

TRANSPARENCA
DHE PJEËMARRJA
E PUBLIKUT NË
PROCESIN LEGJISLATIV

BOTIM I QENDRËS SË STUDIMEVE
PARLAMENTARE ME MBËSHTETJEN E
FONDACIONIT SHOQËRIA E HAPUR SOROS

Përgatiti për botim: Sokol Berberi
Denada Breshanaj

Redaktor: Pandeli Koçi

Arg Grafik & kopertina: Elvira Çiraku

Shtypur në Shtypshkronjën “albPAPER”

Përmbajtja

1. LEGJISLATIVI DHE QYTETARËT	5
2. INFORMIMI I PUBLIKUT DHE TRANSPARENCA GJATË PROCESIT LEGJISLATIV	34
3. SEANCAT DËGJIMORE NË PARLAMENTIN SHQIPTAR... ..	45
4. RREGULLA QË LIDHEN ME TRANSPARENCËN DHE PJESËMARRJEN NË PROCESIN LEGJISLATIV	53

LEGJISLATIVI DHE QYTETARËT

Pjesëmarrja Publike dhe Besimi tek Legjislativi

Përktheu: Denada Breshanaj

Kjo analizë tregon mënyrën se si legjislativi mund të rrisë përfshirjen e qytetarëve dhe besimin e publikut në institucione. Theksi vihet mbi institucionet legjislative, duke adresuar çështje si, transparenca e procesit legjislativ, aksesit në parlament, marrëdhëniet me median, rolet e interesave të organizuara dhe edukatës civile. Kjo analizë mbulon kryesisht aktivitetet publike në parlament.

PSE PJESËMARRJA E PUBLIKUT ËSHTË E RËNDËSISHME NË DEMOKRACI

Një ligjvënës në shtetin e Hauajit, i cili është krenar për iniciativën ligjvënëse të shtetit të tij, për krijimin e një hapsire për hyrjen e publikut në seli, thotë: “Në një demokraci, sa më shumë njerëz të përfshihen aq më shumë rezultate do të ketë” (Koch 1997, 33). Nga përmbajtja e kësaj thënie, mund të kuptohet se ai mendonte së pari në favor të funksionit vendim-marrës të legjislativit. Ai flet për kompleksitetin e çështjeve ligjore dhe se si do të ishin më të mira rezultatet, nëse të gjitha palët janë të përfaqësuara.

Përveç vendim-marrjes, studiuesit / kërkuesit identifikojnë dy funksione të tjera kyç të legjislativit: **rakordimin dhe legjitimimin**. (Copeland and Patterson 1994). Parimi përfshirje - sa më e gjerë - më shumë rezultate, mund të përdoret njësoj në funksionin e rakordimit dhe legjitimitit të legjislativit në një demokraci. Rakordimi midis

qytetarëve dhe qeverisë së tyre është i fortë, kur publiku ka mundësi të mjaftueshme për t'u dëgjuar nga legjislativi. Edhe në vende me legjislativ të dobët të varur nga një ekzekutiv i fortë, parlamentet mund të luajnë një rol të rëndësishëm duke i kushtuar vëmendje shqetësimeve të ndryshme të popullsisë.

Ky rol, i rakordimit të qytetarëve me qeverinë e tyre, është i lidhur ngushtë me konceptin e komplikuar të legjitimitetit. Qytetarët, të cilët e shohin qeverinë e tyre si legjitime, janë më shumë të prirur t'u binden ligjeve, të mbështesin regjimin dhe të përshtaten me këndvështrime të ndryshme. Pjesëmarrja e qytetarëve në procesin legjislativ është e rëndësishme në krijimin e këtij kuptimi të legjitimitetit. Studiuesi i shkencës politike Norman Ornstein komenton mbi rëndësinë e legjitimitetit, kur shkruan rreth Asamblesë Kombëtare të Kenias:

... Fuqia dhe influenca e vërtetë e Asamblesë Kombëtare të Kenias, vjen nëpërmjet ushtrimit të kompetencës së saj informale. Funkzioni më i rëndësishëm informal që ushtron legjislativi, është të sigurojë legjitimitet të veprimeve të qeverisë. Si rrjedhojë, kjo nxit mbështetjen e regjimit nga popullsia. Funkzioni legjitimues është i rëndësishëm dukemarrë parasysh revoltat dhe goditjet e destabilizimit që kanë prekur kombet në rajon. Duke përshtatur realitetet kulturore dhe historike, Asambleja e Kenias lë vend për diskutim brenda sistemit, megjithatë, siguron gjithashtu stabilitet. Si rezultat, publiku ndihet i sigurt për forcën dhe legjitimitetin e sistemit, në të njëjtën kohë ndjen se ka të drejtën të dëgjohej në procesin politik. (Omstein 1992, 7).

Koncepti i legjitimitetit të qeverisjes prezumon që qytetarët kanë njohuri mbi institucionet përfaqësuese të tyre dhe njëfarë niveli mbështetjeje për të. Një studim krahasues i njohurive publike të legjislativit në tri shtete sugjeron:

... Ushtrimi i kontrollit demokratik mbi sistemin legjislativ dhe procesin

ligjberës, nuk mund të bëhet deri sa publiku të ketë një kuptim të mirëfilltë të institucionit legjislativ kombëtar dhe antarësisë së tij. Cilësia e politikës demokratike ulet nëse qytetarët janë të paimformuar mbi legjislativin. (Baker et.al. 1996, 44)

Dy analistë në shkrimet mbi opinionin publik në demokracitë e reja në Europën Lindore argumentojnë, "...legjislativi varet nga mbijetesa dhe funksionimi i tij efektiv mbi një miratim publik. Ky është veçanërisht rasti për legjislativin në regjimet e reja demokratike apo tranzitore." (Mishler dhe Rose 1994, 8).

Diku tjetër, në kuadrin e një demokracie të ngritur, është sugjeruar që, në një shoqëri drejtuar nga autoriteti qeverisës, mbështetja e publikut është shumë e rëndësishme. Nëse legjislativi nuk ka nivelin minimal të mbështetjes së publikut, ligjet nuk do të respektohen; institucioni do të shmanget rregullisht nga autoriteti ekzekutiv, urdhëri i gjykatës, apo iniciativa e votuesve; pak njerëz do të shkonin për votime dhe detyrimet nuk do të respektoheshin. Me pak fjalë, mbështetja e publikut siguron legjitimitet për institucionet. (Kurtz 1991, 1).

Si konkluzion, qëllimi fillestar i këtij studimi është të diskutohen mënyrat me të cilat legjislativi mund të rrisë pjesëmarrjen e publikut në procesin parlamentar. Një ndër arsytet e ndryshme pse kjo ka rëndësi në demokraci, është të promovimi i legjitimitetit të regjimit demokratik. Ky legjitimitet është si rrjedhojë i varur nga njohja që ka publiku dhe mbështetja e pushtetit ligjvënës. Siç do të shihet më poshtë, pjesa më e madhe e gjërave që legjislativi mund të bëjë për të nxitur pjesëmarrjen e publikut, është të nxitë njohjen dhe mbështetjen e institucioneve legjislative. Para se të shohim ç' mund të bëjë legjislativi për të rritur pjesëmarrjen dhe besimin e qytetarëve në procesin legjislativ, është e rëndësishme të kuptojmë dinamikën dhe marrëdhëniet e ndër mjetme të njohjes dhe mbështetjes së legjislativit nga publiku.

REPUTACIONI PUBLIK I PARLAMENTIT

Një analizë krahasuese e opinionit publik në Kanada, Britani, dhe Shtetet e Bashkuara tregoi se qytetarët britanikë dhe kanadezë janë më të informuar rreth parlamenteve të tyre se sa amerikanët. Në një renditje nga 1 në 11, për njohjen e legjislativit kombëtar, kanadezët shënojnë afërsisht 10. Britanikët dhe amerikanët respektivisht shënuan gjashtë dhe tre, në një renditje nga 1 në 10. Strukturat më të thjeshta qeverisëse, mundësitë dhe motivimi më i madh për të marrë informacion politik ishin faktorët kryesorë që shpjeguan pse kanadezët dhe britanikët patën një rezultate më të mira. (Baker et.al.1996).

Nëse parimi ynë - një kuptim i mirfilltë i legjislativit është i rëndësishëm për demokracinë - është i saktë, këto shifra mbi njohjen nga qytetarët të Kongresit të Shteteve të Bashkuara janë shumë të ulta. Nëse gjejmë të dhëna të ngjashme në një demokraci të re, me siguri që do të ndiznim sinjalet e alarmit dhe do të shpejtonim hapat për të promovuar njohjen nga publiku të institucioneve legjislative. Por megjithëkëtë, është e pamundur të specifikosh nivelin e njohjes së legjislativit, gjë që është e nevojshme për ruajtjen e demokracisë në çdo vend. Mjafton të thuhet se shumë pushtete legjislative ka shumë mundësi të vuajnë një nivel të pakënaqshëm të njohjes dhe mirkuptimit të punës së tyre nga publiku. Ata duhet në mënyrë të vazhdueshme të kërkojnë mënyra për t'u siguruar informacion, për të edukuar publikun dhe për të ngritur nivelin e njohjes së institucioneve nga publikut.

Mbështetja publike për legjislativin mund të ndryshojë me strukturat e qeverisjes. Ekziston një aksiomë e politikave amerikane që votuesit mendojnë përgjithësisht shumë për përfaqësuesit e vet të zgjedhur, por pak për legjislativin dhe institucionet. Në sistemin amerikan të ndarjes së pushteteve, anëtarët e vetëm të qarqeve dhe fushatat e përqendruara tek kandidatët, legjislatorët individualë, janë fytyra të njohura, dhe votuesit mund t'i identifikojnë lehtë ata. Legjislativi si institucion, nga ana tjetër, shfaqet pak (pak i dukshëm) dhe mund të fajësohet për çdo apo të gjitha veprimet për të cilat qytetarët nuk janë dakort. Në Norvegji, një

vend me sistem parlamentar, përfaqësim proporcional në lidhje me listën e partive dhe pa traditë shërbimi elektoral midis anëtarëve të parlamentit, rezultoi e kundërta. Votuesit norvegjezë mendojnë shumë për Parlamentin, por ata i mendojnë anëtarët e tyre si të pavëmendshëm ndaj shqetësimeve të tyre dhe që nuk i përgjigjen opinionit publik.

Në Shtetet e Bashkuara, zakonisht, votuesit nuk mendojnë shumë për Kongresin apo legjislativin. Renditjet e aprovimit, të radhitura nga 20 në 40%, janë të përbashkëta midis legjislativëve të shteteve dhe gjatë 1990 si rrallë ndonjëherë, kanë shkuar rreth 50 %. Përveç këtij vlerësimi të ulët të legjislativëve individualë, ka zakonisht mbështetje shumë të shpërndarë për institucionet e legjislativit - një “rezervuar i dëshirave të mira” – që mbajnë demokracinë në këtë vend. (Shaffer 1996)

Të dhënat e opinionit publik rreth parlamentit, në demokracitë e reja, janë të vështira për t'u gjetur. Një testim i bërë vetëm 18 muaj pas krijimit të institucioneve të reja parlamentare në gjashtë vende të Europës Lindore, u gjetën çuditërisht nivele të larta të mbështetjes së legjislativit në të gjitha këto vende. Vetëm një në 20 qytetarë, në këto gjashtë vende, mendonte se parlamenti në vendin e tij do të pezullohej në vitet e ardhëshme. Më shumë se tre të katërtat mund të kundërshtonin pezullimin e parlamentit, nëse do të ndodhte. (Mishler dhe Rose 1994, 11). Autorët për mendin si më poshtë:

...Qytetarët në vende që po paraqesin institucione demokratike në vitet e fundit...kanë zhvilluar mënyrën e të menduarit më shpejtë se sa Gjermanët dhe Austriakët pas vitit 1945. Europiano-Lindorët të cilëve u mungonin institucionet demokratike, mesa duket mësuan t'i vlerësonin ato, ndoshta nga rezultatet e rënda të socializimit nga eksperiencat e tyre të pakëndshme me institucionet jo demokratike të regjimit komunist dhe me admirimin e tyre të gjatë e të pasigurtë për institucionet nga të cilat përfitonin sistemet demokratike të Europës Perëndimore. (Mishler dhe Rose 1994, 13)

Fatkeqësisht, ekzistonin pak të dhëna të krahasueshme për demokracitë e reja në Azi, Afrikë, Amerikën Latine. Një studim vlerësues i USAID-it në Filipine raportoi me të drejtë një mbështetje të madhe të publikut për Kongresin, edhe pse ky është refuzuar nga detyrimi i një kushtetute të re në 1987. (USAID 1995, 12). Evidenca impresionuese nga ana tjetër e botës tregojnë se shumë demokraci të tjera të reja kanë pasur eksperiencë me mbështetje popullore, të njëjta me parlamentet Europiano-Lindore.

Studimi i Mishler dhe Rose mbi opinionin publik në Europën Lindore, përballet me prezumimin se puna e legjislativit vendos legjitimitet në regjimet qeverisëse. Ata nxorën që, raporti rastësor është më i fortë në drejtimin e kundërt: mbështetja e përgjithshme publike për regjimet demokratike çon në një aprovim më të madh të parlamenteve.

Cili është raporti midis njohjes dhe mbështetjes së legjislativit. A e mbështesin më shumë legjislativin njerëzit që kanë njohuri mbi të? Nga studimi i Kanadasë, Britanisë dhe Shteteve të Bashkuara nuk doli ndonjë lidhje domethënëse midis njohjes dhe mbështetjes së legjislativit nga qytetarët. Në Shtetet e Bashkuara njerëzit që janë më të informuar rreth qeverisjes kanë tendencë të mendojnë më pak për legjislativin, ndërkohë që kanadezët e informuar rendisin më pozitivisht parlamentin e tyre. Njohja rreth parlamentit nuk pati ndonjë efekt në opinionin publik në Britani. (Baker et. Al.1994)

Shpjegimet e mundëshme për këto gjetje mbi raportin midis njohjes dhe mbështetjes së legjislativit përfshin dhe ndryshimet në strukturë dhe media. Sistemi amerikan i ndarjes së pushteteve mund të bëjë që Kongresi të duket më pengues apo i ngadalshëm përpara publikut sesa parlamenti kanadez. Frekuenca e kontrollit të palëve të ndara të qeverisë, në vitet 1990, në të dy nivelet, si ai kombëtar dhe ai shtetëror ndoshta ndikojnë në këtë problem. Media e USA ka tendenca të jetë më kritike dhe negative rreth institucioneve qeverisëse sesa korrespondentët e tyre

në Kanada dhe Britani. Në kushte të tilla, nuk mund të jetë e paarësyeshme të pranosh se amerikanët të cilët janë më të vëmendshëm ndaj qeverisjes dhe konsumojnë më shumë informacion nga media janë më të prirur të jenë negativë ndaj performancës së legjislativit. (Baker et. Al.1994)

Një tjetër shpjegim për këto gjetje, (që nuk janë dhënë nga autorët) mund të jetë që për masat dhe ndryshimi më i madh social i Shteteve të Bashkuara i bën çështjet me të cilat ka të bëjë Kongresi më komplekse dhe të vështira se sa ato të parlamentit Britanik dhe Kanadez. Si rezultat, performanca e Kongresit ka më shumë mundësi të mos e kënaqë publikun. Kjo pikë është mbështetur nga të dhënat nga legjislativi amerikan, që tregojnë se legjislativi i profesionalizuar (p.sh. ata që shpenzojnë më shumë kohë në sesione, kanë më shumë staf dhe shpërblehen më mirë) është klasifikuar në nivele të ulta nga publiku. Legjislativët më të profesionalizuar zakonisht janë gjetur në shtete më të mëdha e më të ndryshme. (Squire 1993)

Raporti midis njohjes dhe mbështetjes së institucioneve legjislative është i rëndësishëm për çështjen e ngritjes së demokracisë. Një hipotezë tjetër e rëndësishme mbi çfarë mund të bëjnë legjislativët për të përmirësuar reputacionin e tyre publik, është - sa më shumë informacion (p.sh. njohje), akses dhe pjesëmarrje, do të çojnë në një mbështetje më të madhe për institucionin. Megjithatë, të dhënat nga Shtetet e Bashkuara tregojnë që faktorët strukturorë dhe socialë mund ta pengojnë këtë lidhje të funksionojë.

ÇFARË MUND TË BËJË LEGJISLATIVI

Kur iu drejtua pyetja se çfarë mund të bëjë legjislativi për të përmirësuar reputacionin e tij publik, **ish-kryetari i Senatit të Konektikut** tha: “Gjithmonë ulni taksat dhe shtoni shërbimet.” Përgjigja e tij nuk ishte serioze, por përfshinte një moment të rëndësishëm në të cilin parlamentarët janë të kufizuar në atë çka mund të bëjnë për të rritur besimin e publikut: legjislativët, nga natyra e tyre, shpesh mund të

marrin vendime të vështira mbi çështje të komplikuar që përfshijnë transaksione dhe kompromise, që në mënyrë të pashmangshme nuk kënaqin disa segmente të publikut. (Kurtz 1991)

Megjithatë, ka gjëra që legjislativët mund të bëjnë për të nxitur pjesëmarrjen e qytetarëve dhe mbështetjen e tyre për institucionet legjislative. Ky diskutim do të ndahet në tri pjesë që i korrespondojnë tri mënyrave që publiku mund të mësojë rreth legjislativit: komunikimi direkt, media e lajmeve dhe metoda të tjera indirekte.

KOMUNIKIMI DIREKT

Komunikimet një mënjë dhe një më shumë midis legjislatorëve individualë dhe votuesve të tyre, të përfshirë në një material shoqëruar mbi komunikimin midis legjislatorëve dhe votuesve (Kurtz 1997) janë sigurisht, elemente të rëndësishme të komunikimit direkt midis një legjislativi dhe publikut. Pa dashur të përsërisim të njëjtin diskutim, duhet të kujtojmë që këto komunikime midis legjislatorëve individualë dhe qytetarëve në qarqet e tyre ndihmojnë ligjëbërësit të marrin vendime rreth çështjeve të politikave publike, të sigurojnë mekanizma për zgjidhjen e shqetësimeve të qytetarëve mbi qeverisjen dhe të lejojnë një mjet për shprehjen e opinioneve dhe pikëpamjeve të publikut.

Po kështu, megjithëse është përtej qëllimit të këtij materiali, ne duhet të përmendim gjithashtu se partitë politike dhe fushatat zgjedhore luajnë një rol të rëndësishëm, duke iu dhënë votuesve mundësi për të shprehur preferencat e tyre mbi politikat publike dhe përcaktimin e pozicionit të përfaqësuesve të tyre të zgjedhur.

Në këtë seksion do të përqendrohemi në mekanizma më formale për pjesëmarrjen e publikut në procesin legjislativ, nëpërmjet aksesit publik, seancave dëgjimore dhe informimit publik rreth legjislativit. Jashtë Shteteve të Bashkuara të Amerikës, këto çështje janë grupuar nën subjektin e “transparencës legjislative.” Në kontekstin amerikan ato referohen më shumë si “**ndershmëri**” (**sinqeritet**). Do t’i përdorim

këto dy terma pa i ndryshuar.

Godinat e Legjislativit

Në nivelin më elementar, pjesëmarrja publike në procesin legjislativ kërkon akses në godinën ku legjislativi mblidhet. Në Shtetet e Bashkuara dhe në shumë demokraci të tjera të ngritura, ndërtesa e kapitolit (legjislativit) është një strukturë publike e rëndësishme- një burim i krenarisë kombëtare apo të shtetit – që është pothuajse e hapur ndaj publikut. Qytetarët mund të vizitojnë ambientin e legjislativit vetëm me përjashtim të disa korridoreve private dhe katit të dhomës së mbledhjeve të vetë legjislativit. Një dhomë e parlamentit amerikan ka salla për vizitorët publikë, nga ku qytetarët mund të vëzhgojnë sesionet e legjislativit. Kapitoli kombëtar në Shtetet e Bashkuara dhe godinat e legjislativit në disa shtete kontrollojnë këdo që hyn në ndërtesë, për siguri, pra, këto godina janë plotësisht të hapura.

Ndërkohë që i quajtëm të hapura godinat e Kapitolit në Shtetet e Bashkuara, kjo gjë nuk është e njëjtë në demokracitë e reja nëpër botë. Vendet që kanë kaluar konflikte politike dhe kanë një histori totalitariste mund të pengojnë apo privojnë publikun nga godina e legjislativit, zakonisht për sigurinë apo fshehtësinë e anëtarëve. Një skuadër asistence teknike NCSL në Afrikë vuri re se ndërtesa legjislative e Zambit është vendosur në periferi të Lusakas larg nga qendra e qytetit dhe kërkon që vizitorët të kalojnë nëpër një portë të hekurt (të sikletshme). Në Kenia publiku mblidhet në ambientet e dhomës së legjislativit, por pjesa tjetër e godinës së tij është e mbyllur për publikun. Një hap i rëndësishëm drejt demokracisë së gjerë dhe pjesëmarrjes së publikut, në vende të tilla, mund të jetë që godina e legjislativit të hapet për publikun.

Përveç aksesit të publikut, pjesa më e madhe e kapitoleve në Amerikë kanë qendra informimi për pritjen e qytetarëve, për t’iu përgjigjur pyetjeve të tyre dhe t’i drejtojnë ata atje ku duan të shkojnë. Turet informuese organizohen zakonisht për ata që janë të interesuar të mësojnë rreth historisë së ndërtesës dhe procesit ligjvënës.

Legjislatora e Hauait ka ndërtuar së fundmi një dhomë të re për hyrjen e publikut – një sallon ku dokumentet legjislative, faksi, dhe kompjuterat janë të disponueshme për të ndihmuar qytetarët, të cilët duan të vëzhgojnë e të marrin pjesë në procesin ligjberës. (Koch 32-34)

Legjislatora e Berlinit në Gjermani vuri re rëndësinë e transparencës në një mënyrë simbolike nga projektimi i godinës së legjislativit. Pas ribashkimit, Shtëpia e Përfaqësuesve të Berlinit rimodeloi Shtëpinë e Parlamentit të vjetër Prusian në ish-Berlinin e Lindjes, për t’iu shërbyer si shtëpia e tyre e re. Dhoma e re e legjislativit ka një çati prej xhami të hapur me qiellin, për të simbolizuar rëndësinë e transparencës në demokracinë e sotme gjermane.

Komisionet Legjislative

Në shumë vende komisionet legjislative kryejnë punën fillestare të sigurimit të opinionit ekspert publik mbi çështjet para legjislativit. Për shembull, faqja e internetit të Legjislativit të Dakotës së Veriut përmban këtë ftesë për publikun: “Ju keni të drejtën, siç e kanë të gjithë qytetarët, të dëshmoni para Kuvendit Legjislativ të Dakotës së Veriut mbi çdo projektligj apo rezolutë.” (<http://www.state.nd.us/lr/testify.html>). Kjo dëshmi bëhet para komisioneve legjislative të Parlamentit. Një raport i Institutit Kombëtar Demokratik mbi komisionet, për mend një parlamentar të Malawait, i cili përbën një rast për sigurimin e asistencës teknike nëpërmjet komisioneve legjislative:

...Opinionit i jashtëm duhet të jetë i kërkuar e kështu avantazhet dhe dizavantazhet e një projektligji dhe se si një projektligj mund të prekë kombin apo një sektor të veçantë të popullsisë, do të diskutohet dhe do të marrë në konsideratë nga komiteti dhe parlamenti para se të kalohet. ...Komisionet duhet të mësohen të kontaktojnë me organizatat, ministritë dhe njerëzit të cilët kanë njohuri teknike...” (NDI 1996, 13-14)

Legjislativët amerikanë kanë një përdorim të gjerë të seancave të dëgjimit mbi çdo projektligj, për të siguruar dëshmi publike e teknike. Në fakt, legjislativët e nëntë shteteve kërkojnë një seancë dëgjimi mbi të gjitha projektligjet para legjislativit. Kjo nuk është e përgjithshme në të gjithë botën. Një raport i USAID-it përfshiu këtë vlerësim të përshtypjes së vizitës së një delegacioni parlamentarësh të Nepalit në legjislativin e Shteteve të Bashkuara:

Për disa [legjislatorët e Nepalit që vizituan SHBA], seancat dëgjimore ishin veçori më e pëlqyeshme e legjislativit amerikan. Megjithatë Parlamenti nuk merr informacion nga publiku, rrallë e kërkon atë, për veç zhguesve ekspertë. (USAID 1996c, 9)

Studimi i NDI mbi komisionet legjislative tregon: “Në legjislaturat demokratike të sapongritura, legjislatorët duhet të ndihmojnë aktivisht në krijimin e një [komisioni] sistemi që nxit pjesëmarrjen e publikut.” (NDI 1996, 13)

Seancat e dëgjimit prezumojnë që godinat e kapitolëve kanë hapësirë të përshtatshme për të ulur publikun në mbledhjet e komisioneve. Por nuk është gjithmonë kështu. Në Nepal as gazetarët nuk janë të lejuar në mbledhjet e komisioneve, pasi sallat e mbledhjeve janë shumë të vogla. (USAID 1996c)

Seancat dëgjimore të komisioneve, sipas përkufizimit, janë të hapura për publikun. Ka variante dhe debate themelore rreth zgjerimit ndaj të cilit takimet e tjera të komisioneve duhet të jenë të hapura. Sot në Shtetet e Bashkuara, pothuajse të gjitha takimet e komisioneve në të 51 legjislativët janë të hapura për publikun. Të vetmet përjashtime zakonisht bëhen për çështje individuale private, siç janë vendimet e personelit dhe çështje të sigurisë kombëtare.

Kjo hapje e komisioneve legjislative të Amerikës ka ndodhur vetëm në 25 vitet e fundit. Në pjesën tjetër të botës ajo është disi larg nga standardi. Një studim i viti 1986 zbuloi se 60% e parlamenteve

kombëtare gjithmonë ose zakonisht bënin mbledhje komisionesh të mbyllura (private) dhe vetëm një në katër gjithmonë ose zakonisht bënte mbledhje të hapura (publike). (IPU 1986, 678)

Rasti për takimet e hapura të komisioneve është që publiku të mësojë se çfarë vendimesh janë marrë dhe se si legjislatorët e tyre vendosin mbi atë që është zakonisht niveli më kritik i legjislativit. Slogani i Wilson Woodrow rreth Konfederatës së Kombeve, “marrëveshjet e hapura, të realizuara në mënyrë transparente” kap argumentin në favor të mbledhjeve të hapura të komisioneve legjislative.

Argumenti kundër mbledhjeve të hapura të komisioneve, është që, mund të kufizojnë diskutimet e lira dhe të hapura midis legjislatorëve dhe pa qenë nevoja, kufizojnë aftësinë për të negociuar dhe për të bërë kompromise. Një studim i USAID-it mbi Parlamentin e Nepalit tregon se mbledhjet e mbyllura të komisioneve të tyre mund të duken jo demokratike, por sjellin përfitime, pasi kjo lejon që parlamentarët të diskutojnë çështje të politikave, pa qenë të kufizuar nga pozicionet partiake. (USAID 1996c, 18) Një legjislator amerikan e përmbledh këtë rast: “një proces i mirë legjislativ bëhet pas detyrës të mbyllura.” (Linsky 1986, 42)

Një pjesë e këtij debati mbi transparencën legjislative është artificial, pasi pjesa më e madhe e legjislativëve që kërkojnë mbledhje të hapura të komisioneve gjejnë mënyra informale për të “mbyllur dyert” dhe pjesën tjetër punojnë në fshehtësi. Apo, ato mund të kuptojnë që në shumë çështje, disa pjesëtarë të publikut apo medias e kanë bezdi të marrin pjesë e kështu nuk ka të jashtëm prezentë për të penguar diskutimet.

Mbledhjet e hapura nuk mjaftojnë për të nxitur pjesëmarrjen e publikut, vetëm nëse është bërë një njoftim i përshtatshëm publik. Anëtarë i Parlamentit të Malawit përmendur më sipër thotë:

“... Është e nevojshme të publikohen mbledhjet [e komisioneve] nëpërmjet radios, gazetave, posterave. Lajmërimet që kanë një axhendë të detajuar

duhen publikuar dhe postuar në kohën e duhur, të paktën një ose dy javë para se të zhvillohet mbledhja. (NDI 1996, 13)

Seancat e dëgjimit në kryeqytet dhe mbledhjet e hapura janë në favor vetëm të atyre që jetojnë afër vendit ku zhvillohen takimet apo në favor të atyre që kanë burimet e nevojshme për të udhëtuar edhe në distanca më të gjata. Legjislativët në shumë juridiksione shkojnë një hap më tutje, duke e vendosur komisionin në rrugë të ndërmtjetme. Legjislativi i shtetit në Minesota, Mizuri, Washington dhe Virxhinian e Perëndimit zakonisht zhvillojnë mbledhjet e komisioneve jashtë kryeqytetit për të marrë informacion nga publiku dhe për të familiarizuar legjislatorët me të gjithë vendin. Pasi e çuan shtëpinë e komisioneve të Luisianës në 42 komunitete më 1996, kryetari i parlamentit raportoi disa prej përfitimeve për pjesëmarrjen e publikut dhe imazhin e legjislativit;

...Disa qytetarë nuk kishin pasur asnjëherë mundësinë të mer rrin pjesë në qe verisjen e tyre më parë, për veç zgjedhjeve (anketimeve). Kjo u dha atyre mundësinë të shohin komisionet në veprim. U dha gjithashtu mundësi qytetarëve privatë të shprehin pakënaqësitë e tyre... Qytetarët panë se legjislatorët nuk janë njerëz it për të cilët ata kishin dëgjuar, të cilët mblihdeshin në dhoma të mbushura me tym duhani. Ata panë se ligj bërësit janë njerëz të zakonshëm, po ashtu si ata vetë, me të njëjtat shqetësime. (Legjislativi i Shtetit 1997, 6)

Nga fundi i viteve 1980 Parlamenti i Zimbabues, organizoi një sërë seminaresh provinciale në të gjithë vendin mbi temën e planifikimit rajonal. Duke përfshirë anëtarë të parlamentit, nëpunës civilë dhe organizata joqeveritare në këto seminare, Anëtarët e Parlamentit jo vetëm u ndien më mirë të përgatitur për debatin mbi këtë çështje, por patën gjithashtu mundësi të rëndësishme të ndërvepronin me nëpunësit civilë të ngarkuar me zbatimin e programeve në këtë fushë. (Kabasa 1990)

Teknologjia moderne e informacionit bën të mundur që komisionet

të kenë dëshmi të publikut nga vendet e izoluara, nëpërmjet video/audio-konferencave. Legjislativët në vende gjeografikisht të mëdha, si Nevada, Wyoming dhe Alaska, u sigurojnë rregullisht qytetarëve që jetojnë larg nga kryeqyteti mundësi të dëshmojnë para komisioneve në rrugë satelitore. Të gjithë senatorët e Teksasit kanë mundësi të zhvillojnë videokonferenca në internet ndërmjet qarkut të tyre dhe zyrave të kapitolit, në mënyrë që qytetarët mund të shohin dhe të flasnin me senatorët e tyre në Austin, duke udhëtuar në distancë relativisht të shkurtër për në zyrën e senatorit të qarkut. Ndërkohë që këto lloj teknologjish sot janë të kufizuara në vendet relativisht të pasura, ulja e kostove me kalimin e kohës do t'i bëjë opsione praktike në vende më të varfra në të ardhmen.

Një ide përfundimtare për nxitjen e pjesëmarrjes së publikut në procesin e komisioneve është përfshirja e përfaqësuesve të qytetarëve në komisionet studiuese legjislative. Sipas statutit, komisionet e përkohëshme të Wisconsin duhet të përfshijnë përfaqësuesit e qytetarëve, ashtu si edhe legjislatorët. Në juridiksione të tjera përfaqësuesit e qytetarëve duhet të jenë të përfshirë në komisione të veçanta studimi mbi baza informale (ad hoc).

Informimi Publik

Legjislativët përdorin metoda të ndryshme, për t'i siguruar informacion publikut rreth procesit legjislativ, për të shmangur median dhe për të komunikuar direkt me publikun.

Në një nivel bazë, pjesa më e madhe e legjislativëve prodhojnë një broshurë ku përshkruajnë procesin parlamentar. Ai i botuar nga Parlamenti i Malawit, me mbështetjen e NDI, përshkruan rolin e parlamentit në hartimin e ligjeve, si funksionon procesi i buxhetimit dhe roli i parlamentit në kontrollin e degës ekzekutive. NDI ka financuar gjithashtu publikimin e “*Si bëhen ligjet*” për Parlamentin e Namibisë. Një direktori e anëtarëve të legjislativit që përfshin dhe foto, biografi, informacione mbi stafin dhe kontaktet është, gjithashtu, një burim publik

i rëndësishëm që të gjithë legjislaturat duhet ta sigurojnë.

Pjesa më e madhe e legjislativëve dokumentojnë veprimet e ndërmarra nga legjislativi. Ky dokument mund të jetë një shkrim verbal si në Dokumentin e Kongresit apo Hansard e përditshëm për legjislativët e tipit Westminster, apo mund të jetë një përmbledhje periodike e veprimeve dhe votat e regjistruara si ne pjesën më të madhe të legjislativëve Amerikanë. Disa legjislativë inçizojnë procedimet e tyre, arshivojnë (protokollojnë) inçizimet, por i hedhin ato me shkrim vetëm sipas një kërkesë nga një gjykatë e ligjit. Efiçenca e stafit në prodhimin e dokumenteve mbi procedimet dhe sigurimin e kopjeve të çështjeve të mbetura pezull për mirëson transparencën e legjislativit. Një raport i USAID mbi forcimin e legjislativit në Poloni raporton se stafi i për mirësuar dhe shërbimi kompjuterik “e bën më transparent parlamentin, pasi është më e lehtë për median, grupet e advokacisë dhe publikun të ndjekin procesin legjislativ.” (USAID 1996b, 1) Në Nepal, edhe pse USAID vuri re se “regjistrimet stenografike, vonohen për një kohë të gjatë, kanë një shpërndarje të kufizuar dhe kërkojnë punë për t’u siguruar.” (USAID 1996c, 9)

Llojet e mësipërme të materialeve shpjeguese dhe procesverbalet publike, përgjithësisht, kanë shpërndarje të kufizuar, duke kërkuar shpesh që konsumatorët e informacionit të vinin në kaptol për t’i siguruar ato. Një nivel minimal transparence, kërkon që shënime të tilla t’i shpërndahen medias dhe librarive publike apo qëndrave të tjera publike.

Shumë legjislativë shkojnë përtej broshurave informuese dhe procesverbaleve zyrtare në përpjekje për të siguruar informacion publik më efektiv. Legjislativi i shtetit të Minas Gerais në Brazil ka një program mjaft të sofistikuar për informimin e publikut. Ata botojnë një gazetë të përditshme me përmbledhje të diskutimeve të ditës në legjislativ me fotografi dhe ngjarjet tipike. Ata, gjithashtu, kanë dhe një talk-show televiziv javor, në të cilin intervistohen anëtarë të legjislativit dhe u përgjigjen telefonatave direkte me pyetje nga publiku. Projekti i USAID për forcimin e legjislativit në El Salvador, ka ndihmuar jo vetëm për

prodhimin e një guide për Asamblenë, por, gjithashtu, reklamën televizive dhe radiofonike, artikuj në gazetë dhe libra komikë që shpjegojnë dhe promovojnë procesin legjislativ. (USAID 1996a, 9) Parlamenti i Zimbabues ekspozohet në panairët bujqësore e tregtare nëpër vend. Ekspozimi i tyre përfshin hartat kushtetuese, pamflete mbi rolin dhe historinë e Parlamentit, videokaseta dhe interpelancat e kryeministrit para Parlamentit. (Kabasa 1990)

Shumë legjislative janë përpjekur të rrisin audiencën direkte nëpër mjete radios dhe televizionit. Ata mund të sigurojnë lehtësira për ushqyesit e radiove, që lejon anëtarët të furnizojnë stacionet lokale të radiove me lajme dhe informacione.

Kongresi Amerikan lejon C-SPAN të transmetojë sesionet e tij direkt në televizion. Shtatëmbëdhjetë legjislative sigurojnë të njëjtat sesione raportuese televizive të paedituara. Fatkeqësisht, ka pak të dhëna mbi nivelin e ndjekjes së legjislativit në televizion mbi mendimin e qytetarëve ndaj legjislativit. Një testim i pabotuar amerikan tregon, që audiencia e C-SPAN është më kritike ndaj Kongresit se ajo pjesë që nuk e ndjek atë. (Mann dhe Ornstein 1994, 10) Kjo përforcon një thënie të hershme, që, të paktën në Shtetet e Bashkuara, më shumë njohuri mbi legjislativin nuk sjellin detyrimisht mbështetje e tij.

Një vlerësimi i USAID-it në Poloni tregon gjithashtu reagime negative ndaj debateve televizive të Sejm në fillimin e viteve 1990. (USAID 1996b, 13) Kjo i atribuohet mungesës së kuptimit nga publiku të veprimeve të legjislativave demokratike. Më pas, në raportin e USAID-it u sugjerua, që duhet të ishin shpenzuar më shumë para për të ndihmuar publikun që të kuptonte procesin legjislativ Polak.

Së fundi, shumë legjislativa janë duke gjetur mënyra të reja për të përdorur teknologjinë moderne informative, për t'i dhënë publikut informacion rreth legjislativës. Për shembull, Asambleja Legjislative e Rio Grande do Sul në Brazil mundëson një qendër me ekran kompjuterik, që ndihmon qytetarët të mësojnë rreth legjislativës dhe procesit legjislativ. Aktualisht, kjo është e mundur vetëm në ndërtesën e

legjislativit, por ata kanë në planet e tyre të vendosin kabina me kompjuter në qendra tregtare dhe publike, siç ka bërë legjislatura e Hawaii në Shtetet e Bashkuara. Qytetarët mund të dëgjojnë debatet legjislative, seancat të hapura të komisioneve dhe funksione të tjera qeverisëse të legjislaturës së Washington-it nëpërmjet Real audio-s në internet (www.tvw.org). Legjislatura e Missurit siguron një numër pa pagesë, të cilin qytetarët mund ta marrin, në mënyrë që të dëgjojnë transmetimin e punimeve legjislative.

MARRËDHËNIET ME MEDIAN

Mekanizmi primar nga i cili qytetarët mësojnë në shumë vende është media e lajmeve-shtypit, radio dhe televizioni. Në mënyrë që të analizojmë se si media mbulon legjislatura të ndryshme, duhet të marim parasysh kulturat e ndryshme të mediave në vende të ndryshme. Terreni i ndryshueshëm përfshin nivelin e konkurrencës midis medias, rolin e partive politike, masën e kontrollit të qeverisë dhe formën ekzistuese të raportimit.

Në Shtetet e Bashkuara duket se ka një marrëdhënie paradoksale midis konkurrimit të medias dhe paraqitjes së legjislaturës: sa më pak konkurrencë aq më i madh ekspozimi i legjislaturës. Kjo sepse gazetat në tregun konkurrues janë të detyruara të sigurojnë lajmet që tregu i tyre i kërkimit tregon se publiku do; histori të shkurtra me interes për njerëzit në *Sot në USA* dhe jo analiza politikash publike të detajuara. Gazetat që nuk janë në tregun konkurrues, nga ana tjetër, mund të jenë gazeta tradicionale “gazeta për evidencë” dhe të mbulojnë çështjet e politikave publike që ata mendojnë se janë të rëndësishme. (Kurtz 1991)

Situata amerikane, me një shtyp relativisht të sofistikuar dhe të lirë, nuk mund të gjendet kudo, megjithatë, dhe niveli i konkurrencës midis medias mund të mos jetë gjithnjë një variabël i rëndësishëm. Në El Salvador, ku pronësia e mediave është përqendruar në pak duar, ka pak gazetarë të aftë dhe pak lajme të forta rreth legjislaturës. (USAID 1996a, 7) Në këtë rast, me një shoqëri të paedukuar, pa traditë dhe me

një shtyp të lirë për të interpretuar (komentuar), mungesa e konkurrencës së mediave dekurajon informimin mbi çështjet e politikave publike.

Shtypi i lirë ka një rol të rëndësishëm në edukimin e publikut rreth çështjeve legjislative dhe legjislativi është më i përgjegjshëm. Vlerësimi i USAID-it mbi forcimin e legjislativit në Filipine, gjeti se media e lirë “luan një rol vendimtar dhe të dukshëm që bënte që Kongresi të ishte më i përgjegjshëm”. (USAID 1995, 12) Po kështu, media polake ka akses të pakufizuar në parlament (edhe pse publiku zakonisht është i përjashtuar nga mbledhjet e komisioneve), dhe ata luajnë një “rol të rëndësishëm në sigurimin e transparencës dhe përgjegjshmërisë të procesit legjislativ”. (USAID 1996b, 9)

Në disa vende, partitë politike kontrollojnë disa nga gazetat, në qoftë se nuk munden t'i kontrollojnë të gjitha. Gazetat e kontrolluara nga partitë mund mbulojnë gjerësisht çështje të politikës publike dhe legjislativit, por kjo mund të jetë shumë e njëanëshme. Gazetat e kontrolluara nga partitë e opozitës janë të prirura të godasin qeverinë dhe legjislativin. Gazetat e kontrolluara nga partitë në një shtet me një parti, nga ana tjetër, janë efektivisht njësoj sikur gazetat të kontrollohen nga qeveria.

Kontrolli qeveritar i medias është padyshim i njëanshëm në favor të qeverisë dhe legjislativit. Imazhi i legjislaturës paraqitet mirë nga media, por publiku nuk merr informacione objektive.

Elementi përfundimtar i kulturës mediatike është forma përgjithësuese e raportimit politik. Në Shtetet e Bashkuara, vëzhguesit tregojnë për një ndryshim thelbësor së fundmi për mënyrën se si është paraqitur Kongresi. Nga një analizë të paraqitjes në shtyp të Kongresit që nga Lufta e Dytë Botërore, rezulton që, skepticizmi rreth Kongresit ka qenë gjithnjë një karakteristikë e raportimit politik Amerikan. Por, në vitet e fundit,

...skepticizmi tipik për Kongresin është zëvendësuar në një masë të madhe me një cinizëm të papranueshëm, që ka prirje të destabilizojë bazat e qeverisë përfaqësuese. Raportimi i fundit i Kongresit, edhe nga organizatat

më prestigjioze të lajmeve, ndihet që ka nota sensacionalizmi skandaloz. Theksi mbi skandalet dhe konfliktet e vogla përforcon stereotipet më të këqija të legjislatorëve të pandershëm, përtacë dhe besimi i plotë i përhapur në një masë të gjerë i publikut që korupsioni dhe sjellja e keqe është përhapur në Kapitol. (Rozell 1994, 59)

Ne nuk dimë shumë rreth kësaj çështjeje në një këndvështrim krahasues. Analizat krahasuese të opinionit publik për parlamentin në Britani, Kanada dhe USA tregojnë që raportimi në Kanada i kushton më shumë vëmendje politikave dhe qeverisjes dhe është më pak i orientuar mbi karakteret se sa raportimi amerikan. Sponsorizimi i pjesshëm i shtetit të medias dhe një traditë e shërbimit publik gazetaresk në Britani dhe Kanada mund të ketë ndaluar zhvillimin në këto vende të gazetarisë “goditëse” të praktikuar në Shtetet e Bashkuara. (Baker et.al.1996)

Përmirësimi i Marrëdhënieve me Median

Në një konferencë të parlamentarëve, Kryetari i Dhomës së Përfaqësuesve në Virxhinian e Perëndimit mbledh ankesat e çdo legjislatori rreth paraqitjes së legjislativit nga media.

Ne kemi dy probleme. Njëri është që shumë gjëra i bëjmë mirë, por askush nuk e di këtë ose nuk është dakort me këtë. Dhe tjetri, që bëjmë shumë të tjera jo siç duhet, dhe të gjithë e dinë e na fajësojnë ne për këtë.

A mund të bëhet ndonjë gjë për të përmirësuar raportin midis shtypit dhe parlamentit? Në vendet me media të kontrolluar nga partitë apo qeveria, ka pak mundësi që të ndryshohet kultura e mediave. Por në vendet me një shtyp relativisht të lirë, donatorët mund të bëjnë përpjekje për të forcuar këtë marrëdhënie;

- *Trajnime për gazetarët.* Qendra e Studimeve dhe Asistencës Legjislative (CEAL) në Universitetin Ndërkombëtar të Kilit dhe

Floridas ka dhënë me sukses programe trajnimi për reporterët në Amerikën Latine mbi procesin legjislativ dhe mbi mënyrën se si duhet të raportohet legjislativi. (SUNY 1997, 3) Nëntëmbëdhjetë legjislatura Amerikane japin sesione udhëzuese për median. Në këto sesione marrin pjesë drejtuesit legjislativë si dhe reporterët e vjetër ekspertë. (NCSL 1993, 3-4)

- *Takime frekvente midis legjislatorëve dhe medias.* Takimet e rregullta formale me shtypin, siç është konferenca e përjavshme e shtypit, çdo të hënë mbasdite, që mbahet nga pjesa më e madhe e drejtuesve në Minesota, mund të për mirësojnë komunikimin. (NCSL 1993, 3) CEAL në Kil dhe Poder Ciudadano në Argentinë kanë sponsorizuar mbledhje të rregullta, jo formale, pa procesverbal, për të ndihmuar gazetarët dhe legjislatorët që të kuptohen më mirë me njëri tjetrin. (SUNY 1997, 3) Shumë drejtues legjislativë Amerikanë, gjithashtu, bëjnë takime me bordet editoriale të shumë gazetave për të diskutuar çështjet aktuale shtetërore.
- *Informacioni.* Shpërndarja e informacionit për median, ashtu siç u përshkrua në seksionin e informacionit publik më sipër, është shumë e rëndësishme. Shembuj të informacioneve veçanërisht për median, përfshijnë publikimin e një buletini ekonomik – legjislativ i CEAL-it (SUNY 1997, 3) dhe raportin vjetor të Arizonës që prek çështje të ndryshme dhe meret rregullisht në pyetje nga media. (NCSL 1993, 4)
- *Transparenca.* Të gjitha idetë për komunikim të drejtpërdrejtë ndërmjet publikut dhe legjislativit në një mënyrë të hapur dhe transparente të përshkruar më lart, janë gjithashtu të rëndësishme për median.

Së fundi, edhe pse është në një masë të madhe përtej kontrollit të tyre, legjislativët mund të nxisin kontrollin vullnetar, hapjen dhe pavarësinë e medias. Një agjenci e fuqishme shtypi mund të ndihmojë të trajnojë, akreditojë dhe kontrollojë reporterë. Minesota ka një këshill lajmesh në

të gjithë vendin, i përbërë nga gazetarë, qytetarë dhe gjyqtarë të Gjykatës së Lartë, tek të cilët mund të ankohen të gjithë ata që ndihen të keqtrajtuar nga media. Ky panel heton ankimet dhe jep raporte mbi median e lajmeve. (NCSL 1985)

Mënyra me të cilën reporterët paraqesin legjislativin ka një impakt për imazhin publik të institucionit dhe pjesëmarrjen qytetare në aktivitetet e tij. Një analist amerikan thekson rendësinë e një media të përgjegjshme dhe të rezervuar:

Reporterët dhe edituesit mund të bëjnë vullnetarisht një punë më të mirë për edukimin e publikut mbi Kongresin dhe qeverinë përfaqësuese. Nëse ata janë të motivuar nga çështja mbi impaktin e nxitjes së pesimizmit të publikut përkundrejt institucionit apo nga kënaqësia profesionale në raportimin faktik, drejtësinë dhe balancimin, gazetarët mund t'i shërbejnë mesazhet publikut, duke mbuluar degën e legjislativit në një mënyrë që u përshatet pjesës më të madhe të institucioneve përfaqësuese të qeverisë shtë

METODAT INDIREKTE

Si rrjedhojë e komunikimit direkt dhe marrëdhënieve me median, ka disa mënyra të tjera që legjislatura mund të ndër marrë për të për mirësuar imazhin publik apo për të rritur pjesëmarrjen e qytetarëve.

Performanca Legjislative

Një nga mjetet më të rëndësishme, edhe pse shpesh e pavënë re, për përmirësimin e reputacionit publik të legjislativit, është performanca efektive. Legjislaturat që lëvizin shpejt dhe me efikasitet, për t'u kthyer përgjigje në kohën e duhur problemeve të politikave publike, do të jenë gjithnjë më shumë të mbështetura se sa ato që vonojnë.

Korrektesia në legjislativ është një element i rëndësishëm për perceptimin e këtij institucioni nga publiku. Një ministër në Zelandën e Re, duke folur mbi lidhjen ndërmjet parlamentit dhe publikut në një

konferencë ndërkombëtare, tha, “dhoma e asamblesë është elementi më i dukshëm i parlamentit, dhe ndodh që shumë shpesh ne të gabojmë. Nëse dukemi keq, nuk është faji i medias por yni.” Kontrolli i zyrtarëve ka një rol të rëndësishëm për t’u siguruar që rregullat legjislative kërkojnë korrektësi dhe që këto rregulla janë të detyrueshme.

Etika

“Sjellja jo etike, qoftë e vërtetë apo e supozuar, e anëtarëve të stafit, ul besimin e publikut në legjislativ dhe tek të gjithë legjislatorët,” thotë një raport i NCSL-së mbi forcimin e legjislativit. (NCSL 1994, 10) Kjo është veçanërisht e vërtetë në demokracitë e reja ku tradita e marrjes së dhuratave, nepotizmit dhe ligjënia për përfitim personal mund të jetë e vështirë të eliminohet në një periudhë të shkurtër kohe. Të gjithë legjislatorat duhet të krijojnë kode etike për zyrtarët publikë dhe ligje për konfliktin e interesave dhe deklaratimet publike që u përshtaten kulturës dhe rrethanave në vendet e tyre. Legjislatorët dhe stafi duhet të trajnohen rreth ligjeve etike, dhe ata duhet të nxiten për të arritur standardet më të larta etike dhe jo vetëm të njihen me ligjin. (NCSL ‘94, 11)

Një diskutim në detaje mbi strategjitë anti-korrupsion dhe ligjet e etikës legjislative është përtej qëllimit të këtij studimi. Biblioteka ligjore e Kongresit ka publikuar së fundmi një analizë krahasuese mjaft të vlefshme mbi ligjet e etikës legjislative në 34 shtete. Raporti përfshin kufizimin mbi dhuratat e legjislatorëve, të ardhurat e jashtme, interesat dhe deklaratimet financiare dhe kufizimet e shërbimit të punësimit post-legjislativ. Përgjithësisht, duket se ndalimet dhe kufizimet në Shtetet e Bashkuara janë më të ashpra se në të gjitha vendet e tjera. (Biblioteka Ligjore e Kongresit 1997). Shumë legjislatura të Shteteve të Bashkuara kanë më shumë ligje etike kufizuese se sa Kongresi. Këto ligje shtetërore më ekstremet shpesh kanë kaluar pas skandaleve të publikuara në një masë të gjerë në të gjithë shtetin. (Rosenthal 1996)

Demokracia Direkte

Forma kryesore e pjesëmarrjes së publikut në procesin legjislativ është demokracia direkte nëpërmjet referendumeve (plebishitet). Referendumet apo plebishitet ndodhin kur një legjislaturë (apo, ekzekutivi, në disa raste) jep për publikun një referencë që ai të votojë. Kjo metodë që lejon njerëzit të përcaktojnë direkt fatin e tyre, ka funksionuar mirë në shumë vende. Australia dhe Zvicra kanë përdorur veçanërisht referendumet në një masë të gjerë. Në Zvicër qytetarët mund të kërkojnë referendum mbi vlerësimet të bëra nga legjislativi, duke siguruar një numër të duhur firmash. Referendumi ka qenë veçanërisht i dobishëm në zgjidhjen e çështjeve kushtetuese. (Cronin 1989, 160-163)

Nisma e drejtpërdrejtë që ndërmarrin qytetarët për të nisur një vlerësim, për të shmangur procesin legjislativ dhe kryerjen e votimit publik, është më pak i përdorur nëpër botë. Afërsisht gjysma e shteteve të Amerikës kanë të drejtë të nisin legjislacionin direkt. Ekziston një kërkesë e fortë nga ana e publikut për të ndërmarrë nismë të drejtpërdrejtë, si një mjet i sigurtë për të kaluar ligjet që ata duan. Kritika në këtë pikë, qëndron në faktin se përdorimi i tepërt i nismës së drejtpërdrejtë mund të rezultojë në vlerësime komplekse, që votuesit nuk i kuptojnë. Vlerësimet e inicuar mund të jenë pak teknike, dhe ato nuk janë subjekt i seancave të hapura dhe procesit të komenteve që shpesh çon në sistemimin e pikëpamjeve të ndryshme, nëpërmjet negocimit dhe kompromiseve brenda legjislativit.

Kritikat më të ashpra të demokracisë direkte e quajnë atë një kërcënim të demokracisë parlamentare dhe qeverisë përfaqësuese. Mbështetësit e saj, nga ana tjetër, argumentojnë që përdorimi i kujdesshëm i këtyre metodave, si në Australi dhe Zvicër, “mund të ndihmojnë në strukturimin më shumë se sa në shkatërrimin e një sistemi parlamentar.” (Croin 1989, 162)

Edukimi Civil

Edukimi civil është një strategji e rëndësishme për forcimin e

pjesëmarrjes dhe besimit në procesin legjislativ. Metodën e demokracisë direkte të përshkruara më sipër janë të gjitha forma të edukimit civil. Edukimi më afatgjatë civil, fillon në moshën të reja në shkollë. Gjëja më e rëndësishme që legjislativët mund të bëjnë për të nxitur edukimin civil, është të kërkojnë që ai të jetë pjesë e programit shkollor, të sigurojnë fonde për tekste dhe materiale programesh dhe të sigurojnë mësues të trajnuar e me njohuri.

Legjislativët në vende të ndryshme kanë zhvilluar programe të reja për të ndihmuar mësimdhënien rreth procesit legjislativ. Asambleja legjislative në Mines Gerais në Brazil ka prodhuar një sërë librash me legjenda dhe lojra nga autorë të njohur fëmijësh, për të shpjeguar demokracinë përfaqësuese në vendin e tyre. Një projekt i financuar nga USAID në El Salvador ka publikuar libra komikë për fëmijë të shkollës fillore. (USAID 1996a, 9) Legjislativi në Pensilvani ka hartuar një lojë bazuar në procesin legjislativ dhe e jep atë pa pagesë për shkollat. (NCSL 1993).

Qendra për Edukimin Civil në Shtetet e Bashkuara, me fonde nga Kongresi sponsorizon një konkurs kombëtar për studentët e shkollave të mesme mbi Kushtetutën. Një program shoqëruar, *Ne Njerëzit....Projekti i Qytetarëve*, synon shkollat e mesme dhe është hartuar për të përfshirë studentët në ushtrimet për zgjidhjen e problemeve të komunitetit. Programi për Projektin e Qytetarëve është përkthyer në gjuhët spanjolle, boshnjake dhe çeke dhe është përdorur me sukses në vende që flasin këto gjuhë. (Qendra për Edukimin Civil 1996).

Për të luftuar paragjykimet ndaj mësimdhënies rreth qeverisë kombëtare dhe injorimit të rolit të shtetit dhe qeverisjes vendore, Legjislativi i Minesotës dhe Konferenca Kombëtare e Legjislativëve ka publikuar manuale për shkollat e mesme që shpjegojnë procesin legjislativ. (Neal 1996) Instituti i Qeverisë në Universitetin e Xhorxhias siguron buletine, materiale programesh dhe seminare trajnuese për mësuesit mbi qeverinë e Xhorxhias. (Kurtz 1991)

Interesat e Organizuara

Grupet e interesave të organizuara mund të luajnë një rol të rëndësishëm në komunikimin ndërmjet publikut dhe parlamentit. Bizneset, agjensitë tregtare, sindikatat dhe organizatat jofitimprurëse, shpesh duke marrë referenca nga jashtë Shteteve të Bashkuara, si OJQ (organizata joqeveritare) mund të kombinojnë interesat dhe të sjellin shqetësimet e shumë njerëzve përpara një asambleje përfaqësuese. Këto organizata mund të sigurojnë rekomandime ekspertësh për legjislativin mbi mënyrën se si ligjet e propozuara do të prekin interesat e tyre.

Në vlerësimin e Projektit të Forcimit të Legjislativit në një sërë vendesh, USAID raportoi së fundmi mbi marrëdhënien ndërmjet OJQ-ve dhe parlamentit. Në Filipine, ku OJQ-të janë lejuar me kushtetutë të marrin pjesë në çështjet publike, ato janë shumë aktive me Kongresin. Projektet e financuara nga USAID, që nxisin rolin e OJQ-ve në zhvillimin e komunitetit dhe shpërndarjen e shërbimeve, për mirësojnë menaxhimin e tyre të brendshëm, kanë kontribuar në mënyrë indirekte në forcimin e pjesëmarrjes së publikut në procesin legjislativ. (USAID 1995).

Në Nepal, nga ana tjetër, USAID vuri re se “OJQ-të...dukeshin të pasigurta në lidhje me procesin legjislativ dhe me mënyrën se si ato organizoheshin në këtë process.” (USAID 1996, 9). Dhe në El Salvador kishte ndër veprim të kufizuar ndërmjet legjislativit dhe OJQ-ve “sepse grupet e veçanta të interesit dhe përfaqësuesit nuk e shohin akoma si funksionale.” (USAID 1996a, 6)

Fjalët si “lobim” apo “lobues” kanë nuanca negative në shumë kultura. USAID gjeti se lobimi nuk ishte pranuar në Poloni si i ligjshëm, për shkak të së shkuarës komuniste në të cilën përfaqësimi i interesave të organizuara shihej si mjet i kapitalizmit. (USAID 1996, 9) Një grup i NCSL, duke punuar me stafin legjislativ brazilian, mësoi se pengesa më e vështirë kulturore për t’u kapërcyer ishte të shpjegohej se si “lobimi” mund të ketë një kuptim pozitiv duke përfshirë informimin, ekspertizën dhe përfaqësimin e interesave legjislative më shumë sesa një imazh negativ të korrupsionit dhe influencës së paligjshme.

Një pjesë e madhe e diskutimeve të hapjes së legjislativit për publikun, transparencën dhe kodet e etikës, kanë të bëjnë me rolin e legjislativit në krijimin e një klime në të cilën OJQ-të komunikojnë efektivisht me legjislativin. Në përgjigje të ndërveprimit të zbehtë ndërmjet OJQ-ve dhe parlamentit në Poloni, USAID ndihmoi në ngritjen e rregullave bazë për praktikën etike dhe të pranueshme të lobimit. (USAID 1996)

KONKLUZIONE

Si mund të ndihmojnë donatorët dhe organizatat mbështetëse?

Nuk ka ndonjë ndryshim të madh në mënyrën se si donatorët apo organizatat mund të ndihmojnë në forcimin e pjesëmarrjes së publikut në procesin legjislativ dhe strategjitë për për mirësimin e ndërveprimit ndërmjet legjislatorëve individualë dhe votuesve të tyre që përshkruhen në studimin shoqëruar mbi marrëdhëniet legjislator/votues. Falë studimeve të vlerësimit të impaktit të USAID, ky studim është shpërndarë nëpërmjet shembujve se si është dhënë mbështetje për promovimin e transparencës dhe pjesëmarrjes së publikut. Pa përsëritur diskutimet e mësipërme, po japim disa komente që vijnë nga shembujt e përmendur më sipër.

Trajnimi dhe edukimi janë mjetet më efektive për forcimin e legjislativit në fushën e pjesëmarrjes së publikut. Për arsye të fokusimit institucional të këtij diskutimi mbi pjesëmarrjen qytetare në procesin legjislativ, trajnimin dhe edukimin në këtë fushë duhet t'ë përqëndrohemi tek drejtuesit kyçë të legjislativit dhe stafit drejtues, të cilët janë përgjegjës për funksionimin e gjerë të legjislativit. Udhëtimet studimore në vende me legjislatura demokratike të ngritura, mund të jenë veçanërisht efektive në promovimin e gjërave të ndryshme, si hyrja në ndërtesa, informimi publik dhe seancat e degjimit, sepse këto aspekte të transparencës kanë tendencë të reklamohen kur njerëzit i shohin në veprim.

Asistenca teknike mund t'i drejtohet gjithashtu disa drejtuesve dhe

stafit kyç të legjislativit. Duke prezumuar që atmosfera në të cilën një legjislativ do të hapë procesin e tij, ekziston, stafi ekspert legjislativ nga demokracitë e ngritura me përgjegjësinë e informimit publik mund të sigurojnë rekomandime dhe mbështetje mjaft efektive brenda vendit, në një periudhë të shkurtër kohe.

Gjithashtu, për mendëm institucionet mbështetëse legjislative brenda vendit apo institutet e politikave publike, si CEAL në Kil dhe Poder Ciudadano në Argentinë. NDI ka staf bazë permanent amerikan në vendet ku punon. Këto funksione mbështetëse në vazhdimësi kanë avantazhe të dukshme në sigurimin e besueshmërisë, forcimin e marrëdhënieve personale me drejtuesit dhe stafin kryesor dhe në aftësinë për të vlerësuar nevojat legjislative për një periudhë të gjerë kohore. I vetmi dizavantazh që ka kjo lloj metode është se stafi në detyrë mund të mos ketë aftësitë e nevojshme të mbështetës forcimin e legjislativit në fusha specifike. Kombinimi ideal është të ketë staf brenda vendit dhe gjithashtu të ketë burime për të sjellë ekspertë dhe praktikues që e njohin çështjen nga demokracitë e ngritura, për periudha të shkurtra kohore. Ky është një model që NDI e ka përdorur me sukses.

Eksperienca e NCSL-së, si në SHBA, ashtu dhe jashtë saj është që vështrimi nga afër siguron trajnimin më efektiv. Legjislatorët në vende të tjera duan të mësojnë nga zyrtarët e zgjedhur. Stafi legjislativ, nga ana tjetër, tregon respekt ndaj vizitës së zyrtarëve të zgjedhur por ata me të vërtetë duan të dëgjojnë privatisht nga anëtarët e stafit se “si funksionojnë gjërat në të vërtetë”. Me fjalë të tjera, struktura e grupeve të trajnimeve dhe asistencës teknike duhet të përshtatet me audiencën së cilës i drejtohet.

Meqenëse edukimi civil zakonisht është më shumë një funksion indirekt i legjislativit, mbështetja më efektive në këtë fushë mund të sigurohet nëpërmjet granteve dhe mbështetjes së përgjithshme së universiteteve apo OJQ-ve që shkruajnë libra dhe programe apo trajnojnë mësues. Asistenca teknike në fushën e edukimit civil mund të vijë nga OJQ-të të SHBA-së, si p.sh. Qendra e Edukimit Civil. Përkthimi i materialeve të programeve ndërkombëtare, si “*Ne njerëzit....Projekti i*

Qytetarëve” mund të sigurojë një burim të vlefshëm për trajnimin e të rinjve në vendet ku mungon tradita e zgjidhjes së problemeve të shoqërisë civile dhe komunitetit.

Një Listë për Pjesëmarrjen e Publikut

Tabela e mëposhtme jep një test ndaj të cilit pjesëmarrja publike në procesin legjislativ mund të vlerësohet në çdo vend. Pak, nëse ka ndonjë, legjislatura në botë arrijnë të gjitha këto standarde vendosur më poshtë në këtë tabelë, edhe pse Kongresi Amerikan, Parlamenti Britanik dhe shumë legjislative të shteteve amerikane, në mënyrë të dukshme Minesota dhe Xhorxhia, i afrohen.

Kushtet që nxisin Pjesëmarrjen dhe Besimin e Publikut në Procesin Legjislativ

1. Godinat dhe hollët e legjislativit janë të hapura dhe mikpritëse për publikun.
2. Mbledhjet e komisioneve janë të hapura për publikun me lajmërimet përkatëse të kohës dhe axhendës së mbledhjeve.
3. Raportet e mbledhjeve të komisioneve dhe sesionet plenare janë të disponueshme për publikun dhe të shpërndara në biblioteka dhe me shërbime që sigurojnë informacion për publikun.
4. Komisionet kërkojnë me ngulm kontributin e publikut, nëpërmjet mjeteve të tilla si mbledhjet e hapura brenda dhe jashtë godinës dhe duke përdorur teknologjinë e konferencave në distancë (si video konferencat).
5. Legjislativi publikon informacionin kryesor rreth procesit legjislativ dhe ia shpërndan atë publikut, medias, bibliotekave.
6. Sesionet legjislative mund të shfaqen të paedituara në televizion, të dëgjohen në radio apo të ndiqen nëpërmjet internetit.
7. Liria e shtypit garantohet dhe zbatohet nga kushtetuta.
8. Legjislativi dhe shoqëria në përgjithësi inkurajon kontrollin vullnetar të medias, hapjen dhe pavarësinë.

9. Gazetarët kanë aksesin e duhur në legjislativ, ata pajisen me informacionet e duhura dhe trajnohen e edukohen rreth procesit legjislativ.
10. Legjislativi i përgjigjet problemeve të publikut me metodën e duhur dhe vepron në mënyrë korrekte.
11. Legjislativi ka një kod etike dhe legjislatorët janë të trajnuar se si të arrijnë standartet më të larta të sjelljes etike.
12. Legjislatura mbështet edukimin civil në shkolla dhe siguron materiale për një seri kursesh për të ndihmuar fëmijët të mësojnë rreth procesit legjislativ.
13. Legjislativi dhe OJF-të, të dyja kanë rregulla bazë të praktikave lobuese etike dhe të pranueshme dhe u binden atyre.

Duke ndërmarrë të gjitha hapat e mësipërm nuk do të garantojë me asnjë mjet që legjislativi do të duket mirë për sytë e publikut. Me siguri, shembuj se si reagimi i publikut ndaj transmetimit të debateve të Sejm të paraqitur më sipër dhe të dhënat nga SHBA që tregojnë se njohuritë më të gjera mbi legjislativin do të thotë mirënjohje më e ulët për institucionin, tregon problem të mundshëm të informimit dhe pjesëmarrjes më të gjerë të publikut.

Por nëse ka një mbështetje bazë të dëshirës së mirë ndaj legjislativit, këto pasoja të mundshme negative të hapjes së procesit legjislativ nuk janë të papranueshme. Një tjetër mënyrë e vendosjes së saj është se nuk ka transaksione për rritjen e pjesëmarrjes së publikut në procesin legjislativ në nivelin institucional. Forcimi i përfshirjes së qytetarëve në parlament është një synim i dëshirueshëm demokratik. Ai për mirëson cilësinë e vendimmarrjes legjislative, lidh qytetarët me qeverinë e tyre dhe siguron legjitimitet për institucionet demokratike.

INFORMIMI I PUBLIKUT DHE TRANSPARENCA GJATË PROCESIT LEGJISLATIV

Nga Sokol Berberi

I. HYRJE

E drejta e informimit dhe transparenca marrin kuptime dhe vlera të ndryshme në kontekste të ndryshme. Për organet ligjvënëse ato marrin një rëndësi të veçantë. Transparenca siguron që përfaqësuesit e zgjedhur të jenë në kontakt me publikun dhe të përgjigjen përpara tij. Që zgjedhësit të bëjnë vlerësime dhe të zgjedhin nga veprimet politike të ndërmarra nga përfaqësuesit e tyre, organet e zgjedhura duhet të zhvillojnë punime të hapura dhe të informojnë zgjedhësit gjatë procesit vendimarrës. Në qoftë se publiku nuk mund të vëzhgojë se si përfaqësuesit e tyre e përdorin mandatin për të cilin ata janë zgjedhur, atëherë ushtrimi i zgjedhjes elektorale bëhet pa kuptim.

Një rol të rëndësish për ta mbajtur në kontakt publikun me praktikën legjislative luajnë media dhe organizatat joqeveritare. Shoqëria civile është një faktor shumë i rëndësishëm në këtë drejtim. Në atë vend ku kultura politike lejon, komponentët e ndryshëm të shoqërisë civile mund të kontribuojnë në shpërndarjen dhe kuptimin e informacionit, por përgjegjësia e fundit për një publik të mirinformuar rëndon tek autoritetet zyrtare, të cilat e kanë për detyrë të krijojnë një kuadër ligjor, procedural dhe administrativ në këtë drejtim.

E drejta e informimit është njohur gjerësisht si një element i rëndësishëm i të drejtave të njeriut dhe është e garantuar nga traktatet ndërkombëtare në këtë fushë. Transparenca legjislative, megjithatë, nuk është e mbuluar

mirë nga standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Mund të thuhet se dokumenti më i rëndësishëm për transparencën ka dalë nga angazhimi politik i OSBE-së në vitin 1990 në takimin e Kopenhagenit mbi dimensionin njerëzor. Në vitin 1991 në Dokumentin e Moskës, OSBE-ja angazhohet për një proces legjislativ të hapur në mënyrë të qartë duke parashikuar që “legjislacioni do të hartohet dhe miratohet” si rezultat i një procesi të hapur që reflekton vullnetin e njerëzve, si drejt përsëdrejti ashtu edhe nëpërmjet përfaqësuesve të tyre të zgjedhur”.

Më poshtë, paraqitet një tablo mbi transparencën në procesin legjislativ me një karakter informues dhe krahasues. Në fillim do të paraqiten garancitë kushtetuese mbi të drejtën e informimit dhe transparencën, të cilat përbëjnë themelin juridik mbi të cilin duhet të institucionalizohet transparenca në procesin legjislativ, duke përfshirë atë në ekzekutiv dhe atë në legjislativ. Përsa i përket ekzekutivit do të përqëndrohemi në mundësitë institucionale për njohjen me projektligjet si dhe për bërjen publike të tyre. Në vazhdim, lidhur me transparencën parlamentare, do të paraqiten në pesë drejtime kryesore zhvillimi i seancave të hapura, publikimi i procesverbaleve parlamentare, njohja me projektligjet, regjistrimi i votimeve dhe transparenca në komisione. Çdonjëri nga këto drejtime është i rëndësishëm për të siguruar transparencën në parlament dhe, ajo që është më e rëndësishme, informimin e publikut mbi procesin legjislativ.

II. GARANCITË KUSHTETUESE

Në Kushtetutë, në kreun për liritë dhe të drejtat vetjake, në nenin 23 deklarohej se “*E drejta e informimit është e garantuar. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.*” Këto të drejta dhe liri mund të kufizohen me ligj në rastet që përbëjnë “masa të nevojshme në një shoqëri demokratike në interes të sigurimit kombëtar, të integritetit

territorial, për mbrojtjen e sigurisë dhe të rendit publik, për parandalimin e krimeve, për mbrojtjen e shëndetit dhe të moralit, të reputacionit dhe të drejtave të të tjerëve, për parandalimin e dhënies së informacionit të marrë në konfidencë, si dhe për të garantuar autoritetin dhe paanësinë e pushtetit gjyqësor”. Respektimi i të drejtave dhe lirive të njeriut, të njohura në Kushtetutë, në instancë të fundit duhet të garantohet nga Gjykata Kushtetuese. E drejta e informimit, deri më sot, nuk është bërë objekt shqyrtimi dhe vendimi në këtë Gjykatë.

Në kushtetutat e disa vendeve i është dhënë një rëndësi më e veçantë të drejtës për informim dhe transparencë. Kështu në kushtetutën Suedeze përcaktohet në mënyrë të qartë detyrimi i organeve shtetërore për t’i krijuar mundësi publikut për t’u njohur me dokumentat zyrtare, procedurën për realizimin e kësaj të drejte si dhe rastet e veçanta kur ajo mund të kufizohet. Një detyrim i tillë për organet shtetërore parashikohet edhe në kushtetutën Hollandeze.

Parimi i zhvillimit të mbledhjeve të hapura të Kuvendit është i njohur nga Kushtetuta, në nenin 79. Në raste të veçanta Kuvendi mund të vendosë që një mbledhje të zhvillohet me dyer të mbyllura kur kërkohet nga Presidenti i Republikës, Kryeministri ose nga një e pesta e deputetëve dhe për këtë vendosin shumica e të gjithë deputetëve. Rregullim më të hollësishëm ky parim gjen në rregulloren e Kuvendit, e cila do të trajtohet më poshtë.

Detyrimi për botimin e ligjeve në Fletoren Zyrtare përcaktohet në nenin 84 të Kushtetutes. Për aktet e ekzekutivit (të Këshillit të Ministrave dhe të Ministrave), detyrimi për botim në Fletoren Zyrtare është vetëm për ato me karakter normativ.

Një element të ri që ka sjellë Kushtetuta në këtë drejtim është dhe detyrimi për botimin e marrëveshjeve ndërkombëtare që ratifikohen me ligj.

III. TRANSPARENCA NË PROCESIN E HARTIMIT DHE SHQYRTIMIT TË PROJEKTLIGJEVE NË EKZEKUTIV

Në përgjithësi mund të themi se procesi i hartimit dhe miratimit të projektligjeve në ekzekutiv, ne dallim nga ai në Kuvend, është i mbyllur. Kjo është një karakteristikë do të thoshim e organeve kolegjiale jo të zgjedhura (neni 9 i ligjit 8480 “Per funksionimin e organeve kolegjiale te administratës shtetërore dhe enteve publike”).

Këshilli i Ministrave e mbështet funksionimin e tij në ligjin nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” dhe Rregullores së nxjerrë në zbatim të këtij ligji, të miratuar me vendimin nr.584, datë 28.08.2003. Në këtë Rregullore përcaktohet se pas çdo mbledhjeje të Këshillit të Ministrave përgatitet njoftimi për shtyp nga zyra e shtypit dhe informacionit pranë Këshillit të Ministrave, në bashkëpunim me Sekretarin e Përgjithshëm, dhe i dërgohet masmedias. Ky njoftim përmban projektet e shqyrtuara e të miratuara nga Këshilli i Ministrave dhe një përmbledhje të përmbajtjes së tyre. Vlerësimet, debatet dhe raportimet perfundimtare te mbledhjeve te Këshillit të Ministrave janë konfidenciale. Sekretari i Përgjithshëm i KM ngarkohet për marrjen e masave për botimin e të gjitha akteve normative të KM në organet botuese përkatëse, brenda një kohe sa më të shkurtër.

Nga sa paraqitëm më sipër mund të shtrojmë disa pyetje që lidhen me çështjen që ne po trajtojmë: A duhet të bëhen publike projektligjet që nuk janë miratuar në KM por janë në shqyrtim e sipër në strukturat ekzekutive nën varësinë e KM? A do të konsiderohej një projektligj i pamiruar ende në KM një dokument zyrtar dhe në një rast të tillë, në përputhje me ligjin “Për të drejtën e informimit mbi dokumentat zyrtare”, çdo person do të kishte të drejtë për t’u njohur me të si dhe për të marrë një kopje të këtij dokumenti? Nuk ka rregulla që e ndalojnë bërjen publike të projektligjeve ose projektakteve normative në përgjithësi. Këto janë disa probleme, te cilat mund të përbëjnë objekt diskutimi dhe do të varen nga fryma dhe përqsaja e qeverisë ndaj transparencës dhe përfshirjes së grupeve të interesit dhe

shoqërisë civile në përgjithësi, gjatë procesit vendimmarrës.

Krijimi dhe organizimi nëpërmjet një ligji të veçantë të Qendrës së Botimeve Zyrtare pranë Ministrisë së Drejtësisë përbën një arritje të rëndësishme në drejtim të bërjes së njohur të akteve normative si dhe akteve të tjera të parashikuara sipas ligjit.

IV. ZHVILLIMI I SEANCAVE PLENARE TË HAPURA

Seancat plenare të Kuvendit zhvillohen të hapura, me përjashtim të rasteve kur Kuvendi vendos ndryshe sipas parashikimit në Kushtetutë. Rregullorja e Kuvendit përcakton se për shqyrtimin e buxhetit ose për projektligje financiare nuk mund të kërkohet bërja e seancës me dyer të mbyllura. Në përgjithësi, në rregulloret e parlamenteve në Europë përcaktohen rastet kur mund të zhvillohet një seancë me dyer të mbyllura dhe ato janë të kufizuara, siç mund të ishte p.sh. rasti i sigurimit kombëtar. Ka dhe rregullore, siç është ajo e Çekisë, që përcakton dhe rastet kur nuk mund të bëhet seancë me dyer të mbyllura, siç janë ato gjatë shqyrtimit të buxhetit ose ligjeve të tjera financiare. Kur vendoset që seanca të zhvillohet me dyer të mbyllura, procesverbalet, diskutimet dhe regjistrimet radiotelevizive të këtyre mbledhjeve administrohen sipas rregullave të sekretit shtetëror. Vendimet që merren shpallen publikisht. Në praktikën parlamentare, nga viti 1991 dhe në vazhdim, kemi vetëm dy raste të zhvillimit të seancave me dyer të mbyllura, gjatë legjislaturës së 15-të.

Persona nga publiku mund të marrin pjesë në seancat e Kuvendit. Këta persona më parë pajisen me një fletë-hyrje dhe duhet të qëndrojnë në galeri, vend i përcaktuar për publikun. Kapaciteti i galerisë është për 240 persona. 66 vende janë të rezervuara në llozha për personalitetet e larta shtetërore dhe për trupin diplomatik. Praktikisht persona të ndryshëm nga publiku i marrin ftesat nëpërmjet deputetëve ose grupeve parlamentare. Mendoj se një procedurë më e thjeshtë duhet të vendoset për t'i krijuar mundësinë çdo personi për të realizuar dëshirën e tij për të asistuar në seancat plenare të Kuvendit. Një model do të ishte ai i

Budestagut në Gjermani. Personat nga publiku që dëshirojnë të asistojnë në mbledhjet e Budestagut paraqiten më parë në zyrën e vizitorëve e cila bën programimin ose i regjistron ata për vendet që janë të disponueshme në momentin e mbërritjes.

Për përfaqësuesit e medias, shtetërore apo të pavarur, nuk ka ndonjë pengesë për të ndjekur mbledhjet e Kuvendit. Krijohet një listë me emrat e gazetarëve që kanë të drejtë të hyjnë në galeri në godinën e Kuvendit mbi bazën e kërkesave të bëra në mënyrë paraprake. Në galeri nuk ka vende të veçanta për përfaqësuesit e medias të ndara nga ato të publikut, ndërsa për gazetarët e RTSH dhe për aparaturat teknike janë caktuar dy llozha.

Transmetimi i mbledhjeve të Kuvendit nga RTSH është parashikuar në Rregullore. Miratimi i programit politik dhe përbërjes së Këshillit të Ministrave, seancat e pyetjeve, seancat e përjavshme e pyetje-përgjigjeve, interpelancave dhe mocionve, si dhe raportet e komisioneve hetimore, për vetë rëndësinë që paraqesin, jepen të plota në televizionin publik shtetëror. Për raste të tjera, me kërkesë të Konferencës së Kryetarëve të Kuvendit, televizioni publik shtetëror, transmeton në orët e shikimit më të shumtë edhe seanca të tjera plenare, për të cilat Konferenca e Kryetarëve ka vlerësuar dhe ka përcaktuar në kalendarin e punimeve të Kuvendit, për transmetimin e tyre të plotë (neni 108 i Rregullores).

Këshilli Drejtues i RTSH ka nxjere një vendim të rëndësishëm “Mbi kriteret e transmetimit në Radio dhe Televizion të punimeve të Kuvendit Popullor”. Në këtë vendim përcaktohet se në edicionet informative në Radio e Televizion duhet të jepen rregullisht lajme të shkurtra për rendin e ditës të seancës si dhe për debatet dhe vendimet përkatëse, duke dhënë brenda të njëjtës temë opinione alternative. Vendosja e një rubrike të posaçme “Sot në Kuvendin Popullor” jashtë edicionit të lajmeve parashikohet në pikën 2 të këtij vendimi. Në këtë rubrikë do të jepet kronikë e hollësishme për punimet e ditës, opinione sinkron të përfaqësuesve të grupeve parlamentare, të partive të pozitës

dhe të opozitës, në kohëzgjatje të barabarta. Kjo rubrikë ende nuk është vënë në jetë.

V. PUBLIKIMI I PROCESVERBALEVE DHE DOKUMENTAVE PARLAMENTARE

Në seancë plenare mbahen procesverbale të përmbledhura, si dhe bëhet regjistrimi i plotë i tyre. Çdokush ka të drejtë të njihet me përmbajtjen e procesverbalet të Kuvendit para botimit. Procesverbalet publikohen në faqen e internetit të Kuvendit (neni 54 i Rregullores).

Botimi i debateve parlamentare për vitet 1920 -1939 është një përvojë dhe traditë shumë pozitive mbi të cilën duhet të mbështetemi. Të kundërtën mund të themi për periudhën gjatë sistemit komunist. Siç, dihet para vitit 1991, ose më saktë para pluralizmit, Kuvendi mblidhej dy herë në vit dhe punimet vazhdonin 1-2 ditë. Edhe atëhere ato çka thuheshin në Kuvendin Popullor (për debate as që mund të bëhej fjalë) regjistroheshin dhe mandej zbardheshin dhe mbeteshin pronë vetëm e Kuvendit ose e Arkivit të Shtetit. Pra as që mund të bëhet fjalë, jo vetëm për publikim por as edhe për t'ju vënë në dispozicion medias të asaj kohe.

Procesverbalet e seancave plenare publikohen pothuajse në të gjitha vendet perëndimore brenda një dite nga dita e seancës. Në Gjermani nuk botohen në mënyrë zyrtare deri në fund të vitit, megjithatë procesverbale jozyrtare janë të disponueshme për median brenda ditës. Në Kanada, Francë, Suedi, Mbretërinë e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara, procesverbalet stenografike publikohen një ditë mbas seancës plenare, ndërsa në Finlandë, Hollandë dhe Norvegji ato botohen mbas më pak se një jave. Në Austri botimi mund të zgjatet në disa javë, por procesverbalet stenografike jozyrtare janë të disponueshme për median mbas një dite. Në shumicën e vendeve perëndimore mundësitë e barabarta njohjeje parashikohen për publikun e gjerë dhe median. Në Europën Qëndrore dhe Lindore, procesverbalet stenografike publikohen zyrtarisht në shtete si Bullgari, Çeki, Hungari, Lituani, Poloni,

Rumani dhe Sllovaki. Këto procesverbale botohen një ditë mbas seancës në Poloni dhe brenda disa ditëve në Hungari. Media dhe persona nga publiku kanë mundësi të njihen me procesverbalet stenografike disa orë mbas seancës në të gjitha këto vende. Mendoj se përvoja e mirë e vendeve Europiane, por edhe e jona e kohës së paraçlirimit duhet të shfrytëzohet për rifillimin e botimeve të bisedimeve parlamentare.

Në Rregulloren e Kuvendit parashikohet nxjerrja e një buletini të Kuvendit. Ky buletin filloi të publikohej nga janari i vitit 1998. Në këtë buletin paraqitet një informacion mbi programin e punimeve të Kuvendit dhe kalendarin javor, mbi seancat plenare dhe mbledhjet e komisioneve si dhe për aktivitete të tjera parlamentare. Ky buletin i vihej në dispozicion edhe medias.

Kompjuterizimi i të dhënave dhe marrja e informacionit nëpërmjet rrjetit elektronik mendoj se duhet të shihet me prioritet pasi ka shumë avantazhe. Parlamenti shqiptar, nga fillimi i vitit 1999, është bërë anëtar në një projekt të quajtur "Rrjeti Global i Informimit Ligjor" (Global Legal Information Network, GLIN). Ky projekt është një bazë të dhënash informuese ligjore, ndërkombëtare, e cila përmban ligje dhe akte ndërligjore të shteteve në Amerikë, Europë, Afrikë dhe Azi. Shtetet që marrin pjesë në projektin GLIN transmetojnë në format elektronik ligjet dhe aktet ndërligjore të tyre, në gjuhën zyrtare, sipas një standardi të GLIN-it, me një abstrakt në anglisht, në Librarianë Ligjore të Kongresit, e cila e hedh në bazën e të dhënave. Në këtë mënyrë, shtetet që marrin pjesë në GLIN, gëzojnë të drejtën e hyrjes elektronike në rrjet dhe njohjes e konsultimit, nëpërmjet internetit, me legjislacionin e shteteve të tjera pjesëmarrëse.

VI. NJOHJA ME PROJEKTLIGJET

Projektligjet që depozitohen në Kuvend, nga Kryetari i bëhen të njohura dhe i shpërndahen deputetëve sipas komisioneve parlamentare përkatëse. Kopje të projektligjeve u vihen në dispozicion edhe përfaqësuesve të medias, si dhe personave të tjerë të interesuar me

kërkesën e tyre. Ky shërbim kryhet nëpërmjet zyrës së shtypit. Krijimi i mundësisë për median e publikun për t' u njohur në mënyrë paraprake me projektligjet përbën një kusht të domosdoshëm dhe të rëndësishëm për pjesëmarrjen e tyre në mënyrë aktive dhe efektive në procesin e shqyrtimi miratimit të projektligjeve në Kuvend.

VII. REGJISTRIMI I VOTIMEVE

Në Rregulloren e Kuvendit parashikohen dy lloj votimesh: 1- votim i hapur; 2-votim i fshehtë. Për çështjet që kanë të bëjnë me ligjet financiare, me bilancin si dhe me vendime të tjera që sjellin pasoja financiare nuk mund të bëhet votim i fshehtë. Në praktikë votimi i fshehtë në të shumtën e rasteve, bëhet sipas mënyrës tradicionale me hedhjen e fletëve të votimit në një kuti të caktuar. Por ka patur dhe raste që është përdorur sistemi elektronik, i cili garanton, gjithashtu fshehtësinë e votimit. Rezultatet e votimit shpallen në seancë ndërsa fletat e votimit depozitohen në arkivin e Kuvendit. Votimi i hapur bëhet: a) me ngritjen e dorës: b) me thirrjen e emrit (nominal) dhe c) me mjete elektronike. Me instalimin e pajisjeve elektronike, zakonisht votimi në parim dhe në tërësi bëhet me mjete elektronike, ndërsa votimi nen për nen me ngritjen e dorës. Në rastin e votimit me mjete elektronike, lista e votuesve printohet dhe depozitohen në arkiv. Në praktikë kjo listë nuk i shpërndahet medias, por në rast se më pas një gazetar do që të njihet me të ai e ka këtë mundësi. Votimi nominal bëhet me apel të deputetëve. Deputetët thirren sipas listës dhe ata përgjigjen “pro”, “kundër” ose “abstenim”. Lista e deputetëve me shënimin e votës “pro”, kundër” ose abstenim të secilit deputet duhet të publikohet së bashku me materialet e mbledhjes, por në fakt siç e për mendëm më sipër kjo gjë nuk ka ndodhur.

VIII. TRANSPARENCA E KOMISIONEVE PARLAMENTARE

Në Rregulloren e Kuvendit përcaktohet se mbledhjet e komisioneve janë të hapura me përjashtim kur komisioni vendos që

ajo të bëhet e mbyllur. Gjithashtu, parashikohet që “media, grupet e interesit ose vizitorët janë të lejuar të ndjekin” mbledhjen e komisionit (neni 35). Organizimi i seancave publike me përfaqësues të organizatave qeveritare, si dhe me subjekte të tjera të interesuara, përbën një synim të rëndësishëm, i cili është institucionalizuar në Rregullore. Media, në praktikë, në përgjithësi asiston në mbledhjet e komisioneve dhe transmeton në edicionet e lajmeve kronika të shkurtra mbi këto mbledhje.

IX. DOKUMENTACIONI PARLAMENTAR

Transparenca në veprimtarinë e Kuvendit realizohet nëpër mjet:

- a) pjesëmarrjes së publikut në procesin ligjvënës;
- b) pasqyrimit të veprimtarisë së Kuvendit dhe organeve të tij në median e shkruar dhe vizive;
- c) botimeve të dokumentacionit parlamentar;
- ç) faqes së internetit të Kuvendit;
- d) rrjetit të brendshëm audiovizual.

Për realizimin e kësaj veprimtarie organizohen shërbimet e specializuara të informacionit dhe të dokumentacionit parlamentar. Byroja e Kuvendit miraton rregullore të veçanta për funksionimin e tyre. Përfaqësuesit e mediave që pasqyrojnë veprimtarinë e Kuvendit akreditohen pranë Kuvendit, sipas një procedure të veçantë të miratuar nga Byroja e Kuvendit (neni 105 i Rregullores). Çdokush ka të drejtë të njihet me dokumentacionin parlamentar.

Dokumentacioni parlamentar përfshin:

- a) ligjet, vendimet, rezolutat, deklaratat e Kuvendit dhe projektet e tyre;
- b) dokumentet që lidhen me ushtrimin e funksioneve të Kryetarit të Kuvendit;
- c) dokumentet që lidhen me përgatitjen dhe zhvillimin e seancave plenare të Kuvendit;

- c) dokumentet që lidhen me përgatitjen dhe zhvillimin e mbledhjeve të komisioneve të Kuvendit;
- d) dokumentet që lidhen me veprimtarinë e organeve të Kuvendit;
- dh) botimet parlamentare të Kuvendit;
- e) prodhimet audiovizuale që lidhen me veprimtarinë e Kuvendit.

Ky ishte një parashtrim i shkurtër i problemeve që kanë të bëjnë me informimin dhe transparencën në procesin legjislativ, pa pretenduar se janë trajtuar të gjitha çështjet në mënyrë të plotë. Transparenca përbën një parim shumë të rëndësishëm dhe pasqyrohet nëpër mjet një procesi, i cili vjen duke u zhvilluar në kuadrin e gjithë proceseve demokratike në vendin tonë.

SEANCAT DËGJIMORE NË PARLAMENTIN SHQIPTAR

Nga Sokol Berberi

HYRJE

Seancat dëgjimore janë instrumente të veprimtarisë parlamentare, për të marrë informacion dhe dëshmi gjatë ushtrimit të funksionit legjislativ dhe atij kontrollues të Kuvendit.

Cilësia dhe drejtësia në vendimmarrjen parlamentare varet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga informacioni dhe ekspertiza që marrin ligjvënësit gjatë ushtrimit të mandatit të tyre. Seanca dëgjimore është një instrument që i shërben këtij qëllimi dhe i vjen në ndihmë deputetëve për të krijuar mundësi njohjeje sa më të plotë dhe të thellë të çështjeve objekt diskutimi.

Në të njëjtën kohë, seancat dëgjimore realizojnë një pjesëmarrje më të gjerë, si të aktorëve shtetërorë, ashtu dhe të grupeve të interesit, gjatë veprimtarive parlamentare. Përfshirja e qytetarëve në dëgjimet publike krijon besimin se individët dhe grupet e interesit mund të ndikojnë në procesin legjislativ. Kjo sjell në mënyrë të natyrshme një angazhim dhe pjesëmarrje të qytetarëve në çështjet publike që shqetësojnë vendin, rritjen e besimit të publikut te parlamenti dhe shërben si element i transparencës në veprimtarinë legjislative.

Rritja e pjesëmarrjes qytetare në procesin legjislativ, siç rezulton nga monitorimet e kryera nga Qendra e Studimeve Parlamentare, krijon mundësinë për një sjellje tjetër të publikut ndaj ligjit. Qytetarët besojnë më shumë te ligji dhe janë më të predispozuar për ta zbatuar në mënyrë të vullnetshme atë, nëse ndjehen pjesëmarrës gjatë vendimmarrjes.¹

¹ Shih për më shumë raportin e përgatitur nga QSP-ja mbi projektin "Marrëdhëniet deputet-zgjedhës", botuar në Revistën "E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore", nr.8/2002, faqe 12.

Përdorimi i seancave dëgjimore në marrjen e informacionit bëhet më i vlefshëm, duke patur parasysh edhe koston e ulët ekonomike që kaky instrument dhe burimet e kufizuara të informacionit dhe të analizës së disponueshme në Kuvend.

Në veprimtaritë parlamentare dallojmë disa lloje të seancave dëgjimore, sipas funksioneve të ndryshme të Kuvendit: Seanca dëgjimore në veprimtarinë legjislative, në veprimartinë kontrolluese, në veprimtarinë hetimore parlamentare, në veprimtaritë që lidhen me emërimin, zgjedhjen ose shkarkimin e disa organeve kushtetuese e ligjore si dhe ato në zonat zgjedhore.

SEANCAT DËGJIMORE NË VEPRIMTARINË LEGJISLATIVE

Në Rregulloren e Kuvendit parashikohet: "Komisioni mund të organizojë seancë dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupimeve të tjera të interesuara."²

Rregullorja nuk ka përcaktuar çështjet për të cilat mund të zhvillohet një seancë dëgjimore, duke e lënë këtë në vlerësimin e komisionit parlamentar.

Një seancë dëgjimore është e detyrueshme të kryhet, kur kërkohet nga një e treta e anëtarëve të komisionit, por kjo duhet të jetë e motivuar me shkrim.³ Ky parashikim është një zhvillim pozitiv që mund të përdoret veçanërisht nga pakica në komision gjatë veprimtarive kontrolluese.

Rregullorja nuk parashikon mënyrën se si organizohet një seancë dëgjimore. Ajo parashikon vetëm se "Në përgatitjen e seancës dëgjimore publike, kryetari, në bashkëpunim me zëvendëskryetarin dhe sekretarin e komisionit, u paraqet të ftuarve çështjet për të cilat kërkohet

² Neni 36 i Rregullores së Kuvendit.

³ Po aty

informacion.”. Do të ishte me interes që, në praktikë, të krijohet një format i veçantë për zhvillimin e seancës dëgjimore, veçanërisht përsa i përket bërjes së pyetjeve dhe dhënies së përgjigjes, kohës së përcaktuar, mënyrës së evidentimit të përgjigjeve dhe të opinioneve, për shmangien e debatit, për etikën që duhet të ruhet gjatë seancës dhe publicitetit.

Nga sa rezulton nga monitorimi dhe vlerësimi i praktikës parlamentare, seancat dëgjimore përdoren në mënyrë të kufizuar gjatë veprimtarisë legislative. Në përgjithësi, gjatë shqyrtimit të projektligjeve, thirren përfaqësues të ministrisë që kanë përgatitur projektligjin dhe ekspertë të ekzekutivit. Seanca dëgjimore me grupet e interesit ose përfaqësues të shoqërisë civile, zakonisht zhvillohen për projektligje që kanë efekte të rëndësishme, prekin një masë të madhe njerëzish dhe kanë ndjeshmëri të madhe politike. Seancat dëgjimore me aktorë joqeveritarë zakonisht zhvillohen kur kërkohen nga këto të fundit dhe jo si një kërkesë e komisionit parlamentar, për të marrë informacion në mënyrë aktive.

SEANCAT E DËGJIMIT NË VEPRIMTARINË KONTROLLUESE

Deputetët duhet të sigurojnë që Qeveria të jetë përgjegjëse përpara Kuvendit dhe transparente për politikën, zbatimin e legjislacionit, programet dhe financat publike. Në stadin aktual të zhvillimit institucional të Kuvendit shtrohet me përparësi bërja efektive e mekanizmave dhe instrumenteve të kontrollit parlamentar, duke patur parasysh rëndësinë që ka zbatimi i legjislacionit dhe problematika që është evidentuar në këtë drejtim.

Rregullorja e Kuvendit parashikon se komisionet e përhershme parlamentare” kryejnë studime për efektivitetin e ligjeve në fuqi, ndjekin zbatimin e ligjeve dhe kontrollojnë veprimtarinë e ministrive dhe të organeve të tjera qendrore, duke i propozuar Kuvendit ose Këshillit të Ministrave marrjen e masave përkatëse.”⁴

⁴ Po aty, neni 18.

Seancat dëgjimore përbëjnë instrumentin kryesor në ushtrimin e veprimtarisë kontrolluese të komisioneve të përhershme parlamentare. Në këtë kuadër, thirrja e ministrit në një seancë dëgjimore, sipas fushës që mbulon një komision, përbën mënyrën më të zakonshme për ushtrimin e kontrollit.

Gjatë monitorimit të komisioneve parlamentare, për ushtrimin e këtij funksioni, rezulton se një ministër thirret për çështje të rëndësishme të reformës institucionale, për probleme të raportuara që lidhen me zbatimin e ligjit, probleme të evidentuara nga media që kanë një ndjeshmëri politike, si dhe për probleme që lidhen me emërimet. Paraprakisht i dërgohet kërkesa ministrit, ku paraqitet problemi dhe koha për zhvillimin e seancës në komisionin përkatës. Në përgjithësi, ministri, siç rezulton nga monitorimi, i përgjigjet kërkesës së komisionit parlamentar duke marrë pjesë në mbledhje.

Në komision i parashtrohet edhe njëherë kërkesa, dëgjohej ministri, i bëhen pyetje, zhvillohen debate dhe diskutime. Këto mbledhje, zakonisht, nuk kanë atë formalitet që kërkohet dhe nuk zhvillohen sipas një formati të përshtatshëm për seancat dëgjimore, ku duhet të evidentohen raportet dhe përgjegjësitë institucionale të aktorëve, pjesëmarrës në mbledhje. Këto seanca janë zakonisht të hapura për median.

Nga praktika del se në komisionet parlamentare zhvillohen dhe seanca dëgjimore për njohjen e raporteve të institucioneve të pavaruara si Avokati i Popullit, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve etj. Raportimi i këtyre institucioneve është i parashkuar në ligjet organike përkatëse. Këtu nuk do të trajtohen këto raportime, sepse ato meritojnë një trajtim të veçantë, të cilat do të jenë objekt i një shkrimi tjetër.

SEANCAT DËGJIMORE GJATË SHQYRTIMIT TË PROJEKTLIGJIT TË BUXHETIT TË SHTETIT

Shqyrtimi dhe miratimi i Buxhetit të Shtetit përbën një nga momentet kryesore të veprimtarisë legjislative dhe kontrolluese të

Kuvendit. Projektligji për buxhetin e shtetit është një instrument politik dhe financiar ku ndërthuren programet dhe synimet ekonomike e sociale të qeverisë për vitin pasardhës. Për vetë rëndësinë që ka ky dokument, Kushtetuta dhe, në mënyrë më të detajuar, Rregullorja e Kuvendit parashikojnë procedura të veçanta që duhet të respektohen nga Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi lidhur me hartimin, propozimin, shqyrtimin dhe miratimin e tij.

Shqyrtimi dhe miratimi i projektligjit për buxhetin e shtetit, duke patur parasysh ndikimin që ka në veprimtarinë e institucioneve shtetërore, biznesin, grupet e ndryshme sociale dhe te individët, duhet të kalojë nëpër mjet një procesi transparent dhe konsultimi me subjektet e interesuara.

Komisionet parlamentare, sipas parashikimit në Rregullore e Kuvendit, “mund të organizojnë seanca dëgjimore publike me qëllim marrjen e vërejtjeve dhe mendimeve nga institucione, persona ose grupe të interesuara për projektligjin e Buxhetit të Shtetit dhe projektligjet financiare që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me të”.⁵ Gjatë viteve të fundit, në procesin e shqyrtimit të projektligjit për buxhetin e shtetit, është evidentuar një tendencë pozitive në veprimtaritë e komisioneve parlamentare, në mënyrë të veçantë në Komisionin për Ekonominë dhe Financat, në drejtim të transparencës dhe të përfshirjes së grupeve të interesit në veprimtaritë konsultuese.

SEANCAT DËGJIMORE NË HETIMET PARLAMENTARE

Seancat dëgjimore janë një nga instrumentet kryesorë në marrjen e informacionit dhe mbledhjen e provave për qëllime të veprimtarisë hetimore parlamentare.

Në ligjin nr.8891, datë 2.5.2002 “ Për organizmin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit” parashikohet: “Komisioni thërret dëshimtarë për të sqaruar rrethana të ndryshme që lidhen me çështjen,

⁵ Po aty, neni 80.

sipas rregullave të parashikuara në Kodin e Procedurës Penale.... Të gjitha dëshmitë e marra regjistrohen në procesverblin e mbledhjes së komisionit. Kur dëshimtari nuk paraqitet pa arsye të përligjura, i kërkohet organeve të policisë të bëjnë thirrjen me forcë.”⁶ Nga referimi në Kodin e Procedurës Penale kuptohet se dëshimtari thirret për të dëshmuar nën betim dhe mban përgjegjësi penale për dëshmi të rreme. Komisioni hetimor thërret dhe ekspertë, të cilët kanë detyrim të paraqiten sipas parashikimeve të Kodit të Procedurës Penale. Ekspertët detyrohen të raportojnë me shkrim për pyetjet që ngre komisioni dhe duhet të jenë të paanshëm në përfundimet e tyre.⁷ Anëtarët e komisionit nuk lejohen të fyejnë ose të prekin dinjitetin vetjak të personave të thirrur në komision.⁸

Gjatë veprimtarive hetimore të Kuvendit janë shfaqur mangësi dhe dobësi në organizimin e seancave dëgjimore. Këto seanca nuk kanë qenë të organizuara sipas një procedure të caktuar. Janë shfaqur probleme etike në mënyrën e të komunikuarit ndërmjet anëtarëve të komisionit hetimor dhe personit të thirrur për të dëshmuar, zakonisht kur kanë qenë përfaqësues të forcave politike kundërshtare. Kjo është shoqëruar dhe me politizim të seancës dëgjimore, sidomos kur janë ftuar për të dëshmuar aktorë të rëndësishëm politikë dhe, për rrjedhojë, kjo ka ulur efektivitetin dhe ka cënuar objektivitetin e hetimit parlamentar. Seancat dëgjimore kanë qenë të hapura për median, ku ka patur pretendime dhe për raste të shkeljes së sekretit shtetëror.⁹

Gjatë hetimeve të fundit parlamentare “Për shqyrtimin e

⁶ Neni 16, ligji nr.8891, datë 2.5.2002 “ Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”, botuar në Fletoren Zyrtare nr.19, 2002.

⁷ Po aty, neni 18.

⁸ Po aty, neni 12.

⁹ Pretendime janë ngritur në media për shkelje të sekretit shtetëror gjatë zhvillimit të hetimit parlamentar për veprimtarinë e Shërbimit Informativ Shtetëror dhe të ishdrejtuesit të këtij institucioni z.Fatos Klosi, i ngritur me vendimin e Kuvendit nr.52, date 31.07.2002.

transparencës së fajdeve”¹⁰ dhe për Telekomunikacionet¹¹ ka një përpjekje pozitive përse i përket formatit të organizmit të seancave dëgjimore dhe etikës së komunikimit gjatë zhvillimit të këtyre seancave.

**SEANCAT DËGJIMORE NË VEPRIMTARITË QË
LIDHEN ME EMËRIMIN, ZGJEDHJEN DHE
SHKARKIMIN E
DISA ORGANEVE KUSHTETUESE E LIGJORE**

Procedurat parlamentare që lidhen me emërimin, zgjedhjen dhe shkarkimin e organeve kushtetuese e ligjore janë zhvilluar vonë. Praktika parlamentare në këtë drejtim, gjatë tranzicionit, ka qënë mjaft e debatuar dhe e kritikuar. Zhvillimi i kulturës parlamentare në veprimtari të vendimmarrëse që lidhen me individët, si përse i përket emërimit/zgjedhjes ashtu dhe për rastet e shkarkimit, do të përbënte një nga sfidat kryesore të Kuvendit në vitet në vazhdim.

Në Rregulloren e re të Kuvendit ka një përpjekje serioze për të rregulluar procedurat parlamentare për emërimin, zgjedhjen dhe shkarkimin e disa organeve shtetërore, sipas përcaktimeve në Kushtetutë ose në ligjet organike përkatëse. Përdorimi i instrumentit të seancës dëgjimore, në ushtrimin e këtyre përgjegjësive të Kuvendit, nuk përcaktohet në mënyrë të qartë por, duke angazhuar komisionet parlamentare në vlerësimin e propozimeve për emërim, zgjedhje ose për shkarkim, krijon mundësi që këto komisione të përdorin këto seanca për të marrë informacion dhe për të arritur gjykime sa më të drejta. Gjithashtu, Rregullorja parashikon disa garanci për personat, në rastin e procedurave të shkarkimit. Procedura e shqyrtimit të propozimit të shkarkimit të një personi që ushtron një detyrë kushtetuese ose ligjore

¹⁰ Komisioni hetimor Parlamentar i ngritur me vendimin e Kuvendit nr.72, datë 17.03.2003.

¹¹ Komisioni hetimor Parlamentar i ngritur me vendimin e Kuvendit nr.121, datë 19.02.2004.

duhet të garantojë të drejtën e personit për t'u informuar në kohë, për t'u pyetur, për t'u dëgjuar dhe për të bërë pyetje ndaj kërkuesve të shkarkimit dhe për të paraqitur shpjegimet e tij.¹²

SEANCAT DËGJIMORE NË ZONËN ZGJEDHORE

Në ligjin për “Statusin e Deputetit” parashikohet se deputeti u merr mendime zgjedhësve për projektligje, amendamente, vendime dhe materiale të tjera që shqyrton Kuvendi.¹³ Seancat dëgjimore me grupe të veçanta në zonën zgjedhore do të ishin një nga format për realizimin e këtyre detyrimeve që lidhen me rolin përfaqësues të deputetit.

Nga monitorimi i kryer nga QSP-ja nuk rezulton që seancat dëgjimore, sipas informacionit të disponueshëm përdoren nga deputetët në zonat zgjedhore për të marrë opinionin e zgjedhësve lidhur me projektligje dhe çështje të tjera që janë për shqyrtim në Kuvend.

¹² Rregullorja e Kuvendit, neni 115.

¹³ Neni 5 i ligjit nr.8550, datë 18.11.1999 “Statusi i Deputetit”.

RREGULLA QË LIDHEN ME TRANSPARENCËN DHE PJESËMARRJEN NE PROCESIN LEGJISLATIV

I. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Neni 23

1. E drejta e informimit është e garantuar.
2. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore.
3. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.

Neni 79

1. Mbledhjet e Kuvendit bëhen të hapura.
2. Me kërkesën e Presidentit të Republikës, të Kryeministrit ose të një së pestës së deputetëve mbledhjet e Kuvendit mund të bëhen të mbyllura, kur për këtë kanë votuar shumica e të gjithë anëtarëve të tij.

Neni 84

1. Presidenti i Republikës shpall ligjin e miratuar brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij.
2. Ligji quhet i shpallur, në qoftë se Presidenti i Republikës nuk ushtron të drejtat e parashikuara në paragrafin 1 të këtij neni dhe në paragrafin 1 të nenit 85.
3. Ligji hyn në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi i tij në Fletoren Zyrtare.
4. Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e

urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare.

Neni 117

1. Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare.
2. Shpallja dhe botimi i akteve të tjera normative bëhet sipas mënyrës së parashikuar me ligj.
3. Marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet. Shpallja dhe botimi i marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare bëhet sipas ligjit.

II. Rregullorja e Këshillit të Ministrave, miratuar me vendimin nr.584, datë 28.08.2003

7. Si rregull, brenda muajit dhjetor të çdo viti kalendarik dhe, në çdo rast, brenda afatit të caktuar nga Kryeministri, sipas fushës së veprimtarisë që kanë në kompetencë, ministrat i paraqesin Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave **projektprogramin e hollësishëm të projekakteve** që parashikojnë të propozojnë për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave në vitin pasardhës.
10. Pas miratimit të programit analitik të projektakeve të Këshillit të Ministrave, sipas fushës së veprimtarisë që ka në kompetencë, ministri urdhëron miratimin e **programit të hollësishëm të masave, afateve dhe strukturave përgjegjëse për**

zhvillimin e procesit legjislativ në tërësi dhe për projektakt, raportimin për ecurinë e tyre deri në përfundimin e hartimit të projektaktit dhe paraqitjen e tij për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave.

13. Mbështetur në vlerësimin paraprak të projektaktit, ministri cakton me urdhër të veçantë çështjet që duhen rregulluar, **format e pjesëmarrjes** dhe hapat kryesorë të realizimit dhe bashkërendimit të procesit legjislativ, afatet përkatëse për realizimin e tyre, strukturat përgjegjëse, si dhe burimet materiale dhe njerëzore që ngarkohen të bashkëpunojnë me strukturën juridike për hartimin e çdo projektakti.
14. Proektaktet hartohen nën përgjegjësinë e strukturës juridike, e cila në bashkëpunim me strukturat përgjegjëse dhe ato të fushave përkatëse të ministrisë, **organizon këshillime me drejtues a specialistë të drejtorive, sektorëve a enteve, si dhe me struktura të shoqërisë civile** veprimtaria e të cilëve lidhet me objektin, qëllimin dhe zbatimin e projektaktit.
50. Për projektaktet me rëndësi të veçantë, Kryeministri i vënë në dijeni nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, shqyrton propozimin në bazë të disa kriterëve lidhur me urgjencën e propozimit, **kërkesën e publikut**, plotësimin e objektivave të politikave kombëtare të zhvillimit, mundësisë së zbatimit të shpejtë etj. **Këto projektakte mund të diskutohen në rrethe të gjera, ku mund të përfshihen përfaqësues të institucioneve shtetërore, OJF-ve, ekspertë të institucioneve apo organizatave ndërkombëtare, etj.**
66. Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave merr masa për:
 - a) zbardhjen e të gjitha akteve të Këshillit të Ministrave;

- b) rregullimin e akteve të miratuara me ndryshime;
- c) nënshkrimin e akteve
- ç) shpërndarjen e tyre në institucionet që kanë detyrime apo lidhje me përmbajtjen e aktit.

67. Sekretari i Përgjithshëm merr masat për **botimin e të gjitha akteve normative të Këshillit të Ministrave në Fletoren Zyrtare brenda afateve ligjore**, si dhe në organe të tjera botuese, brenda një kohe sa më të shkurtër.
68. Shpërndarja zyrtare e akteve bëhet nën drejtimin e Sekretarit të Përgjithshëm jo më vonë se dy ditë pas nënshkrimit të tyre.

III. Rregullorja e Kuvendit

Neni 35

Publiciteti i mbledhjeve

1. Mbledhjet e komisionit, si rregull, bëhen të hapura. Mbledhja quhet e hapur kur media, grupet e interesit ose vizitorët janë të lejuar ta ndjekin atë.
2. Komisioni, me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të tij, mund të vendosë që mbledhjet e komisionit ose pjesë të tyre të bëhen të mbyllura.

Neni 36

Seancat dëgjimore publike

1. Komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe

grupime të tjera të interesuara. Komisioni është i detyruar të realizojë seancën dëgjimore, sipas përcaktimeve të bëra në këtë nen, në rast se një e treta e të gjithë anëtarëve të komisionit e kërkon atë në mënyrë të motivuar me shkrim.

2. Në përgatitjen e seancës dëgjimore publike, kryetari, në bashkëpunim me zëvendëskryetarin dhe sekretarin e komisionit, i paraqet të ftuar ve çështjet për të cilat kërkohet informacion.

Neni 39

Procesverbalet në mbledhjet e komisioneve

1. Në mbledhjet e komisioneve mbahet procesverbali i përmbledhur.
2. Në procesverbalin e përmbledhur shënohet data e zhvillimit të mbledhjes, çështja që shqyrtohet, pjesëmarrja e deputetëve dhe e të ftuarve, përmbledhja e diskutimeve të bëra, qëndrimet e deputetëve dhe rezultati i votimit. Procesverbali i përmbledhur paraqitet në mbledhjen më të parë pasardhëse të komisionit. Në rast se në mbledhjen e komisionit nuk ka vërejtje për procesverbalin e mbledhjes paraardhëse, procesverbali quhet i pranuar dhe nëse kërkohet votim, ai zhvillohet me ngritjen e dorës. Për procesverbalin fjala u jepet vetëm atyre anëtarëve të komisionit që kërkojnë të propozojnë korrigjim ose të sqarojnë mendimin që kanë shprehur.
3. Në rast se çështja është me interes të veçantë, me vendim të komisionit, mbledhja regjistrohet e plotë dhe bëhet publike.
4. Në çdo rast procesverbalet e përmbledhura të mbledhjes së komisioneve, me përjashtim të atyre që përmbajnë informacion të klasifikuar sekret shtetëror, bëhen publike dhe u shpërndahen përfaqësuesve të medias ose personave të tjerë.
5. Procesverbali i përmbledhur i mbledhjes së komisionit është dokument parlamentar dhe depozitohet në Arkivin e

Dokumentacionit Parlamentar.

Neni 43

Publiciteti i seancave plenare

1. Seancat plenare të Kuvendit bëhen të hapura, me përjashtim të rastit kur Kuvendi vendos ndryshe.
2. Kërkesën për të zhvilluar seancë plenare të mbyllur mund ta bëjë Presidenti i Republikës, Kryeministri ose të paktën një e pesta e të gjithë deputetëve, duke e motivuar atë. Pas dëgjimit të kërkesës dhe diskutimeve rreth saj, vendoset me votim të hapur me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Kur vendoset zhvillimi i seancës plenare të mbyllur, drejtuesi i seancës u kërkon personave të ftuar, medias dhe personave nga publiku të largohen nga salla.
3. Nuk mund të zhvillohen seanca plenare të mbyllura gjatë shqyrtimit të Buxhetit të Shtetit ose projektligjeve financiare që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me të.

Neni 54

Regjistrimi dhe publikimi i diskutimeve

1. Në seancat plenare të Kuvendit mbahen proceverbale të përmbledhura, si dhe bëhet regjistrimi i plotë i tyre. Në procesverbalin e përmbledhur shënohet data e zhvillimit të seancës plenare dhe rendi i ditës së saj, pjesëmarrja e deputetëve, përmbledhja e diskutimeve dhe e qëndrimeve të mbajtura nga deputetët, si dhe rezultatet e votimit. Çdokush ka të drejtë të njihet me përmbajtjen e procesverbaleve të Kuvendit para botimit. Procesverbalet publikohen në faqen e internetit të Kuvendit.
2. Diskutimet në seancat plenare botohen të plota.

3. Procesverbalet, diskutimet, si dhe regjistrimi audiovizual, që bëhen gjatë zhvillimit të seancës plenare të mbyllur, arkivohen dhe administrohen sipas rregullave të përcaktuara për sekretin shtetëror.

Neni 69

Shpërndarja e projektligjeve

1. Projektligjet, pasi regjistrohen sipas rendit të paraqitjes së tyre në një regjistër të veçantë, i kalohen Kryetarit të Kuvendit.
2. Kryetari i Kuvendit urdhëron menjëherë shpërndarjen e tyre deputetëve. Kopje të projektligjeve u vihen në dispozicion, me kërkesën e tyre, medias ose personave të tjerë.
3. Projektligjet nuk mund të futen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur në këtë Rregullore përcaktohet ndryshe. Projektligjet e paraqitura nga deputetët vihen në rendin e ditës të seancës plenare jo më vonë se 8 javë nga data e paraqitjes së projektligjit.

Neni 105

Veprimtaria e hapur e Kuvendit

1. Veprimtaria e Kuvendit është e hapur, me përjashtim të rastit të parashikuar në nenin 43 të kësaj Rregulloreje.
2. Veprimtaria e hapur e Kuvendit realizohet nëpërmjet:
 - a) pjesëmarrjes së publikut në procesin ligjvënës;
 - b) pasqyrimin të veprimtarisë së Kuvendit dhe organeve të tij në median e shkruar dhe vizive;
 - c) botimeve të dokumentacionit parlamentar;
 - c) faqes së internetit të Kuvendit;
 - d) rrjetit të brendshëm audiovizual.

3. Për realizimin e veprimtarisë së hapur në Kuvend organizohen shërbimet e specializuara të informacionit dhe të dokumentacionit parlamentar. Byroja e Kuvendit miraton rregullore të veçanta për funksionimin e tyre.
4. Përfaqësuesit e mediave që pasqyrojnë veprimtarinë e Kuvendit akreditohen pranë Kuvendit, sipas një procedure të veçantë të miratuar nga Byroja e Kuvendit.

Neni 106

Dokumentacioni parlamentar

1. Dokumentacioni parlamentar përfshin:
 - a) ligjet, vendimet, rezolutat, deklaratat e Kuvendit dhe projektet e tyre;
 - b) dokumentet që lidhen me ushtrimin e funksioneve të Kryetarit të Kuvendit;
 - c) dokumentet që lidhen me përgatitjen dhe zhvillimin e seancave plenare të Kuvendit;
 - ç) dokumentet që lidhen me përgatitjen dhe zhvillimin e mbledhjeve të komisioneve të Kuvendit;
 - d) dokumentet që lidhen me veprimtarinë e organeve të Kuvendit;
 - dh) botimet parlamentare të Kuvendit;
 - e) prodhimet audiovizuale që lidhen me veprimtarinë e Kuvendit.
2. Dokumentacioni parlamentar është i hapur për publikun.
3. Dokumentacioni parlamentar dhe fondi historik i Kuvendit ruhen në Arkivin e Dokumentacionit Parlamentar. Sistemimi, klasifikimi dhe procedurat e përdorimit të dokumentacionit parlamentar dhe të fondit historik përcaktohen me rregullore të veçantë të miratuar nga Byroja e Kuvendit.

Neni 107

Botimet parlamentare

1. Botimet parlamentare përfshijnë:
 - a) procesverbalet e seancave plenare të Kuvendit;
 - b) procesverbalet e përmbledhura të mbledhjeve të komisioneve të Kuvendit dhe të seancave plenare, përkatësisht sipas neneve 39 dhe 54 të kësaj Rregulloreje;
 - c) ligjet, vendimet, rezolutat dhe deklaratat e miratuara nga Kuvendi;
 - ç) paraqitjen e veprimtarisë së Kuvendit dhe të organeve të tij;
 - d) raportin vjetor të veprimtarisë së Kuvendit;
 - dh) publikimet e paraqitura në faqen e internetit të Kuvendit.
2. Byroja e Kuvendit ka autoritetin e vendimmarjes për botimet parlamentare.

Neni 108

Transmetimi nga Televizioni Publik Shqiptar

1. Miratimi i programit politik dhe i përbërjes së Këshillit të Ministrave, seancat e pyetjeve, seanca e përjavshme e pyetje-përgjigjeve, interpelancat, interpelancat urgjente, mocionet, mocionet e besimit dhe të mosbesimit, si dhe raportet e komisioneve hetimore transmetohen të plota nga Televizioni Publik Shqiptar.
2. Me kërkesën e Konferencës së Kryetarëve, Televizioni Publik Shqiptar transmeton në orët e shikimit më të shumtë edhe seanca të tjera plenare, për të cilat Konferenca e Kryetarëve ka vlerësuar, duke e përcaktuar në kalendarin e punimeve të Kuvendit, se duhet bërë transmetimi i tyre i plotë.

