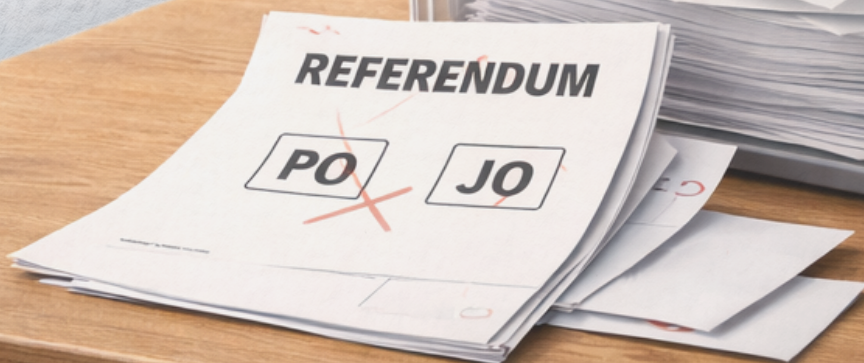


28 VITE PA REFERENDUM

RAPORT MONITORIMI

Dhjetor 2025



QENDRESA
QYTETARE



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

www.qeverisja.qq.com.al

AUTOR
DHIMITËR ZGURO

TABELA E PËRMBAJTJES

1.	HYRJE	3
2.	KUPTIMI I REFERENDUMIT, LLOJET DHE FUNKSIONET E TIJ.....	4
3.	LEGJISLACIONI SHQIPTAR MBI REFERENDUMIN	7
4.	Legjislacioni mbi referendumet në periudhën ndërmjet 1991 – 1998	8
5.	Kuadri ligjor mbi referendumet në periudhën pas miratimit të Kushtetutës.....	9
5.1	Referendumi kushtetues	10
5.2	Referendumi i përgjithshëm	11
5.3	Referendumi vendor	12
6.	VËSHTRIM KRAHASUES ME LEGJISLACIONIN E HUAJ.....	12
6.1	Referendumi në Itali	12
6.2	Referendumi në Maqedoninë e Veriut	13
7.	GJETJET KRYESORE	16
8.	REKOMANDIME	17
9.	BIBLIOGRAFIA.....	18



1. HYRJE

Referendumi, si mekanizëm themelor i demokracisë së drejtpërdrejtë, përbën një nga format më të rëndësishme të ushtrimit të sovranitetit popullor në kohët moderne. Ai shpreh në mënyrë të qartë dhe të menjëhershme vullnetin e qytetarëve mbi çështje të veçanta publike, duke krijuar një raport të drejtpërdrejtë midis popullit dhe pushtetit politik, raport që në demokracinë përfaqësuese zakonisht ndërmjetësohet nga institucionet e zgjedhura. Në thelb, referendumi përfaqëson një përjashtim të qëllimshëm dhe të kontrolluar nga logjika e përfaqësimit, me qëllim forcimin e legjitimitetit demokratik dhe rritjen e përgjegjësisë së pushtetit ndaj sovranit të vërtetë, popullit.

Zhvillimi historik i këtij instituti është i pandashëm nga triumfi i parimeve të sovranitetit popullor dhe vetëvendosjes së popujve. Nga praktikat e lashta deri në institucionalizimin modern të tij, referendumi ka qenë njëkohësisht mjet legjitimimi i rendit të ri politik dhe juridik, por edhe instrument i manipulimit politik në duart e regjimeve autoritare dhe totalitare.

Në Shqipërinë post-diktatoriale, futja dhe zhvillimi i institutit të referendumit ka qenë pjesë përbërëse e tranzicionit demokratik dhe i përpjekjes për të ndërtuar një sistem politik që garanton pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen publike. Megjithatë, zhvillimi i kuadrit ligjor shqiptar mbi referendumin ka qenë gradual, shpesh i ngadalshëm dhe i mbushur me tensionin e vazhdueshëm mes dëshirës për zgjerimin e demokracisë së drejtpërdrejtë, nevojës për të ruajtur stabilitetin institucional, si dhe për të parandaluar instrumentalizimin politik të këtij mjeti.

Ky studim synon të analizojë në mënyrë kritike dhe krahasuese zhvillimin e legjislationit shqiptar mbi referendumin nga viti 1991 e deri në ditët e sotme, duke identifikuar fazat kryesore të zhvillimit historik, kufizimet kushtetuese dhe procedurale, si dhe efektet praktike të zbatimit të këtij instituti në jetën politike shqiptare. Në mënyrë të veçantë, studimi do të krahasojë modelin shqiptar me ato të dy vendeve fqinje, Italisë dhe Maqedonisë. Nëpërmjet kësaj analize synohet të evidentohet nëse kuadri aktual ligjor shqiptar arrin të krijojë një ekuilibër të arsyeshëm midis mundësisë reale të qytetarëve për të ushtruar sovranitetin drejtpërdrejt dhe mbrojtjes së rendit kushtetues nga rreziqet që i kanosen këtij të fundit.



2. KUPTIMI I REFERENDUMIT, LLOJET DHE FUNKSIONET E TIJ

Referendumi paraqet një institut nëpërmjet të cilit një elektorat i gjerë voton mbi disa çështje publike.¹ Siç është vënë në dukje nga disa studiues, referendumi ia heq pushtetin e vendimmarrjes mbi një çështje të caktuar përfaqësuesve të zgjedhur dhe ia rikthen atë popullit, i cili vendos drejtpërdrejt mbi çështjen përkatëse.² Në këtë kuptim, referendumi paraqitet si një përjashtim funksional nga logjika e demokracisë përfaqësuese, duke synuar forcimin e lidhjes midis sovranit dhe ushtrimit të pushtetit politik.

Zhvillimi historik i referendunit lidhet ngushtë me parimin e sovranitetit popullor dhe të vetëvendosjes. Që nga demokracitë e drejtpërdrejta të Athinës së Lashtë dhe Romës, deri te institucionalizimi modern në Zvicër në shekullin XIX, referendumi është konceptuar si një mjet përmes të cilit populli shpreh drejtpërdrejt vullnetin e tij mbi çështje me interes të përgjithshëm. Në epokën moderne, veçanërisht pas Revolucionit Francez dhe atij Amerikan, referendumi u afirmua si instrument i “pëlqimit të të qeverisurve”, duke u shndërruar në një standard të legjitimitetit politik.³ Ky instrument u përdor gjerësisht për zgjidhjen e çështjeve territoriale, për legjitimimin e pavarësive shtetërore, si dhe për miratimin e kushtetutave, veçanërisht pas Luftës së Parë Botërore, gjatë procesit të dekolonializimit dhe pas shpërbërjes së Bashkimit Sovjetik.⁴ Parimi i vetëvendosjes u formalizua për herë të parë në Kartën e Kombeve të Bashkuara⁵ dhe u konsolidua më tej në instrumentet kryesore ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, si dhe në praktikën dhe jurisprudencën e Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë.⁶

Megjithatë, përvoja historike e referendunit karakterizohet nga një dualizëm i theksuar midis përdorimit të tij në sistemet demokratike dhe abuzimit në regjimet totalitare.⁷ Ndërsa në demokraci të konsoliduara referendumi ka shërbyer si mekanizëm funksional i demokracisë së drejtpërdrejtë,⁸ në regjimet autoritare ai është përdorur shpesh si instrument manipulimi për të legjitimuar pushtetin absolut, duke u shoqëruar me rezultate artificialisht të larta dhe mungesë të

¹ Butler, D., Ranney, A., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, Washington, D.C.: AEI Press, 1994, f. 1.

² Jones, R.W., Scully, R., *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff, University of Wales Press/Gwasg Prifysgol Cymru, 2012.

³ Qvortrup, M., “A tale of two referendums: Elite manipulation or civic engagement?”, *The Constitution Society*, London, 2015, f. 9.

⁴ Setälä, M., “Referendum, Agenda-Setting and Models of Democracy”, *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 1998, ff. 147-174.

⁵ United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945.

⁶ Luzi, L., “Referendume në Shqipëri, legjislati dhe praktikat krahasuese”, *Disertacion për gradën shkencore “Doktor”*, Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2021, f. 21 – 22.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid, f. 19.



standardeve procedurale.⁹ Për më tepër, edhe në sistemet demokratike vërehen tentativa të ndikimit qeveritar mbi rezultatet e referendumit, përmes përzgjedhjes së çështjeve, formulimit të pyetjeve apo përcaktimit të kohës së votimit.

Në kontekstin bashkëkohor, referendumi mbetet një instrument juridiko-politik me rëndësi të veçantë, i përdorur gjerësisht në Europë për çështje të integritetit evropian, transferimit të sovranitetit,¹⁰ reformave kushtetuese, si dhe për tema të ndjeshme shoqërore dhe politike, përfshirë edhe çështjet e vetëvendosjes dhe shkëputjes territoriale.

Nga pikëpamja e përmbajtjes, referendumet mund të klasifikohen përgjithësisht në katër kategori kryesore.

Së pari, referendumet mbi çështje kushtetuese,¹¹ të cilat përdoren për konsolidimin e legjitimitetit demokratik të institucioneve në periudha transformimesh të mëdha shtetërore, siç mund të jenë revolucionet, ndarjet territoriale apo ndryshimet e rendit politik. Përmes votës popullore synohet jo vetëm "ratifikimi" formal i një rendi të ri juridik dhe institucional, por edhe krijimi i një baze të gjerë konsensuale mbi rregullat themelore që do të qeverisin jetën politike dhe shoqërore në të ardhmen. Në këtë kuptim, referendumi kushtetues funksionon si një akt themelues, i cili e lidh drejtpërdrejt sovranin me arkitekturën kushtetuese të shtetit.

Së dyti, referendumet mbi çështje territoriale,¹² të cilat janë përdorur si një instrument kyç për zgjidhjen e çështjeve që lidhen me sovranitetin, kufijtë shtetërorë dhe statusin politik të territoreve të caktuara. Përdorimi i tyre u intensifikua veçanërisht pas Luftës së Parë Botërore, në kuadër të afirmimit të parimit të vetëvendosjes së popujve, si një mjet për të legjitimuar juridikisht dhe politikisht rregullimet e reja territoriale.¹³ Ky funksion u rikonfirmua më tej pas vitit 1945, gjatë procesit të dekolonializimit, ku referendumi u përdor si mekanizëm për të shprehur vullnetin e popullsive koloniale lidhur me pavarësinë, bashkimin apo vazhdimin e një forme tjetër statusi politik.¹⁴ Në faza më të vona, referendumet territoriale morën një dimension të ri në kontekstin e integritetit evropian dhe të rikonfigurimeve gjeopolitike të fund-shekullit

⁹ Ibid.

¹⁰ Seeger, S., "From Referendum Euphoria to Referendum Phobia - How EU Member States Framed Their Decision on the Ratification Procedure of the Constitutional Treaty in Comparison to the Treaty of Lisbon", Hebrew University International Law Research Paper No. 05-08, 2008.

¹¹ Butler, D., Ranney, A., Referendums around the world: The growing use of direct democracy, Washington, D.C.: AEI Press, 1994, f. 2.

¹² Ibid.

¹³ Luzi, L., "Referendumet në Shqipëri, legjislati dhe praktikat krahasuese", Disertacion për gradën shkencore "Doktor", Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2021, f. 90.

¹⁴ Makki, F., "Nationalism, State Formation and the Public Sphere: Eritrea 1991-96." Review of African Political Economy 23 (70): 1996, ff. 475 - 497. doi:10.1080/03056249608704217.



XX, veçanërisht pas shpërbërjes së Bashkimit Sovjetik dhe Jugosllavisë.¹⁵ Në këto raste, referendumi u përdor jo vetëm si instrument për të konfirmuar ndarje ose krijime shtetërore, por edhe si mjet për të ndërtuar legjitimitet ndërkombëtar dhe stabilitet të brendshëm për rendet e reja territoriale.

Një kategori e tretë përfshin referendumet mbi çështjet morale dhe sociale,¹⁶ të cilat zakonisht tejkalojnë ndarjet tradicionale partiake dhe krijojnë përçarje të thella politike për shkak se prekin bindje etike dhe koncepte kulturore. Në këto rrethana, referendumi shihet si një mjet për të transferuar vendimmarrjen dhe peshën e përgjegjësisë nga të zgjedhurit tek zgjedhësit. Shembuj tipikë të kësaj kategorie janë referendumet mbi ndalimin ose liberalizimin e konsumit të alkoolit në disa shtete,¹⁷ referendumet mbi lejimin ose kufizimin e divorcit, si dhe ato mbi abortin apo eutanazinë.

Së fundmi, ekzistojnë referendumet mbi çështje të tjera të ndryshme, veçanërisht në sisteme ku qytetarët kanë të drejtën të kërkojnë vetë mbajtjen e tyre. Në vende si Zvicra, Italia dhe në disa shtete të SHBA-së, spektri i çështjeve të paraqitura për votim popullor ka qenë jashtëzakonisht i gjerë, duke përfshirë rregullime administrative, fiskale apo teknike, të cilat në disa raste kanë karakter pothuajse jopolitik. Një ndër këto raste është dhe referendumi i zhvilluar në Itali në vitin 2025 në lidhje me legjislacionin e punës dhe atë të shtetësisë, i cili për shkak të pjesëmarrjes së ulët, u deklarua i pavlefshëm.¹⁸

Në praktikë, vendimi për thirrjen e një referendumi ka qenë, në shumicën e rasteve, në diskrecionin e forcave politike në pushtet, të cilat e kanë përdorur këtë instrument në përputhje me interesat dhe oportunitetin e tyre politik.¹⁹ Në regjime totalitare, por edhe në disa demokraci formale, referendumet janë shoqëruar me rezultate jashtëzakonisht të larta në favor të pushtetit, duke u përdorur si mjet propagandistik për të demonstruar mbështetje popullore.²⁰ Megjithatë, referendumi nuk garanton gjithmonë rezultatin e dëshiruar nga autoritetet. Historia njeh raste të shumta kur humbja në referendum ka

¹⁵ Musiał-Karg, M., Lubik-Reczek, N., Referendum as a direct democracy tool in successor states of former Yugoslavia. *Przegląd Politologiczny*, 2022, ff. 49-63.

¹⁶ Butler, D., Ranney, A., Referendums around the world: The growing use of direct democracy, Washington, D.C.: AEI Press, 1994, f. 2.

¹⁷ Dostie, B., Dupré, R., "The people's will": Canadians and the 1898 referendum on alcohol prohibition, *Explorations in Economic History*, Volume 49, Issue 4, 2012, ff. 498-515.

¹⁸ <https://www.bbc.com/news/articles/crr7vq1zdklo>.

¹⁹ Gessler, Th., The 2016 Referendum in Hungary, *East European Quarterly*, vol. 45, no. 1-2, 2017, ff. 85-97.

²⁰ Penadés A., Velasco S. "The Effect of Referendums on Autocratic Survival: Running Alone and Not Finishing Second." *Government and Opposition*. 2024;59(2), ff. 405-424.



sjellë pasoja të rënda politike për qeveritë, përfshirë dorëheqje apo delegjtimim të pushtetit.²¹

Nga pikëpamja e efekteve juridike, referendume klasifikohen në referendume të detyrueshme dhe referendume këshillimore. Për nga vetë termat e përzgjedhur, pasojat juridike që prodhon secili prej referendumeve janë të ndryshme. Kështu në rastin e referendumeve të detyrueshme, vullneti i popullit është i detyrueshëm për t'u zbatuar, në ndryshim nga referendume këshillimore, të cilat ndonëse nuk kanë efekt ligjor të drejtpërdrejtë, shërbejnë për matjen e opinionit publik dhe për të legjitimuar vendimarrjen e të zgjedhurve.

Ndërsa në pikëpamje të shtrirjes territoriale, në varësi të organizimit territorial shtetëror, referendume klasifikohen në referendume kombëtare,²² që gjejnë shtrirje në të gjithë hapësirën territoriale të shtetit dhe në referendume lokale,²³ që gjejnë një shtrirje më të kufizuar në territor dhe që lidhen me interesat e komunitetit lokal.

3. LEGJISLACIONI SHQIPTAR MBI REFERENDUMIN

Me rënien e regjimit diktatorial dhe kalimin drejt një sistemi pluralist, Shqipëria u përball me nevojën për të rindërtuar themelet e rendit kushtetues dhe për të krijuar mekanizma që jo vetëm garantonin dhe mbronin të drejtat dhe liritë themelore të individëve, por edhe që garantonin pjesëmarrjen reale të qytetarëve në vendimarrje. Në këtë kontekst, edhe instrumenti i referendumit si mjet për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë filloi të zhvillohej.²⁴

Zhvillimi i institutit të referendumit nuk ka qenë linear, por ka reflektuar zhvillimet politike dhe institucionale të shtetit shqiptar. Kornizat e para ligjore u karakterizuan nga pasiguri normative dhe nga një qasje ende e kufizuar ndaj pjesëmarrjes popullore, ndërkohë që ndryshimet e mëvonshme synuan të qartësonin procedurat, subjektet legjitime dhe fushëveprimin e referendumit. Në këtë proces, ligjvënësi është përpjekur të gjejë një ekuilibër midis demokracisë përfaqësuese dhe asaj të drejtpërdrejtë, duke shmangur përdorimin arbitrar ose politikisht të instrumentalizuar të referendumit.

Evoluimi i kuadrit ligjor mbi referendumin pasqyron gjithashtu tensionin e vazhdueshëm midis vullnetit për të zgjeruar pjesëmarrjen qytetare dhe frikës nga destabilizimi institucional. Ndryshimet ligjore kanë ndikuar drejtpërdrejt në mënyrën se si referendumi konceptohet, nga një mjet kryesisht simbolik në një

²¹ Dorey, P., "David Cameron's catastrophic miscalculation: The EU Referendum, Brexit and the UK's 'culture war'. Observatoire de la société britannique.", ff. 195-226.

²² Venice Commission, "Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European states", CLD-AD (2005)034, Strasbourg, 2005, f. 5.

²³ Ibid, f. 26.

²⁴ Omari, L., Anastasi, A., "E drejta Kushtetuese", Botimet ABC, Tiranë, 2011, f. 290.



instrument me potencial real normativ dhe politik, por i rrethuar nga kufizime të qarta kushtetuese dhe procedurale.

Në nënkapitujt vijues do të analizohet në mënyrë kronologjike dhe kritike se si ka evoluar legjislacioni shqiptar mbi referendumin, duke evidentuar fazat kryesore të zhvillimit të tij, ndryshimet thelbësore në rregullimin ligjor dhe ndikimin që këto ndryshime kanë pasur në praktikën demokratike dhe në raportin midis qytetarëve dhe pushtetit shtetëror.

4. Legjislacioni mbi referendumet në periudhën ndërmjet 1991 – 1998

Me miratimin e Ligjit nr. 7491, datë 29.04.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese", u sanksionua se Republika e Shqipërisë ishte një republikë parlamentare, sovraniteti kombëtar buronte nga populli, i përkiste atij dhe që mund të ushtrohej nëpërmjet organeve përfaqësuese të tij, si edhe me referendum.²⁵ Në referim të pikës 7 të nenit 16, të Ligjit nr. 29.04.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese", Kuvendi Popullor ishte organi përgjegjës për të vendosur në lidhje me referendumet popullore, ndërsa shpallja e tyre bëhej nga Presidenti i Republikës. Ndërkaq, me ndryshimet që dispozitat kryesore kushtetuese pësuan në vitin 1992, Presidentit të Republikës iu njoh e drejta që t'i propozonte Kuvendit Popullor për të vendosur në lidhje me referendumet popullore.²⁶

Mbi bazën e kornizës së re kushtetuese, ligjvënësi miratoi Ligjin nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendumet",²⁷ përmes të cilit u parashikua se referendumi zhvillohej nëpërmjet votimit të përgjithshëm, të barabartë dhe të fshehtë.

Sipas nenit 2 të Ligjit nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendumet", referendumi mund të vendosej për: (i) të miratuar Kushtetutën dhe amendamentet e saj; (ii) çështje të tjera me rëndësi të veçantë kombëtare që lidhen me pavarësinë, integritetin e Republikës së Shqipërisë; (iii) çështje të tjera madhore; si dhe (iv) çështje të rëndësishme të njësive administrative-tokësore të vendit me kusht që të mos cenojnë karakterin unik kombëtar të shtetit shqiptar.²⁸ Krahës ndarjes së referendumeve sipas objektit, ligjvënësi i kategorizoi ato dhe sipas shtrirjes territoriale, duke pranuar si referendumet e përgjithshme (kombëtare), ashtu edhe referendumet e pjesshme (lokale). Iniciativa për të kërkuar thirrjen e referendumit ishte një kompetencë ekskluzive e Presidentit të Republikës, i cili më pas, ia përcillte thirrjen Kuvendit Popullor për shqyrtim, i cili merrte vendim me shumicën e votave. Menjëherë pas marrjes së vendimit nga Kuvendi Popullor, Presidenti i Republikës ka patur detyrimin për ta shpallur referendumin përmes një dekreti të veçantë.

Në përputhje me nenin 36 të Ligjit nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendumet", çdo çështje për të cilën është zhvilluar referendum do të konsiderohej e pranuar vetëm në ato raste kur për të kanë votuar pro më shumë se 50% e shtesave që kanë marrë pjesë në referendum, me kushtin që

²⁵ Ligji Nr. 7491, datë 29.04.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese", FZ nr. 4, datë 17.07.1991.

²⁶ Ligji Nr. 7558, datë 09.04.2022, "Për disa ndryshime e plotësime në Ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'", FZ nr. 2, datë 20.06.1992.

²⁷ Ligji Nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendumet", FZ nr. 10, datë 07.10.1994.

²⁸ Ibid.



numri i këtyre të fundit të jetë më i madh se 50% e numrit të shtetasve të regjistruar në listat elektorale

5. Kuadri ligjor mbi referendumet në periudhën pas miratimit të Kushtetutës

Miratimi i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë fillimisht nga Kuvendi dhe më pas nga populli përmes referendumit shënoi një moment të rëndësishëm në drejtim të garantimit të pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje. Sipas nenit 2 të Kushtetutës, sovraniteti i përket popullit, i cili nga ana tjetër, e ushtron sovranitetin nëpërmjet nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti.²⁹ Më konkretisht, populli, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, ka të drejtën e referendumit për shfuqizimin e një ligji, si dhe t'i kërkojë Presidentit të Republikës zhvillimin e referendumit për çështje të një rëndësie të veçantë.³⁰ Krahas popullit, me propozimin e jo më pak se një së pestës së deputetëve ose me propozimin e Këshillit të Ministrave, Kuvendi mund të vendosë që një çështje ose një projektligj i një rëndësie të veçantë të shtrohet në referendum.³¹ Po ashtu, Kuvendi në referim të pikës 3, të nenit 123 të Kushtetutës, ka të drejtën që të vendosë që ratifikimi i një marrëveshjeje ndërkombëtare, që u delegon organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara, të bëhet me referendum.

Pavarësisht sa më sipër, Kushtetua ka vendosur disa kufizime të shprehura në lidhje me çështjet që mund të shtrohen për referendum. Më konkretisht, nuk mund të shtrohen në referendum çështjet që lidhen me tërësinë territoriale të Republikës së Shqipërisë, me kufizimin e lirive dhe të drejtave themelore të njeriut, me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit, me vendosjen dhe heqjen e gjendjes së jashtëzakonshme, me deklarimin e luftës dhe të paqes, si dhe ato çështje që lidhen me amnistinë.

Kushtetutshmëria e referendumit dhe verifikimi i rezultateve të tij bëhet nga Gjykata Kushtetuese në mbështetje të gërmës "ë", të nenit 131 të Kushtetutës. Ndërsa parimet dhe procedurat për organizimin e tij, në referim të Kushtetutës, përcaktohen me ligj të posaçëm.

Me miratimin e Ligjit nr. 8609, datë 08.05.2000, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë"³² u shfuqizua Ligji nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendumet". Sipas nenit 114 të Kodit Zgjedhor të vitit 2000, referendumi nënkuptonte ushtrimin e drejtpërdrejtë të sovranitetit të popullit nëpërmjet votimit, për një çështje ose një ligj të caktuar, sipas neneve 108 pika 4, 150, 151, 152 dhe 177 të Kushtetutës. Në përputhje me paragrafin e tretë të këtij neni, në referendum do të konsiderohej fituese, si rregull, alternativa që ka fituar shumicën e votave të vlefshme, por jo më pak se një të tretën e numrit të zgjedhësve të regjistruar. Më tej, ligjvënësi kishte përcaktuar disa kufizime në lidhje me periudhën e mbajtjes së referendumit kushtetues dhe atij të përgjithshëm, duke përcaktuar se asnjë prej këtyre referendumeve nuk mund të zhvillohej në datën e zgjedhjeve për Kuvend ose për organet e qeverisjes vendore, si dhe brenda

²⁹ Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 28, datë 07.12.1998.

³⁰ Zgjedhësit janë një kategori që përjashtohen nga subjektet që mund të iniciojnë një referendum me objekt rishikimin e Kushtetutës, dhe përfshirja e tyre në procesin kushtetutbërës mund të bëhet vetëm përmes të zgjedhurve në Kuvend. Për më shumë shih: Vendimi nr. 25, datë 24.07.2009, i Gjykatës Kushtetuese.

³¹ Ibid.

³² Ligji Nr. 8609, datë 08.05.2000, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 12, datë 13.05.2000.



disa afateve që lidheshin me fillimin ose përfundimin e mandateve të organeve përkatëse. Po ashtu, duke mbajtur në konsideratë llojet e veçanta të referendumeve, ligjvënësi kishte parashikuar dispozita të veçanta për secilin lloj dhe më konkretisht për referendumin kushtetues, referendumin e përgjithshëm, si dhe referendumin vendor.

Në vijim, pavarësisht miratimit të Kodit Zgjedhor të vitit 2003,³³ në thelb, parashikimet e Kodit Zgjedhor të vitit 2000 përsa i takon referendumeve u ruajtën dhe vijojnë të zbatohen edhe sot, për shkak se, Kuvendi nuk ka arritur të miratojë me shumicën e kërkuar prej tre të pestave të të gjithë anëtarëve të tij një ligj të posaçëm për referendume, në referim të nenit 185 të Ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar.³⁴

Aktualisht, në përputhje me paragrafin e tretë të nenit 118 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, të zbatueshëm për referendume, në referendum konsiderohet fituese, si rregull, alternativa që ka fituar shumicën e votave të vlefshme, por jo më pak se një të tretën e numrit të zgjedhësve të regjistruar. Po ashtu, ligjvënësi ka ruajtur të njëjtat parashikime përsa i takon datave se kur nuk mund të mbahet një referendum apo rastet kur afatet pezullohen për shkak të shpalljes së zgjedhjeve të parakohshme për Kuvendin ose për njësinë e qeverisjes vendore. Gjithashtu, ligjvënësi ka ruajtur të njëjtin parashikim në lidhje me fatin që ndjekin kërkesat për referendum që nuk kalojnë nëpër të gjitha procedurat e kërkuara brenda datës 15 mars të çdo viti, duke sanksionuar shtyrjen e tyre në vitin pasardhës.³⁵

Sipas nenit 121 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, projektligji i miratuar me referendum shpallet nga Presidenti i Republikës dhe hyn në fuqi të paktën 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare, ndërsa kur kemi të bëjmë me një shfuqizim ligji, rezultati i referendomit i prodhon efektet menjëherë me shpalljen e tij, me përjashtim të rastit kur, Kuvendi, me kërkesë të arsyetuar të Këshillit të Ministrave, vendos shtyrjen e shfuqizimit të ligjit ose të pjesës së shfuqizuar të tij, por jo për më shumë se 60 ditë.

5.1 Referendumi kushtetues

Në referim të nenit 123 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, kërkesa për referendum kushtetues duhet të përmbajë tekstin e projektligjit për rishikimin e Kushtetutës, i cili duhet t'i dorëzohet Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit brenda 15 ditëve nga miratimi i amendamentit kushtetues nga Kuvendi.³⁶ Pas marrjes së kërkesës apo vendimit, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit ia dërgon menjëherë atë Gjykatës Kushtetuese dhe Presidentit të Republikës. Kushtetueshmëria e mbajtjes së referendomit kushtetues, shqyrtohet paraprakisht nga Gjykata Kushtetuese brenda 60 ditëve nga marrja e kërkesës.³⁷ Me kalimin e këtij afati, ose nëse Gjykata Kushtetuese vlerëson se kërkesa është në pajtim me Kushtetutën, Presidenti i Republikës ka detyrimin për të caktuar datën e zhvillimit të referendomit sipas parashikimeve kushtetuese. Nga ana tjetër, Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit ngarkohet nga ligji me detyrimin për botimin

³³ Ligji Nr. 9087, datë 19.06.2003, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 52, datë 01.07.2003.

³⁴ Ligji Nr. 10129, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 189, datë 29.12.2008.

³⁵ Ligji Nr. 9087, datë 19.06.2003, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 52, datë 01.07.2003.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.



e tekstit të projektligjit që do të votohet në referendum në tri gazetatat me tirazhin më të madh në shkallë vendi.³⁸

Përndryshe, kur Gjykata Kushtetuese vendos që kërkesa për referendum nuk pajtohet me Kushtetutën, procedura për zhvillimin e referendumit pushon.³⁹ Në rast se kemi të bëjmë me kërkesën e një të pestës së deputetëve që amendamenti kushtetues t'i nënshtrohet referendumit, amendamenti i miratuar nga Kuvendi shpallet nga Presidenti i Republikës dhe hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare. Këto amendamente rrëzohen kur më shumë se gjysma e të gjithë zgjedhësve të regjistruar kanë votuar kundër tyre.⁴⁰ Në qoftë se amendamentet kushtetuese nuk rrëzohen në referendum, ato shpallen nga Presidenti i Republikës dhe hyjnë në fuqi të paktën 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.⁴¹

5.2 Referendumi i përgjithshëm

Sipas nenit 126 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, pesëdhjetë mijë zgjedhës kanë të drejtën e referendumit të përgjithshëm për shfuqizimin e një ligji, si dhe t'i kërkojnë Presidentit të Republikës zhvillimin e referendumit për çështje të një rëndësie të veçantë, në përputhje me pikën 1 të nenit 150 të Kushtetutës.⁴² Kërkesa për fillimin e procedurave të referendumit paraqitet në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve nga një grup jo më pak se 12 nismëtarësh, të cilët pajisen me fletët-tip për mbledhjen e nënshkrimeve nga KQZ-ja brenda njëzet ditëve nga paraqitja e kërkesës. Në përputhje me pikën 3 të nenit 126 të Kodit Zgjedhor, kërkesa për shfuqizimin e një pjese të ligjit pranohet vetëm kur pjesa tjetër është e vetëmjaftueshme.⁴³

Nga ana formale, kërkesa për fillimin e procedurave duhet të përmbajë: (i) titullin, numrin dhe datën e miratimit të ligjit që kërkohet të shfuqizohet, si dhe në qoftë se kërkohet të shfuqizohet vetëm një pjesë e ligjit, dispozitat përkatëse; (ii) arsyet përse ligji ose dispozita të veçanta të tij duhen shfuqizuar.⁴⁴ Po ashtu, kërkesa për fillimin e procedurave për referendum për një çështje të një rëndësie të veçantë duhet të përshkruajë qartë çështjen që shtrohet, rëndësinë e saj, si dhe qëndrimin e nismëtarëve në lidhje me atë çështje. Gjithashtu, çështja e shtruar për referendum duhet të formulohet në mënyrë të qartë, të plotë dhe pa ekuivoke dhe në mënyrë të tillë që zgjedhësit të mund të përgjigjen me "PO" ose "JO".⁴⁵ Me verifikimin e nënshkrimeve dhe saktësisë së dokumenteve, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve ia përcjell kërkesat për referendum të përgjithshëm Presidentit të Republikës dhe Gjykatës Kushtetuese, duke njoftuar Sekretarin e Përgjithshëm të Kuvendit dhe Kryeministrin.⁴⁶

Në përputhje me nenin 129 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, Gjykata Kushtetuese vendos për kushtetutshmërinë e kërkesave për referendum të përgjithshëm dhe nëse ato janë formuluar në pajtim me kërkesat e Kodit Zgjedhor, brenda

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ligji Nr. 9087, datë 19.06.2003, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 52, datë 01.07.2003.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.



60 ditëve nga dita e marrjes së kërkesave nga KQZ-ja.⁴⁷ Ndërkaq, për çështjet e rëndësisë së veçantë, pas shpalljes së vendimit pozitiv të Gjykatës Kushtetuese ose pas kalimit të afatit, Presidenti vendos për zhvillimin ose jo të këtij referendumi. Në qoftë se vendos që referendumi i kërkuar nuk duhet të zhvillohet, Presidenti njofton me shkrim KQZ-në për arsyet, të cilat KQZ-ja ua dërgon nismëtarëve. Nga ana tjetër, në çdo rast, data e votimit të referendumit të përgjithshëm përcaktohet në pajtim me pikën 3 të nenit 152 të Kushtetutës.⁴⁸

Në referim të nenit 131 të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, të njëjtat rregulla me sa më sipër, zbatohen, për aq sa mundet, edhe në rastet kur subjekti që kërkon mbajtjen e referendumit është Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.⁴⁹

5.3 Referendumi vendor

Neni 132 i Kodit Zgjedhor të vitit 2003 parashikon se, 10% e zgjedhësve të organit të njësisë së qeverisjes vendore ose 20,000 zgjedhës, cilado shifër të jetë më e vogël, kanë të drejtën e referendumit vendor për një çështje të qeverisjes vendore në bashkinë përkatëse.⁵⁰ Nga ana tjetër, kjo e drejtë i njihet dhe jo më pak se një të tretës së këshillave bashkiakë që përfaqësojnë popullsinë e një qarku, për të organizuar një referendum për një çështje të qeverisjes vendore në nivel qarku.⁵¹ Ndërkaq në lidhje me rregullat, parimet dhe procedurat që ndiqen, Kodi Zgjedhor ka parashikuar se zbatohen të njëjtat procedura, për aq sa mundet, me rastin e referendumit të përgjithshëm.⁵²

6. VËSHTRIM KRAHASUES ME LEGJISLACIONIN E HUAJ

6.1 Referendumi në Itali

Kushtetuta e Republikës Italiane në nenin 1 parashikon se, Italia është një republikë demokratike, në të cilën, sovraniteti i përket popullit, i cili e ushtron atë në format dhe brenda kufijve kushtetues.⁵³ E drejta për shpalljen e referendumit, në përputhje me nenin 87 të Kushtetutës së Republikës Italiane, i takon Presidentit të Republikës.

Në përputhje me nenin 75 të Kushtetutës së Republikës Italiane, të drejtën për të kërkuar thirrjen e një referendumi të përgjithshëm shfuqizues, të pjesshëm ose tërësor, të një ligji, e kanë 500,000 zgjedhës ose pesë Këshilla Rajonesh.⁵⁴ Kushtetuta e Republikës Italiane krahas kufizimit të çështjeve për të cilat mund të shtrohet një referendum, ka parashikuar dhe kushtet e vlefshmërisë së referendumit. Sipas pikës 2 të nenit 75 të Kushtetutës së Republikës Italiane, referendumi nuk mund të zhvillohet në fushën e taksave, buxhetit, amnistisë ose faljes, ose në lidhje me ligjet që ratifikojnë një marrëveshje

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ligji Nr. 9087, datë 19.06.2003, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", FZ nr. 52, datë 01.07.2003.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Kushtetuta e Republikës Italiane, GZ nr. 287, datë 27.12.1947. Për më shumë shih: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27-art76>.

⁵⁴ Ibid.



ndërkombëtare. Në lidhje me këtë çështje, Gjykata Kushtetuese e Republikës Italiane është autoriteti i parashikuar me ligj për kryerjen e vlerësimit nëse një kërkesë për referendum vjen në pajtim me Kushtetutën ose jo.⁵⁵ Po ashtu, Kushtetuta e Republikës Italiane ka parashikuar se, çështja e shtruar për referendum do të konsiderohet e pranuar vetëm në qoftë se shumica e zgjedhësve kanë marrë pjesë në të, me kushtin që shumica e tyre të ketë votuar në favor.

Në rastin e këtyre referendumeve, ligjvënësi italian ka parashikuar se kur rezultati i referendumit është në favor të shfuqizimit të një ligji, të një akti me fuqinë e ligjit ose të dispozitave të veçanta të tij, Presidenti i Republikës, me dekret, shpall shfuqizimin e aktit përkatës, dekret i cili botohet menjëherë në Fletoren Zyrtare të Republikës Italiane dhe i prodhon pasojat e tij juridike, si rregull, në ditën pasuese të botimit në Fletoren Zyrtare.⁵⁶ Ndërsa kur rezultati i referendumit është kundër shfuqizimit të një ligji, të një akti me fuqinë e ligjit ose të dispozitave të veçanta të tij, për këtë jepet njoftim dhe për çështjen e parashtruar në referendum mund të paraqitet asnjë kërkesë tjetër për referendum shfuqizues, përpara se të kenë kaluar pesë vjet.

Kushtetuta e Republikës Italiane ka parashikuar se, referendumi mund të organizohet edhe për ndryshimin e Kushtetutës.⁵⁷ Sipas nenit 138 të Kushtetutës së Republikës Italiane, ligjet kushtetuese mund t'i nënshtrohen referendumi popullor, brenda tre muajve nga botimi i tyre, me kërkesë të një të pestës së anëtarëve të një nga Dhomave të legjislativit, nga 500,000 zgjedhës, ose nga pesë Këshilla Rajonesh.⁵⁸ Përgjashtimisht, nuk i nënshtrohen referendumi ato ligje kushtetuese që janë miratuar me një shumicë prej dy të tretave të anëtarëve të të dyja Dhomave të legjislativit. Nga ana tjetër, kur një amendim kushtetues i nënshtrohet referendumi, me qëllim që ai të konsiderohet i pranuar duhet të miratohet nga shumica e votave të vlefshme.⁵⁹

Kushtetutbërësi italian ka parashikuar gjithashtu se, krahas referendumeve të përgjithshme, mund të organizohen dhe referendume në nivel rajonal.⁶⁰ Sipas Kushtetutës së Republikës Italiane, çdo rajon ka një statut i cili, në përputhje me Kushtetutën, përcakton formën e qeverisjes dhe parimet themelore për organizimin e rajonit dhe ushtrimin e veprimtarisë së tij, duke rregulluar dhe të drejtën për nismë ligjvënëse dhe nxitjen e referendumeve për ligjet dhe aktet administrative të Rajonit.⁶¹

6.2 Referendumi në Maqedoninë e Veriut

Sipas nenit 2 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut, sovraniteti buron nga qytetarët dhe u takon qytetarëve, të cilët pushtetin e tyre e realizojnë përmes përfaqësuesve të zgjedhur në mënyrë demokratike,

⁵⁵ Ligji i 25 majit 1970, nr. 352, "Regullat mbi referendume të parashikuara nga Kushtetuta dhe mbi iniciativën ligjvënëse qytetare", GZ nr. 147, datë 15.06.1970. Për më shumë shih: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970-05-25:352>.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Kushtetuta e Republikës Italiane, GZ nr. 287, datë 27.12.1947. Për më shumë shih: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27-art76>.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

nëpërmjet referendumit dhe formave të tjera të deklarimit të drejtpërdrejtë. E drejta për shpalljen e referendumit, në përputhje me nenin 68 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut, i takon Kuvendit.

Vendimi për shpalljen e referendumit për çështje të caktuara brenda fushës së kompetencës merret vetëm në qoftë se për të kanë votuar shumica e numrit të përgjithshëm të deputetëve. Në ndryshim nga Kushtetuta jonë, Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut ka parashikuar në mënyrë taksative dhe kushtet që lidhen me vlefshmërinë e referendumit. Më konkretisht, sipas nenit 73 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut, referendumi konsiderohet i miratuar vetëm në qoftë se për të ka votuar shumica e zgjedhësve që kanë votuar, me kushtin që të kenë votuar më shumë se gjyma e numrit të përgjithshëm të zgjedhësve. Përkundrazi, kufiri i kërkuar për vlefshmërinë e referendumit është më i lartë për çështjet që lidhen me ndryshimin e kufijve të Republikës së Maqedonisë së Veriut,⁶² ose për çështjet që lidhen me aderimin ose daljen nga aleanca ose nga bashkësi me shtete të tjera.⁶³ Në këto raste, kushtetutbërësi ka parashikuar si kriter vlefshmërie që, për çështjen e shtruar në referendum të kenë votuar në favor shumica e numrit të përgjithshëm të zgjedhësve.

Në ndryshim nga Kushtetuta jonë, Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut kërkon që, nëse iniciativa referendare do të kërkohet nga populli, numri i zgjedhësve që do ta kërkojnë këtë të jetë të paktën 150,000 zgjedhës. Në çdo rast, sipas pikës 4, të nenit 73 të Kushtetutës, vendimi i miratuar në referendum është i detyrueshëm për t'u zbatuar.

Ndërsa mënyra, procedura për shpalljen dhe zbatimin e referendumit, fillimin e iniciativës qytetare, si dhe çështje të tjera që lidhen me deklarimin e drejtpërdrejtë të qytetarëve, janë rregulluar përmes Ligjit "Për referendum dhe forma të tjera deklarimi të drejtpërdrejtë të qytetarëve".⁶⁴ Sipas këtij ligji, referendume për nga shtrirja gjeografike ndahen në: (i) referendume shtetërore, që shpallen për të gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut; dhe (ii) referendume lokale, që shpallen për territorin e një komune të caktuar, Qytetin e Shkupit dhe komunat në këtë qytet.⁶⁵ Pavarësisht përcaktimit kushtetues mbi fuqinë juridike të referendumeve, ligjvënësi, krahas referendumeve detyruese, ka parashikuar dhe referendume konsultuese. Në përputhje me nenin 18 të ligjit, qytetarët që kanë të drejtë zgjedhore dhe që janë të regjistruar në listën zgjedhore deklarohen "për" ose "kundër" çështjes së shtruar për referendum. Po ashtu, ligjvënësi ka parashikuar se referendumi për të njëjtën çështje nuk mund të përsëritet përpara përfundimit të një afati prej dy vitesh nga dita e referendumit të mbajtur.

Ligjvënësi ka parashikuar se referendumi shtetëror shtrohet për çështje që kanë të bëjnë me: (i) ndërrimin e kufijve të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe me hyrjen ose daljen nga lidhje apo bashkësi me shtete të tjera, që hyn në kategorinë e referendumeve të detyrueshme për t'u organizuar; (ii) ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare; (iii) çështje në kompetencë të Kuvendit, ose që mund të rregullohen me ligj prej tij (referendumi paraprak); (iv) vendime të marra nga Kuvendi apo për rivlerësimin e një ligji të miratuar

⁶² Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, GZ nr. 52, datë 22.11.1991.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ligji "Për referendum dhe forma të tjera deklarimi të drejtpërdrejtë të qytetarëve", GZ nr. 81, datë 26.09.2005.

⁶⁵ Ibid.



(referendum plotësues).⁶⁶ Krahas këtyre parashikimeve, ligjvënësi ka parashikuar dhe kufizime mbi çështjet që nuk mund të parashtrohen për referendum. Më konkretisht, nuk mund të shpallen për referendum çështje që kanë të bëjnë me buxhetin dhe llogarinë përfundimtare të buxhetit, për dhëniet publike, për rezervat shtetërore, për çështjet e zgjedhjeve, emërimeve dhe shkarkimeve, si dhe amnistinë. Po ashtu, janë përjashtuar nga objekti i referendumit edhe çështjet që kanë të bëjnë me mbrojtjen, gjendjen luftarake dhe atë të jashtëzakonshme, si dhe për çështjet mbi të cilat Kuvendi vendos me shumicë votash nga deputetët e pranishëm, kur duhet të ketë shumicë votash nga deputetët e pranishëm që u takojnë bashkësive që nuk janë shumicë në Republikën e Maqedonisë së Veriut.⁶⁷

Pasi të jetë marrë vendimi për shpalljen e referendumit shtetëror, bëhet botimi i shpalljes në Gazetën Zyrtare të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Në çdo rast, referendumi shtetëror nuk mund të zhvillohet jo më herët se 60 ditë nga data e botimit në Gazetën Zyrtare dhe jo më vonë se 90 ditë nga e njëjta datë. Me shpalljen e rezultateve, Kuvendi ka detyrimin që brenda 60 ditëve nga ky moment, të rregullojë çështjen e shtruar për referendum në përputhje me rezultatet e referendumit.

Në përputhje me nenin 36 të Ligjit "Për referendum dhe forma të tjera deklarimi të drejtpërdrejtë të qytetarëve", referendumi në nivel lokal shpallet nga këshilli i komunës, mbi bazën e vendimmarrjes së këtij organi, ose me propozimin e së paku të 20% të zgjedhësve të komunës, për çështje që janë në kompetencë të organeve komunale.⁶⁸

Në të njëjtën mënyrë me referendumin shtetëror, ligjvënësi ka parashikuar se referendumi në nivel lokal mund të jetë referendum paraprak ose referendum plotësues. Përrjashtimisht, referendumi nuk lejohet për çështjet që lidhen me buxhetin dhe llogarinë përfundimtare të buxhetit, për çështjet që lidhen me organizimin e administratës, si dhe për ato çështje për të cilat kërkohet një vendimarrje e shumicës së anëtarëve të këshillit, kur duhet të ketë shumicë votash nga anëtarët e pranishëm që u takojnë bashkësive që nuk janë shumicë në komunë.⁶⁹

Sipas nenit 41 të ligjit, referendimet në nivel lokal llogariten si të marra nëse për to kanë votuar shumica e numrit të përgjithshëm që zgjedhësve që kanë votuar, me kushtin që të ketë votuar më shumë se gjyma nga numri i përgjithshëm i zgjedhësve të regjistruar në komunën ku zbatohet referendumi.⁷⁰ Me shpalljen e rezultateve të tij, këshilli i komunës ka detyrimin, njësoj sikur Kuvendi, që brenda 60 ditësh të rregullojë çështjen e shtruar për referendum sipas rezultatit të këtij të fundit.

⁶⁶ Ligji "Për referendum dhe forma të tjera deklarimi të drejtpërdrejtë të qytetarëve", GZ nr. 81, datë 26.09.2005.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ligji "Për referendum dhe forma të tjera deklarimi të drejtpërdrejtë të qytetarëve", GZ nr. 81, datë 26.09.2005.

⁷⁰ Ibid.



7. GJETJET KRYESORE

- Evoluimi i legjislacioneit mbi referendumin në Shqipërinë post-diktatoriale pasqyron një kalim gradual nga një instrument i sapolindur dhe kryesisht simbolik në fillim të viteve 1990 drejt një mekanizmi më të strukturuar, por ende të kufizuar, nën Kushtetutën e vitit 1998. Fillimisht, Dispozitat Kryesore Kushtetuese të vitit 1991 dhe ligji për referendumin i vitit 1994 theksonin sovranitetin kombëtar përmes referendunit mbi çështje kushtetuese, integritetin territorial dhe problematika madhore, ndërkohë që e drejta e nismës ishte e kufizuar dhe kërkonte miratimin e Kuvendit. Në periudhën pas vitit 1998, Kushtetuta e zgjeroi demokracinë e drejtpërdrejtë duke u dhënë 50.000 qytetarëve të drejtën për të iniciuar referendume për shfuqizimin e ligjeve ose për çështje me rëndësi të veçantë, por njëkohësisht vendosi ndalime për çështje si integriteti territorial, të drejtat e njeriut, buxheti dhe gjendjet e jashtëzakonshme. Megjithatë, mungesa e një ligji të posaçëm për referendumin, dhe mbështetja në dispozita të vjetruara të Kodit Zgjedhor, ka prodhuar paqartësi procedurale dhe ka kufizuar zbatimin praktik të këtij instrumenti.
- Një nga çështjet që meriton vëmendje, në vlerësimin e autorit, është kuorumi i miratimit, i cili kërkon vetëm mbështetjen e një të tretes së zgjedhësve të regjistruar për vlefshmërinë e referendunit, duke i dhënë përparësi miratimit ndaj pjesëmarrjes. Kjo qasje bie ndesh me pragjet më të larta të vendeve krahasuese dhe rrezikon të minojë legjitimitetin demokratik, duke lejuar marrjen e vendimeve të mbështetura nga një pakicë, veçanërisht në një kontekst politik të polarizuar.
- Ometimi legjislativ që ekziston, veçanërisht në lidhje me rregullimet e referendunit për marrëveshjet ndërkombëtare (sipas nenit 123 të Kushtetutës) jo vetëm që çënon hierarkinë e normave, por e bën dispozitën kushtetuese praktikisht të pazbatueshme.
- Në krahasim me sistemin italian të referendunit dhe sistemin maqedonas, legjislacioni shqiptar jo vetëm që paraqitet problematik në drejtim të mos parashikimit të një kuorumi minimal të pjesëmarrjes, por edhe në drejtim të mos njohjes së llojeve të tjera të referendumeve, siç është referendumi konsultativ.
- Për t'u përafëruar me standardet evropiane, Shqipëria duhet të miratojë një ligj të posaçëm për referendumin, duke inkorporuar udhëzimet e Komisionit të Venecias mbi barazinë në financim, parandalimin e abuzimeve dhe kuoromet gjithëpërfshirëse, në mënyrë që referendumi të shndërrohet nga një instrument i nënpërdorur në një shtyllë reale të demokracisë pjesëmarrëse.



8. REKOMANDIME

- Analiza e zhvillimit dhe e gjendjes aktuale të institucionit të referendumit në Shqipëri, e shoqëruar me shqyrtimin krahasues të legjislacioneve të tjera, nxjerr në pah si potencialin e konsiderueshëm ashtu edhe mangësitë e vazhdueshme të regjimit ligjor ekzistues. Për ta shndërruar referendumin nga një mekanizëm kryesisht teorik dhe i nënpërdorur në një instrument efektiv, legjitim dhe të balancuar të demokracisë së drejtpërdrejtë, është e nevojshme që të ndërmerren një sërë reformash ligjore dhe institucionale.
- Kuvendi i Shqipërisë duhet, pa vonesa të mëtejshme, të miratojë një ligj të posaçëm dhe gjithëpërfshirës për referendume, siç parashikohet shprehimisht nga Kushtetuta dhe siç është shtyrë në mënyrë të përsëritur që prej vitit 2008. Ky ligj i veçantë duhet të rregullojë në mënyrë të detajuar të gjitha llojet kushtetuese të referendumit, përfshirë referendumin aktualisht të pazbatuar për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare që delegojnë kompetenca shtetërore (neni 123 i Kushtetutës), dhe të vendosë procedura të qarta, të parashikueshme dhe moderne për nisjen, organizimin, zhvillimin dhe efektet juridike të tyre. Mbështetja e vazhdueshme në dispozita të fragmentuara dhe të vjetruara të Kodit Zgjedhor të vitit 2003 minon sigurinë juridike, dekurajon nismat qytetare dhe bie ndesh me angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë në lidhje me shtetin e së drejtës dhe pjesëmarrjen demokratike efektive.
- Pragu aktual i ulët i vlefshmërisë së rezultateve të referendumit, që kërkon vetëm mbështetjen e një të tretes së zgjedhësve të regjistruar për opsionin fitues, pa asnjë kërkesë minimale për pjesëmarrje, duhet të rishikohet në favor të një modeli më të balancuar, i cili garanton më mirë legjitimitetin e gjerë demokratik. Vendosja e një kuorumi të arsyeshëm pjesëmarrjeje për referendume do të ulte ndjeshëm rrezikun e imponimit të vendimeve nga pakica të vogla, por të mobilizuara, në një mjedis politik të polarizuar, duke ruajtur njëkohësisht aksesueshmërinë e instrumentit në krahasim me pragjet tepër të larta që e bëjnë referendumin praktikisht të perealizueshëm.
- Pengesat procedurale dhe burokratike që aktualisht dekurajojnë nismat e drejtuara nga qytetarët duhet të ulen ndjeshëm. Ndërkohë që pragu ekzistues prej 50.000 nënshkrimesh mund të ruhet, procesi i verifikimit, afatet kohore dhe ndërveprimet institucionale duhet të thjeshtohen, përshejtohen dhe të bëhen më transparente.
- Kuadri ligjor duhet të inkorporojë rregulla të forta dhe të zbatueshme për financimin e fushatave referendare, në përputhje të plotë me Kodin e Praktikës së Mirë për Referendume të Komisionit të Venecias. Këto rregulla duhet të përfshijnë tavane strikte të shpenzimeve, transparencë të plotë të donacioneve, akses të barabartë në mediat publike dhe në financimin publik për të dyja palët, si për mbështetësit, ashtu edhe për kundërshtarët e një alternative, si dhe ndalimin e qartë të keqpërdorimit të burimeve shtetërore për qëllime të fushatës referendare. Sanksione efektive, përfshirë edhe mundësinë e pavlefshmërisë së referendumit në rast shkeljesh të rënda, janë thelbësore për të parandaluar shndërrimin e referendumit në një instrument manipulimi nga elitat apo nga qeveria.
- Miratimi i këtyre rekomandimeve jo vetëm që do ta afronte legjislacionin shqiptar me standardet evropiane të demokracisë, por do të forconte edhe lidhjen reale ndërmjet popullit sovran dhe vendimmarrjes publike, duke garantuar njëkohësisht stabilitetin dhe integritetin e sistemit përfaqësues. Në këtë mënyrë, referendumi mund të evoluojë dhe shndërrohet përfundimisht nga një instrument simbolik në një nga shtyllat themelore të një demokracie të pjekur dhe gjithëpërfshirëse në Shqipëri.



9. BIBLIOGRAFIA

- Butler, D., & Ranney, A., *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C., AEI Press, 1994, ff. 1–2.
- Dorey, P., "David Cameron's Catastrophic Miscalculation: The EU Referendum, Brexit and the UK's 'Culture War'", *Observatoire de la société britannique*, ff. 195–226.
- Dostie, B., & Dupré, R., "'The People's Will': Canadians and the 1898 Referendum on Alcohol Prohibition", *Explorations in Economic History*, Vol. 49, No. 4, 2012, ff. 498–515.
- Gessler, Th., "The 2016 Referendum in Hungary", *East European Quarterly*, Vol. 45, No. 1–2, 2017, ff. 85–97.
- Jones, R. W., & Scully, R., *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff, University of Wales Press / Gwasg Prifysgol Cymru, 2012.
- Luzi, L., *Referendimet në Shqipëri, legjislacioni dhe praktikat krahasuese*, Disertacion për gradën shkencore "Doktor", Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2021, ff. 19–22, 90.
- Makki, F., "Nationalism, State Formation and the Public Sphere: Eritrea 1991–96", *Review of African Political Economy*, Vol. 23, No. 70, 1996, ff. 475–497, doi:10.1080/03056249608704217.
- Musiał-Karg, M., & Lubik-Reczek, N., "Referendum as a Direct Democracy Tool in Successor States of Former Yugoslavia", *Przegląd Politologiczny*, 2022, ff. 49–63.
- Omari, L., & Anastasi, A., *E Drejta Kushtetuese*, Tiranë, Botimet ABC, 2011, f. 290.
- Penadés, A., & Velasco, S., "The Effect of Referendums on Autocratic Survival: Running Alone and Not Finishing Second", *Government and Opposition*, Vol. 59, No. 2, 2024, ff. 405–424.
- Qvortrup, M., "A Tale of Two Referendums: Elite Manipulation or Civic Engagement?", London, The Constitution Society, 2015, f. 9.
- Seeger, S., "From Referendum Euphoria to Referendum Phobia – How EU Member States Framed Their Decision on the Ratification Procedure of the Constitutional Treaty in Comparison to the Treaty of Lisbon", *Hebrew University International Law Research Paper*, No. 05-08, 2008.
- Setälä, M., "Referendum, Agenda-Setting and Models of Democracy", *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 1998, ff. 147–174.
- Venice Commission, *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*, CDL-AD(2005)034, Strasbourg, 2005, ff. 5, 26.
- United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945.
- Ligji nr. 7491, datë 29.04.1991, "Për dispozitat kryesore kushtetuese", *Fletorja Zyrtare* nr. 4, datë 17.07.1991.
- Ligji nr. 7558, datë 09.04.1992, "Për disa ndryshime e plotësime në Ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 'Për dispozitat kryesore kushtetuese'", *Fletorja Zyrtare* nr. 2, datë 20.06.1992.



- Ligji nr. 7866, datë 06.10.1994, "Për referendimet", *Fletorja Zyrtare* nr. 10, datë 07.10.1994.
- Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", *Fletorja Zyrtare* nr. 28, datë 07.12.1998.
- Ligji nr. 8609, datë 08.05.2000, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", *Fletorja Zyrtare* nr. 12, datë 13.05.2000.
- Ligji nr. 9087, datë 19.06.2003, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", *Fletorja Zyrtare* nr. 52, datë 01.07.2003.
- Ligji nr. 10129, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", *Fletorja Zyrtare* nr. 189, datë 29.12.2008.
- Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, Vendimi nr. 25, datë 24.07.2009.
- Kushtetuta e Republikës Italiane, *Gazzetta Ufficiale* nr. 287, datë 27.12.1947.
- Ligji i 25 majit 1970, nr. 352, "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo", *Gazzetta Ufficiale* nr. 147, datë 15.06.1970.
- Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, *Gazeta Zyrtare* nr. 52, datë 22.11.1991.
- Ligji "Për referendum dhe forma të tjera të deklarimit të drejtpërdrejtë të qytetarëve", *Gazeta Zyrtare* nr. 81, datë 26.09.2005.



#QËNDRESË / MIRËQEVERISJE

QENDRESA
QYTETARE



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

www.qeverisja.qq.com.al