

E DREJTA PARLAMENTARE DHE POLITIKAT LIGJORE

2/2004

Në këtë numër:

E Drejta Parlamentare:

- Mbikëqyrja parlamentare në fushën e Sigurisë. Nga eksperiencia shqiptare dhe ajo e vendeve të tjera në Europë

Reforma institucionale:

- Hapja e një debati për sistemet elektorale

E Drejta Kushtetuese:

- Ndalimi i torturës si përmasë e së Drejtës Ndërkombëtare në të Drejtën Kushtetuese

18

Botim i Qendrës së Studimeve Parlamentare

PËRMBAJTJA E REVISTËS:

Numri XVIII, viti 2004

Faqe

E Drejta Parlamentare:

Nga seminari “Kontrolli parlamentar në sektorin e Sigurisë”

Fatos BEJA 4

Theo van den DOEL 9

Hannes GERMANN 19

Këshilli i Sigurimit pas krizës në Irak

Pascal TEIXEIRA 28

Reforma ligjore:

Hapja e një debati për sistemet elektorale

Jemin GJANA 44

E Drejta Kushtetuese:

Ndalimi i torturës - si përmasë e së drejtës ndërkombëtare
në të Drejtë Kushtetuese

Ditmir BUSHATI 62

Nga punimet e Kuvendit:

Nga punimet e Kuvendit për periudhën janar - shkurt 2004

Alma KONDAKÇI 75

Informacion mbi legjislacionin e miratuar

Filip LAKO 84

Përmbledhje në anglisht:

Informacion mbi legjislacionin e miratuar 98

Nga seminari “Kontrolli parlamentar në sektorin e Sigurisë”

Theo van den DOEL 113

Hannes GERMANN 123

TABLE OF CONTENTS:

18th issue, year 2004

| | Page |
|--|------|
| <hr/> | |
| Parliamentary Law: | |
| From the proceedings of the workshop “Parliamentary control in the security sector” | |
| Fatos BEJA | 4 |
| Theo van den DOEL | 9 |
| Hannes GERMAN | 19 |
| Security Council after the crisis in Iraq | |
| Pascal TEIXEIRA | 28 |
| <hr/> | |
| Legal reform: | |
| Initiation of a debate about the election system | |
| Jemin GJANA | 44 |
| <hr/> | |
| Constitutional Law: | |
| Prohibition of torture - as a dimension of the international law in the Constitutional Law | |
| Ditmir BUSHATI | 62 |
| <hr/> | |
| From the proceedings of the Assembly: | |
| From the proceedings of the Assembly for January - February 2004 | |
| Alma KONDAKÇI | 75 |
| Information on the approved legislation | |
| Filip LAKO | 84 |
| <hr/> | |
| Summary in English: | |
| Information on the approved legislation | 98 |
| From the proceedings of the workshop “Parliamentary control in the security sector” | |
| Theo van den DOEL | 113 |
| Hannes GERMANN | 123 |
| <hr/> | |

Rubrikat në vijim synojnë prezantimin e politikave ligjore dhe trajtimeve teorike për organizmin dhe funksionimin e institucioneve kushtetuese. Botuesi vlerëson si një kontribut në zhvillimin dhe përmirësimin e funksionimit të institucioneve kushtetuese, paraqitjen e opinioneve dhe mendimeve të studjuesve të ndryshëm, në mënyrë të paanëshme dhe objektive, duke nxitur një debat profesional.

Opinionet e paraqitura janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë qëndrimin e botuesit të kësaj reviste.

Mbikëqyrja parlamentare në eksperiencën shqiptare*

Fatos BEJA
Deputet

Problemet e sigurisë janë sot një nga sfidat më kryesore për shqiptarët: në Shqipëri, në rajonin përreth saj dhe më gjerë. Kur them kështu, nuk e mendoj atë si një sfidë për ekzistencën e tyre, sepse ne nuk ballafaqohemi sot me kërcënime të kësaj natyre. Por një sfidë që ndikon drejtpërdrejt në shkallën e demokracisë dhe në standardin tonë të jetesës. Në këtë kuptim e konsideroj shumë të vlefshëm këtë seminar për trajtimin e faktorëve që ndikojnë në rritjen e shkallës së sigurisë në shoqërinë tonë dhe në rajon, si dhe të rolit që mund dhe duhet të luajë Kuvendi në këtë fushë.

Në qoftë se i hedhim një vështrim zhvillimeve të ndodhura në Shqipëri gjatë 13 viteve të fundit, duke i krahasuar ato me vendet e tjera të Europës Lindore, do të vërejmë se, duke përjashtuar vendet e dala nga ish-Jugosllavia, që për fat të keq njohën luftën, ne jemi vendi që ka pasur tranzicionin më të gjatë e më të vështirë, me prishje dhe kërcënime serioze të sigurisë publike, që nuk u vërejtën kurrkund tjetër, dhe që ende hedhin një hije dyshimi mbi aftësitë

* Diskutim në seminarin mbi prezantimin e manualit “Mbikëqyrja parlamentare në fushën e Sigurisë” organizuar nga Qendra e Studimeve Parlamentare dhe DCAF, më 13 shkurt 2004

tona, për të mos lejuar përsëritjen e tyre. Nuk kam dyshim që të gjithë aktorët politikë shqiptarë janë të interesuar për një shkallë sigurie publike më të lartë në Shqipëri. Por, është tjetër gjë sesa bën gjithsecili prej nesh në favor të kësaj sigurie. Shkalla e sigurisë publike te ne nuk varet dhe nuk matet me atë që themi sot këtu ose jashtë kësaj salle. Ajo varet nga shkalla e demokracisë që ne kemi arritur të ndërtojmë në shoqërinë tonë. Sepse vetëm një demokraci reale, me institucione demokratike funksionuese mund të garantojë një shkallë sigurie dhe paqe shoqërore të qëndrueshme.

Institucioni i parë i ndërtimit të një shoqërie demokratike është vota e lirë e njerëzve. Është përsëri vota e lirë e njerëzve që përbën shkallën e parë për ruajtjen e sigurisë publike. Ne duhet të kuptojmë se nuk do të kemi një siguri publike të garantuar, për sa kohë që vendi do të ketë një qeveri, e cila del nga një votim i kontestuar e i deformuar. Po ashtu, roli i Parlamentit, qendror në një republikë parlamentare, sepse prej tij burojnë të gjitha pushtetet e tjera, do të jetë i mangët në garantimin e sigurisë publike, kur përbërja e tij është e tjetërsuar për shkak të deformimit të votës që e ka prodhuar atë. Vetëm vota e lirë, që përcjell vullnetin real të popullit në qeverisje, ul tensionet nga të cilat vuan një shoqëri dhe shkarkon presionet që kërcënojnë sigurinë e saj. Rotacioni i natyrshëm i pushtetit nëpërmjet votës së pacenuar gjeneron sigurinë dhe paqen, për të cilën çdo vend ka nevojë për t'u zhvilluar. Unë gjykoj se parlamentarët kanë mundësi të japin ndihmesën e tyre për respektimin e votës reale të qytetarëve, pa të cilin ne nuk do të mund të ecim përpara në rritjen e sigurisë publike në vend. Duhet t'i japim fund një orë e më parë gjendjes së të qenit i vetmi vend i rajonit që, tashmë prej shumë vitesh, nuk arrin dot të prodhojë zgjedhje të rregullta e të pakontestuar. Për mua kjo është një çështje që gjeneron siguri ose pasiguri, prandaj mendoj se e vlen të theksohet në një seminar për sigurinë.

Një element tjetër që ndikon drejtpërdrejt në shkallën e garantimit të sigurisë publike mendoj se është respektimi real i ndarjes së pushteteve. Një pushtet i

centralizuar bën që të konvergojnë e të fokusohen të gjitha reaksionet ndaj pakënaqësisë shoqërore drejt të njëjtës qendër: atij personi ose asaj force politike që e përqendron të gjithë pushtetin në duart e veta, duke mos lejuar funksionimin e pavarur të pushteteve të tjera. Kuptohet, kjo e kërcënon maksimalisht gjithëpushtetmbajtësin, por, nga ana tjetër, kjo i rezervon vijimisht shoqërisë mundësinë e një prishjeje të beftë të sigurisë publike, pasojat e së cilës i vuan i gjithë vendi, madje edhe rajoni e më gjerë. Një shoqëri demokratike ofron një shkallë më të lartë sigurie publike, sepse nëpërmjet ndarjes së pushteteve gjeneron ekuilibrat e nevojshëm për qëndrueshmërinë e rendit shoqëror. Edhe në këtë drejtim ne, në Shqipëri, kemi nevojë të kuptojmë dhe të ecim në drejtimin e duhur, për të kapur kohën e humbur. Po të shikojmë vetëm letrat, gjërat mund të mos duken dhe aq keq, por, duke thënë këtë, unë kam parasysh realitetin: Shqipëria ka nevojë sot për pushtete realisht të ndara, për institucione kushtetuese realisht të pavarura. Hapat e bëra deri më sot janë tërësisht të pamjaftueshëm dhe institucionet, që sipas ligjit presupozohet të jenë politikisht të paanëshme sepse mishërojnë në teori pushtete të ndara, praktikisht janë të kontrolluara politikisht nga e njëjta dorë që komandon legjislativin dhe ekzekutivin. Do të përmendja këtu, si shembuj, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve që arbitron palët në garën e tyre zgjedhore për pushtet; Gjykatën Kushtetuese që arbitron konfliktet parlamentare të palëve; Këshillin e Lartë të Drejtësisë që vendos për emërim - shkarkimet e gjyqtarëve; Këshillin Kombëtar të Radio-Televizionit që vendos për pushtetin mediatik, Këshillin e Radio-Televizionit Publik etj., përbërja e të cilave është përcaktuar pa vetëpërmbytje nga shumica aktuale parlamentare, për të kontrolluar politikisht vendimmarrjen e tyre. Për pasojë, sa herë që këto institucione gjykojnë, në fushën përkatëse, konfliktet politike ndërmjet palëve, vendimi i tyre është në favor të mazhorancës aktuale që i ka krijuar në mënyrë të njëanshme. Gjykoj se kjo mënyrë të vepruari gjeneron në shoqëri tensione politike kërcënuese për sigurinë publike, të cilat një shoqëri demokratike funksionuese i shmang

nëpërmjet ndarjes së vërtetë të pushteteve. Për sigurinë e çdo vendi ka rëndësi që çdo qytetar dhe çdo parti të besojë në drejtësinë e institucioneve të vendit të tij. Edhe në këtë drejtim, parlamentarët kanë mundësi të luajnë një rol pozitiv në rritjen e sigurisë publike, por kjo kërkon që mazhoranca qeverisëse t'i hapë rrugë kësaj mundësie të dobishme për të gjithë.

Kontrolli parlamentar mendoj se është një tjetër instrument që mund të ndihmojë në uljen e tensioneve dhe rritjen e sigurisë publike në shoqëri, kur ai përdoret në funksion të interesit publik. Do të ndalem vetëm në një element të kontrollit parlamentar, në komisionet e hetimit, të cilat ngjallin gjithmonë interesin e publikut dhe mund të përdoren me frytshmëri, si në fushat e lidhura drejtpërdrejt me çështjet e sigurisë, si forcat e armatosura, forcat e rendit, shërbimet inteligjente etj., ashtu dhe për çështje të tjera që provokojnë befasisht një gjendje emergjente ose reagimi të përgjithshëm në shoqëri.

Po të shikosh legjislacionin shqiptar, ai garanton kontroll dhe hetim parlamentar si në çdo vend tjetër demokratik. Për fat të keq, gjërat janë më ndryshe në praktikë, aq sa ka dhe mendime se keqpërdorimi politik e ka çuar hetimin parlamentar në prag të dështimit të tij si instrument parlamentar. Në parim, një hetim parlamentar ndryshon nga një hetim gjyqësor ose administrativ për të njëjtën çështje dhe përfundon me një raport e disa konkluzione e rekomandime që kërkojnë gjithmonë miratimin e mazhorancës parlamentare. Është e natyrshme që rezultatet e një hetimi parlamentar të përdoren politikisht nga opozita dhe mazhoranca për qëllime të ndryshme nga njëra-tjetra. Madje, edhe kur një hetim parlamentar nxjerr në pah defekte të qeverisjes dhe shkelje të ligjit, ai i shërben mazhorancës, për të ndëshkuar individin përgjegjës, për të përmirësuar qeverisjen dhe për të zbatuar më mirë ligjet që ajo i ka miratuar se i gjykon të nevojshëm për qeverisjen e saj, sigurinë e rendit publik dhe jetëgjatësinë e kësaj qeverisjeje. Edhe pse akuzat që mund t'i bëjë opozita, me këtë rast, nuk janë të pëlqyeshme për të. Dhe kjo ndodh në çdo vend të botës.

Për fat të keq, ky instrument shumë i dobishëm për publikun dhe sigurinë e

tij është perceptuar te ne vetëm si një kamzhik në dorën e opozitës për të goditur pozitën, çka ka sjellë bllokimin nga mazhoranca të funksionimit eficient të këtij instrumenti parlamentar në dy vitet e kaluara dhe moslejimin këtë vit të krijimit të dy komisioneve hetimore për ngjarje që lidhen me përgjegjësitë e Qeverisë dhe të Kryeministrit. Për të lehtësuar kuptimin e rolit të hetimit parlamentar në sigurinë dhe paqen publike, po kujtoj hetimin parlamentar të nëntorit 2002 për rolin e Shërbimit Inteligjent në survejimin e opozitës, vrasjen e deputetit të opozitës Azem Hajdari dhe të ngjarjeve të dhunshme që tronditën sigurinë publike në 14 shtator 1998. Thellimi dhe finalizimi i hetimit parlamentar, kërkuar nga opozita, u bllokuan nga mazhoranca; të dy palët mbajtën qëndrime politike të kundërta dhe ende sot hija e dyshimit për rolin e Shërbimit Inteligjent në ato ngjarje dhe njëanëshmërinë politike të këtij Shërbimi bredhin në kokat e shqiptarëve. Kuptohet kjo nuk ndihmon në rritjen e ndjenjës së sigurisë publike në shoqëri. Përkundrazi.

Megjithatë, mendoj se hetimi parlamentar, veçanërisht në sektorët që kanë detyrë ligjore ruajtjen e sigurisë publike, ndihmon jo vetëm në qartësimin e përgjegjësive për ngjarje që trondisin rendin publik, por edhe në transparencën e funksionimit dhe të përgjegjësive të këtyre sektorëve, tradicionalisht më të mbyllur për sytë e publikut, duke rritur besimin në garantimin institucional të sigurisë publike.

Duke përfunduar, theksoj dhe një herë bindjen time se vetëm funksionimi vërtet demokratik i institucioneve do të mund të garantojë një siguri e paqe publike në rritje, çka na shërben të gjithëve. Por kjo kërkon edhe përpjekje konverguese nga të gjithë ne. Dhe veprimtaria parlamentare e ofron këtë mundësi. Ne duhet ta shfrytëzojmë atë.

Mbikëqyrja parlamentare: nën kontroll apo jashtë kontrollit?*

*Theo van den Doel¹
Ish Anëtar i Parlamentit
Hollandez*

1. TË PËRGJITHSHME

Në vendet jo demokratike, në më të shumtën e rasteve, parlamenti përdoret si një mjet në duart e elitës politike në pushtet. Në këto vende sektori i sigurisë dhe mbrojtjes është një ‘dyqan i mbyllur’ ose me fjalë të tjera: një kuti e zezë. Askush, përfshirë edhe parlamenti, nuk di se çfarë ndodh saktësisht. Fakte dhe të dhëna mbahen sekret dhe të flasësh në publik për to shihet si krim. Ushtria shpesh përdoret si mjet për të ushtruar presion, në vend që të përdoret si mjet për mbrojtjen e qytetarëve të një vendi ose për t’i shërbyer paqes ndërkombëtare dhe sigurisë. Pas kolapsit të regjimit komunist kjo ndodhi edhe në Shqipëri.

Në vendet demokratike, në përgjithësi, siguria dhe sektori i mbrojtjes nuk meritojnë një status të veçantë ose trajtim të parlamentit.

* Diskutim në seminarin mbi prezantimin e manualit “Mbikëqyrja parlamentare në fushën e Sigurisë” organizuar nga Qendra e Studimeve Parlamentare dhe DCAF, më 13 shkurt 2004

¹ Theo van den Doel është ish Anëtar i Parlamentit hollandez (1994-2003). Ai është, gjithashtu, Anëtar i Asamblesë Parlamentare të OSBE-së. Tani ai është kërkues shkencor në fushën e Mbrojtjes dhe çështjet e Sigurisë, ndërkombëtare në Institutin për Marrëdhënie Ndërkombëtare në Clingendael në Hagë.

Parlamenti duhet të kontrollojë Sigurinë dhe sektorin e Mbrojtjes në të njëjtën mënyrë siç kontrollon Ministrinë e Financës. Sipas opinionit tim nuk ka një arsye thelbësore për të bërë një përjashtim për një kontroll më të paktë të sektorit të Sigurisë dhe të Mbrojtjes. Por, si parlamentarë ju vetëm mund të kontrolloni qeverinë, nëse keni të drejtë dhe informacionin e duhur. Për këtë qëllim, në Kushtetutën e Hollandës deklarohet që një Ministër duhet të informojë parlamentin (qoftë edhe një parlamentar të vetëm) në bazë të kërkesës. Është një nga parimet bazë në marrëdhënien midis qeverisë dhe parlamentit. Nëse ministri nuk jep informacion të plotë e të vlefshëm, ky konsiderohet gabim i madh politik. Kjo varet nga pozicioni i përgjithshëm i Ministrisë të përfshirë dhe subjektit të informacionit, nëse ai do të mbajë 'besimin' e parlamentit apo jo. Kalimi i informacionit në mënyrë adekuate dhe në kohën e duhur është një nga rregullat bazë të demokracisë.

Në këtë prezantim do të doja të adresoja tri çështje kryesore të cilat janë relevante në marrëdhënien midis Qeverisë dhe Parlamentit, si dhe në kontrollin demokratik të qeverisë nga parlamenti. Çështjet janë: (1) sigurimi e informacionit nga qeveria dhe transparenca e saj; (2) kontrolli i përgjithshëm brenda qeverisë në lidhje me BE-në dhe çështjet e NATO-s; (3) roli i parlamentit: a duhet të funksionojë si dele apo si luan? Ajo që do të dëshiroja të bëja është t'ju jepja ju, gjithashtu, një vështrim në sistemin politik hollandez dhe si funksionon ai. Do të doja të ndaja me ju eksperiencën time si parlamentar dhe si anëtar në komisione të ndryshme parlamentare, si Komisioni i Mbrojtjes, ai i Punëve të Jashtme, Komisioni i Drejtësisë dhe i Punëve të Brendshme.

2. KONTROLLI I MINISTRIVE DHE AGJENCIVE

Së pari, Ministrinë dhe Agjencinë duhet të jenë të ndërgjegjshëm për faktin se janë tërësisht të përgjegjshëm për politikën dhe sjelljen e tyre. Është shumë e rëndësishme që ministrinë të zhvillojnë jo vetëm ligje, por edhe politika transparente dhe të japin informacion të plotë. Sigurisht që vetëm ministria e

përfshirë është përgjegjëse përpara parlamentit. Në lidhje me këtë është e rëndësishme të ketë kontroll dhe balancë të mjaftueshme brenda organizimit të mbrojtjes, gjithashtu. Në Hollandë, në pjesën më të madhe të ministrive ne kemi të ashtuquajturin Inspektor të Përgjithshëm. Ky inspektor dhe stafi i tij janë përgjegjës për të kontrolluar, nëse politika e një ministrie zbatohet mirë. Ai është në varësi të drejtpërdrejtë të ministrisë. Kështu p.sh., Inspektori i Përgjithshëm i Ministrisë së Shëndetësisë po vëzhgon nëse ligji për shëndetin po zbatohet siç duhet në spitalet. Të njëjtën gjë bën edhe Inspektori i Përgjithshëm i Departamentit të Arsimit. Ky Inspektor dhe stafi i tij po vizitojnë shkollat dhe universitetet dhe po kryejnë një kontroll rreth programeve dhe progresit të nxënësve dhe studentëve. Inspektori i Përgjithshëm ka një liri relative veprimi dhe siç e përmenda, ai është në varësi të drejtpërdrejtë të Ministrisë. Raportet e tij nuk influencohen nga burokratët. Në një demokraci të hapur dhe transparente Inspektori i Përgjithshëm bën një raport publik vjetor, i cili i dërgohet parlamentit dhe mund të jetë subjekt për debat me Ministrinë. Nëse ka të meta në politikën e qeverisë, Ministri duhet të shpjegojë si t'i ndreqë ato.

Një tjetër Agjenci e cila shërben për të bërë më të përgjegjshëm ministrinë dhe lidhshin politik është prania dhe puna e Zyrës së Përgjithshme të Auditimit. Është e rëndësishme që kjo zyrë auditimi të ketë mjete të mjaftueshme për të bërë punën e saj. Në sistemin tonë demokratik Zyra e Auditimit të Përgjithshëm funksionon dhe operon në të njëjtin nivel si Parlamenti. Kështu, në praktikë ato nuk varen nga askush. Ato janë tërësisht të pavarura. Është Zyra e Auditimit vetë që përgatit programin e saj vjetor. Zyra e Auditimit vendos cilat ministri apo agjenci janë subjekt auditimi. Në sistemin tonë parlamenti, gjithashtu, mund t'i propozojë Zyrës së Auditimit t'i japë prioritet disa subjekteve që janë politikisht relevante.

Kur ne krahasojmë kapacitetin për të kërkuar dhe gjetur fakte të Parlamentit me kapacitetin në personel të ministrive, ka një boshllëk të madh. Në lidhje me këtë parlamentet kanë një pozicion më të ulët. Sidoqoftë

parlamentarët nuk duhet të fokusohen në detajet dhe të vënë energjitë e tyre në shërbim të kontrollit të vogël, por duhet të fokusohen në gjërat kryesore.

Cilat janë dokumentet bazë për kontrollin e sigurisë dhe shërbimit të mbrojtjes? Së pari, duhet të ketë një dokument publik politik në të cilin përshkruhet politika e sigurisë dhe e mbrojtjes. Në pjesën më të madhe të kohës organizata e mbrojtjes përgatit vetë Dokumentin e Bardhë të Mbrojtjes, në të cilin parashtrohen organizmi, struktura, doktrina ushtarake, detyrat kryesore, pikat e forta, etj.

Njëkohësisht ky dokument politik duhet përpunuar për gjithë sektorin e sigurisë. Për të gjitha këto dokumente politike nevojitet normalisht aprovimi i parlamentit. Është detyrë e qeverisë të informojë në mënyrë të herëpashershme parlamentin në mënyrë të rregullt. Mënyra më efciente për ta bërë këtë shprehet në dokumentin politik të buxhetit, i cili i dërgohet çdo vit parlamentit. Parlamenti duhet të shohë me shumë kujdes dokumentet e buxhetit dhe të gjejë mundësinë të shtrojë pyetje për qeverinë për të përgatitur debatin në parlament. Kur i referohem eksperiencës sime personale, çdo vit më shumë se njëqind pyetje rreth dokumentit të buxhetit parashtrohen nga ana e Komisionit të Mbrojtjes për Ministrinë e Mbrojtjes. Këto pyetje ishin mbi të gjitha të palidhura me çështje financiare, por me subjekte të ndryshme (personel, pajisje, trajnim) të politikës së mbrojtjes dhe forcave të armatosura. E njëjta gjë është bërë me dokumentin e buxhetit të Ministrisë së Punëve të Jashtme. Përpara se të mbahej debati vjetor politik rreth dokumentit të buxhetit, parlamenti fton Ministrin dhe stafin e tij për një sesion për të pasur mundësinë për të parashtuar pyetje teknike të detajuara rreth dokumentit të buxhetit. Kur më shumë ministra janë të përfshirë, edhe parlamenti duhet të ftojë më shumë ministra në Parlament. Kjo procedurë parandalon një situatë në të cilën nuk mund t'u përgjigjesh pyetjeve, sepse është përgjegjësia e një ministri tjetër.

Çështja tjetër është nëse dokumenti i buxhetit duhet të japë informacion shumë të detajuar ose jo? Kjo varet. Parlamenti vetë duhet të mendojë për

të, nëse niveli i informacionit është i përshtatshëm ose jo. Kur dokumenti i buxhetit të mbrojtjes deklaroi se detyra kryesore e forcave të armatosura është të mbrojtë territorin kombëtar dhe për këtë qëllim ka një ushtri, një forcë ajrore dhe një marinë ushtarake, ne të gjithë e kuptojmë që ky informacion është korrekt, por jo i mjaftueshëm. Kështu, informacion më i detajuar është një kusht paraprak për të bërë një gjykim të drejtë nëse mjetet financiare dhe misionet e ndryshme janë të mirëbalancuara. Kur është fjala për transparencën, është e rëndësishme që të gjitha agjencitë dhe degët në varësi të drejtpërdrejtë të Ministrisë së Mbrojtjes prezantohen në dokumentin e buxhetit, duke dhënë fakte dhe shifra të organizimit dhe të misionit.

Kështu p.sh., Njësia e Shërbimit të Fshehtë Ushtarak, misioni i saj, numri i personelit, buxheti, i gjithë ky informacion duhet të përfshihet në dokumentin e buxhetit. Në sistemin tonë të gjitha agjencitë qeveritare prezantojnë çdo vit raportin vjetor publik. Edhe Shërbimi i Fshehtë Ushtarak ka raportin e tij vjetor.

PROKURIMI I PAJISJEVE TË MBROJTJES

Në Hollandë ne kemi një procedurë të veçantë që lidhet me prokurimin e materialeve të mbrojtjes. Për blerjen e pajisjeve për Forcat e Armatosura nevojitet aprovimi përfundimtar i parlamentit. Kjo bëhet për disa arsye. Para së gjithash ne mësuam nga gabimet e bëra në të kaluarën nga blerja e pajisjeve nga Ministria e Mbrojtjes. Agjencia e prokurimeve për Mbrojtjen ka një pozicion shumë autonom. Ndonjëherë nuk kanë qenë përzgjedhur kompanitë më të mira ose nuk ka patur kontroll të mirë në blerjen e investimeve. Një tjetër arsye është se një pjesë e rëndësishme e buxhetit të mbrojtjes jepet për pajisje të reja ushtarake. Kështu është e rëndësishme të zgjedhësh pajisjet më të mira kundrejt çmimit më të ulët. Për t'i dhënë Parlamentit një influencë të vërtetë në këtë proces shpallet e gjithë procedura e prokurimit në një dokument politik. Ajo fillon me argumentet për nevojën për të blerë pajisje të reja dhe në pjesën më të madhe mbaron pas një dy vjetësh me propozimin

për të blerë pajisje. Sigurisht që i kërkohet ofertë më shumë se një kompanie. Qeveria, pra, në këtë mënyrë taksapaguesit mund të përfitojnë nga konkurrenca midis kompanive. Siç edhe mund ta dini, blerja e pajisjeve të mbrojtjes nuk është pjesë e një tregu të brendshëm brenda Komunitetit European. Nuk është një treg i hapur. Kështu, pjesa më e madhe e vendeve kërkojnë kompensim kur blejnë pajisjet e tyre të mbrojtjes jashtë vendit të tyre. Ky kompensim është i lidhur me investimet në industrinë kombëtare.

POLITIKA E REKRUTIMIT

Do të më pëlqente të kaloja në një subjekt tjetër, i cili është i rëndësishëm në një shoqëri demokratike dhe kjo është Politika e Rekrutimit. Ministri i Mbrojtjes është përgjegjës që të rekrutuarit të trajtohen mirë, si qenie njerëzore dhe të drejtat e tyre meritojnë respekt. Jo vetëm udhëheqja ushtarake e forcave të armatosura duhet të mbrojë të drejtat e rekrutëve, por edhe qeveria dhe parlamenti duhet t'i kushtojnë vëmendje kësaj çështjeje. Në shumicën e demokracive në Europën Perëndimore ka një Ombudsman për Ushtrinë. Ky organ institucional është gjithashtu shumë i rëndësishëm edhe për parlamentin. Nuk e di nëse ju keni një Ombudsman për Forcat e Armatosura, nëse jo, është e rëndësishme që të mendohet për të. Normalisht, të paktën në Hollandë, raporti i tij vjetor jep informacion të plotë dhe të hollësishëm mbi situatën e personelit të Forcave të Armatosura. Raporti është një instrument për Ministrin e Mbrojtjes dhe i jep parlamentit një vështrim më praktik rreth asaj që ndodh brenda forcave të armatosura.

KONTROLLI I SHËRBIMIT TË FSHEHTË

Edhe në vendet e zhvilluara dhe demokracitë e vjetra kontrolli i Shërbimit të Fshehtë është shpesh pjesë e një debati. Çështja më së shumti është kush i kontrollon këto shërbime? Në një demokraci parlamentare ka një komision të veçantë, i cili ka për detyrë të kontrollojë Shërbimin e Fshehtë. Normalisht, ata nuk e ushtrojnë punën e tyre në publik. Aty raportet janë të pakuptueshme.

Përveç këtij komiteti mund të ngrihet një Komision i Veçantë i Pavarur. Ky komitet ka një lloj supervizimi mbi shërbimin e fshehtë dhe të drejtat e tij deklarohen në Ligjin për Shërbimin e Fshehtë. Këto dy komitete sigurojnë që gjithçka që kryhet nga këto shërbime bëhet sipas ligjit.

3. KONTROLLI I PËRGJITHSHËM NË LIDHJE ME ÇËSHTJET E NATO-S DHE BE-SË

Një tjetër aspekt i cili është i rëndësishëm si për qeverinë, ashtu si edhe për parlamentin është koordinimi dhe harmonizimi i politikave. Është një nga disavantazhet e burokracive që qeveritë që ata kanë nuk koordinojnë dhe harmonizojnë mirë politikat e tyre. Kjo mund të çojë në një mënyrë të skajshme në politika të kundërta nga e njëjta qeveri. Jo vetëm qeveria, por edhe parlamenti duhet të koordinojnë aktivitetet e tyre për të siguruar kontrollin dhe efektivitetin maksimal të punës së tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në lidhje me të gjithë punën e bërë dhe do të bëhet për të përmbushur të gjitha kërkesat e Bashkimit European dhe NATO-s. Veçanërisht mënyra e anëtarësimit të Bashkimit European është një mënyrë komplekse dhe e vështirë. Duhet bashkuar të gjitha përpjekjet. Kështu, koordinimi midis ministrive është shumë i rëndësishëm. Ky proces mund të jetë i suksesshëm kur bëhet në bashkëpunim të ngushtë me parlamentin. Veçanërisht e gjithë ‘acquis-ja’, direktivat e Europës mbi subjekte të ndryshme, të cilat duhet të zbatohen në ligjet shqiptare. Është përgjegjësia e qeverisë për të zhvilluar një lloj harte për të gjithë procesin dhe gjithashtu të vendosë ‘gurët e kilometrazhit’ për në Bruksel. Në pjesën më të madhe të vendeve, të cilët duan t’i bashkohen BE-së dhe ose NATO-s, është caktuar një ministri apo një department i veçantë për të kryer këtë detyrë. Puna e tij është kryesisht koordinimi i të gjitha përplekjeve. Ai/ajo është personi që njihet ‘rrugën’ për në Bruksel dhe vendos kontaktet me të gjitha organizmat e BE-së. Veçanërisht ky vit është një vit i rëndësishëm për BE-në dhe anëtarët e saj.

Në një sistem demokratik, parlamenti duhet të mbahet i informuar nga qeveria për zhvillimet në organizatat ndërkombëtare si BE dhe NATO. Në Hollandë, parlamenti takohet me ministrat e përfshirë përpara se ata të shkojnë në mbledhjen ministeriale të Bashkimit European. Sepse për pjesën më të madhe të subjekteve, procesi vendimmarrës në BE bazohet në një shumicë të kualifikuar. Kjo do të thotë se edhe vendet të cilat nuk mbështesin propozimin e BE-së, janë ligjërisht të detyruar për të zbatuar dhe zbatuar këtë vendim në politikën dhe legjislacionin kombëtar. Sidoqoftë, opinioni i parlamentit paraprakisht është i nevojshëm. Një ministër ka më shumë mbështetje politike nëse ai njihet nëse parlamenti do ta mbështesë propozimin e BE-së apo jo. Brenda NATO-s procesi i vendimmarrjes ende mbështetet tek konsensusi. Kështu, nëse një vend dëshiron të kundërshtojë një propozim ose ta amendojë atë, ai e ka mundësinë dhe të drejtën për ta bërë këtë. Për ato vende të cilat nuk janë ende anëtare të BE-së dhe të NATO-s, por kanë statusin e vëzhguesit apo të anëtarit të asociuar, është e rëndësishme që parlamenti të marrë një raport të rregullt me informacionin më të fundit rreth asaj që po ndodh.

Për vendet që po kontribuojnë në operacionet paqeruajtëse është e rëndësishme që parlamenti të përfshihet në procesin vendimmarrës. Gjithashtu, parlamenti duhet të japë aprovimin e tij në rastin kur trupa ushtarake nisen jashtë. Në Hollandë ne kemi një paketë rregullash e cila përdoret si nga qeveria ashtu edhe nga parlamenti për mbështetjen e vendimmarrjes politike. Disa nga këto kritere përmenden në faqen 125 të këtij prezantimi.

4. ROLI I PARLAMENTIT: DELE APO LUAN?

Roli i parlamentit ndryshon nga sistemi politik i një vendi. Në një sistem presidencial si Franca dhe Rusia, shumica e pushtetit është në dorë të presidentit. Në një sistem parlamentar, në teori parlamenti është organi më i lartë dhe më i rëndësishëm i një vendi. Varet nga vetë parlamentarët nëse

ata e përmbushin këtë rol apo jo. Më të shumtën e kohës ne mund të vëzhgojmë që partitë politike që janë në pushtet mbështesin pa hezitim politikën e përditshme të qeverisë. Rreziku I kësaj sjelljeje është se qeveria është e bindur se të gjitha propozimet e saj do të mbështeten nga parlamenti. Rezultati nuk është një balancim I pushtetit. Parlamentarët duhet të kuptojnë se ata përfaqësojnë popullsinë dhe se ata kanë një përgjegjësi tjetër nga qeveria. Ata nuk janë një vazhdim I qeverisë. Nëse ata veprojnë kështu parlamenti e humbet influencën e tij. E më pas ndodh që populli nuk njeh vetveten në sjelljen e parlamentit. Kështu është e rëndësishme që parlamenti të zhvillojë rolin e tij brenda mundësive të ligjit. Në rolin kontrollues, i cili është funksioni primar I parlamentit , parlamenti dhe komisionet e ndryshme duhet të vendosin axhendën dhe prioritetet e tyre. Përsa i përket sigurisë dhe sektorit të mbrojtjes ato mund të fokusohen në analizën e sigurisë, riorganizimin dhe modernizimin e Forcave të Armatosura; e ardhmja e Rekrutimit, zhvillimet brenda BE-së dhe NATO-s dhe pasojat për Organizimin e Mbrojtjes Shqiptare. Bashkëpunimi me vendet e tjera dhe ndërveprimi i forcave shqiptare janë gjithashtu relevante. Por gjithashtu roli i Forcave të Armatosura në përballimin e fatkeqsive natyrore, i cili është në mënyrë të veçantë i rëndësishëm për popullin shqiptar. Kështu, është e rëndësishme që parlamenti të mbajë një qëndrim aktiv në vend të një qëndrimi pasiv i cili do të thotë që të presin derisa qeveria tu sigurojë informacionin.

Për një vështrim më të hollësishëm në organizimin e forcave të armatosura është e rëndësishme që komisionet parlamentare të mbrojtjes dhe sigurisë të vizitojnë rregullisht degë e njësi ushtarake të ndryshme. Këto vizita u sigurojnë parlamentarëve informacioni që do të mund të mbështeste punën e tyre në kontrollin ndaj qeverisë. Ata mund të shohin me sytë e tyre cilat janë kushtet e jetesës cfarë lloj pajisjesh përdorin dhe nëse ka probleme të mëdha apo jo. Sigurisht, është e rëndësishme që gjatë vizitave ka mundësi të mjaftueshme për të folur me ushtarin e zakonshëm I cili normalisht flet për vetveten.

Për ta mbyllur këtë prezantim, dua të bëj disa vërejtje rreth instrumentit

të hetimit parlamentar. Në pikëpamjen time ky është një mjet i përdorur si alternativë përfundimtare. Vetëm kur janë përdorur të gjitha mundësitë e tjera, parlamenti mund të vendosë të instalojë një komision hetimor parlamentar. Ky komision i parlamentarëve duhet të punojë në mënyrë të pavarur dhe t'i shërbejë në radhë të parë demokracisë, jo partisë politike së cilës i përkasin. Nëse ky mjet përdoret shumë shpesh, mund të bëhet më pak efektiv dhe do të ketë gjithmonë e më pak ndikim. Komisioni hetimor duhet të prezantojë një raport të balancuar me mundësinë që individë të veçantë parlamentarë të mbajnë qëndrimet e tyre vetëm për sa më pak pikëpamje. Dy raporte është një provë për inkompetencën e komisionit hetimor.

Reforma e Sigurisë dhe burimet: Transparenca e buxhetit dhe përgjegjshmëria *

*Hannes Germann,
Deputet i Parlamentit të Zvicrës,
Këshilli i Shtetit*

Është kënaqësi për mua të flas para jush për procesin e buxhetimit të Qeverisë Zvicerane dhe mbikëqyrjen parlamentare si shembull. Unë kam besim që sistemi ynë i buxhetimit është duke dhënë një shembull të mirë. Por, siç e dini, askush nuk është perfekt, nuk ka sistem që të mos ketë nevojë për përmirësime.

Buxhetimi ka të bëjë disi me parashikimin. Së fundmi, Victor Borge ka thënë: “Parashikimi është gjithmonë i vështirë, veçanërisht në lidhje me të ardhmen.”

E kështu ne nuk e vëmë në dyshim që procesi i buxhetimit, veçanërisht në lidhje me sigurinë, është, gjithashtu, një çështje shumë e vështirë dhe e komplikuar. Siç mund ta keni lexuar në “Manualin për parlamentarët”, procesi i buxhetimit përfshin, gjithashtu, fazën e planifikimit paraprak dhe përfundimin e programit. Në sektorin e sigurisë ne vëmë re një tjetër vështirësi: problemin e diskrecionit. Por në përgjithësi, proceset e buxhetimit në fusha të ndryshme përgjegjësie janë të njëjta.

* Diskutim në seminarin mbi prezantimin e manualit “Mbikëqyrja parlamentare në fushën e Sigurisë” organizuar nga Qendra e Studimeve Parlamentare dhe DCAF, më 13 shkurt 2004

1. RREGULLAT E POLITIKËS FISKALE

1.1 Në nivel kushtetues

⇒ **Ulja e shpenzimeve:** Një rregull që ka nevojë për një shumicë të kualifikuar për *shpenzimet e reja që i kalojnë* 20 milionë Franka Zvicerane (jopërsëritëse = vetëm një herë) dhe 2 milionë (përsëritëse, çdo vit). Në këtë kohë ky rregull nuk është “eficient”. Kurdo që janë marrë vendime të tilla për shpenzime, Parlamenti ka rënë dakord që ta çlirojë ose ta përshpejtojë përkatësisht atë.

⇒ Një *detyrim për të zhvendosur* periodikisht efektet negative të *barrierave fiskale* / progresit të vakët / kalimit në fazën e inflacionit.

⇒ *Niveli maksimal i taksave* në Kushtetutë: çdo ndryshim mund të bëhet me votë popullore. Kjo do të thotë që janë zviceranët ata që vendosin, nëse ata duan të paguajnë taksa më të larta ose më të ulëta. Këtë vit, për shembull, votuesit zviceranë do të vendosin deri në 1.8 për qind rritje të TVSH-së. Aktualisht kemi një vlerë prej 7.6 për qind. Ky instrument drejtpërdrejt demokratik është një rregull shumë eficient. Por ju mund të pyesni: Në vitet e fundit zviceranët ranë dakord vetëm për rritjen e taksave, për shembull njerëzit i thanë po rritjes së TVSH-së për financimin e sistemit të pensionit dhe, gjithashtu, për një rritje të mëtejshme të TVSH-së në favor të projekteve tona të mëdha të hekurudhave.

⇒ Një *detyrim* për të marrë parasysh qëllimet ciklike, duke zhvilluar politika fiskale.

⇒ *Rregulli i kontrollit mbi debinë (borxhin) / ulja e borxhit:* Një rregull tjetër shpenzimi, zbatuar për herë të parë në Buxhetin e vitit 2003, rregulli ka për qëllim balancimin e Buxhetit mbi ciklin e biznesit.

1.2 Në nivelin e Këshillit Federal dhe të administratës

⇒ *Direktivat* e dhëna nga *Këshilli Federal* në fillim të çdo viti për *Buxhetin* e vitit të ardhshëm dhe tre vjet më pas, direktivat përqendrohen në nivele të pranueshme të rritjes së shpenzimeve për çdo ministri, zakonisht

nuk janë marrë vendime në lidhje me nivelin e taksave.

⇒ *Asnjë ministri* nuk mund të përfshijë *shpenzime të reja* brenda buxhetit, që nuk kanë qenë më parë të miratuara nga Parlamenti ose Këshilli Federal. Ky është një rregull shumë eficient ndaj rritjes së shpejtë të shpenzimeve.

2. PROCESI I BUXHETIMIT

Këshilli federal prodhon çdo vit një *buxhet që mbulon vitin t+1* (vitin e ardhshëm) dhe një raport mbi *planifikimin financiar që mbulon vitin t+2 – t+4*,

për momentin ne jemi duke punuar me buxhetin e 2004 dhe një plan financiar nga viti 2005 – 2007.

⇒ Parlamenti *voton për buxhetin*, por raporti mbi rezultatin afatmesëm të të ardhurave dhe shpenzimeve, *plani financiar*, vetëm **diskutohet** nga Parlamenti, nuk miratohet.

⇒ *Vendimi mbi buxhetin* është një *vendim mbi shpenzimet*, më shumë sesa mbi shpenzimet dhe të ardhurat. Të ardhurat rezultojnë si një produkt i rritjes së nivelit të taksave ekzistuese me bazat e taksave të ndryshme; *vlerat e taksave* janë ndryshuar me *vështirësi* në procesin e hartimit të *buxhetit*.

⇒ Fokusi i *buxhetit* është mbi *shpenzimet e ministrive dhe agjencive*, për shembull Departamenti për Çështjet e Brendshme, Departamenti i Financës, Departamenti i Sigurisë dhe Mbrojtjes e kështu me radhë. *Plani afatmesëm* vë theksin mbi shpenzimet në lidhje me taksat (arsimi, mbrojtja, mirëqenia sociale e kështu me radhë).

3. KRAHASIMI I PROCESIT ZVICERAN TË BUXHETIMIT ME STANDARDET E PRAKTIKAVE MË TË MIRA TË OECD-SE

Praktika më të mira të OECD-së
Buxheti duhet të jetë gjithëpërfshirës.

Zvicra
✓

| | |
|--|--------------------------------|
| Buxheti duhet t’i dorëzohet Parlamentit jo më pak se 3 muaj para fillimit të vitit fiskal. | ✓ |
| Buxheti duhet të përmbajë një komentari të detajuar për çdo program të ardhurash e shpenzimesh. | ✓ |
| Informacioni krahasues gjatë vitit të kaluar dhe parashikimit të përditësuar për vitin aktual duhet të prezantohet (dokumente të veçanta). | Plotësuar në një masë të madhe |
| Shpenzimet duhet të prezantohen në terma bruto. | ✓ |
| Shpenzimet duhet të klasifikohen sipas njësive administrative (ministri, agjenci). | ✓ |
| Hipotezat ekonomike duhen shpjeguar në detaje | ✓ |
| Buxheti duhet të përfshijë një diskutim mbi taksën e shpenzimeve (trajtimi i preferuar për veprimtari specifike ose persona të veçantë). | Jo |
| Buxheti duhet të përmbajë një diskutim krahasues të asetëve dhe përgjegjësiive financiare të Qeverisë (Swisscom). | Pjesërisht e plotësuar |
| Një raport paraprak shërben për të nxitur një debat mbi pjesët e buxhetit dhe se si ndërveprojnë ato me ekonominë. | Plotësuar në një masë të madhe |

4. PLANI FINANCIAR

Plani financiar në terma parlamentare

- ⇒ Çdo katër vjet.
- ⇒ punuam së bashku me programin e Qeverisë.
- ⇒ Pika e nisjes: pasojat financiare të programit të Qeverisë.
- ⇒ Theksi mbi shpenzimet në lidhje me taksat.

Rishikimi vjetor i planit financiar

- ⇒ Shkon së bashku me procesin e buxhetimit.
- ⇒ Që nga 1998 - raporte të ndara.
- ⇒ Tregon shpenzimet ose të ardhurat e mundshme shtesë dhe uljen e mundshme të të ardhurave ose shpenzimeve.

5. DISA KARAKTERISTIKA TË RËNDËSISHME TË BUXHETIT ZVICERAN

5.1 Tri karakteristika kryesore

⇒ **Volum i vogël i investimeve,**

afërsisht 10 për qind të totalit të shpenzimeve dhe, madje, pjesën më të madhe të shpenzimeve të këtij investimi e kanë transferuar nëpër provinca e bashki.

⇒ **Pjesë e konsiderueshme e transferimit të pagesave,** rreth dy të tretat.

⇒ **Masa e madhe e shpenzimeve të fiksuara,**

65 për qind janë ligjërisht të detyrueshme dhe 20 për qind janë të detyruara nga kontratat. Në total më shumë se 85 për qind e Buxhetit Federal është jofleksibël në sekuenca të shkurtra. Kjo do të thotë se 85 për qind e Buxhetit nuk mund ose me vështirësi mund të ndikohet nga Parlamenti.

5.2. Problemi i përcaktimit të shpenzimeve

Një problem i madh në plotësimin e Buxhetit është ndarja e madhe e shpenzimeve të përcaktuara, shumë nga këto si rrjedhojë e ligjeve dhe rregullave në fuqi.

| Shpenzimet | 2002 në bilion CHF | Si përqindje e totalit të shpenzimeve | Përcaktimi % |
|---|--------------------|---------------------------------------|--------------|
| ▪ Të ardhurat e punonjësve civilë | 4,3 | 8,5 | 100 |
| ▪ Pagesat e interesit | 3,8 | 7,4 | 100 |
| ▪ Atributi i të ardhurave nëpër provinca e bashki dhe sigurimet shoqërore | 5,8 | 11,4 | 100 |
| ▪ Mbështetja financiare e shpenzimeve aktuale | 25,4 | 50,1 | 90 |
| ▪ Kreditet dhe pjesëmarrjet | 1,3 | 2,5 | 80 |
| ▪ Financimet e investimeve | 5,0 | 9,8 | 80 |
| ▪ Blerje armatimesh | 1,6 | 3,1 | 60 |
| ▪ Materialet dhe shërbimet | 3,0 | 5,8 | 50 |
| ▪ Blerje e materialeve investuese | 0,6 | 1,1 | 0 |
| ▪ Totali | 50,7 | 100 | 87,3 |

6. PROCESI DHE INSTRUMENTET NËPËRMJET MONITORIMIT DHE VLERËSIMIT TË BUXHETIT (USHTARAK DHE TË MBROJTJES)

Do të mundohem të jap shkurtimisht një pamje të përgjithshme. Organi klasik mbikëqyrës i Parlamentit Zviceran janë Komisionet e Kontrollit dhe Komisionet Financiare të të dy dhomave. Këshilli Kombëtar (200 në total)

përbëhet nga 25 anëtarë dhe Këshilli i Shtetit (46 në total) nga 13 anëtarë. Për çështjet financiare, dhe kjo është ajo për të cilën po flasim tani, Komisionet e Financës janë organet kryesore të mbikëqyrjes.

Por çfarë po bëjnë Komisionet e Financës?

- Ato janë duke u marrë me Buxhetin Federal;
- ato diskutojnë rreth planifikimit financiar dhe buxhetit, si dhe për kreditet e mundshme suplementare;
- ato janë të ngarkuara për të bërë gjithë mbikëqyrjen mbi financat e brendshme;

- në rastin e një ligji ose dekreti të rishikuar, që është duke u ripunuar dhe përbën një impakt të konsiderueshëm financiar, Komisioni i Financës nxjerr një të ashtuquajtur raport të përbashkët. Kjo do të thotë një raport shtesë mbi ligjin e ri të rishikuar. Ai ka për qëllim të japë rezultate të tjera për raportin dhe planet e Komisionit drejtues Legjislativ, për shembull Komisioni i Politikës së Sigurisë;

- zbatojnë pavarësinë e Buxhetit në mënyrë efektive dhe ekonomike. Komisionet e Financës janë – në analogji me Komisionin e Kontrollit – duke punuar me nënkomisione të specializuara.

Një instrument shumë eficient në procesin e mbikëqyrjes financiare është Zyra Zvicerane Federale e Auditimit, një organ i pavarur i kontrollit financiar i Këshillit Federal (ekzekutivi) dhe Parlamentit (legjislativi).

⇒ *Zyra Zvicerane Federale e Auditimit* organ i kontrollit financiar të Konfederatës. Zyra Federale e Auditimit është e pavarur dhe bazohet vetëm në Kushtetutë dhe në ligj.

⇒ Zyra Zvicerane Federale e Auditimit ka dy detyra kryesore:

1. Mbështet Parlamentin në zbatimin e kompetencës së tij kushtetuese financiare dhe në ushtrimin e kontrollit të Administratës Federale dhe të Gjykatës Federale;

2. Mbështet Këshillin Federal në ushtrimin e detyrës së tij të supervizimit të Administratës Federale.

Zyra Zvicerane Federale e Auditimit ka njohuri të plotë mbi të gjitha zhpenzimet ushtarake të Qeverisë Federale. Raportet e saj i adresohen Komisionit të Bashkuar të Financave. Ky Komision i vogël përbëhet nga 6 parlamentarë, të cilët janë në të njëjtën kohë anëtarë të një prej dy Komisioneve të Financës, si nga Këshilli Kombëtar, ashtu edhe nga Këshilli i Shtetit.

Komisioni i Bashkuar i Financës kryen një kontroll të vazhdueshëm të menaxhimit financiar gjatë gjithë vitit. Ky lloj kontrolli lejon Komisionin e Financës të kalojë në një proces konstant (në vazhdim) dhe të rishikojë ecurinë e ekzekutivit ose të administratës para se të jetë vonë. Kështu, Komisioni i Bashkuar i Financës është duke mbrojtur interesat dhe paratë e taksapaguesve nëpërmjet këtij ushtrimi.

Siç e përmenda, Komisioni i Bashkuar i Financës mbështetet mbi punën e Zyrës Zvicerane Federale të Auditimit në zbatimin e misionit të tij, aq sa ky i fundit është i detyruar t'i raportojë Komisionit të Bashkuar po ashtu siç i raporton Qeverisë. Komisioni i Bashkuar i Financës dhe Zyra Zvicerane Federale e Auditimit punojnë në një bashkëpunim të fortë midis tyre dhe, si fakt, Zyra Federale e Auditimit i transmeton Komisionit të Bashkuar të gjitha raportet e monitorimit dhe të auditimit, po ashtu dhe korrespondencën që ka me administratën. Kështu, Komisioni i vogël i Bashkuar i Financës (6 anëtarë) merr informacion më të detajuar (si dhe konfidencial) se komisionet më të mëdha të Financës (25+13 anëtarë).

Së pari dhe mbi të gjitha, Komisioni i Bashkuar i Financës mbetet një organ i kontrollit të lartë, objekti i të cilit është të sigurojë që – sipas një shprehjeje popullore – paratë nuk hidhen kot (nga dritarja). Ose ne mund të sigurojmë se mjetet e pamjaftueshme përdoren me përgjegjësi.

Nëse vjen një situatë urgjente dhe Parlamenti nuk mund të mblidhet në kohë, Këshilli Federal ia paraqet drejtpërdrejt kërkesat e tij për kredi Komisionit të Bashkuar mbi Financat pa vonesë.

Në raste të tilla, sapo të jetë konfirmuar që situata është në të vërtetë një

nga urgjencat më të mëdha, Komisioni i Bashkuar thirret për të marrë një vendim, për dhe në emër të Parlamentit, mbi dhënien e krediteve shtesë buxhetore. Këto fuqi buxhetore kanë kaluar me kohë në kritika, veçanërisht kur kreditë e përfshira paraqitnin, proporcionalisht, shuma tepër të mëdha.

7. PËRFUNDIMET

Së fundi, nuk mund të mos theksohet sa të rëndësishme janë komisionet financiare dhe organet e tjera të mbikëqyrjes. Por mos harroni: Në fund është Parlamenti që vendos në pothuaj çdo rast ose, në saje të demokracisë sonë të drejtpërdrejtë, populli zviceran.

Një element i rëndësishëm në demokraci është besimi, besimi i njerëzve te Qeveria dhe Parlamenti. Kushti kryesor për të fituar besimin është transparenca. Si parlamentarë duhet të keni informacion të detajuar mbi buxhetin. Pa informacion nuk do të jeni të aftë të bëni pyetje të rëndësishme. Nëse nuk keni informacionet e nevojshme, ju nuk mund të jeni të aftë të merrni përsipër përgjegjësi. E për këtë, konkluzionin rreth transparencës dhe përgjegjësisë në procesin e buxhetimit në fushën e sigurisë e kemi në duar. Dy konceptet janë çelësi për çdo kontroll parlamentar efektiv dhe për të gjithë ciklin e buxhetimit.

Këshilli i Sigurimit pas krizës në Irak

Kriza irakiane dhe tensionet e forta ndërkombëtare që e shoqëruan atë që prej vjeshtës së vitit 2002 deri në pranverën e vitit 2003, e vendosën Këshillin e Sigurimit në qendër të shtrëngatës

Pascal TEIXEIRA¹

Përktheu: Diana ESTREFI

Janë bërë shumë pyetje rreth rolit dhe të ardhmes së këtij institucioni, i cili sipas Kartës së Kombeve të Bashkuara është i ngarkuar me “përgjegjësinë kryesore të ruajtjes së paqes dhe sigurisë ndërkombëtare”. A i ka përmbushur vallë ai këto përgjegjësi? Midis dy të këqijave – shmangies dhe instrumentalizimit – cila ishte më e vogla? A ishin vitet ’90 “mosha e artë” që jetoi Këshilli i Sigurimit? Mos vallë strategjia e re e sigurisë kombëtare e Shteteve të Bashkuara të Amerikës po e dënon atë, duke e lënë të merret kryesisht me probleme anësore?

Pikërisht për t’i dhënë përgjigje këtyre pyetjeve ose, të paktën, për të sjellë disa mendime apo refleksione, do të duhet, fillimisht, të analizohet trajtimi që iu bë çështjes irakiane prej këtij Këshilli deri në muajin mars 2003; pastaj të shqyrtohen tipet e ndryshme të kërcënimeve që po i bëhen aktualisht paqes dhe sigurisë ndërkombëtare, si dhe mënyra se si Këshilli i Sigurimit i trajton ato. Në fund do të themi diçka edhe për marrëdhënien që mund të vendoset midis këtij organi shumëpalësh dhe superfuqisë amerikane.

¹. Zëvendësdrejtor i Kombeve të Bashkuara dhe Organizatave Ndërkombëtare në ministrinë e Punëve të Jashtme të Francës.

KTHIM NË KRIZËN IRAKIANE

Në vitin 1991, kur Iraku u detyrua prej disa forcave të autorizuara nga Këshilli i Sigurimit të tërhiqej nga Kuvajti, të cilin e kishte pushtuar dhe aneksuar, po ky Këshill mori një sërë masash të reja dhe tepër ambicioze. Për të parën herë, nëpërmjet Rezolutës 687, ai urdhëronte asgjësimin e armëve të shkatërrimit në masë (më poshtë ADM) si dhe vendosjen e një sistemi kontrolli të vazhdueshëm për parandalimin e rimëkëmbjes së tyre. Për të përmbushur këtë detyrë, Këshilli krijoi një organ ndihmës, Komisionin special², i ngarkuar për armët kimike, biologjike dhe predhat me largësi mbi 150 km, si dhe i besoi Agjencisë Ndërkombëtare të Energjisë Atomike (ANEA) trajtimin e programit bërthamor irakian.

Nga viti 1991 deri në vitin 1998 këto organe inspektimi u përballën me dëshirën jo të mirë që karakterizonte Irakun, i cili, në vend që të deklaronte me mirëbesim armët dhe materialet e ndaluara që kishte në zotërim, dhe t'i asgjësonte nën vëzhgimin e ndërkombëtarëve, siç edhe ishte i detyruar të vepronte, e fshehu sasinë e disave dhe mohoi ekzistencën e të tjerave, duke penguar veprimet e UNSCOM-it dhe të ANEA-s, futjen e tyre të lirë në instalimet, dokumentet ose personat e lidhur me programet e ADM-së. Marrëdhëniet mes Irakut, nga njëra anë, dhe Këshillit të Sigurimit, UNSCOM-it dhe ANEA-s nga ana tjetër, për shtatë vjet rresht u karakterizuan nga kriza, të cilat kapërceheshin ose duke bërë marrëveshje të pjesshme³, ose duke e kërcënuar Irakun me masa shtrenguese suplementare (sanksione shtesë, si embargo ekonomike apo përdorim të kufizuar të forcës, si në vitin 1993).

Në vitin 1997-1998, kur UNSCOM-i dhe ANEA ia kishin arritur, megjithatë, të zbulonin e të shkatërronin thelbin dhe programet e ADM-së

² I njohur sipas shkurtimeve në anglisht, UNSCOM.

³ UNSCOM-i negocioi për disa modalitete të veçanta lidhur me inspektimin e siteve të ashtuquajtura të ndjeshme.

irakiane, procesi i çarmatimit ishte futur në një rrugë pa krye. Megjithë shkatërrimet e pjesshme dhe të paverifikueshme që kishte bërë Iraku, si dhe natyrën e dyfishtë të një numri të caktuar paisjesh dhe teknikësh, ishte pothuajse e pamundur zbardhja një qind për qind e programeve të ADM-së. Zgjatja e proceseve, që fillimisht ishin llogaritur për një periudhë disa mujore, kishte bërë të nevojshme disa ndryshime (psh. programi i quajtur “nafta kundër ushqimit”), me qëllim që të zbuteshin efektet shkatërruese të njerëzimit; mirëpo Iraku, i cili shikonte këtu një situatë që mund të zgjaste pambarimisht, nuk bënte asnjë pwrpjekje për kooperim.

Këshilli i Sigurimit nuk kishte nxjerrë asnjë rezultat nga progreset e bëra, pikërisht lidhur me fushën bërthamore, ku çarmatimi ishte kryer. Disa përpjekje që ishin bërë në vitet 1997-1998, për hartimin e një programi pune dhe të një kalendari që do të çonte në përfundimin e këtij procesi çarmatimi, u ndërpre në krejtësisht.

Sipas Rezolutës 687 të vitit 1991, e cila vendoste regjimin e çarmatimit dhe pranimin e tij prej Irakut, u vendos armëpushimi; ripërdorimi i forcës ishte i mundur vetëm në ato raste kur Iraku nuk do t’i respektonte detyrimet që dilnin prej saj. Mirëpo anëtarët e përhershëm të Këshillit të Sigurimit i bënë asaj interpretime të ndryshme. Ndërsa amerikanët dhe britanikët ishin të mendimit se vetëm ky fakt (“moszbatimi”) i lejonte vendet, të cilat në vitin 1991 kishin qenë të autorizuar të përdornin forcën, t’i drejtoheshin përsëri asaj, vendet e tjera si Franca, Rusia dhe Kina, mendonin se i takonte pikërisht Këshillit të Sigurimit të konstatonte shkeljet irakiane dhe të vendoste për mënyrën se si i duhej dhënë fund atyre. Në vitin 1998, kur Iraku kishte penguar disa herë inspektorët të bënin punën e tyre, madje kishte kërkuar edhe largimin e tyre (që më vonë i kishte lejuar të ktheheshin), ShBA e Britania e Madhe filluan, më 16 dhjetor, operacionin “Desert Fox”, pa qenë të autorizuar shprehimisht nga Këshilli. Ky veprim pati si efekt ndërprerjen për një kohë të gjatë të çdo kontrolli ndërkombëtar në Irak. Që nga janari i vitit 1999 Franca propozoi të vihej theksi më shumë mbi parandalimin e

riarmatimit se sa mbi zbardhjen e të kaluarës, duke i ofruar kështu Irakut një nxitje të vërtetë për të pranuar këtë dispozitë.

Pas një viti negociatash, Këshilli i Sigurimit e pranoi më në fund Rezolutën 1284, e cila parashikon ndërprerjen e sanksioneve në këmbim të një bashkëpunimi të frutshëm nga ana e Irakut për përfundimin e çarmatimit dhe ushtimin e një kontrolli të vazhdueshëm e të përforcuar. Fatkeqësisht kjo Rezolutë mbeti vetëm në letër për pothuajse tre vjet. Iraku ishte i mendimit se Këshilli i Sigurimit nuk do të merrte kurrë vendime sipas premtimeve të bëra, dhe kjo për shkak të qëndrimit amerikan ndaj tij (dhe jo prej heqjes së sanksioneve për sa kohë do të ekzistonte regjimi i Sadam Huseinit), duke preferuar kështu të pranonte sanksione pa inspektime.

Gjatë kësaj kohe Këshilli i Sigurimit parashikoi të tjera alternativa; pikërisht, me iniciativën e Shteteve të Bashkuara, vendosjen e “sanksioneve inteligjente”, të mbështetur në arsyetimin se në mungesë të kontrollit në terren, duhej forcuar efikasiteti i embargos ndaj blerjes prej Irakut të sendeve me përdorim të dyfishtë, duke lehtësuar importimin e mallrave për njerëzit.

Pas 11 shtatorit, administrata amerikane hapur fare vendosi në krye të prioriteteve të veta ndërkombëtare ndryshimin e regjimit të Irakut. Në këtë kontekst mes Irakut dhe Kombeve të Bashkuara pati mosmarrëveshje të shpeshta, por vetëm pas 12 shtatorit 2002, kur presidenti Bush deklaroi para Asamblesë së Kombeve të Bashkuara se do të merreshin të gjitha masat (përfshirë edhe forcën) nëse Iraku nuk çarmatosej krejtësisht, vetëm atëherë, pra, Bagdadi pranoi kthimin pa kushte të inspektorëve. Këshilli i Sigurimit, i cili aprovoi Rezolutën 1441, ku përforcoheshin ndjeshëm të drejtat e këtyre të fundit, i kërkoi Irakut një deklaratë të sinqertë dhe të plotë të gjendjes së programeve të tij ADM, dhe e paralajmëroi atë për pasoja serioze nëse ai nuk do të respektonte detyrimet e veta.

Për Shtetet e Bashkuara, të cilat e kishin forcuar prezencën e tyre ushtarake në Lindjen e Mesme, problemi ishte të bindte Këshillin e Sigurimit që të mbështeste një sulm ushtarak me përmasa të mëdha që duhej të

ndërmerrej ndaj Irakut në momentin që ai nuk do t'i përmbahej krejtësisht dhe me shpejtësi kërkesave të bëra.

Për Francën, Rusinë, Kinën dhe Gjermaninë presioni ushtarak sigurisht që kishte përparësinë e bindjes së Irakut për bashkëpunim, mirëpo rruga e inspektimeve duhej ndjekur për sa kohë ajo do të ishte rezultative, dhe në çdo rast i takonte Këshillit të Sigurimit të prononcohej mbi masat që duheshin marrë në rast se rezultatet do të ishin të pakënaqshme.

Ashtu si edhe gjatë viteve të mëparshme, brenda Këshillit të Sigurimit kishte qëndrime të ndryshme lidhur me shkallën e përdorimit të forcës. Në fakt, megjithëse inspektimi dhe shkatërrimi i misileve brenda një territori të autorizuar prej 150 km po shkonte mirë, Shtetet e Bashkuara dhe Mbretëria e Bashkuar vendosën të fillojnë veprimet e tyre ushtarake. Edhe pse e vlerësonin Rezolutën 1441, e cila u jepte atyre autoritetin e mjaftueshëm për ta bërë këtë, ata kërkuan në periudhën shkurt-mars 2003 të hartohej një rezolutë e dytë, në të cilën të thuhej se Iraku nuk kishte bashkëpunuar plotësisht. Kjo do të shërbente si një lloj *kartabianke* e Këshillit të Sigurimit për t'iu drejtuar forcës. Ky projekt pati vetëm katër mbështetës, ndërsa shumica e anëtarëve jo të përhershëm nuk ishin të gatshëm për të votuar pro saj. Franca dhe Rusia ishin të vendosura për ta penguar atë.

Pra, ka gati trembëdhjetë vjet që Këshilli i Sigurimit, herë mirë e herë keq, po merret me problemin irakian. Mirëpo vështirësitë që i janë dashur të kapërcejë e që janë rritur gjithnjë kanë qenë ato të shkaktuara nga mosmarrëveshjet midis vetë anëtarëve të tij – veçanërisht atyre të përhershëm – lidhur me objektivat (përfundimi i çarmatimit ose ndryshimi i regjimit). Shtetet e Bashkuara dhe Anglia mendojnë se në mars të vitit 2003 Këshilli i Sigurimit nuk i kishte kryer mirë përgjegjësitë e veta, por dukej sheshit se as zhvillimi i mirë i inspektimeve, as rëndësia e kërcënimeve⁴ nuk e justifikonin

⁴ Inspektorët nuk mundën të siguronin se Iraku kishte ADM; gjatë luftës, regjimi i S.Huseinit nuk i përdori ato për të mos u ndjekur; pas disa javësh pushtimi në territorin irakian, trupat amerikane nuk bënë asnjë zbulim të rëndësishëm të tyre.

këtë veprim, i cili kishte si qëllim të përmbyste regjimin, dhe që shtrirja e tij ishte shumë më e madhe nga sa e autorizonte Rezoluta e Këshillit të Sigurimit.

A DO TË KETË TË ARDHME KËSHILLI I SIGURIMIT ?

A e mbyll vallë kjo krizë parantezën e hapur që me përfundimin e luftës së ftohtë, më 1987-1988, ku ishte vënë re një zhvillim i paparë i ndërhyrjes së Këshillit të Sigurimit për trajtimin e krizave dhe konflikteve, dhe a parashikon ajo një lloj kufizimi të këtij organi, të cilit Karta e San Franciskos i besoi “përgjegjësinë kryesore për ruajtjen e paqes dhe sigurisë ndërkombëtare”, por që ai mundi vetëm pjesërisht t’i ushtrojë funksionet e tij në një periudhë dyzetvjeçare?

Problemi që fshihet pas një pyetjeje të tillë është ai i qëndrimit të Shteteve të Bashkuara, i konceptimit dhe interesave që ato kanë për sigurinë dhe mjeteve për ta ruajtur atë dhe për efektet e tyre mbi institucionet apo procedurat shumëpalëshe. Më saktë, kapaciteti politik - dhe mbi të gjitha ai ushtarak - që kanë vetëm Shtetet e Bashkuara për t’i trajtuar të vetme, kur, ku dhe si të duan, kërcënimet aktuale potenciale që i bëhen sigurisë së tyre, përbën një sfidë të dyfishtë për komunitetin ndërkombëtar: nga njëra anë sfidën ndaj parimeve të vendosura në San Francisko më 1945 lidhur me përdorimin e forcës në marrëdhëniet ndërkombëtare, dhe nga ana tjetër, sfidën ndaj rrugëve dhe mjeteve për parandalimin dhe rregullimin e mjaft krizave dhe konflikteve që shfaqen herë pas here.

Për Këshillin e Sigurimit pyetja qëndron në përshtatjen e parimeve dhe kritereve të tij të veprimit me tipet e reja të kërcënimeve dhe me kërkesat e reja strategjike e “morale”. Rreziku do ishte krijimi i një qarku të shkurtër nëse ai do të vazhdonte të qëndronte i varur në atë vizion mbi rendin ndërkombëtar që ishte krijuar që në vitin 1945 mbi barazinë sovraane të shteteve, mosndërhyrjen në punët e brendshme dhe ndalimin e përdorimit të forcës. Mirëpo që me përfundimin e luftës së ftohtë Këshilli i Sigurimit është treguar shumë pragmatist dhe me një kapacitet përshtatjeje të rinovuarr, si përsa i përket interpretimit të mandatit të vet, ashtu edhe përkufizimit të

mjeteve të tij të veprimit. Këtë e dëshmojnë fare mirë shqyrtimi prej tij i kërcënimeve ndaj paqes dhe sigurisë ndërkombëtare, si dhe përgjigjet që ky Këshill u ka dhënë atyre.

“SHTETET E FALIMENTUARA”, KONFLIKTET E BRENDSHME DHE MBROJTJA E POPULLATËS

Koncepti “Shtete të falimentuara” (“Failed States”) përmbledh shtete në opozitë me të gjithë apo një pjesë të shoqërive të tyre dhe/ose të paafta të kryejnë funksionet më elementare që mund të ketë një shtet: sigurinë e brendshme dhe të jashtme. Këto kriza e konflikte kanë dimensione politike, etnike, fetare, rajonale, ekonomike e sociale. Shumë shtete fqinje janë përfshirë shpesh në konflikte, dhe prej tyre përfitojnë shpeshherë rrjete kriminelësh apo terroristësh. Afrika na ofron një numër të madh rastesh të ngjashme me to. Viktimat kryesore në më të shumtën e kohës janë civilë. Këto konflikte shoqërohen me dhunë masive ndaj të drejtave të njeriut dhe të drejtave ndërkombëtare humanitare.

Siç e ka treguar historia e këtyre pesëmbëdhjetë viteve të fundit Këshilli i Sigurimit është njohur si kompetent për të ndërhyrë në këto tipe të reja konfliktesh, duke treguar gjithashtu që ai kishte një koncept të gjerë të përgjegjësive të tij. Mënyrat e tij të veprimit kanë ndryshuar. Ai mund të marrë masa embargoje, duke synuar trafiket që ushqejnë, madje motivojnë konfliktet; t’i japë impuls ose mbështetje proceseve të paqes; të autorizojë veprime për rivendosjen dhe ruajtjen e paqes të shoqëruara nga forca shumëkombëshe; të krijojë dhe drejtojë operacione të ruajtjes së paqes (OMP) të Kombeve të Bashkuara; në raste të veçanta të krijojë administrata tranzitore territoriale (Namibi, Kamboxhia, Slloveni Lindore, Kosovë, Timor etj.).

Për të gjitha këto detyra Këshilli i Sigurimit ndërhyr gjithmonë e më tepër në bashkëpunim me organizatat rajonale. Megjithatë kapaciteti politik dhe operacional i këtyre të fundit është shumë i ndryshëm – i pabarabartë

dhe shpesh i lëkundshëm në Afrikë, konstant dhe në progres në Europë, nuk ekziston fare në Azi – duke i bërë ata partnerë shumë të ndryshëm dhe shpesh të komplikuar për Këshillin.

Bilanci që mund t’i bëhet administrimit të krizave është me shumë kontraste. Shumë e vërtetë është që Këshilli i Sigurimit mbart peshën e përshtatshmërisë, me gjithë pamjaftueshmëritë e veta, pasi asnjë institucion tjetër dhe asnjë koalicion nuk është në gjendje ta zëvendësojë atë plotësisht, si dhe nuk disponon njëherësh legjitimitetin, universalitetin dhe kompetencat e duhura për këtë.

Atëherë, cilat janë të metat e Këshillit të Sigurimit lidhur me administrimin e këtyre tipeve të konflikteve?

Në radhë të parë, mjetet e caktuara për ruajtjen e paqes janë të pamjaftueshme: Shtetet e veriut nuk duan më të marrin pjesë në OMP të Kombeve të Bashkuara (tre të katërtat e kaskave blu vijnë nga jugu) dhe Shtetet e Bashkuara ushtrojnë presion buxhetor për të mos krijuar OMP të reja ose për të refuzuar shtrirjen e tyre.

Në radhë të dytë, Këshilli i Sigurimit trajton simptomat e konflikteve të armatosura, por ai nuk trajton ose i trajton fare pak shkaqet e tyre të thella. Mirëpo kjo kërkon një gamë mjetesh për parandalimin dhe forcimin e paqes⁵, mjete që Këshilli nuk i disponon përveçse pjesërisht, angazhime financiare të qëndrueshme, me një kohëzgjatje të madhe, në një kohë kur kontributet janë kryesisht vullnetare, pra të pasigurta, duke bërë kështu që operacionet urgjente t’i përjashtojnë ato afatgjata, si edhe një lidhshmëri të një strategji të plotë që asnjë organ tjetër i Kombeve të Bashkuara nuk i ka (disa tentativa të vogla janë bërë kohët e fundit në këtë kuadër prej Këshillit ekonomik e social, por që nuk mund të konsiderohen si alternativa të besueshme).⁶

⁵. Veçanërisht operacionet “DDR” – çarmatim, çmobilizim, rifutje të ish luftëtarëve.

⁶. Grupi *ad hoc* mbi Guine-Bisau.

Kështu që kemi mjaft raste “dështimi” pas sekuencave konflikt/marrëveshje/OMP për shkak të mungesës së zgjatjes në kohë (Republika e Afrikës Qendrore, Liberia, Somalia etj.).

Do të ishte e gabuar të mendohej se Këshilli i Sigurimit kundërshton përdorimin e forcës për të vendosur paqen dhe për t’i dhënë fund shkeljeve masive të të drejtave të njeriut ose të së drejtës humanitare ndërkombëtare. Herë pas here ai vetë ka autorizuar veprime që janë përcjellë nga forcat shumëkombëshe – në Somali ose në Haiti – kur shtete anëtare ishin të gatshme për të ndërhyrë, por pak ose aspak është bërë në rast të kundërt – si në Ruanda më 1994⁷ ose në lindje të Zairesë më 1996⁸ -.

Ndërhyrja e armatosur e NATO-s në krizën e Kosovës në vitin 1999, pa mandat të posaçëm të Këshillit të Sigurimit, nxiti problemin e emergjencës, krahas veprimeve të zakonshme të vendosura nga Këshilli i Sigurimit (neni 42 i Kartës) dhe atë të mbrojtjes së ligjshme (neni 51). Në këtë krizë Këshilli i Sigurimit nuk ishte aq i tërhequr sa thuhet: ai i kishte dërguar Beogradit kërkesa të forta, të cilat nuk u plotësuan; një proces politik kishte nisur, por nuk kishte përfunduar⁹. Nëse Këshilli i Sigurimit, në mars 1991, nuk arriti në konkluzionin se përdorimi i forcës ishte e vetmja mënyrë për të ndaluar një katastrofë humanitare që po shfaqej, kjo për arsyen e një vetoje të mundshme që Rusia do të kishte vënë për atë rezolutë. Dhe ishte po kjo Rusi, e cila, menjëherë pas ndërhyrjes së forcave të NATO-s, propozoi një projektrezolutë ku kërkohej ndalimi i menjëhershëm i kësaj ndërhyrjeje, e cila u hodh poshtë me 12 vota kundër 3 votave. Më në fund rezoluta 1244 e njohu legjitimitetin e ndërhyrjes *a posteriori* duke nxjerrë edhe të gjitha pasojat nga ajo situatë e re e krijuar.

⁷ Përveç operacionit të Turqisë, shoqëruar nga Franca në qershor të vitit 1994, dy muaj pas shpërthimit të genocidit.

⁸ Në nëntor të vitit 1996 Këshilli i Sigurimit autorizoi një forcë shumëkombëshe me mandat humanitar të udhëhequr nga Kanadaja, por kjo asnjëherë nuk veproi.

⁹ Konferenca e Rambujesë.

Në disa raste të mëvonshme të shkëljes masive të të drejtave të njeriut dhe të së drejtës ndërkombëtare humanitare, ose Këshilli i Sigurimit ka autorizuar qartë e prerë përdorimin e forcës dhe ka ndërprerë marrëdhëniet me shtetin përkatës (ndërhyrja e Interfet në Timorin Lindor në vjeshtën e vitit 1999), ose nuk është ndërmarrë asnjë ndërhyrje, prej askujt (rasti në lindje të Republikës demokratike të Kongos, ku aktet e dhunës vazhdojnë që prej vitit 1998).

Duket, pra, se mendimi doktrinal (shih raportin e Komisionit të kryesuar nga Z. Sahnoun e Z. Evans mbi “Përgjegjësinë e mbrojtjes”) dhe debati politik (në Asamblenë e Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara në vjeshtën e vitit 1999) ecën më shpejt e shkuan më larg se praktika ndërkombëtare. Kosova është, për momentin, shembulli i përjashtimit se sa i precedentit. Sigurisht që shkëlje të të drejtave të njeriut kanë ndodhur edhe në rastin e Afganistanit dhe të Irakut, por ato nuk kanë qenë motivi kryesor i ndërhyrjes ushtarake. Megjithatë, çështja e lidhjes mes shkëljes masive të të drejtave të njeriut, përdorimit të forcës dhe autoriteteit të Këshillit të Sigurimit, mbetet ende për t’u zgjidhur. Pikërisht për këtë raporti Sahnoun-Evans propozon që anëtarët e përhershëm të Këshillit të Sigurimit të jenë të angazhuar për të mos u bërë pengesë në pranimin e rezolutave që autorizojnë ndërhyrjet ushtarake me qëllim mbrojtjen e popullatës.

TERRORIZMI NDËRKOMBËTAR

Këshilli i Sigurimit ka qenë i përfshirë në luftën kundër terrorizmit shumë kohë parë 11 shtatorit 2001 (sanksionet kundër Libisë, Talebanëve në Afganistan). Pas 11 shtatorit Këshilli i tregoi aftësitë e tij për të vepruar shpejt në tri mënyra:

- Njëpërmjet rezolutës së tij 1368 të 12 shtatorit 2001, Këshilli i Sigurimit cilëson akt terrorist ndërkombëtar kërcënimin që i bëhet paqes dhe sigurisë ndërkombëtare dhe thekson se mbrojtje legjitime mund të ndërmerren për t’iu përgjigjur çdo sulmi terrorist, ashtu siç është rasti i operacionit “Enduring

freedom” në Afganistan. Mirëpo çështja është se si mund t’i referohesh kësaj rezolute në të ardhmen për të justifikuar raprezaljet ndaj akteve të tjera terroriste. Duke qenë se Këshilli i Sigurimit e ka zgjeruar fushën e zbatimit të një të drejte që i jep Karta, pa saktësuar kushtet e këtij zbatimi, mendohet se, ashtu si edhe e drejta zakonore e parashikon në të tilla rrethana, parimet e nevojës dhe proporcioneve duhen respektuar mirë. Përndryshe kjo do ta çonte Këshillin në një debat tepër delikat.

- Në rezolutën 1373, të adoptuar dy javë më vonë, Këshilli përcaktonte një seri të tërë detyrimesh në fushën e parandalimit dhe luftës kundër terrorizmit; i kërkoi shteteve të raportnin për mënyrën e zbatimit të tyre; bëri një shqyrtim kritik të këtyre raporteve; u kërkoi shteteve t’i përmirësojnë dhe plotësojnë dispozitat ligjore dhe administrative, si dhe mbledhi ofertat dhe kërkesat për bashkëpunim. Ky është një proces i dobishëm transparence dhe mobilizimi, por që, megjithatë, nuk përfshin masat operative të trajtuara nga kanale të tjera (dypalëshet, G8, organizmat rajonalë). Mund të shtrohet pyetja se ç’do të bënte Këshilli kur të konfirmohej se disa shtete nuk mund ose nuk duan të zbatojnë plotësisht dhe seriozisht rezolutën 1373, ose çfarë do të ndodhte nëse ky ose ai shtet të përfitonte nga rezoluta dhe të nxirrte si shkak pamundësinë e Këshillit për t’i detyruar ta respektonin, e pastaj për të vepruar ai vetë me anën e forcës ndaj shteteve që tregoheshin të pabindura? Çështja irakiane nuk është plotësisht e përshtatshme me këtë pikëpamje sepse, nëse lufta kundër terrorizmit u thirr nga Shtetet e Bashkuara për të justifikuar ndërhyrjen e tyre ushtarake në Irak, jo pak argumenta e forcojnë këtë pohim.

- Me rezolutën 1390, adoptuar në vitin 2002, Këshilli i Sigurimit imponoi sanksione kundër anëtarëve të Al Kaedës, një rrjet pa një seli territoriale të saktë. Objektivi i saj nuk ishte të ndryshonte qëndrimet e individëve, por t’i pengonte të zhvillonin aktivitetet e tyre kriminale (nëpërmjet masave që preknin zhvendosjen e tyre, financat, burimet ekonomike, armët). Kjo ishte

një dispozitë mjaft ambicioze, por relativisht e kufizuar. Shtrirja e saj përtej Al Kaedës (domethënë hartimi i një liste botërore të terroristëve) do të nxirrte mjaft probleme të mëdha politike e praktike, edhe sikur të ushtrohej presion në këtë drejtim.

SHTIMI I ARMËVE TË SHKATËRRIMIT NË MASË

Sot ekzistojnë shumë regjime ndërkombëtare kundër shtimit dhe për ndalimin e armëve të shkatërrimit në masë (konventa për armët kimike dhe biologjike) ose për kontrollin e transfertave (MTCR për misilet balistike), si edhe sisteme për inspektimin e armëve bërthamore (AIEA) e atyre kimike (OIAC). Në Shtetet e Bashkuara vihet re një mosbesim i madh ndaj këtyre regjimeve juridike dhe mekanizmave ndërkombëtare të mbikqyrjes, si dhe një përpjekje për ta luftuar shtimin e armëve me mjete njëpalëshe, përfshirë këtu edhe ato ushtarake. Këshilli i Sigurimit nuk është aktori qendror i luftës kundër shtimit të armëve, por ai mund të luajë rolin e tij, qoftë edhe duke vendosur në një vend dispozita për çarmatim ose parandalim të riarmatimit (siç veproi në Irak nga viti 1991 deri në vitin 2003), qoftë duke marrë masa (presion politik, sanksione dhe autorizime për përdorimin e forcës) ndaj shteteve që nuk respektojnë angazhimet e tyre (rasti i Koresë së Veriut) ose ndaj shteteve që me qëndrimet e veta ndaj ADM përbëjnë kërcënim për paqen dhe sigurinë ndërkombëtare (rasti i Indisë dhe i Pakistanit).

Për sa i përket çarmatimit, bilanci i eksperiencës irakiane nuk është aq negativ sa thonë ata që kanë dashur të justifikojnë përdorimin e forcës në këtë terren. Organet e çarmatimit dhe të kontrollit (UNSCOM, më vonë CCVINU¹⁰, AIEA) lejuan shkatërrimin kryesor të ADM irakiane. Këshilli i Sigurimit duhej të nxirrte mësim nga kjo eksperiencë unike, për të mbrojtur

¹⁰ Komisioni i kontrollit, verifikimit dhe inspektimit i Kombeve të Bashkuara, që zuri vendin e UNSCOM-it në vitin 2000.

kështu përdorimin e një dispozite të tillë për çarmatimin. Kjo do të ishte më tepër e nevojshme në fushat biologjike dhe balistike, pasi në ato bërthamore e kimike ekzistojnë sisteme inspektimi. Për këtë arsye Z. Blix, shefi i CCVINU propozoi të krijohet një rezervat ekspertësh për këto dy fusha delikate, i cili, në raste nevojë, të mobilizohet prej Këshillit të Sigurimit.

Për sa i përket kategorisë së dytë të masave, deri tani Këshilli i Sgurimit nuk ka qenë fort bindës: Uashingtoni dhe Piongiangu, pas një ndërhyrjeje të Këshillit të Sigurimit në vitin 1994, e trajtuan si dypalëshe çështjen e Koresë së Veriut; rezoluta 1172 e miratuar në vitin 1998, pas provave bërthamore indiane dhe pakistaneze, nuk pati as efekt dhe as vazhdimësi. Duhet parë nëse fuqi të tilla, të përfshira në këtë krizë, si Shtetet e Bashkuara dhe Kina dëshirojnë të përdorin Këshillin e Sigurimit për të administruar këtë krizë të re koreanoveriore. Franca, duke qenë e ndërgjegjshme për rëndësinë e këtyre sfidave, ka propozuar mbledhjen e samitit të Këshillit të Sigurimit, ku të bëhet bilanci i aksionit ndërkombëtar në fushën e ndalimit të shtimit të këtyre armëve dhe të caktohen rrugët për një veprim të ardhshëm, pikërisht duke zgjeruar mjetet në dispozicion të komunitetit ndërkombëtar.

KONFLIKTET MBI BURIMET E RRALLA (UJI, TOKAT E PUNUESHME, LËNDËT E PARA)

Këto konflikte janë të vjetra, por që mund të marrin forma të reja e të mprehta. Mund të lindin tensione të tjera, veçanërisht nga fakti i një lëvizjeje migruese masive dhe të çorientuara. Alarmi i parakohshëm dhe parandalues është tepër i dobishëm, por që kërkon një mobilizim të koordinuar të të gjithë komunitetit ndërkombëtar (OKB-së, organizatave rajonale, institucioneve financiare ndërkombëtare, vendeve donatore) që të trajtojnë çekuilibret e futjes në burimet e rralla, të organizojnë një kooperim të paanshëm e të nxisin zhvillimin, duke respektuar nevojat e popullsisë dhe mbrojtjen e mjedisit të saj. Mirëpo tendenca është që të veprohet me urgjencë, për shkak të presionit politik dhe mediatik. Mbetet akoma shumë për të bërë rreth zhvillimit

të “kulturës së parandalimit” në kuptimin paqësor të fjalës, ku përfshihen një sërë instrumentash, e që për mungesë të së cilës Këshillit të Sigurimit i duhet të trajtojë vetëm simptomat – *konfliktet* – pa pasur mandatin dhe mjetet për të sulmuar shkaqet më të thella të tyre.

KËSHILLI I SIGURIMIT DHE SUPERFUQIA AMERIKANE

Duhet patur kujdes të mos bëhen gabime të perspektivës duke menduar se politika amerikane ka ndryshuar krejtësisht pas vendosjes së administratës së Bushit. Që prej vitesh Shtetet e Bashkuara kanë patur një koncept utilitar për Këshillin e Sigurimit, e, dikur, ato kanë përdorur forcën, në disa raste, edhe pa përkrahjen e tij (në Granadë më 1983, Libi më 1986, Panama më 1989, Sudan e Afganistan më 1998). Mos vallë po gjendemi, megjithatë, në *shfaqjen* e një doktrine e praktike të re rreth koncepteve mbi luftën parandaluese, në marrjen e të drejtës ose të rimodelimit të rendit politik nëpërmjet forcës, që do të minonin autoritetin dhe rolin e Këshillit të Sigurimit, shembuj të së cilës mund të ishin rastet e aksioneve ushtarake në Kosovë, Afganistan e Irak? Këto raste nuk janë të krahasueshme: ndërhyrja në Kosovë përfitoi legjitimitet dhe mbështetje të gjerë; ndërhyrja në Afganistën u garantua më parë nga rezoluta 1368, dhe, në përshtatje me Kartën e në formën e duhur iu njoftua Këshillit të Sigurimit; përkundrazi, legjitimiteti i qëllimeve të luftës dhe kushteve të fillimit të aksionit ushtarak në Irak është kundërshtuar fuqishëm. Në këtë rast u vu re se Këshilli i Sigurimit ishte një burim i fuqishëm legjitimiteti për sa i përket përdorimit të forcës, dhe se masa e fuqia e komisioneve ad hoc varej drejtpërsëdrejti nga mbështetja e këtij Këshilli. Përpjekjet e mëdha që u bënë për të patur një rezolutë të dytë për këtë rast, treguan fare qartë rëndësinë e tij. Dhe kjo është aq e vërtetë sa që të gjitha ndërhyrjet – veçanërisht ajo në Irak – çuan në një pjesëmarrje të Këshillit të Sigurimit me kërkesa të forta e të përsëritura drejtuar Shteteve në fjalë. Mirëpo a mund të ndërmerren kaq lehtë veprime të tilla force, e mbi të gjitha duke patur edhe një mbështetje të gjerë ndërkombëtare, në mungesë të plotë

të një pozicioni paraprak nga ana e Këshillit? Kjo mbetet për t'u verifikuar. Madje mund të ndodhë që anëtarët e Këshillit të Sigurimit të tregohen tepër të kujdesshëm kur t'u kërkohet t'ë prononcohen për kërcënimet ndaj paqes dhe sigurisë ndërkombëtare, nëse atyre do t'u duhet t'u japin legjitimitetin veprimeve njëpalëshe që vendosen jashtë Këshillit.

Justifikimet e shumta dhe të ndryshme bërë nga Shtetet e Bashkuara për sulmin ushtarak në Irak, si parandalimi i bashkëpunimit mes terrorizmit e armëve të shkatërrimit në masë, rrëzimi i një regjimi diktatorial dhe vendosja e demokracisë dhe shtetit të së drejtës në Irak etj., shtrojnë, nga ana tjetër pyetjen mbi autolegjitimitetin e përdorimit të forcës duke u bazuar në kombinime të tilla motivimesh si kërcënimi potencial ndaj sigurisë dhe vendosja e një modeli politik.

Mirëpo Karta e San Franciskos e parashkruan përdorimin e forcës në marrëdhëniet mes shteteve dhe aty parashikohen vetëm dy përjashtime. Është tepër shpejt të thuhet nëse çështja irakiane do mbetet një rast i veçantë apo do të parathotë çeljen e një epoke të re në marrëdhëniet ndërkombëtare, parimet e organizimit të të cialve do të lëkundeshin thellësisht. Nëse parandalimi i konflikteve është një objektiv legjitim, ndonëse i vështirë për t'u zbatuar, veprimi ushtarak njëpalësh është tapër larg konceptit të sigurisë kolektive.¹¹

Këshilli i Sigurimit nuk e ka monopolin e administrimit të krizave, por "përgjegjësinë" kryesore, ndonëse jo ekskluzive të ruajtjes së paqes, dhe sigurisë ndërkombëtare; kështu që ai nuk mund të pengojë ushtrimin e një fuqie, veçanërisht kur kjo fuqi është mbizotëruese. Fillimisht ky Këshill u konceptua si një organ politik që do të pajtonte realitetin me parimet e demokracisë universale që përshkruhen në Kartë. Që prej pesëmbëdhjetë

¹¹ Pikërisht për këtë, në vitin 1981, Këshilli i Sigurimit (përfshirë edhe Shtetet e Bashkuara), dënoi shkatërrimin e qendrës së kërkimve bërthamore irakiane "Osirak" prej Izraelit.

vitësh ai ka treguar një kapacitet të madh përshtatshmërie. Epërsia amerikane hap një kapitull të ri në historinë e tij. Në shumicën e kërcënimeve dhe konflikteve Këshilli e ka ruajtur forcën dhe efikasitetin e vet. Mbi të gjitha ai po i përgjigjet asaj që është më tepër se kurrë e domosdoshme: organizimit të dhënies së një përgjigjeje kolektive sfidave që i bëhen sigurisë së botës së sotme.

Hapja e një debati për sistemet elektorale

Disa kritere për të përzgjedhur sistemin

Jemin GJANA

Deputet

Përzgjedhja e sistemit elektoral është një prej vendimeve institucionale më të rëndësishme të një demokracie. Gjatë viteve të fundit shqetësimet në bashkësinë ndërkombëtare lidhur me mosmarrëveshjet në procesin zgjedhor janë rritur ndjeshëm, por sfida që i bëhet një procesi zgjedhor, mund të perceptohet më shumë si dobësi e sistemit zgjedhor sesa si një provë e forcës, vitalitetit dhe transparencës së sistemit politik. Megjithatë, një gjë mbetet e vertetë: për cilindo që dëshiron ta ndryshojë dhe përmirësojë natyrën e garës politike, sistemi elektoral mbetet instrumenti më efektiv.

Përpjekjet për reformimin dhe përmirësimin e sistemeve elektorale kanë ndodhur relativisht vonë. Çështja e reformave elektorale u hap në vitet 1970 në disa vende të Europës veriore. Rikthimi në qeverisjet demokratike në jug të Europës dhe në Afrikën jugore, futja e zgjedhjeve direkte për në Parlamentin Europian dhe debatet lidhur me unifikimin ose jo të sistemit për këtë votim në vende të ndryshme, bartja e disa anomalive në rezultatet e zgjedhjeve në Britani, Kanada, Zelandën e Re, Itali, Francë, Japoni etj., diktuan hapjen e diskutimit për reformim të sistemeve elektorale. Veçanërisht qenë lëvizjet e gjera në vitet 1980 dhe 1990 drejt qeverisjeve demokratike, ato që nxitën me urgjencë kërkimin e modeleve për përfaqësime më të përshtatshme dhe më të qendrueshme, pra nxitën një vlerësim të ri të sistemeve elektorale. Natyrisht, secili vend kishte veçoritë e veta, aq sa njëri prej personaliteteve

më në zë të studimeve elektorale, Arend Lijphart, më 1987-ën deklaroi se reforma elektorale në demokracitë anglo-amerikane është shumë e ndryshme nga njëri vend te tjetri. Për shoqëritë e ndara dhe konfliktuale, tashmë pranohet gjerësisht se sistemi elektoral ndihmon në projektimin e një bashkëpunimi dhe përshtatjeje më të mirë, ndërkohë ai po vlerësohet si institucioni më ndikues në çështjet e përmirësimit të qeverisjes.

Në këto dekadat e fundit, në fakt, sistemi elektoral ka fituar një profil të tillë për t'u konsideruar si një institucion demokratik. Por rezultatet e reformave elektorale në kohët tona kanë bërë të qartë se anomalitë në zgjedhje në vetvete nuk janë të lidhura thjesht me reformimin e sistemeve elektorale. Më së shumti janë problemet e politikës, rritja e përgjegjësive në qeverisje, korrupsioni në politikë, rritja e kontrollit publik në institucionet demokratike, përdorimi i parave me burime të dyshimta që kanë diktuar reformën elektorale si një interlokutor të suksesshëm në përpjekjet për përballimin e këtyre problemeve.

Shqipëria e ka renditur veten në vendet më problematike lidhur me menaxhimin dhe pranimin e zgjedhjeve. Pas pesë palë zgjedhjesh, që nga viti 1997 e këtej, shqiptarët kanë arritur në një përfundim të trishtueshëm: e pamundur të bëhen zgjedhje të lira dhe të drejta! Tashmë, kontestuese për zgjedhjet në vend nuk janë vetëm opozitat politike, por edhe vlerësimet e faktorit ndërkombëtar, që i mat ato me standardet e pranuar dhe të detyruara. Reflektimet pas Raportit Përfundimtar të OSBE-ODIHR-it për zgjedhjet parlamentare të vitit 2001, sollën disa përmirësime në kuadrin ligjor dhe administrativ, por për shumë arsye e, më së shumti, për mungesën e përsëritur të vullnetit politik të pushtetit, këto përmirësime nuk dhanë efikasitetin e pritur. Nisur nga interesa të ngushta partiake, para dhe pas zgjedhjeve të fundit janë dëgjuar deklarime se përmirësimet më të fundit ligjore në Kodin Elektoral nuk ishin të mjaftueshme. Si njëri prej bashkëkryetarëve të Komisionit ad-hoc parlamentar për këto ndryshime e përmirësime, ruaj pikëpamjen se kjo

është tërësisht e pavërtetë, edhe pse në këtë shkrim nuk kam ndërmend të merrem me këtë çështje.

Në marrëveshjen e 12 majit të vitit 2003 mes dy partive më të mëdha politike në vend, është pranuar: “të mbetet i hapur diskutimi brenda subjekteve politike...për ndryshimin e sistemit elektoral.”. Natyrisht, Shqipëria bën pjesë në vendet me përvojë të vonshme elektorale dhe parlamentare. Këshilli i zgjedhur në Kongresin e Lushnjës më 1920-ën mbetet të cilësohet prej studiuesve dhe historianëve si i pari Parlament Shqiptar. Përvojat elektorale të viteve 1920 dhe 1930, të cilat mbartnin në vetvete problemet dhe konfliktet e shumta të kohës, u ndërpre në për gati gjysmë shekulli nën zotërimin e erës së sovjetëve edhe në praktikën elektorale. Për herë të parë shqiptarët votuan bazuar në një sistem elektoral të kohëve moderne në zgjedhjet e 31 marsit të vitit 1992, kur u përdor, thuajse në mënyrën më të drejtpërdrejtë, sistemi miks gjerman. Sistemi pësoi pak ndryshime për zgjedhjet e vitit 1996, ndryshime të cilat u thelluan për më keq, sipas pikëpamjes sime, në vitin 1997 dhe u miratuan kryesisht nën presionin dhe diktatin e krizës së atij viti. Me Kushtetutën e vitit 1998 sistemi elektoral i përdorur në zgjedhjet e marsit të vitit 1992, u transformua dhe u modelua për interesa partiake në një sistem që, realisht, është kontradiktor në vetvete, formula dhe kufizimet e të cilit lejojnë shpërpjesëtime të ndjeshme mes përqindjeve të fituara dhe vendeve që një forcë politike zë në Kuvend. Futja e elementeve thelbësore të sistemit elektoral në Kushtetutën e vendit, jo vetëm që e ka “çimentuar” këtë kontradiktë dhe prapë ulët elektoral, por ka vështirësuar edhe përpjekjet për të ecur drejt reformimit të sistemit të sotëm apo për të menduar për përzgjedhjen e një sistemi të ri elektoral.

* * *

Edhe pse duhet pranuar se zgjedhja e sistemit elektoral ka një efekt të madh në të ardhmen e jetës politike të një vendi, shpesh përzgjedhja e tij ka rezultuar thelbësisht aksidentale, kryer në rrethana të pazakonta, në çaste

ndryshimesh të furishme të sistemit politik, në çaste përmbysjeje sistemesh koloniale apo diktaturash. Studimet dhe analizat tregojnë se përzgjedhja e sistemeve elektorale është ndikuar nga njëra prej dy tendencave të mëposhtme: ose aktorët politikë kanë zgjedhur pa patur njohjet dhe informacionin e nevojshëm, ose ata i kanë përdorur njohjet dhe informacionin e tyre mbi sistemet elektorale, për të projektuar një të tillë, që të siguronte maksimumin e përparësive për një palë të caktuar. Epërsia politike duket faktori më i ndjeshëm në përzgjedhje, edhe pse asnjëri prej skenarëve të mësipërm nuk ka dhënë zgjidhjen më të mirë për një të ardhme afatgjatë.

Kur nis puna për përzgjedhjen e sistemit, diskutimi fillon me atë se çfarë janë dhe çfarë nuk janë sistemet elektorale. Përse sistemi elektoral është i rëndësishëm për suksesin e reformave dhe stabilitetin e një vendi. Ndërkohë, përvoja historike ka treguar përparësitë dhe mangësitë e çdo sistemi. Edhe rasti i Shqipërisë, veçanërisht në tre zgjedhjet e fundit, ka dëshmuar se më shumë sesa sistemi, në menaxhimin dhe rezultatin e denaturuar të zgjedhjeve, në dhunimin e tyre, ka ndikuar vullneti politik i palës në pushtet dhe, natyrisht, edhe ndjeshmëria e ulët e publikut ndaj goditjes së njëres prej të drejtave më themelore të njeriut, siç është e drejta për zgjedhje të lira (votimi universal, i barabartë, i lirë, i fshehtë, i drejtpërdrejtë).

Në ditët e sotme janë në përdorim mbi 200 sisteme elektorale, të cilat është pranuar se grupohen në tre familje të mëdha: proporcional-mazhoritar, gjysmëproporcional dhe proporcional. Vëmendja kryesore përqendrohet në përcaktimin e sistemit për zgjedhjet parlamentare, i cili, në një mënyrë apo në një tjetër, reflekton edhe në sistemin për zgjedhjet presidenciale, në zgjedhjet në Dhomën e Lartë në sistemin dydhomësh dhe në zgjedhjet për autoritetet vendore. Në fakt, ende edhe sot bashkësia ndërkombëtare, për efekt edhe të kompleksitetit të çështjes, nuk ka mundur të kodojë një numër standardesh të plota, të pranuar dhe të ratifikuara nga vendet demokratike, për t'u zbatuar në zgjedhje. Ndoshta përpjekja me serioze mbetet të konsiderohet “Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore”, i miratuar

nga Komisioni European për Demokraci Nëpërmejt Ligjit (Komisioni i Venecias), në korrik dhe tetor të vitit 2002, sipas kërkesës së bërë nga Asambleja Parlamentare, me Rezolutën 1264 të nëntorit 2001.

Autorët e studimeve politike dhe konstitucionalistët, në përpjekje për të përshtatur sistemin elektoral me kushtet e një vendi, duhet të shtrojnë para vetes një sërë pyetjesh: Çfarë është një sistem elektoral dhe si ka ardhur ai deri në formën e aktuale të ekzistencës së tij? Cilat janë aspektet e sistemit që funksionojnë mirë dhe në cilat pjesë të tij ai kritikohet? A i plotëson sistemi kërkesat që priteshin nga përdorimi i tij? Cilat janë ndryshimet që mund t'i bëhen dhe përse duhen bërë?

Në të gjitha diskutimet dhe vlerësimet, çështja nuk shtrohet që të shterohen të gjitha problemet për hartimin e një sistemi elektoral, por të jepet sa më shumë informacion dhe të bëhet analiza që lejon formulimin e përzgjedhjes së një sistemi, i cili të funksionojë më mirë në kushtet e një vendi të dhënë. Hartuesit duhet ta nisin punën me kriteret për përzgjedhjen e një sistemi elektoral dhe të përpiqen t'u japin përparësi çështjeve që janë veçanërisht të rëndësishme për vendin.

RËNDËSIA E SISTEMEVE ELEKTORALE

Në kuptimin më themelor sistemet elektorale “përkthejnë” hedhjen e votave në zgjedhjet e përgjithshme në vende të fituara në parlament nga partitë dhe kandidatët. Ndryshimet kyçe të sistemit janë formulat e përdorura për të llogaritur shpërndarjen e vendeve (seat allocation), si dhe **magnituda** (gjerësinë, rëndësinë) rajonale, jo në kuptimin sa votues banojnë në një rajon, por sa anëtarë parlamenti zgjidhen prej tij.

Disa çështje me rëndësi kritike, si shpërndarja e qendrave të votimit, caktimi i kandidatëve, regjistrimi i votuesve apo shpallja e zgjedhjeve, edhe pse janë aspekte administrative në zgjedhje, në një sistem të dhënë, kanë përparësitë e tyre. Sistemet e ndryshme elektorale ndikojnë, gjithashtu, edhe në disa drejtime të tjera, si në procedurat dhe në vendimmarrje për

përcaktimin e kufijve të zonave elektorale, në mënyrën e regjistrimit të zgjedhësve, formatimin e fletëve të votimit, llogaritjen e votave, procedimin me ankesat dhe apelimet etj.

Dendur është argumentuar se sistemi elektoral është institucioni më lehtësisht i manipulueshëm, pasi gjatë “përckthimit” të votave të hedhura në zgjedhjet e përgjithshme në vende në legjislativ, nuk vlerësohet realisht kush parti i ka fituar zgjedhjet dhe kush parti merr pushtetin. Më qartësisht me të njëjtin numër votash për partinë, një sistem elektoral mund të na çojë drejt një qeverisjeje koalicioni, ndërkohë që një tjetër sistem lejon partinë e vetme të marrë kontrollin e shumicës. Kësisoj, rregullat e lojës që modelojnë institucionet politike për praktikimin e demokracisë, çojnë në përfundime dramatikisht të ndryshme.

Numri dhe madhësia e partive politike në parlament janë ngushtësisht të lidhura me sistemin elektoral. Gjithashtu, kohezioni i brendshëm dhe disiplina në një parti politike interferojnë në sistemin elektoral: një sistem mund ta nxisë fraksionimin, veçanërisht në kushtet kur fraksionet brenda një partie janë shumë larg në qëndrime, ndërkohë që një tjetër sistem mund t’i nxisë partitë politike të flasin me një zë dhe të shuajnë mos pajtimet. Sistemet elektorale mund të nxisin ose të ngadalësojnë krijimin e aleancave ndërmjet partive, duke krijuar lehtësira për partitë në shtrirjen e apeleve elektorale drejt shtresave me të gjera të popullsisë.

Klima politike ndikohet ndjeshëm nga sistemi elektoral, i cili ndikon në mënyrë të padiskutueshme në zhvillimin e fushatës elektorale dhe në mënyrën e sjelljes së elitës politike. Konfliktualiteti politik në një fushatë elektorale më shumë sesa zgjon interes të votuesit, rrit ankthin, pasigurinë, shfaq “terrorin” politik, si mundësi të rënies së pjesëmarrjes dhe dëmtimit të realitetit të votës.

Sistemet elektorale janë përcaktuese në lehtësimin ose në kompleksitetin e aktit të votimit. Kjo është shumë e rëndësishme, veçanërisht për shoqëritë në të cilat gjendet një numër thelbësor votuesish pa përvojë, votuesish që

mund të jenë analfabetë ose kanë vështirësi në shkrim dhe këndim. Kjo kategori ka vështirësi për të zgjedhur përballë shumë kërkesave të votimit, duke sjellë, në rastin më të mirë, një pavlefshmëri të votës dhe, në rastin më të keq, një votë ndryshe nga vullneti real.

Është gjithmonë e rëndësishme të shënohet se një sistem elektoral nuk mund të funksionojë njëloj në vende të ndryshme dhe kjo dallon shumë në varësi me kontekstin social dhe politik në të cilin përdoret. Pasojat janë në varësi të faktit se si është strukturuar një shoqëri në pikëpamje të termave ideologjike, fetare, etnike, rajonale, gjuhësore, raciale dhe të ndarjes klasore. Pasojat variojnë edhe në varësi të faktit nëse vendi është një demokraci e stabilizuar apo në tranzicion, një demokraci e re, ku sistemi partiak është në fazën e formimit apo një demokraci e pjekur. Pasojat e sistemit të përdorur pleksen, gjithashtu, me hartën elektorale të partive, nëse mbështetësit e një force politike ose të një tjetre janë përqendruar në një apo disa rajone, apo shtrihen, edhe pse jo njëtrajtësisht, në të gjithë vendin.

KRITERET PËR PROJEKTIMIN E SISTEMIT

Kur projektojmë një sistem elektoral, më e mira është të fillojmë me listën e kriterëve. Përmbledhtas duhet thënë se çfarë synojmë të arrijmë, çfarë duam të përjashtojmë, si dëshirojmë që të jetë parlamenti dhe qeveria e ardhshme. Kriteret janë të shumta, por seleksionohen më të rëndësishmet, në varësi nga qëllimi. Duhet bërë kujdes, pasi disa prej kriterëve që mund të konturojmë bllokojnë ose janë kontradiktore me njëra-tjetrën, për arsyen e thjeshtë se dëshirat dhe objektivat që garojnë janë të shumta.

Projektuesi i sistemit elektoral mund të dëshirojë t'u ofrojë zgjedhësve një shkallë të gjerë zgjedhjeje ndërmjet kandidatëve dhe partive, por kjo, nga ana tjetër, sjell një fletë votimi të komplikuar për një pjesë të madhe votuesish. Mundësia për të zgjedhur kandidatë të pavarur nuk shkon në të njëjtin drejtim me nxitjen që ushtrojnë partitë e forta politike.

Yçkla për projektuesit e sistemit elektoral mbetet në faktin që t'u japin

përparësi atyre kriterëve, të cilat janë më të rëndësishme në kushtet specifike dhe pastaj të çmojnë se cili prej sistemeve ose cili kombinim sistemesh e maksimalizon më shumë këtë objektiv.

SIGURIMI I NJË PARLAMENTI PËRFAQËSUES

Përfaqësimi parlamentar mund të marrë, së paku, tre forma. Së pari, përfaqësimi gjeografik, që nënkupton se secili rajon, në varësi nga organizimi administrativ i një vendi, ka anëtarët e tij të zgjedhur në parlament, të cilët ruajnë lidhjet më të drejtpërdrejta dhe mbajnë përgjegjësitë për hapësirën administrative që i ka mandataruar përmes votës.

Së dyti, parlamenti duhet të jetë funksionalisht përfaqësues, çfarë do të thotë se duhet të reflektojë rreptësisht situatën politike që ekziston brenda vendit. Nëse gjysma e votuesve voton për një parti politike, por partia nuk fiton vendet e duhura në parlament, atëherë duhet thënë se sistemi nuk është i përshatshëm për të siguruar një përfaqësim të mjaftueshëm të vullnetit të popullit. Një parlament efektiv, përmes përfaqësimit të partive politike dhe deputetëve realisht të pavarur, duhet të reflektojë ndarjet ideologjike brenda shoqërisë. Pasqyra e kundërt është legjislativi shqiptar, i dalë nga zgjedhjet e vitit 2001, ku manipulimi me kandidatët e pavarur dhe fenomeni “dushk” tjetërsuan përfaqësimin.

E treta është çështja e përfaqësimit demonstrativ, përshkrues, që lë të kuptohet se parlamenti është një “pasqyrë e kombit”. Parlamenti, nën këtë përfaqësim, duhet të duket, të ndjehet, të mendojë dhe të veprojë duke e reflektuar popullin si një të tërë. Një parlament i tillë duhet të ketë brenda, në raporte reale, burrat dhe gratë, të rinjtë dhe të moshuarit, të pasurit dhe të varfërit. Aty duhet të gjejnë përfaqësim përkatësitë e ndryshme fetare, komunitetet dhe grupet etnike brenda një shoqërie.

ZGJEDHJE TË KUPTUESHME NGA VOTUESIT

Gjithmonë zgjedhjet vlerësohen të mira, kur arrijnë të mirëkuptohen dhe

mirëpritjen në popull. Nëse votimi paraqet vështirësi, tension dhe moskuptim të zgjedhësit, interesi i tyre bie, pasi ata ndjejnë se në fund të ditës së votimit, vota e tyre nuk do të mund të sjellë ndryshim në mënyrën se si është qeverisur vendi. Lehtësia për të votuar lidhet me faktorë të tillë, si saktësia dhe kompleksiteti i fletës së votimit, lehtësia për të gjetur emrin në listat e votimit dhe qendrën përkatëse të votimit, kushte mirëbesimi për një votim sekret, mundësi votimi për emigrantët dhe njerëzit me paaftësi fizike, duke i lidhur lehtësitë për këto kategori jo thjesht me faktin nëse i kanë apo jo emrat në listën për të votuar.

Të gjitha këto elemente duhet të rrisin sigurinë se vota do të sjellë një diferencim në rezultatin final. Në rast se votuesi vëren se kandidati i tij i preferuar apo partia që ai mbështet nuk ka shanse për të fituar, ai nuk nxitet për të votuar. Në disa sisteme elektorale numri i votave që nuk i shkojnë asnjërit prej kandidatëve, që dallueshëm janë prishur ose janë nxjerrë të pavlefshme, duke u përjashtuar kështu nga llogaritja e rezultatit, shpesh mund të kenë një proporcion thelbësor në votën në shkallë vendi.

Zgjedhësit nxiten drejt votimit edhe në varësi të vlerësimit se sa i fuqishëm është parlamenti i zgjedhur në jetën politike të vendit, sa i ndjeshëm është roli i tij. Në sistemet autoritare, ku parlamenti ka fare pak ndikim real, zgjedhja e sistemit elektorale është krejt më pak e rëndësishme sesa zgjedhja e sistemit, në rastin kur ai konstituon një parlament, që ka forcë **të përcaktojë elementet thelbësore të jetës së përditshme të një populli**. Në një sistem demokratik parlamentar zgjedhja e sistemit elektorale ndikon ndjeshëm në legjitimitetin e institucioneve.

STIMULIMI PËR PAJTIM

Gabimisht mendohet se funksioni i vetëm i sistemeve elektorale është konstituimi i parlamentit dhe i qeverisë, kur po aq i rëndësishëm është ndikimi i tyre për të menaxhuar konfliktet brenda shoqërisë.

Në rrethana të caktuara disa sisteme elektorale i nxisin partitë të apelojnë

për një mbështetje më të gjerë elektorale, për një mbështetje e cila e tejkalon bërthamën apo grupin bazë mbështetës. Kjo e bën platformën politike të partisë dhe të aktorëve në fushatë më pak përjashtuese dhe rrit mundësitë për zgjerimin e përfshirjes. Sisteme të tilla elektorale ndikojnë për t'i bërë partitë politike më pak rajonale, më pak etnike, me tone më të lehta përplasjesh ideologjike, pra në çdo rast më pak përjashtuese.

Sisteme të ndryshme elektorale i nxisin zgjedhësit, në shkallë të ndryshme, për ta hedhur vështrimin jashtë grupit të tyre dhe të mendojnë për të votuar për grupime politike, që tradicionalisht kanë përfaqësuar një grup tjetër të veçantë.

NEVOJA PËR QEVERISJE TË QENDRUESHME

Sot janë rritur shumë përpjekjet e shoqërisë njerëzore për një zhvillim të qendrueshëm në të gjitha fushat. Duket se kjo është sfida e vetme për të mbajtur nën kontroll një shumësi faktorësh që rrezikojnë zhvillimin. Edhe në menaxhimin politik dhe institucional të shoqërisë, përfshi këtu edhe qendrueshmërinë në qeverisje, ka lindur nevoja e mobilizimit të të gjithë faktorëve që i bëjnë sfidë stabilitetit.

Perspektiva për një qeverisje të fortë, të qendrueshme e, për rrjedhojë, edhe efiçente varet prej shumë faktorëve, që nuk lidhen vetëm me sistemin elektor, por është sistemi ai që ndihmon për **të stabilizuar një numër të konsiderueshëm referimesh**. Çështja kyçe këtu është që sistemi të krijojë në popull ndjenjën e drejtësisë dhe jo të diskriminimit nga parti të veçanta apo grupe të interesit.

Analistët e kanë komentuar gjatë faktin që edhe në Britaninë e Madhe ka ndodhur dy herë (më 1951 dhe 1957) që partia, e cila kishte fituar më shumë vota në shkallë vendi, të kishte më pak vende sesa kundërshtarët e saj. Politikës vëndase iu desh të merrte masa korigjuese. Shembulli i fitores së të majtëve në Shqipëri në zgjedhjet e përgjithshme të vitit 2001, ngjan jo pak, edhe pse jo me të njëjtën përmasë, me atë të Partisë Popullore

Revolucionare në Mongoli, në vitin 1992, e cila fitoi 92 për qind të vendeve, me vetëm 57 për qind të votave. Kjo, edhe në një vend si Mongolia, u vlerësua si shumë e rrezikshme për demokracinë dhe sistemi u ndryshua në vitin 1996.

Si rregull, sistemet mazhoritare, ato të përziera apo sistemet proporcionale nuk japin të njëjtin rezultat në qendrueshmërinë e qeverisjes, por përzgjedhja duhet të mbajë parasysh praktikat dhe përvojat e krijuara, si dhe kushtet specifike që krijojnë periudhat e ndryshme të pjekurisë së demokracisë.

NXITJA E PARTIVE TË FORTA

Duket se jo vetëm shekulli që u mbyll, por edhe një perspektivë tjetër afatgjatë do të mbajë vulën e partitizmit në zhvillimin shoqëror. Në shumë vende të demokracive të zhvilluara tregohet një kujdes i madh në vlerësimin e partive politike, në cilësimin legal të tyre si aktorët kryesorë të formimit të opinionit publik dhe të menaxhimit të prirjeve të zhvillimit. Shteti kujdeset për financimin e mjaftueshëm të tyre, me qëllim që ato të mos mbeten të varura në dorën e kontribuesve të tjerë me interesa të kufizuara.

Përvoja e demokracive të zhvilluara sugjeron se konsolidimi demokratik afatgjatë kërkon fuqizimin dhe mirëmbajtjen e partive të forta dhe efektive, kështu që sistemet elektorale duhet që më shumë të nxisin këtë tendencë sesa të rrethojnë me transhe mbrojtëse apo t'i japin shtysë fragmentimit partiak.

Në mënyrë të ngjashme shumë ekspertë bien dakord me përfundimin se sistemi elektoral duhet të nxisë më shumë forcimin e atyre partive që janë të bazuara në vlera të plota politike dhe ideologjike sesa të mbështesë partitë me programe të kufizuara, me politika specifike deri edhe për çështje etnike, raciale, rajonale etj.

PËRKRAHJA E OPOZITËS PARLAMENTARE

Parlamentarizmi si përcaktim ka në thelbin e vet jo thjesht ekzistencën

formale të opozitës, por hapësirat e nevojshme për të ushtruar mandatin. Qeverisja efektive mbështetet dhe vlerësohet jo vetëm për “pushtetin” që ka, por detyrimisht edhe më shumë për vlerësimin që tregon ndaj atyre që janë në parlament, por nuk janë në qeveri.

Sistemet elektorale duhet të sigurojnë një prani të tillë të opozitës parlamentare, që ajo të ketë të gjitha mundësitë për ta zhvilluar dhe bërë efektive kritikën e saj, të vlerësojë dhe të ketë ndikim në legjislacion, të mbrojë dhe të përfaqësojë zonat dhe votuesit e saj.

Grupimet opozitare duhet të kenë një numër të mjaftueshëm anëtarësh për të qenë efektive, për të qenë të afta të paraqesin realisht alternativa. Mund të sjellësh grupe të vogla në opozitën parlamentare, kur ato përbëjnë një alternativë qeverisëse, gjë që ndodh shumë rrallë, por kjo vetëm se e rrit formalitetin e opozitës. Forca e opozitës varet nga shumë faktorë, por nëse sistemi elektoral e bën opozitën të pafuqishme, qeverisja, më shumë sesa vetë opozita, dobësohet në mënyrë të qenësishme. Sistemi elektoral duhet të pengojë tendencën “fituesi i merr të gjitha”, duke shmangur nevojat, pikëpamjet dhe dëshirat e votuesve opozitarë. Praktika e opozitave formale, e opozitave të emëruara, e opozitave që zhyten në lojën e pazarave për interesa krejt të ngushta partiake apo individuale, ka treguar të jetë një rrezik real, veçanërisht për demokracitë në formim e sipër.

KOSTOT DHE KAPACITETET ADMINISTRATIVE

Ende edhe sot zgjedhjet nuk kanë zënë vendin e duhur në faqet e librave dhe të studimeve akademike, të cilat me siguri do të kishin dhënë një përgjigje më të plotë rreth çështjes së kostove dhe të administrimit në fushatat elektorale. Kjo nuk do të thotë se përzgjedhja e sistemeve elektorale nuk duhet të mbajë parasysh edhe ato studime e vlerësime që e bëjnë një sistem të caktuar më shumë apo më pak të varur nga kostot dhe kapacitetet administrative të një vendi.

Është e natyrshme se për një vend të varfër është e vështirë të ofrohen

mundësitë për zgjedhje të shumëfishta apo për të administruar zbatimin e një vote preferenciale. Megjithatë, duhet që efektet të çmohen me kujdes, sepse një sistem elektoral mund të jetë i lirë dhe i lehtë për t'u administruar, por ai mundet të mos e përballojë presionin e nevojave të një kombi dhe, në këto raste, pasojat janë shkatërrimtare. Anasjelltas, mundet që një sistem të jetë më i shtrenjtë dhe më i vështirë për t'u administruar për çastin, por në terma afatgjata ai mund të ndihmojë për të siguruar stabilitetin e vendit dhe drejtimin e duhur të konsolidimit demokratik.

* * *

Një prej përfundimeve më të qarta që ka dalë nga studimet krahasuese të sistemeve elektorale është diapazoni shumë i gjerë i opsioneve të mundshme.

Në këtë përzgjedhje aktorët vendas, në demokracitë në zhvillim, ndikohen shumë nga shkalla e njohjes dhe interesat e palëve. Ndikim kanë edhe përvojat, ekspertizat dhe shkollat prej nga ofrohet ndihma. Në çastet e ndryshimit të sistemit elektoral hapet debati nëse është më mirë reformimi i sistemit ekzistues apo kalimi në një sistem të ri. Një tjetër mundësi është studimi i rezultateve të vendeve brenda të njëjtit sistem politik, që kanë ndryshuar sistemet elektorale, për arsye të ngjashmërisë së shqetësimeve të krijuara.

Ja edhe disa rekomandime të tjera që vijnë nga studiuesit dhe ekspertët e çështjeve elektorale për projektuesit e sistemeve elektorale.

Mbaje të thjeshtë sistemin. Sistemet elektorale më efektive dhe më të qendrueshme hartohen në mënyrë të tillë që të kuptohen lehtësisht prej votuesve dhe politikanëve. Kompleksiteti i madh i një sistemi elektoral çon në moskuptim, në pasoja të padëshiruara dhe në humbje të besimit jo vetëm të palëve konkurruese, por edhe të votuesve të rezultati përfundimtar.

Mos iu druaj përtëritjes. Shumë sisteme elektorale sot në botë e kanë kaluar provën e suksesit, sepse e kanë prezantuar veten si një **qasje ripërtëritëse** ndaj problemeve specifike të krijuara. Ata janë provuar se

kanë funksionuar mirë pas ndryshimit dhe, e gjithë kjo, është një përvojë prej së cilës duhet mësuar shumë.

Vëmendje ndaj faktorëve kontekstualë. Sistemet elektorale nuk punojnë në vakum, ata varen nga konteksti ku veprojnë. Suksesi i tyre ndikohet shumë nga raportet dhe zhvillimet pozitive (happy marriage) mes institucioneve politike dhe traditave kulturore të një vendi. Çështja e parë nga duhet të fillojë pyetjet një hartues i sistemit elektoral është: Cili është konteksti politik dhe social brenda të cilit unë do të punoj? Pyetja e dytë mund të jetë: A do të projektojë një sistem permanent apo një sistem që të funksionojë në kontekstin e sotëm të periudhës kalimtare?

Mos nënvlerëso elektoratin. Nëse nuk vlerësohet si duhet aftësia e zgjedhësve për të kuptuar dhe përdorur me sukses një numër të madh sistemesh elektorale, suktesi i tyre rrezikohet. Në fakt, në shumë vende në zhvillim të rajonit të Azi-Paqësorit janë përdorur me shumë sukses sisteme komplekse dhe preferenciale. Ndërkohë, përvojat e shumë zgjedhjeve të mëvonshme kanë nxjerrë në pah dallimin në “analfabetizmin” politik dhe funksional të zgjedhësve.

Të mos lajthitet në përfshirje. Gjithmonë është e mundshme, qoftë në shoqëritë me ndarje të thella, por edhe në ato që vlerësohen relativisht homogjene, që sisteme të ndryshme elektorale të sjellin përfaqësim të ndryshëm parlamentar dhe, jo rrallë, të prodhojnë një legjislativ i cili e lajthit çështjen e përfshirjes së interesave domethënëse. Kryesisht, për botën në zhvillim kanë qenë jofrytëdhënëse rastet e mosvëmendjes ndaj minoriteteve, që bazohen në identitete ideologjike, etnike, raciale, rajonale apo fetare dhe, **për rrjedhojë, përjashtimi i ngjyimeve domethënëse prej parlamentit.**

Procesi si faktor kyç në përzgjedhje. Për të siguruar legjitimitetin, por edhe qendrueshmërinë e një përzgjedhjeje, mbetet ekstremisht e rëndësishme rruga përmes të cilës projektohet një sistem elektoral. Procesi në të cilin përfshihen të gjithë aktorët e interesuar, madje edhe vetë zgjedhësit, rezulton me një pranueshmëri më shumë domethënëse sesa një vendim që

merret nën presionin e interesave të njëanshme. Praktikrat botërore kanë vërtetuar probleme të mëdha, kur nxitjet dhe vendimet kanë qenë të njëanshme.

P.sh., në Zelandën e Re është dashur të zhvillohen një sërë plebishitesh, derisa është arritur në legjitimimin e vendimit përfundimtar. Ose një nismë e marrë për arsye krejt të njëanshme nga Qeveria socialiste e Francës, me 1986-ën, për të kaluar nga sistemi me dy raunde në atë të përfaqësimit proporcional, u rikthye shumë shpejt, sapo qeveria humbi pushtetin dy vjet më vonë, më 1988-ën.

Grupimet duhet të ndjejnë se sistemi që do të përdoret është i drejtë (fair) dhe u jep atyre të njëjtat shanse për sukses në zgjedhje. Qëllimi më i epërm është që ata që humbasin, të mos mund ta përkthejnë humbjen si një mosmiratim të sistemit në vetvete apo si një justifikim për destabilitet. Vetëm përmes një **arranxhimi** të tillë institucional të pranuar prej palëve, është arritur që edhe në vende të tilla, si Nikaragua, Sierra Leone, Afrika e Jugut, Mozambiku etj., t'u jepet fund luftrave të përgjakshme civile.

Provo të maksimalizosh ndikimin e votuesit. Votuesit duhet ta ndjejnë se kanë mundësi të ndikojnë në krijimin e qeverisë dhe në politikat e saj. Që ndikimi i tyre të rritet, sistemi duhet t'u sigurojë atyre mundësinë që të zgjedhin qartas ndërmjet partive, mes kandidatëve të partive të ndryshme apo edhe brenda kandidatëve të së njëjtës parti. Dëshira për të maksimalizuar ndikimin e votuesve duhet balancuar me nevojën për të nxitur koherencën e spektrit politik. Zgjedhja që prodhon një parlament të fragmentuar, nuk mund të pohohet prej askujt se përbën një sukses.

Përparësitë afatshkurtëra dhe stabilizimi afatgjatë nuk mund të pajtohen. Kur aktorët politikë ulen të negociojnë për një sistem të ri elektoral, më dendur paraqesin propozime që mundësojnë përparësi të njëanshme në zgjedhjet e radhës. Kjo është një strategji e pamatur, e cila në shumë e shumë raste ka çuar në shqetësime të mëdha sociale, në rezultate të denatruara, por edhe në dobësim të partisë politike në terma afatgjata. Të

gjithë ata që i kanë provuar këto praktika janë bindur të shkojnë drejt testamentit: Stabiliteti afatgjatë është më i dëshirueshëm sesa një kënaqësi elektorale afatshkurtër. Politikanët në demokracitë e reja, duke qenë natyrshëm më dinamikë, mendojnë se aranzhimi i zgjedhjeve, **në një palë të tilla**, sjell sukses edhe në të tjerat, por gabojnë.

Sistemi elektorale nuk duhet menduar si “Panacea”. Kurrë nuk duhet menduar se sistemi elektorale mund të shërbejë si “Panacea” (ilaçi që mund të gjitha të këqijat) për sëmundjet politike të një vendi. Kultura politike e një kombi ka një impakt shumë më të madh sesa një faktor i vetëm institucional, siç është sistemi elektorale. Pranohet gjerësisht se efektet pozitive të një sistemi elektorale përmbysen lehtësisht nga një qeverisje e papërshtatshme, abuzive dhe arbitrare, nga mosmarrëveshjet e brendshme, si dhe nga pesha e kërcënimeve të jashtme ndaj sovranitetit të vendit. Sistemet elektorale nuk mund as të parandalojnë dhe as të zhdukin armiqësitë e thella, por në kuadrin e institucioneve të tjera të përshtatshme, institucioni i sistemit elektorale e redukton konfliktin dhe papërgjegjshmërinë në qeverisje.

Jo skllëvër të sistemeve të kaluara. Shumë sisteme të papërshtatshme elektorale kanë mbetur si trashëgimi e kohërave koloniale ose sistemeve diktatoriale. Po të vëzhgojmë hartën e sistemeve elektorale, një prej gjërave më të dukshme që bie në sy është se ato janë një pasqyrë e zotërimeve koloniale. Ish-kolonitë britanike përdorin gjerësisht sistemin anglez, ato franceze sistemin dyraundësh, ish-kolonitë belge dhe holandeze shkojnë drejt opsionit të Europës kontinentale, ndërsa në vendet postkomuniste ndjehet trashëgimia e sovjetëve, kërkesa për mazhoritet. Shembulli i Ukrainës dhe i disa vendeve të tjera është specifik. Në të shumtën e herës koha i ka treguar të papërshtatshme këto trashëgimi.

Një sistem për të ulur konfliktin social. Fatkeqësisht në botën e sotme shumë shpesh vërehet prezenca e sistemeve elektorale të papërshtatshme, që i mbajnë gjallë ose i acarojnë me tej përplasjet. Partitë dhe kandidatët gjejnë terren për t’u sjellë në mënyrë përjashtuese e armiqësore

ndaj njëri-tjetrit. Kur ulemi për të hartuar një sistem politik, linja më e zakonshme është që, nëse nuk ndihmojmë për ta reduktuar tensionin brenda shoqërisë, së paku të mos e përkeqësojmë atë.

Konsidero pasigurinë. Më së shumti sistemet e reja kërkohen për të eliminuar gabimet e së shkuarës. Duhet bërë gjithmonë kujdes që, krahas këtij qëllimi, të shtrojmë para vetes edhe disa pyetje: Çfarë ndodh nëse me sistemin e propozuar nuk mund të fitojë askush? A krijon hapësirë sistemi që një parti të mund të fitojë të gjitha vendet? Çfarë ndodh nëse sistemi jep më shumë vende sesa numri i anëtarëve që duhet të ketë legjislatura?

Të rriten shanset për barazi gjinore. Në shumicën e vendeve është i pranishëm shqetësimi i barazisë gjinore dhe rritja e kuotave të përfaqësimit të femrave nëpër asamblëtë e zgjedhura. Janë bërë përpjekje për kuota statutore, për të siguruar një minimum përfaqësimi, por rezultatet kanë qenë të pakta. Shumë vende kanë kuota ligjore, si Italia dhe Franca, me 50 për qind, Argjentina - 30 për qind, Brazili -20 për qind etj. Por kufiri ligjor i Francës nga 50 për qind realizohet vetëm 12, ndërkohë që Suedia edhe pa kuota ligjore e ka përfaqësimin gjinor në Riksdag (Parlamenti Suedez) 50 me 50 për qind. Është e njohur se sisteme të ndryshme elektorale krijojnë shance krejt të ndryshme për të rritur përfaqësimin e femrave, gjë e cila mund të mbahet mirë parasysh gjatë përzgjedhjes.

Pragu elektorale -jo qëllim në vetvete. Pragu është niveli minimal që duhet të arrijë një parti për t'u përfaqësuar. Në sisteme të ndryshme elektorale ai projektohet në madhësi të ndryshme, por edhe ka influenca të ndryshme. Në nivelet më të zakonshme pragu elektorale luhet në kufijtë 4 deri 5 për qind. Por, në të rrallë, gjenden edhe raste me 10 për qind apo edhe me 0.69 për qind. Pragu është vendosur si një dëshirë për të penguar grupimet ekstremiste, si dhe për të mos stimuluar fragmentimin e spektrit parlamentar. Por ka rastisur që edhe pragu i lartë ta denatyrojë përfaqësimin, si në zgjedhjet e vitit 1993 në Poloni, ku partitë që nuk kapnin pragu elektorale morën të

gjitha së bashku 34 për qind të votave. Përgjithësisht, tendenca është për një prag më të madh elektoral, duke përdorur si një zgjidhje kompensuese të ashtuquajturën “dera e prapme” (back door), për t’u dhënë, p.sh., mundësi përfaqësimi atyre që fitojnë një përqindje të caktuar votash në distrikt apo që fitojnë një numër të caktuar deputetësh në rrugë të drejtpërdrejtë etj.

Pengesa për përdorimin e parave të pista. Në shumë vende sot është bërë shqetësues fenomeni i përdorimit të parave me origjinë të dyshimtë, parave të pista në fushata elektorale. Sa kohë që sisteme të ndryshme elektorale krijojnë mundësi të ndryshme, në mos për ta eleminuar, së paku për ta zvogëluar fenomenin, hartuesit e tyre mbetet ta kenë parasysh këtë kriter. Vendet e fituara me para të pista nëpër parlamente rrezikojnë shtrirjen e metastazave mafioze në nivele të ndryshme të pushtetit dhe e rrezikojnë shumë suksesin e luftës kundër mafies dhe krimin të organizuar.

Parashtrimi i pikëpamjeve të mësipërme lidhur me kriteret për reformimin apo ndryshimin e sistemeve elektorale, çmoj se mund të shërbejë si hapje e një debati në mes aktorëve politikë, institucioneve, konstitucionalistëve, përfaqësuesve të shoqërisë civile, niveleve të profesorit dhe qarqeve akademike që veprojnë në fushën e studimeve politike dhe sociale, për nevojën dhe domosdoshmërinë që ka reformimi i sistemit tonë ekzistues ose projektimi për kushtet e vendit tonë i një sistemi tjetër elektoral.

Ndalimi i torturës – si përmasë e së drejtës ndërkombëtare në të drejtën kushtetuese

*Ditmir Bushati,
LL.M.*

1. HYRJE

Ndalimi i torturës konsiderohet gjerësisht si një ndër të drejtat themelore të njeriut. Në optikën e së drejtës ndërkombëtare, ndalimi i torturës u sanksionua që me hartimin e Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, për të vazhduar më pas me instrumentet e tjera globale dhe rajonale në fushën e të drejtave të njeriut¹. Paralelisht me këto zhvillime, ndalimi i torturës ka gjetur pasqyrim në të drejtën e brendshme dhe veçanërisht në të drejtën kushtetuese. I tillë është rasti i Shqipërisë, ku ligjvënësi ka sanksionuar ndalimin e torturës në Kushtetutë dhe në legjislacionin penal.

Megjithatë, në praktikën e gjyqësore gjithnjë lindin pikëpyetje mbi përkufizimin e nocionit të “torturës”, si dhe për shtrirjen e rrethit të subjekteve që mund të implikohen në rast të kryerjes së kësaj vepre penale.

Nëpërmjet vendimit të datës 15.10.2003, Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë, në çështjen në ngarkim të të gjykuarit Y.H., i akuzuar për veprën penale të torturës, parashikuar nga nenet 86 dhe 87 të Kodit Penal, ka çmuar se dispozitat e Kodit Penal që parashikojnë torturën vijnë në kundërshtim me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga ana e

¹ Shih për këtë argument, P. V. Kessing, New Optional Protocol to the UN Torture Convention, Nordic Journal of International Law, (2003).

Republikës së Shqipërisë. Ndodhur në këto rrethana, Kolegji Penal, bazuar në nenin 145/2 të Kushtetutës, vendosi pezullimin e gjyqimit të çështjes dhe dërgimin e saj Gjykatës Kushtetuese, për t'u shprehur për kushtetutshmërinë e dispozitave.

Sipas Gjykatës së Lartë, kuptimi i torturës, i dhënë në dispozitat e sipërpërmendura të Kodit Penal, është i ndryshëm nga formulimi kushtetues dhe ai i instrumenteve ligjore ndërkombëtare. Kjo, pasi tortura konsiderohet si një vepër penale e kryer nga persona zyrtarë ose me nxitjen e tyre, kryesisht ndaj personave të privuar nga liria ose personave që përballen me organet e policisë. Në vështrimin e Gjykatës së Lartë, vendosja e dispozitave ligjore në Kodin Penal nuk është në përputhje me atë çfarë parashikohet në aktet ndërkombëtare, sepse rrethi i marrëdhënieve që mbrohen merr kuptim më të ngushtë se ai i dhënë në aktet ndërkombëtare dhe në nenin 314 të Kodit Penal.

2. PROBLEMET KUSHTETUESE

Në vendimin e Gjykatës së Lartë, megjithëse pretendohet për antikushtetutshmëri të dispozitave të Kodit Penal që kanë të bëjnë me torturën, nuk arsyetohet se cila pjesë e nenit 25 të Kushtetutës ose dispozita të tjera të saj crnohen nga formulimi i neneve 86 dhe 87 të Kodit Penal. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për aktet ndërkombëtare në të cilat ka aderuar Republika e Shqipërisë.

Në kontekstin kushtetues, mosnënshtrimi ndaj torturës, dënimit ose trajtimit mizor, çnjerëzor ose poshtëruës është përfshirë si garanci kushtetuese në kreun e lirive dhe të drejtave vetjake².

² Neni 25 i Kushtetutës thotë: “Askush nuk mund t'i nënshtrohet torturës, dënimit ose trajtimit mizor, çnjerëzor ose poshtëruës”.

Ndërkohë, nenet 86³ dhe 87⁴ të Kodit Penal nuk bëjnë gjë tjetër veçse sigurojnë zbatimin e këtij detyrimi kushtetues përmes sanksioneve në rast të konsumimit të veprës penale të torturës. E thënë ndryshe, nenet 86 dhe 87 të Kodit Penal janë pasojë e drejtpërdrejtë e nenit 25 të Kushtetutës.

Përcaktimi i dispozitave të mësipërme në njërën ose tjetrën pjesë të Kodit Penal nuk ka asnjë relevancë kushtetuese, por mund të përbëjë objekt diskutimi në sfondin e teknikës legjislative⁵. Po kështu, ngushtimi a zgjerimi i subjektit që mund të përgjigjet penalisht për veprat e parashikuara në nenet 86 dhe 87 të Kodit Penal nuk sjell implikime të karakterit kushtetues, sa kohë që parashikohet kryerja e këtyre veprave me dashje. Madje, në literaturën e së drejtës penale shqiptare është pranuar se subjekti i krimit është personi që ka mbushur moshën e caktuar për përgjegjësi penale dhe është i përgjegjshëm, subjekt i përgjithshëm a i posaçëm, civil a ushtarak⁶.

Zgjerimi i subjekteve përgjegjëse është në përputhje me frymën e përçarur nga formulimi i traktateve ndërkombëtare mbi detyrimet pozitive që rrjedhin për shtetet palë, si dhe në jurisprudencën ndërkombëtare në fushën e të drejtave njeriut, *ius in bello* (e drejta ndërkombëtare humanitare) dhe në të drejtën ndërkombëtare penale.

Komiteti për të Drejtat e Njeriut e ka lidhur të drejtën për të mos qenë subjekt i torturës dhe keqtrajtimit – sipas nenit 7 të Paktit mbi të Drejtat Civile dhe Politike – me detyrimin e shtetit për të siguruar mbrojtje nëpërmjet

³. Neni 86 i Kodit Penal thotë: “*Tortura si dhe çdo akt tjetër çnjerëzor ose poshtërues dënohen me burgim nga pesë gjer në dhjetë vjet.*”

⁴. Neni 87 i Kodit Penal thotë: “*Tortura, si dhe çdo akt tjetër çnjerëzor, kur ka sjellë gjymtimin, shëmtimin ose çdo dëmtim të përhershëm të shëndetit të personit ose vdekjen, dënohen me burgim nga dhjetë gjer në njëzet vjet.*”

⁵. Shembuj të ngjashëm adoptimi – sikundër Kodi Penal shqiptar - mund të gjëjmë në Itali. Shih për këtë argument edhe Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.3 të datës 11.2.2004.

⁶. Shih, I. Elezi, E Drejta Penale 70-71 (2002).

“masave legislative ose masave të tjera” kundër torturës ose keqtrajtitit nga individët privatë. Qëllimi i nenit 7 të Paktit është mbrojtja e dinjitetit dhe integritetit fizik e mendor të individit. Ndaj, është detyrë e çdo shteti palë të ofrojë për këdo mbrojtje nëpërmjet legjislacionit dhe masave të tjera që mund të konsiderohen të nevojshme kundër veprimeve të ndaluara nga neni 7, pavarësisht nëse shkaktohen nga njerëz që veprojnë në kapacitet zyrtar, jashtë kapacitetit të tillë zyrtar ose në kapacitet privat⁷.

Gjithashtu, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut – e mirënjohur në praktikën e saj për përmasën horizontale që i ka dhënë mbrojtjes së të drejtave thelbësore të parashikuara nga Konventa⁸ - në çështjen *A. kundër Mbretërisë së Bashkuar* arriti në përfundimin se “detyrimi i shteteve anëtare nga neni 1 i Konventës për t’i siguruar kujtdo që ndodhet nën juridiksionin e tij të drejtat dhe liritë e shprehura në Konventë, e kombinuar së bashku me nenin 3 të saj, i kërkon shteteve anëtare të marrin masa të përcaktuara për të siguruar se individët nën juridiksionin e tyre nuk janë subjekt i torturës ose keqtrajtimit çnjerëzor degradues, duke përfshirë edhe keqtrajtimet e kryera nga individët privatë.”⁹

Ndërsa në çështjen *Velasquez Domingues kundër Hondurasit*, Gjykata Ndër amerikane e të Drejtave të Njeriut, ndër të tjera, theksoi se “detyrimi i shteteve anëtare në Konventën Amerikane, për të siguruar ushtrimin e të drejtave të parashikuara në Konventë, përfshin detyrimin e shteteve anëtare të organizojnë aparatin e tyre qeverisës dhe në përgjithësi strukturat përmes të cilave ushtrohet pushteti publik, në mënyrë që ato të jenë në gjendje që juridikisht të sigurojnë gëzim të lirë dhe të plotë të të drejtave të njeriut, pasi edhe një akt i kundërligjshëm që shkel të

⁷. Shih për më gjerë, Komentin e Përgjithshëm 20, para., 2 të Komitetit për të Drejtat e Njeriut.

⁸. Shih për shembull, *X dhe Y kundër Holandës*, Vendim i 26 marsit 1985, A-91.

⁹. Vendimi *A. kundër Mbretërisë së Bashkuar*, i datës 23.09.1998, para. 21-22.

drejtat e njeriut dhe që nuk është kryer nga shteti mund të çojë në përgjegjësi ndërkombëtare të shtetit, jo për faj të aktit në vetvete, por për shkak të mungesës së vigjilencës së duhur, për të parandaluar shkeljen ose për t'iu përgjigjur asaj çfarë kërkohet nga Konventa”¹⁰.

Në të njëjtën frymë interpretuese, duke u mbështetur në doktrinën e së drejtës ndërkombëtare, Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë arriti në përfundimin se *“për sa kohë që ndalimi i torturës dhe keqtrajtimi është përcaktuar si një e drejtë njerëzore dhe përderisa të drejtat e njeriut janë konsideruar si të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme, çd onjeri ka të drejtë për të mos iu nënshtruar torturës ose keqtrajtimeve, pavarësisht se ai është në duart e një zyrtari publik ose të një individi”¹¹.*

Në vendimin e saj Gjykata Kushtetuese shkon edhe më tej, duke sanksionuar detyrimin e shtetit, për të mbrojtur shtetasit e tij nga kryerja e torturës ose e keqtrajtimit nga zyrtarët publikë, por edhe në detyrimin për të marrë masa për t'i mbrojtur njerëzit ndaj akteve të torturës ose keqtrajtimit të kryer edhe nga individë¹². Me pak fjalë, Gjykata Kushtetuese, përmes arsyetimit të mësipërm, i dha ndalimit të torturës një përmasë horizontale mbrojtjeje në praktikën e përditshme.

Vendimi i Gjykatës Kushtetuese është i rëndësishëm edhe për shkak të njohjes së rolit të së drejtës ndërkombëtare. Sipas Gjykatës Kushtetuese, *“e drejta ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut sanksionon si rregull vetëm një minimum bazë të lirive dhe të drejtave, ndërkohë që shtetet palë në konventat ndërkombëtare mund të ngrihen mbi këto minimume dhe të implementojnë ligje kombëtare që përmbajnë ose mund*

¹⁰. *Velasques Rodriguez kundër Hondurasit*, Vendim i Gjykatës NdërAmerikane për të Drejtat e Njeriut, i 10 shtatorit 1996, para., 166 dhe 172.

¹¹. V-3/2004.

¹². Shih po aty.

të përmbajnë dispozita të një karakteri më të gjerë”¹³. Në të vërtetë, ky qëndrim konsolidon jurisprudencën kushtetuese në këtë fushë, bazat e së cilës i gjejmë të ngulitura që në çështjen *Rakipi*.

3. JURISPRUDENCA E ZHVILLUAR NGA ORGANET E STRASBURGUT

*Aksoy*¹⁴ ishte çështja e parë në të cilën Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut përdori cilësimin “torturë”, si mënyrë përshkruese për sjelljen e zyrtarëve shtetërorë¹⁵. Më pas, Gjykata vërejti disa raste torture në çështjet *Aydin kundër Turqisë*¹⁶, *Çakici kundër Turqisë*¹⁷, si dhe në çështjen *Selmouni kundër Francës*¹⁸.

Në jurisprudencën e hershme të Komisionit Europian të të Drejtave të Njeriut tortura u evidentua në dy raste: në çështjen *Greke*¹⁹ dhe në çështjen *Irlanda kundër Mbretërisë së Bashkuar*²⁰. Gjithsesi, çështja e parë nuk erdhi kurrë në Gjykatë, ndërsa në të dytën Gjykata përqafoi një qëndrim më fleksibël, duke vërejtur “trajtime çnjerëzore dhe degraduese” në vend të “torturës”.

Sipas jurisprudencës së Strasburgut, “tortura” përfshin mundime shumë serioze dhe vuajtje mizore. Ndërsa, nocionet e trajtimve “çnjerëzore” dhe “degraduese” përfshijnë situata më pak serioze, megjithëse këto situata sërish bien në rrezën e veprimit të nenit 3 të Konventës.

¹³. Po aty.

¹⁴. *Aksoy kundër Turqisë*, Vendim i 18 dhjetorit 1996.

¹⁵. Shih, R.A. Lawson & H.G. Schermers, *Leading Cases of the European Court of Human Rights* 665 (1999).

¹⁶. Vendim i 25 shtatorit 1997.

¹⁷. Vendim i 8 korrikut 1999.

¹⁸. Vendim i 28 korrikut 1999.

¹⁹. Çështja *Greke*, Appl. No. 3321/67 *Yearbook* vol.12 (1969), p. 501.

²⁰. Appl. No. 5310/71, B-23, p. 411.

Në çështjen *Tyer kundër Mbretërisë së Bashkuar*²¹, Gjykata vlerësoi se ndëshkimi trupor, të cilit i ishte nënshtruar një djalë 15 vjeçar, kualifikohej si ndëshkim “degradues”. Nga ana tjetër, i njëjti pretendim i ngritur në çështjen *Costello-Roberts kundër Mbretërisë së Bashkuar*²² nuk arriti “nivelin minimal të ashpërsisë” si kërkesë e nenit 3 të Konventës.

Në çështjen *Ribitsch kundër Austrisë*²³, e cila kishte të bënte me dhunën fizike ushtruar ndaj disa të burgosurve, Gjykata arriti në përfundimin se të burgosurit ishin ekspozuar ndaj “një trajtimi çnjerëzor dhe degradues”. Ndërkohë, në çështjen *Soering kundër Mbretërisë së Bashkuar*²⁴, Gjykata e Strasburgut argumentoi se ekstradimi i aplikantit për në SHBA e ekspozonte atë ndaj një risku real për keqtrajtim, që shkon përtej kufijve të përcaktuar në nenin 3.

4. NDALIMI I TORTURËS NË TË DREJTËN NDËRKOMBËTARE

Tortura dhe çdo trajtim çnjerëzor e degradues janë të ndaluar sipas të drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, *ius in bello* (e drejta ndërkombëtare humanitare) dhe të drejtës ndërkombëtare penale. Dëshmi e pohimit të mësipërm janë dispozitat e Paktit për të Drejtat Civile dhe Politike, Konventa Kundër Torturës e OKB-së, Protokolli Opsional i Konventës së OKB-së kundër Torturës, Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut, Konventa kundër Torturës e Këshillit të Europës, Statuti i Romës për Gjykatën Penale Ndërkombëtare, Statuti i Tribunalit Penal Ndërkombëtare për ish-Jugosllavinë, Statuti i Tribunalit Penal Ndërkombëtar për Ruandën, Konventa Ndëramerikane për të Drejtat e Njeriut, Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut dhe Karta Afrikane për të Drejtat e Njeriut dhe të Popujve. Mund

²¹ Vendim i 25 prillit 1978, A-26.

²² Vendim i 25 marsit 1993, A-247-C.

²³ Vendim i 4 dhjetorit 1995, A-336.

²⁴ Vendim i 7 korrikut 1989, A-161.

të thuhet pa mëdyshje se “ndalimi i torturës dhe i trajtimeve poshtëruese e degraduese” gjen pasqyrim në shumicën e traktateve që përfshihen brenda disiplinave të ndryshme të së drejtës ndërkombëtare.

Krahas aspektit konvencional, ndalimi i torturës është kthyer në pjesë përbërëse të së drejtës zakonore ndërkombëtare. E drejta zakonore ndërkombëtare është burim i së drejtës ndërkombëtare dhe, siç u konfirmua nga Gjykata Ndërkombëtare e Drejtësisë në çështjen *Nikaragua kundër SHBA-së*²⁵, ajo përbëhet nga ana objektive ose e njohur ndryshe si rregulla ndërkombëtare që rrjedhin nga praktika e shteteve për një kohë të gjatë (*usus*), të cilat mbështeten në anën subjektive, pra, në një opinion ligjor që konsiderohet si ligj (*opinion juris sive necessitatis*)²⁶. Praktika e shteteve në vetvete nuk mjafton, ajo duhet shoqëruar me bindjen e shteteve (elementin psikologjik) që një formë e caktuar sjelljeje kërkohet nga e drejta ndërkombëtare.

Komiteti për të Drejtat e Njeriut ka theksuar se detyrimi për të mos iu nënshtruar torturës ose keqtrajtimit është një rregull i së drejtës zakonore ndërkombëtare dhe se ndalimi i torturës përbën një normë të pakundërshtueshme²⁷.

Drejtesia ndërkombëtare në disa çështje radhazi (për shembull, *Prokurori i Tribunalit Penal Ndërkombëtar për ish-Jugosllavinë kundër Furundzija*²⁸, *Prokurori i Tribunalit Ndërkombëtar për ish-Jugosllavinë*

²⁵ *Nikaragua kundër SHBA-së (Merits)*, ICJ. Rep 1986, 14 at 97.

²⁶ Sipas nenit 38 të Statutit të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë, “*Gjykata, misioni i së cilës është të zgjidhë sipas të drejtës ndërkombëtare mosmarrëveshjet që i paraqiten, zbaton: ...b) zakonet ndërkombëtar si provë të një praktike të përgjithshme të pranuar si normë e së drejtës...*”

²⁷ Shih, Komentin e Përgjithshëm 24 të Komitetit për të Drejtat e Njeriut të Paktit për të Drejtat Civile dhe Politike.

²⁸ Vendim i 10 dhjetorit 1998, Case no. IT-95-17/I.

*kundër Delaçiq dhe të tjerët*²⁹, *Prokurori i Tribunalit Penal Ndërkombëtar për ish-Jugosllavinë kundër Kunarac*³⁰, *Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate & others, ex parte Pinochet Ugarte*³¹) ka konfirmuar “ndalimin e torturës” si një normë të pakundërshtueshme të së drejtës ndërkombëtare (*jus cogens*)³².

Duke iu referuar çështjeve *Furundzija* dhe *Pinochet*, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut me të njëjtën vendosmëri arriti në përfundimin se “*ndalimi i torturës ka arritur statusin e një norme të pakundërshtueshme në të drejtën ndërkombëtare.*”³³

Ndërkohë, Gjykata Kushtetuese shqiptare e konsideron detyrimin për të mos iu nënshtuar torturës ose keqtrajtimit si një “rregull të së drejtës zakonore ndërkombëtare” dhe se ndalimi i torturës përbën një “normë të pakundërshtueshme”³⁴. Megjithëse tërthorazi Gjykata Kushtetuese njohu rëndësinë e zakonit ndërkombëtar, ajo nuk bëri një vlerësim të fuqisë juridike të zakonit ndërkombëtar në kontekstin kushtetues.

Ndalimi i torturës, si një norme e pakundërshtueshme mund të shquhet qartë edhe në sfondin e mosderogimit. Neni 15/2 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut e liston “ndalimin e torturës dhe trajtimit çnjerëzor e degradues” së bashku me nenin 2 (të drejtën e jetës), nenin 4/1 (ndalimi i skllavërisë dhe punës së detyruar), nenin 7 (nuk ka dënim pa ligj), si ndër të

²⁹ Vendim i 16 nëntorit 1998, Case no. IT-96-21-T, 454.

³⁰ Vendim i 22 shkurtit 2001, Case no. IT-96-23-T dhe IT-96-21/1, 466.

³¹ Vendim i 24 marsit 1999 (2000) Appeal Cases 147.

³² Sipas nenit 53 të Konventës së Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve të vitit 1969 *jus cogens* është “*një normë e pranuar dhe e njohur nga komuniteti ndërkombëtar i shteteve si një e tërë, si një normë nga e cila asnjë derogim nuk është i lejueshëm dhe e cila mund të modifikohet vetëm nga një normë e mëvonshme e së drejtës së përgjithshme ndërkombëtare që ka të njëjtin karakter*”. Konventa e Vjenës është ratifikuar nga Republika e Shqipërisë me ligjin nr.8696, datë 23.11.2000.

³³ Shih, *Al-Adsani kundër Mbretërisë së Bashkuar*, vendim i 21 nëntorit 2001, para., 61.

³⁴ V-3/2004.

drejtat e paderogueshme edhe në rast se një shtet përballet me një situatë emergjence ose gjendje të jashtëzakonshme.

Mirëpo, neni 2 lejon marrjen e jetës kur vjen si rezultat i përdorimit të forcës kur ajo (forca) konsiderohet absolutisht e domosdoshme. Të njëjtën gjë parashikon edhe neni 2 i Protokollit 6 të Konventës. Ndërkohë, rastet përjashtimore të nenit 7 të Konventës mund të zbatohen në situatat e një konflikti ndërkombëtar të armatosur³⁵. Pra, “ndalimi i torturës dhe trajtimit çnjerëzor e degradues” dhe “ndalimi i skllavërisë dhe punës së detyruar” janë të drejta absolutisht të paderogueshme në çfarëdo lloj rrethane³⁶.

Në çështjen *Aksoy kundër Turqisë*, ku aplikanti pretendonte se ishte keqtrajtuar në formën më skajshme të mundshme, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut theksoi se “neni 3 përbën një nga vlerat themelore të shoqërisë demokratike. Edhe në rrethanat më të vështira, siç është lufta kundër terrorizmit dhe krimit, Konventa ndalon në mënyrë absolute torturën, dënimin ose trajtimin çnjerëzor ose degradues. Ndryshe nga shumë dispozita të Konventës dhe të Protokollit Nr.1 dhe 4, neni 3 nuk ka asnjë parashikim për përjashtim ose shmangie prej tij të lejuar në bazë të nenit 15 edhe në rastet e emergjencës publike të kërcënimit të jetës së një kombi.”³⁷

Normat e ashtuquajtura *jus cogens* ose detyrimet me karakter *erga omnes*, janë detyrime që rrjedhin nga normat e gjithëpranuara të së drejtës zakonore ndërkombëtare, të cilat i adresohen gjithë bashkësisë ndërkombëtare si një e tërë dhe gëzojnë një status të epërm në të drejtën ndërkombëtare në

³⁵ Shih, D.J. Harris, M.O. ‘Boyle & C. Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights 504 (1995).

³⁶ Shih, D. Bushati, Human Rights in States of Emergency, Leiden University (2001).

³⁷ *Aksoy kundër Turqisë*, Vendim i 18 dhjetorit 1996, para., 62. Në paragrafët 76-78 të vendimit Gjykata riafirmoi sërish qëndrimin e vet ndaj joderogueshmërisë absolute të nenit 3 të Konventës. Për këtë argument Gjykata është shprehur edhe në çështjet *Irlanda kundër Mbretërisë së Bashkuar*, Vendim i 18 janarit 1978, A-25 para., 163 dhe *Soering kundër Mbretërisë së Bashkuar*, Vendim i 7 korrikut 1989, A-161 para., 88.

raport me normat e zakonshme³⁸.

Këto norma janë të detyrueshme për t'u zbatuar edhe në rast të mos aderimit të Republikës së Shqipërisë në një ose disa instrumente ndërkombëtare që ndalojnë *expressis verbis* përdorimin e torturës. Ndaj, detyrimet me karakter *erga omnes* rrjedhin që prej momentit që norma ka fituar statusin e *jus cogens*. Për pasojë, shteti duhet të marrë masa efektive, për të ndaluar torturën dhe të dënojë veprimet që kualifikohen si akte torture. Pra, gjykatat e zakonshme dhe aq më tepër Gjykata e Lartë, e cila është instanca kompetente për të unifikuar praktikën ligjore, duhet të analizojnë elementet e veprës penale në përputhje me Kushtetutën dhe përkufizimin e ofruar nga e drejta ndërkombëtare e detyrueshme për Republikën e Shqipërisë.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 5 të saj përcakton se “Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të.” E drejtë ndërkombëtare e detyrueshme për Republikën e Shqipërisë nuk është thjesht tërësia e detyrimeve që rrjedhin prej instrumenteve ndërkombëtare (konventa, pakte, marrëveshje, traktate) ku aderon Republika e Shqipërisë, por edhe normat e gjithëpranuara të së drejtës zakonore ndërkombëtare dhe parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare, të cilat përbëjnë burim të së drejtës ndërkombëtare, sipas nenit 38 të Statutit të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë³⁹.

Duke marrë shkas nga çështja në shqyrtim, për Gjykatën Kushtetuese do të ishte një rast i mirë për të bërë një interpretim të zgjeruar, përfundimtar

³⁸ Në doktrinën e së drejtës ndërkombëtare pranohen gjerësisht si shembuj të normave *jus cogens* (peremptory norms) ndalimi i agresionit, genocidit, torturës, mbrojtja nga skllavëria, mbrojtja nga diskriminimi racia, ndalimi i përdorimit të armëve bërthamore etj.

³⁹ Shih për këtë argument, M. Mendelson, *The International Court of Justice and the sources of international law*, in V. Lowe and M. Fitzmaurice (Ed.), *Fifty years of the International Court of Justice*, 63-89 (1996), i cili shpreh mendimin se neni 38 i Statutit të Gjykatës Ndërkombëtare pranohet në teorinë e së drejtës ndërkombëtare si dispozitë që përfaqëson listën e burimeve të së drejtës ndërkombëtare.

e funksional⁴⁰ të nenit 5 të Kushtetutës, duke shmangur njëkohësisht qëndrimin kazuistik në lidhje me fuqinë juridike të tij⁴¹. Norma të tilla jo vetëm që nuk mund të injorohen, por ato duhen konsideruar si pjesë përbërëse e së drejtës së brendshme të shteteve⁴².

5. PËRFUNDIME

Ky artikull kishte për qëllim të argumentonte ndër të tjera se:

Ndalimi i torturës ka fituar një tjetër përmasë në të drejtën ndërkombëtare si pasojë e zhvillimeve të vrullshme jurisprudenciale, çka pasqyrohet edhe në të drejtën kushtetuese. Madje, jurisprudenca kushtetuese (dëshmi e vlefshme është vendimi i Gjykatës Kushtetuese V-3/2004) pranon diskrecionalitetin e shteteve, për të vendosur në legjislacionin e brendshëm rregulla mbrojtës të një spektri më të gjerë se ato të ofruara nga e drejta ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut.

Jurisprudenca ndërkombëtare e cila shfaqet e shumëllojshme në lidhje me “torturën”, “trajtimin çnjerëzor dhe poshtëruës” duhet të kihet në vëmendje nga gjykatat e zakonshme në rastet e cilësimit të veprave penale. Në këtë drejtim, roli i Gjykatës së Lartë, si instanca e vetme për unifikimin e praktikës ligjore mbetet i pazëvendësueshëm.

⁴⁰ Një interpretim funksional do të përfshinte, përveç burimeve eksplicite të së drejtës ndërkombëtare, edhe Rezolutat e Këshillit të Sigurimit që adoptohen në bazë të Kreut VII të Kartës së Kombeve të Bashkuara dhe që janë të detyrueshme jo vetëm për palët në konflikt, por për të gjitha shtetet anëtare të OKB-së.

⁴¹ Gjykata Kushtetuese në të paktën dy vendime (Vendimi nr. 65 i 10 dhjetorit 1999 me objekt “Pajtueshmëria me Kushtetutën e dispozitave të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, që parashikojnë dënimin me vdekje”, dhe vendimi nr.186 i 23.09.2002 me objekt “Pajtueshmëria me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i Statutit të Romës për Gjykatën Penale Ndërkombëtare”) i është referuar nenit 5 të Kushtetutës.

⁴² Një qasje e tillë është adoptuar nga shumë shtete të tilla si Holanda, Gjermania, Spanja, Belgjika etj.

Me gjithë risitë e evidentuara në vendimin e Gjykatës Kushtetuese, si dhe me njohjen e rolit të veçantë të së drejtës ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut, ajo (Gjykata Kushtetuese) kishte mundësi që të bënte një interpretim të zgjeruar e përfundimtar të nenit 5 të Kushtetutës, duke shmangur njëkohësisht qëndrimin kazuistik në lidhje me fuqinë juridike të tij.

Nga punimet e Kuvendit për periudhën janar - shkurt 2004

Përgatiti: Alma Kondakçiu

I. PROJEKTLIGJE TË SHQYRTUARA NË KOMISIONET E PËRHERSHME TË KUVENDIT DHE NË SEANCË PLENARE

1. Projektligji “Për një shoqëri gjinore të barabartë” (miratuar në seancë plenare më datë 26.2.2004). Projektligji synon të ndihmojë në evidentimin më mirë të rasteve të diskriminimit gjinor, përcakton procedurat e ankimit ndaj tyre, organet kompetente që duhet të shqyrtojnë ankimet dhe masat që duhet të merren kur vërtetohet një gjë e tillë. Ai ndihmon në krijimin e mekanizmave institucionale për të hartuar programe promovuese për barazinë gjinore, me qëllim që t’i japë një impuls e të ndihmojë më shumë në zhvillimin e proceseve demokratike në vend.

Gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionet e përherëshme të Kuvendit dhe në seancë plenare deputetët e miratuan atë, duke bërë disa ndryshime në formulimin e disa neneve të tij, ndër të cilat më kryesoret janë:

- Shtohet një nen që i jep të drejtë të punësuarit, ndaj të cilit është ushtruar diskriminim për shkak të gjinisë, që të bëjë ankim në gjykatë;

- Riformulohen nenet që përcaktojnë veprimet diskriminuese të punëdhënësit dhe përgjegjësitë e punëdhënësit për mbrojtjen e punëmarrësit nga diskriminimi;

- Ndryshohet neni që përcakton përbërjen e Komitetit Ndërministror, i cili do të drejtohet nga Kryeministri dhe jo nga zëvendëskryeministri, siç

parashikohet në projektligj dhe shtohet numri i ministrive që do të përfaqësohen në këtë Komitet;

- Riformulohet neni që përcakton detyrat e Komitetit Ndërmnistror, si organ që i propozon Këshillit të Ministrave strukturën organike të Komitetit për Barazi Gjinore dhe organizimin e rrjetit në qarqe, si dhe kandidaturat për Kryetar të Komitetit për Barazi Gjinore;

- Riformulohet neni që bën fjalë për mënyrën e emërimit të Kryetarit të Komitetit për Barazi Gjinore dhe detyrat e tij, duke shtuar disa detyra mbi ato të parashikuara në projektligj.

2. Projektligji “Për prodhimin, përpunimin, çertifikimin dhe tregtimin e produkteve “BIO” (miratuar në seancë plenare më datë 26.2.2004)

Në këtë projektligj përcaktohen parimet bazë të prodhimit organik, si dhe organizmat vendimmarrëse lidhur me inputet e lejuara për përdorim, metodat e çertifikimit dhe të inspektimit.

Gjatë diskutimit të këtij projektligji në komisionet e përhershme të Kuvendit dhe në seancë plenare pati diversitet mendimesh rreth nevojës për një projektligj të tillë. Disa deputetë e quajtën këtë projektligj të parakohshëm dhe me impakte negative për zhvillimin e lëvizjes së bujqësisë organike, e cila është akoma në fazat e para në vendin tonë.

Duke qenë se shumica e deputetëve e mbështetën nevojën e këtij projektligji, ai u miratua nga Kuvendi.

3. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit” (miratuar në seancë plenare më datë 26.2.2004)

Ky projektligj ka për objekt hipotekimin e ndërtimeve në zyrat e regjistrimit të pasurisë së paluajtshme në fazën e përfundimit të karabinasë, me synim pakësimin e tregut informal të ndërtimeve, kufizimin e shmangieve nga projekti

i lejuar për t'u ndërtuar dhe shmangien nga pagimi i detyrimeve ndaj organeve tatimore.

Gjatë shqyrtimit të projektligjit deputetët e miratuan atë në parim, duke bërë ndryshime në formulimin e disa neneve të tij. Një ndër nenet që u ndryshua ishte neni 1 i projektligjit, i cili bën fjalë për procedurën e regjistrimit të objektit në fazën e përfundimit të karabinasë. Lidhur me këtë nen, deputetët formuluan një përkufizim të plotë të termit “karabina”, për të shmangur keqinterpretimet, regjistrimin e objektit në fazën e karabinasë e quajtnë regjistrim “provizor”, saktësuan procedurën që duhet të ndjekin zyrat e urbanistikës të njësive vendore dhe Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme për kryerjen e regjistrimit provizor, si dhe saktësuan dokumentacionin e nevojshëm për të bërë këtë regjistrim.

Gjithashtu, gjatë diskutimit deputetët përmendën lidhjen e drejtpërdrejtë të këtij projektligji me zbatimin e ligjeve të paketës fiskale dhe efektin negativ që jep në të ardhurat e Buxhetit të Shtetit hapësira që lë projektligji për shmangie nga pagimi i detyrimeve tatimore të banesave, pas regjistrimit të tyre. Për këtë qëllim, ata miratuan një amendament shtesë në projektligj, i cili, sipas tyre, ka për qëllim të shmangë regjistrimin pas përfundimit të karabinasë të banesave, investitorët apo sipërmarrësit e të cilave nuk kanë paguar detyrimet ndaj organeve tatimore.

4. Projektligji “Për disiplinën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë” (miratuar në seancë plenare më datë 5 shkurt 2004)

Ky projektligj synon rregullimin ligjor të marrëdhënieve ndërmjet ushtarakëve, forcimin e rendit ushtarak dhe disiplinës ushtarake. Qëllimi i tij është rritja e autoritetit të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë ndaj shkeljeve disiplinore ushtarake, për të siguruar parandalimin e tyre.

Gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionet e përhershme të Kuvendit dhe në seancë plenare deputetët mbështetën nevojën e një rregullimi ligjor

në fushën e disiplinës ushtarake, duke e miratuar atë në parim. Ata debatuan për formulimin e disa neneve të projektligjit, duke ndryshuar disa prej tyre. Ndryshimi kryesor në projektligj, i cili u miratua nga Kuvendi, ka të bëjë me nenet që bëjnë fjalë për disa lloj veprash të kryera nga ushtaraku si mosrespektimi i autoriteteve të larta shtetërore, mosrespektimi i eprorit, goditja ndaj eprorit, mosbindja ndaj një urdhëri të ligjshëm të eprorit dhe moszbatimi i rregullores, trajtimi i diferencuar i vartësve, me qëllim favorizimin apo ndëshkimin e tyre, dëmtimi, shkatërrimi apo humbja e pronës në administrim të Forcave të Armatosura, shmangia nga detyra dhe përvetësimi në mënyrë të paligjshme i parave, pasurisë private apo sendeve, që janë në pronësi publike apo të një personi. Kuvendi miratoi heqjen e këtyre neneve nga ky projektligj, pasi ato bien ndesh me dispozitat përkatëse të Kodit Penal Ushtarak dhe Kodit Penal, të cilat i parashikojnë ato si vepra penale. Gjithashtu, Kuvendi miratoi edhe një sërë ndryshimesh në formulimin e disa prej neneve të projektligjit.

5. Projektligji “Për Akademinë e Shkencave të Republikës së Shqipërisë” (miratuar në seancë plenare më datë 5 shkurt 2004)

Ky projektligj vendos për herë të parë mbi baza ligjore organizimin dhe funksionimin e Akademisë së Shkencave, e cila deri më sot ka funksionuar mbi bazën e një statuti të brendshëm të saj. Plotësimi i këtij boshllëku ligjor është i domosdoshëm për të realizuar një nga detyrimet kushtetuese dhe për të përmirësuar funksionimin e Akademisë së Shkencave dhe të institucioneve në varësi të saj.

Kuvendi miratoi disa ndryshime në formulimin e disa prej neneve të projektligjit me synim përmirësimin e përmbajtjes së tij.

6. Projektligji “Për një shtesë në ligjin nr.8378, datë 22.7.1998 “Kodi Rrugor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar dhe projektligji për një ndryshim në të njëjtin ligj.

Në ligjin nr.8378 propozohen dy nisma ligjvënese:

- Së pari, projektligji i paraqitur nga Këshilli i Ministrave, nëpërmjet të cilit synohet rritja e shkallës së kualifikimit të drejtuesve të automjeteve në rastet e ndihmës së shpejtë mjekësore, duke parashikuar që kursi i ndihmës së shpejtë mjekësore në këto raste të mos kryhet në autoshkolla, siç thotë ligji ekzistues, por të kryhet nga Kryqi i Kuq Shqiptar, si organ më i specializuar në fushën e ndihmës mjekësore.

- Së dyti, projektligji i paraqitur nga një grup deputetësh. Sipas ligjit ekzistues, të drejtën për t'u licensuar si drejtues autoshkollash e kanë vetëm specialistët, që kanë mbaruar degën e inxhinierisë mekanike në profilin "Transport" në Univeristetin e Tiranës para vitit 1974. Projektligji synon heqjen e këtij kufizimi kohor, duke i dhënë të drejtën e përfitimit të kësaj license personave që plotësojnë kriteret e përmendura në ligjin përkatës.

Pas shqyrtimit të të dy nismave ligjvënese, Kuvendi i miratoi ato, duke i bashkuar në një ligj të vetëm.

7. Projektligji "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.7905, datë 21.3.1995 "Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar (miratuar në seancë plenare më datë 12.2.2004).

Projektligji synon të përmirësojë legjislacionin procedural penal për rritjen e efektivitetit të veprimtarisë së policisë, prokurorisë dhe gjykatës për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafiqeve, korrupsionit dhe pastrimit të parave. Në të propozohen disa ndryshime në kapitullin e provave dhe atë të veprimeve me nismë të policisë gjyqësore për të përmirësuar teknikat e hetimit. Ndryshime bëhen në kapitullin e përgjimit, ku përcaktohen llojet e përgjimeve dhe krimet për të cilat lejohen, vendoset rregulli i ankimit kundër veprimit të përgjimit dhe kontrolli nga gjykata. Në veprimet hetimore të policisë gjyqësore shtohen edhe veprimet simuluese. Në projektligj parashikohen edhe veprimet që mund të kryejë punonjësi i policisë i përfshirë në një grup kriminal.

Gjatë shqyrtimit të projektligjit deputetët e miratuan atë, duke bërë disa ndryshime në përmbajtjen e tij. Një ndër ndryshimet kryesore ka të bëjë me nenin që bën fjalë për ankimin kundër veprimit që pranon përgjimin, duke e ngritur shkallën e ankimit nga gjyqtari ose prokurori më i lartë, përkatësisht tek Gjykata e Apelit ose Prokurori i Përgjithshëm.

8. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.7895, datë 27.1.1995 “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, (miratuar në seancë plenare më datë 12.2.2004)

Projektligji synon të fusë në legjislacionin tonë penal norma dhe praktika bashkëkohore për vepra penale specifike lidhur me krimin e organizuar, trafikun e njerëzve, drogës, pastrimin e parave, parashikon dënime më të ashpra për disa vepra penale, si dhe vendos për herë të parë dënime me gjobë, duke krijuar kushte për të sekuestruar dhe konfiskuar jo vetëm mjetet e krimin, por edhe paratë e pista e pasuritë.

Gjatë shqyrtimit të projektligjit në Komisionin e Çështjeve Kushtetuese dhe Ligjore deputetët paraqitën vërejtje, riformulime e ndryshime në disa nene të projektligjit për ta plotësuar atë, veçanërisht në nenet që kanë të bëjnë me trafikimin e njerëzve, trafikimin e femrave dhe ndihmën për kalim të paligjshëm të kufirit. Në përfundim, Kuvendi e miratoi projektligjin, duke marrë parasysh vërejtjet e këtij Komisioni.

II- RAPORTE TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA

1. Raport i veprimtarisë së Komisionit të Shërbimit Civil për vitin 2003 (mbajtur në seancë plenare më datë 9 shkurt 2004)

Në këtë Raport të paraqitur nga Kryetari i Komisionit të Shërbimit Civil pasqyrohen arritjet, mangësitë dhe detyrat që i shtrohen këtij institucioni për vitin 2004 në fushën e thellimit të reformave institucionale në administratën publike, në përgjithësi, dhe në shërbimin civil, në veçanti. Në Raport vihet në dukje se nëpunësit civilë janë ndërgjegjësuar për të drejtat e tyre ligjore dhe

garancitë e qëndrueshmërisë së tyre në punë në shërbimin civil, procedurat për pranimin në shërbimin civil njihen dhe zbatohen nga të gjitha institucionet e administratës shtetërore, por më pak në administratën vendore, është përmirësuar menaxhimi i burimeve njerëzore në institucionet shtetërore dhe theksohet domosdoshmëria e forcimit institucional të Komisionit të Shërbimit Civil. Më pas, në Raport pasqyrohen rezultatet e punës mbikëqyrëse të këtij Komisioni për menaxhimin e shërbimit civil, duke arritur në konkluzionin se në njësitë e administratës vendore ka një shkallë më të ulët njohjeje, implementimi dhe zbatimi të ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil”, sesa në administratën qendrore dhe pasqyrohen disa shkelje ligjore në administratën vendore. Gjatë analizës që i bëhet menaxhimit të shërbimit civil në administratën qendrore, krahas rezultateve pozitive, në Raport përmenden edhe disa raste të shkeljes së ligjit nr.8549 dhe vihen në dukje disa drejtime për përmirësimin e punës në zbatim të këtij ligji. Në trajtimin që i bëhet shqyrtimit dhe zgjidhjes së ankesave nga Komisioni i Shërbimit Civil, përmenden disa shkelje të rregullave të procedimit disiplinor, të kompetencave në marrjen e vendimeve, në zgjedhjen e llojit të masës disiplinore në përputhje me shkeljet disiplinore të kryera nga nëpunësi civil dhe arrihet në konkluzionin se ligji nr.8549 nuk njihet mirë, veçanërisht dispozitat e tij që kanë të bëjnë me eprorin direkt dhe procedurën administrative disiplinore të dhënies së masës disiplinore. Në fund të raportit pasqyrohen detyrat e Komisionit të Shërbimit Civil për vitin 2004.

Gjatë diskutimit deputetët e mbështetën Raportin dhe e miratuan atë me shumicë votash.

2. Informim i Prokurorit të Përgjithshëm “Mbi gjendjen e kriminalitetit për vitin 2003 (mbajtur në seancë plenare më datë 23 shkurt 2004).

Në informacionin e tij Prokurori i Përgjithshëm bën bilancin e punës së institucionit që ai drejton për vitin 2003, duke arritur në konkluzionin se ky

vit, krahasuar me vitet e mëparshme, ka qenë i suksesshëm, pasi janë arritur rezultate të mira dhe është rritur efektiviteti i punës në ndjekjen penale, në ngritjen e akuzës në gjykatë në emër të shtetit dhe në ekzekutimin e vendimeve penale. Në informacion pasqyrohet një tablo e përgjithshme e treguesve të ndjekjes penale dhe ngritjes së akuzës në gjykatë, puna e prokurorisë për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore penale të formës së prerë, treguesit e kriminalitetit në Shqipëri dhe tendencat e tij, si dhe prioritetet kryesore të punës së Prokurorisë, ku përmenden edhe disa probleme që kërkojnë zgjidhje.

III- KONTROLI PARLAMENTAR.

1. Mocion mosbesimi ndaj Kryeministrit, kërkuar nga një grup deputetësh (shqyrtuar në seancën plenare të datës 15 janar 2004)

Kuvendi zhvilloi një seancë plenare të jashtëzakonshme për të shqyrtuar mocionin e mobesimit për Kryeministrin e Republikës së Shqipërisë, paraqitur nga një grup deputetësh të opozitës. Në mocionin e tyre deputetët e opozitës bëjnë fajtor shtetin shqiptar për ngjarjen tragjike të 9 janarit 2004, ku gjatë kalimit të kufirit në mënyrë klandestine drejt Italisë humbën jetën 21 shtetas shqiptarë, mbijetuan 11 dhe, sipas familjarëve, kanë humbur 7 të tjerë. Mocionistët përmendin si shkak të largimit të tyre gjendjen e mjeruar ekonomike, duke bërë fajtorë për këtë Qeverinë Shqiptare. Ata fajësojnë Qeverinë Shqiptare edhe për neglizhencën dhe vonesën në ngritjen e grupeve të shpëtimit dhe i konsiderojnë strukturat drejtuese të shtetit shqiptar të lidhura me krimin, mbështetur në faktin që, sipas tyre, në organizimin e këtij trafiku janë përfshirë zyrtarë të lartë të ekzekutivit, funksionarë të lartë të policisë dhe të strukturave bregdetare.

Këshilli i Ministrave paraqiti në seancë plenare Raportin e tij për këtë çështje, i cili përshkohet nga ideja e vullnetit të shtetit për të bërë të mundur shpëtimin e jetës së njerëzve në rrezik, duke nxjerrë në pah masat e marra dhe reagimin e shpejtë të strukturave përkatëse shtetërore e transparencën

maksimale me publikun. Sipas Raportit, ka patur një bashkëveprim institucional dhe koordinim të punës së strukturave shtetërore me partnerët ndërkombëtarë, i cili mbetet për t'u përmirësuar në të ardhmen. Raporti vë në dukje disa detyra për të ardhmen si pastrimin e radhëve të policisë nga elementët e inkriminuar e të korruptuar, rritjen e bashkëpunimit ndërinstitucional me grupet e tipit task-forcë ndërmjet Prokurorisë, Policisë, Shërbimeve Sekrete, Doganave, Tatimeve dhe institucioneve të tjera antikrim në funksion të një pune parandaluese për të goditur krimin e organizuar.

Gjatë diskutimit deputetët mbajtën dy qëndrime: njëri, që mbështeti kërkesën e mocionistëve dhe tjetri, që vlerësoi përpjekjet e Qeverisë dhe mbështeti Raportin e saj. Në përfundim, Kuvendi e rrëzoi mocionin e mosbesimit me shumicë votash.

2. Shqyrtimi i dy kërkesave për ngritjen e komisionit hetimor për ngjarjen e 9 janarit 2004 (shqyrtuar në seancë plenare më datë 29 janar 2004)

Në këtë seancë plenare Kuvendi shqyrtoi dy kërkesa për ngritjen e një Komisioni Hetimor, me qëllim hetimin e ngjarjes së 9 janarit 2004, njëra prej të cilave u paraqit nga Grupi Parlamentar i Partisë Demokratike, ndërsa tjetra nga Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste dhe disa grupe të tjera parlamentare që janë në koalicion me të.

Gjatë diskutimit deputetët që përfaqësonin Grupin Parlamentar të Partisë Socialiste kërkuan të plotësojnë objektin e Komisionit Hetimor, i cili krahas hetimit të ngjarjes së 9 janarit 2004, të ketë si objekt të tij edhe hetimin e ngjarjes së 9 Marsit 1996. Në përfundim, Kuvendi e miratoi Kërkesën për ngritjen e Komisionit Hetimor, së bashku me kërkesën e përfaqësuesve të Grupit Parlamentar të Partisë Socialiste.

Informacion mbi legjislacionin e miratuar në Kuvend

Filip Lako

Jurist

Qendra e Studimeve Parlamentare

Ligj nr.8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”.Ky ligj jep kuptimin dhe përbërësit e gjendjes civile të shtetasve shqiptarë dhe personave pa shtetësi, si dhe organizimin dhe funksionimin e shërbimit të gjendjes civile në Republikën e Shqipërisë.Në nene të veçanta jepen në mënyrë të detajuar kuptimi, përbërësit e veçantë të gjendjes civile të shtetasve, kurse llojet dhe veçoritë e përgjithshme të dokumenteve trajtohen në kreun III, ku jepen përkufizimet e regjistrimit themeltar të gjendjes civile dhe të Regjistrimit Kombëtar të Gjendjes Civile, mënyra e plotësimit të këtyre regjistrave, si dhe administrimi i dokumentacionit. Në kreun IV, që i takon regjistrimit të akteve të lindjes, jepen në mënyrë analitike se cilat janë dokumentet bazë të lindjes që shërbejnë për plotësimin e aktit të lindjes, cilat janë dokumentet bazë që duhen për regjistrimin e foshnjeve të gjetura etj.Forma e aktit të martesës, regjistrimi i akteve të martesës, mënyra e mbajtjes së aktit dhe dokumentacioni i kërkuar trajtohen në kreun V. Në po këtë kre përshkruhet përmbajtja e aktit të martesës dhe vlera juridike e këtij akti. Problemet që kanë të bëjnë me aktin e deklarimit e vdekjes, me vërtetimin e saj etj., si dhe problemet lidhur me regjistrimin e akteve të vdekjes trajtohen në kreun VI. Një vend i veçantë i kushtohet edhe shërbimit të gjendjes civile lidhur sidomos me detyrat e

Drejtorisë së Përgjithshme të Gjendjes Civile, të degës së gjendjes civile në qark dhe të zyrave të gjendjes civile në bashki e komuna. Ligji ka 74 nene dhe ka hyrë në fuqi më 28.11.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.71 të vitit 2002, në faqen 1975. Ky ligj shfuqizon ligjin nr.5840, datë 20.2.1979 “Për regjistrimin e akteve të gjendjes civile”.

Ligj nr.8951, datë 10.10.2002 “Për numrin e identitetit të shtetasve”. Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i kuptimit, mënyrës së formimit dhe sferës së përdorimit të numrit të identitetit, si një nga përbërësit e veçantë të gjendjes civile, i cili përcakton dhe shërben për identifikimin e shtetasve shqiptarë, e personave pa shtetësi dhe shtetasve të huaj me qëndrim të përhershëm brenda territorit të Republikës së Shqipërisë. Numri i identitetit është unik, vendoset nga shërbimi i gjendjes civile dhe përbëhet nga dhjetë elemente me informacion të koduar. Ky numër identiteti shërben për Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile, për dokumentin e identitetit, për sigurimet shoqërore, për Regjistrin Kombëtar të Zgjedhjeve, për sistemin tatimor, për dëshminë e aftësisë së drejtimit të automjeteve, për zyrën e regjistrimit të pasurisë etj. Mënyra e kodimit të numrit të identitetit, masat dhe detyrat e organeve shtetërore për pajisjen e shtetasve me numër identiteti, përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Ligji ka 6 nene dhe hyn në fuqi 12 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.71 të vitit 2002 në faqen 1994. Kjo Fletore ka dalë nga shtypi më 13.11.2002. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji janë shfuqizuar paragrafi i parë e i dytë i nenit 1, nenet 2, 3, 6, 7, si dhe paragrafi i tretë i nenit 13 të ligjit nr.7845, datë 13.7.1994 “Për numrin e sigurimit shoqëror”.

Ligj nr.8952, datë 10.10.2002 “Për dokumentin e identitetit të shtetasve shqiptarë”. Ky ligj përcakton dokumentin e identitetit të shtetasve shqiptarë me qëllim pajisjen e të gjithë shtetasve shqiptarë, e personave pa shtetësi dhe të shtetasve të huaj me qëndrim të përhershëm

brenda territorit të Republikës së Shqipërisë me një dokument identifikues unik, kriteret për lëshimin e tij, si dhe përmbajtjen e këtij dokumenti. Sipas këtij ligji, dokumenti i identitetit të personave është dokumenti bazë, i përhershëm që shërben për identifikimin e shtetasve shqiptarë. Ai u jepet personave që kanë mbushur 16 vjeç me një afat 5-vjeçar dhe kur shtetasi është me moshë mbi 30 vjeç dokumenti i identitetit lëshohet pa afat. Më tej me ligj përcaktohet se në cilat raste shtetasi pajiset me dokument të ri identiteti, çfarë të dhënash duhet të përmbajë dokumenti i identitetit etj. Përsa i përket elementeve të sigurisë brenda normve të Komunitetit Europian, si dhe lidhur me formën, modelin e këtij dokumenti e mënyrën e shpërndarjes, ligji ka parashikuar që të caktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Parashikohen, gjithashtu, edhe rastet e kundërvajtjeve administrative. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji, shfuqizohet ligji nr.4172, datë 13.9.1966 “Mbi pajisjen e shtetasve me letërnjoftimi”, si dhe të gjitha dispozitat që bien në kundërshtim me këtë ligj. Ligji ka 10 nene dhe ka hyrë në fuqi më 28.11.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.71 të vitit 2002, në faqen 1996.

Ligj nr.8953, datë 17.10.2002 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Rumanisë për ripranimin e personave””. Me këtë Marrëveshje qeveritë e të dy vendeve konfirmojnë dëshirën për të zhvilluar bashkëpunimin me qëllim sigurimin e zbatimit sa më të mirë të dispozitave për lëvizjen e personave. Gjithashtu, ato janë nisur edhe nga nevoja për të luftuar migracionin e paligjshëm, si dhe për të lehtësuar, mbi një bazë të ndërsjellë, ripranimin e personave që hyjnë dhe qëndrojnë në mënyrë të paligjshme në territorin e shtetit të secilës palë kontradiktuese. Në nene të veçanta të Marrëveshjes përshkruhet në mënyrë të detajuar se si bëhet nga secila palë ripranimi i shtetasve të vet, si provohet ose supozohet shtetësia, si bëhet ripranimi i të huajve, si dhe përjashtimet nga detyrimi për të ripranuar të huajt. Gjithashtu, vihen detyrime për palët lidhur me shkëmbimin dhe mbrojtjen

e informacionit. Janë parashikuar edhe se kujt i ngarkohen shpenzimet për transportin e personit subjekt i ripranimit, si dhe të të mirave materiale të fituara nga ai në mënyrë të ligjshme. Marrëveshja është lidhur në Bukuresht më 7.6.2002 për një periudhë të pacaktuar kohe, por secila palë mund ta denoncojë atë me anë të një njoftimi me shkrim adresuar palës tjetër kontraktuese. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 30.11.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.72 të vitit 2002, në faqen 2003. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr.8954, datë 17.10.2002 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së grantit ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Mbretërisë së Norvegjisë për asistencë në financimin e shërbimeve të konsulencës, për rehabilitimin dhe përmirësimin e sistemeve ekzistuese të ujit të pijshëm dhe ujërave të zeza në Burrel, në qarkun e Dibrës””. Kjo Marrëveshje përcakton kushtet dhe procedurat për asistencën e Qeverisë së Mbretërisë të Norvegjisë në rehabilitimin dhe përmirësimin e sistemit të furnizimit me ujë, si dhe të përmirësimit të sistemeve të ujërave të zeza në qytetin e Burrelit. Për këtë qëllim Qeveria e Mbretërisë së Norvegjisë i mundëson Shqipërisë një ndihmë financiare në masën 28 000 000 KNO (kronor norvegjez), ndërsa Qeveria e Republikës së Shqipërisë duhet të bëjë të gjitha përpjekjet e arsyeshme për të lehtësuar zbatimin me sukses të projektit, pra për të dhënë kontributet në natyrë, siç përcaktohet në shtojcën 1. Granti do të përdoret ekskluzivisht për financimin e projektit në periudhën e planifikuar 2002-2004 dhe çdo fond i pashfrytëzuar e çdo ritje e pashfrytëzuar e interesit pas përfundimit të projektit duhet t’i kthehet Qeverisë së Mbretërisë të Norvegjisë. Gjithashtu, pas përfundimit të rehabilitimit, investimet i transferohen autoriteteve të ujit në Burrel, në gjendje funksionimi. Është parashikuar, gjithashtu, që Qeveria e Mbretërisë së Norvegjisë të ketë të drejtën e monitorimit dhe të vlerësimit pas përfundimit të një nënprojekti, si dhe të drejtën t’i kërkojë Shqipërisë një raport

përfundimtar të nënprojektit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 30.11.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.72 të vitit 2002, në faqen 2008. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr.8955, datë 17.10.2002 “Për ratifikimin e “Kontratës financiare ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Bankës Europiane të Investimeve për projektin e rehabilitimit të infrastrukturës së Portit të Durrësit””. Kjo Kontratë financiare është lidhur për rehabilitimin e kalatave 4 deri në 7 të Portit të Durrësit për kryerjen e punimeve përkatëse në breg, për blerjen dhe instalimin e pajisjeve për trajtimin e ngarkesave kargo dhe për rindërtimin e dallgëthyesit perëndimor. Kostoja totale e projektit, përfshirë edhe fondin rezervë e interesin gjatë ndërtimit është 34 000 000 euro. Ky projekt është pjesë përbërëse e një projekti më të madh rehabilitues për Portin e Durrësit dhe parashikohet të vihët në funksion më 30 qershor 2004. Kontrata parashikon në mënyrë shumë të detajuar disbursimin e kësaj huaje, procedurat e disbursimit, monedhat e disbursimit, kushtet paraprake të kërkesës së disbursimit etj. Në Kontratë trajtohen, gjithashtu, problemet e interesit, i cili do të paguhet çdo gjashtëmuajor në shuma të përcaktuara qysh më parë, trajtohen problemet e shlyerjes së huasë dhe, sipas marrëveshjes, data e parë e shlyerjes që aplikohet për çdo transh do të jetë brenda një periudhe prej 5 vjet e gjashtë muaj nga data e disbursimit të tij dhe data e fundit e shlyerjes së tij nuk duhet të jetë brenda katër vjetëve, ose pas kalimit të 20 vjetëve, nga ajo datë. Objekte të Kontratës janë edhe siguria për shlyerjen e detyrimeve, informacioni dhe vizitat, detyrimet dhe shpenzimet etj. Kontratës i bashkëlidhet Plani A që përmban përshkrimin e projektit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 30.11.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.72 të vitit 2002, në faqen 2016. Ligjit i bashkëlidhet edhe Kontrata.

Ligj nr.8956, datë 17.10.2002 “Për një ndryshim në ligjin

nr.8637, datë 6.7.2000 “Për Policinë Elektrike”. Ligji nr.8637, datë 6.7.2000 “Për Policinë Elektrike” përcakton se kjo polici është në varësi të Ministrisë së Ekonomisë Publike dhe Privatizimit. Fjalët “Ministria e Ekonomisë Publike dhe Privatizimit” në ligjin nr.8637, datë 6.7.2000 ndeshet në nenet 2, 8, 10 dhe 15. Me ligjin nr.8956, datë 17.10.2002 është vendosur që në ligjin në fuqi për Policinë Elektrike fjalët “Ministria e Ekonomisë Publike dhe Privatizimit” të zëvendësohen me fjalët “ministra përgjegjëse për sektorin elektroenergjetik”. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 2.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.73 të vitit 2002 në faqen 2043.

Ligj nr.8957, datë 17.10.2002 “Për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme”. Ky ligj rregullon masat dhe politikat shtetërore për klasifikimin, nxitjen e krijimit dhe të zhvillimit të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme. Pra, qëllimi i këtij ligji është të ndihmojë ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, nëpërmjet krijimit të një kuadri institucional, rregullator dhe financiar. Ligji këto ndërmarrje i klasifikon në mikrondërmarrje, ndërmarrje të vogla dhe ndërmarrje të mesme dhe përcakton edhe masat për nxitjen e krijimit dhe të zhvillimit të tyre. Kjo bëhet ndërmjet të tjerash nëpërmjet sigurimit të programeve dhe projekteve të ndryshme të mbështetjes financiare, shërbimeve të informacionit dhe këshillimit, arsimimit dhe trajnimit për kualifikimin profesional etj. Në një kre të veçantë trajtohet problemi lidhur me fushat e mbështetjes financiare për nxitjen e veprimtarisë së ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme. Për këtë ngarkohet Këshilli i Ministrave që, në bashkëpunim me donatorët dhe institucionet financiare ndërkombëtare, të sigurojë fonde për zhvillimin dhe zbatimin e projekteve dhe të programeve, për organizimin e kurseve të trajnimit dhe të seminareve, si dhe për shërbimet e informacionit dhe këshillimit, nëpërmjet botimit të materialeve të ndryshme informative. Gjithashtu, ligji parashikon programe për mbështetjen dhe zhvillimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, krijimin e agjencisë së këtyre ndërmarrjeve etj. Ligji ka 16 nene dhe ka hyrë në fuqi më 2.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.73 të vitit 2002 në faqen 2043.

Ligj nr.8958, datë 24.10.2002 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së kredisë ndërmjet Qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe Fondit të OPEC-ut për rehabilitimin e furnizimit me ujë””. Kredia e dhënë ka si qëllim përmirësimin e shërbimeve bazë të furnizimit me ujë dhe reduktimin e kostove operacionale nëpërmjet rehabilitimit të sistemit të furnizimit me ujë mbarëkombëtar, por me përparësi në bashkitë kryesore të Durrësit, Fierit, Lezhës dhe Sarandës. Marrëveshja e Kredisë është nënshkruar ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Fondit të OPEC-ut për Fondin për Zhvillimin Ndërkombëtar më 31.7.2002. Huaja e dhënë është në masën 2 700 000 dollarë amerikanë dhe masa e inreresit është 1.75 për qind në vit, mbi shumëm kryesore të tërheqjes së huasë dhe të papaguar. Të drejtat dhe detyrimet e palëve nën këtë Marrëveshje do të jenë të vlefshme dhe të detyrueshme në përputhje me termat e tyre, pavarësisht nga ndonjë ligj vendor për të kundërtën. Asnjë nga palët nuk do të ketë të drejtë nën ndonjë situatë, që të deklarojë çdo lloj pretendimi që ndonjë nga kushtet e kësaj Marrëveshjeje është e pavlefshme ose e padetyrueshme për ndonjë arsye. Huamarrësi dhe Fondi, herë pas herë me kërkesën e secilës palë, do të shkëmbejnë pikëpamje nëpërmjet përfaqësuesve të tyre në lidhje me ato çështje që i referohen Projektit dhe Huasë. Kjo Marrëveshje, dhe çdo Marrëveshje suplementare mes palëve, për të do të jenë të çliruara nga çdo taksë, detyrim ose detyrime ligjore. Marrëveshja ka edhe 3 anekse: 1. Përshkrimi i Projektit. 2. Alokimi i huasë dhe 3. Lista e amortizimit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 27.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.80 të vitit 2002 në faqen 2293. Ligji i bashkëlidhet edhe Marrëveshja.

Ligj nr.8959, datë 24.10.2002 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së Kredisë ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Bankës për Zhvillim të Këshillit të Europës për bashkëfinancimin e projektit të punëve të komunitetit””. Kjo kredi jepet sipas kushteve të përgjithshme të Rregullores aktuale të Kredisë së Bankës për Zhvillim të Këshillit të

Europës dhe sipas kushteve të veçanta të caktuara nga kjo Marrëveshje dhe shtojcat e saj. Shuma e miratuar e kredisë së dhënë është deri në ekuivalentin e 3.400.000 dollarëve amerikanë. Ky projekt do të zbatohet nga Fondi i Zhvillimit Shqiptar (FZSHS), kurse Marrëveshja aktuale e Kredisë dhe Sigurisë e negociueshme lidhur me atë, duhet t'i përmbahen rregullave të Bankës së Këshillit të Europës. Përsa i përket zonave të ndërhyrjes, programi parashikon infrastrukturën sociale që lidhen me përmirësimin rural, shëndetësinë, arsimin, mbrojtjen e mjedisit dhe ato të planifikuara për përmirësimin e kushteve të jetës në zonat urbane. Përsa u përket punimeve të planifikuara, ato janë për rrugë rurale, rrjetë ujësjellësish (këto rrjete nuk varen nga ndërmarrja e shërbimit publik), pasarela dhe ura të vogla, pronë e komunës, mbrojtja nga vërshimet, shkolla publike, tregje publike etj. Punimet do të bazohen në nevojat e popullsisë vendore dhe duhet të përmbushin objektiva si për shembull të krijojnë punësim, të përmirësojnë mjedisin etj. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 27.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.80 të vitit 2002, në faqen 2302. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja, sinteza e projektit e vërtetimi premtues.

Ligj nr.8960, datë 24.10.2002 “Për ratifikimin e Kartës Sociale Europiane e Ndryshuar”. Karta Sociale Europiane e Ndryshuar përmban 29 nene. Me ligjin e lartpërmendur janë ratifikuar nenet 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 dhe 29. Këto nene trajtojnë të drejtën për punë, për kushte të drejta pune, për kushte pune të sigurta dhe të shëndetshme e për pagë të drejtë. Parashikohet (në nenet e lartpërmendur) e drejta për t'u organizuar, për të negociuar kolektivisht, e drejta e fëmijëve dhe të rinjve për mbrojtje dhe e drejta e grave të punësuar për mbrojtje të shtatëzanisë dhe për mbrojtje të shëndetit në përgjithësi. Nenet nga numri 19 deri në 28 (ato që janë ratifikuar) trajtojnë të drejtën e punëtorëve migruar dhe të familjeve të tyre për mbrojtje dhe asistencë, të drejtën e mundësive të barabarta dhe trajtimi të barabartë në çështjet e punësimit dhe të punës pa

diskriminim për shkak të seksit, të drejtën për informim dhe këshillim, për mbrojtje sociale të personave të moshuar, për përmirësimin e kushteve të punës, për mbrojtje të kërkesave të punëtorëve në rastin e falimentimit të pronarit, si dhe një seri të drejtash të tjera që lidhen me dinjitetin në punë, me të drejtën për informacion dhe këshillim në procedurat e shkurtimeve kolektive etj. Përveç të tjerash, Karta ka trajtuar edhe mbikëqyrjen e zbatimit të angazhimeve që përmbahen në këtë Kartë, procedurën e ankesave kolektive dhe fushëstrirjen e kësaj Karte. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 7.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.75 të vitit 2002, në faqen 2087. Ligjit i bashkëlidhen Karta Sociale e Ndryshuar dhe disa shtojca.

Ligj nr.8961, datë 24.10.2002 “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.7870, datë 13.4.1994 “Për sigurimet shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”, me ndryshimet përkatëse”. Me këtë ligj bëhen shtatë shtesa e pesë ndryshime në ligjin në fuqi. Kështu që në fillim të ligjit, zgjerohet nocioni “Rrjeti i hapur farmaceutik”, duke përfshirë në këtë nocion edhe depot e barnave. Saktësime e plotësime janë bërë sidomos me dy shtesa lidhur me sigurimet shëndetësore vullnetare dhe sigurimet shëndetësore suplementare. Sipas tyre, shtetasit mund të sigurohen vullnetarisht në skemat e sigurimeve vullnetare, kur për një kohë dhe shkaqe të arsyeshme nuk mund të sigurohen detyrimisht, kurse lidhur me sigurimin shëndetësor suplementar saktësohet se ai lloj sigurimi është një skemë e sigurimit të detyrueshëm për të punësuarit, sipas përcaktimit të bërë nga ligji nr.8097, datë 21.3.1996 “Për pensionet shtetërore suplementare të personave që kryejnë funksione kushtetuese dhe të punonjësve të shtetit”. Me ndryshimet e bëra, gjejnë rregullim e zgjidhje edhe detyrimet e punëdhënësve për regjistrimin e të punësuarve për efekt të sigurimeve shëndetësore, si dhe përcaktohen sanksionet për mosrespektimin e një detyrimi të tillë. Rimbursimi i barnave është një tjetër problem që preket nga këto ndryshime. Kështu, sipas shtesës që bëhet në nenin 15 të ligjit në fuqi, lista e barnave që

rimbursohen hartohet nga një komision teknik i quajtur “Komisioni i Hartimit dhe Rishikimit të Listës së Barnave të Rimbursueshme”. Përveç këtyre ka edhe disa ndryshime e shtesa të tjera që e bëjnë ligjin në fuqi më të plotë. Ligji ka 11 nene dhe ka hyrë në fuqi më 27.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.80 të vitit 2002 në faqen 2313.

Ligj nr.8962, datë 24.10.2002 “Për një ndryshim në ligjin nr.8734, datë 1.2.2001 “Për garantimin e sigurisë së punës të pajisjeve dhe të instalimeve elektrike””. Në disa nene të ligjit nr.8734, datë 1.2.2001 “Për garantimin e sigurisë së punës të pajisjeve dhe të instalimeve elektrike”, aty kur ka qenë rasti janë përdorur fjalët: “Ministria e Ekonomisë Publike dhe Privatizimit”. Me ligjin nr.8962, datë 24.10.2003, fjalët e përmendura më sipër zëvendësohen me “ministria përgjegjëse për sektorin elektroenergjetik”. Ky ligj ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 27.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.80 të vitit 2002, në faqen 2315.

Ligj nr.8963, datë 24.10.2002 “Për një shtesë në ligjin nr.7928, datë 27.4.1995 “Për tatimin mbi vlerën e shtuar”, me ndryshimet përkatëse”. Me ligjin e lartpërmendur bëhet një shtesë në ligjin nr.7928, datë 27.4.1995 “Për tatimin mbi vlerën e shtuar” dhe konkretisht, pas nenit 25/4 shtohet neni 25/5. Ky nen i shtuar përcakton se furnizimi falas, si ndihmë për situatat e përcaktuara, sipas ligjit nr.8756, datë 26.3.2001 “Për emergjencat civile”, është furnizimi i përjashtuar, pra jashtë tatimit mbi vlerën e shtuar. Për përcaktimin e rregullave, për rastet e përjashtimit të ndihmave që jepen në rastin e emergjencave civile, është ngarkuar Këshilli i Ministrave. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 27.2.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare, nr.80 të vitit 2002, në faqen 2316.

Ligj nr.8964, datë 31.10.2002 “Për Buxhetin faktik të Shtetit të vitit 2001”.Buxheti faktik i Shtetit për vitin 2001 dhe burimet e tij të

financimit janë miratuar me ligjin e lartpërmendur. Sipas këtij ligji, buxheti faktik i shtetit për vitin 2001 përmban Buxhetin e Shtetit (me të ardhurat e shpenzimet), buxhetin e sigurimeve shoqërore (me të ardhurat e shpenzimet) dhe buxhetin e sigurimeve shëndetësore (me të ardhurat e shpenzimet). Në total, ky Buxhet ka një deficit buxhetor në masën 50 566 milionë lekë. Ligji ka parashikuar edhe burimet e financimit të këtij deficiti buxhetor, financime të cilat janë: financim i brendshëm, kredi nga Banka e Shqipërisë, bono thesari, të ardhura nga privatizimi, ndryshimi i gjendjes së arkës dhe financime të huaja. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtre nr.79 të vitit 2002, në faqen 2253.

Ligj nr.8965, datë 7.11.2002 “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në “Konventën e Kombeve të Bashkuara për substancat psikotrope””. Konventa mbi substancat psikotrope, e miratuar në vitin 1971 në Vjenë, përfshin edhe Aktin Final dhe Rezolucionet e miratuara nga Konferenca e Kombeve të Bashkuara për adoptimin e Protokollit për substancat psikotrope dhe lista e aneksuar kësaj Konvente. Konventa është iniciuar për shkak të problemeve sociale të shëndetit publik që rezultojnë prej abuzimit të disa substancave psikotrope dhe vendos që të parandalojë dhe luftojë abuzimin e substancave të tilla e trafikimin e tyre. Ka rëndësi të vihet në dukje fakti që kjo Konventë përcakton masa shumë efektive kundër këtyre abuzimeve dhe jep porosi për të ndërmarrë veprime universale bashkëpunimi ndërmjet shteteve që janë palë në këtë Konventë. Në mënyrë të detajuar tregohen qëllimet e kontrollit të substancave, masat speciale lidhur me kontrollin e preparateve, limitimi i përdorimit për qëllimet mjekësore e shkencore, masat lidhur me tregtinë ndërkombëtare, ndalimi dhe kufizimi i eksportit dhe importit etj. Një kujdes i veçantë kërkohet të tregohet sidomos me organizimin e një sistemi inspektimi ndaj prodhuesve, eksportuesve, importuesve dhe shitësve me shumicë e policë të substancave psikotrope dhe të institucioneve mjekësore dhe shkencore të cilët përdorin substanca të

tilla. Konventa është e pajisur edhe me 3 tabela, ku janë shënuar emërtimet ndërkombëtare të këtyre substancave, si dhe emrat kimikë. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.79 të vitit 2002, në faqen 2254. Ligjit i bashkëlidhet Konventa, 3 rezoluta dhe 3 lista të substancave.

Ligj nr.8966, datë 7.11.2002 “Për anëtarësimin e Republikës së Shqipërisë në Agjencinë Ndërqeveritare të Frankofonisë”. Sikurse del edhe nga titulli i këtij ligji, Republika e Shqipërisë anëtarësohet në “Agjencinë Ndërkombëtare të Frankofonisë”. Për zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga ky anëtarësim, është ngarkuar Këshilli i Minsitrave të nxjerrë aktet nënligjore. Ligji ka 3 nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.79 të vitit 2002 në faqen 2278.

Ligj nr.8967, datë 7.11.2002 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së bashkëprodhimit kinematografik ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane””. Kjo Marrëveshje është bërë në Tiranë më 10.5.2002 dhe është nënshkruar për Qeverinë e Republikës së Shqipërisë nga Ministri i Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, AgronTato dhe për Qeverinë e Republikës Italiane nga ambasadori i saj në Shqipëri, Mario Bova. Filmata e realizuar me bashkëprodhim, të mbrojtur nga kjo Marrëveshje, do të gëzojnë me të drejta të plota avantazhet për filmat kombëtarë, të parashikuara nga dispozitat përkatëse për industrinë kinematografike, që janë në fuqi ose që mund të shpallen në secilën nga të dy vendet. Realizimi i filmave me bashkëprodhim midis dy vendeve duhet të miratohet, pas një këshillimi të ndërsjellë, nga Qendra Kombëtare e Kinematografisë, Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve për Shqipërinë dhe nga Drejtoria e Përgjithshme e Kinemasë në Ministrinë e Pasurive dhe Veprimtarive Kulturore për Italinë. Filmata duhet të realizohen nga regjizorë shqiptarë ose italianë (ose të një vendi të Bashkimit Europian) me pjesëmarrjen

e teknikëve ose interpretuesve me kombësi shqiptare ose italiane (ose prej njërit nga vendet e Bashkimit Europian) dhe klauzolat kontraktuale që parashikojnë ndarjen e çdo lloj fitimi duhet të jenë në përpjesëtim me mbështetjen financiare përkatëse të bashkëprodhuesve. Dispozitat që përmban kjo Marrëveshje nuk paragjykojnë detyrimet ndërkombëtare të palëve kontraktuese, përfshirë këtu, përsa i përket Republikës Italiane, detyrimet që rrjedhin nga normativat e Bashkimit Europian. Marrëveshja ka edhe Aneksin me norma të procedurës. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.79 të vitit 2002, në faqen 2279. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr.8968, datë 7.11.2002 “Për disa ndryshime në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, ndryshuar me ligjet nr.8710, datë 15.12.2000 dhe nr.8846, datë 11.12.2001. Në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, në nenin 19 të tij, parashikohet buxheti i administratës tatimore. Fondet për administrimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe të degëve të saj në rrethe sigurohen nga Buxheti i Shtetit. Ligji në fuqi kësaj Drejtorie i lë 1 për qind të shumës vjetore të tatimeve të mbledhura, nga të cilat 60 për qind përdoren për investime dhe pjesa tjetër përdoret për shpërblimin e punonjësve. Me ligjin nr.8968, datë 7.11.2002 po në nenin 19 është parashikuar që për vitet 2002 dhe 2003 përjashtimisht, Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve autorizohet të përdorë 2 për qind të shumës vjetore të tatimeve të mbledhura gjatë vitit. Nga kjo shumë 60 për qind përdoren për investime në modernizimin e administratës tatimore dhe pjesa tjetër për shpenzime korrente për shpërblimin e punonjësve dhe fonde operative. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.79 të vitit 2002, në faqen 2285.

Ligj nr.8969, datë 7.11.2002 “Për disa masa në fushën e

transmetimeve radiotelevizive”. Për sigurimin e parametrave teknikë për identifikimet dhe matjet në terren, të domosdoshme për bërjen e Hartës së Frekuencave për Transmetimet Radio e Televizive, ligji i lartpërmendur përcakton marrjen e disa masave. Një ndër masat kryesore është ndërprerja e procesit të komunikimit dhe dhënia e licencave të reja për transmetime radiotelevizive nga KKRT-ja deri në daljen e Planit të Frekuencave për Transmetimet Radio e Televizive. Gjithashtu, ligji parashikonte ndërprerjen e zgjerimit të mëtejshëm të mbulimit me sinjal dhe ndryshimin e parametrave teknikë të impianteve ose zhvendosja e tyre, të paautorizuara nga operatorët radiotelevizivë të licencuar. Ligji ndalon të gjitha subjektet, që ritransmetojnë programe radiotelevizive të huaja me përsëritës, pa pasur licencë për këtë qëllim; të ndërpresin menjëherë këtë ritransmetim. Për identifikimin e sinjaleve radiotelevizive që vijnë nga jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, mbështetur në një plan veprimi të detajeve, të miratuar nga KKRT-ja, për orë të caktuara ndërpritet transmetimi radioteleviziv i subjekteve që operojnë në zonën ku kryhen matjet. Për shkeljen e detyrimeve të këtij ligji janë parashikuar edhe sanksione me gjobë nga 60 000 deri në 1 000 000 lekë. Ligji ka 5 nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2002. Ai i ka shtrirë efektet kohore edhe 5 muaj nga data e hyrjes në fuqi. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.79 të vitit 2002, në faqen 2285.

Information on laws passed by Assembly

Filip Lako

Lawyer

Center for Parliamentary Studies

Law no. 8950, dated 10 October 2002, “For the Civil Registry”.

The present law provides the meaning and components of the civil registry for the Albanian nationals and the stateless persons, as well as the organisation and functioning of the civil registry service in the Republic of Albania. Certain articles provide detailed description of the meaning and the specific components of the nationals’ civil registry. Establishing the types and general particularities of the necessary documents, Chapter III prescribes the definitions of the civil registry fundamental register and the Civil Registry National Register, how these registers are completed, as well as the administration of the documentation. Focussing on the registration of the birth certificates, Chapter IV describes in an analytical way the basic birth documents required for the birth certificates to be completed, and the basic documents needed for the registration of the newly found infants. The form of the marriage certificate, the registration of the marriage certificates, and the administration of the marriage certificate and the necessary documentation make up the subject matter for Chapter V. This same chapter describes the contents of the marriage certificate and its juridical value. Chapter VI addresses problems relating to the death certificate, and its verification, as well as problems concerning the registration of the death certificates. The said law also addresses specifically the civil registry service particularly in

terms of the functions performed by the Civil Registry General Directorate, the registry offices in the regions, and the registry offices in the municipalities and communes. The present law contains 74 articles, and came into force on 28 November 2002. It is published in the Official Gazette no. 71, 2002, p. 1975. The said law voids Law no. 5840, dated 20 February 1979, “For the Registration of the Civil Registry Certificates”.

Law no. 8951, dated 10 October 2002, “For the Nationals’ Identity Number”. The purpose of the present law is to determine the meaning, the manner of the formation and the ambit of the identity number, as one of the specific components of the civil status, which establishes and serves for the identification of the Albanian nationals, stateless persons and foreign nationals residing permanently within the territory of the Republic of Albania. The identity number is unique, and is established by the civil status service. It is made up of ten elements, containing coded information. This identity number is of use to the Civil Status National Register, the identity document, social insurance, the National Election Register, the tax system, the driving license, and the immovable property registration office. The coding of the identity number, as well as the measures taken and the functions performed by the state organs to provide the nationals with an identity number, are established by decision of the Council of Ministers. The present law contains six articles and enters into force twelve months following its publication in the Official Gazette. It is published in the Official Gazette no. 71, 2002, p. 1994. The present Official Gazette came out of press on 13 November 2002. The entry into force of the present law revokes the first paragraph, “r”, the second paragraph, “i”, Articles 2, 3, 6, and 7, and the third paragraph of Article 13 of Law no. 7845, dated 13 July 1994, “For the Social Insurance Number”.

Law no. 8952, dated 10 October 2002, “For the Albanian Nation-

als' Identity Document". The present law determines the Albanian nationals' identity document with a view to equipping all the Albanian nationals, stateless persons and foreign nationals residing permanently within the territory of the Republic of Albania with a unique identity document. It also lays down the criteria for its issuing, and describes the contents of this document. In accordance with the present law, the persons' identity document is the basic, permanent document that serves for the Albanian nationals' identification. It is issued to persons above the age of 16 years for a period of five years, and in the event of persons above 30 years of age, the identity document has no expiry date. Further on, the present law identifies the cases where a national is equipped with a new identity document, and the data to be entered into the identity document. The said law stipulates that the security elements contained in the identity document, complying with the European Community standards, as well as its form, model and manner of distribution, are established by decision of the Council of Ministers. The cases of administrative transgression are also provided for. Following its entry into force, the present law invalidates Law no. 4172, dated 13 September 1966, "For the Equipping of Nationals with Identity Cards", as well as all the provisions contrasting with the said law. The present law contains ten articles and came into force on 28 November 2002. It is published in the Official Gazette no. 71, 2002, p. 1996.

Law no. 8953, dated 17 October 2002, "For the Ratification of 'The Agreement between the Government of the Republic of Albania and the Government of the Romania for the Readmission of Persons'". By virtue of the present Agreement, the Governments of both countries confirm their desire to cooperate so as to ensure better application of the provisions for the movement of persons. They likewise are prompted by the need to fight illegal migration, and mutually facilitate the readmission of persons illegally entering and staying in the territory of each contracting

State Party. Specific articles of the Agreement address in detail how each one Party effectuates the readmission of its own nationals, how nationality is proved or supposed, and how foreigners are readmitted. It also deals with the exclusion from obligation to readmit foreigners. The Agreement also provides for the Parties' obligations concerning the exchange and protection of information. It also prescribes which Party covers the travel expenses for the person made subject to readmission, as well as the expenses for the transfer of the material goods legally accumulated by him. The Agreement was concluded in Bucharest on 7 June 2002, being valid for an indefinite period of time. However, each Party may denounce it through written notification addressed to the other contracting Party. The present law contains two articles, and entered into force on 30 November 2002. It is published in the Official Gazette no. 72, 2002, p. 2003. The present Agreement is attached to the said law.

Law no. 8954, dated 17 October 2002, "For the Ratification of 'The Agreement of Grant between the Government of the Republic of Albania and the Kingdom of Norway for Assistance in Funding the Consultation Services, the Rehabilitation of and the Improvement in the Drinking Water and Sewage Existing Systems in Burrel, Region of Dibra'". The present Agreement lays down the conditions and procedures for the effectuation of the assistance given by the Government of the Kingdom of Norway for the rehabilitation of and improvement in the existing system of drinking water, and the improvement in the sewage systems in the town of Burrel. For this purpose, the Government of the Kingdom of Norway provides Albania with financial assistance to the tune of 28,000,000 KNO (Norwegian crowns), whereas the Government of the Republic of Albania has to make all the rational efforts to facilitate the successful implementation of the project. Hence, it has to make its contribution in kind, as provided for in Annex 1. The grant will exclusively be used for the

funding of the project for the planned period 2002-2004, and the unused funds and the unused interest rates shall at the completion of the project be restituted to the Government of the Kingdom of Norway. Likewise, following the rehabilitation work, the investments shall be transferred to the water management authorities in Burrel, in a functioning manner. It is also foreseen that, following the completion of a sub-project, the Government of the Kingdom of Norway shall be entitled to monitoring and evaluating the work. It will also enjoy the right to ask Albania to submit a final report on the sub-project. The present law contains two articles, and came into force on 30 November 2002. It is published in the Official Gazette no. 72, 2002, p. 2008. The said Agreement is attached to the present law.

Law no. 8955, dated 17 October 2002, “For the Ratification of ‘The Financial Contract between the Government of the Republic of Albania and the Investment European Bank for the Infrastructure Rehabilitation Project in the Durrës Sea Port’”. The present Financial Contract is concluded for the rehabilitation of banks 4 through to 7 in the Durrës Sea Port. Under the said contract, the relevant works on shore will be carried out, the equipment intended to handle cargo shipment will be purchased and installed, and the western breakwater will be reconstructed. The total cost of the project, including the reserve fund and the interest accrued in the course of construction, amounts to 34,000,000 Euro. This project is a component part of a bigger rehabilitation project designed for the Durrës Sea Port, to be started on 30 June 2004. In a very detailed manner, the said contract provides for the disbursement of the present loan, the disbursement procedures, the disbursement currency, and the preliminary terms contained in the disbursement request. The present Contract also addresses the problems concerning the interest to be paid every six months in amounts established well in advance, as well as the problems concerning the payoff of the loan. According to the said Agreement, the first installment shall be

paid within a period of five years and six months from the date of the disbursement of the loan, and the last installment shall not be paid before four years or after twenty years from that date. The security for the payoff of obligations, the information, the visits, the liabilities and expenditures comprise the Object of the Contract. It carries a description of the project contained in Plan A. The present law contains two articles, and entered into force on 30 November 2002. It is published in the Official Gazette no. 72, 2002, p. 2016. The said Contract is attached to the present law.

Law no. 8956, dated 17 October 2002, “For a Change in Law no. 8637, dated 6 July 2000, ‘For the Electricity Police’”. Law no. 8637, dated 6 July 2000, “For the Electricity Police”, provides that the electricity police is under the responsibility of the Ministry of Public Economy and Privatisation. The words “Ministry of Public Economy and Privatisation”, contained in Law no. 8637, dated 6 July 2000, are found in Articles 2, 8, 10 and 15.

Law no. 8956, dated 17 October 2002, sanctions that the words “Ministry of Public Economy and Privatisation” in the law in force “For the Electricity Police” shall be substituted by the words “the ministry responsible for the electricity and energy sector”. The present law contains two articles, and came into force on 2 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 73, 2002, p. 2043.

Law no. 8957, dated 17 October 2002, “For the Small- and Medium-Sized Enterprises”. The present law regulates the measures and policies developed by the State for the classification, the encouragement of the establishment and development of the small- and medium-sized enterprises. Hence, the purpose of the said law is to assist the small- and medium-sized enterprises by way of constructing the institutional, regulatory

and financial framework. The present law breaks the small- and medium-sized enterprises into micro-enterprises, small-sized and medium-sized enterprises, and establishes the measures to be taken to urge their setting-up and development. This is achieved, amongst others, by ensuring different programmes and projects of financial support, information and consultation services, education and vocational training. Under one particular chapter, the present law addresses the problem relating to the subject matter of financial support so as to encourage the activity of the small- and medium-sized enterprises. The Council of Ministers is assigned with assuring, in conjunction with the donors and international financial institutions, the funds for the development and implementation of the projects and programmes, the organisation of training courses and seminars, as well as the provision of information and consultation services, through the publication of different informative material. Likewise, the said law provides for programmes designed for the support to and development of the small- and medium-sized enterprises, and the setting-up of the agency of these enterprises. The present law contains sixteen articles, and entered into force on 2 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 73, 2002, p. 2043.

Law no. 8958, dated 24 October 2002, "For the Ratification of 'The Agreement of Credit between the Government of the Republic of Albania and the OPEC Fund for the Rehabilitation of the Water Supply'". The credit granted aims at improving the basic water supply services, and reducing the operational costs through the rehabilitation of the national water supply system, with the major municipalities of Durrës, Fier, Lezha and Saranda being high on the agenda. The Agreement of Credit concluded between the Republic of Albania and the OPEC Fund, on behalf of the International Development Fund, was signed on 31 July 2002. The credit granted amounts to 2,700,000 American dollars, with an annual inter-

est rate of 1.75 per cent, over the principal amount of the withdrawn and unpaid credit. The Parties' rights and obligations set out in the said Agreement will be valid and binding in compliance with their terms, irrespective of any domestic law providing for to the contrary. None of the Parties shall be entitled, under any situation, to claim that any of the terms contained in the said Agreement is invalid or non-binding for some reason. Upon the request of either Party, the loan-receiver and the Fund will now and then share views through their representatives on those issues referring to the Project and the Loan. The said Agreement, and any other supplementary agreement concluded between the Parties, will be free of tax, liabilities or legal obligations. Three Annexes are attached to the said Agreement: 1. Description of the Project. 2. Allocation of the loan. 3. Schedule of Amortisation. The present law contains two articles, and came into force on 27 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 80, 2002, p. 2293. The said Agreement is attached to the present law.

Law no. 8959, dated 24 October 2002, "For the Ratification of 'The Agreement of Credit between the Government of the Republic of Albania and the Development Bank of the Council of Europe for the Co-funding of the Project for Works in the Community'". The present credit is granted under the general terms of the current regulations applied by the Development Bank of the Council of Europe for credits, as well as the specific terms provided for in the said Agreement and its Annexes. The total amount of the granted credit is equivalent to 3,400,000 American dollars. The present Project will be implemented by the Albanian Development Fund (FZSHS), whereas the current Agreement of Credit and the negotiable Security relating to it, shall comply with the regulations of the Development Bank of the Council of Europe. The programme will focus on the social infrastructures relating to the improvement in the rural areas, health, education, environmental protection, and improvement in the

living conditions in the urban areas. Planned works will affect rural roads, water supply networks (these networks are not under the responsibility of the utilities), rope bridges and small bridges, commune property, protection from floods, public schools and public marketplaces. Works will be aimed to satisfy the needs of the local population, while meeting certain targets, including the creation of new jobs and the improvement in the environment. The present law contains two articles, and came into force on 27 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 80, 2002, p. 2302. The said Agreement, the synthesis of the Project and the authentication of promise, are attached to the present law.

Law no. 8960, dated 24 October 2002, “For the Ratification of the Amended European Social Charter”. The Amended European Social Charter contains 29 articles. Articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 and 29 have been ratified by the present law. The present articles address the right to work, fair working conditions, safe and healthy working conditions, and to fair pay. The above-mentioned articles provide for the right to be organised, and to hold collective negotiations, the right of children and young people to protection, and the right of employed women to protection during pregnancy, and the protection of health, in general. Articles from 19 through to 28 (the ones that are ratified) address the right of migrant workers and their families to protection and assistance, the right to equal employment opportunity and equal treatment on issues of employment and jobs without any sex-related discrimination, the right to information and counselling, social protection for the elderly, the improved working conditions, the protection of the workers’ demands in the event of the employer’s bankruptcy, as well as a series of other rights regarding the dignity at work, and the right to information and counselling about the procedures of collective reduction.

Law no. 8961, dated 24 October 2002, “For Several Additions and Amendments to Law no. 7870, dated 13 April 1994, ‘For Health Insurance in the Republic of Albania’, with the Relevant Changes”. The present law introduces seven additions and five amendments to the law in force. Hence, right from the beginning of the present law addresses the notion “Open pharmaceutical network”, enlarging it into notion including also drug stores. The two additions concerning the voluntary health insurance and the supplementary health insurance have contributed to the accuracy and comprehensiveness of the present law. Following introduction of the said additions, the nationals may voluntarily register with the voluntary insurance schemes, in the event that for a time and for good reasons they may not be under obligation to register. In terms of the supplementary health insurance, the present law specifies that this kind of insurance is an obligatory insurance scheme for those employed, as provided for in Law no. 8097, dated 21 March 1996, “For the Supplementary State Pensions of Persons Performing Constitutional Functions and State Employees”. The changes made in the present law also regulate and address the employers’ obligations to register the employees so that they may benefit from the health insurance, and specify the sanctions for failure to observe a similar obligation. The said changes handle the issue of the drug reimbursement. Hence, according to addition to Article 15 of the law in force, the schedule of drugs to be reimbursed is drawn up by a technical commission called “The Commission on the Drafting and Reviewing of the Schedule of Reimbursable Drugs”. In addition, there other changes and additions that help render the law in force more comprehensive. The present law contains eleven articles, and entered into force on 27 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 80, 2002, p. 2313.

Law no. 8962, dated 24 October 2002, “For a Change in Law no. 8734, dated 1 February 2001, ‘For Guaranteeing the Safety of Elec-

trical Equipment and Installations”. Several articles of Law no. 8734, dated 1 February 2001, “For Guaranteeing the Safety of Electrical Equipment and Installations”, mention occasionally the words the “Ministry of Public Economy and Privatisation”.

Law no. 8962, dated 24 October 2003, substitutes the above-mentioned words with the following: “the ministry responsible for the electricity-energy sector”. The present law contains two articles, and came into force on 27 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 80, 2002, p. 2315.

Law no. 8963, dated 24 October 2002, “For an Addition to Law no. 7928, dated 27 April 1995, ‘For the Value Added Tax’, with the Relevant Changes”. The present law introduces an addition to Law no. 7928, dated 27 April 1995, “For the Value Added Tax”, and more specifically, Article 25/5 is added after Article 25/4. The added article specifies that free-of-charge supplying, as an aid provided under an emergency situation, in compliance with Law no. 8756, dated 26 March 2001, “For the Civil Emergencies”, is exempted from the value added tax. The Council of Ministers is assigned with establishing the regulations concerning the cases where exemption is applied to aids designed for civil emergencies. The present law contains two articles, and came into force on 27 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 80, 2002, p. 2316.

Law no. 8964, dated 31 October 2002, “For the 2001 Factual State Budget”. The present law adopts the 2001 factual State Budget and its financing resources. According to the said law, the 2001 factual State Budget is made up of the State Budget (including revenues and expenditures), the social insurance budget (including revenues and expenditures), and the health insurance budget (including revenues and expenditures). The

present Budget has a total budgetary deficit of 50,566 million lekë. The present law has also provided for the resources financing the said budgetary deficit, such as internal financing, credits from the Bank of Albania, bonds, the revenues from privatisation, the changes in the cash deposits and foreign financing. The present law contains two articles, and entered into force on 23 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2253.

Law no. 8965, dated 7 November 2002, “For the Adherence of the Republic of Albania to ‘The United Nations Convention on Psychotropic Substances’”. The Convention on Psychotropic Substances, adopted in Vienna in 1971, includes the Final Act and the Resolutions, as agreed by the United Nations Conference for the adoption of a Protocol on Psychotropic Substances, and the Schedules annexed to the Convention. The Convention grew out of the public health and social problems resulting from the abuse of certain psychotropic substances, and decides to prevent and combat abuse of such substances and their illicit traffic. It is important to highlight the fact that the said Convention determines very effective measures against abuse of such substances, and requires coordination and universal action by the State Parties to this Convention. The Convention makes a detailed description of the scope of control of substances, the special provisions regarding the control of preparations, their limited use for medical and scientific reasons, the provisions relating to international trade, and the prohibition of and restrictions on export and import. The Convention calls on the State Parties to maintain a system of inspection of manufacturers, exporters, importers, and wholesale and retail distributors of psychotropic substances, and of medical and scientific institutions, which use such substances. The Convention also incorporates three schedules with lists of the international names of such substances, as well as their chemical names. The present law contains two articles, and entered into force on 23 December 2002. It is

published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2254. The Convention, three Resolutions and three Schedules with lists of substances, are attached to the present law.

Law no. 8966, dated 7 November 2002, “For the Membership of the Republic of Albania into the Intergovernmental Agency of Francophonie”. As indicated, the Republic of Albania joins the “Intergovernmental Agency of Francophonie”. The Council of Ministers is assigned with issuing the relevant by-laws so as to ensure the fulfillment of the obligations deriving from the membership of the said Agency. The present law contains three articles, and came into force on 23 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2278.

Law no. 8967, dated 7 November 2002, “For the Ratification of ‘The Agreement on Cinema Co-production between the Government of the Republic of Albania and the Government of the Italian Republic’”. The said Agreement was concluded in Tirana on 10 May 2002, and was signed by the Minister of Culture, Youth and Sports, Agron Tato, on behalf of the Government of the Republic of Albania, and the Italian Ambassador to Albania, Mario Bova, on behalf of the Government of the Italian Republic. Protected under the said Agreement, co-productions will fully access the advantages benefiting the domestic films. This is provided for in the relevant provisions on the cinema industry, which are in force or may be introduced in either of the two countries. Realisation of co-productions between the two countries shall be approved, following mutual counselling, by the National Centre of Cinema, the Ministry of Culture, Youth and Sports, on behalf of Albania, and the General Directorate for Cinema at the Ministry of Cultural Goods and Activities, on behalf of Italy. The films shall be directed by Albanian or Italian directors (or a director from a European Union country), with the participation of technicians or actors of Albanian or

Italian nationality (or of a European Union country), and the contractual terms providing for the sharing of profits, shall be proportional to the relevant financial support contributed by the co-producers. The provisions contained in the said Agreement do not preclude international obligations of the contracting parties, including, in the case of the Italian Republic, obligations deriving from the European Union standards. The Agreement also encompasses an Annex outlining the procedure standards. The present law contains two articles, and came into force on 23 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2279. The said Agreement is attached to the present law.

Law no. 8968, dated 7 November 2002, “For Several Changes in Law no. 8560, dated 22 December 1999, ‘For Tax Procedures in the Republic of Albania’, Amended by Law no. 8710, dated 15 December 2000, and Law no. 8846, dated 11 December 2001”. Article 19 of Law no. 8560, dated 22 December 1999, “For the Tax Procedures in the Republic of Albania”, prescribes the budget of the tax administration. The State Budget allocates funds to the administration of the Tax General Directorate and its branches located in the districts. The law in force on the said Directorate assigns to it one per cent of the annual amount of the collected taxes, 60 per cent of which is used for investments and the rest for the remuneration of the employees. Article 19 of Law no. 8968, dated 7 November 2002, stipulates that for 2002 and 2003, exclusively, the Tax General Directorate is authorised to use two per cent of the annual amount of the taxes collected in the course of the year. Sixty per cent of this amount is used for investments designed for the modernisation of the tax administration, and the rest for the current expenditures for the remuneration of the employees and operative funds. The present law contains two articles, and entered into force on 23 December 2002. It is published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2285.

Law no. 8969, dated 7 November 2002, “For Several Sanctions in the Field of the Radio and Television Broadcast”. The present law provides for certain sanctions ensuring the technical standards for the identification and measurements carried out on the ground, necessary for the Map of the Frequencies for the Radio and Television Broadcast. One of the principal sanctions is that the National Radio and Television Council interrupts the communication and grants new licenses until the Plan of the Frequencies for the Radio and Television Broadcast is in place. Likewise, the present law provides for the interruption of further expansion of the signal coverage, and the change in the technical standards of the appliances or their dislodging, unauthorised by licensed radio and television operators. The said law prohibits all subjects to rebroadcast foreign radio and television programmes by repetition without due license in place for this purpose; in that case, they shall immediately cease their retransmission. For radio and television signals emitted from outside the territory of the Republic of Albania to be identified, on the basis of a detailed action plan, adopted by the National Radio and Television Council, radio and television broadcasting of the subjects operating in the area where measurements are under way, are interrupted for certain hours. The present law provides for sanctions by fine ranging from 60,000 up to 1,000,000 lekë for violation of the obligations set forth by it. The present law contains five articles, and came into force on 23 December 2002. It extended its time effects until five months from the date of its entry into force. It is published in the Official Gazette no. 79, 2002, p. 2285.

Parliamentary Oversight: in control or out of control?*

Theo van den Doel¹

Former Member of the Dutch Parliament

1. GENERAL

In non-democratic countries, in most of the cases, the parliament is used as a tool in the hands of the political elite, who are in power. In these countries the security and defence sector is a closed shop or in other words: a black box. Nobody, including the parliament, knows what exactly is going on. Facts and figures are held secret and to speak in public about it is regarded as a crime. The Army is often used as a tool for repression instead of a tool for protecting the citizens of the country or serving international peace and security. After the collapse of the communist regime this has become history, also in Albania.

In democratic countries in general the security and defence sector does not deserve a special status or treatment of the parliament. The Parliament should control the security and defence sector in the same way as they control the Ministry of Traffic or Finance. In my opinion there is no principle

* From the proceedings of the workshop for the presentation of the handbook “Parliamentary oversight in the security sector” organized by the Centre for Parliamentary Studies and DCAF, on 13 February 2004

¹ Theo van den Doel is a former member of the Dutch Parliament (1994-2003). He was also Member from the OSCE Parliamentary Assemblée and the NATO PA. He is now a Senior Research Fellow for defense and international security matters at the Institute for Internationale Relations Clingendael at the Hague.

reason to make an exception for a lesser control of the security and defence sector. But as a parliamentarian you only can control the government if you have the right and appropriate information. For that purpose, in the Constitution of the Netherlands is laid down that a Minister has to inform the parliament (even the single parliamentarian) on request. It is one of the basic principles in the relationship between the government and the parliament. If the minister does not give the full information which is available, it is regarded as a big political mistake. It depends on the overall position of the involved Minister and the subject of information, if he will keep the 'confidence' of the parliament or not. The handover of adequate and timely information between the government and the parliament is one of the basic rules in a democracy. The parliament must count on it.

In this introduction I like to address three main items which are relevant in the relationship between the Government and the Parliament as well as in the democratic control of the government by the parliament. The items are: (1) providing of information by the government and its transparency; (2) the overall control within the government regarding EU and NATO matters (3) the role of the parliament: should it function as a sheep or as a lion? What I like to do is to give you also some insight in Dutch political system and how its function. I like to share with you my experience as a Parliamentarian and as a member from different parliamentarian committees like the Defence Committee, the Foreign Affairs Committee, the Justice Committee and Internal Affairs Committee.

2. Controlling the Ministries and Agencies

First of all the Ministries and Agencies must be aware of the fact that they are fully accountable for their policy and behaviour. It is very important that the ministries develop not only laws but also policy documents, which are transparent, and gives the full information. It is of course only the involved

Ministry who is responsible and accountable to the parliament. In this respect it is important that there are sufficient check and balances within the defence organisation as well. In the Netherlands, in most of the ministries, we have the so-called Inspector General. This Inspector and his staff are responsible to control if the policy of the involved ministry is executed well. He is directly subordinated to the Ministry. So for example the Inspector General of the Ministry of Healthcare is looking in the hospitals if the Law on Healthcare is executed in the right way. The same does the Inspector General of the Education department. This Inspector and his staff are visiting schools and universities and make a check about the programs and progress of the scholars and students. The Inspector general has a relatively freedom of action and as I mentioned, he is directly subordinated to the Minister. His reports are not be influenced by bureaucrats. In an open and transparent democracy the Inspector General makes an annual public report, which is send to the parliament and can be subject for debate with the Minister. If there are shortcomings in the policy of the government, the Minister should explain how to redress them.

Another important Agency to keep the ministries and the political leadership accountable is the existence and the work of the General Auditor Office. It is important that this Audit Office has sufficient tools to do its job. In our democratic system the Office of the General Audit functions and operates on the same level as the parliament. So in practice, they are not subordinated to anyone. They are fully independent. It is the Audit Office, which makes its annual programme. The Audit Office decides which Ministries and Agencies are subject for auditing. In our system also the parliament can make a proposal to the Audit Office to give priority to certain subjects who are political relevant.

When we compare the capacity for research and fact finding of the parliament with the capacity on personnel of the ministries, there is a big gap. The parliaments have in this respect a minor position. Therefore parlia-

mentarians should not focus on the details and put their energy in micro control but should focus on the main items.

What are the basic documents for controlling the security and defence service? First of all there should be a public policy paper from the government, in which the security and defence policy is described. At the same time this policy paper has to be worked out for the whole security sector. Most of the time the defence organisation makes its own Defence White Paper in which the organisation, structure, military doctrine, main tasks, strengths, etc is laid down. All these policy documents need normally the approval of the Parliament. It is the duty of the government to inform and to update the parliament on a regular base. The most efficient way to do that is in the annual budget policy paper, which is sent every year to the Parliament. The parliament should look very carefully to these budget papers and take the possibility to put questions forward to the government to prepare the debate in the Parliament. When I refer to my own experience, every year more than one hundred questions about the budget paper were put forward on behalf of the Defence Committee to the Ministry of Defence. These questions were most of all not related to financial matters but to different subjects (Personnel, equipment, training) of the defence policy and the armed forces. The same was done with the budget paper of the Minister of Foreign Affairs. Before the annual political debate about the budget paper was held, the parliament invited the Minister and his staff for a session to have the opportunity to put more technical and detail questions forward about the budget paper. When there are more ministers involved, the parliament should invite all involved ministers to the Parliament. This procedure would prevent that a situation in which questions could not be answered because it is the responsibility of another minister.

The next question is if the budget paper should give very detailed information or not? That depends. The parliament itself should think about it if the information level is appropriate or not. When the defence budget paper

stated that the main task of the armed forces is to defend the national territory and for that purpose there is an army, air force and navy, we all understand that this information is correct, but not enough. So more detailed information is a prerequisite for making a correct judgement if the financial means and the different missions are well balanced.

When it comes to transparency it is important that all agencies and branches which are subordinated to the Minister of Defence are presented in the budget paper by giving the facts and figures of the organisation and the mission. So for example: the Military Intelligence Unit, its mission, the quantity of personnel, the budget, all this information should be included in the budget paper. In our system all Governmental Agencies present every year their annual public report. Even the Military Intelligence Service has its annual report.

PROCUREMENT OF DEFENCE EQUIPMENT

In the Netherlands we have a special procedure related to the procurement of defence material. The purchase of equipment for the Armed Forces needs the final approval by the parliament. This is done for several reasons. First of all we learned from the mistakes which were made in the past by the purchase of equipment by the Ministry of Defence. The Defence procurement agency had a too autonomous position. Sometimes not the best and smartful companies were chosen or there was no good control on the investment flow. Another reason is that a substantial part of the defencebudget is paid for new equipment and weaponplatforms. So it is important to choose the best equipment against the lowest price. To give the parliament a real influence on this process the whole procurement procedure is laid down in a policy document. It start with the arguments for the need to buy new equipment and most of the time its ends after a couple of years with a proposal to buy the equipment. Of course more than one company is asked for a proposal. The government and so the taxpayers can benefit from the competi-

tion between companies. As you certainly know, the purchase of defence equipment is not part of the internal market within the European Union. It is not an open market. So most of the countries ask for compensation when they buy their defence equipment outside their own country. This compensation is most of the times related to investments in the national industry.

CONSCRIPTION POLICY

I like to switch to another subject which is important in a democratic society and that is Conscription Policy. The Minister of Defence is responsible that conscripts are well treated as human beings and their rights deserve respect. Harassment of conscripts is not acceptable in a democracy. It is against the rule of law and not only the military leadership of the armed forces have to protect the human rights of the conscripts, but also the government and the parliament have to pay attention to this subject. In most of the democracies in Western Europe there is a special Rapporteur or so-called Ombudsman for the military. This institutional body is very important also for the parliament. It is one of the check and balances which support democracy and the rule of law. I do not know if you have an Ombudsman for the Armed Forces, if not it important to think about it. Normally, at least in the Netherlands, his annual report gives a lot of insight information about the personnel situation of the Armed Forces. The report is an instrument for the Defence Minister and it gives the parliament more practical insight in what is going on within the armed forces.

CONTROLLING THE INTELLIGENCE SERVICE

Even in well developed and old democracies the control of the Intelligence Service is frequently part of a debate. Most of the time the question is who controls these services? In a parliamentary democracy there is a special committee which has the task to control the Intelligence Service. Normally, they do not their work in public. There reports are short and

meaningsless. Apart from that committee a Special independent Commission can be established. This committee has a kind of supervision over the intelligence services and their rights are laid down in the Law on the Intelligence Service. These two committees are a kind of assurance that all what is done by these services is according the law.

3. THE OVERALL CONTROL REGARDING EU AND NATO MATTERS

Another aspect which is important for the government as well as for the parliament is the Co-ordination and the Harmonisation of policies. It is one of the disadvantages of bureaucracies like governments that they do not co-ordinate and harmonise well their different policies. It could lead in an extreme way to opposite policies from the same government. Not only the government but also the parliament should co-ordinate their activities to get the maximum control and effectiveness of their work. This is extremely important in relation to all the work what is done and will be done to fulfil all the requirements of the European Union and NATO. Especially the way to the membership of the European Union is a complex and tough way. All efforts should put together. So co-ordination between the ministries is very important. This process can only be successful when it is done in close cooperation with the parliament. Especially the whole acquis, the European guidelines on various subject, which have to be implemented in Albanian laws. It is the responsibility of the government to develop a kind of roadmap of the whole process and milestones of the road to Brussels. In most of the countries which like to join the EU and or NATO, a special minister and department is assigned for this task. His job is mainly the co-ordination of all the efforts. He/she is the person who knows the way in Brussels and establish the contacts with the different EU-bodies. Especially this year is an important year for the EU and its members.

In a democratic system, the parliament should be kept informed by the

government about developments in international organisations like EU and NATO. In the Netherlands, the parliament has a meeting with the involved ministers before they go to a ministerial meeting of the European Union. Because for most of the subjects, the decisionmaking in the EU is based on a qualified majority. That means that also the countries which does not support the EU proposal, are legally bindend to implement and execute this decision in national policy and laws. Therefore, the opinion of the parliament on beforehand is necessary. A minister has more political backing if he knows either the parliament will support the EU-proposal or not. Within NATO the decisionmakingprocess is still based on consensus. So if a country likes to reject a proposal, or to amend it, it has the possibility and right to do so. For those countries, which are not yet EU or NATO member, but have an observer or associate member status, it is important that the parliament gets a regular updated report about what is going on.

For those countries which are contributing to international peacekeeping operations it is important that the parliament is involved in the decisionmakingprocess. There should be an approval of the parliament in the case when troops were send abroad. In the Netherlands we have a set of criteria which is used both by government and parliament to support the political decisionprocess. Most of the Criteria are also listed up on p 125 of the handbook.

4. THE ROLE OF THE PARLIAMENT: SHEEP OR LION?

The role of the parliament differs from the political system of a country. In a presidential system like in France and Russia, most of the power is in the hand of the president. In a parliamentarian system, in theory the parliament is the highest and most important body of the country. It depends from the parliamentarians themselves if they fullfil this role or not. Most of the time we can observe that the political parties which are in power support without any hesitation the daily policy of the government. The danger of this

behaviour is that the government is convinced that all their proposals will be accepted by the parliament. The result is not a balance of power. Parliamentarians should understand that they represent the population and that they have another responsibility than the government. They are not a continuation of the government. If they do so, the parliament loses its influence and the parliamentarians reduces themselves to voting cattle. At the end, the population does not recognise themselves in the behaviour of the parliament. So it is important that the parliament develops its own role within the possibilities of the law. In the controlling role, which is the primary function of the parliament, the parliament and the different committees should set their own agenda and priorities. Regarding the security and defence sector they can focus on the security analysis, the reorganisation and modernisation of the Armed forces; the future of conscription, the developments within the EU and NATO and the consequences for the Albanian Defence Organisation. The cooperation with other countries and the interoperability of the Albanian forces are also relevant. But also the role of the Armed Forces in disaster relief, which is in particular important for the Albanian people. So it is important that the parliament takes an active stand in stead of a passive one which means that they wait until the government provide them with information.

To get more insight in the armed forces organisation, it is important that the parliamentary committee on defence and security visit on a regular base the different military branches and units. These visits provide the parliamentarians the information which can support their work in controlling the government. They can watch with their own eyes what the living conditions are, what kind of equipment is used and if there are main problems or not. Of course it is important that during the visits there are sufficient possibilities to talk to the ordinary soldier which speaks normally for himself.

To conclude this introduction I like to make some remarks about the instrument of the parliamentary inquiry. This is in my view a tool of last

resort. Only when all other possibilities are used, the parliament can decide to install a parliamentary inquiry committee. This committee of parliamentarians has to work independent and to serve in the first place democracy, not their political party. If this tool is used too often, it can become less sharper and can have less more impact. The inquiry committee shall present one balanced report with the possibility that individual parliamentarian(s) take a position for a minor point of view. Two separate reports is a proof for the incompetence of the inquiry committee.

Security Reform and Resources: Budget Transparency and Accountability

*By Hannes Germann,
Member of Swiss Parliament, Council of States*

Dear Chairman, Ladies and Gentleman

It's a pleasure for me, holding you up the budgeting process of the Swiss Government and the parliamentary oversight as an example. I hope – no, I am confident that our budgeting system is setting a good example. But as you know: Nobody is perfect, and there is no system that could not be improved.

Budgeting has something to do with forecasting. And to the latter Victor Borge once said: “Forecasting is always difficult, especially with regard to the future.”

So we don't wonder that the budgetary process, especially with regard to security, is a also a very different and complicated concern. As you may have read in the “Handbook for Parliamentarians” – an excellent work by the way, congratulations – the budgetary process comprise also the previous planning phase and determining of the programmes. In the security sector we notice an additional difficulty: the problem with the secrecy. But in general, the budgetary processes in the different responsibility areas are the same.

1. FISCAL POLICY RULES

1.1 At the Constitutional Level

⇒ **Expenditure brake**: A rule necessitating a qualified majority for **new expenditures exceeding** 20 million Swiss Francs (non-recurrent = only one time) and 2 millions (recurrent, every year). For the time being this rule is not very “efficient”. When ever such expenditure decisions were made, parliament agreed to release or to loosen it respectively.

⇒ An **obligation to remove** periodically the negative effects of the **fiscal drag** / cold progression / inflationary bracket creep.

⇒ **Maximum tax rates** in the Constitution: any change is due to popular vote. That means Swiss people decide, whether they want to pay higher or lower taxes. In this year, for example, Swiss voters will decide on a 1.8 percentage-point increase of the value-added-tax (VAT). Currently we have a VAT rate of 7.6 percent. This direct-democratic instrument is a very efficient rule. But you may be a little wondering: In the last years Swiss people agreed only to tax increases, for instance people said yes to a VAT-increase for financing the pension system and also to a further VAT-increase in favour of our large railway projects.

⇒ An **obligation** to consider cyclical purposes by making fiscal policy

⇒ **Debt containment rule / debt brake**: A new expenditure rule, first applied to the Budget 2003, the rule aims at the balance of the budget over the business cycle

1.2 At the level of the Federal Council and the Administration

⇒ **Directives** issued by the **federal council**, at the beginning of each year for the **budget** of the following year and three years after, the directives focus on the admissible growth rates of expenditures for each ministry, by and large there are no decisions taken regarding tax rates.

⇒ **No ministry** may inscribe **new expenditures** into the budget, which have not been approved before either by Parliament or by the Federal Council.

This is a very efficient rule against too fast growing expenditures.

2. THE BUDGETING PROCESS

The federal council produces each year a **budget covering the year t+1** and a report on **financial planning covering the years t+2 – t+4**, at the moment we are working with the budget 2004 and the financial plan 2005 till 2007

⇒ Parliament **votes on the budget**, but the report on the medium term outcome of revenues and expenditures, **the financial plan**, is only **discussed** by Parliament, not approved.

⇒ The **decision on the budget** is a **decision on expenditures**, rather than on expenditures and revenues. Revenues result as a product of multiplying existing tax rates with the various tax bases, **Tax rates are hardly** ever changed in the **process of establishing the budget**.

⇒ The focus of the **budget** is on **expenditures by agencies and ministries**, for instance the Department of home affairs, the Department of finance, the Department of security and defence and so on.

⇒ The **medium-term planning** puts the emphasis on expenditures according to tasks (education, defence, social welfare, and so on).

3. COMPARISON OF THE SWISS BUDGETING PROCESS WITH OECD BEST PRACTICES STANDARDS

| OECD best practices | Switzerland |
|---|-------------|
| Budget should be comprehensive | ✓ |
| Budget should be submitted to Parliament not less than 3 months prior to the beginning of the fiscal year | ✓ |
| Budget should contain a detailed commentary on each revenue and expenditure programme | ✓ |

| | |
|--|-----------------------------|
| Comparative information during the past year and updated forecast for the current year should be presented (separate document) | To a large extent fulfilled |
| Expenditures should be presented in gross terms | ✓ |
| Expenditures should be classified by administrative unit (ministry, agency) | ✓ |
| Economic assumptions should be spelled out | ✓ |
| Budget should include a discussion of tax expenditures (preferential treatment for specific activities or specific persons) | No |
| Budget should contain a comprehensive discussion of the government's financial assets and liabilities (Swisscom) | Partially fulfilled |
| A pre-budget report serves to encourage a debate on the budget aggregates and how they interact with the economy. | To a large extent fulfilled |

4. FINANCIAL PLAN

- ⇒ **Financial Plan for the Parliamentary term**
- ⇒ every four years
- ⇒ worked out together with the government program
- ⇒ Starting point: financial consequences of the government programme
- ⇒ Emphasis on expenditures according to tasks
- ⇒ **Yearly revision of the financial plan**
- ⇒ goes together with the Budget Process
- ⇒ since 1998 separate report
- ⇒ shows possible additional expenditures or receipts and possible decreases in expenditures and receipts

5. A FEW SALIENT FEATURES OF THE SWISS BUDGET

5.1 Three main Features

⇒ **Small volume of investment**, approximately 10 per cent of total expenditures, and even most of this investment expenditures are transfers to cantons and municipalities

⇒ **Considerable share of transfer payments**, about two thirds

⇒ **Large amount of tied-in expenditures**, 65 percent are legally bound, and 20 percent are bound by contracts. In sum more than 85 percent of the federal budget is inflexible in the short run. That means that 85 percent of the budget can not or can hardly be affected by the Parliament.

5.2. The Problem of tied-in Expenditures

A major problem by working out the budget is the extremely high share of tied-in expenditures, most as a follow of valid laws or other rules.

| Expenditures | 2002 in billions CHF | As a percentage of total expenditures | Tied in % |
|--|----------------------------|--|-----------|
| • Wages of civil servants | 4,3 | 8,5 | 100 |
| • Interest payments | 3,8 | 7,4 | 100 |
| • Attribution of revenues to cantons and social insurances | 5,8 | 11,4 | 100 |
| • Subsidies to current expenditures | 25,4 | 50,1 | 90 |
| • Loans and participations | 1,3 | 2,5 | 80 |
| • Investment subsidies | 5,0 | 9,8 | 80 |
| • Purchases of armaments | 1,6 | 3,1 | 60 |

| | | | |
|---------------------------------|------|-----|------|
| • Goods and services | 3,0 | 5,8 | 50 |
| • Purchases of investment goods | 0,6 | 1,1 | 0 |
| • Total | 50,7 | 100 | 87,3 |

6. PROCESS AND INSTRUMENTS BY MONITORING AND EVALUATING THE (MILITARY AND DEFENCE) BUDGET

I will try to give you a short overall view. The classical supervisory body of the Swiss Parliament are the Control Commissions and the finance commissions of both chambers. In the National Council (total 200) it consists of 25 members, and in the Council of States (total 46) of 13 Members. For financial concerns, and that's what we are talking about now, the Finance Commissions are the major supervisory bodies.

But what are the Finance Commissions doing?

- They are dealing with the Federal Budget;
- They discuss the financial planning and the budget as well as possible supplement credits;
- They are in charge of the entire supervision over the financial household;
- In the case of a new or revised law or decree, that is under construction and implies a considerable financial impact, the Finance Commissions work out a so-called co-report. That means an additional report on the new or revised law. It purposes to give additional findings to the report and the propositions of the leading Legislative Commission, for instance the Security Policy Commission;
- To exercise the budget sovereignty economically and effectively, the Finance Commissions are – in analogy of the Control Commissions - working with specialized sub-commissions.

A very efficient instrument in the process of the financial supervision is the Swiss Federal Audit Office, an independent finance control body of the Federal Council (executive) and the Parliament (legislative).

⇒ The **Swiss Federal Audit Office** financial supervisory body of the Confederation. The Federal Audit Office is **independent** and **bound only by the Constitution and the Law**.

⇒ The Swiss Federal Audit Office has **two main tasks**:

1. Supports Parliament in the exercise of its **constitutional financial competence** and in the **discharge of its supervision** of the Federal Administration and the Federal Court;

2. Supports the Federal Council in the discharge of its duty of supervising the Federal Administration.

The Swiss Federal Audit Office has a **fully insight in all military expenditures** of the Federal Government. Its reports are addressed to the Joint Committee on Finance. This small committee is built by 6 parliamentarians, which are at the same time members of one of the two Finance Commissions, either from the National Council or from the Council of States.

The **Joint Committee on Finance** performs an accompanying supervision of financial management throughout the entire year. This kind of supervision allows the Joint Committee on Finance to step in an ongoing process and alter the course of the executive or administration before it's too late. Thereby the Joint Committee on Finance is safeguarding the taxpayers' interests and money through this fine-tuning exercise.

As I mentioned: The Joint Committee on Finance relies on the work of the Swiss Federal Audit Office in implementing its mission, inasmuch as the latter is obliged to report to the Joint Committee just as it does to the government. The Joint Committee on Finance and the Swiss Federal Audit Office work in extremely close cooperation and, in point of fact, the Federal Audit Office transmits to the Joint Committee all of the auditing and monitoring reports, as well as all of the correspondence it carries on with the adminis-

tration. So the small Joint Committee on Finance (6 members) gets more detailed information (also confidential ones) than the larger Finance Commissions (25 + 13 members).

First and foremost, the Joint Committee on Finance remains a high supervision body whose objective is to make sure that – in a popular way of expressing - money is not thrown out the window. Or we can insure that the scarce means are used with responsibility.

Should a highly urgent situation arise and Parliament be unable to convene in time, the Federal Council presents its credit requests directly to the Joint Committee on Finance with no delay incurred. In such cases, once it has confirmed that the situation is indeed one of utmost urgency, the Joint Committee is called upon to decide, for and in the name of Parliament, on the granting of additional budgetary credits. These budgetary powers have at times come under criticism, particularly when the credits involved represented, proportionally, very large sums.

7. CONCLUSION

Finally, it can't be emphasized strongly enough how important the finance commissions and the other supervisory bodies are. But don't forget: At the end it is the Parliament that decides in almost every case. Or, thanks to our direct democracy, the Swiss people.

A crucial element in democracy is confidence, the confidence of people into Government and Parliament. The major precondition for reaching confidence is transparency. As Parliamentarian you must have detailed budget information. Without information you are not able to ask the important questions. Unless you have the necessary informations, you are not able to undertake accountability. Hence, the conclusion about transparency and accountability in security budgeting process lies on the hand. The two concepts are the key to any effective parliamentary control and to the entire budget cycle.

Personat që janë të interesuar të
abonohen në këtë Revistë, janë të lutur
të kontaktojnë në adresën:

Rruga “Sami Frashëri”, Nr.3/15

Pallatet e Aviacionit

☎: 04 240214

cps@albaniaonline.net

www.ascdp.org

Botuesit e kësaj Reviste mirëpresin dhe e
vlerësojnë si ndihmë çdo vërejtje apo sugjerim
për përmirësimin e cilësisë së Revistës. Vërejtjet
dhe sugjerimet tuaja mund t'i dërgoni në adresën
e sipërpërmendur.

Ju faleminderit!

*Those who are interested to register are
pleased to contact at:*

Rruga “Sami Frashëri”, Nr.3/15

Pallatet e Aviacionit

☎: 04 240214

e-mail: cps@albaniaonline.net

www.ascdp.org

The editors welcome any suggestion or comment
to improve the quality of the Review. You can send
your comments and suggestions to the above
mentioned address.

Thank You!

Kopertina: R&T Advertising

Art grafik: Elvira Çiraku

Shtypur në shtypshkronjën “ALB Paper”

Drejtor i Revistës: Sokol BERBERI

Kryeredaktore: Elira ZAKA

Bordi editorial: Filip LAKO
Perikli ZAHARIA
Leon SHESTANI
Sokol SADUSHI
Sokol BERBERI

Përkthyes: Engjëllushe SHQARRI

Redaktor: Pandeli KOÇI

©Copyright 2001: Qendra e Studimeve Parlamentare

**Kjo revistë botohet me mbështetjen financiare të
Institutit Republikan Amerikan (IRI)**