

# PËRMBAJTJA E REVISTËS:

Numri XXVII, viti 2005

Faqe

## *Reforma ligjore dhe Integrimi European:*

Politika e përbashkët bujqësore Europiane - një politikë gjithnjë në zhvillim Florian XHAFI	4
E drejta për privatësi dhe telekamerat në vendet publike - Shqipëria dhe Europa nën mbikëqyrje Elvis ÇIBUKU	15
Kombësia si element përbërës i gjendjes civile Manjola XHAXHO	35
Një vështrim mbi Analizën e Ndikimit të Rregullave në vendet e OECD-së Scott H. JACOBS	75

## *E Drejta Kushtetuese:*

Funksioni legjislativ Sokol BERBERI	47
Opinion i pavaruar për projektvendimin “Për lënien e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale” Krenar K. LOLOÇI	69

## *Nga punimet e Kuvendit:*

Nga punimet e Kuvendit për periudhën 20 nëntor - 31dhjetor 2005 Alma KONDAKÇIU	90
--	----

## TABLE OF CONTENTS:

---

27<sup>th</sup> issue, year 2005

	Page
<hr/>	
<i>Legal reform and European Integration:</i>	
Common European Agricultural Policy - a policy always in development Florian XHAFA	4
The right for privacy and the cameras in public places - Albania and Europe under supervision Elvis ÇIBUKU	15
Nationality as component of the civil status Manjola XHAXHO	35
An overview of Regulatory Impact Analysis in OECD countries Scott H. JACOBS	75
<hr/>	
<i>Constitutional Law:</i>	
Legislative function Sokol BERBERI	47
Independant opinion on the draft decision “For the release of the imunity by the deputies and the condition for the authorisation of the criminal proceedings” Krenar K. LOLOÇI	69
<hr/>	
<i>From the proceedings of the Assembly:</i>	
From the proceedings of the Assembly during the period 20 November - 31December 2005 Alma KONDAKÇIU	90
<hr/>	

*Rubrikat në vijim synojnë prezantimin e politikave ligjore dhe trajtimeve teorike për organizimin 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 studiuesve të ndryshëm, në mënyrë të paanshme dhe objektive, duke nxitur një debat profesional.*

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

## Politika e Përbashkët Bujqësore Europiane - një politikë gjithnjë në zhvillim

*Florian XHAFI*  
*Ministria e Integrimit European*  
*Drejtoria e Përqasjes së*  
*Legjislacionit*

NGA RRJEDH POLITIKA E PËRBASHKËT BUJQËSORE (PPB – JA) (CAP)?

Bashkimi European ka një karakter kryesisht rural. Karakteri i zonave të tij rurale është i shumëllojshëm me një mjedis natyror që merr formë në varësi të veprimtarisë njerëzore. Veprimtaritë kryesore rurale kanë qenë gjatë gjithë kohës bujqësia, pyjet dhe industrinë përpunuese që lidhen me to.

Bujqësia dhe pyjtaria, që zenë pjesën më të madhe të tokave, luajnë një rol kyç në përcaktimin e mbarëvajtjes së ekonomisë rurale, si dhe të konstruktit të tokës. Edhe me një volum të zvogëluar në veprimtaritë ekonomike në zonat rurale, bujqësia vazhdon të ketë një kontribut të vlefshëm në zhvillimin social-ekonomik të zonave rurale, si dhe në ndërgjegjësimin e potencialit të rritjes. PPB-ja është zhvilluar duke pasur parasysh elementet e mësipërme dhe gjatë gjithë kohës ky zhvillim ka reflektuar vemendjen e BE-së për zonat rurale dhe shoqërinë e tyre.

Ideja e PPB-së lindi në vitet 1950 në Europën Perëndimore, shoqëritë e së cilës ishin dëmtuar nga vitet e luftës, ku bujqësia ishte rrënuar dhe ushqimi nuk ishte i garantuar. PPB-ja është një sistem kompleks dhe për ta ngritur atë është dashur një periudhë e gjatë, periudhë gjatë së cilës PPB-ja ka

qenë subjekt i disa reformave.

Një seri reformash kanë krijuar një portret të qartë të së ardhmës së PPB, duke ia bërë vlerat më të dukshme.

Kater kanë qenë momentet kyçe në vazhdimësinë e PPB-së:

1. PPB-ja i ka fillimet në fillimin e viteve '60 dhe u bazua në Traktatin e Romës (1962) (nenet 19, 38, 39, 40-47, 58) që përcaktoi si objektiva të PPB-së:

- rritjen e prodhueshmërisë bujqësore nëpërmjet promovimit të progresit teknologjik, sigurimit të zhvillimit racional të prodhimit bujqësor dhe përdorimit më të mirë të faktorëve të prodhimit, në veçanti të punës;

- sigurimin e standardeve të arsyeshme të jetesës për bashkësinë bujqësore, duke rritur veçanërisht të ardhurat individuale të personave që merren me bujqësi;

- stabilizimin e tregjeve;

- sigurimin e përhershëm të prodhimeve;

- garantimin e prodhimeve që arrijnë të konsumatori me çmime të arsyeshme.

PPB është mbështetur në tri parime kryesore:

- një treg i vetëm, (tregu unik),

- parapëlqimet e bashkësisë,

- financim i përbashkët.

Në formulimin dhe evoluimin e PPB-së kanë ndikuar dhe faktorë të tjerë, si konsumatori dhe eksportuesit e mëdhenj (USA, Argjentina etj.), të cilët kanë qenë vazhdimisht të interesuar në drejtim të PPB-së që prej vitit 1962. Në takimet e GATT (General Agreement on Trade and Tarifs) këto eksportues kanë ushtruar një tryzni të vazhdueshme, duke kërkuar uljen e tarifave doganore.

Megjithatë, pavarësisht nga këto trysni, motoja e PPB-së në këtë periudhë ka qenë: prodhoni sa më shumë të mundeni pasi tregu ka nevojë. Kjo moto shpjegohet me kërkesën e lartë që kishte tregu european, kërkesë e cila solli dhe suksesin e kësaj strategjie.

### **Reforma e vitit 1992:**

Gjatë reformës së vitit 1992 pati një kalim domethënës nga mbështetja në treg (pagesat kompensuese), te pagesat e drejtpërdrejta të fermerëve, dhe u paraqitën disa masa mjedisore. Kjo lëvizje kishte një lidhje të drejtpërdrejtë me takimin e GATT 1994, Raundi i Uruguait, ku, nën presionin e eksportuesve të mëdhenj “u kuptua” se duhej ulur masa e ndihmës ose subvencionet për eksporte. Një arsye më tepër për të ndërmarrë këtë reformë ishte dhe superprodhimi i vendeve anëtare (1978, Mbretëria e Bashkuar u fut në komunitet, 1984, Spanja, Greqia dhe Portugalia u futën në komunitet), superprodhim i cili solli dhe lindjen e stoqeve. Këto stoqe menaxhoheshin nga Komisioni European, i cili i vinte në dispozicion të sistemit shëndetësor, ushtrisë, shkollave, etj. Deri në reformën e 1992, Bashkimi European, për t’u mbrojtur nga eksportet e vendeve të treta zbatonte një politikë fleksibël në vendosjen e tarifave doganore p.sh. Republika Federative e Jugosllavisë kishte një prodhim të ndjeshëm të mishit të viçave të qumështit (baby beef) dhe eksportonte sasi të konsiderueshme në Itali, e cila, nga ana e saj, ngrinte nivelin e tarifës doganore për eksportet e këtij produkti nga Jugosllavia, për t’i ulur sërish ato në periudha, kur kërkesat e tregut për këtë produkt nuk plotësoheshin nga prodhimi vendas. Kjo praktikë disi abuzive u zhduk me zbatimin e reformës së 1992.

Në nëntor 1997, Këshilli i Ministrave të Bujqësisë përcaktoi modelin european të bujqësisë me një rol shumëfunksional, që përfshin: ruajtjen e natyrës, fermat organike, ndihmesën në vitalitetin e jetës rurale, plotësimin e kërkesave të konsumatorit mbi cilësinë dhe sigurinë e ushqimit, mbrojtjen e mjedisit dhe mirëqenies së kafshëve. Ky model u miratua nga Këshilli

European në dhjetor 1997, i cili përfshiu në PPB elementin konkurueshmëri (cilësi dhe standarde prodhimi). Nga këndvështrimi ligjor, PPB-ja nuk ka patur lidhje me elementet e reja, që u përfshinë nga reforma Mc Sharry, pasi këto elemente nuk kishin të bënin shumë me objektivat e vendosura në 1960.

### **Axhenda 2000**

Në vitin 1999 u përcaktua zhvillimi i një raundi tjetër negociatash në Organizatën Botërore të Tregtisë, ku do të diskutohej për mbështetjen financiare që BE-ja jepte në kuadër të PPB-së.

Kjo trysni e eksportuesve të mëdhenj, shumica e madhe financiare e nevojshme për mbështetjen e sektorit bujqësor në Bashkimin European, si dhe superprodhimi i produkteve bujqësore nga vendet anëtare, çuan në marrëveshjen e re mbi PPB-në, e cila u quajt Axhenda 2000.

Marrëveshja mbi Axhendën 2000, që u finalizua nga Këshilli European në mars 1999, bazohej në modelin european të bujqësisë dhe shënoi një zhvendosje të mëtejshme nga mbështetja financiare e tregut te pagesat e drejtpërdrejta. Gjithashtu, vuri më tepër theksin mbi sigurinë e ushqimit dhe mjedisin. Për më tepër, buxheti për bujqësinë u caktua për vitet 2000-2006. Në vitin 2002 Këshilli European vendosi mbi limitet që do të zbatoheshin në shpenzimet bujqësore për BE-në (15+10 vendet që do pranoheshin në periudhën 2007-2013).

Në vitin 2002 filloi Rishikimi Afatmesëm i Axhenda 2000, që përfundoi në qershor 2003 me një reformë rrënjësore që siguroi ndarjen e pagesave të drejtpërdrejta nga prodhimi në rastet e mbarështimit të bagëtive, prodhimin të qumështit dhe kulturave bujqësore, me opsionin për ndarje të pjesshme për shtetet anëtare që nuk preferonin ndarje të plotë. Pagesat e drejtpërdrejta (të ndara ose jo) kushtëzoheshin nga plotësimi nga ana e fermerëve të një sërë masash mbi sigurinë e ushqimit, mjedisit dhe mirëqenies së kafshëve.

Axhenda 2000 e ndau PPB-në në 2 pilare, si dhe përfshiu një element të ri, i cili u quajt “Zarfi Kombëtar” (National Envelope), sipas të cilit fonde të

destinuara për mbështetjen e sektorit bujqësor, do të mblidheshin nga Komisioni European dhe do t'u jepeshin shteteve anëtare, në bazë të aplikimeve të tyre për këto fonde.

Si pasojë e trysnisë së ushtruar dhe për të reduktuar shpenzimet, kjo reformë vendosi të reduktojë pagesat e drejtpërdrejta me 3-4 % në vit. Vlera e pagesave të drejtpërdrejta në këtë kohë zinte 30-40 % të çmimit të shitjes, kjo e akorduar në formën e një subvencioni.

Reforma e Axhendës 2000 e vendosi zhvillimin rural si shtyllë të dytë të PPB-së, me objektiv përmirësimin e ekonomisë dhe situatës sociale të të gjithë zonave rurale. Të gjitha masat strukturore kombinohen tashmë në një kuadër të vetëm programimi. Programet e zhvillimit rural përfshijnë investime në sipërmarrjet fermere, nxitjen e fermerëve të rinj, trajnimet, pensionet e parakohshme, kompensimet në zona të pafavorshme dhe zona me ndjeshmëri mjedisore, masa të tjera mbi mjedisin bujqësor, pyllëzimin, mbështetje për të plotësuar standardet (mjedisore, shëndetit të konsumatorit, kafshëve dhe bimëve dhe sigurisë në punë) dhe masat për të promovuar cilësinë e ushqimit.

### **Mbështetja në të ardhura dhe në treg (shtylla 1)**

Masat mbështetëse të të ardhurave dhe të tregut janë ato masa që kryesisht lidhen me veprimtarinë e fermerëve. Ato mbulojnë pagesa të drejtpërdrejta për fermerët dhe subvencione të vazhdueshme që lidhen me tregun në kuadrin e tregut të përbashkët, siç janë blerja e produkteve në treg për magazinat publike, skema për trajtimin (eliminimin) e mbiprodhimit dhe subvencione për eksportet. Deri në këtë moment, mbështetja në të ardhura dhe, në një masë më të vogël, mbështetja në treg kanë qenë fushat me kryesore të shpenzimeve të PPB-së. Megjithatë, kjo është duke ndryshuar vazhdimisht, me zhvillimin e PPB-së. Finanimet për masat e Shtyllës 1 vijnë nga EAGGF-ja, komponenti garantues i këtij fondi.



## Zhvillimi Rural (shtylla 2)

Masat për zhvillimin (gjithnjë e më të rëndësishëm) rural synojnë në nxitjen e shërbimeve mjedisore, duke ofruar ndihmë për zonat fermere në vështirësi dhe në nxitjen e cilësisë ushqimore, standardeve me të larta dhe shëndetit të kafshëve.

### FINANCIMI

Fondi European i Drejtimit dhe Garantimit Bujqësor (EAGGF ose FEOGA) mbulon shpenzimet e Bashkimit European në bujqësi. Reforma e “Axxhenda 2000” në PPB solli një qartësim të mëtejshëm në financimet për PPB-në, si dhe përcaktoi me shume fonde në mbështetje të masave për zhvillimin rural. Shpenzimet bujqësore ndahen në dy fusha kryesore, të ashtuquajtura shtylla (pilarë).

Financimi i PPB-së vjen nga Fondi European i Drejtimit dhe Garantimit Bujqësor (EAGGF) që është një pjese integrale e buxhetit të BE-së. Komponenti drejtues i këtij fondi siguron financim të pjesshëm për masat mbi përmirësimin strukturor, dhe komponenti i garantimit siguron financim 100 për qind në mbështetje të tregut dhe pagesat e drejtpërdrejta, si edhe financim të pjesshëm për disa masa të caktuara për zhvillimin rural, p.sh. përmirësimin e mjedisit bujqësor.

Në çastin e krijimit, PPB-ja u bazua kryesisht në çmimet që ishin më të larta se çmimet e tregut botëror, që të sigurohej furnizim konstant me ushqime në kohë krizash. Gjatë viteve që pasuan, kjo metodë, së bashku me zhvillimet teknologjike, çuan në superprodhimin e shumë produkteve. Kostoja e këtyre superprodhimeve, mjedisi i jashtëm tregtar, shqetësimet mbi sigurinë e ushqimeve, mirëqenien e kafshëve, dhe ndërjegjësimi në rritje mbi çështjet mjedisore, çoi në reformat që pasuan.

### E ardhmja

Si pasojë e zhvillimeve globale të sipërcituara (trysnia e ushtruar ndaj

Bashkimit European në kuadrin e OBT-së, superprodhimi etj), dhe si pasojë e masës së madhe financiare që shpenzohet për të mbështetur bujqësinë në një kohë kur ka superprodhim, Bashkimi European vendosi aplikimin e një reforme të re në PPB, e cila u quajt Reforma 2003.

Reforma 2003 solli një ndryshim rrënjësor në mbështetjen financiare të Komunitetit për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural, duke përfshirë elementin SAPS (Single Area Payment System). Sistemi i pagesës së zonës së vetme, do të thotë mbledhje e të gjitha të ardhurave të parashikuara, për të mbështetur PPB-në dhe shpërndarjen e tyre mbështetur në aplikimet e shteteve anëtare, duke marrë si referencë zonën e shfrytëzuar për bujqësi (rreth 15 Euro për HA).

PPB-ja e re do të drejtohet për nga konsumatori dhe taksapaguesit, ndërkohë që do t'u japë fermerëve europeanë lirinë e të prodhuarit atë çfarë tregu kërkon. Në të ardhmen masa më e madhe e mbështetjes financiare do të jepet pavarësisht nga volumi i prodhimit. Për të mënjeluar braktisjen e prodhimit, shtetet anëtare mund të zgjedhin një lidhje ndërmjet mbështetjes financiare dhe prodhimit, kjo e përcaktuar qartë dhe në masa të kufizuara.

Elemente të ndryshme të kësaj reforme hynë në fuqi në vitet 2004-2005. Pagesa e zonës së vetme (pagesë që i jepet një fermeri në varësi të tokës që ai disponon, pavarësisht nga pronësia ose jo mbi të) hyri në fuqi në vitin 2005, ndërsa në vitin 2007, për shtetet anëtare, të cilave u nevojitet një periudhë tranzitore për të zbatuar këtë sistem.

Elementet kyç të Reformës 2003:

- Një pagesë e vetme për fermerin komunitar pavarësisht nga prodhimi
- Kjo pagesë do të jetë e lidhur ngushtë me komponentin mjedisor, me shëndetin e kafshëve dhe të bimëve, si dhe me mbajtjen e fermës në kushte të mira mjedisore.
- Një politikë e zhvillimit rural e mbështetur financiarisht me fonde europiane.

- Një reduktim i pagesave të drejtpërdrejta për fermat më të mëdha, me qëllim që të financohet politika e re e zhvillimit rural.
- Një mekanizëm për të siguruar disiplinën financiare në mënyrë që buxheti i përcaktuar për fermerët deri në 2013 të mos tejkalohet.
- Rishikim i politikave tregtare të PPB-së (për produkte të caktuara do të vazhdojë mbështetja financiare për prodhim, siç janë p.sh.: qumështi, sheqerërat, drithërat etj).

### Zbatimi i reformës

Përsa i përket zbatimit të Reformës, Komisioni European vendosi ta bëjë këtë nëpërmjet tri rregulloreve të tij.

**Rregullorja nr. 1.** Mbulon dispozitat lidhur me mbajtjen e fermës në kushte të mira mjedisore, kontrolli dhe modulimi. Këto dispozita janë një nga elementet e reja kyçe në reformën e PPB-së, të cilat e bëjnë Pagesën e Vetme të Fermës të varur nga respektimi i shëndetit publik, shëndetit të kafshëve, kushteve mjedisore, normave europiane dhe praktikave të mira bujqësore nga ana e fermerit.

**Rregullorja Nr.2** simbolizon elementin kyç në reformë të futjes së Pagesës së Vetme të Fermave, në çastin kur pagesa nuk do të jetë më e lidhur me prodhimin (decoupling), duke u lejuar fermerëve të sigurojnë të ardhura dhe të drejtojnë prodhimin sipas nevojës së tregjeve dhe kërkesës së konsumatorëve. Gjithsesi, pagesat do të bëhen vetëm atëherë kur elementet e Rregullores Nr. 1 do të jenë respektuar. Në të njëjtën kohë kjo mënyrë pagese nuk ndërhyt në rregullat e tregut të vendosura nga Organizata Botërore e Tregtisë (Nga kategoria Amber Box kur ka thyerje të rregullave të OBT-së), drejt kategorisë (Green Box- ku nuk ka thyerje të rregullave tregtare të vendosura në kuadër të OBT-së).

**Rregullorja Nr.3** mbulon ato fusha të mbështetjes, të cilat në të ardhmen do të vazhdojnë të jenë sensitive në aspektin e prodhimit. Mundësi të tilla janë parashikuar për produkte si gjedhet e dhentë.

Reforma 2003, futi në PPB edhe elementin “Decoupling” i cili do të kuptonte zbatimin nga një fermër komunitar për përfitimin e mbështetjes financiare në kuadër të PPB-së duke plotësuar në këtë aplikim elementet e tokës së tij dhe pavarësisht nëse ai e mbjell ose jo tokën e tij me një kulturë (produkt) të caktuar, ai do të përfitojë pagesa të drejtpërdrejta në rast se ai respekton normat e mbajtjes së tokës në kushte të mira mjedisore.

### **Pagesat e drejtpërdrejta**

Çdo shtet anëtar ka të paktën 1 Agjenci Pagesash, e cila merr aplikimet e fermerëve, i shqyrton aplikimet dhe, nëse ato i plotësojnë kushtet bëjnë pagesat përkatëse.

Të gjitha këto veprime administrative i dërgohen Komisionit Europian për një shqyrtim të mëtejshëm dhe në mënyrë që të zhduken abuzimet e mundshme, Gjykata e Llogarive shqyrton situatën në çdo shtet anëtar.

EAGGF është fondi më i madh i mbështetjes së sektorit bujqësor në Bashkimin Europian. Ky fond mbulon dhe pagesat e drejtpërdrejta të bëra nga:

### **Agjencitë e Pagesave të Shteteve Anëtare**

(të cilat funksionojnë sipas rregullave të përcaktuar në Rregulloren

Nr.1663 EC të vitit 1995)

EAGGF

(Fondi Europian i Drejtimit dhe Garantimit Bujqësor)

- **Pagesa e drejtpërdrejtë** (Mbështetje për prodhim, mbështetje për cilësi)
- **Ndërhyrjet në treg** (blerje në treg për të kontrolluar çmimet)
- **Rimbursimet** (mbështetje për eksportet)

Decoupling = (nuk ka interes për prodhimin nga Komuniteti)

PPB-ja në ditët e sotme përfshin shumë më tepër se sa ndihma financiare për fermerët për të nxitur prodhimin e ushqimit. PPB-ja synon, gjithashtu, që nëpërmjet masave për zhvillimin rural, të ndihmojë fermerët të përshtasin bizneset dhe metodat e menaxhimit të tokës sipas kërkesave të shoqërisë. Përveç fermerëve, bujqësia dhe politika e zhvillimit rural gjithnjë e më tepër përfshin individë dhe grupe të tjera që janë aktive në zonat rurale.

Në vitet e fundit, objektivat mjedisorë, ruajtja e konstruktit të tokës, vlefshmëria e ekonomive rurale dhe trashëgimisë së tyre kulturore, cilësia e ushqimeve, shëndeti i kafshëve dhe standardet e mirëqenies janë bërë çështje parësore. Globalizimi i tregtisë botërore, vëmendja mbi koston e ndihmës ndaj fermerëve dhe nevojës për të anëtarësuar shtete të reja nënkupton që BE-ja nuk mund të vazhdojë të ndihmojë financiarisht prodhimin siç ka bërë më parë. Të gjithë këta faktorë kanë çuar në zhvendosjen e vëmendjes te PPB-ja .

### **Siguria e ushqimit**

Theksimi i sigurisë së ushqimit reflektohet në krijimin e postit të Komisionit për Shëndetin dhe Mbrojtjen e Konsumatorit, si dhe në publikimin e raportit mbi sigurinë e ushqimit në janar 2000. Siç u propozua në raport, u krijua një Autoritet European i Sigurisë së Ushqimit dhe po ndiqet një program gjithëpërfshirës reformash legjislative që mbulojnë të gjitha elementet e sigurisë së ushqimit, duke përfshirë rregullat e shëndetit veterinar dhe të bimëve, higjienën e ushqimit dhe të ushqyerit, i dhe mirëqenien e kafshëve.

### **PPB -ja dhe vendet kandidate**

Vendet kandidate gjatë procesit të asociimit kanë negociuar dhe Kreun e Bujqësisë, i cili është një nga 31 kriterët e negociuar (e ngjashme me Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit).

Për të kuptuar pozicionin dhe për të analizuar reagimet e Bashkimit European gjatë këtyre negociatave, pikësëpari duhen kuptuar struktura administrative e Komisionit dhe procedurat e negociatave:

Bujqësinë dhe peshkimin në Komisionin European e mbulojnë 3 drejtori të përgjithshme (DG):

- **DG Agriculture** {mbulon kryesisht legjislacionin europian në fushën e bujqësisë (acquis communarie)}.
- **DG Sanco** {lidhur me fushën e bujqësisë dhe ushqimit, kjo drejtori mbulon veterinarinë dhe shërbimet fitosanitare}.
- **DG Fishery** {mbulon sektorin e peshkimit}.

### **Procedurat e negociatave**

**1. Procesi i shqyrtimit** (palët diskutojnë në mënyrë teknike për nivelin e përputhjes së legjislacionit me acquis).

**2. Përgatitja e pazicionit negociues** (pala aplikuese parashtron një propozim zyrtar).

**3. Dërgimi i pozicionit negociues Këshillit European** (komisioni i dërgon për shqyrtim Këshillit European pozicionin negociues të shtetit aplikant).

**4. Këshilli i rikthen Komisionit pozicionin negociues të shtetit aplikant duke parashtruar dhe vullnetet e shteteve anëtare lidhur me këtë pozicion.**

Gjatë negociatave me dhjetë shtetet e reja anëtare, një nga problemet më të rëndësishme të trajtuara me Bashkësinë European dhe shtetet anëtare ka qenë masa e pagesave të drejtpërdrejta, të akorduara për 10 shtetet e reja anëtare.

Kështu që vendet e reja anëtare kanë rënë dakord me Komisionin European se ato do të përfitojnë për vitin e parë të anëtarësimit rreth 25 për qind të ndihmës financiare në kuadër të PPB-së, duke u ngritur gradualisht në 100 për qind në vitin 2030. Nga Pala Komunitare ky veprim është arsyetuar me argumentimin se Fondet Komunitare për PPB-në janë në proces ristrukturimi. Shuma financiare e nevojshme për të mbuluar këtë ndihmë për vendet e reja anëtare është shumë më e madhe se për 15 vendet anëtare ekzistuese, si dhe vendet e reja anëtare nuk do të njohin ulje të çmimeve të produkteve bujqësore, por vetëm ngritje të tyre.

# E drejta për privatësi dhe telekamerat në vendet publike - Shqipëria dhe Europa nën mbikëqyrje

*Elvis Çibuku*

## 1. HYRJE

Pajisjet e videombikëqyrjes kanë gjetur një përhapje të madhe në shkolla, spitale, banesa private, stadione, mjetet e transportit urban, stacionet hekurudhore, aeroporte dhe mjedise të tjera publike. Vendosja e këtyre sistemeve ka për qëllim parandalimin e akteve të vandalizmit dhe krimit të rrugës, menaxhimin dhe parandalimin e shkeljeve në qarkullimin rrugor dhe qëllime të tjera, të ndryshme nga ato të sigurisë, si funksionimi i sistemeve të mbrojtjes nga zjarri.

Para disa javësh, në Kuvend u paraqit për shqyrtim projektligji për përdorimin e kamerave në vende publike dhe private. Ky projektligj, i cili përcaktonte kushtet dhe procedurat për përdorimin e mjeteve të videombikëqyrjes së hapur në funksion të sigurisë publike dhe private, u kthye në Këshillin e Ministrave për plotësimin e të drejtave të individëve dhe parimeve bazë për ushtrimin e videombikëqyrjes.

Ky artikull synon, nga njëra anë, të ofrojë një paraqitje të përgjithshme të kuadrit ligjor shqiptar dhe atij european për mbrojtjen e të dhënave vetjake të individëve, të mbledhura me anën e videombikëqyrjes, duke nxjerrë në pah, nga ana tjetër, nevojën e forcimit të legjislationit ekzistues në këtë fushë, nëpërmjet ngritjes së autoritetit përgjegjës për të dhënat vetjake, nevojë e

cila për momentin është më imediate sesa miratimi i legjislacionit të veçantë për ushtrimin e videombikëqyrjes.

## 2. RREGULLIMI I MBIKËQYRJES ME TELEKAMERA NË EUROPEË (DIREKTIVA 95/46/EC)

Në themel të legjislacionit european në këtë fushë qëndron Direktiva 95/46/EC për mbrojtjen e individëve në lidhje me trajtimin e të dhënave vetjake dhe lëvizjen e lirë të këtyre të dhënave që ka hyrë në fuqi në nëntor të vitit 1998 dhe është e detyrueshme për të gjitha shtetet anëtare të Bashkimit European.

Duke harmonizuar legjislacionet e mbrojtjes së të dhënave vetjake në shtetet anëtare, Direktiva garanton mbrojtjen e privatësisë dhe sferën e gjerë të të dhënave vetjake që lidhen me të drejtat dhe liritë themelore të individit. Një pjesë e konsiderueshme e informacionit të mbledhur nga mjetet e videombikëqyrjes ka të bëjë me persona të identifikuar ose të identifikueshëm, të cilët janë filmuar gjatë lëvizjes në mjedise publike<sup>1</sup>. Në një situatë të tillë, sfera e privatësisë së individit ngushtohet, por pa u zhveshur tërësisht nga të drejtat që kanë të bëjnë me imazhin dhe jetën e tij private.

Në sferën e të dhënave vetjake të garantuara nga Direktiva 95/46/EC bëjnë pjesë edhe të dhënat zanore dhe pamore të mbledhura me anën e mbikëqyrjes me telekamera dhe të trajtuara tërësisht ose pjesërisht me mjete automatike, si dhe për të dhënat vetjake të trajtuara me mjete të tjera, por që formojnë një sistem të organizuar skedarësh.

Karakterit i veçantë dhe ndjeshmëria e trajtimit të të dhënave pamore dhe zanore të personave fizikë theksohen që në hyrjen e Direktivës, nisur edhe nga rëndësia dhe zhvillimet e teknikave të kapjes, manipulimit dhe

---

<sup>1</sup> Për të përcaktuar nëse një person është i identifikueshëm, duhet të merren në konsideratë të gjitha mjetet që mund të përdoren nga ana e kontrollorit për identifikimin e personit. Parimet e mbrojtjes nuk mund të zbatohen ndaj të dhënave të kthyer anonime në një mënyrë të atillë sa subjekti i tyre nuk është më i identifikueshëm.



përdorimit të të dhënave të mbledhura në këtë mënyrë.

Direktiva nuk zbatohet në rastet e trajtimit të të dhënave vetjake në fushën e sigurisë publike dhe shtetërore, të mbrojtjes dhe veprimtarisë shtetërore në fushën e të drejtës penale<sup>2</sup>. Megjithatë, ushtrimi i videombikëqyrjes në të tilla raste duhet të respektojë kërkesat e përcaktuara nga neni 8 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

Nga ana tjetër, Direktiva nuk gjen zbatim në rastet e trajtimit të të dhënave vetjake nga personat fizikë gjatë ushtrimit të veprimtarive vetjake ose shtëpiake, siç është rasti i vendosjes së telekamerave për monitorimin e portës, të oborrit ose parkingut. Në të tilla raste duhet të merret në konsideratë respektimi i të drejtave dhe interesave të ligjshme të fqinjëve dhe të kalimtarëve të rastit<sup>3</sup>.

Shtetet anëtare mund të parashikojnë përjashtime dhe kufizime prej dispozitave të Direktivës, kur trajtimi i të dhënave vetjake kryhet vetëm për qëllime gazetareske ose të shprehjes letrare dhe artistike, në mënyrë të veçantë në fushën audio-vizuale<sup>4</sup>. Përjashtime të tilla kanë për qëllim balancimin e së drejtës së privatësisë me lirinë e shprehjes së individëve.

## *2.1 Parimet e përgjithshme për trajtimin e të dhënave (detyrimet për kontrolluesin<sup>5</sup>)*

<sup>2</sup> Shtetet anëtare i kanë dhënë zgjidhje këtij problemi në përputhje me parimet e Konventës 108/1981 dhe rekomandimet e Këshillit të Europës për trajtimin e të dhënave vetjake.

<sup>3</sup> Për këtë arsye, një vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet mënyrës së vendosjes së telekamerave, nevojës për vendosjen e sinjalizimeve dhe të informacionit për videombikëqyrjen, si dhe fshirjes së të dhënave brenda disa orëve, sigurisht në rast se nuk është kryer ndonjë vepër penale.

<sup>4</sup> Shih Rekomandimin 1/97 të Grupit të Punës të nenit 29 për legjislacionin e mbrojtjes së të dhënave dhe mediat.

<sup>5</sup> Kontrollues i të dhënave mund të jetë çdo person fizik ose juridik, organ i administratës publike ose ent publik, përgjegjës për përcaktimin e qëllimeve, të metodave dhe mjeteve të trajtimit të të dhënave vetjake (Shih nenin 2/d të Direktivës 95/46/EC).

Parimet kryesore për trajtimin e të dhënave vetjake të mbledhura me anën e mjeteve të videombikëqyrjes, janë: parimi i ligjshmërisë, parimi i finalitetit dhe parimi i proporcionalitetit.

#### a) Ligjshmëria e trajtimit

Të dhënat vetjake, të mbledhura me anën e mjeteve të videombikëqyrjes, mund të trajtohen vetëm në përputhje me dispozitat ligjore, nënligjore dhe kodet e sjelljes që rregullojnë këtë fushë. Rregullat për trajtimin e të dhënave ndryshojnë në varësi të faktit nëse të dhënat trajtohen nga persona publikë ose nga persona privatë.

Personat publikë mund të trajtojnë të dhëna vetjake vetëm në përmbushje të detyrave të tyre institucionale. Ky është një kusht *sine qua non*, i cili ka të bëjë veçanërisht me autoritetet vendore të cilat, ndonëse nuk kanë kompetenca të drejtpërdrejta në drejtim të rendit dhe sigurisë publike, mund të kryejnë veprimtari ndihmëse në funksion të mbledhjes së provave në rastet e kryerjes së veprave penale.

Nga ana tjetër, kur të dhënat vetjake trajtohen nga persona privatë, parimi i ligjshmërisë nënkupton plotësimin e dy kushteve të detyrueshme. Së pari, duhet marrë pëlqimi i shprehur i subjektit të të dhënave<sup>6</sup>. Pëlqimi duhet të jetë i qartë dhe i mbështetur në informacione të sakta.

Mënyra e dytë për legjitimimin e procesit të mbikëqyrjes me telekamera është i ashtuquajtur i “balancim i interesave”. Në rast se subjekti nuk e jep pëlqimin, trajtimi i të dhënave lejohet vetëm nëse është i nevojshëm për realizimin e një qëllimi të ligjshëm të kontrolluesit të të dhënave ose një

---

<sup>6</sup> Në bazë të nenit 121 të Kodit Penal: “Vendosja e aparaturave që shërbejnë për dëgjim ose regjistrim të fjalëve ose të figurave, dëgjimi, regjistrimi ose transmetimi i fjalëve, fiksimi, regjistrimi ose transmetimi i figurave, si dhe ruajtja për publikim ose publikimi i këtyre të dhënave që ekspozojnë një aspekt të jetës private të personit pa pëlqimin e tij, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në dy vjet.”

personi të tretë. Trajtimi nuk duhet të lejohet në rastin kur interesat e këtyre të fundit janë më pak të rëndësishme se të drejtat, liritë themelore, dinjiteti dhe interesat e ligjshme të subjektit të të dhënave vetjake.

Balancimi i interesave është një alternativë shumë e frytshme ndaj pëlqimit të shprehur të subjektit të të dhënave. Veprimtaritë e videombikëqyrjes prekin një numër të papërcaktuar personash dhe është e pamundur të kontaktohet gjithsecili prej tyre, për të marrë pëlqimin e shprehur përpara trajtimit të të dhënave. Për më tepër, në qoftë se mbikëqyrja me telekamera ushtrohet për qëllime të ruajtjes së sigurisë publike dhe parandalimit të veprave penale (mbikëqyrja e bankave, zyrave dhe ndërtesave të banimit) përmbushja e kushtit të mësipërm nënkupton në mënyrë paradoksale marrjen e pëlqimit të personave që dëshirojnë të kryejnë një vepër penale në to, çka është e pamundur për t'u menduar.

#### b) Parimi i finalitetit (qëllimi i trajtimit)

Të dhënat vetjake që i nënshtrohen trajtimit duhet të mblidhen dhe të regjistrohen vetëm për një qëllim të veçantë, të shprehur dhe të ligjshëm si dhe të trajtohen në një mënyrë që nuk bie në kundërshtim me këtë qëllim.

Specifikimi i qëllimit është mjaft i rëndësishëm për këto arsye: së pari, qëllimet duhet të jenë të njohura, për të përcaktuar nëse nevojitet informimi i subjekteve të të dhënave; së dyti, njoftimi i trajtimit tek autoriteti garant është në varësi të qëllimit që ndiqet nëpërmjet videombikëqyrjes; së treti, specifikimi i qëllimeve mundëson transparencën e procesit të trajtimit dhe, së fundi, specifikimi i qëllimit lidhet ngushtë me respektimin e kufizimeve në këtë fushë, duke parandaluar përhapjen e pajustificuar të mbikëqyrjes me telekamera.

Parimi i finalitetit të trajtimit specifikohet me parimin e proporcionalitetit, i cili do të trajtohet më poshtë. Sipas këtij parimi, të dhënat vetjake duhet t'i përshtaten, t'i korrespondojnë dhe të mos tejkalojnë qëllimin për të cilin janë mbledhur dhe do të trajtohen. Me fjalë të tjera, mbledhja dhe trajtimi i të

dhënave duhet të jenë në përpjesëtim me qëllimin e kërkuar.

Parimi i proporcionalitetit hyn në veprim në dy faza të ndryshme të procesit të mbledhjes së të dhënave vetjake, në fazën përpara instalimit të pajisjeve, kur vendoset përdorimi i mjeteve të videombikëqyrjes dhe në fazën pas instalimit, gjatë ushtrimit të kësaj veprimtarie.

c) Proporcionaliteti në përdorimin e mjeteve të videombikëqyrjes

Mbikëqyrja me telekamera mund të përdoret vetëm për qëllime që justifikojnë përdorimin e këtyre sistemeve<sup>7</sup>. Kjo do të thotë se këto sisteme mund të përdoren vetëm si mjete dytësore, në qoftë se mjetet e tjera parandaluese, mbrojtëse ose siguruese, që nuk përfshijnë kapjen e imazheve, nuk mund të japin efekt ose janë të pazbatueshme në lidhje me qëllimin në fjalë.

Mjetet e mbikëqyrjes me telekamera mund të përdoren vetëm nëse ekziston një rrezik konkret dhe nevoja reale për parandalimin e tij. Kështu, është e ndaluar vendosja e mbikëqyrjes me telekamera për monitorimin e shkeljeve të vogla në vendet publike, për shembull, për zbatimin e ndalimit për pirjen e duhanit. Për të njëjtën arsye, instalimi i telekamerave të rreme nuk mund të konsiderohet si përpjesëtimor.

Parimi i proporcionalitetit duhet të vlerësohet mbi bazën e kritereve strikte në rastin e mbikëqyrjes së telekamerave të mjedisve publike dhe të vendeve në afërsi të tyre (për qëllime të mbrojtjes së pronës private). Ky lloj monitorimi kërkon një vlerësim të përgjithshëm të efekteve të tërthorta që mund të rrjedhin nga përdorimi masiv i telekamerave mbikëqyrëse, për të përcaktuar nëse vendosja e këtyre mjeteve është një mjet i frytshëm për parandalimin e

---

<sup>7</sup> Legjislacionet e disa shteteve njohin edhe parimin e nevojës, sipas të cilit, të dhënat vetjake të mbledhura me anën e mjeteve të videombikëqyrjes mund të përdoren vetëm kur qëllimi i synuar nuk mund të arrihet me përdorimin e të dhënave anonime ose të rregullimeve që nuk mundësojnë identifikimin e subjektit të të dhënave.

veprave penale ose nëse autorët e këtyre veprave thjesht do të zhvendosen në një vend tjetër<sup>8</sup>.

ç) Proporcionaliteti në ushtrimin e veprimtarive të videombikëqyrjes

Mjetet e përdorura për ushtrimin e veprimtarisë së videombikëqyrjes duhet të jenë në përpjesëtim me qëllimin që synohet të arrihet.

Në këtë drejtim, një vëmendje e veçantë duhet t'u kushtohet, së pari, rregullimeve mbi mënyrën e filmimit, duke marrë në konsideratë këndin e vëzhgimit (nëse mbikëqyrja zhvillohet në një mjedis publik, këndi duhet të jetë i tillë që të mos lejojë kapjen e imazheve të panevojshme për qëllimet e vëzhgimit), llojin e pajisjes që përdoret për filmim (fikse ose e lëvizshme), mënyrën e instalimit (vendndodhja e telekamerave), si dhe mundësinë e zmadhimit të imazheve.

Në përputhje me parimin e proporcionalitetit mund të ruhen vetëm të dhënat që janë të nevojshme për arritjen e qëllimit të synuar. Ndërsa, në disa raste, përdorimi i një sistemi që mundëson vetëm shfaqjen e pamjeve në një qark të mbyllur, mund të jetë i mjaftueshëm (për shembull përdorimi i telekamerave në supermarketete), në raste të tjera (për shembull, për mbrojtjen e mjediseve private) mund të lejohet ruajtja e pamjeve të përfituara për disa orë dhe më pas fshirja e tyre në fund të ditës ose maksimumi në fund të javës.

Të dhënat duhet të ruhen jo më gjatë se ç'është e nevojshme për qëllimin për të cilin janë mbledhur dhe trajtuar. Koha e ruajtjes së të dhënave duhet të përcaktohet paraprakisht dhe pas kalimit të kësaj kohe të dhënat mund të ruhen vetëm për disa qëllime të caktuara<sup>9</sup>. Përfundimisht nga ky rregull mund

---

<sup>8</sup> Në këtë drejtim, një ndihmesë shumë të rëndësishme mund të ofrojë studimi i përvojës së autoriteteve mbikëqyrëse të ngritura në shtetet anëtare për zbatimin e nenit 20 të Direktivës (verifikimi paraprak).

<sup>9</sup> Autoritetet mbikëqyrëse në shtetet anëtare kanë përcaktuar afate të ndryshme kohore për ruajtjen e të dhënave vetjake në varësi të llojit të tyre, për shembull, nëse të dhënat janë mbledhur në mjedise publike, supermarketete, në trafikun rrugor etj.

të lejohen vetëm për rastet kur është kryer një veprë penale ose ka filluar një hetim nga ana e organeve të policisë ose prokurorisë.

Së fundi, parimi i proporcionalitetit duhet të merret në konsideratë për përcaktimin e mundësisë së komunikimit të të dhënave personave të tretë dhe publikimin e plotë ose të pjesshme të këtyre të dhënave.

### *2.2 Informimi i subjektit të të dhënave*

Individëve që mund të filmohen duhet t'u jepet një informacion i qartë mbi praninë e telekamerave. Ky informacion mund të jetë në formën e një njoftimi, i cili duhet të përcaktojë qëllimet e videobikëqyrjes, mënyrën e trajtimit të të dhënave, personat e tretë të cilëve mund t'u transmetohen të dhënat, të drejtat e subjektit të të dhënave, si dhe identitetin e kontrolluesit<sup>10</sup>.

Subjektet e të dhënave duhet të informohen në mënyrë të detajuar për vendet ku zhvillohet videobikëqyrja. Nuk është e nevojshme të përcaktohet pozicioni i saktë i telekamerave, megjithëse ushtrimi i videobikëqyrjes duhet të përcaktohet qartësisht.

Informacioni duhet të jetë i dukshëm dhe të vendoset në afërsi të vendit të mbikëqyrur (jo domosdoshmërisht ngjitur me telekamerat). Ai mund të jepet edhe në mënyrë të përmbledhur me kusht që të jetë i frytshëm. Ai mund të jetë edhe në formën e shenjave dhe të simboleve, të cilat duhet të jenë të ndryshme në varësi të faktit, nëse pamjet regjistrohen ose jo. Format i informacionit duhet të rregullohet në varësi të karakteristikave të vendit që mbikëqyret. Megjithatë, disa prej elementeve të informacionit mund të mos përfshihen nëse publikimi i tyre mund të çojë veprimtaritë e shtetit në fushën e mbrojtjes, të sigurimit kombëtar, të zbulimit dhe parandalimit të

---

<sup>10</sup> Qëllimi i videobikëqyrjes dhe personi përgjegjës për kontrollin e të dhënave duhet të përcaktohen në çdo rast.

veprave penale<sup>11</sup>. Për shembull, kufizime të përkohshme të detyrimit për informim mund të lejohen në rastin e të dhënave të mbledhura gjatë hetimeve të kryera gjatë një procesi penal, për sa kohë që zbulimi i informacionit mund të rrezikojë arritjen e qëllimit.

Informimi luan një rol kyç për mbrojtjen e së drejtës së individëve për privatësi. Sensibilizimi i njerëzve për praninë e mjeteve të videombikëqyrjes, qëllimeve të synuara dhe të drejtat e tyre, u jep atyre mundësinë për t'i ushtruar këto të drejta ose për të shmangur vendet e mbikëqyrura me telekamera. Gjithashtu, informimi luan një rol të rëndësishëm për zbatimin e parimit të finalitetit dhe transparencës në trajtimin e të dhënave.

### 2.3 Të drejtat e subjektit të të dhënave

Karakteristikat e veçanta të të dhënave vetjake të mbledhura me anën e videombikëqyrjes nuk përjashtojnë mundësinë e ushtrimit nga ana e subjektit të tyre të të drejtave të parashikuara nga nenet 13 dhe 14 të Direktivës 95/46/EC. Subjektit duhet t'i njihet mundësia për të kundërshtuar, në çdo kohë, trajtimin e të dhënave që kanë lidhje me të, me kusht që kundërshtimi të jetë i bazuar ligjërisht.

Individët kanë të drejtën e aksesit të të dhënave të tyre vetjake të mbledhura me anën e mjeteve të videombikëqyrjes, duke kërkuar tërheqjen e të dhënave që kanë lidhje me ta. Çdo kufizim i të drejtës së mësipërme, duke u nisur nga kostoja, kohëzgjatja dhe përpjekjet që duhen bërë për këtë proces, duhet të jetë i përcaktuar shprehimisht në ligj dhe të marrë në konsideratë të drejtën e subjektit të të dhënave për t'u mbrojtur nga ngjarjet që mund të kenë ndodhur gjatë kohës së ruajtjes së të dhënave.

---

<sup>11</sup> Kufizime të veçanta me ligj në lidhje me informacionin mund të lejohen vetëm në rastet e parashikuara nga nenet 10, 11 dhe 13 të Direktivës 95/46/EC.

#### 2.4 Shkelja e rregullave dhe sanksionet

Kontrolluesit e të dhënave duhet t'u përmbahen të gjitha rregullave të parashikuara në ligj lidhur me trajtimin e të dhënave vetjake. Shkelja e ndonjë prej këtyre rregullave e bën procesin e trajtimit të paligjshëm me një sërë pasojash të tjera. Së pari, autoriteti mbikëqyrës ose gjykata mund të ndalojë trajtimin e të dhënave në rastet kur ky ka qenë i paligjshëm ose i parregullt ose ekziston rreziku që mund të cenojë interesat e ligjshëm të subjekteve të të dhënave. Së dyti, të dhënat vetjake të trajtuara në kundërshtim me dispozitat përkatëse të ligjit nuk mund të përdoren. Së treti, ndaj personave përgjegjës për parregullsinë ose paligjshmërinë e trajtimit zbatohen sanksione penale ose administrative.

Në qoftë se kontrolluesi nuk respekton të drejtat e subjekteve të të dhënave, legjislacioni duhet të parashikojë dëmshpërblimin e subjektit për dëmin e shkaktuar. Kontrolluesi mund të përjashtohet prej përgjegjësisë në rast se provon se nuk është përgjegjës për dëmin e shkaktuar, veçanërisht kur arrin të provojë fajin e subjektit të të dhënave ose forcën madhore.

### 3. KUADRI LIGJOR SHQIPTAR PËR MBROJTJEN E TË DHËNAVE VETJAKE

Të dhënat vetjake në Shqipëri rregullohen nga ligji i përgjithshëm për mbrojtjen e të dhënave vetjake, si dhe nga Konventa 108/81 dhe Protokollit Shtesë i saj, nënshkruar nga Republika e Shqipërisë në kuadër të Këshillit të Europës.

#### 3.1 Konventa 108/81 e Këshillit të Europës

Parimet e Konventës “Për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake”<sup>12</sup> mbështeten në dispozitat e Konventës

---

<sup>12</sup> Konventa Nr. 108 e Këshillit të Europës, nënshkruar në Strasburg më 28 janar 1981 dhe ratifikuar nga vendi ynë më 14 shkurt 2005.



Europiane të të Drejtave të Njeriut, veçanërisht në nenin 8 të saj, i cili garanton të drejtën e respektimit të jetës private. Në bazë të paragrafit të dytë të këtij neni, “*autoriteti publik nuk mund të ndërhyjë në ushtrimin e kësaj të drejte veçse në shkallën e parashikuar nga ligji dhe kur, në një shoqëri demokratike, kjo është e nevojshme për sigurimin kombëtar, për sigurimin publik, për mirëqenien ekonomike të vendit, për mbrojtjen e rendit ose për parandalimin e veprave penale, për mbrojtjen e shëndetit ose të moralit ose për mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive të të tjerëve.*”.

Konventa vendos disa kushte dhe kufizime mbi ushtrimin e lirisë së informimit, në masën që është e nevojshme për mbrojtjen e të drejtave dhe lirisë të tjera themelore, veçanërisht të drejtës për privatësi, duke u garantuar individëve një mbrojtje minimale në lidhje me trajtimin automatik të të dhënave vetjake.

Të dhënat dhe informacioni i mbledhur me anën e videombikëqyrjes janë objekt i veprimit të Konventës, për sa kohë që ato lidhen me një person të identifikuar ose të identifikueshëm me anën e informacioneve të tjera. Trajtimi i të dhënave vetjake të individëve të mbledhura nga veprimtaritë e videombikëqyrjes hyn në sferën e veprimit të Konventës, për aq sa ky trajtim kryhet (pjesërisht ose plotësisht) në mënyrë automatike<sup>13</sup>.

Konventa përbëhet nga tri pjesë kryesore: dispozitat materiale në formën e parimeve bazë, rregulla të veçanta mbi lëvizjen ndërkufitare të të dhënave dhe mekanizmat për ndihmën e ndërsjellët dhe këshillimet ndërmjet palëve.

Pjesa kryesore e Konventës është Kreu II, i cili përcakton parimet bazë për mbrojtjen e të dhënave vetjake. Çdo shtet palë në këtë Konventë duhet t’u japë efekt këtyre parimeve në legjislacionin e vet të brendshëm. Në këtë mënyrë Konventa përcakton vetëm qëllimet që ndjek secili parim, duke lënë

---

<sup>13</sup> Pavarësisht se Konventa nuk i referohet shprehimisht rregullimit të videombikëqyrjes në vende publike, shumica e shteteve palë kanë adoptuar dispozita mbi rregullimin e këtij sektori në rendin e brendshëm juridik.

në dorë të shteteve palë mënyrën e implementimit të tyre në legjislacionin e brendshëm.

Konventa nuk është e vetëzbatueshme, prandaj zbatim i saj në rendin juridik shqiptar kërkon nxjerrjen e një ligji<sup>14</sup>. Siç përcaktohet edhe në nenin 4 të saj, Konventa detyron shtetet palë të përfshijnë dispozitat e mbrojtjes së të dhënave në legjislacionin e tyre të brendshëm. Për këtë arsye individët nuk mund të pretendojnë, përpara gjykatave kombëtare, të drejta në bazë të kësaj Konvente.

Masat që shtetet mund të marrin në zbatim të Konventës ndryshojnë në varësi të rendit juridik të çdo shteti. Përveç ligjeve, ato mund të marrin formën e akteve nënligjore dhe rregulloreve administrative. Këto masa të detyrueshme juridikisht mund të përforcohen me anën e masave të rregullimit vullnetar në fushën e trajtimit të të dhënave, si për shembull kodet e sjelljes.

Masat kombëtare në zbatim të Konventës duhet të kenë hyrë në fuqi në kohën kur Konventa fillon të prodhojë efekte për shtetin palë, për të shmangur, në këtë mënyrë, boshllëkun ligjor ndërmjet datës së hyrjes në fuqi të Konventës dhe datës së fillimit të efekteve të masës kombëtare.

### 3.2 . Protokollin Shtesë i Konventës 108/81

Në Protokollin Shtesë të Konventës “Për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake mbi autoritetet përgjegjëse dhe qarkullimin ndërkufitar të të dhënave<sup>15</sup>, shtetet palë angazhohen të krijojnë

<sup>14</sup> Sipas nenit 122 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, “çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatim i saj kërkon nxjerrjen e një ligji.”

<sup>15</sup> Protokollin është nënshkruar nga Republika e Shqipërisë më 9 qershor 2004, ratifikuar në Kuvend më 14 shkurt 2005 dhe ka hyrë në fuqi më 1 qershor 2005

një ose më shumë autoritete përgjegjëse për garantimin e përputhshmërisë me parimet e Konventës 108/81<sup>16</sup>.

Në themel të Protokollit qëndron ideja, sipas së cilës mbrojtja efektive e të drejtave të garantuara në Konventë kërkon jo vetëm harmonizimin e parimeve bazë të trajtimit të të dhënave vetjake, por edhe të mënyrave të zbatimit të tyre.

Shumica e vendeve që kanë miratuar legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave vetjake kanë ngritur edhe autoritete mbikëqyrëse, në formën e një komisioneri, komisioni, ombudsmani ose një inspektori të përgjithshëm. Ato përbëjnë një instrument të rëndësishëm të sistemit të mbrojtjes së të dhënave vetjake. Autoritetet mbikëqyrëse duhet të kenë burimet e nevojshme teknike dhe njerëzore për të ndërmarrë veprime të shpejta dhe efektive për mbrojtjen e të drejtave të individëve.

Autoritetet mbikëqyrëse duhet t'i ushtrojnë funksionet e tyre në pavarësi të plotë, të lira nga çdo formë ndërhyrjeje dhe duke mos iu përmbajtur asnjë udhëzimi gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre<sup>17</sup>. Si pjesë komplementare e pavarësisë, vendimet e autoriteteve mbikëqyrëse mund të ankimohen në gjykatë, në rastet kur këto vendime cenojnë të drejtat e individëve.

### *3.2.1 Pushtetet e autoriteteve mbikëqyrëse*

Shtetet gëzojnë një diskrecion të konsiderueshëm në përcaktimin e pushteteve të autoriteteve mbikëqyrëse. Protokollin përcakton se autoritetet mbikëqyrëse duhet të gëzojnë minimalisht pushtetin, për të hetuar dhe ndërhyrë, si dhe pushtetin për t'u angazhuar në procese gjyqësore ose për

---

<sup>16</sup> Edhe Direktiva 95/46/EC parashikon krijimin në shtetet anëtare të autoriteteve mbikëqyrëse të zbatimit të legjislacionit në këtë fushë, si garanci për mbrojtjen e individëve në lidhje me trajtimin e të dhënave vetjake.

<sup>17</sup> Pjesë e pavarësisë së autoriteteve mbikëqyrëse është edhe mënyra e emërimit të anëtarëve, të cilët emërohen për një kohë të caktuar, me procedurë të veçantë nga parlamentet, qeveritë ose ministrat e drejtësisë.

të sjellë në vëmendje të organeve gjyqësore rastet e shkeljeve të dispozitave për mbrojtjen e të dhënave vetjake.

a) Hetimi

Autoritetet mbikëqyrëse gëzojnë pushtetin e hetimit të shkeljeve të ligjit në juridiksionin e tyre, me inismën e tyre (nisur nga dyshimet mbi procesin e trajtimit të të dhënave) ose me ankim të subjektit të të dhënave<sup>18</sup>.

Hetimi duhet të jetë i plotë dhe i detajuar. Të gjitha aspektet e procesit të trajtimit të të dhënave shqyrtohen dhe diskutohen me përdoruesit e tyre. Autoritetet gëzojnë një pushtet të gjerë, për të pasur akses mbi dosjet e përdorura për trajtimin e të dhënave.

Në përfundim të hetimit merret vendimi mbi zbatimin e ligjit në çështjen në fjalë, vendim i cili mund të ankimohet përpara gjykatës. Në rastet e konstatimit të një shkeljeje, autoritetet urdhërojnë ndreqjen e saj.

b) Ndërhyrja

Ndërhyrja mund të marrë forma të ndryshme në drejtën e brendshme. Për shembull, autoritetet mbikëqyrëse mund të vishen me pushtetin për të detyruar kontrolluesin të ndreqë, të fshijë ose të shkatërrojë të dhënat e pasakta ose të mbledhura në mënyrë të paligjshme. Në çdo rast autoritetet mbikëqyrëse mund të detyrojnë kontrolluesin të japë informacion mbi procesin e trajtimit të të dhënave të subjekteve të caktuara.

Ndërhyrja mund të përfshijë edhe të drejtën për të dhënë mendime përpara trajtimit të të dhënave ose për të referuar çështjet në parlament ose në institucione të tjera shtetërore.

---

<sup>18</sup> Autoritetet mund të zgjedhin disa çështje ose sektorë, për t'u fokusuar gjatë një periudhe të caktuar kohore, nisur nga rëndësia dhe ndjeshmëria e trajtimit të të dhënave ose numri i ankesave në këtë sektor.

c) Angazhimi në procese gjyqësore

Shtetet palë duhet t'u njohin autoriteteve mbikëqyrëse pushtetin për t'u angazhuar në procese gjyqësore ose për të sjellë në vëmendje të organeve gjyqësore çështjet që kanë të bëjnë me shkeljen e së drejtës së privatësisë. Ky angazhim rrjedh nga pushteti për të kryer hetime, të cilat mund ta çojnë autoritetin drejt zbulimit të shkeljeve të së drejtave dhe lirive themelore të individit.

d) Dëgjimi i ankesave të individëve

Shqyrtimi, nga ana e autoriteteve mbikëqyrëse, i ankesave të subjekteve të të dhënave, synon në gjetjen e zgjidhjeve të pranueshme si për subjektin e të dhënave ashtu edhe për përdoruesit e tyre. Në shumicën e rasteve çështjet zgjidhen lehtësisht mbështetur në dispozitat dhe parimet ligjore të pranuarra gjerësisht. Zgjidhje të tilla janë përgjithësisht të suksesshme, për faktin se shmangin ushtrimin e mjeteve shtrënguese nga ana e autoriteteve mbikëqyrëse.

e) Informimi dhe këshillimi

Autoritetet mbikëqyrëse u ofrojnë administratës publike, individëve dhe përdoruesve të të dhënave informacion mbi të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga trajtimi i të dhënave vetjake. Në këtë drejtim, autoritetet publikojnë edhe raporte vjetore të veprimtarisë së tyre. Këto raporte përbëjnë një burim të rëndësishëm informacioni, duke pasur parasysh që përmbledhin mendime autoritare mbi të gjitha çështjet që prekin të drejtat themelore të njeriut gjatë trajtimit të të dhënave vetjake. Gjithashtu, raportet identifikojnë probleme të një rëndësie të veçantë, që mund të bëhen objekt hetimi dhe kontrolli në të ardhmen.

Këshillimi i ofruar në formën e studimeve, të mendimeve dhe vlerësimeve të projekteve të ligjeve dhe akteve të tjera, luan një rol thelbësor në zhvillimin e legjislacionit dhe praktikës së mbrojtjes së të dhënave vetjake.

## f) Zbatimi i sanksioneve

Autoritetet mbikëqyrëse mund të përdorin një sërë sanksionesh për t'i shtrënguar kontrolluesit dhe përdoruesit e të dhënave të respektojnë dispozitat ligjore. Në praktikë sanksione të tilla gjejnë zbatim në raste të rralla, pasi pjesa më e madhe e konflikteve zgjidhen me anën e diskutimit dhe negociimit.

Në të vërtetë, autoritetet mbikëqyrëse e konsiderojnë veten më tepër si këshilluese, ndërmjetësuese dhe pajtuese, sesa si shtrënguese. Për rrjedhojë, pjesa më e madhe e shkeljeve të ligjit trajtohen fillimisht me një paralajmërim ose këshillim dhe mjetet shtrënguese mund të zbatohen vetëm kur masat e mësipërme nuk japin efektin e duhur. Ajo çka është e rëndësishme është që autoritetet mbikëqyrëse të gëzojnë pushtete të mjaftueshme për parandalimin e shkeljeve të rënda dhe të vazhdueshme të ligjit për mbrojtjen e të dhënave vetjake<sup>19</sup>.

Duke pasur parasysh që Protokollin, sikurse Konventa, shërben si një mjet i harmonizimit minimal të legjislacioneve dhe praktikave të shteteve palë, këto të fundit mund t'i veshin autoritetet mbikëqyrëse me pushtete më të gjera se ato të parashikuara në Protokoll.

### 3.3 Ligji i përgjithshëm për mbrojtjen e të dhënave vetjake

Të dhënat vetjake në Shqipëri garantohen nga ligji nr. 8517, datë 22.07.1999 "Për mbrojtjen e të dhënave vetjake", i cili rregullon mënyrën e trajtimit dhe të përdorimit të këtyre të dhënave nga autoritetet publike.

Ky ligj i përkufizon të dhënat vetjake si "çdo të dhënë për një individ të identifikuar ose të identifikueshëm nga kjo e dhënë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë". Një përkufizim i tillë i përgjithshëm i të dhënave vetjake përfshin (ndonëse jo në mënyrë të drejtpërdrejtë) edhe të dhënat pamore dhe zanore, të cilat mund ta bëjnë të identifikueshëm një

---

<sup>19</sup> Në disa vende, autoritetet mund të vendosin gjopa edhe pse në praktikë një masë e tillë përdoret kur të gjitha masat e tjera nuk rezultojnë efektive.

person fizik<sup>20</sup>. Cilësimi i një individi si i identifikueshëm nënkupton që identiteti i tij mund të zbulohet nga verifikimi i burimeve të ndryshme. Në këtë mënyrë, individi është i identifikueshëm edhe kur nuk mund të njihet fizikisht (për shembull, në një foto ose në një video).

Trajtimi i të dhënave, në kuptimin e ligjit, përbën “*çdo veprim i kryer me ose pa ndihmën e mjeteve elektronike për mbledhjen, regjistrimin, organizimin, ruajtjen, përpunimin, modifikimin, seleksionimin, nxjerrjen, ballafaqimin, përdorimin, bllokimin, komunikimin, shpërndarjen, fshirjen, shkatërrimin, si dhe çdo veprim tjetër të të dhënave*”. Ky përkufizim gjithëpërfshirës është në përputhje me Konventën 108/81 dhe nënkupton se çdo proces regjistrimi, me ose pa ruajtje, i të dhënave pamore dhe zanore përbën në fakt trajtim të tyre. Për këtë arsye, edhe kapja dhe përdorimi më pak i sofistikuar i pamjeve dhe zërave futet në konceptin e trajtimit të përkufizuar në ligj.

Nga këndvështrimi i Konventës 108/81, ligji për mbrojtjen e të dhënave vetjake paraqet disa mangësi. Shtetet palë të Konventës angazhohen të garantojnë individët në lidhje me trajtimin automatik të të dhënave vetjake si në sektorin publik, ashtu edhe në atë privat; ndërkohë që ligji shqiptar rregullon vetëm trajtimin e të dhënave vetjake nga autoriteti publik, duke mos garantuar individët nga trajtimi i të dhënave në sektorin privat.

Nga ana tjetër, në Republikën e Shqipërisë nuk ekziston një autoritet mbikëqyrës për të dhënat vetjake. Ligji për trajtimin e këtyre të dhënave vetjake, në nenin 15, përcakton të drejtën e individëve për t’u ankuar tek Avokati i Popullit për shkeljen e së drejtës së privatësisë, i cili mbi këtë bazë krijon edhe një regjistër të trajtimit të të dhënave vetjake.

Kompetencat e institucionit të Avokatit të Popullit në fushën e të dhënave

---

<sup>20</sup> Në një kuptim më të gjerë, identifikueshmëria lidhet me informacionin e përmbajtur në forma të ndryshme si: fotografitë, gjurmët (dixhitale) e gishtërinjve, regjistrimet e zërit, pamjet e marra me reze X etj.

vetjake rregullohen nga ligji nr. 8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”. Neni 2 i këtij ligji përcakton se “*ky institucion mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike, si dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të saj*”, duke mos garantuar, në këtë mënyrë, individët nga shkeljet e të drejtave dhe interesave të tyre nga personat privatë.

Në vazhdim, Avokati i Popullit nuk gëzon pushtetet e përcaktuara nga Protokollin Shtesë i Konventës “Për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake për autoritetet mbikëqyrëse dhe si i tillë nuk mund veprojë si autoritet përgjegjës për të dhënat vetjake.

Si përfundim, mund të themi se kuadri ligjor (i përgjithshëm) shqiptar në këtë fushë, ndonëse reflekton në një farë mase parimet e sanksionuara në instrumentet ndërkombëtare për mbrojtjen e të dhënave vetjake, nuk garanton zbatimin efektiv të tyre.

#### 4. PËRFUNDIME

Mbikëqyrja me telekamera në vende publike duhet të respektojë të drejtën e individëve për privatësi.

Rregullimi ligjor i sistemeve të videombikëqyrjes reflekton, në radhë të parë, vullnetin shtetëror për të marrë masa parandaluese ndaj kriminalitetit. Për këtë arsye, organet e policisë gëzojnë një hapësirë të gjerë veprimi në përdorimin e këtyre mjeteve edhe pse kjo liri nuk mund të interpretohet si e drejtë për të instaluar pa kufizim telekamera në vende publike.

Për sa u përket sistemeve private të videombikëqyrjes, konflikti mund të lindë ndërmjet privatësisë së individëve dhe interesit të pronarëve për mbrojtjen e pasurisë së tyre dhe rregullimi ligjor duhet të marrë parasysh balancimin e këtyre interesave.

Sikurse u trajtua më sipër, Republika e Shqipërisë ka miratuar një kuadër ligjor të përgjithshëm për të dhënat vetjake, në fushën e zbatimit të së cilit



hyn edhe trajtimi i të dhënave të mbledhura me anën e mjeteve të videombikëqyrjes. Për këtë arsye, mendoj se hartimi i një ligji të veçantë për rregullimin e veprimtarive të videombikëqyrjes në vende publike nuk është i nevojshëm.

Zgjidhja më efektive për rregullimin e veprimtarisë së videombikëqyrjes në Republikën e Shqipërisë do të ishte amendimi i ligjit nr. 8517, datë 22.7.1999 “Për mbrojtjen e të dhënave vetjake”. Ky amendim do të realizonte përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga Konventa “Për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake” dhe harmonizimin me Direktivën 95/46/EC. Një detyrim i tillë rrjedh nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit, neni 70/3 i së cilës përcakton se *përafrimi i legjislacionit Shqiptar me atë të Bashkimit Europian në fushën e të dhënave vetjake do të realizohet brenda fazës së parë të zbatimit të Marrëveshjes*, që sipas nenit 6 është 5 vjet nga hyrja në fuqi e saj.

Një rol kyç për zbatimin e legjislacionit në këtë fushë do të luajë krijimi i autoritetit mbikëqyrës për të dhënat vetjake, duke përmbushur në këtë mënyrë detyrimet e marra në Protokollin Shtesë të Konventës 108/81. Ngritja e një autoriteti të tillë është komponent thelbësor i mbrojtjes së individëve në lidhje me trajtimin automatik të të dhënave vetjake.

Pas konsolidimit të kuadrit ligjor dhe administrativ në fushën e të dhënave vetjake, do të jetë detyra e autoritetit mbikëqyrës normimi, me anën e akteve individuale dhe të përgjithshme, i veprimtarisë së subjekteve publike ose private në lidhje me veprimtaritë e videombikëqyrjes.

Si përfundim, suksesi i përpjekjeve të organeve shtetërore në garantimin e rendit dhe të sigurisë publike, si dhe mbrojtjen e pronës private, pa cenuar liritë dhe të drejtat e individëve, mund të garantohet vetëm kur këta të fundit të jenë të vetëdijshëm për të drejtat e tyre dhe në gjendje për t'i ushtruar ato efektivisht.

BIBLIOGRAFIA:

1. Direktiva 95/46/EC për mbrojtjen e individëve në lidhje me trajtimin automatik të të dhënave vetjake dhe lëvizjen e lirë të këtyre të dhënave
2. Konventa Për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake
3. Protokolli Shtesë i Konventës për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Trajtimin Automatik të të Dhënave Vetjake mbi autoritetet përgjegjëse dhe qarkullimin ndërkufitar të të dhënave
4. Ligji Nr. 8517, datë 22.07.1999 “Për mbrojtjen e të dhënave vetjake”
5. Studimi i Komisionit Europian mbi implementimin e Direktivës mbi të Dhënat Vetjake
6. Analiza dhe studimi i impaktit i implementimit të Direktivës 95/46/EC në Shtetet Anëtare - (Grupi i Punës për të Dhënat Vetjake; 28.01.2004)
7. Opinioni 4/2004 mbi Trajtimin e të Dhënave Vetjake me mjete të Videombikëqyrjes (Grupi i Punës për të Dhënat Vetjake).

## Kombësia si element përbërës i gjendjes civile

*Manjola XHAXHO*

Në këtë shkrim do të trajtoj disa probleme në lidhje me kombësinë si element i gjendjes civile, parashikuar në ligjin nr. 9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin nr.8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile””.

Në rregullimet ligjore të dy ligjeve të sipërpërmendur, kombësia është parashikuar si një e drejtë vetjake jopasurore, si një e dhënë vetjake që vërtetohet me lindjen e personave dhe që shërben për qartësimin dhe saktësimin e identitetit të çdo shtetasi.

I. A. Sipas nenit 3 të ligjit nr. 8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”, gjendja civile është tërësia e të dhënave vetjake, që vërteton lindjen, ekzistencën, individualitetin e shtetasve, si dhe marrëdhëniet ndërmjet tyre.

Këto të dhëna sipas nenit të sipërpërmendur shërbejnë, ndër të tjera, për realizimin dhe mbrojtjen e të drejtave të shtetasve në marrëdhëniet me shoqërinë e shtetit shqiptar.

Pra, është mëse e qartë që shtimi i kombësisë si element i gjendjes civile, sipas nenit 1 të ligjit nr.9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”, i cili shton nenin 8 të ligjit nr. 8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”, passjell dhe mbrojtjen e të drejtës vetjake jopasurore të shtetasve, që ka të bëjë me kombësinë. Dhe sa më sipër bëhet fjalë për një të drejtë themelore që është pikërisht e drejta e përkatësisë etnike dhe e të qenit pjesë e një entiteti etnik të caktuar, e cila kur ka të bëjë me një pakicë etnike kërkon një mbrojtje edhe me të veçantë,

e parashikuar kjo edhe në nenin 20 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Kështu, rregullimi ligjor për regjistrimin e kombësisë si element i gjendjes civile, paraqet rëndësi të veçantë, për arsye se ka lidhje dhe pasoja në të drejtat e individëve parashikuar në ligje të tjera.

Sipas ligjit nr. 9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin për gjendjen civile”, shtohet neni 37/1 në ligjin “Për gjendjen Civile”, i cili parashikon rregullimin ligjor për regjistrimin e kombësisë, si element i gjendjes civile të shtetasve në regjistrat e zyrës së gjendjes civile.

Kështu, sipas këtij rregullimi ligjor, kombësia si element i gjendjes civile në parim është e pandryshueshme. Kjo lidhet jo vetëm me faktin se ky është një parim i parashikuar në nenin 37/1 pika 1 të ligjit, por edhe për faktin se *foshnja merr kombësinë e prindërve me kombësi të njëjtë të dokumentuar në Regjistrin Themeltar të Gjendjes Civile*.

Nga ky parim në ligj parashikohen edhe raste përjashtimore. Pra, kombësia ndryshohet:

1. kur sipas ligjit vërtetohet pasaktësia e kombësisë së prindërve;
2. kur ndryshohet atësia ose mëmësia me vendim gjyqësor të formës së prerë;
3. kur është bërë një gabim material;
4. kur është caktuar kombësia e përkohshme dhe
5. kur është parashikuar në ligj.

Në të gjitha keto raste, ndryshimi i kombësisë bëhet me vendim gjyqësor.

Këto raste përjashtimore janë parashikuar në pikën 1 dhe 7 të nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile”, shtuar me nenin 4 të ligjit nr. 9029, datë 13.03.2003 “Për disa shtesa në ligjin për gjendjen civile”. Në thelb pra, parashikohet se përjashtimet nga rregulli në lidhje me ndryshimin e kombësisë bëhen si në rastin e kombësisë së përkohshme, ashtu edhe në rastin e kombësisë së përhershme.

Pra, siç u përmend më sipër, parimi është që fëmija me lindje merr automatikisht kombësinë e prindërve të tij, e cila nuk ndryshohet.

B. Lind pyetja: Po në rastin kur prindërit kanë kombësi të ndryshme, si veprohet?

Në rastin kur prindërit nuk kanë kombësi të njëjtë, ligji ka parashikuar rregullim të veçantë **në pikën 2 të nenit 37/1** të ligjit të sipërpërmendur.

Në të thuhet:

“Kur prinderit kanë kombësi të ndryshme, foshnjës i shënohet kombësia e njërit prej prindërve, sipas marrëveshjes ndërmjet tyre. Në rast mosmarrëveshjeje, ose në rast vdekjeje të njërit prej tyre, shërbimi i gjendjes civile përkohësisht shënon si kombësi të foshnjës atë të të atit. Përfundimisht, kombësia e foshnjës në Regjistrin Themeltar shënohet në bazë të vullnetit të të dy prindërve ose kombësia e njërit prej tyre, sipas vullnetit të fëmijës kur ai bëhet madhor.”

Pra, shohim se ky rregullim ligjor parashikon një koncept të ri, atë të kombësisë së përkohshme.

Kombësia e përkohshme regjistrohet nga nëpunësi i gjendjes civile dhe është gjithmonë kombësia e atit të foshnjës.

Kombësia e përkohshme kur foshnja ka prindër me kombësi të ndryshme regjistrohet si e tillë, në dy raste:

- kur prindërit nuk bien dakort në lidhje me kombësinë e fëmijës së tyre, ose
- kur njëri prej prindërve ka vdekur para se të regjistrohet lindja e foshnjës.

Më pas kjo kombësi e përkohshme mund të ndryshohet me vendim gjyqësor dhe të bëhet e përhershme në rastet kur:

- *prindërit merren vesh mes tyre dhe kombësia e foshnjës bëhet ajo që zgjedhin prindërit, sipas vullnetit të tyre të përbashkët; ose*
- *kur vetë fëmija zgjedh përfundimisht kombësinë e njërit prej prindërve, kur bëhet madhor dhe ka ende kombësinë e përkohshme.*

Mendimi juridik dhe praktika gjyqësore ndahen në dy drejtime në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e rregullimit ligjor të sipërpërmendur.

Drejtimi i parë mban qëndrimin që, sipas pikës 2 të nenit 37/1 të ligjit, një shtetasi, i cili ka prindërit me kombësi të ndryshme, kur këta i kanë zgjedhur

kombësinë (kuptohet kombësinë e njërit prej tyre), atëherë kjo kombësi nuk mund të ndryshohet më nga fëmija kur bëhet madhor, me pretendimin për të zgjedhur tashmë kombësinë e prindit tjetër.

Drejtimi i dytë mban qëndrim të kundërt, duke e interpretuar më gjerë ligjin dhe i njuh të drejtën për ndryshimin e kombësisë, individit kur ai bëhet madhor, pavarësisht se prindërit me kombësi të ndryshme i kanë zgjedhur kombësinë.

Unë mendoj se drejtimi i dytë është ai që duhet të gjejë zbatim, por që të realizohet kjo duhet që ligji të rregullohet, duke u qartësuar në këtë pikë.

Mendoj kështu pasi nëse ligji zbatohet sipas drejtimit të pare, atëherë ai cenon të drejtën e individit për të zgjedhur vetë kombësinë, pra për të zgjedhur të bëjë pjesë në një grup etnik të caktuar, duke qenë se këtë të drejtë nuk mund ta ushtrojë. Dhe kjo mund të çojë më tej në cenim të vet të drejtës së përkatësisë në një grup etnik të caktuar.

Kushtetuta në nenin 20 të saj parashikon mbrojtjen e të drejtave të pakicave etnike. Sipas këtij neni “Personat që u përkasin pakicave kombëtare ushtrojnë në barazi të plotë para ligjit të drejtat dhe liritë e tyre. Ata kanë të drejtë të shprehin lirisht, pa u ndaluar as detyruar, përkatësinë e tyre etnike, kulturore, fetare, gjuhësore. Ata kanë të drejtë t’i ruajnë e zhvillojnë ato, të mësojnë dhe të mësohen në gjuhën e tyre amtare, si dhe të bashkohen në organizata dhe shoqata për mbrojtjen e interesave dhe të identitetit të tyre.” Pra, të qenit në një grup pakice etnike të caktuar bën që me Kushtetutë të garantohen një sërë të drejtash të sipërcituara.

Rregullimi ligjor i trajtuar sipas drejtimit të parë parashikon kufizim në të drejtën e zgjedhjes së kombësisë dhe për pasojë në të drejtën e zgjedhjes së përkatësisë në një grup etnik të caktuar.

Nëse shkohet me tej, një problem tjetër që lind është nëse do të konsiderohet kjo cenim i së drejtave të pakicave etnike, dhe për pasojë antikushtetues. Por, para se të arrihet në këtë përfundim duhet të kihet parasysh se Kushtetuta parashikon mbrojtjen e të drejtave, në momentin kur një individ është pjesë e një pakice kombëtare, pra jo të drejtën e zgjedhjes për të bërë pjesë në këtë pakicë.

C. Ligji për gjendjen civile karakterizohet nga parashikimi i disa rasteve konkrete të regjistrimit dhe ndryshimit të kombësisë së përkohshme dhe të përhershme.

Kështu në pikat 3, 4, 5 dhe 6 të nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile” parashikohen rastet e regjistrimit të kombësisë së një fëmije të lindur jashtë martese, të gjetur, të birësuar dhe të lindur me fekondim artificial.

Le t’i shohim me radhë:

Pika 3 e nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile” parashikon:

“Foshnja e lindur jashtë martese, kur nuk dihet atësia e saj, merr kombësinë e nënës. Kjo kombësi mund të ndryshojë me vërtetimin e atësisë, sipas përcaktimeve të pikës 2 “

Pra, kur foshnja është lindur jashtë martese dhe kur nuk dihet atësia, regjistrohet në regjistrat e zyrës së gjendjes civile me kombësinë e nënës.

Kjo kombësi mund të ndryshohet kur plotësohen dy kushte:

a. vërtetohet atësia, dhe

b. babai i foshnjës ka kombësi të ndryshme nga nëna e foshnjës.

Ky ndryshim bëhet vetëm me vendimi gjyqësor në dy raste:

1. Mbi kërkesën e prindërve të cilët me vullnetin tyre kanë përcaktuar kombësinë e fëmijës së tyre, gjatë kohës që ai është ende i mitur (në rast se nuk merren vesh, atëherë në bazë të pikës 2 të nenit 37/1 regjistrohet kombësia e përkohshme dhe pikërisht ajo e atit të fëmijës).

2. Mbi kërkesën e vet fëmijës kur ai është bërë madhor, kur kombësia e tij është ende e përkohshme.

Pika 4 e nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile” parashikon:

“Foshnja e gjetur, që nuk i dihen prindërit, prezumohet me kombësi shqiptare. Kur njëri ose të dy prindërit gjenden ose kur fëmija arrin moshën madhore, për kombësinë e tij zbatohen përcaktimet e pikës 2 të këtij neni”.

Pra, kur foshnja është gjetur dhe nuk i dihen prindërit, prezumohet kombësia shqiptare, pra regjistrohet me kombësi shqiptare.

Kjo kombësi mund të ndryshohet kur:

- a. gjendet njëri, ose
- b. të dy prindërit e fëmijës,

dhe fëmija merr kombësinë e njëjtë të të dy prindërve. Në rast se prindërit kanë kombësi të ndryshme atëherë vepron si në rastin e parashikuar në pikën 2 të nenit 37/1 të ligjit dhe të trajtuar në pjesën I/B të këtij shkrimi.

Pika 5 e nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile” parashikon:

“I birësuar merr kombësinë e birësuesve, sipas përcaktimeve të pikës 2 të këtij neni, por kur ai bëhet madhor, ka të drejtë të rimarrë kombësinë që kishte para birësimit ose ta ndryshojë atë, sipas kombësisë që kanë prindërit natyrorë.”

Pra, kur fëmija është birësuar, ai merr kombësinë e prindërve birësues. Në rast se birësuesit kanë kombësi të ndryshme atëherë vepron si në rastin kur foshnja ka prindër me kombësi të ndryshme të trajtuar më sipër në pikën I/B të këtij shkrimi. Pra, nëse birësuesit nuk merren vesh për kombësinë, regjistrohet kombësia e përkohshme dhe pikërisht ajo e atit birësues.

Kjo kombësi e përkohshme mund të ndryshohet në rastet

- a. kur prindërit birësues merren vesh para se fëmija të jetë bërë madhor, ose
- b. kur fëmija arrin moshën madhore dhe ka kombësi të përkohshme.

Ky ndryshim bëhet vetëm me vendim gjyqësor.

*Përveç rastit të sipërpërmendur fëmija i birësuar, kur bëhet madhor, ka të drejtë ta ndryshojë kombësinë e përhershme dhe të marrë kombësinë që kanë prindërit natyrorë.*

Pika 6 e nenit 37/1 të ligjit “Për gjendjen civile” parashikon:

“I linduri me fekondim artificial nga një grua e martuar merr kombësinë e njërit prej bashkëshortëve, sipas kritereve të përcaktuara në pikën 2 të këtij neni.”

Pra, kur fëmija lind me fekondim artificial nga një grua e martuar, atëherë fëmija merr kombësinë e të dy bashkëshortëve, kur ata kanë kombësi të njëjtë.



Kur bashkëshortët kanë kombësi të ndryshme, atëhere në lidhje me regjistrimin e kombësisë veprohet si në rastin kur foshnja ka prindër me kombësi të ndryshme, të trajtuar më sipër në pikën I/B të këtij shkrimi. Pra, nëse prindërit nuk merren vesh për kombësinë regjistrohet kombësia e përkohshme dhe pikërisht ajo e babait.

Kjo kombësi mund të ndryshohet dhe ky ndryshim bëhet vetëm me vendim gjyqësor në dy raste:

1. Mbi kërkesën e prindërve të cilët me vullnetin tyre kanë përcaktuar kombësinë e fëmijës së tyre, gjatë kohës që ai është ende i mitur.

2. mbi kërkesën e vet fëmijës kur ai është bërë madhor dhe ka kombësinë e përkohshme.

II. Problemi tjetër është më tepër i natyrës praktike dhe ka të bëjë pikërisht me ndryshimin e kombësisë, duke përcaktuar rrugën ligjore, mjetin ligjor, subjektin e interesuar, para, që ka të drejtë të kërkojë ndryshimin e kombësisë dhe afatet e parashkrimit në lidhje me këtë të drejtë.

### **Rruga ligjore që duhet të ndjekë subjekti i interesuar:**

Mendoj se rruga ligjore për ndryshimin e kombësisë është parashikuar shprehimisht në rregullimin ligjor të sipërpërmendur dhe është pikërisht ajo gjyqësore, duke iu shmangur kështu parimit të së drejtës administrative, që parashikon fillimisht ankimin në rrugë administrative. Në lidhje me këtë rregullim ligjor mund të ketë mendime pro dhe kundër, por ajo që dua të theksoj është pikërisht fakti se ligjvënësi, për elementet e tjera përbërëse të gjendjes civile dhe pikërisht ato të aktit të lindjes (ku pasqyrohet edhe kombësia) si emri, mbiemri, shtetësia e përkohshme, njeh në nenin 40 të ligjit nr. 8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”, kur parashikon “përmbajtja e aktit të lindjes, e pasqyruar në regjistrat themeltarë, mund të ndryshohet drejtëpërdrejt nga nëpunësi i gjendjes civile në rastet e parashikuara shprehimisht në këtë ligj dhe pas kësaj me vendim gjyqësor”, fillimisht rrugën

administrative të ndryshimit të përmbajtjes së aktit të lindjes.

### **Cilat janë subjektet e interesuara.**

Personat e interesuar, që kanë të drejtë sipas ligjit për të ndryshuar kombësinë, janë:

1. Vetë personi që do t'i ndryshohet kombësia, pasi ai arrin moshën madhore, pra 18 vjeç në rastet:

- kur ka kombësi të përkohshme dhe kërkon ta ndryshojë, duke zgjedhur kombësinë e përhershme;
- kur ka kombësi të përhershme dhe vërtetohet amësia apo atësia, kur është fëmijë i gjetur dhe kërkon ta ndryshojë kombësinë, duke marr kombësinë e prindit natyror;
- kur ka kombësi të përhershme dhe vërtetohet atësia, kur është fëmijë i lindur jashtë martese dhe kërkon ta ndryshojë kombësinë, duke marr atë të atit;
- kur ka kombësi të përhershme dhe është i birësuar dhe kërkon ta ndryshojë kombësinë, duke marr atë të prindit natyror.
- kur ka kombësi të përhershme dhe vërtetohet pasaktësia e kombësisë së prindërve;
- kur ka kombësi të përhershme dhe vërtetohet një gabim material i kombësisë.

2. Prindërit e fëmijës në rast se kombësia është e përkohshme dhe me vullnetin e tyre zgjedhin përfundimisht kombësinë e fëmijës së tyre të mitur.

### **Mjeti ligjor që duhet të përdorë subjekti i interesuar:**

Mjeti ligjor që duhet të përdorë personi i interesuar, për të kërkuar në gjykatë ndryshimin e kombësisë, megjithëse nuk është parashikuar në ligj shprehimish, duhet të jetë padia. Them kështu pasi në pikën 7 të nenit 37/1 të ligjit të sipërpërmendur është parashikuar se ndryshimi i kombësisë bëhet vetëm me vendim gjyqësor, duke u thirrur si palë në proces shërbimi i gjendjes civile.

Lind nevoja e trajtimit të këtij problemi pasi në praktikën gjyqësore hasen

dy qëndrime. Ka raste kur personi i interesuar i drejtohet gjykatës me kërkesë për ndryshimin e kombësisë, duke thirrur zyrën e gjendjes civile, si palë në proces me cilësinë e personit të tretë. Ka raste të tjera kur pala e interesuar i drejtohet gjykatës me kërkesë padi me objekt ndryshimin e kombësisë duke thirrur zyrën e gjendjes civile si palë e paditur.

Rasti i dytë është ai që duhet ndjekur, i cili është i mbështetur në ligjin procedural civil. Kjo për arsye se vetëm padia në bazë të nenit 154 të Kodit të Procedurës Civile është ai mjet procedural, i cili sjell detyrime mbi palët në proces. Kështu vetëm me padi zyra e gjendjes civile detyrohet të bëjë ndryshimet në regjistrin themeltar në lidhje me ndryshimin e kombësisë. Gjithashtu, vërtet që, në bazë të nenit 388 të KPC-së, një person i interesuar i drejtohet gjykatës me kërkesë, duke thirrur në gjykim palët e tjera të interesuara, si persona të tretë, por ky mjet procedural nuk mund të gjejë zbatim në rastin e ndryshimit të kombësisë, pasi vendimi gjyqësor i dhënë mbi bazë të kësaj kërkesë ka karakter deklarativ dhe jo detyrues si padia. Nga ana tjetër kërkesa në kuptimin e nenit 188 të KPC-së, pra ka të bëjë me vërtetime të fakteve juridike, pra me vërtetimin e atyre fakteve, të cilat sjellin pasojë juridike, të cilat kanë humbur dhe nuk mund të merren përsëri ose nuk mund të merren në rrugë tjetër, përveçse gjyqësore. Ndërkohë ndryshimi i kombësisë është thjesht ndryshimi i një rrethane të caktuar faktike që ekziston dhe që passjell pasojë juridike dhe nga pikëpamja procedurale duhet të bëhet me kërkesë padi.

Përfundimisht, në rastin e ndryshimit të kombësisë i interesuari duhet t'i drejtohet gjykatës me padi, pasi vetëm kështu lind detyrimi për zyrën e gjendjes civile, si palë e paditur, të bëjë ndryshimin përkatës në regjistrat e saj.

Afatet e parashkrimit të padisë me objekt ndryshimin e kombësisë:

Fillimisht dua të theksoj se në kuptimin material padia për ndryshimin e kombësisë, mund të ngrihet nga personat e interesuar, për faktet e ndodhura, pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, pra pas 15 ditëve nga botimit në Fletore Zyrtare të ligjit nr.9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8950,

datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”. Pra, individët e bërë madhor dhe prindërit e foshnjave të lindura para hyrjes në fuqi të këtij ligji nuk kanë të drejtë të kërkojnë ndryshimin e kombësisë, pra nuk kanë të drejtën e padisë në kuptimin material. Në pjesën tjetër në vijim, do të trajtohet një aspekt i këtij rregullimi ligjor.

Afatet e parashkrimit të padisë mendoj t’i trajtoj në lidhje me subjektin që ngre padinë:

a. Kështu, kur prindërit me kombësi të ndryshme zgjedhin me vullnetin e tyre kombësinë e fëmijës së tyre, sipas interpretimit të pikës 2 të nenit 37 të ligjit, kanë të drejtë ta ushtrojnë këtë të drejtë derisa fëmija të bëhet madhor, për sa kohë që në ligj nuk është parashikuar ndonjë afat parashkrimi dhe duke qenë se me mbushjen e moshës madhore subjekti që ka të drejtë të kërkojë ndryshimin e kombësisë është vetë fëmija madhor.

Mendoj se këtu ka vend për diskutime në favor të qëndrimit se ky ligj duhet të parashikojë afate parashkrimi për ushtrimin e kësaj të drejte nga prinderit, pasi interpretimi qe ligji lejon ben qe afati i parashkrimit të kaloje afatin 10 vje[ar, të pergjithshem të parashkrimit të parashikuar në nenin 114 të Kodit Civil. Nëse ky afat i pergjithshme do të kalohet, në këtë rast duhet të parashikohet shprehimisht në ligj.

b. Më pas subjekti i interesuar është fëmija madhor, i cili, megjithëse në ligjin nr.9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin nr.8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile” nuk parashikohet gjë, sipas një mendimi juridik, të cilin e përkrah edhe unë, duhet ta ngrejë padinë për ndryshimin e kombësisë brenda 1 viti nga dita që është bërë madhor. Arrij në këtë përfundim bazuar në nenin 40 të ligjit nr.8950, datë 10.10.2002 “Për gjendjen civile”, i cili ndër të tjera, parashikon përmbajtja e aktit të lindjes, e pasqyruar në Regjistrin themeltar mund të ndryshohet në rrugë administrative, me kërkesë të shtetasit brenda një viti nga plotësimi i moshës madhore dhe më pas ky ndryshim bëhet me vendim gjyqësor. Duke qenë se ky nen parashikon ndryshimin e kombësisë në rrugë administrative dhe ligji siç është përmendur

më sipër parashikon vetëm rrugën gjyqësore për ndryshimin e kombësisë, atëherë afati njëvjeçar nga dita e mbushjes së moshës madhore duhet të jetë afat i parashkrimit të kësaj të drejte.

Ndërsa mendimi tjetër juridik ka të bëjë me atë, që duke qenë se në ligj nuk është parashikuar shprehimisht afati i parashkrimit, dhe gjithashtu nuk është parashikuar që kjo e drejtë nuk parashkruhet, atëherë afatet e parashkrimit janë ato të përgjithshme të parashikuara në nenin 114 të Kodit Civil, pra 10 vjet nga dita e bërjes madhor të shtetasit.

Unë jam e mendimit siç e shpreha më sipër, se afati i parashkrimit duhet të jetë 1 vit nga dita e mbushjes së moshës madhore të individit dhe jo afati i përgjithshëm, pasi ky i fundit bën që kjo situatë faktike dhe ligjore të jetë e paqëndrueshme për një kohë të gjatë.

Pra, perfundimisht mendoj se në ligj duhet të behen rregullime në lidhje me afatet e parashkrimit të ngritjes së padisë, para, të paraqitjes së saj në gjykatë si për prindërit e fëmijës, ashtu edhe për vet fëmijën madhor.

III. Së fundi dua të trajtoj, nisur nga praktika gjyqësore, dy probleme që paraqet ky rregullim ligjor.

**Së pari:** A mund të ndryshojë kombësinë e tij një shtetas, i cili tashmë madhor, ka prindër me kombësi të ndryshme dhe është regjistruar në regjistrat themeltar të zyrave të gjendjes civile, para hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Neni 3 i ligjit nr. 9029, datë 13.3.2003 “Për disa shtesa në ligjin “Për gjendjen civile”” shton në pikën 3 të nenit 35 të ligjit “Për gjendjen civile” shkronjën f/1, duke parashikuar kështu se kombësia regjistrohet në aktin e lindjes “*në përputhje me kombësinë e prindërve, sipas regjistrat themeltar ekzistues para miratimit të këtij ligji dhe sipas kërkesave të tij.*”

Pra, sipas rregullimit të mësipërm ligjor kombësia (e cila regjistrohet në përmbajtjen e aktit të lindjes) është ajo e regjistruar sipas regjistrat themeltar ekzistues para hyrjes në fuqi të ligjit të sipërmendur dhe për pasojë nuk mund të ndryshohet.

Por, para miratimit së këtij ligji, nuk njiheshin nocionet e kombësisë së përkohshme dhe zgjedhjes së kombësisë, për pasojë kombësia e regjistruar në atë kohë është e përhershme. Prandaj në rast se individ i madhor nuk ndodhet në kushtet e ndryshimit të kombësisë së përhershme, p.sh., i njihet atësia, mëmësia kur është i gjetur etj. (të trajtuara më sipër), nuk mund të ndryshojë kombësinë.

Para, duke qenë se vet ligji nuk e ka rregulluar këtë situatë duke i dhënë fuqi prapavepruese vetes, atëherë kombësia e regjistruar para hyrjes në fuqi të ligjit, nuk ndryshohet.

Mendoj që ky rregullim ligjor mund të çojë në diskriminin të kësaj kategorie individësh, pasi e drejta e kombësisë është një e drejtë vetjake jopasurore, që lind me lindjen e individit dhe, duke qenë se për personat, të cilët lindin pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, njihet e drejta për ndryshimin e kombësisë së përkohshme qoftë me zgjedhjen prej prindërve, qoftë nga vet personi kur bëhet madhor, për ata që kanë lindur para miratimit të ligjit kjo e drejtë mohohet.

Ndëkohë që duhej parashikuar në ligj një rregullim, duke i dhënë qoftë një periudhë kohe kësaj kategorie individësh të ushtronte këtë të drejtë.

**Së dyti:** Si duhet të veprohet nëse një individ i madhor i ndryshohet kombësia e njërit prej prindërve? A ka ai të drejtë të kërkojë ndryshimin e kombësisë së tij?

Mendoj se ky individ ka të drejtë të ndryshojë kombësinë, por ligji nuk parashikon një rast të tillë. Për pasojë në rast se një individ i drejtohet gjykatës për ndryshimin e kombësisë me shkakun ligjor se kombësia e njërit prej prindërve është ndryshuar, gjykata duhet të rrëzojë padinë. Prandaj, mendoj se ligjvënësi, duhet të bëjë rregullimin ligjor përkatës në lidhje me këtë situatë për të njohur këtë të drejtë.

## Funksioni legjislativ

Sokol BERBERI

*Qendra e Studimeve Parlamentare*

### 1. HYRJE

Funksioni legjislativ konsiston në bërjen e ligjeve, por përmbajtja e këtij funksioni varet nga koncepti që krijohet mbi ligjin. Nga kjo pikëpamje duhen krahasuar dy përkufizimet ose konceptimet mbi ligjin.

Fillimisht ai mund të jetë objekt i një përcaktimi material: me *ligj* kuptohet çdo normë, përmbajtja e së cilës ka disa veçanti, për shembull të qenit i përgjithshëm (domethënë që nuk parashikon qëndrimet ose sjelljet e individëve të dhënë me emra, por të një kategorie të veçantë individësh dhe nuk rregullon një ose disa çështje të caktuara).<sup>i</sup>

Por ligji mund të jetë objekt edhe i një përkufizimi formal. Në këtë kuptim, me *ligj kuptohet* çdo normë që hartohet në një formë të caktuar, shqyrtohet sipas një procedure të veçantë dhe miratohet nga një organ i caktuar, për shembull nga parlamenti.<sup>ii</sup>

Termi “ligj”, në këndvështrimin filozofik mund të trajtohet dhe në dy kuptime të tjera. Atij i jepet kuptimi i ligjit pozitiv (legjislacioni apo aktet e miratuara nga trupat shtetërorë) ose ligjit natyral (Recht, Droit). Për qëllimin e këtij punimi ligji do të studjohet sipas kuptimit të parë. Përveç kësaj, termi ligj do të përdoret në kuptimin e ngushtë, për aktet e trupave legjislativë (organeve ligjvënëse).

Procesi ligjberës në formën e një aktiviteti shtetëror synon në krijimin (ose rishikimin) e normave ligjore.

Ligjërja është një proces i gjatë në përfundim të të cilit një ide, në formën e një politike ligjore, transformohet në një ligj. Në kuptimin e gjerë, ligji, si burim i së drejtës, ka forma të ndryshme- akte të trupave legjislativë (ligj), akte të ekzekutivit (ato kanë emërtime të ndryshme - urdhëra, vendime, udhëzime, ose të tjera). Procesi i formimit të çdo burimi të së drejtës ka veçantitë e veta (karakteristika të dallueshme). Për shembull, krijimi i normave zakonore dallohet nga ligjërja e akteve legjislativë. Një normë zakonore krijohet nga përdorimi, përsëritja e rregullit për një kohë të gjatë. Shteti nuk luan rolin drejtues në këtë proces, përveçse ai njuh normën e krijuar.<sup>iii</sup> Procesi i prodhimit të akteve në organet legjislativë është më i organizuar, në dallim nga procesi spontan i formimit të normave zakonore.

Kushtetutat i atribuojnë parlamentit të drejtën e bërjes së ligjeve dhe qeverisë atë të ekzekutimit të tyre. Parimet kushtetuese duhet të përcaktojnë dhe trajtimet e çështjeve të tilla si: A do të ketë të drejtë parlamenti të nxjerrë norma individuale? Po qeveria norma të përgjithshme? Përgjigjja e këtyre dy pyetjeve është pozitive kur pranohet përkufizimi formal, dhe negative në rastin e kundërt.

Këto trajtime prekin gjithashtu edhe atë që quhet *regjimi juridik* i akteve, domethënë tërësia e rregullave të zbatueshme, për shembull, për t'i ndryshuar ose për t'i shfuqizuar ato. Ndosht shpesh që ligjet përfitojnë nga një regjim juridik special, shumë më i favorshëm se ai të cilit i nënshtrohen aktet e tjera. Pra, është e rëndësishme të dihet se cilat janë ato ligje që përfitojnë nga ky 'imunitet'. Kur përcaktimi është material, janë të gjitha normat e përgjithshme, që i drejtohen fushave të caktuara; kur ai është formal, janë vetëm normat që dalin nga parlamenti.

Duhet nënvizuar që nuk i përket teorisë konstitucionaliste ose shkencës të së drejtës kushtetuese të zgjedhë mes këtyre dy koncepteve. Ato duhet të kufizohen vetëm në përshkrimin e konceptit të zgjedhur nga e drejta pozitive. Natyrisht që zgjidhjet janë të ndryshme. Në të drejtën pozitive shqiptare koncepti mbi ligjin është formal: të gjitha aktet e aprovuara nga



parlamenti sipas procedurës legjislative janë ligje, qofshin ose jo të përgjithshme dhe cilatdo qofshin fushat me të cilat ato kanë të bëjnë.<sup>IV</sup>

Në literaturën juridike problemi i ligjbërjes (funksionit) nuk është bërë objekt studimi në mënyrë të gjerë. Këtu, mund të dallojmë dy libra të publikuar në SHBA.<sup>V</sup> Libri më themelor për këtë objekt është i shkruar nga profesori M.Zander “Law-making proces”<sup>VI</sup>, i cili i kushtohet analizës së procesit ligjbërës në Britaninë e Madhe. Procesi i bërjes së ligjeve analizohet në punimin e profesorit Bennion, ish-hartues legjislativ.<sup>VII</sup>

Në këtë punim do të analizohet ndikimi i parimeve kushtetuese në procesin ligjbërës dhe në rolin e trupave kushtetues në këtë proces.

Problemi i procesit legjislativ është më i shqyrtuar. Ka publikime të procesit legjislativ të parlamenteve nacionale.<sup>VIII</sup> Në këtë punim bëhet dhe analiza krahasuese e procesit legjislativ dhe të fazave të tij.

Kontrolli kushtetues i organeve ligjvënëse, në sistemin e sotëm juridik, përbën një element të rëndësishëm. Është një nga momentet më të diskutueshme në literaturë. Në këtë punim gjykatat kushtetuese shqyrtohen si trupa të cilat përfshihen në procesin legjislativ, si një balancë e trupit legjislativ, duke u konsideruar “legjislatorë negativë”.

## 2 PROCESI LIGJBËRËS

Procesi ligjbërës konsiston në një sërë fazash. Si rregull, një akt përgatitet, shqyrtohet, miratohet dhe publikohet. Faza e parë përfshin përgatitjen e versionit të parë të projektit në të cilin një ide e ligjit realizohet. Zakonisht, një organ shtetëror përgatit projektligjin. Por mund të ketë raste kur individë, grupe individësh ose shoqata mund ta bëjnë këtë detyrë. Një organ qeveritar mund të marrë vendime zyrtare lidhur me përgatitjen e një projekti, duke ia dhënë këtë detyrë strukturave të brendshme (departamente, komision), të shkruajnë një projekt, të bëjnë analiza të interesit publik, nevojës së ligjit, rregullimet ligjore ekzistuese, si dhe përputhjen me kushtetutën. Projekti diskutohet nga ekspertë, shoqata, grupe interesi. Grupi i punës analizon

rezultatet e diskutimit dhe ndryshon tekstin. Faza e dytë konsiston në shqyrtimin e projektit në trupin qeveritar. Procesi i shqyrtimit ka ndryshime në trupat qeveritarë. Në trupat ekzekutivë, procesi, në përgjithësi, nuk është i rregulluar në mënyrë strikte, ndërsa në organet kushtetuese legjislativ procesi është i rregulluar pjesërisht nga Kushtetuta, pjesërisht nga legjislativi vetë. Aktet mund të miratohen nga trupa kolegjalë (një trup legjislativ, qeveria) ose nga organe monokratike- kryetari i shtetit ose një ministër. Faza e fundit e procesit ligjbërës - publikimi i ligjit në një botim zyrtar, informacion për të në masmedia- radio, televizion apo gazetë. Në shumë shtete e lidhin hyrjen në fuqi të aktit me publikimin e tij në një botim zyrtar.

Procesi ligjbërës është një proces kompleks. Shteti luan rolin drejtues në të. Ai i jep normave vlerën e ligjit dhe i zbaton ato nëpërmjet forcës së organeve të tij. Një akt i miratuar konsiderohet si një akt i shtetit. Një shtet mund të rregullojë procesin ligjbërës, të planifikojë dhe në këtë mënyrë të ndikojë në zhvillimin e së drejtës. Por, aktiviteti i tij duhet të jetë ligjor dhe jo arbitrar. Procesi ligjbërës, si një eksperiment në miratimin e ligjeve nuk kënaq shoqërinë. Në procesin ligjbërës interesi i shtetit dhe ai i shoqërisë duhet të përputhen. Shoqëria kërkon një sistem ligjor të stabilizuar, që reflekton kërkesat për ndryshim dhe interesat e shoqërisë. Për të përmbushur këtë detyrë, procesi ligjbërës duhet të bazohet në demokraci dhe në shkencë, me qëllim që të reflektojë dhe të përcaktojë zhvillimin e shoqërisë. Edhe shoqëria është e interesuar në ndikimin e shtetit në procesin ligjbërës dhe në kontrollin e tij. Gabimet e shtetit në procesin ligjbërës kanë efekte negative në zhvillimin e shoqërisë; ndërsa drejtimi korrekt i procesit ligjbërës ka efekte pozitive në zhvillimin e shtetit. Kjo është shumë e rëndësishme në periudhën e krizave sociale. Deri në një farë mase indikator minimal i efektivitetit të ligjit është zbatimi i ligjit. Ligjbërja vendos modelin e sjelljes - norma ligjore, duke ndryshuar shoqërinë shpesh e mbush atë me një përmbajtje të re. Zbatimi i ligjit tregon nëse një normë i korespondon asaj që pret shoqëria nga norma ligjore.<sup>ix</sup>

Një pjesë e konsiderueshme e procesit ligjvënës është proces politik dhe në parim nuk mund të rregullohet nga ligji. Është e rëndësishme që ky proces të respektojë parimet kushtetuese të shtetit modern. Këto parime janë të detyrueshme për shtetin dhe sigurojnë të drejtat e shoqërisë, grupet dhe individët. Kushtetutat moderne njohin dhe përcaktojnë shtetin si shtet social, shtet ligjor; demokratik bazuar në parimet e ndarjes së pushtetit. Në fakt, këto parime përcaktojnë vendin e trupave legjislativë në procesin ligjvënës dhe karakterin e procesit ligjvënës.

### 3. LIGJET - BURIM KRYESOR I SISTEMIT LIGJOR KOMBËTAR

Në kohën e tanishme ligjet (akte të trupave legjislativë) konsiderohen si burimi kryesor i pothuajse të gjitha sistemeve ligjore. Praktika e shteteve me traditë të ndryshme ligjore tregon rritjen në numër të akteve të trupave legjislativë. Ligjet përbëjnë bazën e sistemit ligjor modern, përpunimi i këtyre akteve është i rëndësishëm për shtetin, shoqërinë, dhe për grupet politike dhe sociale. Arsyeja e forcimit të pozitës së akteve të trupave legjislativë qëndron në procedurën demokratike të mënyrës së miratimit. Në aktet e trupave legjislativë vullneti i popullit transferohet në vullnetin e shtetit. Ato janë rezultati i një farë kompromisi politik të interesave të ndryshëm politikë dhe socialë. Për të arritur këtë kompromis vendoset një procedurë legjislativë e vecantë. Ajo është e hapur për publikun, masmedian, kështu është nën kontrollin e publikut.

Nga studiuesit e legjislationit në vendet e zhvilluara perëndimore janë evidentuar disa dukuri të ditëve të sotme, të cilat e bëjnë legjislationin të palexueshëm, të pazbatueshëm. Këto janë në veçanti dukuritë e inflacionit dhe të “ndotjes” legjislativë.

#### a) *Inflacioni legjislativ*

Sasia në rritje e ligjeve është një dukuri kaq e dukshme, aq sa po përdoret shprehja *inflacion legjislativ*. Numri i ligjeve dhe gjatësia e teksteve rritet pa pushim. Kjo është një dukuri që nuk kursen asnjë vend. Për ta konkretizuar

këtë, po përmendim rastin e Francës dhe të Britanisë së Madhe.

*Francë*: Këshilli i Shtetit Francez në raportin e tij publik të vitit 1992 jepte shifrën 130.000 tekste për «stokun normativ» francez. Volumi i *Gazetës Zyrtare* në pesëmbëdhjetë vjet (1976-1990) është dyfishuar nga 7070 në 17.141 faqe. Gjatësia e çdo teksti ka kaluar mesataren nga 93 rreshta në vitin 1950 në 220 rreshta deri në vitin 1990.

*Britania e Madhe*: Mesatarja e ligjeve të miratuara çdo vit nga Parlamenti është relativisht e njëjtë, por aktet normative të qeverisë janë rritur. Gjatësia e teksteve tenton të rritet. Volumi i akteve normative vazhdon të zmadhohet: Volumi i Akteve të përgjithshme Publike në vitin 1965 përbëhej nga 1158 faqe; në 1981 - 2250 faqe; në 1985- 3233 faqe; në 1990- 2391 faqe. Edhe në vendet e tjera situata është e njëjtë.

Shqipëria, pavarësisht se është në procesin e ngritjes së një sistemi të plotë ligjor në përputhje me parimet e pluralizmit dhe të ekonomisë së tregut, nuk mund t'u shmanget këtyre rrjedhëve të zhvillimit të shtetit modern. Kështu, në vitin 1990 janë miratuar 89 ligje dhe dekrete me një volum prej 324 faqesh të Fletores Zyrtare; në vitin 1996 janë miratuar 125 ligje me një volum prej 995 faqesh të Fletores Zyrtare; dhe në vitin 2003 janë miratuar 178 ligje me një volum prej 4795 faqesh të Fletores Zyrtare. Në këtë proces është e rëndësishme të minimizohen efektet negative që vijnë nga një prodhim i madh i legjislacionit, si nevojë e zhvillimit dhe e proceseve integruese.

Shkaqet e kësaj rritjeje janë të ndryshme. Në sintezë, shkaqet vendosin në vend të parë ndryshimin e rolit të shtetit në kalimin progresiv nga shtet liberal, i cili siguronte lirinë formale, mirëmbajtjen e rregullit të brendshëm dhe mbrojtjen nga jashtë të shtetit social, në një shtet ndërhyrës dhe të pranishëm, që synon të realizojë si objektiv një barazi thelbësore, të korrigjojë shtrembërimet e tregut, të vendosë kufij për të drejtat individuale në emër të interesit të përgjithshëm, të mbrojë pozicionet më të dobëta, t'u sigurojë qytetarëve një minimum sigurie sociale.

Ndryshimi i rolit të shtetit, që ka lënë pas një histori të luftës së klasave,

konflikte sociale, pastabilitetin politik, është karakterizuar nga një zgjerim i jashtëzakonshëm i shërbimeve publike (hekurudha, posta, shkolla, rrugë, asistencë sanitare etj.) që kanë shkaktuar një zgjerim dhe një shtim të rregullave ligjore.

Midis të tjerave, si shkaqe që kanë çuar në shtimin e rregullave, shkurtimisht mund të përmenden:

- globalizimi i marrëdhënieve ndërkombëtare dhe të sistemeve ekonomike dhe financiare;
- ritmet e vazhdueshme të metodave e sistemeve të reja shkencore dhe teknologjike, duke sjellë kështu situata të reja dhe sjellje të reja shoqërore, të cilat kërkojnë rregulla të reja;
- zhvillimi i institucioneve që kanë autonomi normative.

### ***b) Ndryshimet e shpeshta dhe “ndotja” legjislativë***

Dukurisë së inflacionit i shtohet edhe ai i ndryshimeve dhe gabimeve të shpeshta që i bëhen legjislacionit për shkaqe të ndryshme që sjellin “ndotje” legjislativë. Me këtë shprehje kuptojmë tërësinë e të metave dhe të gabimeve, të cilat krijojnë një situatë pasigurie për sistemin legjislativ.

Ka të meta të cilat i përkasin legjislacionit në tërësinë e tij. Ekzistenca e një mase të madhe rregullash, të cilat ngatërrohen dhe mbivendosen, është një shkak i rëndësishëm i « ndotjes » në legjislacion. Asia e madhe e ligjeve, rregullave dhe normave është padyshim një element që objektivisht është një pengesë për thjeshtimin dhe qartësinë. Dhe kështu bëhet gjithmonë e më i vështirë rregullimi i një norme të zbatueshme.

Ka, gjithashtu, të meta strukturore, që lidhen me sistemin kushtetues brenda të cilit legjislatori vepron dhe prej të cilit është i kushtëzuar. Për shembull, ekzistenca e një numri të madh të burimeve normative konkurruese mbi të njëjtin objekt, pa një ndarje fikse të qartë të kompetencave, është shkak pasigurie, konfuzioni dhe kontradiktash.

Ka dhe të meta që mund t'i quajmë subjektive në raport me precedentët

dhe interpretimin. Këto janë më të shumta dhe më të ndryshme, janë fryt i një hartimi të keq të shkaktuar nga mungesa e njohurive të mjaftueshme për problemin dhe nga mungesa e fjalorit juridik, ose të përvojës dhe kujdesit, gjithashtu, mund të jenë fryt i kompromiseve politike. Këto të meta mund të jenë si të natyrës gjuhësore dhe juridike, të semantikës, ashtu dhe të zgjedhjes politike. E natyrës gjuhësore është gjithçka në raport me leksikun, gramatikën, semantikën. I referohen fushës juridike raportet që vendosen ndërmjet normave. Janë të natyrës logjike të metat dhe gabimet sistematike.

### **Efektet e «ndotjes» legjislative**

«Ndotja» e sistemit legjislativ shkakton këto pasoja negative:

- **Në sigurinë e së drejtës** : Siguria, domethënë, mundësia për të parashikuar pasojat juridike të sjelles, mungon në një sistem të “ndotur” legjislativ me shumë ndryshime dhe gabime, në të cilin është e vështirë të rregullosh normën e zbatuar.

- **Në raportet midis institucioneve kushtetuese**, në veçanti midis degës legjislative dhe asaj gjyqësore, kur disa norma të formuluar gabim, me shumë kuptime, të paqarta etj. zgjerojnë hapësirën e interpretimit të gjyqtarit, kjo, për rrjedhojë, sjell transferim të së drejtës legjislative te gjyqtari - organ i pazgjedhur dhe politikisht jo i përgjegjshëm. Në këtë këndvështrim ai bëhet burim efektiv i së drejtës.

- **Në zhvillimin ekonomik dhe përdorimin e frytshëm të burimeve kombëtare.**

- **Në kostot e drejtësisë:** Normat e pakuptueshme ose të pasigurta rrisin rekurset gjyqësore, pafundësinë e proceseve, shkaktojnë zgjatje të kohës së gjyqimit.

- **Në besimin dhe shtetin ligjor:** Ligjet e shumta, të pakuptueshme, të modifikuara shpesh ngjallin një mungesë besimi ndaj ligjit.

Megjithëse ligjet miratohen nga organi kushtetues legjislativ trupa të tjerë qeveritarë marrin, gjithashtu, pjesë në këtë proces. Pushteti ekzekutiv dhe

legjislativ marrin pjesë në bërjen e ligjit. Qeveria propozon pjesën më të madhe të projekteve dhe kontrollon procesin legjislativ në një shkallë të lartë apo të ulët.<sup>1</sup> Kryetari i shtetit mund të firmosë një ligj apo të përdorë të drejtën e vetos. Ligji i miratuar mund të kontrollohet për kushtetueshmëri nga pushteti gjyqësor. Kështu, nëse një ligj është në fuqi, kjo do të thotë se të gjitha autoritetet shtetërore e pranojnë përmbajtjen e tij. Procesi i ligjbërjes në trupin legjislativ është i kontrolluar nga shteti në një shkallë më të lartë se burimet e tjera.

#### 4. ORGANET KUSHTETUESE LEGJISLATIVE - PËRKUFIZIM I PËRGJITHSHËM

Organet kushtetuese legjislative janë bërë një pjesë integrale e qeverisjes kushtetuese. Në një trup qeverisës përfaqësues, vullneti i popullit transformohet në vullnetin e shtetit në formën e një ligji, i cili përbën burimin kryesor të së drejtës. *Ç'është një organ legjislativ?* – Kushtetuta mund t'ia atribuojë disa organeve ushtrimin e funksionit legjislativ ose *pushtetin legjislativ*. Nuk është fort e lehtë të përcaktohen se cilat janë këto organe, sepse shpesh ndodh që kushtetuta nuk i jep qartë ato.

Rasti më i zakonshëm është natyrisht ai kur kushtetuta krijon një organ të vetëm. Por ndodh jo rrallë që pushteti legjislativ t'i besohet një seri organesh, të cilat konkurrojnë në prodhimin e ligjeve. Në këtë rast ato quhen kolektivisht *organe ligjvënëse të përbëra (komplekse)* dhe individualisht *organ ligjvënës i pjesshëm*.<sup>x</sup> Kështu, *organ ligjvënës i pjesshëm* është një person ose një grup personash, pëlqimi i të cilëve është i nevojshëm për shpalljen e një ligji, dhe e kundërta, kundërshtimi i tyre e pengon atë. Në të kundërt, nuk duhet konsideruar si *organ ligjvënës i pjesshëm* ai që merr pjesë në formimin e një ligji, si për shembull eksperti, i cili jep ndihmesën e tyre me kompetencë vetëm teknike. Ajo që çon në krijimin e një organi legjislativ

<sup>1</sup> Kjo është një karakteristikë për sistemet parlamentare.

kompleks, natyrisht është frika nga epërsia e një organi të vetëm.

Dallohen disa tipe organesh legjislativ të pjesshme.

#### a) Legjislativi

Organi kushtetues legjislativ është organ legjislativ i pjesshëm në dy raste: kur parlamenti përbëhet nga dy (ose më shumë asamble); ose kur edhe organe të tjera, si për shembull pushteti ekzekutiv, vendosin për bërjen e një ligji.

Rasti i parë është ai me dy dhoma (*bicamerisme*). Të paktën njëra nga asambltetë ose *dhomat* zgjidhet me votim të drejtpërdrejtë. Dhoma tjetër, që zakonisht quhet *dhoma e lartë*, mund të jetë e disa llojeve.

Në radhë të parë, në një monarki kushtetuese, kemi të bëjmë me dhomën aristokrate, anëtarët e së cilës e kanë të trashëguar këtë vend ose janë të emëruar nga mbreti. Të tilla janë në Angli Dhoma e Lordëve ose në Francë Dhoma e Perëve të Restaurimit. Shembuj të shumtë gjenden në kushtetutat e shekullit të XIX-të, ndërsa në shtetet moderne roli i tyre ka rënë ndjeshëm.

Por kemi të bëjmë edhe me dhomën që përfaqëson shtetet anëtare, siç është rasti i shteteve federale.

Në radhë të tretë, dhoma e lartë mund të jetë e zgjedhur edhe ajo, por këtu zgjedhjet bëhen në mënyrë të tillë që ajo të jetë sa më konservatore në përbërjen e saj: votimi është tepër i ngushtë, indirekt, i organizuar në baza të tjera territoriale apo i varur nga disa kushte zgjedhjeje të ndryshme.

Sot hasen ende dhoma të dyta me karakter ekonomik, anëtarët e së cilave janë zgjedhur, për shembull, në organizatat profesionale.

Dhomat e dyta nuk janë organe të pjesshme, vetëm nëse ato realisht mund ta kundërshtojnë (pengojnë) krijimin e ligjit. Mirëpo, jo gjithmonë ndodh kështu. Dhomat e larta aristokrate sot e kanë humbur pushtetin e tyre. Në këto raste mund të themi se kemi të bëjmë me një bikameralizëm *jo të plotë* dhe *jo të barabartë*.

Megjithatë, mungesa e pushtetit legjislativ nuk tregon domosdoshmërisht



mungesën e çdo roli politik: nga njëra anë, këto dhoma ndonjëherë mund të mos e kundërshtojnë, por ama mund ta vonojnë aprovimin përfundimtar të një ligji, gjë e cila mund t'ia kthejë mendjen ligjvënësit kryesor, t'i japë ligjit një përmbajtje tepër radikale për të mos e vonuar hyrjen në fuqi të tij. Nga ana tjetër, dhe mbi të gjitha, një dhomë e dytë, edhe pse jo e fuqishme, mund të kontribuojë nëpërmjet debateve për të përmirësuar përmbajtjen e ligjit. Pikërisht te ky përmirësim mund të gjendet sot justifikimi më i mirë lidhur me ekzistencën e një dhome të lartë, e cila quhet *dhoma e refleksioneve*.<sup>xi</sup>

Siç shkruhet në kushtetutën e Irlandës, “Parlamenti nacional duhet të thirret dhe të njihet” (neni 15). Por “ka shume emra të ndryshëm për parlamentet dhe legjislaturat”. Në gjuhën angleze të paktën nuk ka një term të vetëm që të përfshijë të dy këto fjalë së bashku. Fjala “parlament” vjen nga parlamenti britanik. Të tjerë emra përdoren zakonisht: asamble, kongres., Riksdagen and Stortinget në gjuhën skandinave..., Seim në Poloni. Ky është një term konvencional për përkufizimin e trupave legjislativë, që, si rregull, ato kanë emra të ndryshëm në shtete të ndryshme.

Organet kushtetuese legjislative janë trupa përfaqësues, duke qenë se ato shprehin vullnetin e popullit si subjekt i sovranitetit. Si rregull, ato zgjidhen, por mund të ketë dhe forma të tjera të përfaqësimit. Për shembull, anëtarët e parlamentit mund të emërohen (Presidenti i Italisë mund të emërojë *Senatorë për Jetë* qytetarë, të cilët i kanë dhënë një kontribut të madh kombit nëpërmjet meritave të tyre të veçanta në fushat sociale, shkencore, artistike e letrare; Senatorët kanadezë emërohen nga guvernatori i përgjithshëm (general-gubernur) me rekomandimin e Kryeministrit). Në mënyrë alternative, ata mund të bëhen anëtarë të parlamentit ex officio (në Rusi, kryetarët e trupave ekzekutivë dhe legjislativë të anëtarëve të federatës Ruse janë ex officio anëtarë të Këshillit Federal); ose, nëpërmjet trashëgimisë, për disa anëtarë të Dhomës së Lordëve në parlamentin Britanik).

Pushteti legjislativ mund të jetë i kufizuar (Parlamenti francez, Kongresi i SHBA-së) ose jo (Parlamenti Britanik). Në Britaninë e Madhe parimi i

sovrانيتit të parlamentit është i njohur si parimi kryesor i ligjit kushtetues. Sipas këtij parimi, parlamenti ka pushtet legjislativ pa kufizim. Kufizimi është zbatimi praktik i ligjeve. Në të vërtetë parlamenti britanik ka miratuar ligje për Commonwealth-in dhe aktet e tij kanë patur efekte ekstraterritoriale. Por, me vite ky pushtet ishte kufizuar: nga Westminster Act 1931, deri në ligjet moderne Europiane, të cilat kanë prioritet në raport me aktet me pushtetin britanik, si dhe nga ndarja e pushteteve ndërmjet parlamentit britanik dhe parlamenteve të reja të Skocisë dhe Wellsit. Ende Parlamenti mund të miratojë akte më karakter të përgjithshëm (sic është Bill of Rights) dhe me karakter konkret (Akt Privat).

Organet kushtetuese legjislative përmbushin edhe funksione të tjera, përveç atyre legjislative (për shembull, funksion kontrollues mbi pushtetin ekzekutiv). Ndërmjet funksioneve të tjera të pushtetit legjislativ, funksioni legjislativ mund të jetë i fortë ose i dobët. Ai varet nga forma e qeverisjes dhe të paktën në marrëdhëniet ndërmjet legjislativit dhe pushtetit ekzekutiv bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve. Disa autorë i ndajnë organet kushtetuese legjislative në aktive, reaktive, marginale, minimale, në varësi të rolit aktiv ose pasiv (në fakt dekorativ) të trupit legjislativ .<sup>xii</sup>

#### b) Pushteti ekzekutiv

Organi i ngarkuar me funksionin ekzekutiv mund të jetë në të njëjtën kohë edhe organ legjislativ i pjesshëm, nëse pëlqimi i tij është i domosdoshëm për formimin e një ligji. Kjo hipotezë mund të realizohet në dy mënyra.

Rasti më i njohur është ai i të drejtës së vetos. Sipas një rregulli kushtetues i lejohet kryetarit të ekzekutivit të kundërshtojë miratimin e një ligji. Teknikisht kjo fuqi e tij merr formën e mëposhtme: teksti i ligjit, i miratuar nga një ose disa asamble parlamentare, i transmetohet kryetarit të ekzekutivit, i cili duhet të japë pëlqimin e vet – thuhet edhe “të akordojë *sanksionin e tij*”. Ai mund ta refuzojë këtë miratim, në këtë rast thuhet se ka vënë veton. Kjo veto mund të jetë absolute, siç është rasti i kushtetutës angleze të shekullit të

XVIII-të ose i Kartës së vitit 1814, në Francë. Por mund të jetë edhe *relative* ose *e pjesshme*, kur mund të kalohet nga dhoma ose dhomat e një shumice cilësore, si në Shtetet e Bashkuara. Kushtetuta shqiptare i njeh Kryetarit të Shtetit të drejtën e vetos relative. Kuvendi mund ta rrëzojë veton e Presidentit për një ligj të caktuar, me shumicën e të gjithë anëtarëve të tij.<sup>2</sup>

Kur pushteti ekzekutiv nuk disponon të drejtën e vetos, por atë të iniciativës së ligjeve, domethënë të drejtën e depozitimit të projektligjeve, a duhet të konsiderohet ai si një organ legjislativ i pjesshëm? Këtu duhen dalluar dy raste.

Kur bëhet fjalë për një të drejtë iniciative të përbashkët, domethënë nëse edhe persona të tjerë veç tij, si anëtarë parlamenti për shembull, kanë të njëjtën iniciativë, ligji atëherë mund të bëhet edhe pa pëlqimin e pushtetit ekzekutiv. Nëse ai nuk e propozon, një deputet mund ta bëjë këtë, dhe atëherë asgjë nuk mund ta pengojë Parlamentin që ta miratojë këtë propozim. Ekzekutivi nuk është pra organ legjislativ i pjesshëm.

Ndodh krejt ndryshe kur disponohet monopoli i iniciativës. I tillë ishte rasti i Kartës së vitit 1814 në Francë: vetëm mbreti mund të depozitonte një projektligj. Jo vetëm deputetët nuk mund ta bënin këtë, por ata nuk kishin as të drejtën e amendimit, domethënë të drejtën për të propozuar ndryshime mbi këtë projekt të bërë nga mbreti. Në këtë rast, asnjë ligj nuk mund të hynte në fuqi pa vullnetin e mbretit. Një situatë e ngjashme mund të gjendet në Republikën e V-të franceze. Si deputetët, ashtu dhe senatorët kanë të drejtën e iniciativës së ligjeve dhe mund të depozitojnë propozimet e tyre. Ndërkaq, qeveria gëzon prioritetin e regjistrimit në rendin e ditës të projekteve të saj dhe të popozimeve të pranuar prej saj, që do të thotë se ajo mund të pengojë regjistrimin, diskutimin ose votimin e atyre propozimeve të cilave ajo nuk ua aprovon përmbajtjen. Deputetët dhe senatorët e ushtrojnë të

<sup>2</sup> Kushtetuta e RSH, 1998, nenet 84-85.

drejtën e tyre të iniciativës vetëm nëpërmjet depozitimit të amendamenteve, por meqë këto nuk duhet të jenë të shkëputura nga projektligji në diskutim, del qartë se qeveria disponon monopolin e iniciativës. Ajo është kështu organ legjislativ i pjesshëm.

Organ legjislativ i pjesshëm, në këtë këndvështrim, mund të konsiderohet dhe qeveria sipas kornizës kushtetuese në Shqipëri. Vërtet deputeti ka të drejtën për të propozuar projektligje, siç e ka dhe qeveria, por nisma e këtij të parit, kërkon marrjen e mendimit të Këshillit të Ministrave, kur kjo nismë bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose pakëson të ardhurat.<sup>3</sup> Pavarësisht se, mosdhënia e pëlqimit nga ana e qeverisë, nuk e pengon deputetin që, formalisht, të kërkojë shqyrtimin e projektligjit, por shansi, në këtë rast është i pakët që ky projektligj të arrijë të bëhet ligj.

#### b) Populli

*Qeverisja direkte*– Qeverisja direkte supozon që populli të vetëqeveriset drejtpërdrejt. Kjo është një zbatim i plotë i idesë demokratike. Individët mblidhen në një shesh publik ose në një fushë dhe vendosin për çështjet publike.

Kjo procedurë idilike qeverisjeje sot s’është gjë tjetër veçse një kuriozitet historik. Ajo ekziston akoma në disa kantone të Zvicrës (Glaris, Untervalden, Appenzell), ku çdo vit qytetarët e këtyre minishteteve mblidhen në Landsgemeinde për të votuar ligjet, për të caktuar funksionarët dhe për të emëruar deputetët për në asamblëtë federale.<sup>xiii</sup>

#### *Qeverisja gjysmëdirekte*

Mirëpo, nëse përvoja e qeverisjes direkte të pastër nuk mund të perceptohet, përvoja kushtetuese na tregon vitalitetin e institucioneve me qeverisje gjysmëdirekte, ku kombinohen ideja e përfaqësive me demokracinë e pastër. Kombi ndërton institucione që e përfaqësojnë, pra ka asamble,

<sup>3</sup> Po aty, neni 82.

mirëpo për çështje të rëndësishme, populli i rezervon vetes të drejtën e vendimmarrjes. Procedurat, nëpërmjet të cilave ai ushtron veton e tij janë iniciativa dhe referendumi.

1) *Vetoja.* – Lejon ndërhyrjen tepër lehtësuese të popullit në hartimin e ligjeve. Ai mund të jetë vepër e një asambleje, por ai mund të hyjë në fuqi vetëm nëqoftëse populli, pasi ka kaluar një farë afati, nuk ka kërkuar që ai t’i nënshtrohet vetos së tij. Në rast se bëhet votimi popullor dhe rrëzohet ky ligj, atëherë ai duhet konsideruar sikur nuk ka ekzistuar kurrë. Kjo formë e pjesëmarrjes popullore nuk njihet nga Kushtetuta shqiptare.

2) *Iniciativa.* – Ajo i jep popullit mundësinë të marrë ato ligje që atij i duken të përshtatshme, edhe pse parlamenti mund ta kundërshtojë këtë. Nëpërmjet saj detyrohet parlamenti ta bëjë ligjin, sepse, nëse një numër i caktuar qytetarësh e kërkojnë, projektligji i caktuar do të shkojë në asamble, e cila duhet ta shqyrtojë dhe më pas ta votojë atë.

Nëpërmjet iniciativës, qytetarët mund të kufizohen t’i kërkojnë asamblesë bërjen e një ligji mbi një çështje, pa e saktësuar më parë atë. Gjithashtu, ata mund të paraqesin një projekt krejtësisht të hartuar; në këtë rast mund të thuhet se kemi të bëjmë me *iniciativë të formuluar*. Në qoftë se asambleja pranon, ligji bëhet pa pasur nevojën e referendumit; nëse ajo e hedh poshtë ose e ndryshon, kushtetuta mund të vendosë që ky projekt do t’i nënshtrohet votimit popullor. Një iniciativë e tillë popullore njihet dhe nga Kushtetuta shqiptare. 20 mijë zgjedhës kanë të drejtë t’i propozojë një ligj Kuvendit, i cili është i detyruar ta marrë në shqyrtim dhe të votojë.<sup>4</sup> Kuvendi ka të drejtë ta miratojë ose ta rrëzojë këtë propozim.

Kushtetuta, madje, mund të shkojë edhe më tej dhe të parashikojë që një referendum duhet të organizohet detyrimisht kur një numër i caktuar qytetarësh e kërkon këtë. Ky tip referendum quhet *referendum i iniciativës popullore*.

<sup>4</sup> Po aty, neni 81, pika 1.

Një lloj i tij, i njohur në Itali, është *referendumi shfuqizues*: sipas këtij sistemi, një numër i caktuar qytetarësh mund të kërkojë organizimin e një referendumi, këtë herë jo për të bërë një ligj të ri, por për të shfuqizuar një ligj ekzistues.

Këto forma të referendumit janë të parashikuara dhe nga Kushtetuta shqiptare e vitit 1998, e cila sjell një zgjerim të instrumenteve të pjesëmarrjes popullore në krahasim me skemat kushtetuese të mëparshme. 50 mijë shtetas me të drejtë vote kanë të drejtën e referendumit për shfuqizimin e një ligji, si dhe t'i kërkojnë Presidentit të Republikës zhvillimin e një referendumi për çështje të një rëndësie të veçantë.<sup>5</sup>

Disa mënyra të iniciativës janë sot në fuqi në Zvicër. Nëpër kantone përdoret iniciativa popullore jo vetëm për të rishikuar kushtetutën, por edhe për ligje të zakonshme. Në Konfederatë ajo gjen zbatim vetëm për sa i përket fushës kushtetuese, por asaj mund t'i jepet forma e një amendimi të kushtetutës, kur është fjala për ligje të zakonshme. Në qoftë se iniciativa është formuluar, projekti i nënshtrohet direkt popullit për të dhënë mendimin e tij, ndërsa asambleja ka mundësi vetëm të propozojë një kundërprojekt paralelisht me atë që del nga iniciativa popullore.

Kjo lloj iniciative ekziston edhe në Amerikë, në rregullimet kushtetuese, por vetëm për shtete të veçanta dhe jo për legjislacionin e Shteteve të Bashkuara. Pas luftës së viteve 1914-1918, ajo u pranua edhe nga një numër shtetesh europiane, pikërisht nga kushtetuta e Vajmarit (Weimar).

3) *Pranimi*. – Në Asambletë e vjetra të Konfederatave gjermanike dhe helvetike, përfaqësuesit e shtetit të konfederuar vendosnin vetëm *ad referendum*, që do të thotë me të drejtën e konfirmimit të vendimit të tyre nga qeveria. Në ditët e sotme kuptimi i këtij termi është zgjeruar: bëhen referendume sa herë që një akt i nënshtrohet pëlqimit të popullit.

<sup>5</sup> Po aty, neni 150.

Normalisht, referendumi përdoret në fushën legjislativë, duke ndërhyrë *para* ose *pas* votimit të një ligji. *Përpara*, kur asambleja konsultohet me popullin parimisht mbi ligjin, për ta vënë në zbatim pastaj kur ai të jetë pranuar. Ndërsa kur referendumi bëhet *pasi* ligji është miratuar nga përfaqësuesit, ai bëhet më energjik, sepse vlera juridike e ligjit varet nga pëlqimi që jep populli. Fuqia e asambleve kufizohet vetëm në nxjerrjen e një propozimi, dhe kushti i votimit popullor pezullon jo vetëm vënien në zbatim të ligjit, por edhe paralizon formimin e tij.

Sigurisht që zbatimi i referendumit ka modalitete të ndryshme. Kushtetuta mund ta bëjë atë të *detyrueshëm*; kështu, për shembull në Zvicër një ndryshim në kushtetutë nuk mund të jetë përfundimtar pa marrë aprovimin e popullit. Por ajo mund ta bëjë atë *fakultativ*, në kuptimin që është asambleja që vendos nëse do të ketë apo jo konsultë popullore. Nga ana tjetër, fusha e veprimit të kësaj procedure do jetë pak a shumë e shtrirë, në varësi kjo të lehtësirave për fillimin e tij: mundet që iniciativa për votimin popullor t'i rezervohet parlamentit, ose ajo mund t'i takojë popullit, por edhe një organi të veçantë, të cilit ia atribuon kushtetuta, siç është për shembull kryetarin të shtetit, ashtu si ndodhi me kushtetutën gjermane të 1919. Në këtë rast kemi të bëjmë me atë që quhet *referendum i arbitrazhit*, meqenëse kryetari i shtetit ia nënshtron arbitrazhit të popullit duke e vënë përballë me asamblenë.<sup>xiv</sup>

Referendumi, sipas Kushtetutës shqiptare, është fakultativ. Kuvendi, me propozimin e jo më pak se një të pestës së deputetëve ose me propozimin e Këshillit të Ministrave, mund të vendosë që një çështje ose një projektligj i një rëndësie të veçantë të shtrohet në referendum. Iniciativa mund të merret dhe nga 50 mijë zgjedhës, siç u përmend më sipër. Në rastin e rishikimit të Kushtetutës, amendamenti kushtetues i nënshtrohet referendumit kur kjo kërkohet nga një e pesta e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, si dhe kur vendoset nga dy të tretat e të gjithë anëtarëve të këtij të fundit.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Po aty, neni 177.

*Zbatime të referendumit.* Natyrisht, ai ekziston në Zvicër, që mund të thuhet se është vendi i një qeverisjeje gjysmëdirekte. Asnjë dispozitë kushtetuese, federale ose kantoniale nuk mund të hyjë në fuqi në qoftë se ajo nuk është ratifikuar nga populli. Për sa i përket ligjeve të zakonshme, referendumi, i cili u zbatua fillimisht vetëm për legjislacionin kantonial, me kushtetutën e vitit 1874, u shtri edhe për ligjet federale. Në përgjithësi, bëhej fjalë për një referendum krejtësisht fakultativ. Shpeshësia e konsultimeve popullore përfundoi në mobilizimin e përhershëm të qytetarëve. Mirëpo, duke gjykuar nga përqindjet e abstenimeve në votime, vihet re se zelli i tyre në këtë aspekt ka ndryshuar shumë.

Referendumi ekziston gjithashtu edhe në Suedi e Norvegji, por ai është konsultativ. Megjithatë kjo nuk përbën ndonjë pengesë që Parlamenti të konsiderohet si i lidhur me vendimin e popullit. Në Danimarkë, që prej reformës së vitit 1953, një e treta e anëtarëve të parlamentit ka të drejtë të kërkojë që një ligj, tashmë i aprovuar, mund të bëhet objekt i një referendumi. Ndërsa në Austri referendumi është i detyrueshëm vetëm për ligjet kushtetuese; për ato të zakonshme, duhet të kërkohet nga parlamenti që ai të mund të zhvillohet.

Në Shtetet e Bashkuara referendumi u zhvillua si një instrument i destinuar për të kufizuar fuqinë e plotë të asambleve, por ai ekziston vetëm në kuadrin e shteteve të veçanta, ose është i detyrueshëm për ligje të veçanta. Së fundi, pas luftës së vitit 1914, kushtetutat e Shteteve të reja ose të rindërtuara (Gjermania, Austria, Çekosllovakia, Shtetet Balltike, Greqia, Spanja...) i dhanë referendumit një vend të rëndësishëm në institucionet e tyre. Me gjithë këtë eksperiencë të madhe, prapëseprapë është e vështirë të japësh mbi referendumin një gjykim të përgjithshëm; vlera e rezultateve të tij varet esencialisht nga shkalla e pjekurisë së popullit, të cilit i është kërkuar ndërhyrja. Mjaft domethënëse është, për shembull, që në Angli, vend me një regjim përfaqësues të pastër, qeveria të ketë vendosur t'i drejtohet referendumit me qëllim që populli të vendosë mbi aderimin e Britanisë së Madhe në Tregun



e Përbashkët. Është e vërtetë që atëherë referendumi ndërhyri për një çështje mbi të cilën ndarja e opinionit nuk i korrespondonte ndarjes politike mes partive. Thirrja që iu bë popullit më 5 qershor 1975 dëshmonte qartë kufizimet e parimit të përfaqësimit (representatif).<sup>xv</sup>

Megjithatë, në ditët tona duket se ka rënë ndjeshëm ai zell i madh që kishin institucionet për demokracinë menjëherë pas Lufës së Parë Botërore. Pa dyshim që ekzistojnë akoma tekste që parashikojnë votimin popullor, por numri i tyre është zvogëluar mjaft.

#### ç) Gjyqtari kushtetues

Trupat e kontrollit kushtetues (gjykatat e zakonshme apo ato të specializuara) konsiderohen ‘legjislatorë negativë’. Rritja e rolit të shqyrtimit kushtetues thekson superioritetin e Kushtetutës mbi aktet e trupave legjislativë dhe kufizimin e diskrecionit të këtyre të fundit.

Kur ekziston një gjyqtar kushtetues, ai duhet konsideruar si një organ legjislativ i pjesshëm. Edhe pse ai nuk udhëhiqet nga vlerësime oportuniteti, si asamblatë parlamentare, ai disponon, megjithatë, një pushtet interpretimi, i cili i lejon atij të kontribuojë në përcaktimin e përmbajtjes së rregullave legjislativë dhe kjo në dy mënyra të ndryshme:

Në radhë të parë, ai mund të interpretojë kushtetutën në mënyrë të tillë që ligji të shfaqet konform ose kundër, dhe ai është në gjendje të kundërshtojë zbatimin e tij. Ky pushtet interpretues vjen si rezultat i karakterit të paqartë e të dykuptimtë të shumë dispozitave kushtetuese, e pikërisht të hyrjeve ose deklarimeve të të drejtave. Megjithatë, shpesh ekzistojnë kontradikta ose konflikte mes të drejtave dhe lirive të garantuara nga deklaratat, aq sa ligji gjykohet konform kushtetutës, vetëm kur ai ka siguruar ekuilibrin e duhur mes këtyre të drejtave. Mirëpo gjyqtari disponon një cak vlerësimi të konsiderueshëm për përgjigjen e pyetjes nëse ligji që ai kontrollon e ka realizuar apo jo këtë ekuilibër.

Për këto arsye, ndonjëherë kundërshtohet mendimi që për të gjitha ligjet

i duhet drejtuar gjyqtarit kushtetues ose vetë ai të merret me to. Megjithatë ky kundërshtim nuk është përcaktues: në motivimet e vendimeve të tij, gjyqtari jep interpretime të përgjithshme të kushtetutës, nga ku mund të nxirren parashikime për qëndrimet e tij të ardhshme. Gjithashtu, këto motivime shfaqen si direktiva të përgjithshme, të cilat si qeveria, ndërsa përgatit një projektligj, ashtu edhe asambleja parlamentare ndërsa debaton, duhet medoemos t'i marrin parasysh. Ndodh që gjyqtari kushtetues në motivimet e vendimit të tij shkon deri atje sa të diktojë në vija të trasha një legjisllacion të ardhshëm, i cili vetëm do të konsiderohet konform kushtetutës. Në këtë rast, organet e tjera ligjvënëse janë të detyruara të vendosin sipas këtyre direktivave. Kështu, gjyqtari kushtetues, edhe pse atij nuk i është drejtuar njeri, ka ndikuar në përmbajtjen e ligjit.

Nga ana tjetër, gjykatat kushtetuese duhet të interpretojnë, gjithashtu, edhe ligje që i parashtrohen atyre. Ato mund të vendosin atëherë se nuk janë konform kushtetutës, vetëm nëse marrin një kuptim të caktuar, dhe e kundërta. Që nga momenti që ligji zbatohet konform direktivave të interpretimit të dhënë nga gjyqtari, ai, në mënyrë indirekte, ka përcaktuar përmbajtjen e detyrimeve që ai parashikon.

Në disa raste gjyqtari shkon deri në ndryshim ose plotësim të përmbajtjes së ligjit, domethënë ai tregon hapur se kontribuon në ushtrimin e pushtetit legjisllativ. Kështu, gjykata kushtetuese e Afrikës së Jugut, në vazhden e gjykatës së lartë të Kanadasë, vendosi në unanimitet të plotësojë një ligj që i jepte disa të drejta bashkëshortëve, duke shtuar fjalët “ose partnerë të të njëjtit seks në një lidhje të përhershme”. Ajo e justifikoi këtë vendim me idenë se nuk ka asnjë ndryshim mes heqjes ose shtimit të termave në një dispozitë ligjore. Në praktikën shqiptare, në fillimet e funksionimit të Gjykatës Kushtetuese, ka patur raste kur kjo Gjykatë ka shfuqizuar dhe ka zëvendësuar tekstin e dispozitës ligjore.<sup>xvi</sup>

Ndodh që kundërshtimi prej gjykatës i një politike legjisllative të çojë në një krizë të thellë politike. Kështu ndodhi, për shembull, në Shtetet e Bashkuara

në kohën e New Deal. Sipas sistemeve kushtetuese do të ishte pak a shumë e vështirë të kapërceheshin këto lloj krizash. Në raste të veçanta duhet parshikuar rishikimi i kushtetutës qoftë për të ndryshuar statutin e gjykatës, qoftë thjesht për të modifikuar tekstin dhe për ta bërë atë konform atij ligji ndaj të cilit u gjykua se shkonte në kundërshtim. Kjo zgjidhje, megjithatë, ka disa kufizime. Procedura e rishikimit të kushtetutës, si në Shtetet e Bashkuara për shembull, mund të jetë aq e vështirë, sa mund të thuash se është e pamundur të përfundohet. Por, edhe sikur të jetë e shpejtë, vetë gjykata mund ta parashikojë vlefshmërinë e këtij rishikimi kushtetues. Ai mund të jetë bërë duke shkelur procedurën e rishikimit ose duke cënuar disa parime që konsiderohen më të larta se vetë kushtetuta. Shumë gjykata, si ato të Gjermanisë dhe Italisë, kanë afirmuar kompetencën e tyre për të proceduar në kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve kushtetuese. Duket se vetëm gjykata e lartë e Indisë e ka shtrirë më tepër hapin, duke afirmuar pakushtetutshmërinë e ligjit të rishikimit (Troper, 1994b). Në rastet e tjera, si në Rumani, kushtetuta i njeht gjykatës një pushtet të vërtetë ligjvënës, i cili do të mund të konsiderohet si një veto e pjesshme. Pra, ajo parashikon që parlamenti mund të aprovojë sërish të njëjtin tekst me një shumicë të përforcuar.

Kushtetuta shqiptare e vitit 1958 i njeht të drejtën Gjykatës Kushtetuese të kontrollojë kushtetueshmërinë e ligjeve kushtetuese, nëse do t'i nënshtrohen referendumit.<sup>7, xvii</sup>

<sup>7</sup> Po aty, neni 152.

---

<sup>i</sup> Michel de Villiers, Dictionnaire du droit constitutionnel, Dalloz, Paris,2001, faqe 140.

<sup>ii</sup> Luan Omari, Parime dhe institucione të së drejtës publike, 1999, faqe 296-297.

<sup>iii</sup> Po aty, faqe 311-312.

<sup>iv</sup> Po aty

<sup>v</sup> J.Hetzel, Legislative Law and process, Cases and materials, 1980.

<sup>vi</sup> Zander.M., The law-making process, 1989.

<sup>vii</sup> Bennion F., Statute Law, 1980.

<sup>viii</sup> Olson D. The legislative Process. N.Y. 1980.

<sup>ix</sup> Friedrich A. Hayek, The Constitution of Liberty, Chicago, 1978, faqe 148-153.

<sup>x</sup> G.Bordeau, F.Hamon, M.Troper, Droit Constitutionnel, Manuel, L.G.D.J. Paris 2001, faqe 117.

<sup>xi</sup> Po aty faqe 118.

<sup>xii</sup> Hague R., Harrop M. Comparative Government and Politics, L., 1987.

<sup>xiii</sup> Jacques Cadart, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, Economica, 1990, Paris, faqe 197-201.

<sup>xiv</sup> G.Bordeau, F.Hamon, M.Troper, Droit Constitutionnel, Manuel, L.G.D.J. Paris 2001, faqe 121..

<sup>xv</sup> Po aty, faqe 122.

<sup>xvi</sup> Vendimi nr. 6, datë 18.9.1992 i Gjykatës Kushtetuese, botuar në Fletoren zyrtare nr.6, 1992, faqe341.

<sup>xvii</sup> Shih për më shumë, Sokol Sadushi, Kontrolli Kushtetues, 2005.

# Opinion i pavaruar për projektvendimin “Për lënien e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale” *Propozuar nga një grup deputetësh, tetor 2005<sup>1</sup>*

*Krenar K. LOLOÇI*

Një grup deputetësh kanë propozuar në Kuvend projektvendimin “Për lënien e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale” për veprat penale që lidhen me korrupsionin dhe shpërdorimin e detyrës.

Përpara se ta analizojmë këtë projektvendim nga pikëpamja juridiko-kushtetuese, ia vlen fillimisht të merremi me fjalën “lënie”.

Lënia e imunitetit, në një vështrim të parë, duket si një nocion që nuk parashikohet nga neni 73 i Kushtetutës<sup>2</sup>. Lënie, do të thotë, heqje dorë vullnetare nga diçka. Në këtë kuptim, lënia e imunitetit do të thotë që një

---

<sup>1</sup> Ky opinion i është dhënë Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, më date 10.10.2005, me kërkesën e këtij të fundit.

<sup>2</sup> Neni 73 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon: “1. Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe për votat e dhëna prej tij. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastin e shpifjes. 2. Deputeti nuk mund të ndiqet penalisht pa autorizimin e Kuvendit. Autorizimi kërkohet edhe në rastin kur ai do të arrestohet. 3. Deputeti mund të ndalohej ose të arrestohet pa autorizim kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Në këto raste, Prokurori i Përgjithshëm njofton menjëherë Kuvendin, i cili, kur konstaton se nuk ka vend për procedim, vendos për heqjen e masës. 4. Për rastet e parashikuara në paragrafët 2 dhe 3 të këtij neni, Kuvendi vendos me votim të fshehtë.”

deputet heq dorë vullnetarisht nga mbrojtja që i siguron imuniteti për të gjitha ose për disa vepra penale, sipas rastit. Në rast se të gjithë deputetët do të jenë dakord të heqin dorë nga imuniteti që u garantohet me Kushtetutë për veprat penale që lidhen me korrupsionin dhe shpërdorimin e detyrës, atëherë ata, së bashku, pa përjashtim, mund të nënshkruajnë një autorizim kolektiv për lënien e imunitetit për veprat penale në fjalë, duke ia vënë në dispozicion këtë autorizim Kryetarit të Kuvendit, për ta përdorur sa herë që organi i akuzës kërkon të ndjekë penalisht ndonjërin prej deputetëve për veprat penale, për të cilat është lënë imuniteti. Këtu duhet të mbajmë parasysh se organit të prokurorisë, për nevoja procedurale penale, i duhet autorizimi i nënshkruar nga Kryetari i Kuvendit për deputetin konkret që do të ndjekë penalisht, për ta futur në dosjen penale të hapur kundër deputetit.

Por si do të paraqitet situata në rast se një grup deputetësh<sup>3</sup> nuk do të ishin dakord të linin imunitetin e tyre? Nisur nga kuptimi i fjalës “lënie” autorizimi kolektiv nuk do të kishte kuptim për këtë grup, por vetëm për ata që vullnetarisht do të ishin dakord të linin imunitetet e tyre përkatëse.

Parë në këtë këndvështrim, edhe projektvendimi i propozuar nga një grup deputetësh, në rastin më të mirë, do të duhej të miratohej (nënshkruhej) nga të gjithë deputetët, për sa kohë që bëhet fjalë për lënie të imunitetit. Në të kundërtën, d.m.th. në rast se disa deputetë do të ishin kundër këtij projektvendimi, atëherë për të gjithë ata deputetë që do të ishin në favor të projektvendimit (ose do të nënshkruanin autorizimin) do të kishim të bënim me lënie të imunitetit, ndërsa për deputetët që do të ishin kundër projektvendimit (ose nuk do ta nënshkruanin autorizimin), do të ndodheshim përpara rastit të heqjes së imunitetit.

Rrjedhimisht, në rast se projektvendimi do të miratohej me shumicë votash dhe jo me unanimitet, nocioni i “lënies së imunitetit” do të përfaqësonte dhe

---

<sup>3</sup> Numri i tyre nuk ka rëndësi, por gjithsesi ai duhet të jetë më i vogël se gjysma e numrit të deputetëve.

do të kishte një kuptim të dyfishtë: të lënies dhe të heqjes së imunitetit në varësi të votave pro dhe kundër, të dhëna për projektvendimin.

Mbështetur në sa më sipër, projektvendimi “Për lënien e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale” për veprat penale që lidhen me korrupsionin dhe shpërdorimin e detyrës, vjen ndesh me disa pika themelore që burojnë nga parimet e sundimit të së drejtës.

1. Projektvendimi për lënien/heqjen e imunitetit të deputetit vjen ndesh me përmbajtjen e nenit 73 të Kushtetutës. Qëndrimi që mbahet në Kushtetutë, përse i përket imunitetit të deputetit, është shumë i ngurtë. Sipas nenit 73 të Kushtetutës, deputeti (Kushtetuta e sheh imunitetin të lidhur me një deputet) nuk mund të ndiqet penalisht pa autorizimin e Kuvendit. Në këtë kuptim, edhe autorizimi i Kuvendit është individual dhe jepet vetëm për deputetin, i cili kërkohet nga prokuroria të ndiqet penalisht. Autorizimi për të ndjekur penalisht një deputet vendoset nga Kuvendi me votim të fshehtë. Siç shihet, Kushtetuta ka parashikuar disa kritere procedurale, të cilat janë të domosdoshme për t’u mbajtur parasysh nga dispozitat ligjore që dalin në zbatim të saj. Kjo do të thotë se asnjë ligj, përfshi edhe Kodin e Procedurës Penale (KPP), nuk mund të mos mbajë parasysh këto kritere kushtetuese, as edhe të rregullojë heqjen e imunitetit të deputetit në ndonjë mënyrë tjetër jashtë kuadrit kushtetues. Kështu, për shembull, edhe nëse një deputet mund të lërë imunitetin e tij në mënyrë publike, heqja e imunitetit të tij nuk bëhet pa votim të fshehtë.

2. Heqja e imunitetit lidhet me institucione të tjera kushtetuese, siç është, për shembull, Prokurori i Përgjithshëm. Prokurori i Përgjithshëm është i lidhur jo vetëm me dispozitat kushtetuese, por edhe me ato të KPP. Bazuar në kuadrin kushtetues, nenet 287, 288<sup>4</sup> dhe 289<sup>5</sup> të KPP kanë përcaktuar

---

<sup>4</sup> Neni 288 i KPP-së parashikon: “1. Kur parashikohet autorizimi për procedim, prokurori bën kërkesë në organin përkatës. 2. Kërkesa për të autorizuar procedimin duhet të paraqitet brenda tridhjetë ditëve nga shënimi në regjistër i emrit të personit për të cilin është i nevojshëm

procedurën që duhet të ndjekë Prokurori i Përgjithshëm përpara se ai të kërkojë heqjen e imunitetit të një deputeti. Neni 289 parashikon me saktësi se cilat janë ato veprime të ndjekjes penale, të cilat prokurori nuk mund t'i kryejë, pa marrë më parë autorizimin nga Kuvendi. Në vijim të kësaj, projektvendimi i Kuvendit, edhe nëse miratohet, nuk mund të zbatohet nga Prokurori i Përgjithshëm, së pari, se ai vjen ndesh me kriteret kushtetuese për heqjen e imunitetit të deputetit dhe, së dyti, se projektvendimi parashikon mundësinë që prokurori të kryejë pa autorizim paraprak veprime të cilat nuk mund të bëhen sipas dispozitave të mësipërme të KPP, gjë që, siç thuhet, përbën biblën e veprimtarisë së Prokurorisë. Megjithatë, është e rëndësishme të theksojmë këtu dy momente: së pari, veç veprimeve të parashikuara në nenin 289/1 të KPP, prokurorit nuk i ndalohet të kryejë çdo veprim tjetër procedural kundër një deputeti që kallëzohet a dyshohet se ka kryer një vepër penale, pa qenë nevoja të kërkojë marrjen e ndonjë autorizimi nga Kuvendi. Së dyti, imuniteti i deputetit, në bazë të këtij neni, mund të kufizohet edhe më shumë nëse legjislatori e ndryshon këtë dispozitë, në kuptimin e reduktimit të numrit të veprimeve që nuk i lejohen prokurorit të kryejë pa autorizim, si fjala vjen fshirja nga neni 289/1 e veprimit të njohjes, të përgjimit të bisedave ose të komunikimeve.

3. Projektvendimi i Kuvendit, që shihet si pjesë e Rregullores së Kuvendit, nuk mund të ketë përparësi ndaj akteve si Kushtetuta ose KPP për institucionet jashtëparlamentare. Në kuptim të nenit 116 të Kushtetutës,<sup>6</sup> vendimi i Kuvendit

---

autorizimi. Kur ai është arrestuar në flagrancë, autorizimi kërkohet menjëherë dhe, sidoqoftë, para seancës së vlefësimit.”

<sup>5</sup> Neni 289, paragrafi i parë i KPP-së parashikon: “Deri në dhënien e autorizimit për të proceduar nuk lejohet ndalimi, caktimi i masave të sigurimit, kontrollimet, këqyrja e personit, njohja, ballafaqimi dhe përgjimi i bisedimeve ose i komunikimit ndaj personit për të cilin kërkohet autorizimi. Ai mund të merret në pyetje nëse e kërkon vetë.”

<sup>6</sup> Neni 116 i Kushtetutës parashikon: “1. Aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë: a) Kushtetuta; b) marrëveshjet ndërkombëtare të



nuk është detyruar për organet e institucionet e tjera. Neni 116, në të cilin bëhet fjalë për aktet normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë, ka përcaktuar edhe hierarkinë e akteve normative. Në këtë hierarki, vendimi i Kuvendit nuk bën pjesë. Pra, edhe në këtë kuptim, zbatimi i vendimit të Kuvendit dhe kundërvënia ndaj dispozitave kushtetuese ose ligjore, do të përbënte “një përzgjedhje” antikushtetuese dhe të kundërligjshme të Prokurorit të Përgjithshëm. Nëse do të vepronte kështu, Prokurori i Përgjithshëm do të përgjigjej, në bazë të nenti 149 të Kushtetutës,<sup>7</sup> për shkelje të Kushtetutës ose për shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij.

\* \* \*

Është e vërtetë se aktualisht në shumë vende të botës po debatohet mjaft çështja e kufizimit të imunitetit të deputetëve në veçanti, si dhe të imunitetit të përfaqësuesve të pushteteve të tjerë, në përgjithësi.

Aktualisht, imuniteti e ka humbur atë rol që kishte më parë, siç ishte për shembull, mbrojtja e parlamentarëve nga ndjekjet e organeve ekzekutive. Në mjaft raste, siç tregon përvoja botërore, imuniteti përdoret nga përfaqësues pushtetesh si mburojë për t’i shpëtuar ndjekjes penale, për shkak të veprave

---

ratifikuara; c) ligjet; ç) aktet normative të Këshillit të Ministrave. 2. Aktet që nxirren nga organet e pushtetit vendor kanë fuqi vetëm brenda juridiksionit territorial që ushtrojnë këto organe. 3. Aktet normative të ministrave dhe të organeve drejtuese të institucioneve të tjera qendrore kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë brenda sferës së juridiksionit të tyre.

<sup>7</sup> Neni 149, paragrafi i dytë, i Kushtetutës parashikon: “1. Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit. 2. Prokurori i Përgjithshëm mund të shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kuvendit, për shkelje të Kushtetutës ose për shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, për paaftësi mendore a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e Prokurorit.

të paligjshme dhe abuzimeve të ndryshme që ata kanë kryer. Nuk janë më të ralla, gjithashtu, konfliktet e interesave ndërmjet përfaqësuesve të pushtetit dhe përfaqësuesve të bizneseve të veçanta në mbështetje të veprimtarive të paligjshme.

Gjendur përpara situatave të tilla, në mjaft vende janë bërë sugjerime e rekomandime të konsiderueshme për kufizimin e imunitetit të përfaqësuesve të pushteteve parlamentare, ekzekutive e gjyqësore. Në Gjermani është adoptuar një zakon, sipas të cilit, në fillim të legjislaturës, deputetët e Bundestag-ut, njëzëri e lënë imunitetin e tyre në disa aspekte. Ky zakon, në fakt, gjen mbështetje në Kushtetutën Gjermane.<sup>8</sup>

Debate e sugjerime të tilla po bëhen edhe në Shqipëri, por e rëndësishme është të kuptohet se kufizimet e mësipërme, që passjellin ndryshime në aktet më të rëndësishme të shtetit, bëhen pas konsultash e sugjerimesh të shumta. Ndryshime të tilla kërkojnë edhe kohën përkatëse.

---

<sup>8</sup> Neni 46 i Kushtetutës Gjermane parashikon: “(1) Deputeti nuk mund, në çdo kohë, të procedohet në gjykatat ose t’i nënshtrohet një mase disiplinore ose të thirret të raportojë jashtë Bundestag-ut për votën e dhënë ose deklarinimin e bërë prej tij në Bundestag ose në një prej komisioneve të tij. Kjo nuk do të zbatohet për rastet e fyerjeve me karakter shpifës. (2) Një deputet nuk mund të thirret të raportojë (dëshmojë) për një veprë penale të dënueshme, përveçse me lejen e Bundestag-ut, me përjashtim të rastit kur ai kapet në kryerje të një veprë penale ose në vazhdim të ditës që pason ditën e kryerjes së veprës. (3) Leja e Bundestag-ut është, gjithashtu, e domosdoshme për çfarëdo kufizimi tjetër të lirisë personale të një deputeti ose për fillimin e procedimeve kundër një deputeti sipas nenit 18. (4) Çdo procedim penal ose çfarëdo procedim tjetër sipas nenit 18 kundër një deputeti, çdo ndalim ose çdo lloj kufizimi tjetër i lirisë së tij personale do të pezullohet kur kërkohet nga Bundestag-u.” Në vijim po citojmë edhe nenin 18 të Kushtetutës Gjermane, meqënëse përmëndet në Nenin 46 më sipër: Cillido që abuzon me lirinë e shprehjes së opinionit, veçanërisht me lirinë e shtypi (neni 5, paragrafi 1), me lirinë e mësimdhënies (neni 5, paragrafi 3), me lirinë e grumbullimit (neni 8), me lirinë e organizimit (neni 9), me konfidencialitetin e postave dhe të telekomunikacioneve (neni 10), pronën (neni 14) ose me të drejtën e azilit (neni 16, paragrafi 2) me qëllim që t’i kudërvihet rendit bazë, të lirë e demokratik, i hiqen këto të drejta. Një heqje e tillë dhe shkalla e heqjes do të shpallen nga Gjykata Kushtetuese Federale.”

# Një vështrim mbi Analizën e Impaktit të Rregullave në vendet e OECD-së

*Scott H. JACOBS*  
*Përktheu: Elira Agolli Zaka*

## I. HYRJE

1. Përmirësimi i bazës empirike për vendimet rregullatore, nëpërmjet analizës së impaktit të propozimeve për rregullore të reja, përbën një strategji reformash popullore në vendet e OECD-së. Që prej 1996, më shumë se gjysma e vendeve të OECD-së kanë adoptuar programet e Analizës së Impaktit të Rregullave (AIR), nga një ose dy që ishin në vitin 1980, si dhe një proporcion gjithnjë në rritje ligjesh apo rregullash që prekin qytetarët, kanë marrë pjesërisht trajtë nga format e ndryshme të AIR<sup>1</sup>

2. Rëndësia e AIR në vendimmarrjen publike – për ata që përfitojnë nga rregullat, për ata të cilët paguajnë koston e rregullave, si dhe për ata që janë të shqetësuar për një qeverisje transparente dhe efektive- është e qartë. Por çështjet operationale nuk kanë marrë ende përgjigje. Çfarë pritet realisht nga AIR të kontribuojë në përmirësimin e cilësisë së rregullave? Si mund të hartohen programet e AIR në mënyrë që të prodhohen përfitime me kosto sa më të ulët? Cili është roli i grupeve të interesit? Cilat janë kufizimet e AIR në proceset demokratike? Pyetje të tilla janë në krye të debateve politike mbi përdorimin e AIR.

---

<sup>1</sup> Këshilli i OECD-së (1995). Rekomandime mbi përmirësimin e cilësisë së rregullave të qeverisë, 9 mars.

## II. Ç'ËSHTË ANALIZA E IMPAKTIT TË RREGULLAVE (AIR)?

3. AIR na paraqitet në shumë forma, të cilat reflektojnë axhenda politike të ndryshme, të qeverive të ndryshme. Disa vende bëjnë vlerësime mbi impaktin e biznesit, të tjera mbi impaktin administrativ dhe detyrimet në plotësimin e dokumentacionit. Vlerësimi mbi impaktin e mjedisit përdoret për identifikimin e impakteve të mundshme të rregullave në cilësinë e mjedisit. Hartues të tjerë rregullash vlerësojnë se si rregullat e propozuara afektojnë qeverisjen lokale apo grupet vendase, bizneset e vogla apo tregun ndërkombëtar. Programi i AIR, kohët e fundit në zhvillim në Francë, shqyrton, midis fakteve të tjera ndikimin e rregullave në fushën e punësimit.<sup>2</sup>

4. Në secilin prej këtyre rasteve, AIR është një mjet vendimmarrës, një metodë (i) për shqyrtimin në mënyrë sistematike dhe të vazhdueshme të ndikimeve potenciale të zgjedhura të dala prej aksionit qeverisës dhe (ii) të komunikimit të informacionit tek vendimmarrësit. Si analiza, ashtu edhe aspekti i komunikimit janë thelbësore. AIR është mjet fleksibël. Objektivat, forma dhe roli i saj në proceset administrative ndryshojnë në vende të ndryshme, madje edhe ndër zona politike rregullatore të ndryshme.

5. Kështu, AIR është një ndihmës për marrjen e vendimeve të mira. Në Mbretërinë e Bashkuar, Vlerësimi i Kostove Plotësuese përdoret për informimin e ministrave për kostot e mundshme mbi bizneset dhe për “identifikimin e faktorëve kyçë në të dy anët e ekuacionit, si një ndihmë (jo zëvendësues) për gjykimin social dhe politik të qeverisjes...<sup>3</sup>” AIR ndoshta është kuptuar si “metodë vendimmarrjeje” midis disa metodave të përdorura, për të arritur tek vendimet rregullatore. Metodatat e përdorura nga hartuesit e

<sup>2</sup> Kryeministri, “Qarkore (Circulaire) e datës 21 nëntor 1995 lidhur me eksperimentimin e një studimi mbi impaktin shoqëruar të projekt-ligjit dhe dekretit në Këshillin e Shtetit”Gazeta zyrtare e Republikës Franceze, 1 dhjetor 1995.

<sup>3</sup> Departamenti i Tregëtisë dhe Industrisë në Britaninë e Madhe (1985) Taksa mbi biznesin: Raport mbi studimin e hollësishëm të Kërkesave Administrative dhe Ligjore, Zyra e Përhershme e Madhërisë së Saj, Londër, Mars.

rregullave në vendet e OECD-së, për të arritur vendimin mund të thjeshtësohen në pesë kategori:

**1. Ekspert** – vendimi arrihet nga një ekspert i besuar, edhe nga një hartues rregullash apo një ekspert i jashtëm, i cili përdor gjykim profesional për të vendosur se çfarë duhet bërë.

**2. Konsensus** – Vendimi arrihet nga një grup aktorësh kryesorë, të cilët arrijnë në një qëndrim të përbashkët që balancon interesat e tyre.

**3. Politik** – Vendimi merret nga përfaqësues politikë bazuar në çështje parimore të një rëndësie të veçantë për proceset politike.

**4. Standardizimi** – Vendimi bazohet duke u mbështetur në një model të jashtëm, si p.sh., rregullat ndërkombëtare.

**5. Empirik** – Vendimi bazohet në analiza dhe fakte, të cilat përcaktojnë parametrat e aksionit, në përputhje me kriteret e vendosura.

**6.** Çdo vendim rregullator rrjedh nga një miks i këtyre metodave vendimmarrëse. Kjo përzjerje ndryshon sipas kulturave të ndryshme kombëtare, traditave politike, stilit administrativ dhe çështjes në fjalë. P.sh., Holanda varet më shumë se vende të tjera në metodat e konsensusit, ndërsa Shtetet e Bashkuara më shumë në metodat empirike. Vendet e vogla përdorin më së shumti standardizimin në krahasim me vendet e mëdha. Krizat në kryeartikujt e gazetave tentojnë ta orientojnë vendimmarrjen më shumë drejt metodave politike dhe ta largojnë nga ato empirike.

**7.** AIR është brenda metodave empirike të vendimmarrjes. Influenca e saj është e përcaktuar jo vetëm nga roli formal i metodave empirike, por nga kontributi i saj ndaj metodave vendimmarrëse në procesin e përgatitjes së rregullave. Pesë metodat vendimmarrëse janë komplementare. ANR në vetvete nuk është “e nevojshme apo e mjaftueshme për hartimin e politikave publike kuptimplota.”<sup>24</sup> Por mund të luajë një rol të rëndësishëm në forcimin dhe cilësinë e debatit dhe

<sup>4</sup> Instituti Amerikan mbi Studimin e Politikave Publike (1996) Analiza përfitim – kosto ne Rregullat mbi Mjedisin, Shëndetin dhe Sigurinë: Një deklaratë mbi Parimet, 12 shkurt, Washington, D.C, fq.3.

të kuptuarit në brendësi të metodave të tjera të vendimbërjes.

8. Fakti që AIR në vetvete nuk përcakton vendimet, nuk do të thotë që AIR është neutrale. Informacioni është i fuqishëm, dhe pyetjeve të cilave u adresohet AIR, metoda e analizës dhe e prezantimit dhe vendosja e saj në procesin e vendimbërjes mund të influencojë fort impaktin relativ të vlerave në diskutim, forcon ose dobëson palët e përfshira në vendimbërje dhe kapacitetin për të argumentuar çështjen, si dhe i bëjnë disa vendime të pamundura për t'u marrë, në varësi të ndërveprimit midis AIR dhe metodave të tjera vendimbërëse. Kapaciteti i AIR për të ndryshuar natyrën e diskutimit është një nga arsyt pse AIR mbetet kontroverse dhe e vështirë për t'u zbatuar.

9. Në thelb, AIR përpiket të zgjerojë dhe të sqarojë faktorët relevantë për vendimmarrjen. Ajo zgjeron totalisht misionin e rregullave, nga zgjidhja e problemeve me fokus të lartë, tek vendime të balancuara që i negociojnë ato kundrejt synimeve të mëdha ekonomike dhe të shpërndarjes. Larg të qenurit një mjet teknokratik, që thjesht mund 't'i shtohet' sistemit të vendimmarrjes me anë të direktivave politike, AIR është një metodë për të transformuar këndvështrimin mbi një veprim të përshtatshëm, se ç'është në të vërtetë roli i duhur i shtetit.

### III. OBJEKTIVAT E AIR

10. Rregullorja është nën presion – prej atyre që shqetësohen për kostot rregullatore dhe inflacionin rregullator në mjedisin e sotëm të vështirë të biznesit; prej atyre të cilët e shohin rregulloren si mjet thelbësor në mbrojtjen e vlerave sociale të të gjitha llojeve: si dhe prej atyre që shqetësohen për impaktin rregullator në fusha të tjera politike, të tilla si tregu, konkurrenca dhe krijimi i vendeve të punës. Sfida e menaxhimit qendror është kompleksiteti – që ka të bëjë me lidhjet e reja, aktorët, detyrat, kompromiset dhe mjetet brenda proceseve efëçente të vendimeve, ku vendimet me cilësi të lartë mund të merren në kohën e duhur.

11. Qeveritë që përdorin AIR kanë përcaktuar katër objektivat kryesorë

që i përgjigjen këtyre presioneve:

### **1. Përmirësimi i të kuptuarit të impakteve të veprimit të qeverisë në realitet, përfshirë këtu përfitimet dhe kostot e veprimit**

Një zhvillim drejt rregullave me bazë empirike shihen në vendet e OECD-së. Kjo sinjalizon një shqetësim në rritje për eficientë, që ka të bëjë me sektorin privat, si dhe me operacionet e vetë qeverive. Rregullorja me cilësi të lartë gjithnjë e më shumë shihet si ajo që ndjek politika eficiente, me kosto sa më të ulët. Përgjigjja e zyrtarëve të lartë mund të mos bëhet në kohën e duhur, siç bënë në një nga vendet e OECD-së më 1993, kur u pyetën për koston e një ligji: “Kjo është një kërkesë ligjore, që e bën të parëndësishme koston”<sup>5</sup> Në varësi të mënyrës se si është përdorur, AIR mund të informojë procesin e vendimberjes mbi eficientë e politikës, si dhe efektivitetin e koston të instrumenteve.

Shembull është procesi i “Analizës së Impaktit të Rregullave të adoptuara vendase” i bërë nga Autoriteti i Shtetit Norvegjez mbi Kontrollin e Ndotjes, i cili vlerëson të gjitha opsionet e rregullave, për të adresuar një problem specifik, vlerëson përfitimet dhe koston, si dhe shënon prioritetet në renditjen e projekteve sipas përqindjes përfitim-kosto.<sup>6</sup>

Një rol i AIR që edhe premtion shumë është se, duke përmirësuar bazën për të krahasuar koston me përfitime e rregullave të ndryshme, mund të ndihmojë në vendosjen e prioriteteve midis rregulloreve dhe fushave të tyre. Kalimi i fondeve nga rregullat më pak eficiente në rregullat më shumë eficiente do të përmirësojë efektivitetin dhe redukton koston e aksion te qeverisë.

Justifikimi më i mirë empirik i rregullave të vendimberjes mbështetet shumë nga rregullat e tregut ndërkombëtar. Në Roundin e Uruguait, për shembull, Marrëveshja e Përgjithshme mbi Tregëtinë në Shërbimet (GATS) kërkon që

<sup>5</sup> Shënim nga një zyrtar i politikave mjedisore, rreth një programi kombëtar riciklimi, cituar tek “The Economist”, 29 maj 1993, “Studim: Mjedisi”.fq. 18

<sup>6</sup> Navrud Stale (1991) “Norvegjia, Kapitulli 5 në Vlerësimin e Mjedisit: Studime mbi 6 raste, publikuar nga J.P Barded he David Pearce (Publikimet Earthscan, Ltd. London)fq. 149.

standardet në mjetet e shërbimit të “mbështeten kritere objektive dhe transparente”, si dhe të jenë “jo më të rënduara se ç’nevojitet për të siguruar cilësinë e shërbimit.” Parimi i proporcionalitetit i përdorur nga Gjykata Europiane e Drejtësisë ka pak a shumë të njëjtin ndikim për Anëtarët e Komunitetit European.

## **2. Integrimi i objektivave të shumëllojshëm politikë**

Një sfidë themelore për rregullat është integrimi i politikave të shumëllojshme që afektojnë njëra-tjetrën. Ndërsa bota bëhet gjithnjë e më komplekse, hartuesit e rregullave duhet të ndërjegjësohen jo vetëm për objektivat e tyre të përcaktuara ngushtësisht, por, gjithashtu, edhe për efektet e tjera, si ato në efikasitetin ekonomik, tregëtinë, barazinë dhe mjedisin. Përvoja na mëson se politikat negociuese mund të menaxhohen më mirë përmes një të kuptuari më të detajuar e të kujdesshëm të lidhjeve politike dhe hartimit të kujdesshëm të rregullave politike interaktive.

AIR mund të përdoret si një kuadër integruar i përbashkët për ekspozimin e impaktit dhe lidhjeve midis politikave, si dhe për t’i dhënë vendimmarrësve kapacitetin për të vlerësuar kompromiset. Në këtë kuptim, AIR nuk është vetëm një mjet analitik, por edhe një mjet koordinimi, për të sjellë së bashku interesa të ndryshme. Programet e AIR përdoren tani për të vlerësuar një sërë impaktesh rregullatore, në fusha të ndryshme politike, dhe po i vendosin këto impakte në korniza, në të cilat përfitimet dhe kostot mund të krahasohen më me qartësi. OECD-ja psh. ka deklaruar se analiza përfitim-kosto mund të jetë “një mjet primar për integrimin në politikat mjedisore dhe ekonomike”<sup>7</sup>.

## **3. Përmirësimi i transparencës dhe procesit të konsultimit**

Gjatë dhjetë viteve të fundit, një tendencë e fortë drejt procesit të bërjes së rregullave në mënyrë më të hapur dhe pjesëmarrëse është zhvilluar në

<sup>7</sup> OECD-ja (1996) Integrimi i Mjedisit dhe Ekonomisë: Progres në 1990 (Paris), fq. 46



shumë vende të OECD-së. Qeveritë po përdorin metoda të ndryshme për t'i lejuar grupeve të interesit akses më të hershëm, më të gjerë dhe më efektiv në proceset e vendimmarrjes. Ky proces është pjesë e një lëvizjeje më të gjerë në zonën e OECD-së, për të përmirësuar procesin e transparencës, të hapjes si dhe të përgjegjshmërisë së qeverisë.

Në kontrast me metodat e tjera të marrjes së vendimeve, të cilat duken thuaj të paqarta për personat e jashtëm, AIR nxjerr në pah anët pozitive të vendimeve dhe ndikimin e veprimeve. Për këtë arsye, AIR në shumë vende është i lidhur ngushtë me proceset e konsultimeve me publikun. Në fakt, konsulta zakonisht bëhet rreth dokumenteve të AIR, të cilat përcaktojnë qëllimin dhe efektet e rregullave të propozuara. Inkorporimi i AIR në proceset e këshillimit e ka rritur transparencën e proceseve të bërjes së rregullave, ka siguruar kontrollin e cilësisë mbi deklarin e impakteve, si dhe kanë përmirësuar informacionin mbi të cilin janë bazuar vendimet. Në disa vende, si Austria, AIR është i nevojshëm për shkak të utilitetit në informimin mbi procesin e këshillimit, si edhe mjet vendimbërjeje.

Transparenca është, gjithashtu, një vlerë kyçe, që nënvizon zhvillimin e sistemit ndërkombëtar të tregëtisë. GATT-i, ashtu si CUSTA dhe NAFTA, vunë një theks të madh mbi nevojën për të përcaktuar në mënyrë të qartë vendimet e rregullave dhe arsyen pse ato bëhen. Këtu AIR, gjithashtu, mund të luajë një rol të rëndësishëm.

#### **4. Përmirësimi i përgjegjshmërisë së qeverisë**

AIR mund të përmirësojë përfshirjen dhe përgjegjshmërinë e vendimmarrësve në nivelet ministeriale dhe politike, nëpërmjet raportimit të informacionin në mënyrë të vazhdueshme dhe duke demonstruar se shoqëria përfiton prej vendimeve të qeverisë. Në Shtetet e Bashkuara i është dhënë një prioritet i lartë analizës më të mirë të rregullave, gjë e cila ka reflektuar një besim të fortë se hartuesit e rregullave nuk janë përgjegjës ndaj elektoratit, gjë e cila do të ndodhte vetëm nëse konsekuencat – përfitimi social dhe kosto – e veprimeve të tyre do të bëheshin të njohura.

Shumë programe të AIR janë bërë për të aftësuar ministrat për të kuptuar dhe të marrin përgjegjësi personale për vendimet mbi rregullat. Në disa vende ministrave u kërkohet të miratojnë drejtpërdrejt analizën e rregullave të prodhuara nën juridiksionin e tyre.

#### IV. DISA KARAKTERISTIKA TË PROGRAMEVE TË AIR NË VENDET E OECD-SË

12. Nuk ka model të një programi ideal të AIR.

13. Metodologjia ndryshon në mënyrë të konsiderueshme. Në gjashtë vende të OECD-së ekziston një kërkesë e përgjithshme për të vlerësuar të gjitha ndikimet e rëndësishme (“analiza e pasojave”), ndërsa katër vende të tjera fokusohen vetëm në kostot fiskale, dhe dy të tjera në kostot plotësuese të bizneseve. Pesë vendet e tjera në mënyrë të qartë kërkojnë analizën e përfitim-kostos, por vetëm Kanadaja dhe Shtetet e Bashkuara kanë vendosur teste të përcaktuara përfitim- kosto për rregulloret e reja. Në përgjithësi, vendet po lëvizin drejt metodave që, edhe nëse u mungon një analizë rigoroze e përfitim-kostos, përfshijnë një radhë më të gjerë kostosh direkte dhe indirekte, si dhe përfshijnë si përfitimet, ashtu dhe kostot.<sup>8</sup>

14. Institucionet përgjegjëse për mbikëqyrjen e programeve të analizës së rregullave dhe për sigurimin e kontrollit të cilësisë, gjithashtu, variojnë gjerësisht në funksionin dhe në mënyrën se si janë ndërtuar. Nga 17 vende, 10 prej tyre kanë ngritur organizma përgjegjëse të specializuara për (midis

<sup>8</sup> Një nga faktorët që kufizojnë lëvizjen për një analizë të plotë përfitim-kosto po vazhdojnë të pyesin rreth aftësisë së saj për të vendosur një balancë të drejtë midis përfitimit dhe koston. Ashtu siç ka vërejtur një zyrtar federal në Australi rreth përdorimit të analizës përfitim-kosto, “Ka një skepticizëm të shëndetshëm në Australi, nga politikanët dhe zyrtarët për rëndësinë që i duhet dhënë një analize të tillë, jo për shkak të vështirësisë në bashkëngjitjen e vlerësimeve sasiore që i bëhet atyre që janë shpesh kostot dhe përfitimet më të rëndësishme. Duke reflektuar këtë, nuk ka një rregull të ngurtë për të përcaktuar se përfitimet duhet të jenë më të mëdha se kostot.”

gjërave te tjera) mbikëqyrjen e programeve të AIR; katër vende janë në industri, ekonomi, ose organizma komercialë; tre janë në organizma përgjegjëse për buxhetimin dhe menaxhimin e sektorit të përgjithshëm publik; dy janë në qeverinë qendrore (p.sh zyrat e kabinetit); dhe një është në zyrën e auditimit parlamentar.

15. Zgjedhja e këtyre organizmave të ndryshëm është pjesërisht rezultat i një aksidenti historik, por ajo, gjithashtu, reflekton objektivat e ndryshueshme të AIR dhe strukturat e pushtetit në çdo qeveri. Çdo organizëm duhet të gjykohet në lidhje me mjedisin qeverisës në të cilin punon, por përvoja sugjeron që, në përgjithësi, strukturat e vendosura më pranë qeverisë qendrore dhe në mënyrë të veçantë pranë funksioneve të buxhetimit duket se penetrojnë më lehtë në kohë në procesin e bërjes së rregullave dhe bëjnë që prania e tyre të ndjehet nga hartuesit e rregullave. Kjo për shkak se pjesërisht ata mund të shfytëzojnë kredibilitetin, burimet e informacionit, si dhe autoritetet menaxhuese të këtyre organizmave me influencë.

16. Por në çdo vend, vetë **hartuesit e rregullave (zakonisht siç përfaqësohen nga ministri përgjegjës) kanë përgjegjësinë kryesore të AIR**. Programet e AIR janë decentralizuar në mënyrë thelbësore, me nivele të ndryshme të kontrollit të cilësisë së qeverisë në shkallë të gjerë, persuazimin dhe mbikëqyrjen që kryhet nga strukturat qendrore. Askund strukturat qendrore nuk kanë autoritet mbi analizën e rregullave, p.sh ato që ushtrohen nga zyrat buxhetore të mbrojnë integritetin e analizës së buxhetit.

17. Sidoqoftë, tensioni i përcaktuar në funksionet e strukturave mbikëqyrëse ka qenë për të gjetur ekuilibrin e duhur ndërmjet marrëdhënieve të bashkëpunimit dhe konfrontuese me hartuesit e rregullave. Përvojat në vendet e OECD-se tregojnë që nuk ka përjashtime nga rregulli i përgjithshëm, i cili është se AIR do të dështojë nëse i lihet tërësisht hartuesit të rregullave, por, gjithashtu, do të dështojë nëse është shumë i centralizuar. Hartuesit e rregullave duhet të marrin përgjegjësi primare nën një sistem motivimesh të

mbikëqyrura nga reformuesit. Më së shumti AIR, p.sh, bëhet për shkak se mbikëqyrësit qendrorë janë të aftë të bindin hartuesit e rregullave dhe zyrtarët politikë se përfitimet ia vlejnë.

18. Strukturat mbikëqyrëse qendrore skicojnë autoritetin formal prej një sërë vendimesh të kabinetit, urdhërave presidencialë, direktivave të kryeministrit etj. Direktiva të tilla janë pothuaj gjithmonë të përshkuara si “mandatore”, por në praktikë ato tentojnë të kenë një status të drejtimit të brendshëm administrativ, aplikimi i të cilit altermohet me angazhimin politik, çka mund të paraqesë probleme serioze.

19. Kapaciteti mbulues (përfshirës) është jo konsistent. Tri vende përdorin AIR vetëm kur hartojnë ligje, pesë vende e përdorin AIR vetëm për rregullore të nivelit më të ulët (nën rregulla): dhe nëntë të tjera e përdorin AIR në të dyja rastet e përmendura, kështu që kërkesat e AIR mund të ndryshojnë në lidhje më të dy llojet e rregulloreve. Përfjashtime nga programet e AIR shpesh janë të gjera. Përdorimi i AIR në nivele të ulëta të qeverisjes nuk është i mirë hartëzuar. Në shtetet federale përdoren programet e AIR. Në asnjë prej tyre AIR përdoret në nivelet lokale dhe bashkiake. Mbulimi i çrregullt i programeve të AIR redukton seriozisht efektivitetin. Meqenëse ligjet dhe rregulloret e nivelit më të ulët kanë ndikime të ngjashme, nuk ka arsye për të bërë dallimin midis tyre *a priori*; prej këtij mund të themi se ndryshimi duket sikur ka të bëjë me marrëdhëniet institucionale dhe rrethanat historike, më shumë se sa tek hartimi racional dhe i studjuar i programit.

20. Zhvillimi i udhëzimeve të shkruara për hartuesit e rregullave, në lidhje me kryerjen e AIR duket të jetë një indikator në efektivitetin e programit. Nga 17 vende, tetë prej tyre të cilat kanë përfunduar dokumentet udhëzuese të qeverisë, kanë tendencën të jenë programe me historitë më të gjata, mbulim më të gjerë, kërkesa analitike më rigorozë, dhe vëmendje më të lartë politike ndaj AIR.

21. Së fundi, deklarimi publik i AIR gjithashtu varion. Nga 17 vende, tre

publikojnë drafte të AIR për komente, gjashtë e shpallin AIR në versionin final, dhe nëntë vende zakonisht nuk e shpallin AIR. Duke pasur parasysh përgjigjet shumë positive të vendeve, të cilat e konsiderojnë procesin e këshillimit me publikun të vlefshëm në mbledhjen e informacionit dhe kontrollin e analizës së cilësisë, duket se ai ka një kapacitet të konsiderueshëm për zgjerimin e konsultimit publik në ndihmë të procesit të AIR.

## V. VLERËSIMET DHE ÇËSHTJET

22. Vlerësimi i rezultateve në dy dekadat e investimeve në AIR paraqet një pamje shumë mikse. Në njërën anë, ekziston një, si të thuash, një marrëveshje universale midis zyrave të reformave rregullatore, të cilën AIR, kur bëhet mirë, përmirëson efektivitetin e kostos të vendimeve rregullatore. Më 1987, p.sh., Agjencia për Mbrojtjen e Mjedisit në Shtetet e Bashkuara vlerësoi 15 tipe të ndryshme të AIR, dhe u pa se ato kushtonin 10 milion \$ për t'u zbatuar, por rezultuan në rishikimin e rregulloreve me kosto neto të përfitimit prej rreth 10 bilion \$, ose një raport përfitim- kosto rreth 1000 për 1<sup>9</sup>. AIR kontribuon për një “ndërrim kulturor”, me anë të të cilit hartuesit e rregullave bëhen më të ndërgjegjshëm për koston e veprimit, dhe më të gatshëm për përshtatjen e vendimeve që do të pakësonin koston. AIR, gjithashtu, përmirëson transparencën e vendimeve, dhe rrit nivelin e konsultimeve dhe të pjesëmarrjes së grupeve të prekura, duke i shtuar kështu një dimension empirik të konsensusit dhe metodave të vendimmarrjes politike.

23. Ende vështirimet pozitive janë të balancuara ndaj provave të problemeve të shumta lidhur me cilësinë e ulët të mos-përmbushjes së standardeve të AIR. Një studim i kohëve të fundit mbi analizën e përfitim-kostos, bërë në Shtetet e Bashkuara, tregoi se gjysma e rregullave të adoptuara nuk e kaloi

<sup>9</sup> Agjencia e Mbrojtjes së Mjedisit e Britanisë së Madhe (1987) Përdorimi i EPA për kryerjen e analizës së raportit përfitim-kosto: 1981-1986 EPA-230-05-87-028 (EPA Washington D.C).

testin përfitim-kosto, edhe pas 15 vjet investimesh në programet përfitim-kosto.<sup>10</sup> Në vendet e tjera me programe të qarta, rregullat vazhdojnë të bëhen edhe pa analizë fillestare të koston. Në Finlandë, një komision parlamentar zbuloi se vlerësimet e koston së ligjeve të reja në sektorin privat shpesh nuk bëheshin, katër vjet pasi AIR ish mandatuar nga Akti i Normave<sup>11</sup> Kostoja e analizës është kritikuar shumë prej hartuesve të rregullave, ndërsa anët e dobëta u kritikuan nga grupet e interesit. Më 1992, një zyrtar Australian listoi një sërë problemesh me programet federale të AIR, shtatë vjet pas adoptimit të tyre:

Cilësia ndryshon në një masë të konsiderueshme. Deklarimet shpesh nuk argumentohen mirë. Vlerësimi i vogël i përfitimeve është një nga dështimet më të zakonshme. Deklarata mbi qëllimin shpesh është e papërshtatshme. Ne kemi probleme reale në bërjen e departamenteve të aplikojnë analizën e mirëqënies ekonomike ndaj gjykimeve të tipit përfitim-kosto. Sidoqoftë RIS bëhet shpesh një justifikim për çka duan të bëjnë.<sup>12</sup>

24. Për këto arsye, politikat e AIR kanë efekte praktike të ndryshme. Ka shumë shpjegime të dukshme për këto probleme:

### *Çështje teknike*

(1) Metodave analitike nuk janë zhvilluar plotësisht dhe vazhdojnë mosmarrëveshjet rreth çështjeve të rëndësishme. Ky është më shumë rasti i metodave të tilla, si analiza përfitim-kosto, ku çështje, si ulja e pagesës

<sup>10</sup> Hahn, Robert (1996) Reforma rregullatore: Çfarë na thonë shifrat e qeverisë? Dokument i mbajtur në konferencën Rigjallërimi i Reformës Rregullatore, Instituti Amerikan i Nismave, Washington, D.C, 17 janar.

<sup>11</sup> Raporti nr.1 i Komisionit Kushtetues të Parlamentit, 1994 (Perustuslakiviokunnan mietinto, no.1, 1994), fq.4.

<sup>12</sup> Intervistë me Sekretariatit e OECD-së, shkurt 1992.

sociale dhe vlerësimi i përfitimeve të papërcaktuara vazhdon të provokojë debate,<sup>13</sup>se sa metodat e matjes së drejtpërdrejtë të kostos, të tilla si vlerësimi i impaktit të biznesit. Metodatat për zhvillimin dhe përdorimin e analizës cilësore kanë nevojë për më shumë vëmendje.

(2) Të dhënat janë shpesh me kosto të lartë ose mungojnë:

(3) Metodatat janë shumë komplekse dhe të kushtueshme për të qenë praktike, duke pasur parasysh kapacitetet e strukturave rregullatore.

#### *Konfliktet e vlerave dhe luftërat për pushtet*

(4) Rezistenca është e lartë, meqenëse disa grupe interesi dhe hartues rregullash vazhdojnë të kundërshtojnë AIR, duke e konsideruar në kundërshtim me etikën e tyre.

(5) Grupet e interesit që përfitojnë nga metodatat e tjera të vendimmarrjes ndjehen të kërcënuara nga rregulloret e reja të rezultuara nga ANR.

#### *Çështje institucionale dhe të burimit*

(6) Kërkesat në të cilat bazohen hartuesit e rregullave gjatë kryerjes së analizës nuk mbështeten nga motivime të përshtatshme për t'u përmbushur. Sanksionet për mos-përmbushje të kërkesave të AIR nuk janë të besueshme në pjesën më të madhe të vendeve.

(7) Shumë hartues rregullash nuk kanë kapacitete për të përmbushur, qoftë edhe për shkak të mungesës së aftësive apo burimeve.

#### *Çështje ligjore*

(8) Në disa raste, ligjet kërkojnë që hartuesit e rregullave të vazhdojnë misionet e tyre të bërjes së rregullave me çdo kusht dhe jo të influencojnë impaktet dhe kompromiset e tjera;

---

<sup>13</sup> Ka pasur progres së fundmi në rishikimin e metodave për vlerësimin e Impaktit mjedisor. P.sh. OECD-ja dhe Banka Botërore kanë rishikuar manualin e vitit 1974 mbi vlerësimin e programeve të mjedisit dhe politikat brenda një kornize përfitim-kosto. Shih OECD (1995) Vlerësimi Ekonomik i Projekteve të Mjedisit dhe Politikat: Një udhëzues praktik (Paris).

*Çështje procedurale*

(9) Kontrolli i cilësisë shpesh është i dobët, gjë që pakëson përfitimet nga AIR;

(10) AIR shpesh përgatitet shumë vonë në procesin rregullator, pasi vendimet janë marrë;

(11) Hartuesit e rregullave janë nën presion konstant për t'i përgatitur vendimet më shpejt – analiza dhe konsultimi mund ta ngadalësojnë procesin;

*Çështje politike*

(12) Megjithëse AIR siguron informacion, shpesh nuk ka kërkesë për infomacion nga politikanët, ndoshta sepse është e vështirë të fitosh kredo politike për marrjen e vendimeve që u shërbejnë interesave më të gjera dhe të përziera, lidhur me interesa më të ngushta të programeve.

## VI. LEKSIONE FILLESTARE POLITIKE

25. AIR ka sjellë përfitime në çdo vend ku është implementuar, por në pjesën më të madhe të vendeve ka një influencë të dobët në vendimmarrjen rregullatore. Duke qenë se përvoja e deritanishme ka qenë positive, shpërndarja e përdorimit të saj do të përmirësonte në mënyrë substanciale cilësinë e rregullave në zonën e OECD-së.

26. AIR është një rast ku perfektja mund të jetë armik i së mirës. Përvoja na bën të qartë se kontribuesi më i mirë në cilësinë e vendimeve rregullatore nuk është precizioni i kalkulimeve, por veprimi i analizimit – bërjes së pyetjeve, të kuptuarit e impaktit në realitet, eksplorimi i hipotezave. AIR mund të ndryshojë “logjikën e vendimmarrjes” për përmirësimin e mënyrave se si përcaktohen problemet, dhe krijimin e një vizioni më të gjerë të rolit të qeverisë në shoqëri. Pjesa më e madhe e dështimeve të AIR shkëputen pjesërisht nga pikëpamja e gabuar, sipas së cilës Analiza e Impaktit është një mënyrë për prodhimin e numrave të duhur, dhe një dështim për të kuptuar ndryshimet më të thella institucionale e kulturore, që kërkohen për kryerjen e një analize të plotë të një



pjesë të mjediseve vendimmarrëse komplekse, gjithnjë e më shumë në rritje.

27. Ndërkohë që programi AIR nuk është i lehtë për t'u bërë mirë, programet e hartuara në mënyrë të kujdesshme dhe institucionale mund të reduktojnë problemet. Suksesi duket se mbështetet nga shtatë kushte:

1) mbështetja politike në nivel ministerial dhe parlamentar;

2) vendosja e standardeve të qarta për cilësinë (të tilla si efektiviteti i kostos ose testet e raportit përfitim-kosto) për rregullat që mund të maten nga AIR;

3) zgjedhja e metodologjisë fleksibël dhe e realizueshme nga ana administrative, duke pasur parasysh kapacitetet dhe burimet. Në pjesën më të madhe të rasteve thjeshtësia është më e rëndësishme se precizioni, qoftë edhe sikur rendi i ndikimeve në rritje të përcaktohet në mënyrë të besueshme. Në të gjitha rastet përdorimi i pak rregullave analitike mund të përmirësojë shumë cilësinë e analizës;

4) zhvillimi i një strukture institucionale për programet e AIR, të cilat i ngarkojnë hartuesit e rregullave me përgjegjësi primare për AIR, dhe vendos kontrollin e cilësisë prej një organizmi mbikëqyrës të pavarur, të fuqizuar për të vendosur standardet e cilësisë për analizën;

5) testimi i hipotezave të ndryshme përmes konsultimit publik;

6) integrimi i analizës në proceset e vendimmarrjes politike dhe administrative, përfshirë komunikimin e informacionit në mënyrë koherente dhe sistematike;

7) zhvillimi i programit për ngritjen e ekspertizës dhe aftësive të nevojshme për hartuesit e rregullave, përfshirë këtu udhëzime të shkruara të qeverisë. P.sh., Kanadaja ka ndërruar fokusin e saj prej ekzaminimit të AIR në mënyrë individuale, tek trajnimi, seminare mbi praktikat më të mira për personelin e përfshirë në proceset e analizës.

28. Dy modele programesh duken veçanërisht joefektive: delegimi i përgjegjësisë së plotë tek hartuesit e rregullave, pa një mbikëqyrje adekuate e orienton AIR tek një arsyetim dhe mision tepër i ngushtë nga hartuesit e rregullave, ndërsa, në skajin tjetër, vendosja e përgjegjësisë së AIR tek një organizëm i pavarur e izolon analizën nga procesi i vendimmarrjes, dhe e bën atë një ushtrim të pafuqishëm dhe akademik.

## Nga punimet e Kuvendit për periudhën 20 nëntor - 31dhjetor 2005

*Alma Kondakçiu*

I- P/ligjet financiare që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me projektbuxhetin e vitit 2006 (miratuar në seancë plenare më datë 21 dhjetor 2005).

Shqyrtimi i projektligjeve financiare që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me projektbuxhetin, si dhe i projektbuxhetit të shtetit për vitin 2006 nga komisionet e përhershme të Kuvendit dhe në seancë plenare u zhvillua në bazë të një programi pune të veçantë, të hartuar në përputhje me Rregulloren e Kuvendit, në dy faza: në parim dhe nën për nën.

Në lidhje me projektligjet financiare që shoqërojnë projektbuxhetin, deputetët mbajtën qëndrime të ndryshme për vlerësimin e tyre, të cilat pasqyrohen për çdo projektligj si më poshtë:

1. P/ligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”.

Ndryshimet e propozuara rregullojnë disa mangësi në dispozitat që kanë të bëjnë me procedurën e regjistrimit të subjekteve, procedurën e apelimit dhe të heqjes pjesore ose tërësore të dënimeve të pabazuara ndaj tatimpaguesve, sistemin e gjobave ndaj tatimpaguesve që nuk përmbushin detyrimet ligjore, përdorimin e metodave alternative për përcaktimin e detyrimit tatimor, si dhe me procedurën e administrimit tatimor për mbledhjen e kontributeve të sigurimeve shoqërore.

Debati u përqendrua në këto çështje:

- Për nenin 2 të projektligjit, i cili i jep kompetencë Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve që të këshillohet me shoqatat e specializuara të

biznesit për të përcaktuar vlerën minimale të tatueshme, mbi bazën e së cilës bëhet përcaktimi i detyrimeve tatimore, deputetët shprehën shqetësimin se kjo procedurë prek parimet e ekonomisë së tregut. Ata sugjeruan që vlera të jetë orientuese dhe jo minimale dhe miratimi i saj të bëhet nga nivele teknike e jo politike, sikurse është propozuar.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi miratoi propozimin që vlera e tatueshme e mallrave, e përcaktuar sipas kësaj procedure, të jetë vlerë orientuese dhe miratimi i saj të bëhet me akte nënligjore.

- Për nenin 6 të projektligjit, i cili ka të bëjë me krijimin e Drejtorisë së Apelimit të Tatimeve si pjesë e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve, u shpreh shqetësimi se ajo mund të influencohet në procesin e vendimmarrjes dhe mund të krijojë paralelizma me Komisionin e Apelimit të Tatimeve pranë Ministrisë së Financave. Pas diskutimit, Kuvendi e miratoi këtë nen, me ndryshimin që Drejtori i Drejtorisë së Apelimit të Tatimeve të emërohet nga Ministri i Financave.

2. P/ligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8438, datë 28.12.1998 “Për tatimin mbi të ardhurat”, i ndryshuar.

Ndryshimet kryesore që propozohen të bëhen në këtë projektligj synojnë uljen e shkallës së tatimit mbi fitimin nga 23 në 20 për qind; reduktimin e shkallëve të tatimit mbi të ardhurat personale nga 6 në 5; vendosjen e shkallës tatimore për pagat e ulëta në masën 1 për qind, me qëllim kontrolli të numrit të të punësuarve në sektorin privat dhe reduktimin e evazionit fiskal; unifikimin në masën 20 për qind të tatimit për pagat mbi 200 mijë lekë etj.

Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste dhe Komisioni i Sigurisë Kombëtare u shprehën kundër vendosjes së tatimit mbi pagat e ulëta. Pas diskutimit të amendamenteve të paraqitura për këtë çështje, Kuvendi vendosi të miratojë propozimin e paraqitur nga deputetët për vendosjen e tatimit mbi të ardhurat në masën 1 për qind për pagat nën 14 mijë lekë.

3. P/ligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.7928, datë 27.4.1995 “Për tatimin mbi vlerën e shtuar”, i ndryshuar.

Në këtë projektligj propozohet rivendosja e përjashtimit nga TVSH-ja e ndërtesave, duke lënë në fuqi të njejtën skemë të zbatimit të TVSH-së në procesin e ndërtimit; përjashtimin nga TVSH-ja të lojërave të fatit, kazinove dhe hipodromeve; tatimin me TVSH zero për shërbimet aeroportuale dhe shërbimet e mbikalimeve ajrore, në përputhje me marrëveshjet ndërkombëtare për aviacionin civil; përcaktimin e vlerës minimale të tatueshme në ndërtim; unifikimin e procedurave për nxjerrjen me forcë të detyrimeve për TVSH-në me procedurat për nxjerrjen me forcë të detyrimeve të tjera tatimore; heqjen e kufizimit vleror të dënimeve prej 1 milionë lekësh në rastet e mospagimit të detyrimit të TVSH-së.

Kuvendi shqyrtoi amendamentet e paraqitura për këtë projektligj nga Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste, Komisioni i Sigurisë Kombëtare, Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik, si dhe kërkesat e paraqitura nga Lëvizja “Mjaft” dhe përfaqësuesit e Shoqatës së Ndërtuesve, nëpërmjet të cilave u kërkua:

- Zbatimi i TVSH-së zero për furnizimin me mallra e shërbime, që kanë lidhje me prodhimin dhe tregtimin e librit shkollor, gazetave, revistave, librin artistik shqiptar dhe të huaj, mediat elektronike, si dhe reklamat e paraqitura në to.

Pas diskutimit të çështjes së sipërcituar, Kuvendi vendosi përjashtimin nga TVSH-ja të shërbimeve të shtypshkronjave për gazetatat, furnizimin e gazetave, të revistave dhe të librave të çdo lloji, si dhe furnizimin e shërbimit të reklamave nga media e shkruar dhe elektronike.

- Zbatimi i TVSH-së 5 për qind për furnizimin me energji ekeltrike për konsum shtëpiak.

Ky propozim nuk u miratua nga Kuvendi.

- Ndryshimi i dispozitës që i jep të drejtë Ministrisë së Financave që, pas këshillimit me Shoqatën e Ndërtuesve të Shqipërisë, të përcaktojë me udhëzim vlerën minimale të tatueshme në procesin e ndërtimit të banesave.

Pas diskutimit, Kuvendi vendosi që çmimi orientues minimal fiskal për

procesin e ndërtimit të banesave të përcaktohet me akte nënligjore, pas këshillimit me Shoqatën e Ndërtuesve të Shqipërisë.

4. P/ligji “Për disa ndryshime në ligjin nr.8701, datë 1.12.2000 “Për lojërat e fatit, kazinotë dhe hipodromet”, i ndryshuar.

Projektligji synon të vendosë sanksione për mosdeklarimin, mospagesën ose pagesën e vonuar të detyrimit tatimor. Këto sanksione nuk janë parashikuar në legjislacionin që rregullon veprimtaritë e kazinove, të lojërave të fatit dhe të hipodromeve.

Kuvendi shqyrtoi propozimet e deputetëve për ndryshimin e nivelit të detyrimeve tatimore e konkretisht:

- Shumica e deputetëve propozoi që detyrimet tatimore për lojërat e fatit dhe hipodromet të dyfishohen në krahasim me nivelin që ato kanë në ligjin ekzistues, ndërsa detyrimet tatimore për kazinotë të katërfishohen.

- Pakica propozoi që detyrimet tatimore për lojërat e fatit dhe hipodromet të mos rriten, ndërsa detyrimet tatimore për kazinotë të dyfishohen.

Kuvendi miratoi me shumicë votash propozimin e paraqitur nga shumica e deputetëve.

**5. P/ligji “Për disa shtesa në ligjin nr.8981, datë 12.12.2002 “Për miratimin e niveleve të tarifës doganore”, i ndryshuar.**

Ndryshimet që propozohen të bëhen në këtë projektligj synojnë reduktimin e nivelit të tarifave doganore për disa artikuj. Ky reduktim rrjedh nga Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit, sipas së cilës vendi ynë merr përsipër uljen graduale të tarifave doganore për të gjitha mallrat drejt nivelit zero, i cili do të arrihet kur Shqipëria të ketë nënshkruar Marrëveshjen e Tregtisë së Lirë me Bashkimin Europian.

Për këtë projektligj u diskutua gjerësisht lidhur me ndikimin që jep në industrinë e çelikut në Elbasan ulja e tarifave doganore nga 15 për qind në 10 për qind për disa produkte prej hekuri e çeliku. Përfaqësuesit e firmës koncesionare “KURUM” kërkuan mbajtjen në nivelin ekzistues të tarifave doganore për hekurin dhe çelikun, për të mos dëmtuar veprimtarinë e tyre.

Duke qenë se ulja e nivelit të tarifave doganore për produktet e hekurit dhe të çelikut është rrjedhojë e marrëveshjeve ndërkombëtare të sipërcituara, Kuvendi vendosi që të mbahet niveli ezistues i tarifave doganore vetëm për ata artikuj prej hekuri e çeliku, të cilët e kanë vendin e origjinës nga vendet që nuk janë anëtare të OBT-së.

II- P/ligji “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2006” (miratuar në seancë plenare më datë 28 dhjetor 2005).

Projektbuxheti u prezantua në Konferencën e Kryetarëve nga Ministri i Financave, i cili spjegoi objektivat dhe përparësitë që synohen të mbështeten nëpërmjet tij. Për të siguruar një zbrërthim dhe analizë më të mirë të treguesve të projektbuxhetit dhe për të parë dinamikën e tyre ndër vite, komisionet e përhershme të Kuvendit zhvilluan dy seanca spjeguese për të ardhurat dhe shpenzimet me Qendrën për Kërkim dhe Zhvillim. Gjatë diskutimit të projektbuxhetit në komisione kanë qenë të pranishëm drejtues dhe specialistë të ministrive për të dhënë spjegime mbi projektbuxhetin për sektorët që mbulojnë. Diskutimi u drejtua nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat, i cili shqyrtoi kërkesat e komisioneve të tjera të përhershme për rritje të nivelit të shpenzimeve në sektorët që ato mbulojnë. Në këtë Komision, Ministri i Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit dha spjegime për ndarjen e investimeve publike me financim të huaj dhe me financim nga Buxheti i Shtetit, ndërsa Zëvendësministri i Brendshëm spjegoi kriteret e ndarjes së fondeve të Buxhetit të Shtetit për bashkitë dhe komunat.

Gjatë diskutimit në komisione dhe në seancë plenare deputetët mbajtën dy lloj qëndrimesh për vlerësimin në parim dhe nen për nen të projektbuxhetit.

A- Përfaqësuesit e mazhorancës e vlerësuan pozitivisht projektbuxhetin me këto argumente:

1. Projektbuxheti shpreh përparësitë e programit qeveritar, të miratuara nga Kuvendi, për zhvillimin e ekonomisë dhe për rritjen e mirëqenies së qytetarëve, nëpërmjet ruajtjes së stabilitetit makroekonomik, mbajtjes së një qeverie të vogël, reformimit të sistemit fiskal, mbështetjes me përparësi të

sektorëve të arsimit, shëndetësisë, infrastrukturës dhe thellimit të procesit të decentralizimit.

2. Projektbuxheti parashikon që ritmet e rritjes së të ardhurave të jenë më të mëdha se ato të shpenzimeve, riorientimin e shpenzimeve në drejtim të investimeve publike, duke kufizuar shpenzimet operative, si dhe mbajtjen nën kontroll të deficitit buxhetor. Shpërndarja e fondeve për investime është bërë në bazë të prioriteteve dhe të analizës së projekteve për çdo ministri.

3. Projektbuxheti mbështet nevojat e shtresave të ndryshme të popullsisë për rritje të pagave e pensione.

4. Projektbuxheti mbështet thellimin e procesit të decentralizimit, duke rritur rolin e pushtetit vendor, jo vetëm nëpërmjet transferimit të kompetencave, por edhe nëpërmjet rritjes së fondeve në dispozicion të tij.

B- Përfaqësuesit e opozitës u shprehën kundër projektbuxhetit me këto argumente:

1. Projektbuxheti nuk parashikon rritje të nivelit të të ardhurave dhe të shpenzimeve, në krahasim me nivelin e planifikuar në ligjin “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2005”. Niveli i treguesve kryesorë të projektbuxhetit është më i ulët se ai i parashikuar në Projektbuxhetin Afatmesëm 2004-2006 dhe në këtë dokument nuk janë reflektuar objektivat prioritarë të Qeverisë.

2. Ndikimin më të madh në rritjen e të ardhurave e jep rritja e të ardhurave nga ndihmat, dhe jo nga sektorët që i mbledhin ato.

3. Projektbuxheti nuk mbështet me fonde sektorët prioritarë si arsimi, shëndetësia dhe infrastruktura.

4. Projektbuxheti duhet të parashikonte rritje më të madhe të pagave e pensione.

Gjatë fazës së shqyrtimit nen për nen të projektbuxhetit, Komisioni për Ekonominë dhe Financat shqyrtoi propozimet e komisioneve të përhershme të Kuvendit për shtim shpenzimesh në disa ministri e institucione, duke përfshirë edhe institucionet e pavarura, të cilat arrinin në rreth 2 miliardë lekë. Nisur nga pamundësia e gjetjes së burimeve financiare shtesë, nevoja

e ruajtjes së defiçitit buxhetor si dhe e ruajtjes së raportit midis investimeve me shpenzimet korrente, Komisioni mori në konsideratë vetëm disa prej tyre, si: kërkesat e lidhura me ndryshimet e ligjit “Për Këshillin e Lartë të Drejtësisë”, kërkesat për zbatimin e programit për luftën kundër korrupsionit, nevojat për të kompensuar ish-të përndjekurit politikë, hartimin e projektit për ndërtimin e godinës së re të Kuvendit, si dhe shtimin e shpenzimeve për pushtetin vendor dhe për investimet në zonat rurale.

Lidhur me kërkesat e tjera për shtim shpenzimesh, Komisioni mbajti qëndrimin që kërkesat më të domosdoshme mund të plotësohen gjatë vitit, nëpërmjet fondit të veçantë të Këshillit të Ministrave, si dhe nëpërmjet buxhetit shtesë që do të miratohet në korrik të vitit 2006.

Gjatë shqyrtimit nen për nen të projektligjit në seancë plenare, Kuvendi mori në shqyrtim edhe propozimet e paraqitura nga disa grupe parlamentare për ndryshime në nivelin e të ardhurave dhe të shpenzimeve. Grupi Parlamentar i Partisë Socialiste propozoi rritjen e të ardhurave, duke përfshirë të ardhurat nga privatizimi i Bankës Italo-Shqiptare, si dhe duke përmirësuar mbledhjen e të ardhurave tatimore e doganore. Ai propozoi që këto të ardhura të destinohen për rritjen e financimit për rrugën Durrës-Kukës, për rritjen e pensioneve, rritjen e fondit për investime për organet e pushtetit vendor, si dhe për sektorët e arsimit e të shëndetësisë, rritjen e investimeve në institucionet e pavarura, si dhe rritjen e shpenzimeve operative.

Edhe Grupi Parlamentar i LSI-së propozoi rritje të nivelit të të ardhurave e shpenzimeve.

Grupi Parlamentar Demokristian Demokrat paraqiti kërkesën për detajimin e mëtejshëm të fondit nga 12 bashki, në 22 bashki, në të njëjtën linjë me reformën e autonomisë vendore.

Në përfundim të diskutimit, pas shqyrtimit të të gjitha propozimeve, Kuvendi e miratoi projektligjin me shumicë votash, duke marrë në konsideratë ndryshimet e paraqitura nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat, si dhe propozimin e Grupit Parlamentar Demokristian Demokrat.





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”

---

<b>Drejtore i Revistës:</b>	Sokol BERBERI
<b>Kryeredaktore:</b>	Elira Agolli ZAKA
<b>Bordi editorial:</b>	Filip LAKO Perikli ZAHARIA Leon SHESTANI Sokol BERBERI
<b>Përkthyes:</b>	Engjëllushe SHQARRI
<b>Redaktor:</b>	Pandeli KOÇI
<b>©Copyright 2001:</b>	Qendra e Studimeve Parlamentare