

## **V ORGANIZIMI I PUSHTETIT NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË**

### **NOCIONET KRYESORE :**

**Organizimi i pushtetit; ndarja e përpiktë e pushtetit; ndarja fleksibile e pushtetit; bashkimi i pushtetit; pavarësia funksionale; pavarësia organizative; sistemi presidencial; sistemi parlamentar; sistemi i përzier; sistemi kuvendar; prezidencializmi konsullor; prezidencializmi parlamentar; sistemi “ i frenimit dhe i baraspeshës; përgjegjësia solidare; kundërfirmosja; dhe kohabitacioni.**

### **PYETJE:**

1. Ç'është organizimi i pushtetit ?
2. Cilat komponenta janë esenciale për parimin e ndarjes së pushtetit ?
3. Ç'është pavarësia organizative e organeve shtetërore ?
4. Ç'është pavarësia funksionale e organeve shtetërore ?
5. Cili sistem bazohet mbi parimin e ndarjes së rreptë të pushtetit ?
6. Cilat sisteme bazohen mbi parimin e ndarjes fleksibile të pushtetit ?
7. Cili sistem bazohet mbi parimin e bashkimit të pushtetit ?
8. Ku qëndron esenca e sistemit presidencial ?
9. Kush është bartësi i pushtetit ekzekutiv në SHBA ?
10. Cfarë roli ka kabineti në SHBA ?
11. Ç'është prezidencializmi ?
12. Ç'është roli i shefit të shtetit në sistemin parlamentar ?
13. Ç'është përgjegjësia politike solidare e Qeverisë në sistemin parlamentar ?
14. Numëro disa vende në të cilat ekziston sistemi parlamentar !
15. Kush e shpërndan parlamentin dhe me kërkesën e kujt ?
16. Ç'është sistemi i përzier ?
17. Cilat janë ato principe që sistemi i përzier i merr nga sistemi parlamentar, e cilat nga sistemi presidencial ?
18. Numëro disa vende të të cilat ekziston sistemi i përzier ?
19. Ç'është kohabitacioni ?
20. Ç'është sistemi kuvendar ?
21. Në çka konsistojnë shmangiet nga principet e sistemit parlamentar në Zvicër ?
22. Çfarë lloj i organizimit të pushtetit ekziston në Republikën e Maqedonisë ?

## 1. Tipet e sistemeve politike në varësi të organizimit të pushtetit

Me idenë e organizimit të pushtetit nënkuptohen marrëdhëniet të sanksionuara me hierarki. Megjithë atë, gjatë përcaktimit të tipeve të sistemeve politike në varësi të organizimit të pushtetit shtetëror, kryesore janë *marrëdhëniet që ekzistojn ndërmjet organeve qendrore të pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv*, të cilat për dallim nga pushteti gjyqësor, zgjidhen në bazë të principeve politike.

Këto marrëdhënie mund të krijohen në bazë të *parimit të ndarjes së pushtetit* ose në bazë të *parimit të bashkimit të pushtetit*. Nëse një sistem është krijuar në bazë të parimit të ndarjes ose në bazë të parimit të bashkimit të pushtetit, mund të vërtetohet me analizimin e ekzistimit të dy komponenteve esenciale të tyre :

- ( jo ) pavarësia organizative ndërmjet organeve shtetërore ;
- ( jo ) pavarësia funksionale ndërmjet organeve shtetërore .

*Pavarësia organizative* ekziston atëherë kur organet shtetërore nuk dalin nga njëri tjetri, përkatësisht nuk zgjidhen nga njëri tjetri .

*Pavarësia funksionale* ekziston atëherë kur çdo njëri nga këto organe, në realizimin e kompetencave të tyre, është i pavarur dhe ku asnjë organ tjetër, nuk ka të drejtë të përzihet në realizimin e kompetencave të tyre, ku asnjë organ tjetër nuk ka të drejtë t'i anulojë aktet që i ka nxjerrë organi dhe nuk ka të drejtë që të japë udhëzime të detyrueshme për punë.

Kur thuhet se një sistem është bazuar mbi parimin e ndarjes së pushtetit, kjo do të thotë se marrëdhëniet ndërmjet bartësve të pushtetit shtetëror karakterizohen nga pavarësia organizative dhe funksionale. Por, dallimet mund të jenë në shkallën e implementimit të pavarësisë organizative dhe funksionale. Për këto arsye flitet për sisteme të bazuara mbi parimin e ndarjes së rreptë të pushtetit dhe sisteme të bazuara mbi parimin e ndarjes fleksibile të pushtetit.

Në *bazë të parimit të ndarjes së rreptë të pushtetit* është bazuar sistemi presidencial, kurse në bazë të *parimit të ndarjes fleksibile të pushtetit* janë të bazuara sistemi parlamentar dhe sistemi i përzier .

*Mbi parimin e bashkimit të pushtetit* është bazuar sistemi parlamentar .

Për përcaktimin e plotë të karakteristikave të këtyre organeve, duhet pasur parasysh ;

- cili organ, në ç'masë dhe në ç'mënyrë merr pjesë në funksionet shtetërore ;
- ndikimin që pushteti legjislativ bën mbi ekzekutivin ( a merr pjesë pushteti legjislativ në zgjidhjen e organeve të pushtetit ekzekutiv ; a përgjigjet pushteti ekzekutiv para pushtetit legjislativ ; a mund pushteti legjislativ të japë mendimin e vet për çështje të caktuara në kompetencë të pushtetit ekzekutiv ) ;
- ndikimin e ekzekutivit mbi pushtetin legjislativ ( a kanë të drejtë organet e pushtetit ekzekutiv të marrin pjesë në procesin legjislativ nëpërmjet iniciativës

legjislative, nëpërmjet të drejtës së vetos, nëpërmjet shkresave dërguar trupit legjislativ ; pushteti ekzekutiv a mund të nxjerrë akte me fuqi ligjore ; pushteti ekzekutiv a mund të shpërndajë trupin përfaqësues ; pushteti ekzekutiv a mund të thërrasë seanca të jashtëzakonshme të trupit përfaqësues dhe të ndikojë në caktimin e rendit të ditës ).

| Organizimi i pushtetit        |                     |                                 |                  |
|-------------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------|
| Parimi i ndarjes së pushtetit |                     | Parimi i bashkimit të pushtetit |                  |
| ndarja e rreptë               | ndarja fleksibile   |                                 |                  |
| sistemi presidencial          | sistemi parlamentar | sistemi i përzier               | sistemi kuvendor |

### 1.1 Sistemi presidencial

Sistemi presidencial është formë e organizimit të pushtetit i bazuar mbi parimin e ndarjes së rreptë të pushtetit dhe mbi parimin e “frenimit dhe baraspeshës „ ( *checks and balances* ) ndërmjet pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor.

Sistemi presidencial në formën e tij burimor është krijuar dhe ekziston në SHBA . Disa forma të sistemit presidencial ekzistojnë edhe në disa vende në Amerikën e Jugut, kurse disa elemente ekzistojnë në Afrikë dhe në Azi . Realizimi konkret i sistemit varet nga forcat politiko-sociale, kultura politike, ta pranojë vullneti i popullit, ta përmbajë dhe ta zhvillojë atë sistem, sistemi i partive politike, njerëzit autoritativë, sjellja e bartësve të pushtetit shtetëror, shfrytëzimi i autorizimeve, ambienti në jetën politike etj.

Bartësi i pushtet legjislativ në SHBA është *Kongresi*, i përbërë nga dy dhoma ; *Dhoma e përfaqësuesve* dhe *Senati*. Dhoma e përfaqësuese përbëhet nga deputetë të zgjedhur drejtpërdrejt nga qytetarët me mandat prej 2 vjet, ndërsa Senati përbëhet nga 100 senatorë ( 2 nga çdo shtet federal ) të zgjedhur me mandat prej 6 vjet.

Pushteti ekzekutiv në SHBA është monoqefal, që do të thotë të gjitha funksionet e tij janë besuar në dorën e një organi –*Presidentit të SHBA-së* ( nuk ekziston qeveri ) . Sipas shumë autorëve esenca e sistemit presidencial shtrihet në pozicionin e pushtetit ekzekutiv i cili është fiks, joparlamentar dhe monoqefal .

Por, fakti që në SHBA ekziston pushteti ekzekutiv monoqefal nuk duhet të na çojë në përfundimin se presidenti vetë i kryen të gjitha punët që janë në kompetencë të pushtetit ekzekutiv . Në kryerjen e punëve, presidentit i ndihmon *kabineti* i cili paraqet një trup joformal i cili në SHBA përbëhet nga epërorët e dymbëdhjetë departamenteve ( resore administrative ) . Anëtarët e kabinetit i emëron presidenti, pas pëlqimit paraprak nga Senati, por ata përgjigjen vetëm para presidentit. Kabineti nuk vendos në grup dhe në

seancat e tij nuk votohet, vetëm nëse këtë nuk e kërkon presidenti, por ai vendimet i merr pavarësisht nga rezultati i votimeve. Nga anëtarët e kabinetit pritet që ata t'i pranojnë vendimet e presidentit pa bërë publike mospajtimet e tyre. Megjithatë ekzistimi i kabinetit nuk mund ta rrezikojë presidentin në ushtrimin e pushtetit ekzekutiv dhe nuk mund ta shkatërrojë konceptin e pushtetit ekzekutiv monoqefal. Ai nuk paraqet qeveri, përkatësisht kabinet në kuptimin e evropian të fjalës. Ai më shumë i ngjanë një grupi ministrash që janë përreth mbretit ose sulltanit dhe që zbatojnë urdhërat e tij. Ata janë këshilltarë, e jo bashkëpunëtorë të presidentit.

Presidenti, megjithatë, është bartësi dominues i pushtetit ekzekutiv, i cili zgjidhet pavarësisht nga trupi ligjvënës, në rrugë të procedurës së komplikuar. Në çdo njësi federale në SHBA dretpërdrejt nga qytetarët, dhe në bazë të listës së partive politike, zgjidhen aq elektorë sa që nga ajo zgjidhen përfaqësues dhe senatorë në kongres. Këta elektorë pastaj votojnë për presidentin dhe nënpresidentin.

Për këtë arsye flitet për “ legjitimitet të dyfish demokratik ” në sistemin presidencial – edhe presidenti që kontrollon pushtetin ekzekutiv edhe trupi legjislativ janë të zgjedhur nga qytetarët, ata kanë bazë demokratike të njëjtë të legjitimitetit.

Nga ana tjetër, edhe presidenti edhe trupi legjislativ janë të zgjedhur me mandat të caktuar dhe nuk mund të ndikojnë në kohëzgjatjen e mandatit të organit tjetër, pra trupi legjislativ nuk mund “ të votojë për mosbesim “ të presidentit, por edhe presidenti nuk mund ta shpërndajë parlamentin.

Sistemi presidencial, përveç me parimin e ndarjes së rreptë, karakterizohet edhe me ekzistimin e *sistemit të frenimit dhe baraspeshës ndërmjet pushtetit legjislativ dhe atij ekzekutiv ( checks and balances )*. Pushteti ekzekutiv, në ushtrimin e veprimtarive nga fushëveprimi i tij ”ndalon “ pushtetin legjislativ, por edhe e kundërta, që të dy pushtetet kanë autorizime në fusha të caktuara të njëjta, ku kanë pika takuese, me qëllim që të mbahet baraspesha ndërmjet tyre.

- a) Në *frenimin e pushtetit ekzekutiv të pushtetit legjislativ* bien :
- *e drejta e vetos suspendive* që është në duart e presidentit . Çdo propozim ligj i cili do të miratohet nga kongresi, para se të marrë fuqinë ligjore, i dërgohet presidentit për nënshkrim. Presidenti 1) mund, në qoftë se është në pajtim, ta nënshkruajë propozimligjin me ç'rast ai bëhet ligj ; 2) mund ta kthejë për rishqyrtim në dhomën që ka bërë propozimligjin, përderisa nuk është në pajtim me të – kjo është veto suspendive e cila mund të hidhet poshtë në qoftë se propozimligji është miratuar nga dy dhomat e Kongresit me shumicë prej 2/3 ; 3) mund të mos e nënshkruajë dhe mos ta kthejë për rishqyrtim propozimligjin i cili merr fuqinë ligjore me kalimin e 10 ditëve ( pa llogaritur të dielat ) dhe 4) mund të mos e nënshkruajë propozimligjin, por në qoftë se Kongresi shpërndahet, një refuzim i këtill ka karakter të vetos absolute . Për disa autorë rasti i fundit ngjanë sikur presidenti heshturazi ta ketë futur propozimligjin në xhep dhe këtë lloj vetoje e kanë quajtur vetoja e xhepit ( *pocket veto* ). Vetoja paraqet një nga mjetet më domethënëse të ndikimit të presidentit në fushën legjislative. Kjo është shprehja e forcës së

presidentit. Vetoja, siç thotë Vudro Vilson, është “ prerogativi më i madh “ i presidentit në fushën legjislative, por në përdorimin e saj ai procedon jo si pushtet ekzekutiv, por si hallkë e tretë e trupit legjislativ. Vetoja e presidentit nuk ka vetëm karakter negativ – ta pengojë një propozim, por ka edhe efekt pozitiv – nëpërmjet saj presidenti shpreh se çfarë nuk dëshiron, por edhe çfarë dëshiron ( ai e arsyeton veton, duke treguar drejtimin në të cilin dëshiron të bëhen ndryshimet e ligjeve të propozuara ).

- *mesazhet e presidentit për gjendjen e Bashkimit* paraqesin njërën nga mundësitë e ndikimit mbi Kongresin. Kushtetuta e SHBA-ës parasheh se presidenti koh-paskohe duhet t'i raportojë Kongresit për gjendjen e Bashkimit dhe t'i parashtrijë për shqyrtim masa që mendon se janë të domosdoshme dhe gjithëpërfshirëse. Dhe komentit më i ngushtë se kjo dispozitë e detyron presidentin t'i raportojë Kongresit nuk e mohon se ajo, faktikisht, i jep mundësi shefit të ekzekutivit të merr pjesë në krijimin e legjislativit . Përmes tyre presidenti prezanton programin para legjislativit dhe publikut. Presidenti i SHBA-së nuk ka autoriziminkategorik ligjor të iniciativës legjislative, por mesazhet e tij drejtuara Kongresit për “ iniciativën legjislative janë kali i trojes ”
- *Thirrja e seioneve të veçanta të Kongresit.* Presidenti i SHBA-së mund të thërrasë sesione të veçanta të dy dhomave ose cilëndo njërën nga ato ose në raste mospajtimi ndërmjet tyre në kontest të kohës së mbajtjes së mbledhjes, mund ta shtyjë për një kohë që ai konsideron se është e përshtatshme. Presidenti mund të thërrasë mbledhje të veçantë të Kongresit ose një dhomë të tij , por ai nuk mund të paracakttojë rrendin e ditës të asaj mbledhjeje. Sot, kur kongresi mba mbledhje për gjatë gjithë vitit, autorizimi i presidentit për të thirrur sesione të veçanta ka humbur kuptimin.

b) Frenat e pushtetit legjislativ për pushtetin ekzekutiv :

- *Impiçmenti.* Përgjegjësia e presidentit që është e mundur në sistemin presidencial është përgjegjësia penale. Në kushtetutën e SHBA-së është parashikuar mundësia që presidenti të shkarkohet nga detyra sipas procedurës impiçment ( akuzim ). Ky koncept është marrë nga precedentet anglezë dhe u është adaptuar nevojave amerikane : 1) shkarkimi i presidentit nga detyra nuk mund të bëhet për shkaqe politike dhe 2) fajësimi nuk sjell sanksione penale, por vetëm ndërrimin nga detyra dhe diskualifikimin nga ushtrimi dhe gëzimi i çfarëdo lloj pozite të privilegjuar . Fajësimin e bën Dhoma e përfaqësuesve, ndërsa vendos Senati, dhe me të cilin kryeson Kryetari i gjykatës supreme. Presidenti mund të shkarkohet nga detyra, për shkak të tradhëtisë, mitëmarrjes ose krimeve të rënda, me miratim të 2/3 të anëtarëve të pranishëm të Senatit. Në historinë e deritanishme janë akuzuar dy presidentë – Endry Xhonsn në vitin 1868, por për fajësimin e tij mungoi vetëm një votë dhe Bil Klinton në vitin 1999, i cili gjithashtu është liruar nga akuza; përderisa, presidenti Riçard Nikson, nën kërcnimitin e ngritjes së procedurës së impiçmentit, dha dorheqje në vitin 1974.

- *Dhënia e mendimit dhe e pëlqimit nga Senati për emërimet.* Presidenti në bazë të mendimit dhe pëlqimit të Senatit bën emërimin e ambasadorëve, përfaqësuesve të tjerë diplomatikë dhe konsujve, gjyqtarëve të Gjykatës supreme dhe të gjithë nëpunësve të SHBA-së , emërim ky që nuk është parashikuar ndryshe me kushtetutë dhe të cilat do të rregullohen me ligj. Procedura e emërimit zhvillohet në tri faza : presidenti zgjedh emrat që konsideron se duhet emëruar në detyra të caktuara- nominacioni; Senati jep pëlqimin; dhe presidenti bën emërimin formal.
- *Ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare.* Duke u nisur nga principi i frenimit dhe baras peshës, autorizimet që kanë të bëjnë me politikën e jashtme kushtetutbërësit ua kanë kaluar Presidentit dhe Kongresit. Presidenti është i autorizuar, në bazë të mendimit dhe me miratim të Senatit, të lidhë kontrata me kusht që 2/3 e senatorëve të pranishëm të japin pëlqim. Kështu, presidenti negocion dhe lidhë kontrata, por Senati ka të drejtë t'i hedhë poshtë ato, të vendosë amendamente dhe konteste mbi to. Për shkak të problemeve dhe kufizimit të mundshëm në drejtimin e politikës së jashtme, presidentët shpeshherë u ikin lidhjeve të ashtuquajtura marrëveshje ekzekutive ( *executive agreement* ) për lidhjen e së cilës nuk kërkohet pëlqim nga Senati. Në këtë mënyrë presidenti dobëson kontrollin, përkatësisht varësinë nga pushteti legjislativ në drejtimin e politikës së jashtme.

#### *b ) Frenat nga dhe për pushtetin gjyqësor*

Gjykata supreme ushtron pushtetin legjislativ në një mënyrë indirekte dhe shumë të veçantë – në krye të kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjit. Efekti i këtij kontrolli është pazbatueshmëria e ligjit dhe respektimi i vendimeve të Gjykatës supreme. Nisur nga kjo, flitet për efektet e vendimeve të këtilla si për veton absolute. Megjithatë, në rast të paqartësive të dispozitave kushtetuese që i lejojnë Gjykatës supreme ti ketë duart e lira, Kongresi mund me rrugë të amendamenteve kushtetuese të sjellë normë më të qartë dhe të vërtetojë supremacionin e tij në fushën legjislativë. Gjykata supreme mund të shpallë si jokushtetuese edhe disa akte të presidentit. Nga ana tjetër, siç e theksuam, presidenti me pëlqim të Senatit i emëron gjyqtarët e Gjykatës supreme me mandat të përjetshëm.

Në praktikë shpeshherë flitet për prishjen e baraspeshës ndërmjet pushteteve dhe, në këtë aspektë, për sundim të kongresit ose për imperializëm presidencial dhe të ngjashme. Roli i institucioneve politike është ndryshuar në varësi të rrethanave historike dhe të njerëzve që janë gjendur në to. Por, megjithatë, edhe në momente të këtilla kur pushteti legjislativ dhe pushteti ekzekutiv gjenden në duart e përfaqësuesve të partive politike të ndryshme, mekanizmi kushtetues mbi të cilin është bazuar sistemi presidencial nuk e ka vënë në dyshim efikasitetin dhe baraspeshën e sistemit ndërmjet degëve të pushtetit .

Ky system, që në sy të par duket shumë i thjeshtë dhe i lehtë për kopjim, në praktikën e vendeve të tjera shpesh herë deformohet. Sistemi që është deformim i sistemit autentik presidencial quhet *presidencializëm*. Këto deformime i përkasin pikërisht pushtetit

ekzekutiv dhe shfaqen në përforcimin e tij, arrijen e plotë të mbiforcës në të gjithë sistemin, gjithashtu edhe në personalizimin e pushtetit. Presidencializmi është sistem që del nga sistemi presidencial, por që nuk i respekton vlerat mbi të cilat është bazuar ai sistem, përkatësisht ndarjen dhe barazpeshën e pushtetit. Në teori ekziston dallimi i *presidencializmit konsullor*, në të cilin ekziston dominimi i tepruar i pushtetit ekzekutiv ndaj pushteteve të tjera, përkatësisht karakterizohet me pushtetin personal të shefit të shtetit dhe me pjesëmarrjen direkte të ushtrisë në funksionimin e pushtetit shtetëror dhe *presidencializmi parlamentar* që do të thotë dobësim i rolit të parlamentit në dobi të forcimit të pushtetit ekzekutiv i pasqyruar në shefin e shtetit. Deformime të tilla të sistemit presidencial tregojnë që, edhe pse bëhet fjalë për një sistem të tjeshtë të organizimit të pushtetit shtetëror krahasuar me sistemin parlamentar, ai në praktikë vështirë realizohet në formën burimore.

## 1.2. Sistemi parlamentar

Sistemi parlamentar është formë e aorganizimit të pushtetit në të cilin marrëdhëniet ndërmjet organeve të pushtetit shtetëror janë të bazuara mbi parimin e *ndarjes fleksibile të pushtetit*, që shprehet nëpërmjet *barazisë* së organeve shtetërore, nëpërmjet *bashkëpunimit* të organeve të pushtetit legjislativ dhe atij ekzekutiv dhe nëpërmjet ekzistimit të mjeteve për *ndikim* ndërmjet tyre.

Ky sistem është krijuar në Angli, ndërsa konsekuencor në zbatimin e tij vërehet edhe në Japoni edhe në Itali. Sistemi parlamentar gjatë historisë, por edhe sot, praqitet në shumë forma dhe variante në Belgjikë, Holandë, Kanada, Indi, Gjermani dhe në vende të tjera, që detyron disa teoricientë të vërtetojnë se nuk ekziston sistem parlamentar, por ekzistojnë qeveri parlamentare.

Pushteti legjislativ në sistemet parlamentare është në duart e parlamentit që zgjedhet nga zgjedhje direkte.

Pushteti ekzekutiv është *dualist* ( *biqefal* ), në duart e dy organeve : Shefit të shtetit dhe të qeverisë.

*Shefi i shtetit është titullar, ceremonial*, element “ *stabil* “ i pushtetit ekzekutiv në formën monarkike është i trashëguar, kurse në formën republikane është organ i zgjedhur – atë e zgjedhë parlamenti. Shefi i shtetit në sistemet parlamentare është pothuaj se i “ *papushtetshëm* “ dhe ka disa të drejta formale, ceremoniale ushtrimi i të cilave të çonë në rituale.

Njëra nga të drejtat formale të shefit të shtetit në sistemet parlamentare është *të emërojë kryeministrin*. Por, gjatë ushtrimit të këtij funksioni shefi i shtetit duhet kujdesur për vullnetin e shumicës në parlament, për vullnetin e partis që ka shumicën .

Gjithashtu, e drejtë formale e shefit të shtetit në sistemet parlamentare është që *të thërrasë dhe të shpërndajë parlamentin*. E drejta e shefit të shtetit për të thirrë

parlamentin është e karakterit formal dhe simbolik, përderisa e drejta e shefit të shtetit për të shpërndarë parlamentin është e lidhur me kërkesën e kryeministrit.

Shefi i shtetit mund të shpërndaj parlamentin vetëm pas kërkesës së kryeministrit, dhe jo sipas dëshirës së tij. Nga mospasja e autorizimeve faktike, buron edhe papërgjegjësia politike e shefit të shtetit. Asnjë akt juridik që nxjerr shefi i shtetit nuk ka fuqi juridike pa *firminosjen* e kryeministrit ose ministrit kompetent, të cilët me firmën e tyre marrin përgjegjësin politike të akteve të shefit të shtetit politikisht jopërgjegjës. Të gjithë antarët e kabinetit janë ministra, por jo të gjithë ministrat janë anëtarë të kabinetit .

Kabineti patjetër të ketë besimin e parlamentit para të cilit *përgjigjet politikisht*. Mjet kryesor me të cilin parlamenti bën kontrollin mbi qeverinë janë pyetjet e përfaqësuesve drejtuar ministrave. Mjeti më drastik për kontrollin e qeverisë nga ana e parlamentit është votëbesimi i qeverisë. Qeveria në sistemet parlamentare përgjigjet solidarisht. *Përgjegjësia solidare* e qeverisë do të thotë se të gjithë ministrat janë të barabartë dhe bashkërisht përgjegjës për të gjitha vendimet e qeverisë dhe parlamenti nuk mund të kërkojë largimin e një ministri. Në rast të këtillë mosbesimi i treguar ndaj një ministri paraqet mosbesim për të gjithë qeverinë, sipas parimit “ një jashtë , të gjithë jashtë “. Kur parlamenti do të votojë për mosbesim të qeverisë, ajo mund të zgjidh njëri nga dy mundësitë : të japë dorheqje ose të kërkojë shpërndarjen e parlamentit.

Mundësia që *qeveria të kërkojë shpërndarjen e parlamentit* kur ai do të votojë mosbesimin e qeverisë është element esencial me të cilin vendoset barazpesha ndërmjet pushtetit legjislativ dhe pushtetit ekzekutiv në sistemet parlamentare. Por, të drejtën për të kërkuar shpërndarjen e parlamentit, kryeministri shpesh e shfrytëzon edhe kur e gëzon besimin e parlamentit. Ky është rasti kur në momente të caktuara çmohet se rejtingu i qeverisë është i lartë dhe pritet fitore në zgjedhje dhe sigurimi i një mandati të ri.

Përgjegjësia politike e qeverisë dhe mundësia për të kërkuar shpërndarjen e parlamentit janë forma më të rëndësishme në marrëdhëniet e pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv. Megjithatë që ato konsiderohen mjete thelbësore për sigurimin e baraspeshës ndërmjet parlamentit dhe qeverisë, në praktikë vërehet roli i dominimit dhe i mbiforcës së qeverisë, e cila korr sukses në realizimin e tendencës për tu bërë zotërues dhe jo shërbëtor i parlamentit.

### 1.3. Sistemi i përzier

Sistemi i përzier është tip i organizimit të qeverisë në të cilin kombinohen elemente nga sistemi parlamentar dhe presidencial. Nga sistemi presidencial është marrë pozita e përforcuar dhe mënyra e zgjedhjes së shefit të shtetit. Nga sistemi parlamentar është marrë pushteti dualist ekzekutiv, ndarja fleksibile e pushtetit, përgjegjësia politike e qeverisë para parlamentit dhe mundësia që shefi i shtetit me kërkesë të kryeministrit të shpërndajë parlamentin.

Përfaqësues identik i këtij sistemi, që karakterizohet me kombinime të veçanta të principeve të marra nga sistemi parlamentar dhe presidencial, është Franca sot

( Republika e pestë franceze ), që solli sistemin e përzier parlamentar me qëllim që të kapërcejë jostabilitetin qeveritar që ka ekzistuar para saj ( gjatë 12 viteve të kaluara janë zgjedhur jo më pak se 25 qeveri ). Sistemi që ekziston sot në Francë quhet sistem gjysmë presidencial. Ai është sistem në të cilin presidenti i shtetit zgjidhet në mënyrë të drejtëpërdrejtë dhe ka autorizime të veçanta, kështu që në rast të ndonjë krize qeveritare, një segment i pushtetit ekzekutiv do të vazhdojë të funksionojë me efikasitet.

Kjo formë e organizimit shtetëror ekziston edhe në Australi, Island, Portugali dhe në vende të tjera. Tentativë për anticipimin e shënimit të këtij sistemi është bërë nga disa ish-vende socialiste në Evropë, si rezultat i situatave në këto vende ( kriza ekonomike dhe politike, mundësia e fillimit të luftës ose rreziku i luftës ).

Karakteristika më veçuese e sistemit të përzier është vendosja e *shefit të shtetit si institucion themelor i sistemit*. Presidenti francez ka autorizime të veçanta në ushtrimin e detyrës, si dhe të veçanta domethënëse në drejtim të qeverisë dhe parlamentit.

Ai ka të drejtë ta emërojë kryeministrin, me gjithatë, gjatë kësaj “ duart e presidentit nuk janë plotësisht të lira “, ai duhet të bëjë llogari për shumicën parlamentare, për faktin që qeveria është politikisht përgjegjëse para parlamentit.

Presidenti gjithashtu i emëron dhe shkarkon nga detyra anëtarët e qeverisë. Këtë autorizim shefi i shtetit e ushtron pas propozimit të kryeministrit dhe aktin me të cilin i emëron anëtarët e qeverisë e firmos kryeministri.

Autorizime të tjera të presidentit të Republikës janë : e drejta për të nxjerë në referendum projektligje të caktuara, e drejta për të shpërndarë Kuvendin kombëtar dhe e drejta për t'i dërguar mesazhe parlamentit. Këto të drejta i realizon në mënyrë të pavarur, përkatësisht gjatë realizimit të tyre nuk nevojitet kundërfirma, përkatësisht e ministrit kompetent.

Përveç autorizimeve të numëruara, Presidenti i Republikës ushtron edhe disa autorizime të tjera si *autrizimet në fushën e mbrojtjes dhe të marrëdhënieve ndërkombëtare dhe autorizimeve në rrethana të jashtëzakonshme*.

Presidenti i Republikës është komandant i përgjithshëm i forcave të armatosura; ai kryeson me këshillat dhe komitetet më të larta të mbrojtjes popullore, por në realizimin e këtyre autorizimeve nuk është i pavarur. E njëjta ka të bëjë me autorizimet e tij në marrëdhëniet ndërkombëtare. Presidenti i Republikës i përfundon dhe ratifikon kontratat ndërkombëtare dhe njoftohet për të gjitha bisedimet, qëllimi i të cilave është lidhja e ndonjë marrëveshjeje ndërkombëtare që nuk i nënshtrohet ratifikimit.

Përveç autorizimeve, për përcaktimin e rolit të Presidentit të Republikës ndikim ka edhe kohëzgjatja e *mandatit presidencial që zgjat shtatë vjet pa kufizuar të drejtën e rizgjedhjes*, që e bën shefin e shtetit bartës të kontinuitetit dhe stabilitetit shtetëror, si dhe *zgjedhja direkte nga qytetarët* që e bën presidentin juridikisht dhe politikisht jopërgjegjës para pushtetit legjislativ.

Si organ tjetër bartës i pushtetit ekzekutiv në Francë paraqitet *qeveria* e cila “ e përcakton dhe udhëheq me politikën e vendit “. Kjo ndodh në mënyrë që presidenti i Republikës emëron Kryeministrin, ndërsa me propozimin e tij dhe anëtarët e tjerë të qeverisë.

Qeveria mbanë dy lloj takimesh dhe atë : seanca e *Këshillit të ministrave* dhe seanca e *Këshillit të kabinetit*, gjithashtu mbahen edhe seanca ndërministrore. Me seancat e kabinetit kryeson kryeministri, kurse me seancat e Këshillit të ministrave kryeson presidenti i Republikës. Kryeministri, në bazë të autorizimit të caktuar, mund ta zëvendësojë presidentin e Republikës në kryesimin e seancave të Këshillit të ministrave me përcaktimin e rendit të ditës që më parë.

Këshilli i ministrave takohet një herë në javë. Në seancat e tij zakonisht vendoset për çështjet parimore dhe të rëndësishme nga realizimi i politikës. Këto seanca i japin mundësi presidentit të Republikës t’i drejtohet gjithë qeverisë, t’i trajtojë fushat e aktiviteteve të qeverisë për disa probleme të caktuara, ose në rast “ kohabitacioni “ ta shprehë papajtueshmërinë e tij për projekte të caktuara qeveritare. Këshilli i ministrave nuk është vend ku vendoset. Çështjet dhe problemet sot më shumë shqyrtohen në seancat ndërministrore joformale.

Në qoftë se niset nga fakti se presidenti i Republikës ka rol të madh në formimin e qeverisë dhe nga fakti që ai kryeson me seancat e Këshillit të ministrave, shtrohet pyetja cilat janë marrëdhëniet që ekzistojnë ndërmjet këtyre dy organeve të pushtetit ekzekutiv, përkatësisht në ç’nivel është pavarësia e qeverisë në raport me presidentin e Republikës dhe cili është roli i kryeministrit në kuadër të pushtetit ekzekutiv.

Kushtetuta nuk e bën të qartë përkufizimin e marrëdhënieve ndërmjet presidentit të Republikës, qeverisë dhe kryeministrit. Në marrëdhëniet që vendosen ndërmjet tyre është i domosdoshëm *bashkëpunimi* që e bën të mundur funksionimin e qeverisë biqefale ekzekutive. Ky nuk është problem kur presidenti i Republikës dhe qeveria vijnë nga e njëjta parti. Problemi paraqitet kur ato vijnë nga parti të ndryshme politike, kjo mund të ndodhë në rastet kur shefi i shtetit zgjidhet drejtëpërdrejt nga qytetarët, kurse qeveria zgjidhet nga parlamenti dhe duhet ta ketë besimin e tij. Kjo në vete bart dobësinë më të madhe dhe rezikun potencial të sistemit. Por, sistemi francez me sukses i mbijetojë dhe të aftësihet edhe në situata të këtilla, nëpërmjet pajtimit të nevojës nga kohabitacioni. Kohabitacioni në përkthim fjalëpërfjalë do të thotë “ bashkëbanim ” ose koekzistencë, punë e përbashkët e presidentit që rrjedh nga një parti politike dhe e qeverisë që rrjedh nga një parti tjetër ,që ka shumicën në parlament. Në këto situata presidenti për punët e jashtme dhe të ushtrisë është në plan të parë.

Në periudhat e kohabitacionit ( deri tani tre ), sistemi i organizimit të pushtetit në Francë e kaloi edhe provimin më të rëndë. Ky ishte një guxim i madh si për Francezët, ashtu edhe për shumë vende të tjera që u përpoqën ta “ kopjojnë ” vendosjen e atillë të pushtetit ekzekutiv ose të paktën të inspirohen nga ky tip i organizimit të pushtetit.

#### 1.4. Sistemi parlamentar

Sistemi parlamentar është tip i organizimit të pushtetit që bazohet mbi parimin *bashkimi i pushtetit në duart e trupit përfaqësues ( pushteti legjislativ )*. Në sistemin parlamentar, parlamenti është vendosur si organ qendror më i lartë i pushtetit shtetëror që ka rol vendimtar në udhëheqjen e politikës. Asnjë organ tjetër nuk ka të drejtë t'i shfuqizojë aktet e parlamentit, nuk ka të drejtën e vetos së këtyre akteve dhe nuk mund të sjellë akte që do të kenë forcë ligjore të njëjtë me aktet e parlamentit.

Në teori shpesh shmanget domethënia e ekzekutivës në sistemin parlamentar si pushtet ekzekutiv dhe përdoret termi *organe ekzekutive*. Kjo për arsye se ekzekutivi në sistemin parlamentar *varet në mënyrë funksionale dhe organizative nga parlamenti*.

Renditja organizative e organeve ekzekutive në raport me parlamentin do të thotë se ato janë zgjedhur nga parlamenti dhe parlamenti mund t'i shkarkojë ose t'i revokojë gjatë mandatit të tyre. Renditja funksionale e ekzekutivit do të thotë që parlamenti i përcakton fushëveprimet e tij, ka të drejtën e kontrollit mbi veprimtarinë e tij dhe mund të t'i shfuqizojë aktet e tij.

Organet ekzekutive në sistemin parlamentar janë *kolegjiale*.

*Parlamenti nga ana e tij ka pavarësi funksionale dhe organizative.*

Bazat e vendosura të sistemit parlamentar në teori shkaktajnë dilemën nëse ekziston në praktikë në përgjithësi sistem i këtillë ose jo, duke pasur parasysh tendencën e pushtetit ekzekutiv në të gjitha vendet të forcohet në raport me pushtetin legjislativ. Ka autorë që mohojnë të ketë ekzistuar ndonjëherë sistem i këtillë në praktikë, ndërsa të tjerë si sistem parlamentar e quajnë sistemin e organizimit të pushtetit që ekziston sot në Zvicër.

Pushteti ekzekutiv në Zvicër është monoqefal dhe atë e ushtron organi kolektiv – Këshili i bashkuar i cili zgjidhet nga Asambleja e bashkuar. Votimi për anëtarët e Këshillit të bashkuar bëhet i fshehtë në të dyja dhomat e kuvendit dhe atë *veçmas për çdo kandidat*. Për zgjedhje është e domosdoshme shumica absolute.

Anëtarët e këshillit janë në krye të shtatë resorëve administrativë, kurse njëri nga ato për një periudhë prej një viti kryen funksionin president i Konfederatës. Ai kryeson me Këshillin e bashkuar, por në asnjë rastë ai nuk paraqet shëfën e këtij këshilli, por ai është “ i pari në mes të barabartëve ” ( me theksin e barazisë ), përkatësisht statusi i tij është i njëjtë me statusin e anëtarëve të tjerë të këshillit të bashkuar. Ai kryen funksione reprezentuese të përfaqësimit të shtetit brenda dhe jashtë vendit. Atë e emëron Asambleja e bashkuar ( kuvendi ) dhe ai pas kalimit të një viti nuk mund të zgjidhet për president ose nënpresident për vitin e ardhshëm.

Karakteristikat e tjera të sistemit parlamentar që janë prezente në organizimin e pushtetit në Zvicër mund të gjenden në obligimin e Këshillit të bashkuar t'i *mbajë llogari* për veprimtarinë e tij Asamblesë së bashkuar, ti *raportoje* për gjendjen e

Konfederatës dhe t'i *propozojë masa* për të cilat mendon se janë të vlefshme për ritjen e mirqenies, e drejta për të marrë pjesë në procesin e sjelljes së ligjeve dhe të ngjashme.

Sipas Kushtetutës, Asambleja e bashkuar ushtron kontroll të lartë mbi administratën dhe në kompetencën e saj janë ankesat kundër vendimeve të Këshillit të bashkuar që kanë të bëjnë me kontestet administrative por, thelbi i pyetjes për ekzistimin e varësisë funksionale të Këshillit të bashkuar nga Asambleja e bashkuar është se a mund Asambleja të përcaktojë *drejtime të detyrueshme* në veprimtarinë e Këshillit të bashkuar. Sipas rregullores së asamblesë, ajo disponon me të drejtën “ ta thërrasë formalisht Këshillin e bashkuar për të vlerësuar se a duhet të marrë ndonjë masë ” që në të vërtetë Këshilli i bashkuar nuk është i detyrueshëm ta dëgjojë, por asambleja ka të drejtë ti caktojë drejtime të detyrueshme Këshillit të bashkuar kur ato janë me shumicë votash në të njëjtin tekst të pranuar nga të dyja dhomat.

Gjithashtu, Kushtetuta përcakton se Këshilli i bashkuar *mbanë llogari* për veprimtarinë e tij para Asambles së bashkuar në çdo seancë të rregullt.

Këto marrëdhënie tregojnë për varësinë organizative dhe funksionale të Këshillit të bashkuar nga Asambleja e bashkuar.

Por, ajo çka është e rëndësishme dhe paraqet shmangie nga principet e sistemit parlamentar që në rregullimin kushtetues të sistemit Zvicëran është *pamundësia që Asambleja e bashkuar ta revokojë Këshillin e bashkuar, përkatësisht pamundësia për ta shtruar çështjen e votëbesimit*. Përderisa do të zgjidhen për periudhën për katër vjet, anëtarët e Këshillit të bashkuar nuk mund të ndërrohen nga funksioni. Kjo praktikisht do të thotë që Këshilli i bashkuar nuk ka përgjegjësi juridike politike. Asambleja e bashkuar nuk mund ta detyrojë Këshillin e bashkuar të japë dorheqje, as vetë ai nuk mund ta ngre çështjen për votëbesimin e tij. Gjatë mospajtueshmërisë eventuale, Këshilli i bashkuar riaftësohet për kërkesën e asamblesë. Në se Këshilli i bashkuar nuk e bën këtë, asambleja mund ta detyrojë duke mos votuar për buxhetin.

Pamundësia që pushteti ekzekutiv të revokohet gjatë mandatit të tij është karakteristikë kundërthënëse për njërin nga principet e sistemit parlamentar. Por, edhe pse pranohet që Kushtetuta e Zvicrës ngre sistemin parlamentar, me gjithë atë praktika tregon shmangie nga principet kushtetuese, përkatësisht Këshilli i bashkuar luan rol i cili tejkalon atë që me kushtetutë i është dhënë. Kjo do të thotë se Këshilli i bashkuar juridikisht është në shërbim të trupit legjislativ, por në praktikë ai ka të njëjtin pushtet si kabineti anglez, “ kështu që mund të thuhet se ai sa komandon aq edhe dëgjon ”. Këshilli i bashkuar vepron jo vetëm si organ më i lartë ekzekutiv, por realisht edhe si organ ligjvënës në kuptimin material, kurse Asambleja e bashkuar në praktikë, pikë së pari është organ kontrolli që përkufizon veprimtarinë e këshillit dhe veprimtarinë e aparatit administrativ në tërësi, në kuadër të ligjshmërisë së akteve dhe punëve të tij. Kompetenca normative e Këshillit të bashkuar është zgjeruar duke fituar autorizime nga Asambleja e bashkuar të sjellë norma me fuqi ligjore, posaçërisht në periudhat e dy luftërave botërore.

Për arsye të të gjitha karakteristikave të pushtetit ekzekutiv dhe të sistemit politik në tërësi, mund të përfundojmë se Zvicra është shtet me “ origjinalitet të pakontestueshëm ” në organizimin e pushtetit.

## 2. Organizimi i pushtetit në Republikën e Maqedonisë

Zgjedhja e mënyrë në të cilën organizohen institucionet e pushtetit në një shoqëri është njëra nga çështjet më të rëndësishme për vendet në tranzicion. Mënyra në të cilën janë vendosur institucionet e pushtetit shtetëror në Kushtetutën e RM-së e vitit 1991 paraqet diskontinuitet me mënyrën e mëparshme të organizimit të pushtetit shtetëror. Kushtetuta në vlerat kryesore numëron parimin e ndarjes së pushtetit si princip në bazë të cilit do të rregulohen marrëdhëniet ndërmjet organeve të pushtetit shtetëror. Por, ky princip në Kushtetutë dhe në praktikë nuk është zbatuar plotësisht, përkatësisht mund të flitet për ekzistimin e ndarjes fleksibile të pushtetit në RM-së. Pushteti ekzekutiv në vendin tonë ndodhet në duart e Presidentit dhe të Qeverisë. Roli i presidentit të Republikës nuk është pastër i protokollarizuar ( i qëndrueshëm ), ai ka disa funksione të përforcuara, me ç’rast pozita dhe funksioni i presidentit të Republikës patjetër duhet marrë parasysh jo vetëm gjatë shqyrtimit të funksionit të sistemit të pushtetit shtetëror.

Analiza e vendosjes së pushtetit ekzekutiv në RM-së dhe marrëdhëniet e tij me pushtetin legjislativ tregon për ekzistimin e një sistemi në të cilin janë të pranishëm elemente nga sistemi presidencial dhe parlamentar, por edhe recidiva nga sistemi parlamentar i mëparshëm, që shkaktojnë rrezik nga ekzistimi i forcës së paballansuar të organeve të pushtetit shtetëror. Gjatë klasifikimit të sistemit të organizimit të pushtetit në RM-së në grupin e sistemeve të përziera ( në kuptimin më të gjerë ), duhet treguar edhe fakti që ndërmjet vendosjes së pushtetit ekzekutiv në RM-së dhe vendosjes së pushtetit ekzekutiv në Francë, si vend me sistem gjysmë presidencial më identik ( sistemi i përzier në kuptimin më të ngushtë ), ekzistojnë dallime të veçanta.

Aspektet e tipit të organizimit të pushtetit në RM-së do të shqyrtohen në përmjet disa shqyrtimeve të pozitës dhe funksioneve të bartësve të pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv, si dhe marrëdhëniet e tyre reciproke.