

PROF. ASOC. DR. ERIND MERKURI

Fakulteti i Drejtësisë / Universiteti i Tiranës
erind.merkuri@fdut.edu.al

**KOMISIONI LIGJPËRGATITËS DHE VEPRIMTARIA
“TJETËR” E TIJ NË PERIUdhËN
1926 – 1929****Abstrakt:**

Ky punim synon të trajtojë një aspekt të veprimtarisë së komisionit ligj-përgatitës, i cili deri më tani ka mbetur pak i njohur dhe lidhet me mendimet dhe opinionet që ky organ ka dhënë në fusha të ndryshme të së drejtës. Kështu, përveç hartimit të projektkodeve penale dhe civile, si dhe të shtojcës së Kodit të Procedurës Civile, komisioni ishte i përfshirë gjerësisht edhe në ofrimin e ekspertizës juridike për institucionet shqiptare të kohës në lidhje me tematika të ndryshme.

Fjalë kyçe:

Komisioni ligj-përgatitës, interpretime ligjore, pronë, administratë, kontratë.

Hyrje

Komisioni ligj-përgatitës përmendet shpeshherë në literaturën historike dhe juridike të vendit tonë, kryesisht në lidhje me proceset e para kodifikuese në vendin tonë. Megjithatë, burimet arkivore tregojnë se veprimtaria e tij nuk kufizohej vetëm në këtë funksion. Përkundrazi, nga analiza e praktikës së tij rezulton se komisioni ka ushtruar edhe një rol të rëndësishëm këshillimor dhe interpretues, duke kontribuar drejtpërdrejt në formësimin e një praktike të hershme të jurisprudencës administrative në Shqipëri. Ky aspekt, deri më tani, pak i eksploruar, përbën fokusin e këtij punimi.

Edhe në këtë punim, metodat shkencore të përdorura përfshijnë analizën historike dhe krahasuese të dokumenteve ligjore të periudhës, duke përfshirë praktikën shkencore të institucioneve dhe përgjigjet e ndryshme të dhëna nga ky komision, të cilat zbulojnë procesin e shqyrtimit dhe vendimmarrjet e tij për çështje të ndryshme ligjore.

Ky studim synon të argumentojë se komisioni ligj-përgatitës e ushtroi veprimtarinë e tij edhe në drejtime të tjera, përtej rolit fillestar kodifikues për të cilin ishte konceptuar. Nëpërmjet veprimtarisë së tij provohet shfaqja e një forme të hershme të jurisprudencës administrative në vendin tonë. Kështu, bazuar në kërkesat e institucioneve të ndryshme, ky komision dha “mendime” të ndryshme për çështje konkrete, duke kontribuar në ndërtimin e parimeve themelore që kanë të bëjnë me interpretimin dhe zbatimin e së drejtës. Praktika që ky komision krijoi, përcolli një opinion pozitiv në mjedisin juridik shqiptar të kohës dhe, me qëllim ruajtjen e kësaj praktike, ajo u pasqyrua më pas në krijimin e Këshillit të Shtetit në Shqipëri.

Punimi përbëhet nga dy pjesë, ku fillimisht paraqitet historiku i përpjekjeve për krijimin e komisioneve të ndryshme me qëllim reformimin e legjislacionit në Shqipëri, ndërsa pjesa e dytë fokusohet në kontributin që komisioni ligj-përgatitës ka dhënë në fusha të ndryshme të së drejtës. Në fund, punimi mbyllet me përfundimet dhe bibliografinë.

Një historik i shkurtër për ngritjen e komisioneve për reformimin e legjislacionit

Shqipëria, me shpalljen e Pavarësisë, pranoi legjislacionin osman si korpusin juridik veprues në vend. Megjithatë, nevoja për t’u shkëputur nga ky legjislacion ishte e nevojshme dhe tentativat e para janë bërë që në fazat e para të krijimit të shtetit shqiptar. Gjatë qeverisjes së Princ Vilhelm Vidit, rezultoi të jetë ngritur një komision juridik, i përbërë nga Petro Poga, Kristaq Tutulani dhe Feim Mezhgorani,¹ puna e të cilit u kurorëzua me hartimin e “Kanunit për Gjykatat e Drejtësisë në Shqipëri”, një ligj i cili rregullonte organizimin gjyqësor në vend, si edhe disa aspekte të procedurës penale. Pavarësisht kësaj, dhe për shkak të trazirave

¹ Kastriot Dervishi, *Kryeministrat dhe ministrat e shtetit shqiptar në 100 vjet* (Tiranë: Shtëpia Botuese 55, 2012), 210.

të brendshme, shpërthimit të Luftës së Parë Botërore dhe pushtimit të vendit, deri në vitin 1921 nuk pati tentativa të tjera për hartimin dhe miratimin e ligjeve të reja që do të zëvendësonin legjisllacionin e vjetër.

Megjithatë, në vitin 1921 shohim tentativën e parë në këtë drejtim, ku qeveria e asaj kohe, bazuar në kërkesën e parlamentit të kohës dhe të Kryesisë së Këshillit Kombëtar,* vendosi ngritjen e një komisioni me qëllim reformimin e legjisllacionit.² Ky vendim qeverie, në fakt, nuk krijoi një komision legjisllativ të mirëfilltë, por një strukturë e cila do të përzgjidhte emrat që do të punonin në hartimin e projektligjeve. Megjithatë, nuk rezulton që kjo strukturë e brendshme të ketë vepruar më tej.

Tentativa tjetër është ajo e vitit 1922, kur qeveria e asaj kohe i paraqiti Këshillit të Lartë** një propozim për miratimin e një projektligji për krijimin e komisionit legjisllativ.³ Ky projektligj, i përbërë nga 11 nene, parashikonte ngritjen e një organi me tre anëtarë, me mundësinë e shtimit të një anëtari nderi nga radhët e ekspertëve të huaj që kontribuonin në organizimin e drejtësisë në Shqipëri. Anëtarët duhej të kishin arsim universitar, përvojë të spikatur profesionale, njohje të mirë të gjuhës shqipe dhe të paktën të një gjuhe të huaj europiane, si edhe aftësi përkthimi, ndërsa mosha minimale përcaktohej 30 vjeç dhe kërkohej integritet moral i pacenuar.⁴

Emërimi i anëtarëve parashikohej të bëhej me dekret të Këshillit të Lartë të Regjencës, mbi propozimin e kryeministrit dhe me pëlqimin e Këshillit të Ministrave, ndërsa mandati i tyre do të ishte pesëvjeçar dhe i shoqëruar me garancinë e patundshmërisë. Komisioni do të mbështetej nga një administratë ndihmëse dhe do të kishte gjithashtu të drejtën të botonte një periodik me shpenzimet e shtetit.⁵

Sa u përket funksioneve, projektligji i njihte komisionit dy kompetenca kryesore dhe ekskluzive: përgatitjen e të gjitha projektligjeve

* Parlamenti i kohës.

² Arkivi Qendror Shtetëror i Republikës së Shqipërisë (më tej: AQSH), Fondi (më tej: F.) 155, V.1921, Dosja (më tej: D.) nr. II-60 fl.2. Vendim nr. 553, datë 16.06.1921 i Këshillit të Ministrave.

** Bëhet fjalë për Këshillin e Lartë të Regjencës që funksionoi në Shqipëri në periudhën 1920-1925.

³ AQSH, F.149, V.1921, D. I-461, fl.1. Shkresë e qeverisë drejtuar Këshillit të Naltë.

⁴ Po aty, fl. 2.

⁵ Po aty.

të shtetit, mbi bazën e raporteve që ministritë do të paraqisnin për përmirësimin e legjislacionit ekzistues, si edhe dhënien e interpretimeve të dispozitave ligjore sipas kërkesave të tyre. Përveç këtyre kompetencave, qeveria mund t'i delegonte komisionit edhe detyra të tjera me natyrë këshillimore dhe vendimmarrëse në çështje financiare, administrative apo kontraktore.⁶

Megjithatë, kjo ide nuk përparoi më tej, pasi u kundërshtua nga Këshilli i Lartë i Regjencës,⁷ i cili argumentoi se, *së pari*, përbërja e këtij komisioni me vetëm tre anëtarë, konsiderohej e pamjaftueshme, pasi këta persona nuk mund të ishin kompetentë në të gjitha degët e administratës. *Së dyti*, që prej Kongresit të Lushnjës ishte shprehur dëshira që kjo reformë të realizohej me ndihmën e organizatorëve të huaj, të cilët, sipas projektligjit, do të ishin vetëm anëtarë nderi; dhe *së treti*, komisionit i ishin ngarkuar aq shumë kompetenca, sa që nuk do të ishte e mundur të realizonte detyrat e tij. Për këtë arsye, Këshilli i Lartë sugjeronte që të caktoheshin organizatorë të huaj për çdo degë të administratës, të cilët do të bashkëpunonin me ministritë në fushat përkatëse.⁸

Pavarësisht problematikave të kohës, synimi për ngritjen e një komisioni që do të hartonte akte ligjore moderne u ngrit në nivel kushtetues, duke u sanksionuar fillimisht në nenin 28 të Statutit të Zgjeruar të Lushnjës. Ky parashikim u mbart më pas edhe në Statutin Themeltar të Republikës të vitit 1925, i cili, në nenin 32, përcaktonte përsëri ngritjen e një komisioni për hartimin e kodeve të reja. Për këtë arsye, të dyja dhomat e parlamentit miratuan ligjin përkatës për krijimin e tij.⁹ Nga dokumentacioni i shqyrtuar rezulton se veprimtaria e këtij komisioni ka filluar në fund të muajit dhjetor 1926.¹⁰

⁶ *Po aty*, fl.1-2.

⁷ Kreu i shtetit në atë periudhë.

⁸ *Po aty*, fl.3-4. Shkresë e Këshillit të Lartë drejtuar Kryeministrit, nr. 284/IV, datë 31.07.1922.

⁹ *AQSH*, F.155, V.1926, D. II-273, fl.79. Shkresë e Kryesisë së Republikës drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, nr.1327/IX, datë 01.12.1926.

¹⁰ Në *Fletoren Zyrtare*, nr. 5, 21 kallnuer 1927, f. 1, ndodhet i publikuar një njoftim për emërimin e sekretarit dhe të kopistit të këtij komisioni, 27 dhjetor 1926.

Veprimtaria “tjetër” e komisionit ligj-përgatitës

Komisioni ligj-përgatitës, sipas ligjit të datës 24.11.1926, në nenin 1, kishte si kompetencë të vetme përkthimin dhe hartimin e kodeve. Bazuar në këtë kompetencë, nga ky komision u hartuan Kodi Penal (1927), Kodi Civil (1928), si edhe Shtojca e Dytë e Procedurës Civile (1929), ndërsa puna për Kodin Tregtar mbeti e papërfunduar. Përveç kësaj veprimtarie, nga burimet arkivore rezulton se ky komision, duke pasur një ekspertizë të lartë juridike, shërbeu si një burim i rëndësishëm për interpretimin dhe zbatimin e legjislacionit në fuqi, veçanërisht në çështje që kërkonin sqarime ligjore dhe orientim për zbatimin e dispozitave ekzistuese.

Bazuar në burimet arkivore të hulumtuara, të cilat do të trajtohen në vijim të këtij punimi, komisioni ka dhënë mendime profesionale në fusha të ndryshme të së drejtës, si në çështjet e pronësisë, të së drejtës tregtare, të administrimit të pronave shtetërore dhe interpretimit të kontratave administrative, duke u shndërruar kështu në një autoritet të rëndësishëm për orientimin dhe konsolidimin e praktikave administrative dhe juridike të vendit. Në vijim do të trajtohen me radhë kontributet e tij në secilën prej këtyre fushave.

Pavlefshmëria e akteve administrative

Megjithëse shteti shqiptar konsiderohej relativisht i ri në atë kohë, e drejta administrative ka qenë gjithmonë prezente dhe ka shoqëruar organizimin shtetëror. Përsa i përket legjislacionit konkret që zbatohet në atë periudhë, pas shpalljes së Pavarësisë, rezulton se vijoi të zbatohet e drejta osmane, e cila më pas u zëvendësua dhe u plotësua gradualisht me legjislacionin shqiptar. E drejta administrative u përdor nga shteti edhe për zgjidhjen e konflikteve të ndryshme midis privatëve, si dhe aspekte të tjera që, në dukje, i përkasin së drejtës civile. Kështu, rezulton se ligjvënësi i kohës kishte miratuar një akt ligjor mbi posedimin, i cili parashikonte zgjidhjen në rrugë administrative të mosmarrëveshjeve lidhur me posedimin e pronave ndërmjet privatëve. Organet kompetente për shqyrtimin e këtyre çështjeve, sipas rastit, ishin këshillat administrative të nënprefekturave dhe prefekturave (kjo e fundit vepronte dhe ushtronte kompetencat në të ashtuquajturën nënprefekturë qendrore,

pra në rrethin ku ndodhej selia e prefekturës. Në këtë rast, nuk krijohet një nënprefekturë e veçantë për rrethin qendror).

Sipas së drejtës administrative të kohës, aktet e këtyre këshillave mund të apeloreshin në Këshillin e Ministrave, i cili vendoste përfundimisht. Megjithatë, për konfliktet posedimore, ligji i ri parashikonte se vendimet e tyre ishin të formës së prerë. Në këtë aspekt, përpara komisionit ligj-përgatitës u paraqit, me qëllim dhënien e një mendimi këshillimor, çështja e vlerës dhe kuptimit të këtij parashikimi ligjor, pra deri në ç’masë shtrihej fuqia e kësaj vendimmarrjeje, për të cilën komisioni u shpreh se:

“Komisioni Legjislatif mbi kërkesën apeloze të katundit Labovë e madhe dhe Labov e vogël të dhanun kundra vendimit të Këshillit Administrativ të Gjinokastrës, ka nderin të çfaqë këtë mejtim:

Sikundër rezulton nga shqyrtimi i akteve, katundi Labovë ka pretendue para Këshillit Administrativ të Gjinokastrës inkompetencën e këtij Këshilli për shkak se këto kullota ndodhen në rrethin e N/Prefekturës së Tepelenës, por këtë kundërshtim Këshilla e ka refuzue tuj u bazue në një rregjistrim kadastruer të vitit 1923, pa mos marun parasyesh tapit e paraqituna ng’an e Labovës, dhe në vendimin Nr. 48 datë 24.I.1928 i ka lanë nëdorësiën Sheraf Karagjozit.

Kët vendim katundet e nalt-përmenduna e kundërshtojn tue thanë se vendimi asht i jashtëligjëshëm si i dhanun prej një këshilli inkompetentë dhe jashtë konditave qi lypë ligja.

Nga shqyrtimi i vendimit rezulton se Këshilli administrativ asht mjaftue vetëm në tapin e paraqitun nga an’e Sherafit për me provue se kullotat janë në rrethin e Gjinokastrës dhe nuk ka b’a fjalë për atë të paraqitun prej Labovës.

Gjithashtu ky vendim në themel nuk tregon kushtet e lypuna prej ligjës d.m.th. se Sherafi ka qenë nëdorës të paktën një vjet dhe që nëdorësiya e tij i asht marrë jo ma parë se ç’prej 6 muej dhe përdhunësisht ose me dredhi.

Sa do që neni 7 i ligjës në fjalë thotë se vendimet e Këshillave mbi çashtjet e nëdorësiës janë të preme, por se supozohet kurdoherë që vendimi asht dhanun prej një këshille mbrenda kompetencës saj dhe se përmban elementat e lypuna prej ligjës dhe këto rezultojnë nga vendimi. Për ndryshe vendimi është i pavlefshëm.

Vetëm pra, në këto raste vendimi nuk mund t’atakohet dhe autoritetet superiore nuk mundën me ndërhye në ç’mimin e fakteve dhe në shqyrtimin e vendimit.

Ligjvuesi tue i u dhanë fuqiën e premé vendimeve të këshillave, ka caktue dhe konditat dhe rastet kur këto janë kompetentë, dhe pikën në se eksistojnë në një çashtje këto kondita ose jo ka të drejtë t’a shqyrtoj autoriteti m’i nalt. Për ndryshe këshillat do mundnin të kalonin pushtetin q’u asht dhanë tue u përziej në detyra të hueja, dhe, posë kësaj, do të shkaktoheshin konfuzione mádis autoritetve të ndryshme.

Pra dhe vendimi në fjalë për me qenë i pacenueshëm duhet që këshilli të ketë veprue mbrenda kompetencës landore e territoriale, që të cilën mund t’a shqyrtojë Këshillit Ministruer.

Për këto arsylene jemi të mejtimit që: për zgjidhjen e konfliktit në fjalë, dhe për të çmue vleftësiën e vendimit, duhet të hetohet si nga rregjistrat kadastrorë ashtu dhe nga fakte të tjera në se kullotat e kontestue me ndodhen në rrethin e Gjinokastrës ose n’atë të Tepelenës, si dhe në dorësiën e mëparëshme dhe mënyrën e marrjes të sajë, dhe, në qoftë se nga ato hetime rezulton se kullota asht në rrethin e Tepelenës, duhet të prishet vendimi dhe t’urdhënohet kthimi në gjendjen e maparëshme tue lanë të lirë anën e interesue me t’i drejtohet këshillit administrativ kompetentë, dhe përkundrazi në qoftë se rezulton që kullota asht në qarkun administrativ të Gjinokastrës dhe Sheraf Karagjozi ka pasë në dorësiën e kullotës qysh prej një viti dhe se përdhunisht ose me dredhi i ash marrë 6 muej ma parë, vendimi duhet t’aprovohet, dhe në rast që sa do që kullota asht në këtë qark por nuk vërtetohet në dorësija e Sherafit qysh prej një viti dhe marrja e në dorësiës qysh 6 muej para drejtimit në këshillë duhet që të lihet në dorën e katundit Labovë, tue pasë të drejtë ana tjetër me ju drejtue Gjyqit Kompetentë”.

Nga analiza e mësipërme rezulton se ndodhemi përpara qëndrimit të parë, të paktën sipas hulumtimeve të deritanishme, ku konstatohet pavlefshmëria absolute e një akti administrativ. Në rastin konkret, komisioni shprehet se aktet administrative të nxjerra në mungesë të kompetencës ligjore, në këtë rast të kompetencës tokësore në diskutim, konsideroheshin si akte absolutisht të pavlefshme. Si të tilla, ato mund të

konstatoheshin edhe nga organet që shqyrtonin ankesat kundër këtyre akteve, kompetencë që në atë kohë ushtrohej nga Këshilli i Ministrave për aktet e këshillave administrativë, pavarësisht se, formalisht, vendimmarrja konsiderohej e formës së prerë. Ky parashikim nuk zbatohet për aktet absolutisht të pavlefshme, të cilat konsideroheshin të paqena.

Kontratat administrative

Një tjetër fushë në të cilën komisioni ligj-përgatitës dha mendimin e tij ishte ajo e së drejtës kontraktore. Megjithëse e drejta dhe legjislacioni i kohës njihnin kontratat administrative, mbi to zbatoheshin edhe parimet e së drejtës civile në rastet kur legjislacioni i posaçëm nuk kishte parashikime apo rregullime konkrete. Një rregullim i ngjashëm njihet edhe nga legjislacioni i sotëm.¹¹

Një çështje që duhej të trajtonte komisioni ligj-përgatitës kishte të bënte me kompetencën për zgjidhjen e kontratës në rast të mospërbushjes së detyrimeve kontraktore. Kështu, mbi bazën e kërkesës së zyrës së financës së qytetit të Shkodrës, këshilli administrativ i prefekturës kishte vendosur zgjidhjen e kontratës ndërmjet saj dhe një sipërmarrësi për administrimin e “dajlanëve” në Lezhë dhe në Shkodër. Sipërmarrësi, duke mos qenë dakord me këtë vendim, e ankimoi atë në Këshillin e Ministrave, i cili paraprakisht kërkoi mendimin e Ministrisë së Drejtësisë, ndërsa kjo e fundit iu drejtua komisionit ligj-përgatitës. Komisioni, në këtë rast, u shpreh se

“Nga pikpamja juridike dhe tue marre parasyesh dispozitat e ligjave administrative në veprim të cillat flasin e caktojnë kompetencat e këshillave Administrative përgjithsisht, shifet se këshilla Administrative e Shkodres ka kapërcye kompetencen administrative tue vendos prishjen e një kontrate sinalogmative administrativisht, zgjedhje e cilla mund të vendosej vetëm prej Gjyqjit kompetent që ka të drejtë me çmue pretendime asodore.

¹¹ Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”, neni 124: “Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore.”

M’anë tjetër dhe si mbas Nenit 4, të letër-adjudikatës të drejtën e zgjidhjes e ka Drejtorija e Financave në rast që sipermarrësi kishte m’i mungue pagimit të kisteve tjera. Por sado që n’atë nen thuhet se Drejtorija e Financave mundet me zgjidhë kontraten pa i drejtue Gjyqjit por se kjo e drejt nuk mundet t’ushtrohet absolutisht edhe kur ana tjetër pretendon shkaqet të cilat Gjyqji kompetent tue marrun parasysh cirkustancen, e tue interpretue kontratën mund t’i çmojn si t’arsyeshme për refuzim pagimi.

Prandej, tue qenë se kërkesa apelore asht dhanë mbrena afatit të 20 ditve dhe vendimi i këshillit nuk shifet i ligjeshëm, komisioni bashkarisht asht i mendimit qi vendimi në fjalë të prishet e Drejtorija e Financave t’i drejtohet Zyres së përmbarimit për me ekzekutue kontratën ose të kërkojë nga Gjyqi prishjen e saj”.¹²

Referuar analizës së mësipërme, del qartë se qëllimi i komisionit ligj-përgatitës në këtë rast ishte kufizimi i kompetencave të organeve administrative për zgjidhjen në mënyrë të njëanshme të kontratave të lidhura me palët e tjera.

Një tjetër tematikë e trajtuar nga komisioni ligj-përgatitës lidhej me fazën paraprake të prokurimit publik, konkretisht me garancinë e dhënë nga palët pjesëmarrëse në një ofertë publike. Kështu, rezulton se Forcat e Armatosura të kohës, për nevojat e tyre, kishin porositur kafshë tërheqëse (mushka) të tipit “amerikan”. Në këtë procedurë morën pjesë dy shoqëri, të cilat depozituan edhe garancitë përkatëse. Megjithatë, gjatë verifikimit të kafshëve, u konstatua se mushkat e ofruara nga njëra prej shoqërive nuk përmbushnin kërkesat e shpallura. Atëherë, Forcat e Armatosura anuluan procedurën e parë të prokurimit dhe shpallën një procedurë të re. Debati që lindi kishte të bënte me subjektin e skualifikuar dhe me çështjen nëse garancia e depozituar në procedurën e parë duhej apo jo t’i kthehej atij. Duke qenë se ky subjekt kërkonte kthimin e saj, ndërsa Komanda e Lartë e Forcave të Armatosura pretendonte të kundërtën, për këtë çështje u kërkuar mendimi i komisionit ligj-përgatitës, i cili u shpreh se:

¹² AQSH, F.155, V.1928, D. V-534, fl.1. Mendim i komisionit legjislativ pranë Ministrisë së Drejtësisë lidhur me çështjen e prishjes ose jo të kontratave midis kontraktuesve të Dajlanit të Shkodrës, si dhe me ekzekutimin e vendimit gjyqësor nga zyra e përmbarimit.

“Qëllimi i kancionit në raste kësodore asht sigunimi i ekzekutimit të kontratës në qoftë se pranohet oferta dhe lidhet kontrata. Por një kontratë e tillë nuk asht lith me Begollin. Posë kësaj nuk mund të bahen pretendime kundra këtij për mos blemjen e mushkave amerikane, jo vetëm se vetë Komn.P.F. armate mbas anulimit të kontratës së lidhun me Strafilin shpalli adjudikatë tjetër, pa caktue llojin dhe origjinën e mushkave, siç thuhet n’atë shkresë, po dhe se ajo Komandë autorizoj blenjen’e mushkave Italiane dhe lidhi kontratë tjetër me Strafilen, e kështu nuk ka vend për ndalimin e kancionit. Prandaj jemi të mejtimit që t’i kthehet Guarnierit (e përfaqësuem prej Z. Begolli) kancioni i depozituem”.¹³

Nga analiza e rasteve të mësipërme rezulton se komisioni ligjpergatitës konstatoi se procedura e re e prokurimit nuk parashikonte kriteret lidhur me llojin e kafshëve, pra nuk përcaktonte as llojin dhe as origjinën e tyre, duke e lidhur kontratën pikërisht me të njëjtin subjekt që ishte skualifikuar në procedurën e parë. Për këto arsye, komisioni vlerësoi se qasja e Komandës së ushtrisë për mbajtjen e garancisë ishte e tepruar dhe e veshur me një formalizëm të panevojshëm. Këto qëndrime tregojnë përkushtimin e komisionit që procedurat e prokurimeve publike të ishin të drejta dhe për palët në proces të gjente zbatim parimi i sigurisë juridike.

E drejta tregtare

Megjithëse, siç u përmend më sipër, puna e komisionit për projektkodin tregtar ishte shumë e paktë, në Shqipëri vijonte të zbatohet Kodi Tregtar osman i vitit 1850, me ndryshimet përkatëse. Një nga kompetencat që rridhnin nga legjislacioni tregtar i asaj kohe ishte verifikimi nëse statuti i shoqërive tregtare me ortakë të huaj, të cilat do të vepronin në Shqipëri, ishte ose jo në përputhje me parashikimet e legjislacionit shqiptar. Sipas procedurës së kohës, verifikimi fillestar kryeje nga Ministria e Financave, e cila ia përcillte më pas Këshillit të Ministrave, i cili vendoste përfundimisht. Gjatë verifikimit fillestar, nëse

¹³ *Po aty*, F.155, V.1928, D. V-152, fl.5-6. Kërkesë dhe korrespondencë e Ministrisë së Drejtësisë me komisionin ligjpergatitës mbi dhënien e mendimit ligjor për zbatimin e kontratave.

kishte vërejtje, Ministria e Financave i sugjeronte shoqërisë realizimin e ndryshimeve përkatëse. Nëse shoqëria nuk ishte dakord, atëherë çështja vendosej nga Këshilli i Ministrave. Megjithatë, pas krijimit të komisionit ligj-përgatitës, Këshilli i Ministrave, në rast kundërshtimi midis Ministrisë së Financave dhe shoqërisë, dukej se kërkonte edhe mendimin e këtij komisioni. Kështu, në një rast të gjurmuar në arkiv rezulton se një shoqëri e formuar nga një shtetas italian kishte aplikuar sipas kësaj procedure. Ministria e Financave sugjeroi disa ndryshime në statut, konkretisht që ortakët themelues të ishin më shumë se një, që statuti të hartohej në gjuhën shqipe, si edhe të rregulloheshin disa kontradikta midis neneve të ndryshme të statutit lidhur me trashëgiminë e aksioneve. Duke qenë se përfaqësuesi i shoqërisë nuk ishte dakord, çështja kaloi për vendimmarrje në Këshillin e Ministrave,¹⁴ i cili, nga ana e tij, kërkoi mendimin e komisionit ligj-përgatitës.¹⁵ Në mendimin e tij, komisioni ligj-përgatitës arsyetoi se:

“A-- Statuti i Shoqëries në fjalë nuk përmban nënshkrimet që të munt të kuptohet se cillët janë themelartët ose Këshilla e përkoheshme administrative e Shoqërisë.

B-- Që të jetë e mundme t’aprovuemit e një Statuti Shoqërie duhet si mbas nenit 31 të Kodit Tregtar, të bëhet me akt zyrtar.

C-- Në nenin 4 të Statutit ku caktohet qëllimi i Shoqërisë, përmendet se ka me u marrun me punëra bujqësore, metalike, industriale, hekurudhash dhe me punëra në degën detare në lumenj etj., shumë punëra të cilat lypin përgjithësisht një kapital mjaft të randë.

Për një shumë prej 100,000 fr. ari që tregohet si kapital i Shoqërisë nuk duket e mjaftme për atë entrepriza. Veçanërisht, tue u marun parasysh punërat që ka për qëllim të bajë si në Shqipënie ashtu edhe përjashta si mbas art.4, si dhe kapitali i përmendun n’art.5 nuk mbesohet se një e tillë shoqërie ka me qenë serioze në veprimet dhe sidomos ka me mujtë me fillue e me realizue ato punëra.

¹⁴ *Po aty*, F.149, V. 1927, D. III-1042, fl.1. Shkresë e Ministrisë së Financave drejtuar Kryesisë së Këshillit Ministruer, nr. 954/III, datë 12.01.1927.

¹⁵ *Po aty*, fl.2. Shkresë e Kryesisë së Këshillit Ministruer drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, datë 20.01.1927.

Ç-- N'Art. 14 të Statutit nuk është parashikue rasti që, kur aksionisti i ka të pagueme ose të depozitueme gjetkë aksionet e veta të ketë të drejtë me marun pjesë dhe me votue në kuvendin po sa që të mundë të provojë se asht i zoti i aksioneve të pagueme ose të depozitueme dhe zotnimi i tij mbi ato aksione nuk asht i kontestuem; dhe kështu aksioneri n'artikullin e naltë-përmendum ka me humbë të drejtën pa qe të ketë ndonjë arsye a dobi për Shoqëninë.

D--Në nenin 19 thuhet se Këshilli administrativ i kësaj Shoqënie mundet të përmbahet prej dy vetave, gja kjo që tue marun parasysh punërat e mëdhaja me të cilat ka m'u marun dhe detyrat që kanë me pasë njani si Kryetar dhe tjetri si arkëtar, nuk shihet e pëlqyeshme për interesin dhe mbarëvajtjen e shoqënisë; pra Këshilli duhet me qenë i formuem të paktën prej tre, në mos prej pesë vetash, për me mujtë me i ba ballë nevojave që lyp puna.

Dh-- N'art 21 të Statutit ku bahet fjalë për zgjedhjen e një kryetari dhe të këshilltarit-sekretar, nuk është caktue se, këta nga të cilët do të merren, veçanërisht nga pikëpamja e zgjedhjes së komitetit prej Këshillit administrativ, ka me lindë një konfuzion tue qenë se këshilli administrativ i përbamë prej dy vetave munt të zgjedhë vehten dhe për antar në komitet e në raste që do të jetë e nevojshme për zgjedhjen dhe të një nënkryetari nuk do të jetë e mundun kur këshilla do të jetë e përmbame prej dy vetash si mbas art.19.

E--Artikulli 23 nuk ka kuptimin e plotë të kompetencës që ka pasë komiteti administrativ e cila kompetencë i referohet Këshillit administrativ, përkundrazi në këtë mënyrë shifet një konfuzion kompetencash të këshillit dhe të komitetit kur janë veç e veç.

Veçan këtyne të metave asht për t'u permend dhe gjuha e keqe dhe pa kuptim të plotë q'asht përdorë në redaktimin e këtij Statuti".¹⁶

Nga analiza e komisionit ligjpergatitës rezulton se verifikimi i statutit të shoqërisë është bërë në disa plane, ku përfshiheshin aspekti ligjor, administrativ, ekonomik dhe gjuhësor. Konkluzionet e komisionit u pranuan nga Këshilli i Ministrave, i cili ia përcolli ato Ministrisë së

¹⁶ *Po aty*, fl.5-6. Mendim-ligjuer i komisionit ligjpergatitës drejtuar Ministrisë së Drejtësisë.

Financave, duke i kërkuar kësaj të fundit të vinte në dijeni shoqërinë, me qëllim që ajo të redaktonte statutin e saj në përputhje me këto konkluzione.¹⁷

Gjithashtu, dispozita të caktuara të Kodit Tregtar mund të ishin të paqarta për t’u zbatuar në rrethana të caktuara. Për këtë arsye, komisioni ligj-përgatitës ka dhënë mendimin e tij edhe në këtë fushë. Kështu, mbi bazën e kërkesës së një tregtari në Korçë, i cili kërkonte që të emërohej nga gjykata një administrator për ato shoqëri që ishin në konflikt, komisioni ligj-përgatitës dha mendimin e tij si vijon:

“Në legjisllacionin q’asht në fuqi nuk ka dispozita me të cilat t’i lejohet Gjykatës t’emnojë një person të tretë si administrator të shoqnisë sipërmarrjeje ose pune q’asht në grindje. Aq ma tepër një tagër i tillë nuk u asht akordue autoriteteve qeveritare ose administrative. Prandaj Ministrija e Punevet të Brendshme nuk mundet me mare massën që lypin kërkuesit.

Shtojmë vetëm se Kodi Civil i ri dhe Shtojca e re e Procedurës Civile që hynë në fuqi me 1 Prillë 1929 lejojnë që gjykata në raste analloge, kur ekzistojnë konditat e nenit 1787 të K.C. tue mare parasyesh dhe nenin 388 të Shtojcës II të Pr. civile të vendosë sekuestro gjyqësore tue emnue një sekuestratar me tagrat e tregueme në K.C”¹⁸.

Në rastin e mësipërm, komisioni ligj-përgatitës u përpoq të zgjidhte një situatë e cila dukej se nuk kishte gjetur parashikim në legjisllacionin tregtar të kohës. Kështu, sipas komisionit, legjisllacioni në fuqi nuk i jepte gjykatës apo institucioneve të tjera administrative kompetencën për të ndërhyrë në administrimin e shoqërive private përmes emërimit të një personi të tretë në cilësinë e administratorit. Ky qëndrim tregon kujdesin e komisionit, i cili u vinte në dukje autoriteteve shtetërore dhe atyre gjyqësore se nuk duhej të vepronin në mungesë të parashikimeve ligjore dhe se e vetmja mundësi ishte të pritej hyrja në fuqi e akteve të reja ligjore që do të rregullonin një situatë të tillë.

¹⁷ *Po aty*, fl.7. Shkresë e Kryesisë së Këshillit të Ministrave drejtuar Ministrisë së Financave.

¹⁸ *AQSH*, F. 149, V. 1927, D. I-1953, fl.1. Shkresë e datës 08.03.1929 e komisionit ligj-përgatitës, drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, e cila, me shkresën nr. 657/1, datë 23.03.1929 ia përcillte z. Dhimitër Mano, tregtar në Korçë.

Vërtetimi i pronësisë mbi pyjet

Çështja e pronësisë mbi toka të ndryshme në vendin tonë ka qenë gjithmonë problematike. Një ndër këto problematika ka qenë edhe vërtetimi i pronësisë mbi pyjet, ku subjekte të ndryshme pretendonin pronësi private mbi to.

Me sa duket, me qëllim marrjen e një mendimi sa më të specializuar lidhur me vlefshmërinë e dokumentacionit të paraqitur nga subjektet private, duhet kërkuar arsyeja se përse filloi të kërkohej edhe mendimi i komisionit ligj-përgatitës në këto procedura. Kështu, në burimet arkivore gjendet edhe një kërkesë e Kryesisë së Këshillit Ministror drejtuar Ministrisë së Drejtësisë për këtë qëllim,¹⁹ e cila shërbente si ndërmjetëse midis institucioneve të ndryshme dhe komisionit ligj-përgatitës.²⁰

Nga analiza e burimeve arkivore rezulton se komisioni ligj-përgatitës, gjatë shqyrtimit të kërkesave për dhënie mendimi, kërkonte plotësimin e dokumentacionit,²¹ siç ishte paraqitja e origjinalit të fermanit mbretëror apo të “mazbatasë”.^{***} Mendimi i komisionit, i gjetur në dokumentacionin arkivor, është në fakt interesant, pasi rezulton se anëtarët ishin ndarë në mënyrë të barabartë. Nga dosja arkivore rezulton se si qëndrim i shumicës është konsideruar ai i mbajtur nga kryetari i komisionit.

Referuar këtyre burimeve, rezulton se pronësia në atë kohë mund të vërtetohej vetëm përmes analizës së dokumentacionit të prodhuar nga administrata osmane, si edhe të legjislacionit osman përkatës, i cili, në bazë të vendimit të Qeverisë së Vlorës, konsiderohej si pjesë e

¹⁹ *Po aty*, F. 155, V. 1928, D. IV-215, fl. 48. Shkresë e Kryesisë së Republikës drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, nr.144, datë 03.02.1928.

²⁰ *Po aty*, fl. 49. Shkresë e Ministrisë së Drejtësisë drejtuar Kryesisë së Republikës, nr. 2815 (pa datë); *po aty*, fl. 59. Shkresë e Ministrisë së Drejtësisë drejtuar Kryesisë së Republikës, datë 24.06.1928; *po aty*, fl. 62. Shkresë e Kryesisë së Republikës drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, datë 24.07.1928.

²¹ *Po aty*, fl. 46. Shkresë (pa numër dhe datë) e komisionit ligj-përgatitës drejtuar Ministrisë së Drejtësisë.

^{***} Fjala “mazbata” është një term juridiko-administrativ me prejardhje osmane (nga turqishtja *mazbata*), që përdorej në administratën shqiptare në periudhën e viteve 1912-1930. Ky term nënkupton një “akt zyrtar të shkruar”, në të cilin pasqyrohet një vendim, një konstatim, një procedurë ose një ngjarje e zhvilluar nga një organ publik.

legjislacionit të shtetit shqiptar. Në këtë drejtim, rezulton se për këto lloje çështjesh legjislacioni i zbatueshëm ishte Kodi Rural dhe Ligji Osman i Pyjeve.

Përsa i përket dokumentacionit, rezulton se nga ana e këtij komisioni janë analizuar vendimet e këshillave administrative, si edhe fermanët e nxjerrë nga Porta e Lartë.²²

Në lidhje me interpretimin e ligjeve osmane, dy anëtarë të komisionit ligj-përgatitës, të cilët i cilësojmë shumicë, kanë mbajtur qëndrimin se:

“Asht e tepërt me shpjegue se, pylli e kullotë nuk janë një, por kanë kuptim të ndryshëm në pikëpamjen e Kodit rural. Një pyell në për majet e ndopër regjimat, sidomos kur janë të nalta kanë kullota verore qi quhen jajlak, pra tapiët e lajlakës nuk mund të konsiderohen si dokument për zotnimin privat të një pyelli.

Popullsië e katundeve Qatrom e Orevnik kundrejt ktij vendimi paraqisin një ferman me datë 15/Shaban/1254 exhir. Ky ferman mbasi bën fjalë mbi konfliktin e ngjamun midis katundit Drenovë edhe katundevet Kajas (qi asht Qatromi vjetër) edhe mbasi referohet në regjistrat e deferhanës imperiale ose perandore shton se, n’atë regjistra n’emën korie nuk asht pa gjë sendi prandaj pyelli në kontestm asht (xhibali-muhaba) d.mth. pyell i lirë ku kanë të drejtë katundet në fjalë të presin dru për zjarm dhe për nevoja bulqësore dhe të tjera të tyne. Natyrisht qi ky ferman qi ka një datë ma të vjetër se mazbatatë edhe tapiet në fjalë tregon me një mënyrë të parrëfysueshëm se pyelli në kontestim asht konsiderue pyell i lirë edhe simbas nenit 104 të kodit rural, asht e ndalueme shitja e tyne. Me promulgimin e ligjës Ottomane mbi pyejet edhe simbas nenit 5 të ktij ligji kto pyelle të lira me të vuemunit në zbatim të ktij ligji bënen pyelle shtetnore. Edhe simbas nenit të parë po t’asaj ligje kto pyelle për të hyrë në zotnimin e shtetit efektivisht lipset të kufizohen e të merren në rregullim prej zyrës së pyjevet.

Edhe pyllët shtetnore me qenë se i takojnë interesës publike nuk mund të shiten veç se me një ligj të posaçme. Prandaj merret vesht vetvetiu se katundi i Drenovës duke qenë çiflik me 1290 u asht shitë katundarëve me shumën e sipërcaktueme edhe simbas dispozitave të ligjevet përkatëse në veprim asi kohe pyelli

²² *Po aty*, fl. 63-67. Mendimi i datës 12.08.1928 i komisionit ligj-përgatitës.

Drenovës as mund të shitej e as nuk asht shitë privatëve. M’anë tjetër ky pyell qi edhe simbas nenit 5 të ligjës ottomane mbi pyjet, virtualisht konsiderohet pyell i shtetit për efektivisht me qenë se nuk asht kufizue e nuk asht marrë në rregullim deri sa të kryhen kto formalitetet efektivisht mbetet xhibali-muhaba. Si do qi të konsiderohet pyelli në kontestim e pyell i lirë ose pyell i Shtetit ato katunde qi si mbas zakonit të moçëm edhe si mbas nevojës kanë të drejtë në konformitet të ligjës së pyjeve, me pre drue për zjar, landë për ndërtesë edhe për vegla bujqësore. Me qenë se dhe e drejta e të premes dru ka dhe kjo nji nëdorësie edhe me qenë se kjo nëdorësie ekziston deri në ditën e sotme vendimi i Këshillës administrative asht konform me ligjë edhe vendimi i Ministriës së Bujqësiës përsa i përket pyellit duhet t’anulohet se është në kundërshtim me ligjet”.²³

Nga analiza e këtij arsyetimi duket qartë përpjekja e komisionit për të shpjeguar gjendjen juridike dhe legjislacionin e zbatueshëm lidhur me pronësinë mbi pyjet. Më pas, komisioni kalon në analizën e regjimit juridik të pyjeve, duke shpjeguar edhe llojet e pronësisë që ekzistojnë mbi to (pyll i lirë dhe pyll shtetëror), pamundësinë e disponimit të tyre, si edhe të drejtat që gëzojnë banorët e fshatrave të ndryshme për shfrytëzimin e këtyre pyjeve. Interesant në këtë rast është fakti se, përveç të drejtave që buronin nga ligji i kohës, fshatarët, të cilët ishin edhe posedues të këtyre pyjeve, kishin të drejtë t’i përdornin ato edhe në bazë të zakonit të vjetër. Kështu, në këtë mendim të komisionit pranohej si e zbatueshme edhe e drejta zakonore, megjithëse nuk e trajton në mënyrë të zgjeruar.

Në vijim të kësaj çështjeje, dy anëtarët e tjerë, të cilët mbetën në pakicë, mbajtën qëndrimin se:

“Tue lanë në nji ana çmimin e vlefshmërisë së dokumentave, i cili siç u tha më sipër, i përket gjyqit, asht nji fakt i pakontestueshëm se të dy palët çprej nji kohe të gjatë kanë pasë nji nëdorësië në pyllin e kontestuem dhe kanë pre dru vazhdimisht, e grindja e Drenovës sikur nuk ka qenë në gradë që t’a heqë derën Qatromit e Rahovës me anë gjyqi, prandaj jemi të mendimit që:

²³ *Po aty*, fl. 66-67. Mendimi i datës 12.08.1928 i komisionit ligj-përgatitës.

1/ Vendimi i kshillit Administrativ të Korçës sado që asht në një kohë kur ajo nuk ka qenë kompetente me vendosë mbi status quon si mbas ligjës së re të nëdorësisë për shkak se ajo ligjë nuk ka qenë promulgue, përse Këshilli Ministrues e shqyrton si apel dhe ajo ligjë sot ndodhet në fuqië, duhet që ay vendim të ligjërohet tu u modifikue në mënyrë që:

2/ Të detyrohen katundet Qatrom e Rsvnik m’i drejtue gjykatës kompetente brenda një kohe të arsyeshme për me vleftësue të drejtën e premjes dru që përmban fermani, mbasi ligji i pyjeve i ka ngritë pyjet e lira dhe deri në provim të kundërtën prerja e lirë asht e papajtueshme në privatësin e një pylli që Ministria kompetente e ka njoft si t’atillë”.²⁴

Nëse analizojmë mendimin e këtyre dy anëtarëve të tjerë, rezulton se ata ishin për ruajtjen e gjendjes ekzistuese, siç kishte vendosur këshilli administrativ i prefekturës së Korçës, por me qëllim që palët t’i drejtoheshin gjykatës për vërtetimin dhe realizimin e të drejtave të tyre.

Administrimi i pronave shtetërore

Shteti i pavarur shqiptar trashëgoi nga Perandoria Osmane edhe disa prona shtetërore. Por identifikimi i saktë dhe ruajtja e tyre kanë qenë problematike që në fillim. Mjafton të përmendim një nga vendimet e Qeverisë së Përkohshme të Vlorës, e cila ngriti një komision verifikues për këtë qëllim, por që nuk pati shumë sukses. Kjo problematikë e shoqëroi shtetin shqiptar edhe në vijim. Për këtë arsye, kontrollet e vazhdueshme nga organet shtetërore dhe përballja me persona privatë, të cilët, në bazë të akteve të ndryshme, pretendonin pronësinë mbi prona shtetërore, ishin diçka e zakonshme në atë kohë. Në përpjekje për të ndërmarrë veprime, gjithmonë brenda kufijve të përcaktuar nga ligji, autoritetet shtetërore kërkonin vazhdimisht mendime lidhur me mënyrën e procedimit në raste të tilla. Është e kuptueshme se, pas krijimit të komisionit ligj-përgatitës, për çështje të caktuara kërkohej edhe mendimi i këtij organi.

²⁴ *Po aty*, fl. 74. Mendimi i datës 12.08.1928 i dy anëtarëve të komisionit ligj-përgatitës.

Kështu, në një rast konkret, me qëllim ruajtjen e të drejtave pronësore mbi llixhat e Elbasanit, për të cilat pretendonin të drejta pronësie edhe persona privatë, mbi bazën e kërkesës së Ministrisë së Punëve të Brendshme, komisioni ligj-përgatitës dha shpjegimet vijuese:

“Ujënat minerale që burojnë në Llixhë dhe e drejta e përdorimit të këtyne, i takon Shtetit dhe në qoftë se ky i ka koncedue Bashkisë Elbasanit i përket kësaj.

Sa për tokat qi ndodhen pa kundërshtim qysh prej njëzet vjetve në posedimin e Bashkisë, edhe këto me shkakun e një zotnimi të tillë i takojnë po asaj, po për ato toka të cilat disa privatë kanë titra kadastrorë këto duhen të çfuqizohen me anë gjuqi, në qoftë se Bashkia pretendon ndonji të drejtë.

Si kundër kuptohet nga faktet e tregueme në hetimet dhe në raportin e inspektorit të M. Brendshme, tapia që ka marrë Z. Gani Bunga bazohet në një akt-gjykim të kundër-ligjshme i cili asht dhanë mbi një padie fiktive, prandaj Zyra e Bashkies duhet t’i drejtohet Gjyqit Shk.I. me cilësi kundërshtimi personit të tretë dhe të kërkojë prishjen e akt-gjykimit, si edhe anulimin e tapisë së marrun në atë mënyrë.

Kështu munt të bëjë paditë dhe për të tjerët që kanë tapina në qoftë se shef vehten të damtueme.

Ekspropriimi i padinave të ngrehuna prej privatëve nuk duhet të bahet veç se në rast që Bashkia nuk fiton të drejtë në Gjyq”.²⁵

Nga mendimi i mësipërm i këtij komisioni rezulton se, në radhë të parë, ujërat termale që burojnë nga nëntoka ky institucion i konsideron në mënyrë të padiskutueshme si pasuri shtetërore. Më tej, në lidhje me problematikat që shfaqeshin me personat privatë, komisioni sugjeron si zgjidhje ndjekjen e rrugës gjyqësore, pa u shprehur për injorimin e tyre apo shfuqizimin në rrugë administrative. Pra, siç mund të konstatohet,

²⁵ *AQSH*, F. 155, V. 1928, D. IV-243, fl. 4. Korrespondencë e Ministrisë së Drejtësisë me Kryesinë e Këshillit të Ministrave dhe komisionin legjislativ mbi studimin dhe dhënien e mendimit për konfliktin e lindur nga bashkia e shtetit lidhur me posedimin e tokave në llixhat e Elbasanit, si edhe për shpronësimin e tokave me rastin e stabilizimit të banjave.

titujt e pronësisë, të fituar në çfarëdolloj mënyre, mund të shfuqizoheshin vetëm në rrugë gjyqësore.

Ekzekutimi i vendimeve gjyqësore në të drejtën familjare

Një tjetër aspekt për të cilin është kërkuar mendimi i këtij komisioni lidhet me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore në fushën e së drejtës familjare. Rasti konkret ka të bëjë me refuzimin e një babai për t’i lejuar nënës të shihet fëmijën e saj. Në atë kohë, e drejta familjare rregullohej nga e drejta fetare, ndërsa drejtësia familjare ushtrohej nga gjykatat fetare, ku, në rastin e komunitetit mysliman, nga gjykatat e sheriatit.

Në këto raste, zyrat e përmbarimit, duke zbatuar ligjin e përmbarimit të kohës osmane, aplikuan me analogji një dispozitë që lejonte burgimin e debitorit, në rastin konkret të prindit që duhej të lejonte ushtrimin e së drejtës së takimit të prindit tjetër, në rast të mospërmbarimit të këtij detyrimi. Kjo mënyrë veprimi solli reagimin e prokurorisë, e cila iu drejtua Ministrisë së Drejtësisë për marrjen e një mendimi, ndërsa kjo e fundit kërkoi mendim nga komisioni ligj-përgatitës, i cili mbajti qëndrimin se:

“Po neni 32 i ligjës përmbarimit parashikon rastin e mos pagimit të detës dhe sadoqë, në fjalën detë hynë çdo obligim për një gja që përfshihet në kuptimin’ e fjalëve send, pasuni ca ma mirë në sensin e fjalës vet-gja, kurrë nuk mund të zgjanohet kuptimi i ktyen ekspresioneve aq sa të përfshijë edhe domethanjen e fjalës person në të cilën hynë dhe detyrimi me dorëzuar një të vogël. Këtë kuptim kanë dhe dy vendimet e Këshillit Drejtësiës të vitit gusht 305 allaturka të cillat flasin për burgimin e të dënuemvet që nuk duen me dhanë sendet e lujtëshme me dorëzimin e të cilavet janë dënuet. Nuk ka as një dyshim se n’ekspresionin send i luejtshëm nuk përfshihet personi.

M’anë tjetër, ligja e përmbarimit nuk ka lejuar burgimin e nëpunësit për asnjë rast, dhe ligjvënësia po të kishte për qëllim burgimin e një nëpunësi eksepsionalisht për këto raste, nuk do të mungonte me e thanë shprehimisht mbasi mjeti shtrëngues i nenit 32 asht një masë

kundra liriës personale, dhe dispozitat përkatëse duhet kurdoherë t'interpretohen ngushtësisht.

Prandaj,

tue mos qenë n'akord me mendimin e çfaqun prej Këshillit Ligjues me datë 3/VII/926 nr.1076/II jemi të mendimit që vendimi i Zyrës përmbarueset të Gjinokastrës asht i kundraligjshëm.

Sa për mënyrën e ekzekutimit t'akt-gjykimit të Shëris zyra përmbaruese duhet me anën e policiës dhe të gjindarmëriës t'a kërkojë e t'a gjejë Pranverën. Në rast që kujtohet se i detyruemi vajzën e mban të fshehun tue i privue lirinë vetiake, mund të lajmërohet prokuroria e vendit për me ndjekë autorin, si mbas rastit q'i çfaqet asaj zyre, për privimin nga liria vetiake të vajzës në qoftë se ekzistojn elementat e këtij faji, ose për mos tregimin e banesës t'asanj në qoftë se asht rasti (nenet 162 e 484 K. Penal).²⁶

Nga mendimi i mësipërm rezultojnë disa elemente mjaft interesante. Së pari, komisioni bën një interpretim mbi kuptimin e termave ligjorë, konkretisht të fjalës “detë”, duke përdorur si metodë atë të interpretimit tekstual. Me qëllim mbështetjen e qëndrimit të tij dhe duke qenë se ligji në origjinë ishte osman, komisioni i referohet edhe interpretimit të bërë nga Këshilli i Drejtësisë i Perandorisë Osmane. Pra, komisioni nuk synon t'i japë normës një kuptim të ndryshëm nga ai që i kanë dhënë vetë zbatuesit e saj. Kjo qasje e komisionit tregon se, nga ana e tij, është ndjekur dhe zbatuar metoda interpretuese origjinaliste e së drejtës. Më tej, ai bën një interpretim mjaft të rëndësishëm lidhur me kuptimin e normave juridike. Duke qenë se norma bën fjalë për kufizimin e lirisë së personit, një e drejtë kushtetuese kjo, këto norma duhet të interpretohen në mënyrë sa më ngushtë dhe jo të zgjeruar. Bazuar në këtë fakt, komisioni, duke synuar që “mendimin” e dhënë prej tij ta mbështeste edhe në qëllimin që kishte pasur ligjvënësi i kohës, konkludoi

²⁶ *Po aty*, F. 155, V. 1928, D. V-158, fl.11-12. Kërkesë dhe korrespondencë ndërmjet Ministrisë së Drejtësisë, Prokurorisë pranë Gjyqit të Shkallës së Parë Gjrokastër dhe komisionit ligjipërgatitës, lidhur me dhënien e mendimit për ekzekutimin e vendimit të zyrës së përmbarimit, nëpërmjet marrjes së masës së burgimit, me qëllim dorëzimin e fëmijëve te prindi të cilit i takojnë.

se edhe për këtë lloj mase përmbartimore, duhej që ligjvënësi të kishte bërë një parashikim të qartë për kufizimin e lirisë personale dhe jo t’ua linte organeve përmbartimore nxjerrjen e këtij konkluzioni përmes interpretimeve të ndryshme. Më tej, komisioni tregon edhe mënyrën se si duhej të vepronte zyra përmbartimore, por vë në dukje edhe elemente të veprave penale që mund të ishin konsumuar në atë çështje konkrete.

Në fushën e kulturës

Vendi ynë, duke qenë i banuar që në kohët e hershme të zhvillimit të njerëzimit, ka pasuri të shumta arkeologjike. Për këto pasuri dhe statusin e tyre ligjor ka pasur interes edhe nga të huajt. Në këtë drejtim, legata britanike, duke marrë shkas nga gjetjet arkeologjike në Zelandën e Re, kishte filluar të kërkonte informacion lidhur me gjendjen juridike të veprave dhe zbulimeve arkeologjike në vende të ndryshme. Në Shqipëri, ky informacion kërkohet në dy plane: në lidhje me legjislacionin në fuqi dhe me atë që ishte në proces ndryshimi,²⁷ duke qenë se vendi ynë synonte zëvendësimin e legjislacionit të vjetër osman me një legjislacion të ri. Dhënia e përgjigjes së kërkuar, në thelb, iu ngarkua komisionit ligj-përgatitës i cili po merrej edhe me hartimin e kodeve të reja. Ky komision u përgjigj se:

“Pikat mbi të cilat kërkon çkoqitje Legata Britanike përfshihen në nenin 796 të Kodit Civil të Ri, dhe të projekt-ligjit mbi veprat arkeologjike që ashtë paraqitë Parlamentit-kopja nenit në fjalë edhe ajo projekt-ligjit u paraqitet bashkangjitur, për me ja transmetue Legatës sipërtregueme.

Deri sa të vihen në veprim ligjet e reja, sot për sot, aplikohet ligja Ottomane mbi Arqeologjinë me datë 23 Rebinlaher 301 edhe 9 Fruer 1299 e cila ndodhet e reshtueme në shtojcën katërtë të desturit dhe faqe 389, Volum’i II të koleksionit George Joung, dhe çpronësimi bahet si mbas ligjës Ottomane mbi këtë çashtje.

²⁷ *Po aty*, F. 155, V. 1927, D. IX-63, fl.2. Shkresë e legatës britanike, 29.10.1927.

Ligja në fuqië ndodhet në volumn 6, faqe 127 të koleksionit Joung”.²⁸

Përgjigjja e mësipërme e komisionit ligj-përgatitës dëshmon, në radhë të parë, kujdesin që duhej treguar për pasuritë arkeologjike të vendit tonë edhe në legjislacionin e ri që po përgatitej. Nga ana tjetër, kjo përgjigje na jep gjithashtu një informacion të vyer mbi mënyrën se si veprohej me legjislacionin e vjetër osman dhe se ku mund të gjendej ai, me qëllim përdorimin e tij nga institucionet shqiptare. Në fakt, siç e theksuam më sipër, përpjekjet për zëvendësimin e legjislacionit të trashëguar nga periudha osmane me një legjislacion të ri kombëtar filluan me vonesë. Për pasojë, për shumë vjet në Shqipëri vijoi të zbatohej legjislacioni osman. Nga ana tjetër, edhe pse me kalimin e kohës u miratuan kode dhe ligje të tjera, zëvendësimi i plotë i legjislacionit të vjetër osman nuk u arrit në të gjitha fushat. Në këtë drejtim, rezulton se identifikimi i legjislacionit osman nuk bëhej mbi bazën e gazetave zyrtare të Perandorisë Osmane, por duke iu referuar koleksioneve të përgatitura nga autorë të huaj. Në veçanti, institucionet shqiptare mbështeteshin në vëllimet e koleksionit të përgatitur nga George Joung.

Përfundime

Komisioni ligj-përgatitës, gjatë kohës së shkurtër të ekzistencës së tij, bëri një punë të lavdërueshme. Gjatë kësaj periudhe u hartuan prej tij dhe më pas u miratuan Kodi Penal, Kodi Civil dhe Shtojca II e Procedurës Civile. Këto tri akte përfshiheshin në kompetencën e tij kushtetuese, por veprimtaria e komisionit u shtri edhe në dhënien e mendimeve në fusha të tjera, për të cilat kërkohej vazhdimisht opinionin e tij.

Ekspertiza e lartë juridike që ofronin anëtarët e këtij komisioni solli edhe rritjen e kërkesave nga autoritetet e larta shtetërore për trajtimin e çështjeve të ndryshme, duke krijuar kështu një traditë këshillimore të vazhdueshme.

²⁸ *Po aty*, fl. 4. Kërkesë e legatës britanike drejtuar Ministrisë së Punëve të Jashtme për dhënien e shpjegimeve mbi njohjen e mbetjeve të trashëgimisë historike, si edhe korrespondencë e Ministrisë së Drejtësisë me Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe komisionin legjislativ për këtë çështje.

Në përfundim, me ndryshimin e formës së regjimit në vitin 1928, u hartua edhe një kushtetutë e re, Statuti Themeltar i vitit 1928. Me shfuqizimin e Statutit Themeltar të vitit 1925, u rrëzua edhe baza kushtetuese që autorizonte krijimin dhe veprimtarinë e këtij komisioni. Pavarësisht kësaj, duke u bazuar në ligjin organik të miratuar më parë, komisioni vijoi veprimtarinë e tij edhe gjatë muajve të parë të vitit 1929. Por, sipas statutit të ri, kompetencat e këtij komisioni iu caktuan një organi tjetër, Këshillit të Shtetit. Për këtë institucion të ri, parlamenti miratoi ligjin e datës 19 mars 1929, i cili u botua në Fletoren Zyrtare nr.18, datë 11 prill 1929, dhe hyri në fuqi po atë ditë. Më pas u bë emërimi i anëtarëve të Këshillit të Shtetit, i njoftuar në Fletoren Zyrtare nr. 23, datë 22 prill 1929, nga ku rezultoi se kryetari i komisionit ligj-përgatitës ishte emëruar kryetar i Këshillit të Shtetit. Anëtarët e këtij këshilli zhvilluan mbledhjen e tyre të parë më 15 prill 1929, çka shënoi edhe përfundimin e veprimtarisë së komisionit ligj-përgatitës.

Çështjet që i ishin referuar komisionit ligj-përgatitës, por që nuk ishin përfunduar prej tij, iu kthyen institucioneve respektive me kërkesën që t’i referoheshin Këshillit të Shtetit.²⁹

Burime e bibliografi:

I. Arkiva

Arkivi Qendror Shtetëror i Republikës së Shqipërisë (AQSH)

- F.149, V.1921, D. I-461
- F.149, V.1927, D. I-1953
- F.149, V.1927, D. III-1042
- F.155, V.1921, D. II-60
- F.155, V.1926, D. II-273
- F.155, V.1928, D. IV-215
- F.155, V.1928, D. IV-243

²⁹ *Po aty*, F. 155, V. 1929, D. IV-247, fl.103. Shkresë nr.2798/1, datë 02.05.1929, e Ministrisë së Drejtësisë drejtuar Kryeministrisë, në të cilën thuhet: “*Kemi nderin me J’u paraqitë ktu njitun kopjen e shkresës nr.74/1, d. 5/XI/1928 të Ministries së Bujqësisë e Pyjeve zbashkut me aktet tjera relative me lutje që t’i referohen P.T. Këshillit të Shtetit, mbasi ish Komisioni Ligj-përgatitës nuk pat qenë në gjendje me u marrë me studjim të tilla çashtjeve për sa kohë ka pas vazhdue pranë kësaj Ministrie për elaborimin e projektligjave të Drejtësisë*”.

- F.155, V.1929, D. IV-247
- F.155, V.1928, D. V-152
- F.155, V.1928, D. V-158
- F.155, V.1928, D. V-534
- F.155, V.1927, D. IX-63

II. Botime dokumentare:

Fletorja Zyrtare nr. 5, 21 Kallnuer 1927.

Ligj nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”.

Ligjë e datës 24.11.1926 “Mbi formimin e nji komisije ligjë-pregatitëse”.

II. Literaturë:

DERVISHI, Kastriot. *Kryeministrat dhe ministrat e shtetit shqiptar në 100 vjet*. Tiranë: Shtëpia Botuese 55, 2012.

MERKURI, Erind. “Komisioni ligjprepërgatitës dhe veprimtaria e tij”. Në aktet e konferencës *Shqipëria mes dy luftërave botërore: Aspekte të politikës, të së drejtës dhe shoqërisë shqiptare ne vitet 1925-1939*, përgatitur për botim nga prof. asoc. dr. Sali Kadria & prof. asoc. dr. Erind Merkuri, Tiranë: Akademia e Shkencave, Instituti i Historisë, 2025.

PROF. ASSOC. DR. ERIND MERKURI

Faculty of Law / University of Tirana

erind.merkuri@fdut.edu.al

S u m m a r y

“THE LEGISLATIVE DRAFTING COMMISSION AND ITS ‘OTHER’ ACTIVITIES
1926–1929

This study examines the “other” activity of the Albanian Drafting Commission (Komisioni Ligjprepërgatitës) during the 1920s, beyond its constitutional mandate to prepare the fundamental codes of the state. While the Commission is primarily known for drafting the Penal Code, the Civil Code and the Second Annex to the Code of Civil Procedure, archival research reveals that it also exercised an extensive advisory and interpretative function across multiple branches of law.

The paper demonstrates that the Commission played a decisive role in shaping early principles of Albanian administrative law, particularly through its reasoning on the absolute invalidity of administrative acts issued without legal competence. In the field of administrative contracts, it limited unilateral termination by public authorities and reaffirmed the jurisdiction of courts in contractual disputes. In commercial law, the Commission reviewed company statutes, clarified normative gaps, and safeguarded legality and legal certainty.

Significant contributions are also identified in matters concerning forest ownership, state property administration, and the interpretation of Ottoman legislation still in force. The Commission harmonized positive law with elements of customary law and adopted a methodologically advanced approach, especially in cases involving restrictions of personal liberty, where it insisted on strict interpretation of coercive norms.

Ultimately, the advisory practice of the Drafting Commission illustrates its broader institutional function as a precursor to administrative jurisprudence and as a key actor in consolidating the rule of law in interwar Albania.

Keywords: Drafting commission, administrative law, administrative contracts, legal interpretation.

