të mos ketë vendosun Shtatutin definitiv” (neni 128).<sup>35</sup> Gjithsesi, Këshillit Kombëtar iu dhanë prerogativa të gjera, sipas modelit të një parlamenti demokratik klasik. Kështu, tipari më karakteristik i “Statutit të Zgjeruar” ishte vendosja e regjimit parlamentar. Organi më i rëndësishëm në sistemin e mekanizmit shtetëror, mbetej ai që ushtronte pushtetin legjislativ. Ndryshohej vetëm emërtimi, nga Këshill Kombëtar në Parlament, të përbërë nga një dhomë e vetme.

Me interes është të shqyrtojmë edhe përmbajtjen e “Statutit të Zgjeruar të Lushnjës” në raport me kushtet dhe situatën e atëhershme në Shqipëri. Këtu kemi një shembull, se si *një kushtetutë e përparuar dhe moderne*, kur nuk i përgjigjej nivelit të zhvillimit dhe mentalitetit të vendit, mund të dëmtojë funksionimin e shtetit dhe stabilitetin e tij. Kështu, ky akt, nga një instrument pozitiv e progresiv, u shndërrua në një faktor destabilizues për shtetin. Pra, kjo është një provë se procesi i ndërtimit të institucioneve nuk duron diletantizëm dhe amatorizëm, edhe kur këto janë të frymëzuara nga qëllime fisnike siç është demokracia, pasi mund të shoqërohet me një kosto të lartë për shtetin. Për këtë arsye, duhet marrë me rezervë konkluzioni i disa historianëve, të cilët e kanë vlerësuar vetëm pozitivisht “Zgjerimin e Statutit të Lushnjës”, pa marrë parasysh vërejtjet e lartpërmendura që lidhen me faktin se, “Statuti i Zgjeruar” krijoi probleme të mprehta në funksionimin e institucioneve dhe në stabilitetin e tyre. Luan Omari dhe

<sup>35</sup> Zgjanimi i Shtatutit të Lushnjës ..., neni 80, f. 1-32.

Gramoz Hysi pohojnë se, “deputetët me orientim përparimtar patën shumicën në komision dhe ata ndikuan në përpunimin e normave sa më të përparuara të së drejtës kushtetuese. Kjo pati si rezultat që akti i plotësuar kushtetues të ruante frymën demokratike të sanksionuar në Lushnjë”.<sup>36</sup> Këta autorë nuk bëjnë asnjë koment dhe vlerësim për ndikimin e këtij dokumenti kushtetues në procesin politik dhe atë të ndërtimit të shtetit.

Të kundërtën mendon politikani i asaj kohe Sejfi Vllamasi. Ai në kujtimet e tij pohon: “Shumica e deputetëve, nga dëshira e zjarrtë për ta parë popullin në një nivel të lartë qeverisje, kujtoi se ky nivel mund të arrihej me shpejtësi, duke i dhënë një populli të pazhvilluar liritë të pamerituara për të dhe duke u lënë dorë të lirë aventurierëve, ambiciozëve dhe veglave të të huajve për intriga dhe demagogji me qëllim që ta gabonin popullin dhe ta bënin vegël për qëllimet e tyre jo legjitime”.<sup>37</sup> Në këtë linjë mendimi është edhe studiuesi i njohur Bernd J. Fischer, i cili në punimin e tij “Ahmet Zogu, Mbreti shqiptar mes dy luftërave”, ndër të tjera shkruan: “Në vitin 1924 ai kishte dëshmi të mjaftueshme për të mëtuar se, sistemi i një principate parlamentare që ishte ndërtuar prej Fuqive të Mëdha në vitin 1912, nuk i shkonte për shtat kushteve të vendit. Dështimi i Fan Nolit ishte një tjetër dëshmi e faktit se jo vetëm sistemi nuk funksiononte, por që Shqipëria në të vërtetë mund të shkonte keq e më keq duke vijuar në këtë hulli. Parlamentarizmi sipas orientimit perëndimor jo vetëm që kishte dështuar të hidhte bazat për një zhvillim të qëndrueshëm të vendit, por i kishte shtuar edhe një tjetër dimension, atë të politikës, nivelit tanimë alarmues të dhunës së brendshme”.<sup>38</sup>

Ka shumë arsye për të cilat *sistemi i demokracisë liberale* nuk funksionoi në Shqipëri.

Më kryesorja ishte prapambetja e theksuar ekonomike e vendit. Pa ekzistencën e një rrjeti të zhvilluar komunikacioni dhe të një ekonomie funksionale që të prodhonte një shkallë të caktuar të mirëqënies e paqes sociale nuk mund të mendohej të ndërtohej një sistem i tillë.

<sup>36</sup> L. Omari, *Sistemi Parlamentar ...*, f. 108; G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar ...*, f. 137-141.

<sup>37</sup> S. Vllamasi, *Ballafaqime politike në Shqipëri ...*, f. 285-286.

<sup>38</sup> Bernd J. Fischer, *Ahmet Zogu, Mbreti shqiptar mes dy luftërave*, Tiranë: AIIS, 2010, f. 42-43.

Prapambetja kulturore dhe politike ishte një tjetër arsye. Në këtë periudhë pjesa më e madhe e popullsisë ishte analfabete. Shqipëria në atë kohë ishte e përçarë politikisht. Akoma nuk ishte eliminuar sistemi fisnor. Politikanët e kohës ishin të pajisur me forca personale të armatosura. Është absurde të mendohej se këta politikanë mund të ndërtonin një sistem kushtetues demokratik. Ky sistem krijonte përçarje fetare dhe shpesh herë popullsia bëhej pre e presioneve të fqinjëve. As situata ndërkombëtare nuk favorizonte zbatimin e sistemit demokratik.

*Ekzistenca e një shteti autokratik* i përshtatej më shumë kushteve në të cilat ndodhej shteti shqiptar në këtë periudhë. Por, gjendja e forcave politike, që u bashkuan në Kongresin e Lushnjës dhe më pas, për krijimin e shtetit të ri të pavarur shqiptar, nuk krijonte premisa dhe mundësi për një formë të tillë shtetërore. Në këtë mënyrë *parlamenti dhe parlamentarizmi*, përveçse si ideal qeverisës, shërbeu edhe si një *modus vivendi* për të ndërtuar shtetin në rrethanat e një copëzimi politik të thellë dhe prapambetjeje të gjithanshme.

### **Pushteti ekzekutiv**

- *Qeveria ose Kabineti*

Qeveria është një komponent dhe institucion themelor i sistemit politik qeverisës.

Veprimtaria e saj është e rëndësishme për shkak se ajo jetëson dhe bën efektiv të gjithë sistemin politik të një shteti. Nga ana tjetër, duke qenë në kontakt të drejtpërdrejtë me popullsinë dhe duke organizuar sektorët jetikë për të, rëndësia e saj është tepër e madhe për zhvillimet e vendit si dhe për pozitën e tij ndërkombëtare.

Qeveria që u krijua me vendimin e Kongresit, pas rrëzimit të qeverisë së dalë nga Kongresi i Durrësit, kishte në përbërje të saj: departamentin e Punëve të Jashtme, të Punëve të Brendshme, Arsimit, Drejtësisë dhe Financave. Më tej, me miratimin e Statutit të Zgjeruar të Lushnjës, qeveria ose Kabineti përcaktohej si organi që ushtronte pushtetin ekzekutiv. Kjo ishte pozita e këtij organi edhe sipas vendimeve të Kongresit të Lushnjës. Por, në Statutin e Zgjeruar trajtohej më hollësisht kjo pozitë, sidomos në tri çështje kryesore: së pari, për raportet e qeverisë me Këshillin e Lartë dhe parlamentin, së dyti, për cilësitë që

kërkoheshin në emërimin e një ministri; së treti, për përgjegjësinë e qeverisë dhe të anëtarëve të saj.<sup>39</sup>

Në fakt, Shqipëria në vitet 1920-1924, po ecte drejt një modeli perëndimor të qeverisjes. Kjo formë qeverisjeje, kishte avantazhin e krijimit të një të ardhme të ndritur për vendin dhe prosperitetin e tij. Mbi të gjitha ajo ishte iluministe dhe i hapte rrugën lirisë. Por, përfitimet e saj, më së shumti, mund të ishin afatgjata, ndërsa për një periudhë kohore jo të shkurtër, kjo formë qeverisjeje do të krijonte probleme mjaft të mprehta për drejtimin e vendit dhe mbi të gjitha do të vinte në pikëpyetje stabilitetin e tij.

### **Pushteti gjyqësor**

Shteti i sapokrijuar shqiptar trashëgoi sistemin osman të dhënies së drejtësisë, por në vazhdim veprimtaria e institucioneve të tij u orientua drejt legjislacionit të vendeve perëndimore. Në fushën e organizimit gjyqësor, në maj 1913, qeveria e përkohshme vendosi që deri në miratimin e ligjeve të reja, të liheshin në fuqi ligjet dhe rregulloret e qeverisë osmane. Por, njëkohësisht ajo vendosi heqjen e kadinjve, të cilët më parë shqyrtonin të gjitha çështjet gjyqësore. Në vazhdim, çështjet gjyqësore me karakter penal e civil do të gjykoheshin nga gjykatat shtetërore, ndërsa çështjet me karakter fetar do të shqyrtoheshin nga gjyqet e Sheriatit, të kryesuara nga myftinjtë. Gjykatat, sipas “Kanunit të Përtashëm”, ndaheshin nga administrata civile dhe ishin të pavarura nga të gjitha organet e tjera shtetërore. Për organizimin e administratës vendore rëndësi të veçantë, pati shpallja nga ana e qeverisë së përkohshme të Vlorës, në nëntor të vitit 1913, e “*Kanunit të përtashëm të administratës civile të Shqipërisë*”, ligj që përcaktonte ndarjen e re administrative të vendit.

Aktet kushtetuese të shtetit shqiptar, afirmonin ndarjen e fesë nga shteti, lirinë e ndërgjegjes, të besimit dhe atë të ushtrimit të saj. Pa dyshim këto ishin masa të rëndësishme që tregonin se qeveria kombëtare e Vlorës po i futej rrugës së zhdukjes graduale të trashëgimisë osmane, duke hedhur hapat e parë në krijimin e një legjislacioni modern. Këtë aspekt pozitiv do ta vijonte më tej edhe Këshilli Kombëtar.

---

<sup>39</sup> G. Hysi, *Organizimi i shtetit shqiptar...*, f. 154.

Ndër ligjet e ndryshme financiare, administrative, penale, të miratuara nga Këshilli Kombëtar, kishte rëndësi të veçantë ai për organizimin gjyqësor, që u plotësua në disa etapa e që vendoste parimin e pavarësisë së gjykatave. Ligji përcaktonte tri lloje gjykatash: gjykata fillore, në prefekturat, si dhe gjykata e diktimit, e cila funksiononte si gjykatë apeli për vendimet e dhëna nga gjykatat pajtuese dhe nga gjykatat fillore. Përveç këtyre organeve gjyqësore, parashikohej edhe funksionimi i Gjyqit të Lartë dhe i gjykatave ushtarake, që hynin në kategorinë e gjykatave të posaçme, si dhe i gjykatave të tri komuniteteve fetare kryesore, të cilat kishin kompetenca vetëm në fushën e marrëdhënieve martesore.<sup>40</sup>

Rreth një vit pas Kongresit të Lushnjës, më 11 janar 1921, me dekret të Këshillit të Lartë, u formua sistemi gjyqësor, që përfshinte 18 gjykata paqtuese, 7 gjykata të shkallës së parë dhe një gjykatë diktimi me qendër në Shkodër.<sup>41</sup> Sipas këtij organizimi, gjykatat paqtuese gjykonin me një gjyqtar të vetëm dhe kishin pranë tyre dhe përmbarues, ndërsa gjykatat e shkallës së parë përbëheshin nga kryetari, dy anëtarë dhe një ose dy ndihmësanëtarë. Gjkata e Diktimit kishte dy degë: degën penale dhe atë civile. Çdo degë kishte kryetarin dhe dy anëtarë (në mungesë të tyre ndihmësanëtarë), përveç prokurorit dhe ndihmësit të tij. Neni 14 i këtij ligji ndalonte gjykatat e drejtësisë të zgjidhnin: a) çështjet e shkurorëzimit, të trashëgimisë dhe të ushqimit, të cilat i shqyrtonin gjykatat fetare të tri besimeve; b) çështjet që ishin në kompetencën e gjyqit ushtarak ose gjyqit të posaçëm. Gjithashtu ligji duke u nisur nga rastet flagrante të ndikimit të personaliteve lokale mbi gjyqtarët, ndalonte si gjyqtarët ashtu edhe nëpunësit e tjerë gjyqësorë të emëroheshin në vendlindjen e tyre.

Statuti i vitit 1922, shpalli parimet më themelore të organizimit të pushtetit gjyqësor. Me nenin 4 të këtij statuti, u sanksionua ndarja e pushteteve, një nga parimet më themelore të shtetit të së drejtës. Sipas këtij akti kushtetues, pushteti gjyqësor do të ushtrohej prej gjykatave, vendimet e të cilave do të jepeshin në emër të shtetit. Sipas Statutit të Zgjeruar të Lushnjës: “Gjykatat janë të pavarme. Në të dhanunit e gjykimeve të veta nuk varen prej asnji auktoriteti veçse prej atij të ligjës.

<sup>40</sup> L. Omari, *Sistemi parlamentar...*, f. 168-169

<sup>41</sup> Koço Nova, “Ndërtimi dhe veprimtaria e gjykatave të shtetit shqiptar 1912-1939”, në *Studime historike*, nr. 3, Tiranë: 1981, f. 106-107.

Asnji pushtet i Shtetit, as ligjislativ as përmbardues nuk mund të trazohet në punët gjyqësore”.<sup>42</sup> Ndër të tjera, Statuti i Zgjeruar i Lushnjës, shpalli edhe parimet e organizimit gjyqësor, ndërsa caktimin e sistemit gjyqësor ia la ligjit të posaçëm, i cili doli më 27 janar 1923 dhe parashikonte gjykatat Paqtuese fillore dhe gjykatën e Diktimit në Tiranë. Ky ligj karakterizohej nga shpallja e parimeve të organizimit gjyqësor që sanksiononin të drejtat dhe liritë klasike të shtetasve. Ligji shpallte parimin e emërimit të gjyqtarëve dhe të prokurorëve me dekret të Këshillit të Naltë “mbas propozitës së Këshillit të Ministrave, në bazë të zgjedhjes së një komisioni të posaçëm” që përbëhej nga Ministri i Drejtësisë, Kryeprokurori, Kryetari i Gjykatës së Lartë të kryeqytetit.

Ligji shpallte gjithashtu parimet e zhvillimit të gjykimit me dyer të hapura, me përjashtim të rasteve kur kjo vinte në kundërshtim me rendin dhe moralin, parimin e mosrevokimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, e të mosformimit të gjykatave të jashtëzakonshme, parimin e sigurimit të së drejtës së mbrojtjes (qoftë edhe zyrtarisht) siç thuhej. Në rast faji të ministrave, mbi akuzën e parlamentit, ata i përcilleshin një gjykatë të lartë të formuar *ad hoc*.<sup>43</sup>

Statuti i Zgjeruar i Lushnjës sanksiononte edhe *parimin e pavarësisë së gjykatave*.

Por, në organizimin e vitit 1923, nuk bëhej një ndarje e saktë e cilësive të gjykatave. Të gjitha gjykatat detyroheshin të gjykonin në bazë të ligjit për Gjykatën e Paqit, i cili formalisht nuk ishte miratuar as nga Parlamenti. Kishte një përzierje dhe pasaktësi procedurale në çështjet civile dhe penale. Për gjykatat e Paqit duhet thënë se, emri i tyre nuk përshtatej me kompetencat që kishin. Në të vërtetë, këto gjykata duhet të gjykonin paqësisht çështje me rrezikshmëri të vogël shoqërore. Kurse Gjykata e Diktimit përbëhej nga një degë e cila e shtrinte kompetencën e saj në shqyrtimin e çështjeve penale, civile e tregtare. Ajo kishte katër anëtarë, një kryetar e një ndihmës. Organizimi dhe veprimtaria e saj nuk mbështeteshin në një procedurë ligjore të njohur. Në formën se si ajo ishte parashikuar në ligjin e vitit 1923, nuk përfaqësonte as një gjykatë të vërtetë apeli, as një gjykatë diktimi.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Zgjanimi i Shtatutit të Lushnjës..., neni 80, f. 1-32.

<sup>43</sup> K. Nova, “Ndërtimi dhe veprimtaria e gjykatave ...”, f. 106-107.

<sup>44</sup> A. Anastasi, *Institucionet politike dhe e drejta kushtetuese ...*, f. 233-234.

Sipas A. Anastasit, duhet pranuar fakti se në Shqipëri, në të gjithë periudhën midis dy Luftërave Botërore, këto parime demokratike ruajtën “një karakter thjesht deklarativ, pse nuk kishte asnjë garanci për vënien e tyre në jetë”. Mbetet i vërtetë fakti se në trilogjinë liberale të pushteteve (legjislativi, ekzekutivi, gjyqësori), pushteti i tretë për një kohë të gjatë mbeti më i dobëti. Të paktën në demokracitë evropiane ky mosekuilibër buronte nga një farë epërsie e parimit demokratik të sovranitetit dhe të përfaqësimit të popullit (supremacia e Parlamentit) mbi kufizimin dhe ndarjen e pushteteve. Por, në Shqipërinë e pakonsoliduar të atyre viteve, në një shtet për të cilin demokracia dukej ende e paarrirë, nuk mund të themi se qëndronte shkaku i mësipërm. Këtu ishte e vështirë të sigurohej zbatimi i parimeve kushtetuese të sanksionuara nga të dyja kushtetutat shqiptare.<sup>45</sup>

### **Sistemi kushtetues gjatë qeverisjes së Nolit**

Gjatë muajve të parë të vitit 1924, për fat të keq, institucionet kryesore politike shqiptare, Parlamenti, Këshilli i Lartë dhe Qeveria, nuk arritën të bashkëpunojnë mes tyre në gjetjen e një zgjidhjeje afatgjatë dhe shmangien e krizës që kishte mbërthyer shtetin shqiptar. Kështu vendi do të shkonte drejt konfliktit të armatosur. *De jure*, edhe gjatë qeverisjes së Nolit u ruajt forma monarkike e shtetit, e përfaqësuar nga Këshilli i Lartë. Por, në kushtet kur Asambleja Kushtetuese ishte shpërndarë dhe Këshilli i Lartë mbeti një organ formal, pothuajse pa jetë, qeveria e Nolit ishte drejtuesja e vetme e tërë jetës politike, ekonomike e shoqërore të vendit.

Gjatë gjithë kohës së qeverisjes së Nolit, “Vatra” si një drejtim kryesor të veprimtarisë së saj konsideroi, përpjekjet për të influencuar mbi Nolin dhe anëtarët e tjerë të qeverisë së tij, për institucionalizimin e shpejtë të demokracisë në Shqipëri, demokratizimin e menjëhershëm të sistemit të zgjedhjeve, aparatit shtetëror, zhvillimin e shpejtë të zgjedhjeve parlamentare për ta vënë vendin sa më shpejt në rrugën e zhvillimit, transformimeve demokratike legale dhe stabilitetit, për legjitimimin e regjimit dhe institucioneve si dhe veçimin prej tyre të elementëve konservatorë. Ajo e kritikoi ashpër qeverisjen e vendit pa parlament dhe i kërkoi Nolit që të vazhdonte me energji punën për organizimin e vendit. Në radhë të parë kryerjen e reformës agrare dhe

<sup>45</sup> *Po aty*, f. 231-232.

reformave të tjera social-politike dhe zhvillimin e zgjedhjeve për të kërkuar verdiktin e popullit për to.<sup>46</sup>

Qeveria e Nolit kishte dobësi të theksuara. Disa prej tyre lidheshin me faktin se ajo ishte një qeveri revolucionare dhe disa të tjera me situatën dhe gjendjen e grupeve përbërëse dhe mbështetëse të kësaj qeverie. Përveç dobësive të tjera të qeverisë, ishte krijuar një vakuum i rrezikshëm institucional, si rezultat i shkatërrimit dhe shpërbërjes së dy shtyllave kryesore institucionale të shtetit: Parlamentit dhe Këshillit të Naltë ose Regjencës. Vetëm një qeveri e shkathët, solide dhe me vullnet të fortë mund ta kapërcente situatën dhe ta shpëtonte vendin nga anarkia, duke i rikrijuar institucionet. Por, qeveria revolucionare nuk i kishte këto kapacitete. Kjo është një provë tjetër, e mungesës së respektit minimal për institucionet qeverisëse të vendit dhe ky, nuk ishte një rast i izoluar apo i veçantë i qëndrimit të fituesve të qershorit ndaj institucioneve.

Ardhja në pushtet me dhunë, krijimi i Gjykatës politike, shpërndarja e Asamblesë Kushtetuese, refuzimi për të zhvilluar zgjedhje të lira etj., ishin prova të karakterit autoritar të qeverisë së Nolit. Gjithashtu, anarkia që pasoi krijimin e saj, dëshmoi se kjo qeveri ishte një institucion i paorganizuar, që nuk vepronte në bazë të rregullave ligjore. *Asambleja Kushtetuese*- pas kryengritjes së Qershorit u shpërnda; *Këshilli i Lartë*- vazhdoi të ekzistonte, ndonëse tepër formalisht; *Këshilli i Ministrave*- ishte organi më i lartë i administratës shtetërore, drejtuesi kryesor i jetës politike, ekonomike e shtetërore gjatë kësaj periudhe.

Papjekuria e klasës politike shqiptare dhe veçanërisht e opozitës, e cila vendosi objektivat personale, klanore dhe ideologjike para atyre kombëtare dhe aq më keq egoizmi i shfrenuar për pushtet i shumë individëve të klasës politike të kohës, bënë që procesi politik të kalonte me tronditje të mëdha dhe kështu do t'i hapte rruga një qeverisjeje autoritare, e cila do të dëshmonte se në kushtet e krijuara, do të ishte mënyra e vetme për të realizuar procesin e konsolidimit dhe të modernizimit të shtetit dhe institucioneve kombëtare.

Duke e vëzhguar tërë këtë proces me kujdes edhe qeveritë e huaja, në bazë të përvojës dhe ekspertizës së tyre në proceset politike, arritën në përfundimin se qeverisja e Nolit kishte mangësi të mëdha institucionale

---

<sup>46</sup> Beqir Meta, "Diaspora shqiptare e Amerikës dhe Revolucionit i Qershorit", në *Arkivin e Institutit të Historisë*, A-V-238, Konferenca mbi 70-vjetorin e Revolucionit të Qershorit dhe qeverisë së Fan Nolit (1924), Tiranë: Qershor 1994.

dhe baza të paqëndrueshme kushtetuese. Veçanërisht, Foreign Office vijoi të ishte kritik ndaj Nolit, madje edhe ndaj gjithë klasës politike shqiptare. Qeveria britanike shprehej në mënyrë të prerë se kjo qeveri nuk kishte asnjë bazë kushtetuese. Në këtë kontekst, FO vinte në dukje se, dhoma e Parlamentit Shqiptar ishte e shpërbërë dhe derisa ajo të mblidhej ose të mbaheshin zgjedhje të reja, “ne s’mund ta njohim qeverinë e re *de jure*, kur në fakt, ajo nuk ka fare status konstitucional”<sup>47</sup>.

Bllokimi i afirmimit ndërkombëtar të shtetit shqiptar dhe izolimi i Nolit, ishte së pari, rezultat i shkatërrimit të institucioneve politike kushtetuese, i ndërprerjes së procesit evolutiv paqësor të zhvillimit të vendit dhe i shkatërrimit të procesit të stabilitetit, nga vetë ai dhe aleatët e tij opozitarë, që erdhën në pushtet me kryengritjen e Qershorit. Pas vendosjes së regjimit të tij autoritar, ai nuk ishte në gjendje as ta legalizonte atë qoftë edhe në një formë autoritariste, pasi për zgjedhje të lira e të rregullta as që mund të bëhej fjalë në atë kohë, për arsye të dëbimit me dhunë nga grushti i shtetit, të shumicës qeverisëse të vendit.

*Si përfundim* mund të themi se, forma e qeverisjes dhe e formatimit të institucioneve politike, që u aplikua në Shqipërinë e asaj kohe, nuk i përshtatej mundësive reale që kishte kombi shqiptar për të zbatuar një sistem të tillë demokratik. Për këtë arsye, ajo jo vetëm që dështoi, por edhe ishte një nga faktorët që prodhoi destabilitetet dhe kriza të rënda e të rrezikshme për vetë ekzistencën e shtetit shqiptar. Sistemi demokratik i vendosur nga Kongresi i Lushnjës u bë joefektiv. Ai jo vetëm që nuk solli stabilitet politik dhe ekonomik në vend, por përkundrazi, solli destabilitet, derisa e çoi aparatit shtetëror në shkatërrim për shkak të grushteve të shtetit dhe kryengritjeve të shumta që karakterizuan këtë periudhë.

### *S u m m a r y*

#### CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS OF THE ALBANIAN STATE IN THE YEARS 1920-1924

During 1920-1924, the Albanian state made the first steps towards organizing parliamentary and legal bases. The creation of a legal state brought

<sup>47</sup> TNA, FO 371/7330, f. 880-882. Situata shqiptare, 28 gusht 1924.

the need for drafting constitutions and other constitutional acts. The Lushnja Statute was one of the most important constitutional acts in the history of the Albanian state in this period. It represents the first constitution of the Albanian state, approved by a national representation. Seeing the internal political situation of Albania, as well as its international relations in this period, particularly from its difficult relations with neighbors, it was evident that the monarchy, with a strong and respected King, was the adequate form for the stabilization and development of the Albanian state. But this was difficult and impossible for the Albanian political establishment of the time, which had strong divergences, not only for the regime but mostly for its leader. It is understood that this difficulty existed from the beginning during and after the Lushnja Congress and at the 1924 Constitutional Assembly, it would appear publicly. Therefore, the almost *sui generis* solution, replacing the King with a Collective Regime, such as the High Council, was a short-term compromise that would temporarily regulate relations between the political groups and political clans of the country. But, in the prospect, this solution did not provide stability and tranquility for the country. As witnessed by the events following the Lushnja Congress, the deployment of the four-member High Council was not suitable for the situation of Albania at that time.