

PËRMBAJTJA E REVISTËS:

Numri XXXI, viti 2006

	Faqe
Lamtumirë zotni Pjetër... <i>In memoriam - homazh për z. Pjetër Arbnori</i> Alban BALA	4
<i>E Drejta Kushtetuese dhe Reforma Ligjore:</i>	
Referendumi shfuqizues dhe shqyrtimi i kërkesës nga Gjykata Kushtetuese Dr. Arta VORPSI	6
E drejta civile për korrupsionin dhe çështje të përafrimit të legjislacionit Rezana BALLA	17
Transformimi i elitave legjislative (parlamentare): rasti i Britanisë dhe Gjermanisë që prej vitit 1860 Heinrich BEST, Valerie CROMWELL, Christopher HAUSMANN, Michael RUSH	36
Korrupsioni: diagnoza dhe trajtimi Alina Mungiu - PIPPIDI	66
Përgjegjësia e shtetit italian për shërbimin e drejtësisë Maia-Kallyste CANTERINI	87
<i>Nga punimet e Kuvendit:</i>	
Nga punimet e Kuvendit për periudhën maj 2006 Alma KONDAKÇIU	107
Informacion mbi legjislacionin e miratuar në Kuvend Filip LAKO	118

TABLE OF CONTENTS:

31th issue, year 2006

	Page
Farewell Mr. Pjetër... <i>In memoriam of Mr. Pjetër Arbnori</i> Alban BALA	4
<i>Constitutional Law and Legal Reform:</i>	
Repealing referendum and the consideration of the request from the Constitutional Court Dr. Arta VORPSI	6
Civil Law on corruption and the question of approximation of legislation Rezana BALLA	17
The Transformation of Legislative Elites: the cases of Britain and Germany since the 1860 Heinrich BEST, Valerie CROMWELL, Cristopher HAUSMANN, Michael RUSH	36
Corruption: Diagnosis and Treatment Alina Mungiu-PIPPIDI	66
Responsibility of the Italian state for justice function Maia -Kallyste CANTERINI	87
<i>From the proceedings of the Assembly:</i>	
From the proceedings of the Assembly for the period May 2006 Alma KONDAKÇIU	107
Information about the legislation passed by the Assembly Filip LAKO	116

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.

Lamtumirë zotni Pjetër...

In memoriam - homazh për z. Pjetër Arbnori

*Nga Alban Bala**

Për të gjithë ata që kanë punuar qoftë edhe një ditë të vetme me Pjetër Arbnorin, ajo ditë ju është e pashlyeshme në kujtesë. Misionar i së thjeshtës, partizan i mendimit të lirë, serioz deri në vetëmohim dhe politikisht i arsyeshëm-ai njeri i vogël, i mrrolor nga mundimet dhe sprovat, me hapin e tij të shkurtër në korridoret e Kuvendit të Shqipërisë, sikur shpallte vetëdijen se ndryshimet e mëdha në vende si Shqipëria kërkojnë zhvendosje të imta, por të përditshme, të paprera, njëlloj si hapi i tij.

Shfaqej shpesh atje ku më pak pritej: në dyert e zyrave të stafit të tij për të dhënë një përshëndetje, për të pyetur për diçka apo thjesht për të ndërtuar një marrëdhënie të besueshme dhe të dashur pune. Ta shihje “zotni Pjetrin” nëpër korridore ishte më se e zakonshme, sidomos në orët kur në Kryesinë e Kuvendit nuk kishte më deputetë...

Në selinë e Kuvendit të Shqipërisë, për stafin e tij, Pjetër Arbnori gëzonte njëmijë forma dhe shfaqje: për Ariana Meron e talentuar ai ishte shkrimtari i mbijetuar që ajo ruante me kujdes në kasafortën e zyrës: blloqe të çuditshme të të gjitha formave dhe përmasave, të shkruara me dorë në rrethana mbinjerëzore dëshmonin dëshirën e tij për jetën.

Për përkthyeset e Kuvendit, Pjetër Arbnori ishte sprovë më serioze profesionale.

Në ngujimin e gjatë çnjerëzor, Arbnori i kishte mësuar të gjitha gjuhët e tij

* Autori ka punuar si Drejtor i Informacionit, Dokumentacionit dhe Kërkimeve pranë Kryesisë së Kuvendit të Shqipërisë në periudhën 1995 -1996.

si gjuhë të vdekura. Gjithnjë i gatshëm të ndihmonte apo korrigjonte me fjalën e saktë në 4-5 gjuhë, për arsye etike Arbnori shmangte të folurën direkt në gjuhë të huaj. Por ai e dinte shumë mirë atë që donte të thoshte.

Për zëdhënësin e tij Arbnori ishte gjithnjë një hap para: mendja e tij ishte shumë më e sprovuar me formulime. Shënimet me sugjerime për tekstet delikate preferonte t'i sillte vetë deri në zyrë. Pastaj kthehej i qetë për në tryezën e tij, me hapat e vegjël dhe të pahetueshëm.

I hollë në nuanca dhe i plotë në kuptim, Arbnori ishte një bashkëbisedues i rëndësishëm për partnerët ndërkombëtarë të parlamentit të ri shqiptar. Tejet i kthjellët dhe shumë inteligjent, aftësia e tij për të ndërtuar një fill të hollë besimi edhe aty ku shanset politike nuk e lejonin këtë, Pjetri ishte më shumë se një shkollë negociate për rishtarët e komunikimit. Qasjet e tij ishin origjinale; logjika e tij ishte historike; vizioni i tij ishte modern; qetësia ishte kristali prej nga dukej ajo që Arbnori donte t'u tregonte të tjerëve. Dhe ishte një qetësi e peshuar mirë.

Për të gjithë ne që kemi shërbyer në stafin e Kryesisë së Kuvendit, Pjetër Arbnori do të mbetet një simbol i pazëvendësueshëm i liderit, ku mendja e tejkalon forcën dhe ku guximi prodhon paqen e brendshme.

Arbnori ishte një njeri i nismave individuale: edhe rezistencën e grupit ai e shihte si një akt dhe përgjegjësi individuale. E tillë qe greva e tij e fundit e urisë në mjediset e Kuvendit. E tillë qe përpjekja e tij e sforcuar për të ndaluar fizikisht protestuesit më 13 shtator, të nesërmen e vrasjes së Azem Hajdarit.

I matur deri në vetë-mohim, Arbnori refuzoi t'i bënte opozitë opozitës, siç bënë shumë të tjerë para dhe pas tij, edhe pse për një kohë nuk ishte shumë dakord me strategjitë dhe taktikat politike të partisë së tij. Duke pranuar humbjen në zgjedhjet e fundit, Arbnori po ashtu dha një shembull të admirueshëm të nevojës që ka vendi për respektimin e ligjit dhe institucioneve.

Në vitin '96, ndërsa opozita e majtë protestonte në rrugë, shumë njerëz nga stafi i Kryesisë së Kuvendit merrnin pjesë në protesta. Edhe pse i

informuar më së miri, Arbnori nuk thirri asnjërin prej tyre, as i këshilloi të mos bëheshin pjesë e aksionit politik anti-qeveritar.

“Të gabosh është njerëzore. Mos më kërkoni edhe mua të gaboj, si ata apo si ju!” – i qe përgjigjur lakonisht njërit prej drejtorëve të tij, që i kërkoi të ndërhynte në këtë drejtim.

Shtetar i klasit të parë, Pjetër Arbnori ishte mishërim i ligjit në veprim, ndërsa hidhte pa ndalur hapat e tij të vegjël drejt një shkalle të re dhe më të lartë të demokracisë.

Ikja e Pjetër Arbnorit është natyrore. Mungesa e tij do të jetë shumë më e rëndë se sa kaq. Ai do të mbetet profili më original dhe unik i politikës shqiptare post-komuniste, i papërsëritshëm në tiparet njerëzore e historike, i pakthyeshëm si fenomen politik, jetëgjatë falë modelit të tij tërësisht kombëtar e njëkohësisht europian të të vepruarit institucional, por fatkeqësisht edhe i paimitueshëm.

Në librat e tij gjendet një pjesë e vogël e tij, shpesh ajo që nuk mundi të ishte kurrë. Në përvojën që la pas, gjendet pjesa tjetër. Në genet e fëmijëve të tij dhe në letrat e pabotuara gjendet ajo çfarë Zoti deshi të ruante prej tij. Tek secili prej nesh gjendet ajo që Arbnori deshi të mbahej mend prej tij.

Lamtumirë zotni Pjetër!

Referendumi shfuqizues dhe shqyrtimi i kërkesës nga Gjykata Kushtetuese

Dr. Arta Vorpsi¹
Këshilltare ligjore në
Gjykatën Kushtetuese

1.KONCEPTI I REFERENDUMIT NË PËRGJITHËSI DHE ATIJ SHFUQIZUES NË VEÇANTI

Sipas përkufizimit të legjislacionit shqiptar, referendumi është ushtrimi i drejtpërdrejtë i sovranitetit të popullit, nëpërmjet votimit për një çështje të caktuar². Siç dihet sovraniteti i popullit ushtrohet në dy mënyra: nëpërmjet përfaqësuesve të tij në parlament dhe nëpërmjet nismës së tij të drejtpërdrejtë, pra referendumit. Këto dy rrugë të ushtrimit të sovranitetit mundësojnë vënien përballë të të dy vullneteve: të parlamentit dhe të popullit.

Parimi i ushtrimit të sovranitetit nga populli, sipas së drejtës kushtetuese, nënkupton një koncept demokratik sipas kriterëve të një demokracie përfaqësuese, të pajisur me elemente që mundësojnë ushtrimin e drejtpërdrejtë të demokracisë kushtetuese. Me këtë kuptohet që populli të drejtën për të ushtruar funksion ligjvënës e realizon rregullisht jo vetë por nëpërmjet organeve të zgjedhura prej tij. Demokracia e drejtpërdrejtë

¹ Të gjitha mendimet e shprehura janë të autores dhe nuk përfaqësojnë qëndrimin e institucionit ku ajo punon.

² Neni 118 i KZ.

përfaqësuese, e konceptuar prej shekujsh, që nga revolucionet në Angli, Shtetet e Bashkuara dhe Francë, është një formë e zakonshme dhe e frekuentuar e sundimit të popullit. Ajo është më shumë formë e demokracisë që mundëson shfaqjen e vullnetit të shumicës (volonte de tous) në formën e një akti që do t'i shërbejë interesit të përgjithshëm (volonte generale). Organet shtetërore fitojnë nga ky proces, karakterin përfaqësues, duke qenë të detyruara të përgjigjen vazhdimisht para zgjedhësve të tyre. Koncepti i demokracisë duhet të shihet në këtë kontekst dhe në vështrimin historik, duke e konsideruar atë si një koncept strukturor të Kushtetutës.

Fakti që Kushtetuta e lejon zhvillimin e referendumeve popullore, por njëkohësisht vë disa rregulla të forta për organizimin e tyre (që nga numri i nënshkrimeve ose përqindja që duhet të mbështesin kërkesën për referendum, deri në shqyrtimin e kushtetutshmërisë nga Gjykata Kushtetuese), flet për atë që ligjvënësi kushtetues dëshiron të jetë i sigurt për mbështetjen mjaftueshmërisht të gjerë që duhet të gjejë nisma për referendum. Përndryshe do të ndodheshim para faktit që, qoftë edhe një pjesë e vogël e popullit që nuk do të ishte dakord me aktet e ligjvënësit, të vinte në pikëpyetje veprimtarinë dhe rolin e këtij organi kushtetues, duke e penguar me anë të referendumeve të shpeshta e të pabazuara gjerësisht. Pra, në këtë mënyrë do të kishim kalimin e së drejtës për të ushtruar pushtet shtetëror në dorën e një grupi njerëzish, që ndryshe nga ligjvënësit, nuk janë të legjitimuar për ta ushtruar këtë pushtet³. Nëse do të ndodhte shpesh që shumica parlamentare “të korrigjohet” nga shumica e votuesve në një shoqëri, atëherë do të vinte një moment që parlamenti, si organ kushtetues, do të dilte jashtë loje. Për këtë arsye i është lënë në dorë popullit që në periudha të caktuara (përgjithësisht çdo 4 vjet) të shprehë vullnetin gjatë procesit të zgjedhjes së përfaqësuesve, të cilët do të mbrojnë interesat e tij.

³ Vendim i GJK të Bavarisë, VerfGH 47, 265/271.

Pra, përmbledhtazi, referendumi popullor mund të përkufizohet si një instrument që shërben për të korrigjuar “gabimet” ose “lajthitjet” e përfaqësuesve të popullit. Mbetet gjithmonë e drejtë dhe detyrë e ligjvënësit të vlerësojë nevojën e miratimit të akteve që rregullojnë marrëdhëniet shoqërore, duke mbajtur parasysh në çdo kohë të mirën e përgjithshme të shumicës⁴. Nuk bëhet fjalë për një kundërmudel të ligjvënësit parlamentar, por për një instrument korrigjimi të ushtrimit të gabuar të përfaqësimit.

Elementet e demokracisë së drejtpërdrejtë nuk duhet të shihen vetëm si një tërësi veprimesh që duhet të ushtrohen në raste përjashtimore, por si elemente përbërës të sistemit të përfaqësimit. Kufijtë e kësaj demokracie duhet të përcaktohen, si rrjedhim, nga vetë sistemi i përfaqësimit: si një baraspeshim kundrejt zbrazëtisë dhe papajtueshmërisë potenciale dhe jo si thyerje ose plotësim të këtij sistemi.

Vetëm sipas këtij koncepti mund të kuptohet demokracia si në aspektin kushtetues, ashtu dhe në atë politik. Përcaktimi i saktë i momentit të mohimit të sovranitetit popullor nuk është i lehtë. Për të përcaktuar këtë duhet të mbahen parasysh dy elemente: a) duhet të bëhet fjalë për rregullime, të cilat nuk mund të kundërshtohen (nëse është referendum për miratimin e një ligji) ose nuk mund të refuzohen (nëse është referendum shfuqizues) nga ligjvënësi dhe b) duhet të bëhet fjalë për një përfshirje, aq të gjerë ose aq të ndjeshme për publikun, të një rregullimi, saqë rruga plebishitare konsiderohet e domosdoshme në krahasim ose krahas asaj legjislativë.

E drejta për referendum përfshin referendumin për të paraqitur një projektligj, për të ndryshuar ose shfuqizuar një ligj, për të ndryshuar pjesërisht ose tërësisht Kushtetutën. Kjo e drejtë natyrisht ka disa kufizime kushtetuese, të cilat kanë për qëllim parandalimin e kthimit në normalitet të këtij instituti të demokracisë.

⁴ Shih E drejta kushtetuese austriake: Walter/Mayer, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) 235f.

2. KUSHTET PËR TË MARRË NË SHQYRTIM KËRKESËN PËR REFERENDUM

a. Kompetenca e Gjykatës Kushtetuese

Në bazë të nenit 131 shkronja “ë” Gjykata Kushtetuese shqyrton kushtetutshmërinë e referendumit dhe verifikimin e rezultateve të tij. Kjo dispozitë ndiqet nga neni 152 i Kushtetutës, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese shqyrton paraprakisht (a priori) kushtetutshmërinë e çështjeve të shtruara për referendum, sipas rasteve të parashikuara nga dispozita të tjera të Kushtetutës si më poshtë:

- i. për shfuqizimin e një ligji
- ii. për çështje të veçanta (nga populli)
- iii. për çështje të veçanta (nga Kuvendi me propozim të 1/5 së deputetëve ose të KM)

iv. për miratimin e amendamenteve kushtetues me kërkesë të Kuvendit

Në rastin e parë kemi të bëjmë me të drejtën 50.000 zgjedhësve për të kërkuar drejtpërdrejt shfuqizimin e një ligji, ndërsa rastet e tjera lidhen me të drejtën e zgjedhësve për të propozuar ligje. Përsa i përket kërkesës për të shfuqizuar një ligj, duhet thënë se, megjithëse kërkesa kalon nëpërmjet Gjykata Kushtetuese, nuk pritet të bëhet nga kjo e fundit. Megjithatë, roli i kësaj Gjykate është vendimtar në përcaktimin e fatit të referendumit në këtë rast. Është kjo arsyeja që, kur Gjykata Kushtetuese shqyrton një kërkesë për referendum shfuqizues, rrjedhimisht mund të vërehet një lidhje e tërthortë midis vullnetit të individëve, për të shfuqizuar një ligj, dhe kontrollit të Gjykata Kushtetuese në këtë rast. Për këtë arsye ky rast mund të shihet edhe si një mundësi e individit për t’u përballur me Gjykata Kushtetuese ose, thënë më thjeshtë për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuesenë mënyrë të tërthortë⁵.

⁵ Ky referat është mbajtur në seminarin e përbashkët të GjK të Republikës së Shqipërisë dhe ekspertëve të Fondacionit Gjerman për Bashkëpunim Ligjor Ndërkombëtar (IRZ). Qëllimi i seminarit ishte evidentimi i mundësive të tjera për individin, me qëllim vënien në lëvizje të GjK në mënyrë të tërthortë. Prandaj edhe trajtimi i kësaj teme është bërë në këtë këndvështrim.

b. Legjitimimi i subjektit

Përsa i përket legjitimitit të subjektit kërkues, procedura ka përfshirë në këtë rast disa kriteret formale, të cilat konsistojnë, sipas Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, në këto elemente:

- i. paraqitja e kërkesës nga një grup nismëtarësh (12 vetë);
- ii. plotësimi i numrit prej 50.000 zgjedhësish me banim në Shqipëri;
- iii. të dhënat e detajuara mbi ligjin ose pjesë të tij që kërkohen të shfuqizohen;
- iv. arsyet ku bazohet kërkesa për shfuqizim;
- v. qartësia e pyetjeve që shtrohen për referendum.

Mosplotësimi i këtyre kriterëve çon në mospranimin e kërkesës nga KQZ-ja, i cili në rast se vëren plotësimin e këtyre kriterëve, ia dërgon kërkesën për shqyrtim Gjykata Kushtetuese (neni 129 i KZ-së). Pra, në këtë rast, subjekti kërkues nuk do të konsiderohet KQZ-ja, por zgjedhësit, pasi në fund të fundit është kërkesa e paraqitur prej tyre që do të shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese. Me t'u paraqitur kërkesa, Gjykata Kushtetuese fillon shqyrtimin e saj pa bërë verifikimin e legjitimitit të subjektit, siç do të bënte në kushtet e nenit 131/f dhe 134/2 të Kushtetutës. Çështjen e verifikimit të legjitimitetit e ka kryer në këtë rast një organ tjetër i ngarkuar me këtë detyrë, që është KQZ-ja. Pra, shqyrtimi i çështjes nga Gjykata Kushtetuese fillon si detyrim drejtpërdrejt nga Kushtetuta, pa pasur nevojë të vihet në lëvizje nga subjekte dhe procedura të parashikuara normalisht nga dispozitat përkatëse për këtë qëllim.

3. OBJEKTI I SHQYRTIMIT

Nisur nga përcaktimet e dispozitave kushtetuese dhe atyre të Kodit Zgjedhor, Gjykata Kushtetuese në këto raste shqyrton kushtetutshmërinë e kërkesës për referendum, duke u kufizuar kryesisht në këto drejtime:

I. Pyetja kryesore: A është kërkesa e lejuar (pra kushtetuese) për t'u shtruar në referendum?

Nënpyetje 1: A bën pjesë kërkesa në grupin e çështjeve për të cilat Kushtetuta nuk lejon zhvillimin e referendumit?

Nënpyetje 2: A mund të jetë i zbatueshëm ligji i mbetur, nëse kërkohet shfuqizimi i pjesshëm i tij?

Sipas nenit 151/2 të Kushtetutës sonë, në grupin e çështjeve, për të cilat nuk lejohet referendum, hyjnë ato që lidhen me:

- tërësinë territoriale të Republikës së Shqipërisë;
- kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut;
- buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit;
- vendosjen ose heqjen e gjendjes së jashtëzakonshme;
- deklarimin e luftës dhe paqes;
- me amnistinë.

Këto kritere të qarta dhe shteruese nuk lënë shumë hapësirë interpretimi nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Gjithsesi, Gjykatës Kushtetuese në këtë rast duhet të kontrollojë me vëmendje natyrën e çështjes që duhet të vendoset nëpërmjet referendumit dhe pasojave që ai sjell, p.sh., nëse nga një grup individësh do të kërkohet shfuqizimi i dispozitës ligjore që parashikon arsimin e detyrueshëm 9-vjeçar, në këtë rast Gjykatës Kushtetuese duhej të shqyrtonte me kujdes pasojat që do të vinin nga ulja ose dhe heqja krejt e arsimit të detyrueshëm, të cilat më së paku do të sillnin rritjen e analfabetizimit dhe, si pasojë, do të kishim një shoqëri më pak të arsimuar e me më pak dije. A do të konsiderohej një gjë e tillë e mjaftueshme për të rrëzuar kërkesën për referendum nga Gjykatës Kushtetuese? Mendoj se po, pa dyshim që mendime të ndryshme nga kjo janë të mirëpritura.

Përsa i përket pyetjes së dytë, pra qëndrueshmërisë së pjesës së mbetur të ligjit, nëse me anë të referendumit shfuqizohet një ose disa dispozita të tij, kjo ka të bëjë me rëndësinë e dispozitës objekt shqyrtimi për vlefshmërinë e gjithë ligjit të mbetur. Nëse dispozita që shfuqizohet është e tillë, që kushtëzon ose përcakton të gjithë përmbajtjen e ligjit, atëherë kërkesa do të deklarohet e papranueshme nga Gjykatës Kushtetuese për t'u hedhur në referendum.

P.sh., të marrim si të mundur rastin kur mund të kërkohet nga 50.000 zgjedhës shfuqizimi i dispozitës së nenit 4 të ligjit për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit, që parashikon denoncimin vullnetar të publikut për veprimtari korruptive të personave të caktuar, duke përjashtuar përgjegjësinë penale, civile ose administrative edhe në rastet kur ai nuk është i vërtetë. Pavarësisht fatit që do të ketë kjo dispozitë, pra do të shfuqizohet apo jo, Gjykata Kushtetuese duhet të shqyrtojë nëse, me një shfuqizim të mundshëm të kësaj dispozite, a do të mbetej i vlefshëm d.m.th. i zbatueshëm pjesa tjetër e ligjit? Për mendimin tim, nëse do të shfuqizohej dispozita që parashikon dukurinë e denoncimit si të detyrueshëm për t'u trajtuar nga instancat zyrtare, të gjitha dispozitat e tjera të këtij ligji, që rregullojnë marrëdhëniet e denoncuesit me institucionet përgjegjëse, do të mbeteshin pa objekt konkret.

Gjatë kontrollit që ushtron Gjykata Kushtetuese në këto raste, si më problematike do të paraqiteshin ato kërkesa që shtrojnë nevojën e interpretimit të çështjeve që lidhen me kufizimin e lirive dhe të drejtave themelore dhe atyre që lidhen me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit. Kjo për arsye se detyrimet financiare dhe ndikimi në Buxhetin e Shtetit janë të natyrave dhe formave më të ndryshme. Kurse sa i përket kufizimit të të drejtave dhe lirive themelore, kjo është fusha më e ndjeshme dhe më së shpeshti e shqyrtuar nga kjo Gjykatë, në rastet kur objekt shqyrtimi nuk ka qenë kërkesa për referendum dhe kërkues kanë qenë (janë) subjekte të tjera sipas procedurave që parashikon Kushtetuta dhe ligjet.

Kështu, përsa i përket natyrës së çështjeve që lidhen me buxhetin, Gjykata Kushtetuese ka mbajtur tashmë një qëndrim - i vetmi që prej krijimit të saj - me rastin e shqyrtimit të një kërkesë për referendum shfuqizues. Kërkesa konsistonte në shfuqizimin e dispozitës së ligjit që shtynte moshën e daljes në pension të shtetasve, duke e shtyrë atë me 5 vjet (65 për burrat dhe 60 për gratë).

Gjykata Kushtetuese në këtë rast argumentoi se Buxheti i Shtetit dhe ligji

për sigurimet shoqërore kanë lidhje të ngushtë dhe të drejtpërdrejt me njëri-tjetrin. Në rastin konkret, nga Qeveria u paraqit argumenti se pjesa e fondeve të sigurimeve shoqërore, që nevojitej për pensionistët, nuk arrinte më të mbulohej nga kontribuesit, prandaj kontributi i shtetit për të financuar këtë skemë kishte ardhur gjithmonë në rritje për disa arsye (rritja e papunësisë, emigrimi i personave të aftë për punë). Për këtë arsye Gjykata Kushtetuese çmoi se shfuqizimi i dispozitave të kundërshtuara do të prishte ekuilibrat financiare të sistemit të përgjithshëm të sigurimeve shoqërore dhe do të prekte drejtpërdrejt Buxhetin e Shtetit. Kjo ishte arsyeja kryesore për të cilën Gjykata Kushtetuese e çmoi kërkesën e shtruar për referendum si të antikushtetuese. Për këtë ajo përdori edhe një argument tjetër që lidhej me faktin, nëse pjesa që mbetej nga ligji, që ndryshonte ligjin për sigurimet shoqërore, do të ishte i zbatueshëm në rast se referendumi rezultonte i suksesshëm. Sipas kësaj Gjykate, ndërtimi i skemës financiare për mbulimin e sigurimeve shoqërore ishte i tillë që e bënte të pamundur ekzistencën e pjesës tjetër të ligjit, nëse ajo do të shfuqizohej. Pjesa e ligjit që mbetej, po të hiqje skemën e ndryshuar të sigurimeve shoqërore, ishte pa bazë ligjore. Kjo ishte arsyeja e dytë në të cilën Gjykata Kushtetuese u mbështet për të deklaruar antikushtetuese kërkesën për referendum shfuqizues të Bashkimit të Sindikatave të Pavarura të Shqipërisë.

II. Një çështje tjetër është edhe përmbajtja e nenit 152/2, e cila nuk ia njeh kompetencën Gjykata Kushtetuese për të kontrolluar paraprakisht kushtetutshmërinë e “çështjeve të rëndësisë së veçantë”, të parashikuara nga neni 150/1 dhe 2, për të cilat mund të vendoset zhvillimi i referendumit nga Kuvendi (me propozim të 1/5 së deputetëve ose të Këshillit të Ministrave). Lind pyetja:

Çfarë do të konsiderohet çështje e rëndësisë së veçantë?

Mos vallë vetëm ato çështje që Kuvendi (Këshilli i Ministrave ose 1/5 e deputetëve) do t’i klasifikojë si të tilla?

A mund të konsiderohet një gjë e tillë si transferim të kompetencës për të

çmuar kushtetutshmërinë e kërkesës nga Gjykata Kushtetuese tek organe të tjera kushtetuese?

Mendoj se mund të bëhet një interpretim nisur nga dispozita të përgjithshme kushtetuese ose jo. Duke qenë se Kushtetuta ka parashikuar rastet kur nuk lejohet zhvillimi i referendumit, atëherë reduktohet numri i çështjeve të veçanta. Nëse çështjet që shtrohen janë të tilla, që pranimi ose jo i referendumit ka ndikim tek e gjithë shoqëria shqiptare, atëherë mund të konsiderohen të tilla. Pra, le të marrim si shembull anëtarësimin e Shqipërisë në NATO ose në BE. Natyrisht që për këtë çështje, ashtu si dhe në vendet e tjera që janë tashmë anëtare të këtyre strukturave, do të vendoset nëpërmjet votës plebishitare, pasi në fund të fundit nuk mund të bëhesh pjesë e një bashkësi pa dëshirën e vullnetin e popullit. Në këtë rast, për shkak të rëndësisë dhe efektit që ka kjo çështje, nuk do të kishte kuptim të pritej një mendim paraprak i një organi të specializuar, siç është Gjykata Kushtetuese, për të parë nëse kjo kërkesë është ose jo në përputhje me Kushtetutën. Megjithatë, një përgjigje më e konsoliduar mund të vijë nga një interpretim i mëvonshëm që Gjykata Kushtetuese mund t'i bëjë kësaj dispozite. Si do që të jetë, çështjet e rëndësisë së veçantë nuk mund të bëjnë pjesë në grupin e çështjeve për të cilat Kushtetuta ka vendosur ndalim kategorik për zhvillimin e referendumit në nenin 151/3. Çështja e interpretimit të grupit të çështjeve të veçanta mbetet për t'u parë në të ardhmen.

4. PASOJAT E KONTROLLIT

Pas shqyrtimit të kërkesës për referendum, Gjykata Kushtetuese mund të arrijë në dy përfundime:

- a) Të deklarojë kërkesën antikushtetuese, duke i mbyllur rrugën zhvillimit të referendumit;
- b) të deklarojë kërkesën në përputhje me Kushtetutën.

Kur Gjykata Kushtetuese nuk e gjen kërkesën në përputhje me Kushtetutën, kërkesa deklarohet antikushtetuese, duke sjellë si pasojë

moszhvillimin e referendumit dhe ndërprerjen përfundimtare të procesit plebishitar.

Në rastin e dytë, pra kur kërkesa gjendet në përputhje me Kushtetutën, Presidenti i Republikës cakton datën e zhvillimit të referendumit brenda 45 ditëve pas shpalljes së vendimit pozitiv të Gjykata Kushtetuese. Gjithashtu, këtë të drejtë Presidenti e ka edhe në rast se Gjykatës Kushtetuese nuk shprehet brenda afatit 60-ditor (neni 152/3). Ky afat konsiderohet në praktikë si i shkurtër, për të marrë në shqyrtim çështje të një interesi aq të madh sa të detyrojë 50.000 zgjedhës të kërkojnë zhvillimin e referendumit, me qëllim shfuqizimin e një ligji ose të pjesëve të tij. Arsyeja e këtij afati të shkurtër mbase duhet kërkuar te ndjeshmëria në publik e çështjeve të tilla. Megjithatë përsëri dispozita ka gjetur një zgjidhje në favor të nismëtarëve, pasi ka adoptuar alternativën e prezumimit të kushtetutshmërisë së kërkesës për referendum, nëse Gjykata Kushtetuese nuk arrin të shprehet në kohë. Mendoj se ligjvënësi ka pasur prirje të mos kufizojë vullnetin e popullit thjesht me faktin e kapërcimit të afateve kohore nga Gjykata Kushtetuese.

5. NË VEND TË MBYLLJES

Pas kësaj paraqitjeje, mendoj se referendumi shfuqizues në përgjithësi dhe kompetenca e Gjykatës Kushtetuese për shqyrtimin e kushtetutshmërisë së kërkesës për zhvillimin e tij në veçanti, përbën një mjet të frytshëm që i shërben dy qëllimeve kryesore:

- a) Ushtrimin të drejtpërdrejtë të sovranitetit të popullit në përputhje me Kushtetutën;
- b) garantimit të parimeve kushtetuese nga Gjykata Kushtetuese, pa cenuar të drejtën legjitime të zgjedhësve, për të vendosur në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Duke qenë se kjo kompetencë e Gjykatës Kushtetuese është ushtruar vetëm një herë, mbetet për t'u pritur me kërshtëri zhvillimi i mëtejshëm i jurisprudencës kushtetuese shqiptare.

E drejta civile për korrupsionin dhe çështje të përafrimit të legjislacionit

Rezana Balla¹

I. HYRJJE

Në ditët e sotme flitet shumë për korrupsionin, por çfarë është ai në të vërtetë? Korrupsioni përbën një kërcënim real për mbarë njerëzimin. Ai tashmë kuptohet si një nga sfidat më të mëdha të botës moderne dhe si një nga pengesat më të mëdha të zhvillimit ekonomik dhe shoqëror. Korrupsioni shkatërron ose dobëson qeverisjen e mirë, ç'orienton thellësisht politikat publike, çon në keqalokim të burimeve financiare, dëmton sektorin privat dhe zhvillimin e tij dhe veçanërisht ndikon në thellimin e varfërisë.

Por, korrupsioni është një dukuri që ka ekzistuar që prej kohëve të lashta madje që para Krishtit. Kështu, Roma e lashtë dështoi në luftën kundër korrupsionit dhe ndjekjen ligjore efektive ndaj kastës të korruptuar, përderisa gjykatat tregonin një parapëlqim të padrejtë ndaj kastës së senatorëve. Përpjekjet për reforma ishin të pasuksesshme dhe thënia e pushtetarit roman Cato se korrupsioni do të okuptonte edhe vetë Romën, u provua e vërtetë. Historiani Sallust shkruante gjatë luftës civile të shekullit të I para Krishtit se korrupsioni romak do të shkatëronte Kartagenën. Pra, kjo dukuri kaq e dëmshme për mbarë njerëzimin ka evoluar ndër vite bashkë me të. Madje filozofi i shquar gjerman Marks ka cituar: “korrupsioni është lubrifikant për kapitalizmin”.

¹ Autorja është përgjegjëse e Sektorit të Studimeve dhe Bibliografisë në Drejtorinë e Përgjithshme të Kodifikimit në Ministrinë e Drejtësisë.

Ky shkrim nuk ka për qëllim të shpjegojë se ç'është korrupsioni dhe ndikimin e tij negativ në zhvillimin ekonomik dhe në ndërtimin e demokracisë në një shtet. Ajo që duam të theksojmë është si mund të bëjmë efektive luftën kundër kësaj dukurie. Cilët janë mekanizmat e nevojshëm gjithëpërfshirës, jo vetëm ata ligjorë, në luftën kundër korrupsionit? Si konceptohet dhe cili është modeli i duhur për transpozimin² e angazhimeve ndërkombëtare që nuk janë të vetëzbatueshme³ në legjislacionin e brendshëm aktual? A duhet të përcaktohet një metodologji? Megjithëse të gjithë e dimë shumë mirë, se sfidat më të mëdha me të cilat duhet të përballemi janë sigurimi i respektimit dhe i zbatimit sa më efektiv të ligjeve të reja dhe legjislacionit në tërësinë e tij.

II. AKTE NDËRKOMBËTARE PËR KORRUPSIONIN

Për shkak të ndërjegjësimi të problemit të korrupsionit nga bashkësia ndërkombëtare dhe njohjes së korrupsionit si një problem ndërkombëtar që kërkon zgjidhje ndërkombëtare, që prej 1995 janë bërë shumë deklarata ndërkombëtare, konventa, traktate që trajtojnë temën e korrupsionit. Të gjitha këto akte kanë pasur si synim ngritjen e problemit të korrupsionit në nivele politike, duke ndërjegjësuar politikanët në ushtrimin e funksioneve të tyre, në luftën kundër korrupsionit dhe krimeve që lidhen me të. Njëkohësisht, qëllimi i këtyre akteve ndërkombëtare ka qenë jo vetëm aderimi, ratifikimi ose nënshkrimi i tyre por implementimi i tyre në legjislacionin e brendshëm. Lufta ndaj kësaj dukurie kërkon progres të konsiderueshëm jo vetëm në fushën e legjislacionit, por edhe në atë të reformave institucionale. Konventat

² Përjasja e angazhimeve ndërkombëtare në legjislacionin e brendshëm.

³ Neni 121/1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon se “Çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik. Ajo zbatohet drejtpërdrejt përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji.

ndërkombëtare më gjithëpërfshirëse⁴ janë “Konventa kundër korrupsionit” e Kombeve të Bashkuara, negociatat për të cilën filluan më 1999 dhe “Konventa kundër korrupsionit” e Organizatës për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ekonomik, e cila është ratifikuar në tetor të 2002 nga 35 shtete. Përveç këtyre dy konventave ekziston edhe një numër i madh traktatesh rajonale që rregullojnë çështje të veçanta.

Konventat dhe traktatet adresojnë çështje si kriminalizimi i disa sjelljeve të gabuara të individëve ose personave juridikë, si korrupsioni, mashtrimi, ndikimi në shitje etj. Njëkohësisht shumë prej konventave përcaktojnë çështje ndërkombëtare si korrupsioni ndërkombëtar, krimi ndërkombëtar, pastrimi i parave dhe ekstradimi. Ndonjëherë ato adoptojnë masa transparente dhe parandaluese, si ndëshkimi sipas kodeve, rregulla për konfliktin e interesave, kontabilitet efektiv dhe standarde të menaxhimit financiar, rregulla prokurimi, pjesëmarrjen e shoqërisë civile etj. Gjithashtu, disa prej tyre kërkojnë dispozita të nevojshme bashkëpunuese dhe zbatim ndërkombëtar. Konventat dhe traktatet, gjithashtu, specifikojnë masa për zgjerimin e bashkëpunimit ndërkombëtar në fusha si shkëmbimi i asistencës teknike dhe ligjore, juridiksioni, ekstradimi, sekreti bankar, blerja e asetëve etj. Për më tepër, deklaratat dhe konventat për korrupsionin sigurojnë një forum, në të cilin shtetet dhe qeveritë mund të mblidhen dhe të diskutojnë çështjet e korrupsionit dhe konceptet mbi të, të zhvillojnë masa të mëtejshme ndërkombëtare kundër korrupsionit, të ndërtojnë një konsensus në nivel ndërkombëtar në mbështetje të masave të tilla dhe të promovojnë masa adekuate antikorrupsion dhe legjislacion kombëtar.

Megjithëse ka pasur zhvillime në të drejtën ndërkombëtare, struktura mbetet ende e pakompletuar. Instrumentet ligjore të nevojshme nuk janë universale ose globale në praktikimin e tyre dhe përpjekjet, për të përgjithësuar

⁴ Ekziston një numër i madh konventash dhe aktesh të tjera ndërkombëtare që trajtojnë çështje të korrupsionit, të cilat përbëjnë burim të së drejtës ndërkombëtare.

ose unifikuar këto instrumente, janë ligjërisht të pamundura. Mekanizmat e monitorimit janë të dobta dhe përgjithësisht mungojnë. Ekziston vetëm një adoptim i dobët i strategjive koherente nga bashkësia ndërkombëtare, për të luftuar korrupsionin nëpërmjet shkëmbimit të përvojave dhe informacionit. Përpjekjet kombëtare për të implementuar detyrimet ndërkombëtare të përcaktuara janë, gjithashtu, inadekuate. Gjithsesi ngelen ende çështje themelore, të cilat nuk janë përcaktuar, përfshirë ato të “korrupsionit të madh”.

“Konventa penale kundër korrupsionit” e Këshillit të Europës është relativisht e kufizuar në veprimet ose mosveprimet që mund të cilësohen si vepra penale dhe që shtetet palë duhet t’i përfshijnë, në rastin e shtetit tonë në Kodin Penal, duke parashikuar dënime përkatëse, në përputhje me shkallën e rrezikshmërisë shoqërore. Ajo përmban dispozita që kriminalizojnë një listë të vacantë të formave të korrupsionit dhe së bashku të çështjeve të sektorit publik dhe privat. “Konventa e së Drejtës Civile kundër Korrupsionit” është përpjekja e parë për të përcaktuar rregulla të përbashkëta ndërkombëtare për çështje të korrupsionit civil. Ndërsa “Konventa Penale kundër Korrupsionit” synon të kontrollojë korrupsionin, duke përcaktuar veprat penale me ndërshkimet përkatëse, “Konventa e së Drejtës Civile kundër Korrupsionit” kërkon nga shtetet palë të sigurojnë se të dëmtuarit nga korrupsioni mund të fillojnë procedurat, për të paditur në rrugë civile dhe të kërkojnë shpërblimin e dëmit.

III. E DREJTA CIVILE PËR KORRUPSIONIN NË LEGJISLACIONIN SHQIPTAR, SI DHE ÇËSHTJE TË PËRAFRIMIT TË LEGJISLACIONIT

Shqipëria ka bërë përpjekje, madje është shënuar edhe progres në luftën kundër korrupsionit. Kështu është hartuar legjislacioni i ri për konfliktin e interesave, ka ardhur në rritje numri i procedimit të nëpunësve zyrtarë për korrupsion, janë marrë masa të rrepta kundër korrupsionit në radhët e policisë dhe janë ratifikuar disa konventa ndërkombëtare kundër korrupsionit. Megjithatë, korrupsioni në realitetin shqiptar mbetet ende një

problem serioz⁵. Kështu vërehen mangësi në zbatimin e ligjeve, nuk vërehen përpjekje bashkërendim dhe shtrëngimi, të cilat vazhdojnë të përforcojnë perceptimin e ndërkombëtarëve se përpjekjet e Shtetit Shqiptar në këtë drejtim mbeten të varfra. Me gjithë përpjekjet e Shqipërisë dhe mbështetjes aktive të bashkësisë ndërkombëtare në mbështetjen e strategjisë kombëtare kundër korrupsionit, rezultatet në luftën kundër korrupsionit mbeten të kufizuara.

Shteti Shqiptar ka ratifikuar Konventën Civile për Korrupsionin në vitin 2000, Konventën Penale për Korrupsionin në 2001, ka nënshkruar Konventën Antikorrupsion të Kombeve të Bashkuara në dhjetor të 2003. Gjithashtu, ka ratifikuar Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Krimit të Organizuar Ndërkombëtar⁶, e cila përmban shumë dispozita që lidhen me korrupsionin, më 2002. Implementimi i këtyre konventave kërkon domosdoshmërisht legjisllacion të ri. Shqipëria nuk është nënshkruese e Konventës së OECD të 1997-ës për Luftën kundër Mitmarrrjes së Zyrtarëve Publik të Huaj në Transaksionet e Bizneseve Ndërkombëtare. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë e ka kriminalizuar tashmë mitmarrrjen, por vendi ynë ende nuk ka ndonjë ligj të vaçantë për mitmarrrjen e zyrtarëve të huaj. Megjithatë, miratimi i ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në ushtrimin e funksioneve publike është një hap pozitiv, pasi ligji mbulon gjyqësorin, nëpunësit civil dhe nëpunësit e tjerë publikë, por nuk i adresohet tipeve të tjera, të të cilat mund të shfaqet konflikt interesi potencial. Njëkohësisht, ka shqetësime⁷ se ligji i ri dublikon ligjin për Statusin e Nëpunësit Civil, ligjin për Rregullat e Etikës në

⁵ Ky vlerësim është bërë në raporte të disa organizatave ndërkombëtare si Transparency International, Komisioni Europian “Shqipëri 2005 Raport Progresi”, Bruksel, 9 nëntor 2005, fq15 etj.

⁶ E njohur si Konventa e Palermos u ratifikua në 2002 dhe përmbante shumë dispozita për korrupsionin aktiv, pasiv etj.

⁷ Shqetësime për të cilat Ministria e Drejtësisë është shprehur lidhur me këtë ligj, sidomos përsa i përket vendit që ai zë, në krahasim me kodet, që miratohen me shumicë të cilësuar, në sistemin e ligjeve.

Administratën Publike, Kodin e Procedurës Civile, në dispozitat e konfliktit të interesave të gjyqtarëve etj. Për më tepër është miratuar edhe një vendim i Këshillit të Ministrave për veprimtaritë e jashtme dhe dhuratat e nëpunësve publikë. Gjithsesi, mbetet ende shumë për t'u bërë përsa i përket politikës antikorrupsion. Kështu, duhet përshtatur legjislacioni i nevojshëm për të harmonizuar kornizën ligjore të Shqipërisë me konventat europiane për korrupsionin, si për çështjet civile dhe ato penale, ashtu si dhe konventat përkatëse të Kombeve të Bashkuara. Duhet të përmirësohet legjislacioni për korrupsionin dhe të zbatohet ai, duke synuar bashkëpunimin ndërministror. Duhet të sigurohet zbatimi i ligjit mbi deklarimin e pasurive. Duhet të përforcohen kapacitetet institucionale, për të investiguar dhe proceduar korrupsionin. Njëkohësisht nevojitet të zvogëlohet lista e personave të mbrojtur me imunitet dhe të jepet imuniteti vetëm atje ku është i nevojshëm dhe i domosdoshëm.

Ne nuk mund të mendojmë që thjesht një transpozim i ligjit të BE-së ose akteve të tjera ndërkombëtare do të çojë automatikisht në një kuadër ligjor më efektiv; duhet të dallojmë cilësinë e ligjit dhe hapësirat ku ai shtrihet, nga njëra anë, dhe efektshmerinë e tij, nga ana tjetër. Edhe vetë ligjet më të mira nga ana cilësore nuk mund të kenë ndikim të dukshëm pozitiv në zhvillimet ekonomike dhe sociale, nëse institucionet ekzistuese nuk i zbatojnë ato me efikasitet. Madje, për të mundur rritjen e efektivitetit dhe zbatimin të akteve ndërkombëtare nga përfaqësues të gjyqësorit, shihet si domosdoshmëri përcaktimi me ligj i metodave të interpretimit që duhet të zbatojnë gjykatat kombëtare⁸. Prandaj, transpozimi i ligjeve të BE-së mund të jetë një domosdoshmëri, por ai nuk mjafton për krijimin e një mekanizmi mirëfunksionues në një shtet ligjor. Por, si funksionon transpozimi i ligjeve të BE-së në legjislacionin shqiptar? Cila është metodologjia që ndiqet? A duhet

⁸ Shih. Xh. Zaganjori “E drejta ndërkombëtare në gjykimet dhe vendimet e gjykatave kombëtare”, botuar në “Jeta Juridike” nr.2, Tiranë 2005.

të përcaktohet një metodologji për transpozimin e akteve ndërkombëtare në legjislacionin e brendshëm? Këto çështje do t'i trajtojmë në vijim.

Me rritjen e kërkesave legjislative dhe atyre të përafrimit, me të cilat Shqipëria do të duhet të përballet në rrugën e saj drejt integritit evropian, përdorimi efektiv i burimeve është thelbësor. Aktualisht po përballemi me një ngarkesë gjithnjë e në rritje të akteve ndërkombëtare të ratifikuara, por jo të transpozuar në legjislacionin e brendshëm, çka krijon probleme të ndryshme, sidomos ato të implementimit. Shqipëria, shpeshherë kritikohet për mosimplementim të angazhimeve ndërkombëtare që ka ndërmarrë, ashtu sikurse është rasti i Konventës të së Drejtës Civile për Korrupsionin, e cila është ratifikuar që prej vitit 2000. Detyrimet e parashikuara në këtë Konventë ende nuk janë përfshirë ose bërë pjesë e legjislacionit të brendshëm. Mund të theksojmë se ekziston një arsye e forte, e cila e përforcon rëndësinë e veçimit të ligjit ratifikues, e një akti ndërkombëtar, nga pjesa tjetër e legjislacionit të brendshëm që mund të preket nga detyrimet e aktit ndërkombëtar, pasi, në përputhje me nenin 116/1 të Kushtetutës, sipas të cilit marrëveshjet e ratifikuara me ligj kanë epërsi ndaj ligjeve të brendshme, mund të krijohet një konfunzion lidhur me zbatimin dhe hierarkinë e akteve ligjore. Për këto arsye, le të japim në vijim, disa parime të përgjithshme, mbi transpozimin e kërkesave të marrëveshjeve ndërkombëtare ose të akteve të tjera që nuk janë të vetëzbatueshme:

1. Meqënëse transpozimi i dispozitave në legjislacionin e brendshëm konsiderohet një proces i vështirë, për ta bërë atë sa më të frytshëm, duhet të rishikohet me kujdes i gjithë legjislacioni shqiptar që ka lidhje me kërkesat e legjislacionit të BE-së ose me akte të tjera ndërkombëtare.

2. Nëse legjislacioni i brendshëm ekzistues plotëson ose tejkalon kërkesat e akteve ndërkombëtare, ose kur ato janë të vetëzbatueshme, thjesht mund të përgatitet një raport që thekson këtë fakt. Gjithsesi, nevojitet krijimi i një regjistri të posaçëm, ku të pasqyrohen të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare që janë ratifikuar me detyrimet përkatëse.

3. Nëse rishikimi tregon se legjislacioni ekzistues nuk plotëson kërkesat e aktit ndërkombëtar, në një ose disa aspekte, janë të nevojshme dhe kërkohen ndryshime në legjislacionin e brendshëm, duhet të përcaktohen ligjet e veçanta ku synohet të ndërhyhet. Por duhet të mbahet parasysh fakti se këto ndryshime nuk mund të bëhen në ligjin ratifikues⁹, pasi ndryshimet në të bëhen vetëm për të shprehur deklarata ose rezerva. Funkcionet e ligjit ratifikues, sipas të drejtës ndërkombëtare, janë të bëjë aktin ndërkombëtar pjesë të sistemit ligjor të brendshëm, si dhe të shërbejë si instrument për hyrjen në fuqi të konventës ose akteve të tjera ndërkombëtare në rang ndërkombëtar.

4. Nga pikëpamja procedurale sugjerojmë që ky rishikim ose studim të ndërmerret përpara se të fillojnë procedurat e ratifikimit ose nënshkrimit të aktit ndërkombëtar. Njëkohësisht ekziston mundësia që legjislacioni i brendshëm implementues të paraqitet për miratim në Kuvend në të njëjtën kohë me ligjin ratifikues ose si një paketë ligjore.

Nisur nga vështirësitë, me të cilat po përballemi aktualisht, përsa i përket implementimit të detyrimeve të përcaktuara në aktet ndërkombëtare, në vijim po përpiqemi të bëjmë një analizë të legjislacionit të brendshëm lidhur me korrupsionin civil, krahasuar konkretisht me detyrimet e përcaktuara në Konventën mbi të Drejtën Civile për Korrupsionin.

Detyrimet e përcaktuara në Konventën për të Drejtën Civile për Korrupsionin përbëjnë domosdoshmëri për hartimin e një pakete amendamentesh në disa ligje, kryesisht në Kodin Civil, si më poshtë:

⁹ Në përputhje me ligjin 8371, datë 9.8.1998 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare”, neni 2 (b) përcakton: “ratifikim” nënkupton aktin me të cilin Kuvendi Popullor ose Presidenti i Republikës jep miratimin përfundimtar për një traktat ose marrëveshje ndërkombëtare, dypalëshe ose shumëpalëshe, të nënshkruar nga Republika e Shqipërisë.

1. Përkufizimi i termit korrupsion

Nisur nga vetë qëllimi i Konventës, i përcaktuar në nenin 1 të saj, për të parashikuar rregullime efektive për personat që dëmtohen si rezultat i veprimeve korruptive, t'u japë atyre mundësi, të mbrojnë të drejtat dhe interesat e tyre, duke përfshirë kompensimin e dëmit, fitimin e munguar dhe humbjen jomateriale. Sugjerojmë që në Titullin IV, të Kodit Civil, në Kreun I “Dispozita të përgjithshme”, të përcaktohet përkufizimi i termit korrupsion që jepet në nenin 2 të kësaj Konvente dhe pasqyrimi i qëllimit të Konventës. Duhet pasur parasysh që në kuptim të kësaj Konvente termi “person” i referohet së bashku personave fizikë dhe personave juridikë. Fakt ky që duhet të përcaktohet në këto dispozita të përgjithshme. Njëkohësisht, dispozita të ngjashme, që përcaktojnë përkufizimin e termit “korrupsion”, gjejmë edhe në Kodin Penal, si nenet 164/a, 164/b, 244, 245, 259, 260 etj. Gjithsesi, për të qartësuar kuptimin e termit “korrupsion” për efekt të padive civile, vlerësohet se përkufizimi i Konventës për “korrupsionin” është më i gjerë sesa përkufizimi i Kodit Penal për korrupsionin aktiv dhe pasiv. Për këto arsye është e nevojshme ndërhyrja për përcaktimin e këtij përkufizimi në Kodin Civil.

2. E drejta për të kërkuar kompensimin e dëmit

Përsa i përket shpërblimit të dëmit të përcaktuar në nenin 3 të Konventës, duke pasur parasysh dispozitat e Kreut III të Kodit Civil, rekomandojmë të përcaktohen dispozita për shpërblimin e dëmeve që shkaktohen si rezultat i korrupsionit. Duhet të mbahet parasysh që dëmi të mos kufizohet në ndonjë pagesë standarde, por të përcaktohet sipas humbjes së shkaktuar në çdo rast, duke përfshirë dëmin e shkaktuar, fitimin e munguar dhe humbjen jomateriale. Në Kodin Civil përcaktohen mekanizma ligjorë për kompensimin e dëmit jashtëkontraktor, por nuk kemi dispozita të veçanta për shpërblimin e dëmit që shkaktohet si rezultat i korrupsionit. Prandaj, meqënëse dëmi, që shkaktohet nga veprimet korruptive, është i një lloji të veçantë nga dëmi

jashtëkontraktor, është i nevojshëm hartimi i dispozitave të veçanta në Kodin Civil. Njëkohësisht, duhet theksuar se përsa i përket anës procedurale ajo është e kompletuar. Por fusha, ku duhet të ndërhyhet, për të sanksionuar të drejtën e personit për të filluar një proces civil, për t'u kompensuar për dëmin që i është shkaktuar nga korrupsioni, është ajo materiale. Në këtë rast, vërejmë se Kodi Civil parashikon kompensim për dëm jomaterial, duke tejkalluar detyrimet e Konventës. Duhet të mbahet parasysh se Konventa parashikon detyrime ose standarde minimale, duke u lënë shteteve aderuese të drejtën për të vendosur standarde të mëtejshme edhe më të larta.

3. Përgjegjësia

Në dispozitat, që do të hartohen për kompensimin e dëmit, duhet të përcaktohet edhe përgjegjësia e personave që kanë kryer ose autorizuar kryerjen e korrupsionit, ose kanë dështuar në marrjen e masave, për të parandaluar korrupsionin. Në hartimin e dispozitave duhet të mbahet parasysh si shumë e domosdoshme edhe lidhja shkakësore që duhet të ekzistojë midis dëmit të shkaktuar dhe veprimit. Në Titullin IV, Kreu I të Kodit Civil përcaktohen parime të përgjithshme mbi përgjegjësinë për shkaktimin e dëmit. Kështu, në disa raste, si në përgjegjësinë e punëdhënësit për fajin e punonjësve të tij, është e përcaktuar përgjegjësia në Kodin Civil në nenin 618, por jo në rastin kur ata kanë kryer korrupsion. Nisur nga detyrimi i nenit 4 të Konventës, rekomandojmë që edhe këtu të bëhet një përmirësim, duke specifikuar lidhjen shkakësore mes kryerjes së një akti korruptiv dhe dëmit të shkaktuar si rezultat i tij.

Përsa i përket përgjegjësisë solidare, jemi të mendimit se përfshihet te parimet e përgjithshme. Njëkohësisht përcaktohet edhe në nenin 14 të ligjit nr. 8510, datë 15.7.1999 "Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore", por gjithsesi jo e përcaktuar për shkak të korrupsionit.

4. Përgjegjësia shtetërore

Rastet e përgjegjësive së organeve shtetërore që janë përcaktuar në ligjin nr. 8510, 15.7.1999 “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”, mund të përmirësohen, duke u plotësuar për rastet e korrupsionit. Në nenin 5 të Konventës trajtohen dy çështje:

1) Mundësia që personat të padisin shtetin për kompensim të dëmit të shkaktuar nga korrupsioni. Jemi të mendimit që bazuar në parimet e përgjithshme të Kodit të Procedurës Civile, kjo çështje është e rregulluar, por çështja që duhet të rregullohet ka të bëjë me kompetencat tokësore, pra duhet të rregullohet juridiksioni, ku duhet të paraqiten dhe shqyrtohen paditë kundër organeve të administratës shtetërore me objekt veprimet ose mosveprimet korruptive. Rekomandojmë që ky rregullim të bëhet në Titullin III të Kodit të Procedurës Civile. Njëkohësisht është dhe mundësia për viktimat e akteve korruptive që të nisin procedurat për të përfutur kompensim, duke paditur edhe nëpunësit publik.

2) Përcaktimi i kriterëve ose i përgjegjësive së organeve shtetërore mendojmë të përcaktohet si dispozitë në Titullin IV, Kreun I të Kodit Civil.

Këtu duhet mbajtur parasysh se Konventa është e zbatueshme edhe për “palë joshtetërore” dhe sugjerojmë që kjo të konsiderohet në kuadrin e legjislacionit shqiptar, si për shembull në ligjin për shoqëritë tregtare, me qëllim që të arrihet përqsaja më e përshtatshme ligjore, për të transpozuar këtë dispozitë në legjislacionin e brendshëm, pra, për të mbuluar edhe “palët joshtetërore.

5. Pakujdesia kontribuese

Edhe për këtë detyrim të Konventës duhet të hartohet një dispozitë në Kodin Civil që të parashikojë pakësimin e kompensimit ose mosdhënien e tij, kur gjykata provon që dëmi është shkaktuar për faj të paditësit. Nisur nga shkalla e fajit ose e sjelljes së viktimës, gjykata mund të vendosë edhe mosdhënien e kompensimit.

Faji i viktimës përcaktohet pjesërisht edhe në ligjin nr.8510, datë 15.7.1999, por gjithsesi kjo dispozitë mund të përmirësohet, duke parashikuar dhe përbushur detyrimin e Konventës.

6. Afati i parashkrimit

Afatet e parashkrimit të parashikuara në Kodin Civil, në përgjithësi përbushin kërkesat ose detyrimet e Konventës. Por, ashtu sikurse përmendëm edhe më sipër, këto kërkesa synojnë të përcaktojnë standarde minimale, prandaj mund të konsiderohet e arsyeshme zgjatja e mëtejshme e afateve të parashkrimit. Duke qënë se rastet e korrupsionit janë të vështira për t'u provuar, një afat parashkrimi më i gjatë mund të ishte i dëshirueshëm veçanërisht për rastet e korrupsionit. Zgjerimi i afatit të parashkrimit tregon në të njëjtën kohë edhe një angazhim serioz të Shtetit Shqiptar në luftën kundër korrupsionit. Rekomandojmë që rregullimi i këtij afati të përcaktuar si detyrim në nenin 7 të Konventës të bëhet në Titullin IV të Kodit Civil, ku parashikohet parashkrimi i padive, njëkohësisht edhe pezullimi.

7. Vlefshmëria e kontratave

Pavlefshmëria e kontratave për shkaqe të korrupsionit ose shkaqe të tjera nuk mbulohet në mënyrë të mjaftueshme nga legjislacioni ekzistues shqiptar, megjithëse mund të jetë në harmoni, në veçanti me nenin 677 të Kodit Civil, sipas të cilit kontratat janë të pavlefshme kur janë përfunduar për një shkak të paligjshëm. Njëkohësisht, pavlefshmëria e kontratave trajtohet edhe nga Kodi i Procedurave Administrative, por duke qënë se fusha e veprimtarisë së tij shtrihet vetëm për kontratat e realizuara nga organet e administratës shtetërore, trajtimi i përgjithshëm nga Kodi Civil do të ishte i nevojshëm. Lidhur me detyrimin që çdo kontratë, që ka të bëjë me kushte për korrupsion, të bëhet e pavlefshme, rekomandojmë që të shtohet një dispozitë përkatëse në Kodin Civil.

8. Mbrojtja e nëpunësve shtetërorë

Legjislacioni ekzistues nuk siguron në mënyrë të mjaftueshme mbrojtjen e nëpunësve shtetërorë që raportojnë veprimet korruptive. Kjo mbrojtje duhet të shtrihet te të gjithë nëpunësit shtetërorë që raportojnë veprime korruptive. Madje, një dispozitë e përshtatshme mund të përcaktohet edhe në Kodin e Punës. Për mbrojtjen e nëpunësve shtetërorë, sipas detyrimit të përcaktuar në nenin 9 të Konventës, sugjerojmë të hartohet një dispozitë në ligjin nr. 8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil”. Një dispozitë e ngjashme që mund t’i referohemi për analogji, është përcaktuar tashmë në ligjin “Për konfliktin e interesave”.

9. Llogaritë dhe kontrolli

Përsa i përket detyrimit të përcaktuar në nenin 10 të Konventës, vërejmë se ky detyrim është i përgjithshëm. Në të parashikohet në mënyrë të përgjithshme që legjislacioni i brendshëm i vendeve, që e kanë ratifikuar Konventën, të kërkojë që llogaritë të jenë hartuar qartë dhe të japin një pamje të vërtetë dhe të drejtë të gjendjes financiare të shoqërive dhe që kjo gjendje të certifikohet çdo vit nga auditët. Përcaktime, lidhur me llogaritë dhe kontrollin, janë rregulluar nga ligji për taksat dhe tatimet, por njëkohësisht edhe nga neni 180 i Kodit Penal. Përcaktimet e bëra në këtë nen të Konventës rrjedhin nga detyrime të *acquis communautaire*, kështu që përmbushja e detyrimeve të këtij neni do të sillte edhe përputhje me *acquis*-në. Por legjislacioni ekzistues, si ligji për shoqëritë tregtare, ligji për kontabilitetin, janë pjesërisht të harmonizuara me *acquis*-në. Pra, ky proces i përafrimit të legjislacionit shqiptar për kontabilitetin dhe auditimin me *acquis*-në dhe, për rrjedhojë, i përputhjes edhe me qëllimet e nenit 10 të Konventës, është i komplikuar dhe kërkon kohë.

10. Marrja e provave dhe e vendimeve të ndërmjetme

Kodi i Procedurës Civile në përgjithësi përputhet me standardet e

Konventës, përsa i takon marrjes së provave dhe të vendimeve të ndërmjetme. Megjithatë, në të ardhmen dispozitat përkatëse mund të përmirësohen në mënyrë të posaçme, me qëllim që të lehtësojnë marrjen e provave dhe të vendimeve të ndërmjetme.

11. Bashkëpunimi ndërkombëtar

Një prej shtyllave kryesore të Konventës dhe në tërësi të frytshmërisë së luftës kundër korrupsionit është bashkëpunimi ndërkombëtar. Në Kodin e Procedurës Civile janë përcaktuar disa dispozita lidhur me bashkëpunimin ndërkombëtar. Gjithashtu, Shteti Shqiptar është palë i disa marrëveshjeve dypalëshe me shtetet fqinje për bashkëpunimin ndërkombëtar. Por Shqipëria nuk është palë e disa prej akteve ndërkombëtare më të rëndësishme që rregullojnë bashkëpunimin ndërkombëtar, si për shembull Konventa e Hagës e vitit 1965 për marrjen dhe dërgimin jashtë të akteve gjyqësore në çështjet civile dhe tregtare. Pra, me qëllim përforcimin e bashkëpunimit ndërkombëtar dhe ngritjen e këtij bashkëpunimi në standardet ndërkombëtare, aderimi në këto akte konsiderohet i nevojshëm.

Pra, ashtu siç u theksua edhe më lart, përafrimi i detyrimeve të Konventës në legjislacionin e brendshëm, është një proces i vështirë, pasi ndërhyrjet kryesore që duhet të ndërmerren, për përshtatjen e këtyre detyrimeve në legjislacionin e brendshëm, janë ato që duhet të bëhen kryesisht në Kodin Civil. Duke lënë mënjanë vështirësitë që mund të lindin në procesin e projektimit të dispozitave të caktuara, në këtë rast ekzistojnë edhe ngarkesa politike, duke pasur parasysh nenin 81/2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë që përcakton se ligje të veçanta, si kodet, kërkojnë shumicë të cilësuar prej 2/3 për t'u miratuar. Meqënëse Shqipëria është e vendosur tashmë në rrugën e saj drejt integritimit europian, duhet të tregohet e sigurt në kapërcimin e këtyre pengesave.

Një problem tjetër, me të cilin duhet të përballen sot në Shqipëri institucionet zbatuese të ligjit, është se nga viti 1991 e deri më sot ekziston

një numër i madh konventash dhe aktesh të tjera ndërkombëtare që nuk janë të botuara në Fletoren Zyrtare. Shteti Shqiptar ka ndërmarrë procedurat e ratifikimit, të aderimit ose nënshkrimit, pra procedurat e përcaktuara në ligj, për të paraqitur instrumentet e duhura për aderimin ose ratifikimin e konventave ose akteve të tjera ndërkombëtare, por në Fletoren Zyrtare është botuar vetëm ligji ratifikues ose aderues dhe nuk është botuar teksti i konventës ose i akteve të tjera ndërkombëtare. Kështu, mund të përmendim disa prej tyre, të cilat për nga vetë përmbajtja e tyre janë shumë të rëndësishme: Ligj nr.7624, datë 14.10.1992 “Për Aderimin e Republikës së Shqipërisë në Protokollin Shtesë të Konventës së Gjenevës të Vitit 1949”; Ligj nr.7727, datë 30.6.1993 “Për Aderimin e Republikës së Shqipërisë në “Konventën Kundër Torturës dhe Vuajtjeve të Tjera ose Trajtimin Mizor, Jonjerëzor a Degradues”; Ligj nr. 8086, datë 13.3.1996 “Për Aderimin e Republikës së Shqipërisë në Konventat e Organizatës Ndërkombëtare të Punës Nr. 105 “Për Zhdukjen e Punës së Detyruar”, Nr. 111 “Për Diskriminimin në Punë dhe Profesion” dhe Nr. 138 “Për Moshën Minimale për t’u Pranuar në Punë”; Ligj nr.8135, datë 31.7.1996 “Për Aderimin në Konventën Europiane për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimin ose Ndërshkimit Çnjerëzor ose Degradues”; etj. Në përputhje me nenin 117 të Kushtetutës, efektet juridike të ligjeve dhe akteve të tjera normative fillojnë vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare. Pra, juridikisht këto konventa ose akte të tjera ndërkombëtare, meqënëse nuk janë botuar në Fletore Zyrtare nuk kanë marrë asnjëherë fuqi juridike. Në këtë rast, si mund të zbatohen detyrimet që rrjedhin nga këto akte ndërkombëtare? Për më tepër, përveç konfuzionit që krijohet nga mosbotimi i këtyre akteve ndërkombëtare, institucionet zbatuese të ligjit hasen edhe me vështirësi të tjera. Po marrim rastin e Ligjit nr.7727, datë 30.6.1993 “Për Aderimin e Republikës së Shqipërisë në “Konventën Kundër Torturës dhe Vuajtjeve të Tjera ose Trajtimin Mizor, Jonjerëzor a Degradues”. Pra, megjithëse ashtu siç thamë edhe më lart, ky ligj është ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, por nuk

është botuar teksti. Nisur nga legjislacioni i brendshëm, pra në rastin tonë nga përcaktimet e bëra në Kodin Penal, ne nuk kemi një përkufizim të termit “torturë”. Në përputhje me nenin 116/1 të Kushtetutës, duke pasur parasysh hierarkinë e akteve normative, institucionet e zbatimit të ligjit, meqënëse ndodhen përballë një vakumi ligjor, mund t’i referohen marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara me ligj. Pra, mund t’i referohen “Konventës Kundër Torturës dhe Vuajteve të Tjera ose Trajtimit Mizor, Jonjerëzor a Degradues”, e cila ka përcaktuar një përkufizim të termit “torturë”. Por, si mund t’i referohen ato dhe si mund ta bëjnë të zbatueshëm një akt ndërkombëtar, kur ato nuk mund të gjejnë tekstin e aktit ndërkombëtar, që praktikisht nuk ka marrë as fuqinë juridike?

E pra, megjithëse legjislacioni shqiptar po përballet me vështirësi e pengesa nga më të ndryshmet, administrata publike duhet të jetë e vendosur dhe duhet të përqendrojë përpjekjet e saj, në forcimin e institucioneve përgjegjëse për zbatimin e ligjit dhe për kapërcimin e pengesave në rrugën e vështirë të përafrimit të legjislacionit.

IV. PJESËMARRJA E SHOQËRISË CIVILE NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT.

Ndërsa korrupsioni përbën dhe mbetet një pengesë e madhe për reformat ekonomike dhe politike, ndërgjegjësimi i publikut për “ç’do të thotë” dhe “ç’është korrupsioni” vjen duke u rritur. Ka disa organizata ndërkombëtare që monitorojnë dhe investigojnë korrupsionin. Kështu CAO investigon ankesat mbi korrupsionin, u siguron viktimave të trafikut asistencë ligjore dhe realizon një program të përjavshëm në televizion për korrupsionin. Ndërgjegjësimi për korrupsionin dhe përgjegjësinë civile është rritur si rezultat i rritjes së programeve trajnuese investiguese të gazetarëve dhe fushatave informuese për promovimin e transparencës në administratën publike.

Duke pasur parasysh rritjen e transparencës ndaj qeverisjes, nevojitet domosdoshmërisht zgjerimi i bashkëpunimit me shoqërinë civile në luftën

kundër korrupsionit. Pjesëmarrja e shoqërisë civile në luftën kundër korrupsionit konsiderohet si një komponent mjaft i rëndësishëm në këtë proces, pasi vetë administrata publike mund të ndërmarrë përpjekje të shumta dhe të gjithanshme, por pjesëmarrja e publikut në luftën kundër korrupsionit, zgjeron kufijtë e kësaj lufte, duke e bërë atë më efektive. Një ndër përparësitë e Qeverisë aktuale është edhe vendosmëria e saj në luftën kundër korrupsionit, e cila e ka përkthyer këtë përparësi, duke ushtruar nismën e saj ligjvënëse me hartimin e një ligji¹⁰, ku synohet të nxitet pjesëmarrja e publikut në luftën kundër korrupsionit. Qëllimi i ligjit është bashkëpunimi me publikun, në luftën e ashpër kundër korrupsionit. Në këtë ligj parashikohen dispozita që kanë të bëjnë me denoncimin e praktikave korruptive pranë institucioneve shtetërore, konfidencialitetin dhe ruajtjen e anonimatit, mbrojtjen për denoncimet e kryera. Njëkohësisht parashikohen procedura të shqyrtimit të denoncimeve nga ana e administratës shtetërore, si dhe llojet e shpërblimit të publikut dhe kushtet e përfitimit të shpërblimit.

V. PËRFUNDIME

Shqipëria ka bërë progres në transpozimin e *acquis communautaire* në sitimin e saj të brendshëm ligjor. Por, ashtu siç theksuam edhe më sipër, në procesin e transpozimit të së drejtës civile për korrupsionin mbetet ende shumë për t'u bërë në kuadrin e përafrimit të legjislationit me *acquis communautaire*. Megjithatë, ecuria në zbatimin e ligjeve nuk është pasuar nga rezultate të krahasueshme në ngritjen e institucioneve dhe respektimin e tyre. Por, ne duhet të jemi optimist, nisur nga faktorë të ndryshëm që mund të presim përmirësime të qëndrueshme në fushën e respektimit dhe në efikasitetin e përgjithshme të institucioneve ligjore. Kështu, BE-ja do të sigurojë burime të tilla si financime dhe trajnime, përmirësim të aftësive administra-

¹⁰ Ligji nr. 9508, datë 3.4.2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”.

tive etj. Por ajo që është më e rëndësishme dhe na frymëzon të besojmë dhe të jemi optimist është hyrja aktuale në BE, duke na çuar drejt një mjedisi ligjor më të frytshëm.

Efektshmëria e legjislacionit të transpozuar do të varet nga aftësia e vendit transpozues, për t'i dhënë atij kuptim dhe për ta zbatuar atë në kontekstin e kushteve të tij social-ekonomike. Efektshmëria e ligjit të ri do të varet fuqimisht nga fakti nëse hartimi i tij është përgjigje e një nevoje për ligj nga njerëzit, bizneset ose grupet e interesit. Në mungesë të kësaj kërkese, ka gjasa që qytetarët t'i nënshtrohen përdorimit të pakët të ligjit. Për më tepër, qytetarët do të nxiten dhe do të kenë aftësinë të përdorin ligjin vetëm nëse e kuptojnë atë.

Për këtë, me qëllim minimizimin e pasojave të transpozimit, ligjet e reja duhet të përshtaten me kushtet e vendit, veçanërisht me legjislacionin ekzistues dhe atë të zbatueshëm. Përafrimi i legjislacionit është një proces kompleks, i cili ka për qëllim integrimin e ekonomisë shqiptare në tregun e brendshëm të BE-së. Do të duhet kohë për forcimin e institucioneve përgjegjëse për implementimin e legjislacionit të ri. Pa dyshim që një pjesë e rëndësishme e këtij procesi janë edhe reformat e parashikuara në sistemin gjyqësor.

Pra, si përfundim, ne vërejmë dukshëm që Shqipëria mund të përfitojë nga një përmirësim i vazhdueshëm i efikasitetit të ligjit. Ne jemi optimist, që së bashku me përfitimet nga pjesëmarrja në tregun e BE-së, do të arrijmë në krijimin e një performance më të mirë ekonomike për gjithë vendin.

BIBLIOGRAFIA

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
2. Konventa Europiane e të Drejtës Civile për Korrupsionin
3. Kodi Civil
4. Kodi i Procedurës Civile
5. Kodi i Punës
6. Komisioni European “Shqipëri 2005 Raport Progresi”, Bruksel, 9 nëntor 2005.
7. Country Reports on Human Rights Practices - 2005, USAID/Albania, Annual Report, FY 2005
8. “Ndikimi i *Acquis Communautaire* në efektshmërinë e ligjit në Europën Qendrore dhe Lindore”, Matin Bruncko, Harvard University, J.F. Kennedy School of Government, Sllovaki.
9. Konventa Kundër Korrupsionit e Kombeve të Bashkuara.
10. Ligji nr. 8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil”.
11. Ligji nr. 9508, datë 3.4.2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit”.
12. Ligji nr.8371, datë 9.8.1998 “Mbi lidhjen e traktateve dhe të marrëveshjeve ndërkombëtare”.
13. “E drejta ndërkombëtare në gjykimet dhe vendimet e gjykatave kombëtare”, Xh. Zaganjori, botuar në “Jeta Juridike” nr.2, Tiranë 2005, fq 8.

Transformimi i elitave legislative (parlamentare): rasti i Britanisë dhe Gjermanisë që prej vitit 1860

*Heinrich Best, Valerie Cromwell,
Christopher Hausmann and Michael Rush*

Përktheu: Elira Agolli Zaka

Ky shkrim analizon se si ndryshimet në strukturat e mundësive të rekrutimeve politike kanë ndikuar mjedisin social-ekonomik dhe modelet e karrierës së parlamentarëve britanikë dhe gjerman, ndërtuar mbi baza të dhënash e duke u kthyer mbrapsht në kohë në mesin e shekullit XIX. Zgjerimi i strukturave të mundësive bën të mundur aftësimin e parlamentarëve për t'iu përgjigjur

Heinrich Best është profesor i Sociologjisë në Universitetin e Jenës; Valerie Cromwell është ish-Drejtoresh e Trustit të Historisë së Parlamentit; Christopher Hausmann është Drejtor Kërkimor në *Analyse Prognose Projektmanagement*, Weimar and Lecturer, Universiteti i Jenas; Michael Rush është Profesor i Politikave në Universitetin Exeter. Puna kërkimore për parlamentarët britanikë është financuar nga Këshilli për Studime Ekonomike dhe Sociale dhe u financua, gjithashtu, edhe nga një çmim i dhënë nga Skema mbi Grantet e Vogla të Fondacionit Nuffield. Studimi për parlamentarët gjermanë u financua nga Fondacioni Shkencor Gjerman dhe nga Programi Kërkimor Akademik Gjermano-Britanik, mbështetur nga Këshilli Britanik dhe Deutscher Akademischer Austauschdienst, 1996-1998. Një version më i hershëm i këtij artikulli u paraqit në workshopin e 3-të të studiuesve kërkimorë të parlamentit dhe parlamentarëve, Wroston College, Banbury, 8-9 gusht 1998.

The Journal of Legislative Studies, Vol.7, No.3, Vjeshtë 2001, fq. 65-91, botuar nga Frank Cass, Londër

ndryshimeve social-ekonomike të shoqërisë, por që mund të jenë njëkohësisht ndryshime të rëndësishme në kohë përpara se të reflektohen në legjislaturë. Në saje të ndryshimeve të rëndësishme në historinë e tyre politike, ka pasur një konvergencë të sfondeve social-ekonomike dhe modeleve të karrierave, të orientuara gjerësisht nga ndryshimet në strukturat e mundësive, të cilat, veçanërisht në rastin gjerman, ndoqën impaktin e plotë të ndryshimeve në kulturën politike. Kjo konvergencë nuk përjashton dallimet e dukshme midis tyre, por ato janë parimisht produkt i faktorëve të veçantë, si partia dhe sistemet zgjedhore, dhe ndryshimet nuk ndodhin domosdoshmërisht në mënyrë simultane, por mbetet prirja drejt formimit arsimor e profesional dhe modeleve të ngjashme të karrierës.

Gaetano Moska përcaktoi në 1920-ën se “ndryshimi kryesor i organizmave politikë mund të shihet nga mënyra se si janë rekrutuar “klasat sunduese” dhe se si veprojnë ato”.¹

Në këtë vështrim, përbërja e “klasës sunduese” ose “elitës politike” është si gjurmët e gishtërinjve të dorës së një sistemi politik dhe shoqërie që zbulon veçori të dallueshme të strukturës së vet sociale dhe organizimit të pushtetit. Raymond Aron përdori një argument të ngjashëm për të mbështetur thirrjen e tij për studimin e elitës dhe Robert D. Putman rekomandoi përdorimin e “kompozimit të elitës si një lloj sizmometri për zbulimin e ndryshimeve në bazat e politikave dhe të sistemeve politike”, sepse është ‘më lehtësisht e vëzhgueshme se ç’janë tiparet e nënvizuara të pushtetit social’². Puna jonë është vendosur brenda këtyre parametrave të punës kërkimore mbi elitën dhe përdor të dhëna për sfondet sociale dhe politike të elitave legjislative, duke synuar zbulimin e marrëdhënieve të brendshme që ekzistojnë midis ndryshimeve shoqërore, ndryshimeve në mundësitë e strukturave formale dhe joformale për rekrutimin parlamentar, të tilla si ligjet zgjedhore, rregullat e pranueshme dhe praktikatat për rekrutimet partiake, modele të përfaqësimit parlamentar dhe efekte të sistemit politik, veçanërisht mosvazhdimësia e regjimeve.

Ne fokusohemi në përfaqësimin parlamentar, i cili formon ‘pikën e

ndërprerjes për dy grupet e marrëdhënies: në njërin anë, marrëdhëniet me shoqërinë (kontributi), në anën tjetër, proceset e vendimmarrjes të demokracisë dhe efektet e tyre³. Karakteristikat e legjislatorëve shihen si gjurmë të proceseve komplekse dhe shumëstresore të rekrutimit, përfshirë selektimin, elektoratet dhe kandidatët me normat e tyre përkatëse, vlerat, interesat dhe mundësitë. Në të njëjtën kohë, karakteristikat e parlamentarëve konsiderohen si komponentë të rëndësishëm të kontributit të vendimmarrjes parlamentare, duke treguar (për pjesën më të madhe në mënyrë të tërthortë) ambiciet e tyre politike, strategjitë dhe burimet. Ky studim fokuson tri grupe atributesh, ato që tregojnë pozicionet e parlamentarëve në kuadrin e një shoqërie të diferencuar nga ana hierarkike dhe funksionale, të tilla si punësimi, arsimimi, statusi i fisnikërisë dhe gjinia; ato që janë në mënyrë më specifike dhe drejtpërdrejt të lidhura me shkallën e pozitës së ofruar nga sistemi politik, të tilla si përfshirja në pozicione zgjedhore në nivel vendor dhe rajonal, dhe ato që i referohen karrierës së tyre parlamentare, të tilla si mosha në kohën e hyrjes në parlament dhe numri i zgjedhjeve ku ata kanë rezultuar të suksesshëm.

Mënyra e trajtimit që kemi zgjedhur është strukturore: ne vështrojmë modele të trupëzimit dhe të ndërlidhjes së parlamentarëve me sektorë të veçantë të shoqërisë dhe të politikës. Studimi ynë zgjeron mënyrat e vendosura për punën kërkimore sociale dhe politike për elitat politike, duke ndjekur metodat krahasuese ndërkombëtare përgjithësuere ndër-kohore. Ai, gjithashtu, siguron, për herë të parë, zgjerimin e vazhdueshëm të segmenteve kohore që nga shekulli XIX deri në ditët e sotme dhe të një sërë treguesish të barasvlefshëm, më së shumti identikë, që mbulojnë Britaninë e Madhe dhe Gjermaninë.

Qëllimi ynë është të krahasojmë dy sisteme politike, të cilat gjatë 140 viteve të fundit, kanë marrë drejtime të dallueshme nga njëri-tjetri dhe disa herë edhe kontrastuese të zhvillimit në situatën e pranishme të të qenit demokraci përëndimore të qëndrueshme. Ne jemi veçanërisht të interesuar

në vendosjen dhe impaktin e faktorëve institucionalë në rekrutimet legjislative e karrierat, dhe ndryshimet e dukshme midis Britanisë dhe Gjermanisë na sigurojnë një radhë të plotë burimesh të mundshme të sistemeve të ndryshme partiake, të ligjeve zgjedhore, të strukturës së përgjithshme shtetërore (federale vs. unifikimit), pozicionit kushtetues të parlamentit (monarki dhe gjysëm-presidencial vs. qeveri parlamentare), sistemit partiak madje dhe qëndrueshmëria e kufijve territorialë. Këta faktorë institucionalë, përbëjnë strukturat e mundësive për rekrutimin legjislativ dhe karrierat dhe ne presim që ato të përbëjnë burimet kryesore të dallimit dhe ndryshimit në kompozimin e elitave. Jo të gjitha burimet e dallimeve midis dy vendeve janë prezantuar në mënyrë simultane. Sidoqoftë, periudha e gjatë kohore që mbulon ky studim, shtrirë që prej fillimeve të demokracisë së masave deri në ditët e sotme, na lejon të vendosim dhe të krahasojmë se çfarë efekti ndryshimesh të strukturës formale të mundësive ka në rekrutimin legjislativ dhe karrierat. Mbi të gjitha, vetëm një studim afatgjatë mund të tregojë tiparet më të dallueshme të dy politikave, studim, i cili, gjithashtu, pritet të jetë burimi kryesor i dallimeve ndërkohore dhe ndër kombase në të dhënat tona: paqëndrueshmëri institucionale versus vazhdueshmëri institucionale.

Gjatë periudhës sonë të studimit ekziston edhe një kontrast i konsiderueshëm midis kulturave politike që mbizotërojnë në Britani dhe Gjermani. Mund të thuhet se së bashku ato kanë një kulturë politike liberal-demokrate, por historia dhe zhvillimi i ideve të para liberale e më pas demokratike në të dy vendet është shumë i ndryshëm; kjo në Gjermani demonstron qartë nga mosvazhdimësitë e regjimit. Sidoqoftë, edhe përpara këtyre mosvazhdimësive, idetë liberal-demokrate ishin pak a shumë të ngulitura thellë në kulturën politike gjermane më shumë se sa në atë britanike. Sfidat ndaj pushtetit monark dhe ideve mbi përfaqësimin dhe miratimin kanë një historik shumë më të gjatë në Britani. Ne ende nuk besojmë se idetë liberal-demokrate kanë nevojë të nguliten më shumë në një shoqëri, me qëllim që ato të sjellin më pas ndryshime social-ekonomike në përfaqësimin

parlamentar, se sa fakti që këto ide duhet të kenë impakt të mjaftueshëm për të zgjeruar strukturat e mundësive. Kështu, zgjerimi i autoritetit dhe shtrirja më e gjerë e kriterëve të pranimit për kandidatët, u bën të mundur parlamentarëve t'u përgjigjen ndryshimeve social-ekonomike të shoqërisë, por kjo nuk reflekton domosdoshmërisht një ndryshim në kulturën demokratike ose, për këtë shkak, në shpërndarjen e pushtetit.

Ndryshimet në modelet e rekrutimit legjislativ (parlamentar) janë rezultat i lojës ndërmjet alternativave të strukturave formale të mundësive dhe transformimeve të shoqërisë në tërësi. Ky ndërveprim siguron edhe kushtet për një përshtatje “të butë” të rekrutimit parlamentar ndaj nevojave të shoqërisë ose shkakton tensione dhe kundërshti në marrëdhëniet midis shoqërisë dhe sistemeve politike. Historia politike gjermane në periudhën kohore midis 1848-ës dhe formimit të Republikave Federale më 1949 është konsideruar se përkonte me modelin e dytë, me përshtatjen e saj të vonuar, të çrregullt dhe problematike të sistemit politik ndaj modernizimit të shoqërisë. Britania është thënë se përfaqëson modelin e parë, ku emergjenca e institucioneve politike është përshtatëse dhe zhvilluese. Studimi mbi rekrutimin legjislativ (parlamentar) vendos një lidhje kritike midis shoqërisë dhe sistemit politik në fokus, ku duhet të reflektohen dallimet midis dy vendeve. Sidoqoftë, krahasimi i zhvillimeve afatgjata në rekrutimin parlamentar na siguron disa paralajmërime kundrejt interpretimeve simpliste dhe stereotipike të ndërveprimit midis politikës dhe zhvillimeve sociale në Gjermani dhe Britani, të cilave u është referuar si eksepcionalizmi gjerman, ashtu dhe gradualizmi britanik.⁴

Të dhënat në të cilat mbështetet studimi ynë konsistojnë në arkivat kompjuterikë të hartuara nga autorët si dhe bazuar në studimet kërkimore të publikuara më parë prej tyre.⁵ Këto ilustrohen kryesisht nga dokumentacionet biografike të disponueshme në parlamentet e të dy vendeve, të cilat mbulojnë në mënyrë të plotë të gjithë periudhën kohore të marrë në analizë. Të dhënat britanike mbulojnë periudhën që prej vitit 1868, deri tani, duke shfytëzuar

burime të ndryshme, në veçanti, katër vëllimëshin *Who's Who of British Members of Parliament*. Baza e të dhënave është shtrirë në kohë që prej vitit 1832 dhe është përdorur për të krijuar një arkiv parlamentar, me mbështetje financiare nga ESRC. Baza gjermane e të dhënave u financua fillimisht nga Fondacioni Gjerman i Shkencës dhe më pas u përfshi në projekte të financuara nga ESF në transformimet afatgjata të elitave parlamentare në Europë. Të dyja grupimet e të dhënave u përdorën për të krijuar seri kohore, duke përdorur udhëzime kodimi të standardizuara.⁶

STRUKTURAT E MUNDËSIVE

Rekrutimi në zyrën politike përcaktohet në një shkallë të konsiderueshme nga ç'ka është quajtur “strukturat politike të mundësive”.⁷ Kjo konsiston në strukturat formale, sistemet e dukshme zgjedhore dhe në kërkesat ligjore që udhëheqin përshtatshmërinë e kandidatëve për strukturat zgjedhore joformale dhe joligjore, metoda me anë të të cilave partitë politike zgjedhin kandidatët e tyre. Historikisht, strukturat e mundësive janë zgjeruar ashtu siç është zgjeruar e drejta për të zgjedhur, ndërkohë që kufizimet ligjore për ata që kandidojnë për një post kanë humbur dhe partitë kërkojnë të zgjerojnë radhët e kandidatëve që ofrojnë për zgjedhje. Ky zgjerim i strukturave të mundësive ka luajtur një rol jetësor në transformimin e elitave legjislativ të Britanisë dhe Gjermanisë që prej mesit të shekullit të 19-të. Kjo mund të jetë kaq e dukshme, por thelbësore është që ky transformim u bë në sajë të dallimeve të dukshme të regjimit midis dy vendeve, duke reflektuar ndryshimet social-ekonomike të shoqërive britanike dhe gjermane më shumë se sa çështje të mbizotërimit të kulturës politike.

Zhvillimi i strukturave formale të mundësive në rekrutimet parlamentare në Britani dhe Gjermani flet për dy modele të ndryshme. Ndërsa Britania nuk ka përjetuar çrregullim kushtetues që prej shekullit të 17, por ka modifikuar kushtetutën në mënyrë të pjesëshme⁸, Gjermania, që prej mbledhjes së Parlamentit të saj të parë më 1848, ka pasur katër ndryshime madhore

konstitucionale, tri sisteme zgjedhore të ndryshme dhe disa ndryshime të mëdha të kufijve. Në të vërtetë, megjithëse me një parlament të mbledhur që më 1848, u desh formimi i Perandorisë Gjermane 20 vjet më vonë, midis viteve 1867 dhe 1871, para se të fillonte sërish përfaqësimi parlamentar kombëtar. Megjithëkëtë, edhe pse Reichstag-u më pas u bë platforma më e rëndësishme kombëtare për konkurrimin partiak, qeveria parlamentare nuk u njoh deri më 1918. Madje edhe Republika e Weimarit ishte një sistem ‘gjysmë presidencial’, megjithëse Reichstag-u u bë shumë më i fuqishëm gjatë asaj periudhe. Që prej 1949, Parlamenti Gjerman (i quajtur tani Bundestag) u bë bërthama e një sistemi të plotë parlamentar.

Zgjerimi i së drejtës për të zgjedhur u rrit në mënyrë graduale në Britani, me shtrirje më të gjera më 1832, 1867, 1885 dhe 1918, si dhe deklarimi i zgjedhjeve të përgjithshme për të rriturit më 1928. Zgjerimi i së drejtës për të zgjedhur në Gjermani u bë në dy hapa kryesorë: më 1867 e drejta e përgjithshme e meshkujve mbi 25 vjeç për të votuar dhe e drejta e plotë e të rriturve për të votuar, e cila u dha më 1919. Legjitimiteti për zgjedhje ishte subjekt i kufizimeve shumë të vogla në Gjermani. Në të kundërt, nuk ka patur asnjëherë papërputhshmëri midis disa posteve në shërbimin civil dhe të qenit anëtar i Parlamentit në Gjermani.⁹ Edhe më e rëndësishëm duket papërputhshmëria midis anëtarësisë në Reichstag dhe Qeverisë së Reichtit, që ekzistoi derisa u vendos qeveria parlamentare më 1918.

Britania ka pasur gjithmonë të njëjtin sistem ‘i pari fiton postin’ (first past the post) ose një sistem zgjedhor mazhorator, por në Gjermani ka pasur tre tipe sistemesh zgjedhore të ndryshme, që prej vitit 1867. Deri më 1918 ekzistonte sistemi zgjedhor me zgjedhje me shumicë absolute në zonat njëemërore. Më 1919 hyri sistemi zgjedhor proporcional strikt në zona shumëemërore. Kjo u modifikua gjerësisht në Republikën Federale. Tani çdo votues ka dy vota: një për kandidatin në zonën njëemërore dhe një për listën e partive në nivel shtetëror. Gjysmat e vendeve u janë dhënë zgjedhësve (ku vepron një sistem zgjedhor me shumicë relative): gjysma tjetër shpërndahet në mënyrë proporcionale midis

atyre partive që fitojnë të paktën 5 për qind të votave në nivel federate.

Partitë politike shpejt u bënë struktura kyçe të mundësive për rekrutimin parlamentar si në Britani, ashtu edhe në Gjermani. Kandidatët e pavarur nuk janë persona të panjohur, por pak prej tyre janë zgjedhur. Në të dy vendet baza e sistemit modern partiak u shtrua në shekullin e 19. Në mënyrë të diskutueshme, partitë kanë ekzistuar në Britani që prej fundit të shekullit të 17, por ato vepronin kryesisht brenda Parlamentit, kështu që zhvillimi kyç, ashtu si në Gjermani, ishte rritja e strukturave partiake jashtë legjislativit në të gjithë vendin. Stimuli për këtë ishte zgjerimi i të drejtës së votimit në të dy vendet. Kontestimi i zgjedhjeve me elektorate më të mëdha i bëri organizatat partiake një domosdoshmëri dhe, si rrjedhojë, legjislatorët (parlamentarët) rekrutoheshin përmes partive. Si në Gjermani, ashtu edhe në Britani (deri më 1918) niveli kryesor i strukturave të partisë ishte niveli vendor (**sub-national**). Në Britani, autonomia historike vendore në rekrutimin politik mbijetoi formimin e organizatave partiake kombëtare. Në thelb, çmimi për një organizatë vendore partie e efektive ishte autonomia vendore në zgjedhjen e kandidatit. Në Gjermani, rregullimet e ndryshueshme/të lëvizshme federale që pasuan bashkimin/unifikimin, federalizmi i fortë i Perandorisë Wilhelmiene, quasi-federalizmi i Republikës së Weimarit dhe federalizmi i fortë i shtetit të pas-1949-ës përforcuan rëndësinë e partive në nivel shtetëror (Ländesh) si strukturat më të mëdha të mundësive.

Në Britani, megjithëse disa parti kanë mbajtur normalisht vende në Parlament, ka ekzistuar një sistem efektiv dypartiak për pothuaj të gjithë periudhën që prej 1868-ës. Gjermania, nga ana tjetër, përpara regjimit nazist pati një sistem multipartiak. Marrëdhënia midis sistemit partiak dhe sistemit zgjedhor është komplekse dhe do të ish e gabuar të sugjerohej se ekziston një korrelacion i thjeshtë midis tyre.¹⁰ Sidoqoftë, sistemi zgjedhor britanik ka ndihmuar për mbajtjen e sistemit dypartiak, veçanërisht nga mungesa e proporcionalitetit në të, duke vendosur rregullin mazhoranca njëpartiake qeveris. Në Gjermani, copëzimet (fetare, rajonale dhe ndryshimet etnike)

ndikuan në formimin e sistemit partiak përpara vitit 1933, pavarësisht nga procedurat zgjedhore.¹¹ Vetëm pas vitit 1945, kur “thjeshtëzimi” i sistemit partiak gjerman solli në mënyrë efektive sistemin dypartiak, me një parti të vogël Liberale të qendrës, u këmbyen shumicat qeverisëse midis Kristiandemokratëve dhe Socialdemokratëve. Që prej 1980-ës sistemi partiak gjerman u zgjerua me Të Gjelbërit, dhe pas bashkimit, nga partia sunduese e ish-Republikës Demokratike Gjermane (GDR), Partia e Socializmit Demokratik, e cila ende ka një pozicion të fortë në pjesën Lindore të vendit.

Një rol të rëndësishëm në strukturimin e mundësive të rekrutimit kanë luajtur dy faktorë të tjerë - financimi i politikës dhe transformimi gradual i AP-ve (Anëtarëve të Parlamentit) në profesionistë të politikës. Në Britani, kostoja e garës zgjedhore dhe e mbajtjes së postit pas zgjedhjes mbulohej tërësisht nga vetë legjislatori (parlamentari) deri më 1912, kur ata filluan të paguheshin me rrogë. Sidoqoftë, financimi bëhej nga burime të tjera; kryesisht sindikatat mbështesnin financiarisht kandidatët Laburistë dhe Anëtarët e Parlamentit. Megjithëkëtë, nuk kish një dallim të qartë midis pagesës dhe shpenzimeve të bëra gjatë kryerjes së detyrave legislative deri më 1972. Në Gjermani, rrogat u vendosën më 1906, por në atë kohë këto patën një efekt të vogël në profesionalizmin politik. Partitë, veçanërisht Partia Social Demokrate ka zhvilluar tashmë një mënyrë indirekte për mbështetjen e politikanëve të tyre, duke i vënë ata në listën e pagave të organizatave intermediare ku ata bëjnë pjesë. Që prej 1906-ës, parlamentarët në Gjermani kanë qenë në pesë përqindëshin e shtresës më të lartë taksapaguese. Si në Britani, ashtu dhe në Gjermani totali i pagave dhe i të ardhurave është i krahasueshëm: më 1996 ishte 94,360 stërlina në Britani, dhe 95,351 stërlina në Gjermani dhe në të dy vendet parlamentarët konsiderohen si të punësuar me kohë të plotë.¹² Pavarësisht nga kritikizmi publik, kjo nuk mund të konsiderohet e tepruar krahasuar me vende të tjera të Europës Perëndimore.

Një rast domethënës kundër stereotipeve të një ndryshimi thelbësor midis Britanisë dhe Gjermanisë në historinë e tyre parlamentare është prania e vazhdueshme legjislative e elitës tradicionale, veçanërisht e parlamentarëve me lidhje aristokratike, në Reichstag dhe në House of Commons, deri në fund të shekullit të 19-të. Më 1870 rreth një e treta e parlamentarëve britanikëve dhe 2/5 e atyre gjermanë ishin anëtarë të një grupi statuor, të cilët kundërshtuan fort parimet e barazisë të demokracisë së masave dhe kriteret me bazë arritjet e shoqërisë industriale. Statusi i tyre i lartë social u përkthye në pushtet politik përmes kutisë së votimit, pavarësisht nga fakti se e drejta universale e meshkujve për të votuar në mënyrë të barabartë ish aplikuar në Gjermani dhe Britania ish transformuar në një industri ose shoqëri ‘moderne’ në gjysmën e parë të shekullit. Një model i ngjashëm del në pah nëse hedhim një vështrim në përfaqësimin e sektorit parësor. Deri më 1880 interesat e vendosura formonin kategorinë e vetme dhe më të rëndësishme social-ekonomike në të dy parlamentet, megjithëse në Britani ndarja e bujqësisë në forcën e punës kish rënë nën 20 për qind, ndërsa në Gjermani kjo vetëm sa ish tejkaluar prej sektorit industrial. Në të dy vendet ishin klasat “e rrezikuara” dhe jo “të rrezikshme” ato që patën sukses në mbajtjen ose edhe zgjerimin e pranisë së tyre në parlament (si në rastin e Gjermanisë).

Në fund të 1880-ës dhe fillimin e 1890-ës ky model kish ndryshuar në mënyrë dramatike në të dy vendet, duke qenë një rezultat i kombinuar i ndërrimeve midis dhe brenda partive. Ndërsa partitë Laburiste në të dy vendet rrallë kishin në radhët e tyre elemente aristokratike apo fermere, anëtarët e tyre dhanë dorëheqje nga partitë ku bënë pjesë. Për shembull, midis konservatorëve britanikë ndarja e parlamentarëve me lidhje aristokratike familjare midis viteve 1868 dhe 1910 (Dhjetor) ra nga 45 për qind në 30 për qind dhe përqindja e atyre me interesa pronësie mbi tokën ra nga 50 për qind në 7 për qind në të njëjtën periudhë. Midis Konservatorëve Gjermanë, përpjesëtimi midis parlamentarëve aristokratë u përgjysmua nga 80 për qind në fillimet e viteve 1870, në 40 për qind më 1912.

Megjithëse kish një rritje të përfaqësimit të sektorit parësor në radhët e konservatorëve gjermanë më 1890, kur këta u transformuan në parti me interesa bujqësore (*pur et dur*), elementi i sektorit parësor në partitë e tjera ra në mënyrë të ndjeshme, të tilla si Partia Katolike e Qendrës, që ka qenë një nga mbështetësit e saj më të fortë më 1880-ën. Në të dy vendet këto zhvillime rezultuan në zhdukjen e elitës tradicionale në legjislaturat kombëtare: nisur nga nivele të përafërta, rënia e tyre u pasua nga rrugë me një drejtim, megjithëse niveli i ndryshimit ishte shumë më i lartë në Britani se sa në Gjermani. Këto rezultate kundërshtojnë interpretimet standarde për zhvillimet politike para Luftës së Parë Botërore në të dy vendet: rasti përjashtimor (exceptionalism) gjerman dhe gradualizmi britanik.

Pas Luftës së Parë Botërore, shohim një rënie graduale të mëtejshme të numrit të parlamentarëve të lidhur si me aristokracinë, ashtu edhe me sektorin parësor në të dy vendet, pavarësisht se në Britani pozitat e aristokracisë ishin ende të mira në njëfarë mënyre, dhe sektori parësor në Gjermani. Këto dallime mund t'u atribuohen pjesërisht dallimeve midis sistemeve elektorale në të dy vendet: shumica votuese në Britani mbajti disa vende të hapura për një rekrutim tradicional dhe regjimin e votimit bazuar në vlerat: ndërsa sistemi proporcional i votimit i prezantuar në Gjermani pas 1918 krijoi stimuj për partitë, për përmbushjen e listave të tyre sipas kriterëve të përfaqësimit simbolik të interesave. Partia Naziste (NSDAP) ishte veçanërisht e suksesshme në aplikimin e strategjive të tilla në fillim të viteve '30 për tërheqjen e votës rurale.¹³ Sidoqoftë, në të dy vendet pas Luftës së Dytë Botërore vlerësimi në bazë të meritave dhe përfaqësimi simbolik i interesave i dha fund dhënies së ndonjë mundësie reale Anëtarëve të Parlamentit (parlamentarëve) me lidhje aristokratike apo me sektorin parësor. Sot, elitat tradicionale janë shumë të pakta në numër në të dy parlamentet, duke u përfaqësuar vetëm nga disa kujtesa të rralla të një të kaluarë të largët.

Kush e mori pushtetin? Është e lavdërueshme të fokusohemi në ato

grupe që formojnë bërthamën e shoqërisë industriale dhe janë përfaqësuar nga sulmet e elitës kundërshtare ndaj regjimit të vjetër me status dhe pushtet të përcaktuar, si sipërmarrësit, punonjësit, intelektualët dhe zyrtarët e partive. Këto grupe vërtet që e rritën nivelin e ndarjes së tyre në mënyrë dramatike pas 1900-ës, duke u përshtatur me pak vonesë në transformimin e gjerë të shoqërisë dhe në lindjen e politikave të masave. Sidoqoftë, kjo përshtatje mori një formë krejt të ndryshme në të dy vendet. Një rast në lidhje me këtë pikë është prezantimi i cili filloi dhe mbeti në një nivel shumë më të lartë në Britani, krahasuar me Gjermaninë, ku Anëtarët e Parlamentit, të cilët janë marrë me biznes, e kaluan pragun e 10% për një periudhë shumë të shkurtër, më 1880 dhe 1890, pas së cilës kjo ra në nën 5% për pjesën më të madhe të shekullit të XX. Në Britani kjo pjesë ishte më shumë se 30% e pjesës më të madhe të periudhës nën studim, duke arritur kulmin, 38%, në vitin 1959. Megjithatë, pas fitores së thellë të Laburistëve në zgjedhjet e 1997-ës, boshllëku midis dy vendeve në njëfarë mënyre u mbyll, kjo nuk do të ishte aspak tregues i ndonjë ndryshimi në modelet e rekrutimit parlamentar. Partia Konservatore ende përfaqësohet me 56% të deputetëve të saj nga sfera e biznesit, ndërsa Partia Laburiste Parlamentare (PLP) ka një përfshirje të drejtpërdrejtë në biznes prej 8%, tri herë më e lartë se ajo e Unionit Gjerman Kristian Demokrat (CDU) (2,4%) dhe jo shumë më e ulët se e komponentit të saj kollare-blu të 1997 (13%). Kjo reflekton ndarjen e thellë ideologjike midis Partisë Konservatore dhe asaj Laburiste, gjë që e bëri biznesin të ndjejë se Partia Konservatore ish shtëpia natyrale për interesat e saj. Në çdo rast, ajo e integroi biznesin në rrjetet dhe makineritë e qeverisë përfaqësuese dhe demokracisë parlamentare. Gjërat ishin ndryshe në Gjermani, megjithëse jo të jashtëzakonshme, duke qenë se rasti gjerman përkon me modelin kontinental evropian, ku përfaqësimi i biznesit është i ulët dhe interesat ekonomike ndërmjetësohen tërësisht prej entesh juridike.

Fillimet e demokracisë së masave që prej fundit të shekullit të 19 çelën kanale për rekrutim parlamentar, për sfidantë që nuk kënaqeshin me privilegjet

e mirëqënies dhe të arsimimit. Meqenëse Anëtarëve të Parlamentit nuk u jepej asnjë pagesë apo kompensim deri në fillim të shekullit të 20-të dhe shpenzimet e fushatave elektorale mbeteshin tepër të larta, pavarësisht eliminimit të korrupsionit elektorale (në Britani), ishte praktikisht e pamundur për kandidatët me prejardhje nga shtesa e mesme apo e ulët ose klasa punëtore që të përfaqësoheshin në zgjedhje pa mbështetje të jashtme dhe sponsor. Organizatat kompensuan mungesat. Praninë e saj në parlament Partia Socialdemokrate Gjermane e filloi në vitin 1860 dhe 1870 me një grup të vogël parlamentarësh, përfaqësuar kryesisht nga sipërmarrës të vegjël të pavarur dhe gazetarë politikë. Që prej 1890-s e më pas kur SPD-ja nisi ngritjen e saj për t'u bërë partia më e fortë në Reichstag, një element i ri u bë dominant, duke mishëruar botën Mishelsiane të lëvizjes punëtore 'oligarki': zyrtarë partiakë apo të sindikatave. Bashkë me gazetarët politikë të lidhur ngushtë me organizatat e partisë, ata morën 74% të vendeve të social demokratëve në Reichstag më 1912. Megjithëse pjesa më e madhe e këtyre parlamentarëve vijnë nga klasa punëtore, ata kanë kaluar përmes shabllonit të disiplinimit dhe shoqërizimit të një trupe funksionarësh, e cila u bë një botë më vete dhe – në një farë mënyre- qëllimi vetë. Vetëm një nga 122 anëtarë të partisë parlamentare SPD në Reichstagun e vitit 1912 mund të klasifikohet si punëtor 'autentik'.

Megjithëse fillimisht zhvillimet e profesionalizmit politik mund të shihen si mënyra për një lëvizje politike të papranueshme për të kompensuar paaftësinë në rekrutimin e kandidatëve të pavarur financiarisht, ajo vazhdoi të ndjekë një udhë dinamike të trashëguar, duke përfshirë në një masë të caktuar të gjitha partitë. Më 1912, 18 % e Liberalëve të Majtë, 10% Liberalëve Kombëtarë, 23% e Konservatorëve dhe 13% e anëtarëve të Partisë Katolike të Qendrës në Reichstag ishin funksionarë ose gazetarë politikë. Kjo ishte vetëm pika e nisjes për atë që u bë një pushtim virtual i përfaqësimit parlamentar nga funksionarët gjatë periudhë së Republikës së Weimarit, me anë të të cilit ky zhvillim u forcua edhe më tej nga një ligj zgjedhor, i cili i jepte

organizatave të partive rolin vendimtar në përpilimin e listës së kandidatëve. Viti 1930 solli triumfin final të organizatës mbi figurat publike, kur më shumë se gjysma e vendeve në Reichstag u zunë nga organizatat e gazetarëve (**party journalists**) dhe funksionarët dhe më pas u dominua në një raport 4 me 1. Këtu ne kemi një rast të eksepcionalizmit gjerman (**German exceptionalism**)- një model i tillë rekrutimi nuk mund të gjendet në asnjë parlament europian gjatë kësaj periudhe. Ishte kryesisht pasojë e zhvillimit të partive gjermane jashtë parlamentit dhe çoi në dominimin e organizatave të partive mbi parlamentarët e tyre, nëpërmjet kontrollit mbi personelin parlamentar të angazhuar ideologjikisht dhe të varur ekonomikisht nga autoritetet politike jashtë-parlamentare. Nëse do të kishte ‘profesionalizëm politik’, nuk do të kishte qenë ndihmë për demokracinë parlamentare, e cila kërkon liri veprimi për kompromisin parlamentar. Një pamje krejtësisht e ndryshme u shfaq në Republikën Federale, përmes së cilës modelet e rekrutimit të Bundestagut u përshtatën me një model më të gjerë europian. Nëse shkrijmë funksionarët partiakë dhe grupet e presionit me gazetarët dhe shkrimtarët, ndarja e përgjithshme e profesionistëve të politikës (sipas këtij përkufizimi të limituar) nuk ka kaluar asnjëherë pragun prej 21 % të vitit 1949, ndaj vlerës së tanishme prej 19%.

Një krahasim i saktë midis Gjermanisë dhe Britanisë në lidhje me rekrutimin parlamentar të zyrtarëve partiakë të paguar me kohë të plotë dhe zyrtarëve të grupeve të presionit është i pamundur në këtë moment, meqenëse ciklet kohore korresponduese nuk janë ende të disponueshme për Britaninë. Megjithatë, një kontrast i fortë midis tyre është i dallueshëm grafikisht. Ndryshe nga partnerët gjermanë, partitë britanikë; ajo Konservatore dhe Liberale zhvilluan fillimisht brenda Parlamentit dhe, më pas organizatat jashtë-parlamentare, për t’i bërë ballë rritjes masive të elektoratit. Si pasojë, me përjashtimin e rëndësishëm të përhapjes së vazhdueshme të autonomisë së partive lokale në zgjedhjen e kandidatëve, lidhshipi parlamentar dominoi organizatat e tyre jashtë-parlamentare dhe postet jashtë-parlamentare ofruan

mundësi të pakta për vazhdimin e një karriere politike në Parlament. Madje edhe Partia Laburiste, e cila e filloi veprimtarinë jashtë parlamentit, shumë shpejt iu përshtat kësaj norme,¹⁴ por siguroi një përjashtim të rëndësishëm me zyrtarët e sindikatave, shumë prej të cilëve u bënë parlamentarë Laburistë të financuar nga sindikatat. Hyrja e Partisë Laburiste më 1900-ën çoi në një rritje të dukshme të përfaqësimit të kollare-bluve dhe deri më 1922, 9 prej 10 deputetëve kishin prejardhje nga klasa punëtore. Sidoqoftë, kjo panoramë filloi të ndryshojë kur Partia Laburiste sfidoi me sukses Partinë Liberale më 1920-ën dhe 1930-ën, duke e zëvendësuar atë përfundimisht si një prej dy partive më të mëdha. Laburistët erdhën duke i zgjeruar radhët e tyre me intelektualë dhe profesionistë, kështu që më 1945 përfaqësimi i kollare-bluve në radhët e Partisë Laburiste Parlamentare ra për herë të parë nën 50% të pragut (43,4%) dhe u rrit më pas në mënyrë të vazhdueshme në çerekun e parlamentarëve të saj, në vitin 1992. Distanca e ‘Laburistëve të rinj’ nga lëvizjet sindikaliste kontribuoi në një rënie të thellë në vitin 1997, kur përpjesëtimi i AP-ve të ardhur nga klasa punëtore ra në jo më shumë se 13%.

Përfituesit kryesorë të këtij zhvillimi ishin profesionistët, veçanërisht mësuesit (në të gjitha nivelet e sistemit arsimor), që kanë qenë njëkohësisht edhe kategoria më e madhe e punësimit në PLP-në që prej vitit 1992. Sot një në katër parlamentarë Laburistë (dhe vetëm një në 20 Konservatorë) është mësues. Një zhvillim paralel u krye edhe në Partinë Socialdemokrate Gjermane, ku sistemi i nivelit arsimor ka qenë burimi më i rëndësishëm i rekrutimit parlamentar që prej mesit të 1970-ës (1994: SPD – 24%; CDU – 9%) Të qenurit i gatshëm për të kontribuar në zyrat partiake në nivel lokal dhe të ndërmjetëm, një pozicion social gjysëm-publik dhe një status arsimor i lartë favorizonin një profesion, tërheqës për ethosin e sektorit publik të lëvizjes laburiste tradicionale.

Dalja e mësuesve si një burim madhor i rekrutimit parlamentar në të dy vendet është pjesë e një procesi më të plotë konvergimi, që shtrihet në sektorin

publik si një i tërë. Sot, më shumë se çereku i parlamentarëve britanikë janë tërhequr nga institucionet arsimore të kontrolluara, financuar nga publiku, dhe në një shkallë më të vogël, nga pushteti lokal. Për më shumë, para privatizimit të industrive - pronë publike, një numër i konsiderueshëm i parlamentarëve Laburistë erdhën nga sektori publik. Ky është ende një përfaqësim më i ulët i shërbimit publik sesa ai në Bundestagun gjerman, ku më shumë se 50% e anëtarëve u rekrutuan nga të punësuarit në sektorin shtetëror, por kjo tregon një ndryshim gradual në strukturën sociale të ligjberësve britanikë, përkundëjt modelit të rekrutimit të gjetur në shumë vende europiane në ditët e sotme. Ky zhvillim është edhe më domethënës për sa kohë kanë mbetur në fuqi rregulla të vendosura prej kohësh dhe jocompatibël, duke parandaluar që përfaqësues të ardhur nga shërbimi civil apo gjyqësori, të kandidonin për në parlament.

Një lëvizje disi e vonuar e Dhomës së Komunëve drejt modeleve të përgjithshme europiane dhe në mënyrë të veçantë atij gjerman të rekrutimit parlamentar mundet që, gjithashtu, të vëzhgohet në lidhje me përfaqësimin e femrës. Para zgjedhjeve të 1997, përfaqësimi i femrave ishte shumë më i ulët në Britani (1992: 9%) se sa në Gjermani (1994: 26%). Kjo mund t'i atribuohet praktikës së zgjedhjes së kandidatëve në rregullat e sistemit mazhoritar britanik të votimit dhe mungesës së partive 'progresiste', si p.sh., Të Gjelbërit Gjermanë, të cilët e rritën përfaqësimin e femrave përmes aksionit afirmativ ose diskriminimit pozitiv, praktika të marra më vonë nga partitë. Në zgjedhjet e 1997-ës boshllëku në lidhje me përfaqësimin e femrave midis Gjermanisë dhe Britanisë u ngushtua në mënyrë të konsiderueshme, fillimisht për shkak të një rritjeje të thellë e të shpejtë të përfaqësimit të femrave në PLP (1992: 14%; 1997: 24%), pjesërisht rezultat i diskriminimit pozitiv, pjesërisht i fitores masive në zgjedhjet e Laburistëve. Në mënyrë ironike, përpjesëtimi i femrave parlamentare Konservatore u rrit në mënyrë të marginalizuar nga 6 në 8%, por ra numerikisht nga 20 në 13. Në të dy vendet këto zhvillime të kohëve të fundit duhet të shihen në kontekstin e më

shumë se 80 viteve të së drejtes së femrës për të votuar dhe legjitimitetit, duke treguar, në këtë mënyrë, se nevojiten struktura formale të mundësive për të hequr apo ulur barrierat sociale të rekrutimit parlamentar.

TIPOLOGJIA E KARRIERËS

Sipas një numri teoricienësh, integrimi strukturor i elitave politike, që është përfshirja e tyre në thellësi dhe shtrirje, në kuadrin e pozicioneve të një politike, është një parakusht themelor për performancën dhe stabilitetin e institucioneve përfaqësuese. Në anën tjetër, ka pasur paralajmërime që nëse fabrika e ndërlidhjes midis pozicioneve në një sistem politik është e lidhur ngushtësisht dhe tepër e padepërtueshme për të jashtëmit, rritet oligarkia dhe rregulli ekzistues politik delegitimohet. Kjo paraqet një dilemë të vazhdueshme për institucionet përfaqësuese që përballen me sfidën, në njërën anë, të adaptimit të politikëbërjes dhe politikëbërësve në ndryshimin e kërkesës dhe, në anën tjetër, në ruajtjen dhe akumulimin e një kapitali eksperience dhe koherence, për të mbajtur makinën parlamentare në punë në mënyrë efçente dhe sa më të butë. Demokracitë përfaqësuese duhet të zhvillojnë dhe të zbatojnë masa parandaluese institucionale për manaxhimin e balancës midis politikave reaguese dhe atyre të integritimit.

Përgjigjja jonë institucionale ndaj kësaj dileme është profesionalizimi i AP-ve, që ka të bëjë edhe me parashikimin e pagesës së duhur, shërbimeve, lehtësirave që i aftësojnë ata për të vepruar si politikanë me kohë të plotë, pa u mbështetur në mjetet private apo sponsorizimet e jashtme. Një tjetër është karrierizimi, që është një lloj *cursus honorum* për një vend në parlament, nëpërmjet një vargu të përcaktuar të zyrave dhe pozicioneve në brendësi dhe midis niveleve të sistemit politik. Profesionalizimi dhe karrierizimi bën të mundur adaptimin e kufizuar për të ndryshuar dhe rifreskuar personelin politik, meqenëse hapin një udhë për kandidatët e rinj dhe u sigurojnë atyre mjetet për ta ndjekur atë. Në anën tjetër, ata vendosin rregulla dhe procedura, të cilat i integrojnë kandidatët e ardhur nga jashtë në botën e atyre që janë në

brendësi të politikës dhe mbajnë jashtë loje ata sfidues që nuk kanë dëshirë apo janë të paaftë të luajnë lojën politike.

Me qëllim gjetjen e ekuilibrit të duhur midis përshtatshmërisë dhe vetëruajtjes, institucionet përfaqësuese duhet të mbajnë një kurs të ndërmjetëm mes inercisë dhe paqëndrueshmërisë së personelit të tyre. Shmangia ndaj secilit ekstrem mund të shkaktojë (dhe të tregojë) një krizë në marrëdhënien midis politikës dhe shoqërisë. Studimi ynë ofron disa masa, megjithëse në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, me anë të të cilave mund të krahasojmë proceset e karrierizimit dhe profesionalizimit në të dy vendet. Këta tregues mbulojnë vetëm parametrat strukturorë të integritit dhe ndryshimit të elitës, të tilla si qarkullimi, moshë mesatare ose lidhja midis posteve në sistemin politik, në nivel kombëtar dhe lokal. Për fat të keq, të dhënat sistematike mbi sjelljet dhe perceptimin e AP-ve nga elektorati nuk janë të disponueshme për periudhën tonë të studimit.

Treguesi më i qartë i qëndrueshmërisë në karrierën politike dhe i risqeve të përfshira në ndjekje të tyre është përfitimi, ndërsa matet nga numri i të rinjve që hyjnë në parlament në çdo zgjedhje. Ky fakt ndryshon qartë në të dy vendet, megjithëse shmangiet janë shumë të theksuara në Gjermani, ku mosvazhdimësitë e institucioneve kombëtare parlamentare shfaqen dukshëm si kulme të pashoqe. Mund t'i shohim ato më 1867, kur u mblodh Reichstag-u i parë (megjithëse vetëm për Gjermaninë Veriore), por që kishte lidhje të dobëta me Asambleenë Kombëtare të Frankfurtit, të vitit 1848; më 1919, pas 'Revolucionit të Nëntorit' të vitit 1918 dhe vendosjes së Republikës së Weimar-it më 1949, pas 12 vjet të sundimit socialist dhe pasuar nga katër vjet 'tranzicion' (interregnum), pas të cilit u rivendosën institucionet kombëtare demokratike në Gjermaninë Perëndimore; dhe më pak e dukshme se kjo më 1990, pas rënies së komunizmit në GDR (Republika Demokratike Gjermane) dhe ribashkimit. Këto mosvazhdimësi u shoqëruan nga ndryshime territoriale dhe ndryshime në strukturat e mundësive për rekrutimin legjislativ, megjithëse kjo e fundit ishte më pak e theksuar në 1990-ën, kur as Kushtetuta

as ligjet zgjedhore të Republikës Federale Demokratike nuk ishin riparë në mënyrë të konsiderueshme.

Nocioni i ‘risqeve’ shoqëruar me një karrierë parlamentare morën një kuptim ekzistencial për anëtarët e Reichstag-ut gjatë Republikës së Weimarit: 68% të Anëtarëve të Parlamentit jo – nacionalsocialistë të Reichstag-ut të Weimarit, të cilët jetuan aq sa për të parë zaptimin e nacionalsocialistëve më 1933, provuan një lloj persekutimi nga regjimi i ri. 93 Anëtarë të Parlamentit u ekzekutuan, u vranë apo vdiqën në burgjet dhe kampet e përqendrimit të Gjermanisë Naziste dhe 13 të tjerë ishin vikima të eliminimit fizik nga Stalini. Në mënyrë të përpjesëtueshme kjo u pagua shtrenjtë nga ata që ishin anëtarë të Reichstagut në etapat e fundit (76% të persekutuar)¹⁵. Krahasuar me këtë shifër, pasojat e Revolucionit të 1948-ës ishin më pak katastrofike për anëtarët e Asamblesë Kombëtare të Frankfurtit, megjithëse të paktën 20% e tyre u burgosën, emigruan, u shkarkuan dhe dy prej tyre u ekzekutuan.”

Në lidhje me qarkullimin personal këto ndërprerje (ceasurae) të historisë parlamentare gjermane donin të thonin shkatërrim masiv i përvojës politike dhe kujtesës institucionale: 94% e anëtarëve të Reichstagut Gjermano-Verior dhe 85% e anëtarëve të Bundestagut të parë nuk kish një evidencë të mëparshme të anëtarësisë në parlament. Më 1919 pati një rinovim të plotë, kur numri i të ardhurve rishtaz ishte 68%. Sidoqoftë, zgjedhjet e para pas ribashkimit më 1990 sollën një personel të zgjeruar më shumë se sa të rinovuar, kështu që përqindja e të ardhurve rishtaz ishte jo më shumë se 38%, më pak se në nëntë nga parlamentet ‘normale’ të mëparshme që prej vitit 1870. Në lidhje me qarkullimin brenda strukturës, parlamentet e viteve 1867, 1919 dhe 1949 u karakterizuan nga ndryshime të paparashikueshme në përbërjen e elitës parlamentare gjermane; pas vitit 1867 shoqëria e lartë e vjetër, që përbëhej nga aristokratët dhe pronarët me influencë të tokave, mbizotëruan Reichstagun për afër 20 vjet. Më 1919, zyrtarët partiakë dhe të grupeve të presionit zunë edhe numrin më të madh të vendeve për gjithë Republikën e Weimarit, ndërsa Bundestagu i parë i vitit 1949 solli një periudhë të zgjeruar

të mbizotërimit të sektorit publik që vazhdon deri në shekullin e tanishëm. Përsëri ne shohim një ndryshim jo madhor më 1990 dhe në dy zgjedhjet pasuese. Legjislaturat e Parlamentit të Bonnit dhe të ‘Republikës së Berlinit’ është vështirë të dallohen në strukturën e tyre sociale. Madje edhe zgjerimi i sistemit partiak gjerman, pas riunifikimit me Partinë Socialdemokrate pas-komuniste, nuk ndryshoi shumë në këtë drejtim, meqenëse kjo parti ia përshtati rekrutimin modelit të përgjithshëm të mbizotërimit të sektorit publik që prej fillimit (1998: PDS – 50%; të gjithë deputetët 48%). Nivelet e qarkullimit në Bundestag pas 1949-ës i atribuohen në një shkallë të lartë dorëheqjeve vullnetare, shpesh me qëllim ndjekjen e një karriere politike jashtë Parlamentit.

Në kontrast me pasojat e mosvazhdimësive së regjimit në Gjermani, historia parlamentare britanike u dallua nga stabiliteti institucional dhe një përshtatje gjithnjë e më shumë në rritje ndaj ndryshimit, ndërsa procesi i zgjerimit të së drejtës për të votuar u zbatua në disa faza. Kjo kontribuoi në nivelin e lartë të qarkullimeve, më 1885 (48%) dhe pas një periudhe prej tetë vitesh, më 1918 (35%). Një tjetër kulm në frekuencën e ndryshimeve të shpeshta ishte më 1945 (51%), 10 vjet pas zgjedhjeve të fundit midis luftrave dhe duke pasuar luhatjet në opinionin publik gjatë Luftës së Dytë Botërore. Sidoqoftë, shkalla më e lartë e ndryshimit të AP-ve britanikë (52%) nuk kish aspak të bënte me zgjerimin e të drejtës për të votuar apo rrethanat e jashtëzakonshme të luftës. Ishte pasojë e fitores së plotë të Liberalëve më 1906, e cila u shoqërua me shfaqjen e parë të një numri të konsiderueshëm të AP-ve Laburistë në Westminster. Ndryshimi në administratë pas fitores së Laburistëve më 1997 (37%) përkon me disa modele të ndryshimeve të parregullta shkaktuar nga një kthesë në shancet zgjedhore, megjithëse në një shkallë të lehtë. Kjo lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me sistemin zgjedhor britanik ‘i pari merr postin’; sa më i madh boshllëku zgjedhor midis dy partive kryesore, aq më i madh është niveli i distorsionit/ deformimit të raportit midis votës dhe vendeve në parlament, gjë që prodhon një shkallë të lartë të ndryshimeve në administratë. Sidoqoftë, me një boshllëk disi të vogël, sistemi

zgjedor funksionon në favor të stabilitetit të karrierës. Ne e shohim këtë pasojë gjatë periudhave të gjata të ndryshimeve ‘normale’ në qarkullimin në administratë në të dy vendet, pas themelimit të Perandorisë Gjermane dhe përsëri pas themelimit të Republikës Federale, kur zëvendësimet në administratë ishin rregullisht më të ulëta në Britani se sa në Gjermani.

Në lidhje me qarkullimin në strukturë: qarkullimi i lartë në Dhomën e Komunëve ish më pak i lidhur me transformimin e strukturës së saj sociale se në parlamentet kombëtare gjermane. Disa ndryshime janë të lidhura me luhatjet në fatet elektorale – për shembull, ngritja dhe rënia e gjysmës së numrit të kollare-bluve, sipas numrit të ndryshueshëm të vendeve të Laburistëve (derisa elementi i klasës punëtore pas Luftës së Dytë Botërore, filloi të largohet). Luhatjet në përpjesëtimet midis AP-ve të ardhur nga biznesi, të cilët i korrespondojnë nivelit të përfaqësimit parlamentar të Konservatorëve, mund të shihen në të njëjtën dritë, por këto ndryshime nuk përmbliken në një shembull të një perodizimi të qartë të historisë parlamentare britanike. Madje edhe dhënia e së drejtës për të votuar femrave, pas Luftës së Parë Botërore, rezultoi në ndryshime shumë të kufizuara në përbërjen gjinore të Dhomës së Komunëve. I vetmi përjashtim nga pavarësia relative e qarkullimit personal nga ai strukturor më 1885, kur përqindja e AP-ve nga sektori parësor ra nga 30%, në 17%, për shkak të një rënieje në Partinë Konservatore nga 47%, në 23%. Largimi i fisnikërisë së vogël nga klasa politike britanike është qartazi shembulli i ndryshimit jetëgjatë në modelet e rekrutimit parlamentar britanik, duke qenë i lidhur me një proces zgjedhor me nivel jashtëzakonisht të lartë qarkullimi. Kjo ishte pasoja, sidoqoftë, jo e një ndryshimi politik, por rezultat i rënies së prodhimit bujqësor në këtë periudhë, e cila pengoi shumë politikanë, që për shkak të mungesës së mjeteve financiare, të vazhdonin karrierën politike.

Është paradoksale që, ndërsa niveli i qarkullimit të administratës në Britani ishte më i ulët se në Gjermani, për periudhën më të madhe të mbuluar prej të dhënave tona, e anasjellta mund të vëzhgohet për moshën mesatare të

Anëtarëve të Parlamentit. Me përjashtimin e viteve të çrregullta të Republikës së Weimarit dhe një periudhe midis 1969-së dhe 1983, AP – të britanikë ishin më të rinj në moshë se sa kolegët e tyre gjermanë dhe, po kështu, ende shumë më të rinj në fillimin e shtrirjes kohore që është nën këtë studim. Me përjashtim të periudhës midis 1910-ës dhe 1933, të sapoardhurit në Westminster ishin më të rinj se sa kolegët e tyre në Reichstag dhe në Bundestag, periudhat vendimtare të historisë parlamentare gjermane pas 1867-ës dhe 1949-ës tregojnë diferencën më të madhe dhe kuptimplotë të moshës midis dy vendeve. Kjo tregon që gjenerata themeluese e Perandorisë Gjermane dhe e Republikës Federale hynë në parlamentet e para duke ndjekur karrierat politike të hershme. Një shikim më i ngushtë i të dhënave tona tregon se në shumë raste këto karriera përfshijnë përvojat e mëparshme politike në nivel shtetëror (Landeri). Kështu, rreth 70% e anëtarëve të Reichstagut, ndërmjet viteve 1868 dhe 1874, kanë pasur vende në parlamentet e shteteve dhe midis 15% dhe 18% kanë pasur përvojë në kabinetin qeveritar. Për Bundestagun e parë vlerat respektive ishin shumë të ulëta, por ende shumë sinjifikative në 38% dhe 8%, duke pasur parasysh që mundësitë për një ‘fillestar’ në nivel shtetëror ishin pothuaj të kufizuara përpara vitit 1949, përderisa parlamentet e shteteve nuk ishin riprezantuar deri më 1946. Këto të dhëna tregojnë që struktura federale e Gjermanisë siguroi baza të bollshme trajnimi dhe zemra e rekrutimit të AP-ve në nivel kombëtar, ku mosvazhdimësitë e regjimit kanë ndërprerë hyrjen normale të të ardhurve rishtas. Megjithëse lëvizja midis nivelit shtetëror dhe parlamenteve në nivel kombëtar u bë më pak frekvente (1933: 21%; 1998: 23%), struktura federale e Kushtetutës Gjermane ende siguron një mundësi tjetër për shtrirjen e karrierës së përshpejtuar politike. Kjo mundësi nuk ekzistonte në Britaninë e Madhe deri kohët e fundit, kur decentralizimi e federalizoi pjesërisht sistemin politik britanik. Sigurisht që është ende herët për të thënë nëse një fenomen i ngjashëm do të zhvillohet në Britaninë e Madhe.

Një shkak tjetër, madje i paparashikueshëm i diferencave në moshë ishte

ndryshueshmëria e praktikave të rekrutimit midis partive prezente dhe partive 'sfiduese' të ardhura rishtas, të cilat kanë efekte veçanërisht kuptimplota në dekadat para 1900-ës. Në Gjermani, të ardhurit rishtas nga partitë sfiduese ishin shumë më të rinj se sa konkurruesit e tyre ekzistues, por e kundërta aplikohet në Britani. Ndryshimet ishin veçanërisht mbresëlënëse midis Social demokratëve Gjermanë dhe Partisë Laboriste Britanike gjatë zgjerimit fillestar të partive të tyre parlamentare pas 1890 dhe 1906. Mesatarja e moshës së të ardhurve rishtas te SPD ishte fundi i të 30-ave dhe fillimi i të 40-ave, por veteranët e rekrutuar nga lëvizja e klasës punëtore ishin rreth të 50-ave. Mosha e të rekrutuarve nga të dy partitë iu afrua asaj të partive tashmë të vendosura, megjithëqë të ardhurit rishtas Laboristë vazhduan të ishin disi më të rinj se sa ata Konservatorë, gjatë gjithë pjesën më të madhe të shekullit XX. Një vend i sigurtë në parlament për Laboristët është parë për shumë kohë pjesërisht si shpërblim i aktivistëve besnikë të partisë, por ka të ngjarë që prej parlamentarëve Laboristë është pritur gjithmonë të ngrënë kredencialet e partisë së tyre, ndërsa Konservatorët gjithmonë i kanë vënë më pak theks aktivitetit në parti, madje deri aty sa të mos kërkonin që të rekrutuarit të ishin anëtarë partie.

Gjatë Republikës së Weimarit, një ri-formim i sistemit partiak solli personel të ri edhe në moshë në Reichstag. Në fillim të 1930-ës, Komunistët dhe Nationalsocialistët sfiduan me rekrutë të moshës rreth 35 vjeç mbështetësit e themelimit të partisë, përfshirë në atë kohë edhe Socialdemokratët, të cilët kishin një mesatare moshe prej 50 vjetësh. Kundërshtarët e demokracisë parlamentare e panë këtë si zgjimin e një klase politike korruptive dhe sklerotike, por kjo ishte në fakt braktisje e profesionalizmit politik dhe karrierizimit¹⁶. Kjo solli fundin e Republikës së Weimarit dhe të stafit të saj politik.

Pas 1945-ës ndryshimi në moshë midis dy vendeve dhe brenda tyre, si dhe midis partive, u zvogëluar në mënyrë të konsiderueshme, duke treguar që kriteret kryesore dhe kursi i karrierave politike konvergojnë. Në të dy

vendet ne shohim një prirje drejt një moshe më të re të legjislaturës, që prej fundit të viteve 1970 – përsëri për shkak të moshës mesatare të të ardhurve rishtas. Kjo sugjeron që, së pari, është gjatësia e karrierës ajo që paraprin rekrutimin, më shumë se sa mbajtja e pozitës pas rekrutimit, për vendosjen e strukturës së moshës së parlamentarëve nën këtë studim. Fakti që ne shohim konvergimin e periudhave kohore në të dy vendet pas vitit 1945 tregon se mekanizmi nënvizues i karrierizimit dhe profesionalizimit po punojnë në të njëjtin drejtim. Deri më 1999, nuk ka paralele të politikave të shtetit në Britani, gjë që ka ekzistuar për një kohë të gjatë në Gjermani, kur përvoja mbi nivelin shtetëror ka qenë gjithmonë shumë e rëndësishme. Sidoqoftë, qeveria lokale u bë një pjesë gjithmonë e më e rëndësishme e strukturës së mundësisë me zgjerimin e sistemit të qeverisjes lokale. Megjithatë, ka pasur një rritje të përgjithshme tek ato me përvojë në qeverisjen lokale, përpara se të hynin në Parlament, që më 1868, por gjithmonë ka qenë më e rëndësishme në Partinë Laburiste se sa mes Konservatorëve. Në Gjermani, mund të argumentojmë se shkalla e ndryshueshme e lidhjes midis niveleve të ndryshme të sistemit ka pasur një impakt në zhvillimin demokratik. Pas një periudhe të rritjes së lidhjes midis niveleve lokale dhe kombëtare gjatë Perandorisë Wilhelmiene, në periudhën e Weimarit u pa një proces i disintegrimit strukturor. Përqindja e anëtarëve të Parlamentit me përvojë në vetë-administrimin lokal ose rajonal ra nga 60%, që ishte në vitin 1903, në vetëm 18% në 1933 dhe rrënjët lokale u zëvendësuan nga anëtarësia në parti. Në të njëjtën kohë, përqindja e AP-ve me lidhje personale në rajon, aty ku ishin zgjedhur (vendi i origjinës dhe vendi i banimit) ra shumë gjatë periudhës së Weimarit. Kollapsi i demokracisë së parë gjermane u shoqërua nga një proces i çrrënjësjes së elitës politike gjermane nga lidhjet lokale dhe rajonale. Pas vitit 1945, nivelet e lidhjeve lokale dhe rajonale u ngritën përsëri, duke barazuar pak a shumë nivelet britanike. Në të dy politikat, integrimi strukturor duket se bëhet gjithmonë e më shumë një parakusht dhe një element i një karriere politike normale. Një proces i ndryshëm reflektohet në shkallën në të cilën parlamentarët kanë

lidhje paraprake (para se të hyjnë në parlament) me zonat të cilat përfaqësojnë. Nuk është për t'u çuditur që këto lidhje ishin të dukshme në të dy vendet në shekullin e 19-të. Por edhe mbas vitit 1945, në saje të një lëvizjeje më të madhe sociale dhe gjeografike, nuk kanë pasur prirje të ulen. Sidoqoftë, në Gjermani ata janë udhëhequr më shumë nga strukturat partiake në nivel rajonal, ndërsa në Britani ato janë rezultat i individëve që ndjekin parapëlqimet e tyre. Në Britani ka pasur një rilindje së fundmi, e kufizuar tërësisht në Partinë Laburiste, për zgjedhjen e kandidatëve lokalë nga partitë lokale.

KONKLUZIONE

Rekrutimi parlamentar në Britani na tregon një pamje mikse të vazhdimësisë dhe ndryshimit. Procesi i përzgjedhjes ka qenë për një kohë të gjatë dhe përsëri mbetet kryesisht në pushtetin e lokalëve më shumë se sa në atë kombëtar. Historikisht, kjo ka përfshirë aristokracinë lokale, fisnikërinë e mesme ose punëdhënësit, por është fokusuar në organizatat e partive lokale që prej formimit të partive moderne. Strukturat e mundësive janë zgjeruar dhe adaptuar në mënyrë të tillë që, për shembull, ndërsa zhvilloheshin sistemet e qeverisjes lokale, kjo qeverisje bëhej pjesë e rëndësishme në rritje e strukturave të mundësive. Në shumë aspekte, përbërja social-ekonomike e Dhomës së Komunëve ndryshoi ngadalë, duke reflektuar ndryshime tërësore të shoqërisë britanike. Copëtime të vogla rastësore brenda partisë apo shkëputje prej saj kanë prodhuar ndryshime më të shpejta, por shkëmbimet më dramatike kanë qenë rezultat i fateve elektorale, që më shumë modifikonin sesa transformonin përbërjen social-ekonomike të Komunëve, në favor të partisë më të madhe dhe në kurriz të tjetrës. Ndërrime të tilla janë bërë më dramatike prej sistemit të thjeshtë zgjedhor pluralist, lëvizjet e thjeshta në opinionet në ndryshime disproporcionale në shpërndarjen e vendeve në parlament.

Sidoqoftë, këto janë disa përjashtime thelbësore në gradualizmin britanik

dhe një ndryshim i përgjithshëm i prodhuar prej ndërrimit të fateve zgjedhore të partive të mëdha. Një shembull është rënia e shpejtë e përfaqësimit të pronarëve të tokave në Dhomën e Komunëve që prej vitit 1880, e cila ishte me një shtrirje të gjerë për shkak të depresionit bujqësor të kësaj periudhe dhe rënia e rezultuar e monopolit të sektorit parësor në Partinë Konservatore. Një tjetër shembull është rritja e shpejtë e përfaqësimit të femrave pas zgjedhjeve të 1997-ës, e cila ishte kryesisht rezultat e dyfishimit të grave parlamentare në Partinë Laburiste Parlamentare, përforcuar nga rritja dramatike e vendeve të Laburistëve.

Siç mund të pritet, kursi i historisë parlamentare gjermane u shënua nga ndryshime më të çrregullta e të paparashikueshme. Periudha midis viti 1890 dhe 1920 ishte veçanërisht kohë e transformimit të shpejtë, që u shtri në të gjitha grupimet partiake. Tashmë, në fund të Pernadorisë Wilmhelmiane u shfaq një tip i ri i përfaqësimit parlamentar që u dominua nga funksionarë të lidhur ngushtë me partinë dhe organizatat e grupeve të presionit. Në fund të Republikës së Weimarit, ‘figurat e shquara’ dhe ndërmjetëse (politikanët e lidhur në rrjete lokale) u zhdukën virtualisht nga arena e politikës parlamentare gjermane, meqenëse u zëvendësuan nga funksionarët partiakë dhe të grupeve të presionit. Nëse ky ishte modernizmi, ishte medoemos një kontribut në stabilitetin e demokracisë gjermane, meqenëse parapriu rënien e tij më 1933. Vendosja e Republikës Federale më 1949 i përmbysi këto tendenca dhe rimori modelin e përfaqësimit parlamentar që kish dalë gjatë Pernadorisë Wilmhelmiane. Megjithëqë nuk ka pasur një ringjallje të fisnikërisë, përfaqësimi parlamentar në Republikën Federale është i lidhur në mënyrë më të drejtpërdrejtë dhe më të ngushtë me fusha dhe nivele të tjera sociale dhe politike se sa gjatë Republikës së Weimarit.

Periudha pas Luftës së Dytë Botërore ishte, gjithashtu, një periudhë e konvergimit ose ndryshimit në të njëjtin drejtim të indikatorëve kryesorë të rekrutimit parlamentar në Britani dhe Gjermani: modelet e karrierës dhe modelet e rekrutimit social kanë qenë më të ngjashme se ç’kishin qenë

ndonjëherë që prej viteve 1880. Sot, të dy parlamentet janë dominuar nga AP shumë të arsimuar të klasës së mesme, të cilët janë shpesh të lidhur në mënyrë personale me zgjedhësit e tyre dhe të përfshirë ngushtë në politikat lokale. Ndryshimet më të mëdha ekzistojnë ende tek përfaqësimi i biznesit dhe i shërbimit publik, të cilat janë shumë më të larta në Britani dhe në Gjermani, respektivisht. Ky është një rast eksepcionalizmi më shumë Britanik se sa Gjerman, meqenëse modeli gjerman përshtatet me atë çka është vërtetuar në pjesën më të madhe të vendeve Europiane.¹⁷ Zhvillimet më të fundit tregojnë se sidoqoftë, edhe këto ndryshime kanë filluar të zhduken, ashtu si në rastin britanik, në lidhje me përfaqësimin e femrës. Kjo do t'i shkonte për shtat një pamjeje më të përgjithshme të konvergencës europiane të rekrutimit parlamentar që nga Lufta e Dytë Botërore. Zhvillimet pas Luftës së Dytë Botërore tregojnë një adaptim të ngjashëm të ndryshimeve politike dhe sociale në të dy vendet: elitat tradicionale të sfiduara nga elitat më pak të arsimuara dhe të lidhura me klasën punëtore, të ndjekura nga një fluks politikanësh profesionistë shumë të arsimuar, të ardhur nga klasa e mesme. Ndryshimet midis këtyre vendeve dhe, në njëfarë mënyre, midis partive brenda sistemeve politike në këtë proces u reduktuan.

Ndërveprimi midis strukturave të mundësive dhe ndryshimeve social-ekonomike në shoqëri është një pjesë thelbësore për shpjegimin e ndryshimeve në përfaqësimin parlamentar në Britani dhe Gjermani. Por është e rëndësishme të kujtohet se në frazën 'struktura e mundësive', mundësia është **fjalë operative**. Ndryshimi i këtyre strukturave mund të ketë një impakt të konsiderueshëm, ashtu si në rastin e zgjerimit të të drejtës së votimit dhe ngritjes së Partisë Laburiste në Britani, gjë që lehtësoi zgjedhjen e një numri më të madh AP-sh nga klasa punëtore, madje në ndryshime edhe më të theksuara në strukturën e Reichstagut dhe të Bundestagut, pas ndërprerjes së viteve 1918 – 1919 dhe 1933 – 1949. Në anën tjetër, ka pasur transformime të shpejta të elitës pa ndryshime madhore në strukturat e mundësive në Gjermaninë Wilhemiane, gjatë viteve të fundit të shekullit të

19 dhe në Britani pas Luftës së Parë dhe të Dytë Botërore. Këto ndryshime mund t'i atribuohen pjesërisht sistemit partiak; shumë më tepër kjo i atribuohet modifikimit në praktikat e rekrutimit dhe shembujve brenda partive ekzistuese. Impakti i strukturave të mundësive ilustron ndoshta më mirë me përfaqësimin e femrave në Parlamentet Gjermane dhe Britanike. Në të dy rastet dhënia e të drejtës së votimit femrës dhe kriteret e pranimit pati një efekt të kufizuar për shumë dekada me radhë. Ishin vetëm ndryshimet në strukturat informale të mundësive në nivelin e partive që prodhuan një rritje të numrit të femrave parlamentare në të dy vendet. Në këtë mënyrë, ' modeli nënvizuar i pushtetit social' i Putnamit mund të reflektojë ndryshime dramatike nga njëra anë, veçanërisht kur ndodhin mosvazhdimësi të regjimit, por zakonisht reflekton ndërrimin gradual në strukturën social-ekonomike të shoqërisë. Përfaqësimi parlamentar i përgjigjet këtyre lëvizjeve duke i paraprirë dhe lajmëruar/sinjalizuar një lëvizje në pushtetin social.

SHËNIME

1.G.Moska, "Parimi aristokratik dhe ai demokratik në të shkuarën dhe në të ardhmen", në Reformën Shoqërore (1903), fq.8 (përkth. H.B).

2.R.Aron, 'Struktura sociale dhe klasa sunduese' në Gazetën Britanike të Sociologjisë,I (1950), fq.1-16, 12-143, R.D.Putnam, Studim Krahasues i Elitave Politike (Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, 1976), fq. 166.

3.H.Best dhe M.Cotta, 'Transformimi i elitës dhe Mënyrat e Përfaqësimit që prej mesit të shekullit 19: Disa Konsiderata Teorike', në H.Best dhe M.Cotta. *Përfaqësimi Parlamentar në Europë, 1848-2000* (Oxford: Oxford University Press, 2000), fë.9.

4.Shih G.Steinmetz, "Eksepcionalizmi Gjerman dhe origjinat e Nazizmit: karriera e një koncepti", në I.Kershaw dhe M.Lewin, *Stalinizmi dhe Nazizmi: Diktatura në vështrim*

krahasues (Cambridge:Cambridge University Press, 1997) fq. 251 –84.

5. Shih H. Best, 'Struktura e elitës dhe mosvazhdimësitë e regjimit në Gjermani 1967 – 1933: Rasti i Grupit të Lidershit Parlamentar', *Historia Gjermane*, 8 (1990) fq. 1-27; H. Best, *Die Manner von Bildung und Besitz: Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen "Strategien und Strukturen parlamentarischer Repräsentation einer antiparlamentarischen Partei. Die Reichstagsfraktion der NSDAP 1928 – 1933"*, në A. Bauwerkamper et al. K. Schmitt, 'Challenges, Failures and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Unified Elite, 1848-1998', in Best and Cotta, *Parliamentary Representatives in Europe*, fq. 138-95; M. Rush, 'The members of Parliament', në S.A. Walklend. *The House of Commons in the Twentieth Century* (Oxford, Clarendon Press, 1979), fq. 69-123. M. Rush dhe V. Cromwell, 'Continuity and Change: Legislative Recruitment in the UK 1968-1997', në Best dhe Cotts, *Parliamentary Representatives in Europe*, fq. 463-92, dhe M. Rush, *The Role of the Member of Parliament since 1868: From Gentleman to Players* (Oxford: Oxford University Press, 2001), Kreu 4.

6. M. Stenton dhe S. Lees *Who's Who of British Members of Parliament: A Biographical Dictionary of the House of Commons, 1832-1979* (Brighton: Harvester Press, 1976 – 81) Shih gjithashtu botimin pasardhës të Times House of Commons: H. Best, *Das biographische Handbuch der Abgeordneten deutscher Nationalparlamente, 1848-1933. Forschungsprogramm und editorische Grundsätze*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Vol. 19 (1988), fq. 78-84; H. Best and M. Cotta, 'Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some theoretical Transformations' (Appendiz: DATA CUBE Coding Instructions), në Best dhe Cotta, *Parliamentary Representatives in Europe*, fq. 1-28, veçanërisht 23-6.

7. Shih J.A. Schlesinger, *Ambition and Politics: Political Carriers in the United States* (Chikago, IL.: Rand Mc Nally, 1966); J.A. Schlesinger, *Political Parties and the Winning of Political Office* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991), M. Rush, *Politics and Society: An Introduction to Political Sociology* (Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf/ Prentice-Hall, 1992), Ch. 7; P. Norris and J. Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995) fq. 21-6.

8. D. Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change* (Oxford University Press, Botimi I 2-të, 1990), fq. 4.

9. Sidoqoftë, deri më 1918, AP Gjermanë, që ishin nëpunës civilë iu desh të jepnin dorëheqjen pasi u promovuan në detyrë, ata u lejuan të rikandidonin menjëherë në zgjedhjet e reja.

10. Shih D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1967).

11. Shih S.M. Lipset dhe S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignment* (Neë York: Free

Press, 1967).

12. Michael Rush, 'The Pay, Allowances, Services and Facilities in Eighteen Countries and the European Parliament: A Comparative survey', Review Body on Senior Salaries, Report No. 38: Review of Parliamentary Pay and Allowances, Vol. 2: Surveys and Studies, Cm.3330-II, July 1996, Table 2. Sidoqoftë, balanca midis pagës dhe shpërblimeve ndryshonte: në Britani, paga ishte 33,085 stërlina dhe shuma maksimale e shpërblimeve ishte 60, 275 stërlina; në Gjermani shifrat ishin respektivisht 59,173 stërlina dhe 36,178 stërlina.

13. Shih Best, 'Strategien und Strukturen parlamentarischer Representation einer antiparlamentarischen Partei'.

14. Shih R. T McKenzie, *British Political Parties, The Distribution of Power in the Conservative and Labour Parties* (London, Heinemann, 1955).

15. M. D. R. Schumacer, Die Reichstagsabgeordneten der Wemarer Republik in der Zeit des Nationalsozialismus. Politische Verfolgung. *Emigration und Ausbürgerung 1933 – 1945* (Dusseldorf: Droste Verlag, 3rd Edn. 1994), fq. 25-45.

16. Shih H. Best dhe W. Weege, *Biographisches Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49* (Dusseldorf: Droste Verlag, 1996).

17. Shih Best "Strategien und Strukturen parlamentarischer Representation einer antiparlamentarischen Partei".

18. Shih Best dhe Cotta, 'Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations'.

Korrupsioni: diagnoza dhe trajtimi

*Alina Mungiu-Pippidi**

Përktheu: Engjëllushe Shqarri

Gjatë viteve të fundit, kundërkorrupsioni është bërë një industri e madhe, për të cilin në shkallë botërore është vlerësuar se shpenzohen një qind milion dollarë në vit.¹ Gjithësesi, deri sot janë arritur shumë pak suksese nga i gjithë ky investim. Sigurisht që tani flasim më shumë për korrupsionin se në të kaluarën dhe shpenzojmë më tepër para për ta luftuar atë, por ka pak dëshmi që të provojë se e gjithë kjo veprimtari është duke arritur ndonjë gjë të madhe. Broshura e botuar nga Transparency International (TI) citon si praktikat më të mira ligjet e miratuara ose institucionet e ngritura në vende të ndryshme, megjithatë, ndikimi i tyre mbetet ende për t'u matur.² Botimi i Bankës Botërore *Anticorruption in Transition* (Kundërkorrupsioni në Tranzicion), po ashtu merret me programet që janë duke u zbatuar, se sa me sukseset e arritura prej tyre gjatë kësaj kohe.³

Korrupsioni politik përbën një kërcënim serioz për demokracinë dhe forcimin e saj.⁴ Një vit pas Revolucionit të Portokalltë, i cili u brohorit gjerësisht, në Ukrainë ishte ende e mundur të blihej një vend në parlament, ndonëse jo shumë lirë. Mungesa e suksesit në frenimin e korrupsionit, e shoqëruar me një diskutim gjithnjë në rritje për këtë çështje, i bën votuesit tejet cinikë dhe

***Alina Mungiu-Pippidi** është drejtoreshë e Shoqërisë Akademike të Rumanisë, një organizatë studiuesish (think tank) në Bukuresht, si dhe konsulente për Freedom House dhe Programin e Kombeve të Bashkuara për Zhvillim në Ballkan. Ajo drejton Koalicionin për një Parlament të Pastër, i cili kryesoi fushatën kundër korrupsionit gjatë zgjedhjeve të vitit 2004 në Rumani.

rrezikon të shkatërrojë besimin e publikut te demokracitë në zhvillim.

Përse dështojnë gjithë këto iniciativa kundër korrupsionit? A mund të gjendet një përjasje më e suksesshme mbështetur në ato pak suksese që kemi parë gjatë viteve të fundit? Argumenti që parashtrij këtu është se shumë iniciativa kundër korrupsionit dështojnë për shkak se kanë natyrë jo politike, ndërsa korrupsioni, në masën më të madhe, në vendet në zhvillim dhe ato postkomuniste, është pjesë e brendshme e politikës. Në të vërtetë, ajo që ne e quajmë korrupsion në këto vende nuk është i njëjti fenomen si korrupsioni në vendet e zhvilluara. Në këto të fundit, termi korrupsion zakonisht tregon raste të veçanta të shkeljes së normës së integritetit. Në të parat, në të vërtetë, korrupsion do të thotë “partikularizëm” – një mënyrë e organizimit të shoqërisë, që karakterizohet nga shpërndarja e vazhdueshme e të mirave publike në bazë jo universale, e cila pasqyron shpërndarjen e keqe të pushtetit në shoqëri të tilla.⁵ Shumë pak fushata kundër korrupsionit guxojnë të sulmojnë rrënjët e korrupsionit në shoqëri ku partikularizmi është normë, meqenëse këto rrënjë e kanë zanafillën në vetë shpërndarjen e pushtetit. Përkundrazi, strategjitë kundërkorrupsion miratohen dhe zbatohen pikërisht në bashkëpunim me ata që kontrollojnë qeverinë dhe, në disa raste, edhe me vetë instrumentet kundër korrupsionit. Mbështetur në përvojën time personale si iniciatore e një fushate të suksesshme kundërkorrupsion në Rumani (por edhe si studiuese e shumë përpjekjeve të dështuara), mendoj se revolucionet elektorale mund të shpien në forcimin e demokracive vetëm në rast se pasohen nga revolucionet kundër partikularizmit, dhe se asgjë tjetër përveç këtyre revolucioneve nuk do të mund të frenojë korrupsionin në vendet ku sundon partikularizmi.⁶

PARTIKULARIZMI I VJETËR DHE KORRUPSIONI I RI

Oxford English Dictionary e përcakton korrupsionin si “shtrembërimi ose shkatërrimi i integritetit në kryerjen e detyrave publike me anë të ryshfeteve dhe favoreve.” Ky përkufizim i korrupsionit mbështetet në

presupozimin se shteti vepron në bazë të një fare norme universalizmi dhe se integriteti publik kuptohet si trajtim i barabartë i qytetarëve, që herë-herë mund të shkelet nga favoritizmi. Gjithsesi, edhe një vështrim i shkurtër historik tregon se deri në kohët moderne, këto shoqëri, në të cilat sferat private dhe publike janë të përcaktuara qartë dhe ku qëllimi i qeverisë është mirëqenia publike e qytetarëve të barabartë, kanë qenë të rralla dhe vazhdojnë të jenë ende relativisht të pakta në numër. Si rrjedhojë, korrupsioni mund të kuptohet i lidhur me shkallën e zhvillimit të një shteti apo shoqërie të caktuar; nuk do të kishte shumë kuptim të diskutohet korrupsioni në lidhje me një shtet patrimonial apo absolutist, meqenëse norma që zbatohet në shoqëri të tilla padyshim nuk është universalizmi. Vetëm pas përfundimit të modernizimit të shteteve të Europës Perëndimore – dhe pasi qeveritë filluan të mbështeten fort në presupozimin se të mirat publike (që nga e drejta dhe rendi, deri te punët në sektorin publik) duhet të shpërndareshin në mënyrë të barabartë dhe të drejtë *si një normë* – mund të fillojmë të diskutojmë realisht për korrupsionin në Europë. Autorët që pyesin përse modernizimi dhe demokratizimi duket sikur e shtojnë edhe më tej korrupsionin, dhe që pastaj i kërkojnë përgjigjet në vetë procesin e modernizimit, nuk e shohin faktin se para modernizimit, shpërndarja universale e të mirave publike nga shteti ekzistonte vetëm në raste të rralla.

Siç e vë në dukje Max Weber, vetëm në shtetin modern ofiqi publik nuk shihet më si burim të ardhurash, që mund të shfrytëzohet për para.

Në shkëmbim të sigurimit të disa shërbimeve, siç ndodhte rëndom në Mesjetë... Eshtë shumë e rëndësishme për besueshmërinë e një posti në kohët moderne që, në rastin më të pastër, të mos vendosë marrëdhënie me një person si ato të besimit të një vasali apo pasuesi në regjimin feudal apo patrimonial, por përkundrazi t'i kushtohet qëllimeve jo personale, funksionale.⁷

Kurdoherë që kjo që cituam më sipër nuk zbatohet, ndeshemi me shoqëri

kolektiviste dhe hierarkike që mbështeten në mënyrën e organizimit të quajtur *partikularizëm*. Kjo mënyrë bie ndesh drejtpërdrejt me *universalizmin*, normën dhe praktikën e shoqërive individualiste, ku trajtimi i barabartë zbatohet për këdo, pavarësisht nga grupi të cilit i përket. Në rastin e shoqërive të fundit, individët presin trajtim të barabartë nga shteti. Në të parat, trajtimi i tyre varet nga statusi apo pozita e tyre në shoqëri, dhe njerëzit as që nuk presin të trajtohen barabar nga shteti; ajo që ata presin është trajtim i barabartë për të gjithë ata që kanë të njëjtin status. Max Weber fillimisht ka përcaktuar shoqëritë e statusit, që sundohen nga partikularizmi, si shoqëri që qeverisen më shumë nga konvencionet sesa nga ligji, ku grupe të caktuara monopolizojnë të drejtën e sundimit dhe burimet e të ardhurave. Statusi mund të kuptohet më mire për sa i përket shpërndarjes së pushtetit, meqenëse ai pasqyron distancën e individit nga grupet apo rrjetet me pushtet. Me fjalë të tjera, *sa më pranë një individ është me burimin e pushtetit, qoftë udhëheqës karizmatik, apo grup i privilegjuar, aq më mirë është ai apo ajo e pozicionuar për të gëzuar një status superior, dhe, si pasojë, më tepër ndikim*. Individët që e gëzojnë këtë privilegj janë të lidhur me grupe me status siç janë kastat, urdhërat apo rrjetet, dhe kanë akses shumë më të madh te të mirat publike.

Kultura e privilegjeve sundon në shoqëri që mbështeten tek partikularizmi, duke e bërë trajtimin e pabarabartë normën e pranuar në shoqëri. Individët luftojnë që t’i përkasin grupit të privilegjuar, në vend që të ndryshojnë rregullat e lojës. Ka një shkëlqe në shkallë të gjerë të normave të paanësisë dhe drejtësisë. Ndikimi, jo paraja, është monedha kryesore dhe përfitimet që ka individi kudo qoftë në zinxhirin e shoqërisë, janë të vështira të maten. Favoret shpërndahen ose mohohen si pjesë e shkëmbimeve të zakonshme, duke patur rregullat e veta, ndonjëherë duke mos i sjellë përfitime të drejtpërdrejta personale “portierit”. Shpesh rryshfetet përdoren si një mjet për t’i shpëtuar pabarazisë; për shumë njerëz me status më të ulët, të dhënurit rryshfete një zyrtari publik mund të jetë e vetmja mënyrë për të siguruar trajtim të barabartë.

Natyrisht në jetën e vërtetë, shoqëritë nuk ndahen në mënyrë të prerë sipas kategorisë së partikularizmit dhe universalizmit, por mund të vendosen në një vazhdimësi imagjinare midis këtyre dy poleve. Për ta thjeshtuar, regjimet mund të klasifikohen në tri lloje të përgjithshme, duke përdorur korrupsionin si variablin kryesor (shih Figurën, boshtin horizontal). Fundi i majtë i boshtit horizontal përfaqëson monopolin e pushtetit, kurse fundi i djathtë përfaqëson demokracinë liberale. Pjesa më e madhe e shoqërive bashkëkohore, sikurse edhe shumica e shoqërive joeuropiane gjatë një qind vjetëve të fundit, futen midis këtyre dy ekstremeve.

Kategoria e parë përfshin regjimet patrimoniale dhe shtetet thjesht partikulariste. Në këto shoqëri, sundimtarët, familjet e tyre, dhe klikat nuk japin llogari dhe mund të konfiskojnë pasuritë e secilit prej subjekteve të tyre. Megjithatë ata duhet të tregojnë një fare përmbajtje për të mos i shtyrë subjektet e tyre në kryengritje. Kështu që edhe pse të këqijat e korrupsionit mund të jenë të mëdha, ndryshe nga autokratët modernë, autokratët tradicionalë veprojnë me kujdes dhe korrupsioni mbetet i kufizuar, edhe në mungesë të llogaridhënies së duhur.

KORRUPSIONI

PATERNALIZËM PARTIKULARIZËM KONKURUES UNIVERSALIZËM

Rënia e autoritetit tradicional (ose autoritetit neotradicional në rastin e vendeve komuniste) rrallë ndiqet nga vendosja e demokracive liberale, përkundrazi, ka tendencë të shpjerë në vendosjen e regjimeve të ndërmjetme. Në këto raste, monopoli i pushtetit ikën nga skena, por konkurrenca për pushtet dhe për përfitime, që rrjedh si rezultat i kësaj, nuk kufizohet nga pengesat formale apo informale. Institucionet e llogaridhënies jo vetëm mungojnë, por shpërndarja e pushtetit anon nga ana e grupeve të caktuara sociale apo etnike. Çmimi më i madh i konkurrimit për pushtet është shteti dhe të gjitha burimet e tij. Ai që arrin të kapë shtetin, kap edhe përfitimet.⁸

Edhe kur institucionet formale demokratike ruhen, siç ndodhi në shumë

koloni britanike në Afrikë, regjimet që u vendosën ishin akoma më pak të shqetësuar për mirëqënien publike se sa regjimet e mëparshme tradicionale. Historiani Barrington Moore, i riu, i ka etiketuar sundimtarët e këtyre regjimeve “elita grabitqare” që në procesin e sigurimit të begatisë së tyre, prodhojnë një shkallë varfërie që në kushte të tjera do të kish qenë e panevojshme në atë shoqëri të caktuar.⁹

Aty ku ndryshimet politike kanë ndodhur me anë të revolucioneve, mund të presim të ketë më shumë llogaridhënie, por shpesh nuk ndodh kështu. Revolucionet synojnë përparim të shpejtë, kurse udhëheqësit revolucionarë shpesh fitojnë legjitimitet për shkak të karizmës. Ata i kushtojnë më pak rëndësi ndërtimit të institucioneve të llogaridhënies se sa marrjes së pushtetit nga sunduesit e mëparshëm (me përjashtim të dukshëm të revolucionit amerikan).

Në kategorinë e ndërmjetme të shoqërive të përshekruara më sipër, që unë i quaj “partikularizëm konkurrues”, korrupsioni shpërthen me forcë. Por, për shkak se pritshmëria e popullit ndryshon shumë me largimin e regjimit tradicional, pranimi nga shoqëria i korrupsionit nuk është më normë. Sa më e qartë fillon të bëhet se zgjedhjet e lira mund të sjellin ndryshime në qeverisje, edhe pse këto ndryshime nuk e përmirësojnë qeverisjen, forcat e shoqërisë fillojnë të kërkojnë mekanizma me anë të të cilave t’i bëjnë sundimtarët të mbajnë përgjegjësi. Edhe në shoqëri të varfra analfabete, njerëzit nuk e tolerojnë korrupsionin e udhëheqësve të rinj me të njëjtën lehtësi me të cilën kanë duruar më parë shkeljet e sundimtarëve tradicionalë. Mekanizmat e mbrojtjes kundër elitave grabitqare ndryshojnë shumë në shoqëritë “partikulariste konkurruese”, që përfshijnë demokracitë deleguese të Amerikës Latine. Dallimet midis këtyre regjimeve megjithatë nuk bien në sy për shkak të ngjashmërisë kryesore midis tyre – kombinimi i korrupsionit paramodern dhe modern, apo i partikularizmit të vjetër dhe korrupsionit të ri. Ndryshe nga shoqëritë tradicionale, ku vetëm një grup i vogël njerëzish është mbi ligjin, në këto regjime, grupe të shumta garojnë për këtë pozicion të

privilegjuar. Për më tepër, sjellja e papërgjegjshme e sundimtarëve legjitimon sjelljen e paligjshme të qytetarëve, dhe distanca midis institucioneve formale (shtetit ligjor) dhe atyre informale (praktikave konkrete) rritet. Në rrethana të tilla, demokracia rrezikon të diskreditohet një herë e mirë dhe ka të ngjarë të lindin “shtete robër”.

Duhet folur pak veçanërisht për regjimet komuniste të Europës Lindore, që krijuan shumë korrupsion, edhe pse kishin qëllime të qarta modernizimi në shkallë të gjerë. Kundërthënia kryesore e rrënjësuar në strukturën e regjimit komunist, që i lejonte grupe me status, siç qe nomeklatura, të gëzonin monopole politike dhe ekonomike, i shkatërroi qëllimet modernizuese të këtyre regjimeve. Sistemi komunist krijoi “politokracinë”, meqenëse pushteti ishte instrumenti kryesor për dhënien e shpërblimeve sociale, kurse pozitat politike lidheshin ngushtësisht me statusin social, duke krijuar atë që Andrew Janos e quajti “versionin modern të tabelave të vjetra të rangjeve.”¹⁰ Shembuj të këtyre mbajtësve të statusit gjatë periudhës së komunizmit kanë përfshirë që nga *aparatchikët*, deri te “drejtorët”, anëtarët e partisë, punonjësit e administratës, që përgjigjeshin për shpërndarjen e burimeve, të cilat ishin gjithnjë me pakicë, deri te anëtarët e grupeve të pranuar zyrtarisht, siç ishin, për shembull, Bashkimi i Shkrimtarëve dhe Gazetarëve apo edhe një klub sportiv. Meqenëse burime të tjera të pasurimit dhe forma të tjera të shtresëzimit social gradualisht u zhdukën nga regjimi komunist, statusi u bë i vetmi themel i hierarkisë sociale, duke e justifikuar etiketimin e Ken Jowitt të “neotradicionalizmit”¹¹. Është pikërisht kjo shpërndarje e egër fillestare e ndikimit, dhe jo demokratizimi, që është fajtorë për korrupsionin që hasim sot në shoqëritë postkomuniste.

Në Europën Perëndimore dhe në Amerikën e Veriut, procesi historik i ndërtimit të një qeverie të përgjegjshme dhe krijimit të një shërbimi civil profesional dhe politikisht neutral, ka qenë përgjithësisht i gjatë dhe ka kërkuar shumë kohë.¹² Varur nga konteksti historik, aktorë të ndryshëm, që nga aristokratët suedezë, te financierët britanikë dhe intelektualët amerikanë kanë

paraqitur kërkesa të vendosura për të patur qeveri profesioniste dhe të përgjegjshme. Këto kërkesa për llogaridhënie shpunë në ndryshime si në institucionet formale, ashtu edhe jo formale. Kështu që në llojin e tretë të regjimeve, atë të demokracive liberale (shih fig në f.89) mundësitë për korrupsion pakësohen dhe ai fillon e bëhet më pak i zakonshëm. Kur arrihet të vendoset barazpesha e pushtetit midis grupeve sociale nëpërmjet një procesi organik dhe gradual, rregullat dhe normat universale shërbejnë si një kufizues i rëndësishëm për aktorët kryesorë dhe strategjitë e tyre në një kontekst të caktuar politik. Megjithatë, korrupsioni del përsëri në sipërfaqe kur llogaridhënia dobësohet, ose nuk ekziston (shih, për shembull, qeverisjen ndërkombëtare në Kosovë, ose programin e OKBsë Naftë për Ushqim).

Kur norma e universalizimit nuk zbatohet dhe nuk respektohet gjerësisht, demokracia nuk hedh rrënjë, edhe kur zgjedhjet kanë qenë të rregullta; kjo shpjegon edhe lidhjen e madhe midis pikave të lirisë të nxjerra nga Freedom House dhe indeksit për perceptimin e korrupsionit të nxjerrë nga TI.¹³ Në Vrojtimin e Vlerave Botërore të vitit 2000, njerëzit që perceptojnë një korrupsion më të madh në radhët e zyrtarëve dhe një shteti të dobët ligjor në vendet e tyre përkatëse janë gjithashtu njerëzit më demokratë, që e përqafojnë demokracinë si forma më e mirë e qeverisjes, pavarësisht papërsosmërive të saj. Pakënaqësia e këtyre qytetarëve me rezultatet e procesit demokratik duket se vjen nga mospërkrahimi nga ana e qeverive të tyre, minimumi, i shtetit ligjor, dhe maksimumi, i një politike të drejtë që nuk favorizon grupe të caktuara ndaj grupeve të tjera.¹⁴

DIAGNOZË, JO VETËM “ANATOMI”

Në vitet e fundit, është bërë e modës që qeveritë të ftojnë misionet ndërkombëtare për vlerësimin e korrupsionit në vendet e tyre dhe, të paktën teorikisht, të shpallin angazhimin e tyre për frenimin e korrupsionit. Problemi qëndron se qoftë instrumentet e vlerësimit (që dalin me një “anatomitë përshkruese të korrupsionit”), qoftë strategjitë kundërkorrupsion që rrjedhin

prej tyre, duken se vetëm sa përsëriten nga njeri vend te tjetri. Donatorët mbledhen nëpër mbledhje të bujshme kundër korrupsionit, por që të gjitha dalin me të njëjtat strategji stereotipike. Përpjekje të mëdha janë bërë për të hartuar teori më të mira për korrupsionin, për të zhvilluar strategji për ta luftuar atë, dhe për të rishikuar përpjekjet kundërkorrupsion në mbarë botën. E megjithatë, ende nuk jemi në gjendje të diagnostikojmë si duhet korrupsionin. Një diagnozë e mire do të thotë se jemi të vetëdijshëm për shkaqet e një sëmundjeje në kuadër të një organizmi të caktuar. Është i famshëm fillimi i librit *Ana Karenina*, të Tolstoit, ku thuhet se familjet e lumtura janë të gjitha njëlloj të lumtura, kurse të palumturat janë të palumtura secila në mënyrën e saj. Si rrjedhojë, terapeuti i familjes duhet ta zgjidhë secilën prej të panjohurave sipas të dhënave të saj.

Për të arritur një diagnozë të duhur të korrupsionit në një shoqëri të caktuar, sugjeroj një strategji cilësore. *Qëllimi ynë është të kuptojmë nëse korrupsioni është përjashtim, apo normë.* Për secilën shoqëri, duhet të bëjmë pyetjen: A kemi të bëjmë me korrupsion modern, ku korrupsioni është përjashtim ndaj normës së universalizimit? Apo kemi të bëjmë me partikularizëm dhe një kulture privilegjesh, ku korrupsioni vetë është normë? Apo, siç ndodh rëndom në botën postkoloniale, ku shteti modern u ngrit në mënyrë difektoze mbi një shoqëri tradicionale, kemi të bëjmë me ndërthurjen e të dyjave? Në një rast të tillë, deri në çfarë mase qeveria udhëhiqet nga norma universaliste dhe në çfarë mase është detyrë kryesore e saj të nxisë patronazhin dhe të kujdeset për grupe të caktuara të interesit?

Për t'iu përgjigjur këtyre pyetjeve, mund të përdoren tregues të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë. Cilat janë shanset për një kompani të shkëlqyer të fitojë një kontratë në kuadër të programit Naftë për Ushqim, në rast se nuk është e lidhur me OKB-në ose Qeverinë e Irakut? Sa të ngjarë ka që një kontraktor të fitojë një tender për punë botore në rast se pronari nuk ka lidhje me dikë në qeveri që merret me shpërndarje fondesh? Sa kompani të tilla kanë mundur të fitojnë tendera gjatë viteve të fundit? Edhe në ato raste

kur nuk ka ndonjë organizatë të vendit që kontrollojnë emërimet në shërbimin publik ose tenderat me paratë publike, mjafton një analizë e kontratave të kaluara e ndërthurur me pak punë hetimore dhe faktet flasin vetë.

Si rregull, grupet me status nuk janë të fshehura. Në të vërtetë, janë mjaft të dukshme dhe të lehta për t'i identifikuar. Kush është pronar i rrjeteve kryesore të televizionit? Kush janë botuesit më me influencë? Çfarë pozitash kanë bijtë dhe të afërmit e tyre? Mos janë rastësisht ministra ose anëtarë të parlamentit? A janë të njëjtët emra përherë të pranishëm kur ndahen të mirat? Një diagramë e njerëzve më me ndikim dhe lidhjeve të tyre flet më shumë se dhjetë sondazhe për rryshfetet, dhe mund të na ndihmojë të kuptojmë nëse korrupsioni është normë apo përjashtim në një shoqëri të caktuar. Diagnostikimi i partikularizmit kërkon vetëm aftësi minimale antropologjike. Në rast se pjesëmarrësit e pushtetit dhe mbikqyrësit janë gjithnjë të njëjtët, pavarësisht nga ndryshimi i qeverisjes, me siguri që janë të mirënjohur dhe njerëzit në nivel lokal janë në gjendje t'i dallojnë. Antropologut amator do t'i mjaftonte vetëm të pyeste rreth e qark për të mësuar se cilit duhet t'i drejtohet për të zgjidhur një problem në një zone të caktuar.

Ka edhe disa tregues të tërthortë që mund të kontribuojnë për diagnostikimin e partikularizmit:

- Ekzistenca në shkallë të gjerë e perceptimeve të popullit për korrupsion në qeveri, pavarësisht ndryshimeve në qeverisje;
- Mbajtja e posteve me përgjegjësi nga të njëjtët individë ose grupe, pavarësisht nga rezultatet e zgjedhjeve;
- Largime të mëdha politike nga partitë e opozitës tek partia në pushtet;
- Perceptim në shkallë të gjerë se politikanët janë mbi ligjin;
- Një situatë ku aksesimi ndaj pothuaj çdo burimi ndërmjetësohet nga rrjete oligarkike;
- Mosndërmarrja e veprimeve ligjore kundër qoftë edhe anëtarëve më të korruptuar të grupeve me status të lartë.

Ndonëse regjimet që mbështeten në partikularizëm kanë shumë ngjashmëri, në të njëjtën kohë, ato dallohen shumë nga njeri-tjetri. Partikularizmi nuk është totalitarizëm dhe mund të lejojë edhe një fare fleksibiliteti. Aftësia e partikularizmit për të mbijetuar vjen drejtpërdrejt nga aftësia e tij për mbajtjen hapur të kanaleve të vogla për t'u ngjitur lart – siç është për shembull të martuarit në familjen e duhur ose të kujdesurit për padronin e duhur – me qëllim që sipërmarrësit socialë të jenë më të prirur t'i përdorin këto kanale se sa të përpiqen të përmbysin të gjithë sistemin.

Ka dallim midis një shteti që korruptohet për të lejuar mospagimin e taksave dhe një shteti zyrtarët e të cilit janë edhe biznesmenët e tij kryesorë, që gradualisht i kthejnë asetet publike në pronat e tyre private.

Pas diagnozës së partikularizmit, duhet të përcaktojmë se deri në çfarë shkalle një sistem është i mbyllur apo i hapur. Partikularizmi i mbyllur do të prodhojë më shumë frustrime dhe në këtë mënyrë është më i pambrojtur ndaj një krize të fortë që mund të trondisë të gjithë sistemin. Një partikularizëm më i hapur dhe më elastik, që i pranon sfiduesit dhe u mëson atyre rregullat e lojës, ka të ngjarë të jetë më elastik.

Kjo na shpjet pyetja tjetër e rëndësishme: *A ka humbës të rregullt nga korrupsioni, dhe a ka njeri të flasë në emër të tyre?* Po ashtu, a ka aktorë të besueshëm për ta denoncuar korrupsionin?

Po aq e rëndësishme është të identifikohet natyra e *asaj që po korruptohet*. A shohim shtrembërime të modelit universal që duhet të ndjekë një shtet kur trajton qytetarët e vet? A përfitojnë disa kompani më shumë se të tjerat nga përjashtimet nga taksat? A ka individë të caktuar që përfitojnë nga privilegjet e qeverisë? A po shtrembërohet vullneti i votuesve, dhe a po përdoren fondet publike për qëllime private?

Një pyetje e rëndësishme që lidhet me to është: *Cilat janë të këqijat kryesore të korrupsionit?* Ndikimi publik është gjithnjë një monedhë, por a është kjo monedha kryesore? A është shteti dhe gjithçka brenda tij, që nga

postet deri te punët publike “e privatizuar” informalisht nga grupet e statusit dhe rrjetet e korruptuara? Në shoqëritë post-komuniste, shteti hyri në tranzicion si aktori kryesor në të gjitha fushat e shoqërisë. Si rrjedhojë, shteti shpesh është agjenti kryesor i korrupsionit në këto vende, dhe sektori privat është një iluzion i krijuar nga elitat grabitqare për të shkuar në një faze më të rafinuar të shfrytëzimit të asetëve publike.

Në shoqëritë post-komuniste, ku shteti është vetëm njeri prej aktorëve që garojnë për kontrollin e territorit ose të ekonomisë, aktori kryesor mund të gjendet gjetkë, ndoshta në shoqërinë e pabindur, në firmat e huaja të biznesit, ose në vendet fqinje. Ka një dallim të rendësishëm cilësor midis një shteti të korruptuar prej një firme, për t’i lejuar asaj të mospaguajë një taksë, dhe një shteti zyrtarët e lartë të të cilit janë edhe biznesmenët e tij kryesorë, që gradualisht i kthejnë asetet publike në pronën e tyre private (siç ndodh në disa shtete post-sovjetike). Në rastin e parë, puna e policisë mund të jetë e dobishme. Në rastin e dytë, ata që drejtojnë policinë janë vetë rojtarët e sistemit të korruptuar. Në këto raste, sistemi po ashtu ka tepër të ngjarë të jetë i organizuar në mënyrë hierarkike, duke i ngjarë shumë një grupi kriminal, ku ata që janë në fund mbledhin rryshfetet që ushqejnë nivelet e larta të qeverisë.

Kur shqyrtojmë natyrën e të këqijave, duhet të shohim edhe korrupsionin zgjedhor. Vullneti i votuesve mund të manipulohet në shumë mënyra. Në

TABELA I – A TIPOLOGJIA E KORRUPSIONIT

I RREGJIMI	II SHPERNDARJA E PUSHTETIT	III "PRONESIA" E SHTETIT	IV SHPERNDARJA E TE MIRAVE PUBLIKE	V PRANUESHMERIA SHOQERORE E KORRUPSIONIT	VI DALLIMI PUBLIK/PRIVAT
Patrimonializëm Partikularizëm i pastër	Monopole	Një apo disa pronarë	E padrejtë por e parashikueshme	E moderuar	Nuk ka
Partikularizëm konkurues	E pabarabartë dhe e kundërshtuar	E Kontestuar	E padrejtë dhe e paparashikueshme	Pak	Pak
Universalizëm	Relativisht e barabartë	Autonome	E drejtë dhe e parashikueshme	Shumë pak	I mprehtë

sistemet tradicionale, në shoqëri të varfra rurale, burimet lëshohen nga ata që i kontrollojnë ato, në këmbim të votave. Në këto shoqëri, votuesit nuk kanë zgjedhje. Vota e tyre është një mall që ata e tregëtojnë për ushqim, ngrohje, ose tokë. Në shoqëritë më moderne, votuesit mund të ushtrojnë një vullnet të pavarur dhe t'i bëjnë vetë zgjedhjet. Fondet e fushatave nevojiten për të shtruar çështjet para votuesve në një lojë të hapur bindjeje, por më shpenzimet më të mëdha nuk garantojnë suksesin zgjedhor. Ligjet për financimin e fushatave të stilit amerikan, që kryesisht rregullojnë dhe bëjnë publike kontributet private në fushata, nuk përshtatet aspak për ato vende ku votuesit janë analfabetë dhe nuk zotërojnë televizorë. Në këto vende, financimet kryesore për partitë politike janë publike, dhe malli kryesor i fushatave nuk janë paratë private (që prapë kontrollohen nga shteti në shumë mënyra), por janë më shumë burimet administrative të çdo lloji. Korrupsioni zgjedhor ndryshon shumë nga Kazakistani, në Nigeri, dhe në Shtetet e Bashkuara. Është një gabim trashanik dhe i shpeshtë të mendohet se e njëjta zgjidhje mund të përdoret kudo.

Tipologjia sistematike e korrupsionit do të ndjekë pak a shumë kategoritë e dhëna në kolonën I të Tabelës I. Pikat e Freedom House ofrojnë disa tregues fillestarë për të pare nëse një vend është në fazën e partikularizmit konkurrues apo të demokracisë liberale. Shpërndarja e pushtetit (kolona II) mund të nxirret nga historia zgjedhore, sikurse edhe nga ngjarje të tjera, si për shembull, sanksionimi nga gjykata i një individi të fuqishëm dhe me influencë. Në shoqëritë e pastra partikulariste, pushteti është shumë i centralizuar; në shoqëritë partikulariste konkurruese, është i diskutueshëm për grupet që konkurojnë për status, kurse në shoqëritë që udhëhiqen nga normat e universalizmit, është i shpërndarë në mënyrë të barabartë.

Përcaktimi i “pronësisë” së shtetit po ashtu të ndihmon për të diagnostikuar korrupsionin (kolona III). Banka Botërore ka zhvilluar një instrument për të matur “kapjen e shtetit” përkundrejt autonomisë së shtetit. Por ngaqë mbështetet në vrojtimet e bizneseve, ky studim nuk na tregon të gjitha ato që na nevojiten të dime për natyrën e shtetit. Duhet të studiojmë *rrijetet e*

TABELA 2 – STRATEGJI PER TA BERE ADMINISTRATEN TE PUNOJE PER TY

STRATEGJIA	PERQINDJA E POPULLSISE•	OBJEKTIVI	TE KENAQURIT ME SHERBIMIN
Përdor lidhjet	20-25%	Personalizimi i shërbimit	Tepër shumë
Përdor rregullisht tryshfjetet	10-20%	Rritja e efektivitetit të shërbimeve	Shumë
Përdor tryshfjetet ndonjëherë ose asnjëherë	Më shumë se 50%	Të sigurojë disa shërbime	Pak, ose aspak

•Përqindja ndryshon nga njeri vend te tjetri

pushtetit dhe të privilegjeve, të përcaktojmë se deri në çfarë shkallë të mirat publike shpërndahen nëpërmjet tyre (kolona IV), dhe të përcaktojmë sa të gjera, sa të mbyllura, dhe sa me influence janë ato.

Zakonisht sondazhet janë një mënyrë e besueshme për të përcaktuar pranueshmërinë sociale të korrupsionit. Për shembull, gjatë këtyre vrojtimeve, a e vënë në dukje njerëzit se politikanët, gjykatësit dhe policët janë mbi ligjin? Siç vë në dukje kolona V në Tabelën I, aty ky partikularizmi është normë, do të gjejmë një pranim të moderuar të korrupsionit, në fazën e partikularizmit konkurrues shohim një pranueshmëri të ulët shoqërore, dhe një pranueshmëri shumë të pakët në shoqëritë universaliste.

Të maturit e dallimeve midis sferave publike dhe private (kolona VI) është më i vështirë, por mund të gjenden me lehtësi tregues që të përcaktojnë nëse nuk ka dallime (partikularizëm i pastër), apo nëse ka një dallim të pakët (partikularizëm konkurrues), apo dallim të mprehtë (universalizëm). Në sektorin publik, a i marrin zyrtarët e lartë në punë të afërmit e tyre? A janë mësuar vartësit në sektorin publik të ndihmojnë në punët shtëpiake të bosëve të tyre?

Diagnoza e korrupsionit duhet të përfshijë si elemente sasiore, ashtu edhe cilësore. Instrumentet cilësore, të tilla si, vrojtimet përfaqësuese janë më të besueshme për të bërë një analizë të shkaqeve të sjelljes korruptive, se sa për të na dhënë shifra të sakta për shkallën e saj. Për shembull, Tabela 2 pasqyron një analizë të mbështetur në një vrotim të bërë nga Bashkimi

European në Ballkan, i cili sugjeron se partikularizmi është rregulli i lojës. Analiza mbështetet në përlogaritjen e strategjive që përdorin qytetarët për të përftuar një gamë shërbimesh publike dhe nivelin e të kënaqurit të tyre me këto shërbime. Rezultatet tregojnë se vetëm ata që kanë lidhje të forta personale marrin shërbime të kënaqshme. Ata që nuk i kanë këto lidhje, dhe që nuk janë të lidhur me grupet e duhura, duhet të japin rryshfete për të siguruar burimet e nevojshme, por kjo i bën ata që të jenë të kënaqur në mënyrë të mjaftueshme. Shumica e njerëzve që nuk kanë lidhje, duhet të grumbullojnë të gjitha burimet e tyre për të siguruar një pagesë ekstra të domosdoshme (për shembull për të bërë një operacion) dhe këtë mund ta bëjnë vetëm një here ose asnjë here.¹⁵ Prandaj duhet të përcaktojmë nëse korrupsioni siguron mjetet me anë të të cilave ata që kanë pak influencë dhe lidhje mund të blejnë akses me anë të një mbitakse. Mos vallë disa individë paguajnë më shumë se të tjerët për një trajtim *normal*, apo në të vërtetë blejnë *privilegjin*? Këto janë dallime të rendësishme, meqenëse në rastin e pare, ndërtimi i një strategjie kundërkorrupsion mbështetur në zbatimin e vendimeve gjyqësore, me siguri do të dështonte, kurse në rastin e dytë, do të ishte i domosdoshëm.

TË LUFTUARIT E KORRUPSIONIT JASHTË GJYKATAVE

Shpesh thuhet se korrupsioni është universal, se ka ekzistuar në të gjitha kohërat dhe në çdo shoqëri, dhe se do të vazhdojë të jetë për sa kohë që edhe natyra njerëzore do të mbetet e pandryshuar. Kjo pikëpamje e zbeh dallimin themelor midis korrupsionit si mënyrë e organizimit të shoqërisë – partikularizmit – dhe korrupsionit të rastësishëm individual, që në të vërtetë mund të haset pothuaj kudo. Demokracitë elektorale nuk mund ta lejojnë këtë zbehje të dallimit të tij, sepse partikularizmi mund të pengojë forcimin dhe kthimin e tyre në demokraci të shëndosha. Pjesa më e madhe e vendeve perëndimore e kanë zhvilluar betejën e tyre kundër partikularizmit shekuj më parë, dhe e kanë fituar. Rasti i lobistit amerikan Jack Abramoff, i cili u

dënua më 2006 për komplotim për të korruptuar zyrtarë publikë, e ilustron më së miri këtë. Ndonëse ky rast tregon se zhvillimi politik dhe ekonomik nuk sjell përmirësime të hatashme në natyrën njerëzore, megjithatë, ai është provë se sistemi funksionon dhe se fajtorët shpesh kapen, pavarësisht lidhjeve të tyre politike. Sfida është që të bëhet çmos që demokracitë në zhvillim të mund të bëjnë atë që suedezët arritën të bëjnë në fund të shekullit të tetëmbëdhjetë, dhe që britanikët e bënë një shekull më pas: të ndërtojnë një qeveri që të jetë edhe transparente edhe e ndershme, dhe shoqëri që të përqafojnë universalizmin si parimin suprem që drejton marrëdhëniet midis popullit dhe qeverisë, dhe midis vetë njerëzve.

Mesazhi i përgjithshëm i industrisë kundërkorrupsion është se vendet e korruptuara duhet të ndërtojnë institucione të njëjta me atë të vendeve të pastra. Megjithatë, shumë vende kanë ngritur institucione të ndryshme perëndimore, por nuk kanë prekur elementet bazë të partikularizmit. Ombudsmani, për shembull, që është një institucion skandinav, është riprodhuar në shumë demokraci në zhvillim, por ka qenë në një shkallë të madhe i pasuksesshëm, po ashtu sikurse, për shembull, në këto vende nuk është marrë aspak parasysh procesi historik që ka nxitur universalizmin në kurriz të partikularizmit në vendet skandinave.

Pra, është me rëndësi të identifkojmë nxitësit institucionalë të proceseve të tilla historike. Në këtë drejtim, “praktikat më të mira” duhet të përfshijnë jo vetëm *ligjet* kundër korrupsionit, por edhe *iniciativat* kundërkorrupsion me rezultate të matshme. Këtu duhet ta kërkojmë edhe frymëzimin. Në rast se gjykatat dhe betejat ligjore kundër korrupsionit mungojnë dukshëm në këtë analizë, kjo vjen për shkak se në vendet me të cilat po merrem, gjykatat nuk janë autonome nga grupet me status, dhe shpesh legjislacioni nuk zbatohet. Për më tepër, shkëljet e ligjit janë kaq të përhapura sa që zgjidhja e çështjes së korrupsionit me anë të gjykatave në kushtet e partikularizmit konkurrues është thjeshtë e pamundur. Mekanizmat ligjorë mund të jenë të efektshëm vetëm pasi të jenë çmontuar bazat e partikularizmit.

Kush dhe çfarë mund të stimulojë ndryshime në kushtet e ekzistencës së partikularizmit institucional? Përgjigja nuk është e qartë. Partikularizmi nuk mund të luftohet nga qeveria – kjo është një kontradiktë në vetvete. Historikisht, ato që kanë bërë të mundur hedhjen e hapave të mëdha në këtë drejtim kanë qenë opozitat politike, shoqëria civile, apo edhe despotët me mendje të ndritur. Ndryshe prej tyre, partitë populiste kanë garuar për pushtet me anë të parrullave kundërkorrupsion për të përfunduar po aq të korruptuar sa edhe paraardhësit e tyre. Në shumë demokraci të reja, sikurse edhe në disa më të vjetra (rasti klasik është Italia) mund të shohim grupe me status që i kalojnë kufijtë e partive politike dhe bien dakort të ndajnë sektorin publik me njeri-tjetrin. Termi *partitocrazia* u krijua pikërisht për të përshkruar këtë situatë.

Hapi i parë për të dalë nga rrethi vicioz i partikularizmit është organizimi i humbësve në një sistem të tillë kundër grupeve me status dhe eliteve grabitqare, me fjalë të tjera, ndërtimi i një ushtrie kryengritëse. Kjo aleancë duhet të përfshijë jo vetëm idealistë nga shoqëria civile, por edhe grupet që humbasin më shumë për shkak të korrupsionit. Në rast se kishat dhe unionet bashkohen me OJQ-të dhe median e pavarur, mund të krijohet një aleancë e efektshme. Të paktën një parti politike duhet tërhequr në këtë bashkëpunim, duke krijuar motive nxitëse për partitë e tjera të konkurrojnë për të provuar kush është më e pastër. Në rast se demokratët dhe aktivistët e shoqërisë civile nuk e përqafojnë këtë kauzë, këtë do ta bëjnë jo demokratët, duke filluar nga populistët e djathtë deri te islamistët.

Hapi i dytë është futja e normave të universalizimit. Koalicioni duhet të bjerë dakort për disa kritere minimale për drejtësi dhe integritet në jetën publike dhe t'i bëjë ato pjesë të një programi të plotë politik. Këto kritere duhen negociuar dhe debatuar gjerësisht në të gjitha partitë dhe me qeverinë. Pavarësisht nëse këto kritere do të përfshihen apo jo në legjisllacionin e ri, ato duhen përdorur për të monitoruar punonjësit e lartë civilë dhe politikanët dhe rezultatet të bëhen publike. Në rast se një apo më shumë parti politike

miratojnë kriteret dhe premtojnë ta kontrollojnë zbatimin e tyre nga anëtarët, do të jetë ndërmarrë një hap i rëndësishëm përpara, dhe për këto përpjekje ata duhen lavdëruar.

Hapi i tretë — dhe këtu ndihma ndërkombëtare është shumë e rëndësishme – është të nxitet miratimi i disa “armëve institucionale”, të cilat mund të përdoren nga një koalicion kundërkorrupsion apo sipërmarrës të veçantë. Ky qëllim nuk mund të arrihet pa bashkëpunimin e qeverisë, por zbatimi i tij nuk mund të sigurohet pa pjesëmarrjen aktive të shoqërisë civile. Përveç legjislacionit për transparencën, arsenali i “armëve institucionale” përfshin bërjen të detyrueshme të shpalljes së pasurisë nga politikanët, punonjësit civilë dhe gjykatësit.

Hapi i fundit është krijimi i stimujve që aktorët të kërkojnë “të dalin publikisht të pastër”. Këto stimuj sigurohen nga monitorimi i fortë i publikut dhe nga bërja publike e pasurive të tyre, veçanërisht në situata të tilla si zgjedhjet, të cilat krijojnë një lloj mekanizmi tregu që i shton stimujt për politikanët që të mos sillen në mënyrë korruptive. Duke përdorur armët institucionale që ka në dispozicion, “ushtria” duhet të përpiqet t’i zbresë nga karriget grupet me status në politikë ose profesionisët, me anë të fushatave të bërjes publike të pasurive dhe duke u përpjekur t’i japë fund monopolit të influencës së tyre.

Kur piqen kushtet për një kryengritje të tillë kundër partikularizmit? Në ato rrethana kur shumica e njerëzve janë të kënaqur me organizimin ekzistues dhe nuk mendojnë se mund të humbasin personalisht nga korrupsioni, është e pamundur të luftohet partikularizmi. Kështu që, në këto raste, gjëja më e mirë është të sulmohen sisteme të tilla gjatë krizave ekonomike apo periudhave të tjera kur shoqëria përballet me strese. Edhe kthesat e mëdha politike, po ashtu, mund të sigurojnë një mjedis të favorshëm. Një shembull është rasti i vendeve post-komuniste që futen në Bashkimin Europian, ku grupet kanë mundësi të përdorin kushtet e vendosura për të hyrë në BE për të luftuar partikularizmin. Gjithsesi, në një shoqëri të tillë, shoqëria civile është kontrollori

më i efektshëm dhe një ombudsman më i besueshëm se sa institucionet publike të saj, prandaj duhet mbështetur financiarisht me qëllim që të mund t'i kryejë këto funksione deri sa shteti të piqet aq sa duhet për ta marrë punën në dorë vetë.

Ka edhe dëshira më afatgjata, që përfshijnë një përzierje veprimesh të brendshme dhe të jashtme, që mund të ndihmojnë për të lehtësuar suksesin e përpjekjeve kundërkorrupsion:

- Komuniteti ndërkombëtar duhet të vazhdojë të bëjë trusni të fortë nga jashtë për më shumë llogaridhënie dhe transparencë.

- Varësia e qytetarëve nga shteti duhet trajtuar dhe pakësuar gradualisht, me anë të pakësimit të numrit të punonjësve publikë, të burimeve që kontrollohen nga shteti, e kështu me radhë.

- Duhet ndërtuar mekanizma të konkurrencës së lirë dhe të ndershme në çdo sektor.

Megjithatë, këto udhëzime jo shterruese, të frymëzuara nga disa suksese të pakta të arritura në terren, nuk kanë për qëllim të hedhin poshtë arsenalin e madh të mjeteve kundërkorrupsion që mund të sigurojnë programet e ndihmës teknike.¹⁶

SHËNIME

¹ Shih Michael Brayane, “The rapid rise of the Anticorruption Industry: Toward Second Generation Anticorruption Reforms in Central and Eastern Europe?” Local Government Brief (Spring 2004): 17-25, http://lgi.osi.hu/publications/2004/254/LGB_spring_2004.pdf.

² Broshura e Transparency International për Korrupsionin: *National Integrity Systems in Practice*, që gjendet në <http://www.I.Transparency.org/ach/index.html>.

³ World Bank, *Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate* (Washington: World Bank, 2000).

⁴ Shih Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1999) 92.

⁵ Shih Guillermo O’Donnell, “Illusions about Consolidation,” të Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, dhe Hung-mao Tien, edicionet *Consolidating the Third Wave Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins Univeristy Press, 1997), 46-47.

⁶ Shih Alina Mungiu-Pippidi, “The Story of the Romanian Coalition for a Clean Parliament,” *Journal of Democracy* 16 (Prill 2005): 154-155. Për të patur të gjithë informacionin e rastit studimor shih www.sar.org.Romanian%20Coalition_for%20Clean%20Parliament.pdf.

⁷ Max Weber, *Economy and Society III* (New York: Bedminister, 1969):159

⁸ Fraza “kap shtetin, kap fitoren” është e Joel Hellman. Modeli përshkruhet gjërë e gjatë nga Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton:Princeton University Press), 1998).

⁹ Shih Barrington Moore i Riu, *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt* (White Plains, N.Y.: M.E. Sharpe, 1978).

¹⁰ Andew Janos, *East Central Europe in the Modern World* (Palo Alto:Stanford University Press, 2000) 357.

¹¹ Kenneth Jowitt, *New World Disorder or the Leninist Extinction* (Berkley) University of California Press, 1992).

¹² Haile K. Asmerom ad Elisa P. Reis, edicionet *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (New York: St. Martin’s, 1996).

¹³ Modele të kthimit pas të përdorura duke e marrë demokracinë (pikat e Freedom House) si një variabël i varur dhe korrupsionin (pikat e TI) e zhvillimin (World Bank GNI) si variable të pavarura (të dhënat e 2000) pastaj duke e marrë korrupsionin si variabël të varur dhe demokracinë si variabël të pavarur, duke kontrolluar zhvillimin. Numri i vendeve (191) është numri i përgjithshëm i vendeve për të cilët është llogaritur indeksi i korrupsionit i nxjerrë nga TI.

¹⁴ Mbështetur në një Vrojtim të Vlerave Botërore të kryer nga Grupi i Studimit të Vlerave

Europiane dhe Shoqata e Vrojtimin të Vlerave Botërore (Konsortium ndëruniversitar për Studime Politike dhe Sociale [distributors] 2005). Modele të SVB me korrupsion subjektiv (perceptimi për numrin e zyrtarëve të korruptuar) si variabli i varur dhe miratimi i regjimit demokratik, të kënaqurit me arritjet e tanishme të demokracisë, të kënaqurit me punën e agjencive të ligjit dhe të rendit, dhe kontrollet e statusit bazë social, si variable të pavarura.

¹⁵ Mbështetur në një vërtetim të BE-së për pesë vende të Ballkanit. Shih Alina Mungiu Pippidi, “Deconstructing Balkan Particularism: The Ambiguous Social Capital of Southeastern Europe.” *Southeast European and Black Sea Studies* 5 (Janar 2005) 49-68.

¹⁶ Ky përshkrim mbështetet në tri vlerësime të fundit, që përfshijnë si histori të suksesshme ashtu edhe dështime: *Bertram I. Spector, ediciont, Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis* (Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2005); Martin Tisne dhe Daniel Smilov, *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeast Europe* (Budapest: Central European University Press, 2004) dhe Romanian Coalition for a Clean Parliament 2005: *A Quest for Political Integrity* (Iasi, Romania, Polirom, 2005).

Përgjegjësia e shtetit italian për shërbimin e drejtësisë

*Nga Maïa-Kallyste Canterini**

Përktheu: Diana Estrefi

Gjatë viteve '70 tema e përgjegjësisë së gjyqtarëve në Itali u bë objekt i një interesimi të madh. Në të vërtetë, jo vetëm gazetat dhe revistat e shoqatave të ndryshme të gjyqtarëve, por edhe ato të tirazheve të mëdha, i kushtuan asaj faqe të tëra. Më 29 dhe 30 nëntor të vitit 1972, nën kujdesin e Shoqatës Kombëtare të Gjyqtarëve u mbajt në Romë kongresi me temë “Përgjegjësia dhe përgjegjësimi i gjyqtarit”, i cili pati një jehonë mjaft të madhe në gjithë opinionin publik¹. Që nga kjo periudhë ky problem është shtruar me shumë mprehtësi dhe kjo për shkak të rritjes së pushtetit të gjyqtarëve. Mirëpo duhet thënë se problem i përgjegjësisë së gjyqtarëve është tepër i brishtë. Aty vihen ballë për ballë interesa të kundërta: ato të klasës politike, e cila në Itali është e tmerruar nga zgjerimi i ndërhyrjeve të gjyqësorit, dhe pikërisht i ndërhyrjeve kundër administratës, dhe interesat e gjyqtarëve, të cilëve termi “përgjegjësi” u jep idenë e kthimit të një modeli burokratik që mbështetej në nënshtrimin e pushtetit gjyqësor ndaj atij legjislativ dhe ekzekutiv.

Ne do të na duhet të përcaktojmë këtu regjimin e angazhimit të përgjegjësisë vetjake të gjyqtarëve: a i nënshtrohen ata një regjimi të veçantë

* Falenderimet e mia më të mira për Prof. Roberto Caranta dhe për Daniela Barbierato që patën durimin dhe dashamirësinë t’u përgjigjen pyetjeve të mia.

¹ V Cicciola, Tipet e ndryshme të përgjegjësisë dhe kontrollit të gjyqtarit, *Revue internationale de droit penal*, 1975, f.1.

apo të përgjithshëm, i cili zbatohet për të gjithë funksionarët? Bëhet fjalë për përgjegjësi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë?

Duhet thënë se jo gjithmonë mosfunksionimet e shërbimit publik në drejtësi ndodhin për faj të gjyqtarëve: në fakt nuk ka medoemos një qëndrim të gabuar që mund të jetë origjina e hipotezave të funksionimit jo siç duhet të drejtësisë. Kështu që, lidhur me ekzistencën e një përgjegjësie të shtetit duhet shtruar pyetja: a kanë lejuar veçoritë e shërbimit publik në drejtësi njohjen e përgjegjësisë së fuqisë publike për funksionimin anormal të drejtësisë?

Para se të shqyrtojmë bazën e këtyre pyetjeve, të cilat përbëjnë thelbin e studimit tonë, e shohim si të domosdoshme të kujtojmë këtu anët më kryesore të zhvillimit të kontrollit juridiksional të akteve të administratës publike, si edhe të bëjmë një pasqyrë të përmbledhur të administratës dhe të funksionimit të drejtësisë në Itali.

Italia e njohu dualizmin e juridiksioneve që në gjysmën e parë të shekullit XIX. Në atë kohë Piemonte-Sardenja dhe shtete të tjera të Italisë pranuan moskompetencën e gjykatave ndaj akteve të administratës si fuqi publike. Ato përbëheshin nga juridiksioni i shkallës së parë dhe një juridiksion i apelit, sipas modelit napoleonian, Këshilli i Shtetit. Ky i fundit zotëronte një funksion të dyfishtë, konsultativ dhe juridiksional njëkohësisht². Në vitin 1865 ky organ humbi një pjesë shumë të rëndësishme të attributeve të veta gjyquese, situatë kjo që zgjati deri në vitin 1889, kur u krijua Seksioni i Katërt i Këshillit të Shtetit, duke iu shtuar tri seksioneve këshillimore dhe që bëri të mundur kështu që Këshilli të rigjejë karakterin e vet si një organ juridiksional³. Që atëherë Këshilli është kompetent për njohjen e rekurseve mbi inkompetencën, për shkelje të ligjit ndaj akteve administrative⁴. Sipas Prof. Sabino Cassese

² Për këto të dhëna historike, shih Henri Puget, *Institutionet e huaja administrative*, Dalloz, 1969, f.239-243.

³ Ligji nr. 5992, datë 31 mars 1889.

⁴ Rreth kësaj pike, shih Sabino Cassese, *Kontrolli juridiksional dhe mbrojtjet e reja në Itali*, në *Annuaire européen d'administration publique*, 1983, f.15.

ky evolucion është zbuluesi i një ndërgjegjësimit: nuk ishte më e mundur të liheshin pa gjyqtarë një pjesë e mirë e raporteve midis shtetit dhe qytetarëve, duke patur mbi të gjitha parasysh rolin e ri që po luanin administratat⁵.

Ligjet e datave 7 mars 1907⁶ dhe 30 dhjetor 1923⁷ e forcuan Këshillin e Shtetit në funksionet e tij juridiksionale. Madje ligji i fundit krijoi konceptin e juridiksionit “ekskluziv”, sipas të cilit, për fusha të caktuara, Këshilli i Shtetit është gjykuesi i të drejtave dhe interesave legjitime. Së fundi, duhet të përmendim edhe ligjin e datës 6 dhjetor 1971, i cili krijoi gjykatat administrative dhe e bëri Këshillin e Shtetit një gjyq apeli⁸. Që atëherë mbrojtja juridiksionale e qytetarit kundër administratës iu atribua, për një pjesë të madhe, gjykatave administrative rajonale dhe Këshillit të Shtetit, ndërsa gjykatat e zakonshme mbetën kompetente për disa situata subjektive ose për lëndë të veçanta. Gjithashtu, e rëndësishme është të theksojmë se Kushtetuta Italiane e vitit 1948 ishte e para në Europë që parashikoi se mbrojtja juridiksionale ndaj akteve të administratës publike ishte një e drejtë⁹.

Nenet 102 dhe 103 të Kushtetutës parashikojnë përkatësisht ekzistencën e juridiksionit të zakonshëm dhe të atij administrativ. Gjithashtu, ekziston edhe juridiksioni i llogarive, me në krye Gjykatën e Llogarive¹⁰. Të gjithë gjyqtarët gëzojnë të drejtat e pavarësisë dhe të autonomisë, sipas nenit 104 të Kushtetutës, por janë disa organe të veçanta që kujdesen për zbatimin e

⁵ Sabino Cassese, art. i cituar, f.15.

⁶ Ligji nr.62.

⁷ Ligji nr. 284.

⁸ Ligji nr. 1034.

⁹ Neni 113 i Kushtetutës: “Kundër akteve të administratës publike akordohet mbrojtja juridiksionale e të drejtave dhe interesave legjitimë nga organet e juridiksioneve të zakonshme ose administrative. Kjo mbrojtje juridiksionale nuk mund të jetë e përjashtuar ose e kufizuar vetëm në tipe të veçanta rekursesh ose për kategori të veçanta aktesh”. Për këtë pikë shih Michel Fromont, Drejtësia administrative në Europë, Konvergjenca, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, f.199.

¹⁰ Shih nenin 103 të Kushtetutës.

këtyre të drejtave. Kështu, është Këshilli i Lartë i Drejtësisë ai që synon të sigurojë pavarësinë e gjyqtarëve të zakonshëm. Edhe pse i parashikuar që në Kushtetutën e vitit 1948, ky organ u krijua vetëm në vitin 1958. Ai është kompetent në lëndët disiplinore dhe administrative për çdo vendim që ka lidhje me karrierën e gjyqtarëve. Homologu i Këshillit të Lartë për juridiksionin administrativ, është Këshilli i Kryesisë së të drejtës administrative, i krijuar në vitin 1982¹¹. Ai merr të gjitha masat lidhur me statusin juridik të gjyqtarëve, dhe, gjithashtu, ndërhyr në funksionimin e organeve juridiksionale. Së fundi, Këshilli i Kryesisë së Gjykatës së Llogarive është ai që ka kompetencë juridiksionin e llogarive¹².

Ne pamë, pra, që sistemi italian parashikonte, madje në mënyrë tepër solemne¹³, mbrojtjen juridiksionale të qytetarëve nga aktet administrative. Mirëpo ç'ndodh në rastet e veçanta të drejtësisë? Çdo gabim, madje edhe çdo qëndrim i dëmshëm, duhet të tërheqë përgjegjësinë e shtetit?

Koncepti, sipas të cilit shteti nuk mund të jetë përgjegjës për dëmet e shkaktuara në ushtrimin e funksionit juridiksional ka humbur tashmë, dhe përgjegjësia, si edhe angazhimi i drejtpërdrejtë i shtetit në këtë fushë, duhet të jenë edhe më të gjerë.

Mirëpo në origjinën e mosfunksionimit të drejtësisë, ndonjëherë, ka një dobësi njerëzore: kjo shpjegon faktin që gjyqtarët të ndihen përgjegjës për disa nga veprimet e tyre dëmtuese; kjo përgjegjësi është pothuajse ekskluzivisht një përgjegjësi e tërthortë.

I. PËRGJEGJËSIA E SHTETIT: NJË PËRGJEGJËSI E DREJTPËRDREJTË DHE E GJERË

Kushtetuta Italiane e vitit 1948 nuk përmban asnjë dispozitë ku të pohohet, si e tillë, përgjegjësia e shtetit për funksionimin jonormal të administratës së

¹¹ Ligji nr.186, datë 27 prill 1982.

¹² Ai u krijua në vitin 1988.

¹³ Shih nenin 113 të kushtetutës.

drejtësisë, ndryshe nga Kushtetuta Spanjolle e vitit 1978, e cila e parashikon këtë në nenin 121¹⁴. Megjithëkëtë, disa nene të Kushtetutës Italiane janë interesante në kuadrin e studimit tonë; fjala është, fillimisht, për nenin 24 lidhur me garancitë e përgjithshme të procesit, të cilat i akordohen qytetarëve¹⁵. Tre paragrafët e parë kanë të bëjnë me të drejtën e veprimit në drejtësi, si dhe me garancitë që e shoqërojnë atë. Duke u bazuar te këta paragrafë, kanë lindur parime të shumta, siç është, për shembull, parimi kundërshtimor ose ai i sekretit të hetimit. Gjithashtu, prej andej ka lindur edhe e drejta e marrjes së një avokati për të siguruar mbrojtjen. Mirëpo asgjë nuk është thënë për përgjegjësinë e shtetit në rastet e mosrespektimit të këtyre të drejtave.

Paragrafi i fundit futet në mënyrë të sigurtë në fushën e studimit tonë për aq sa ai parashikon se “ligji përcakton kushtet dhe modalitetet e ndreqjes së gabimeve gjyqësore”. Duke u shkruar me të njëjtën frymë, disa ligje kanë ndërhyrë për të përfunduar garancitë ndaj qytetarëve, duke futur të drejtën për zhdëmtime në rastet e dënimeve të përkohshme shpërdoruese. Nëse përgjegjësia e drejtpërdrejtë e Shtetit Italian për funksionimin jonormal të drejtësisë duket se është relativisht e gjerë, kjo ndodh sepse, përveç këtyre dy hipotezave, ekzitojnë edhe mjetet për t’i kërkuar shtetit ndreqjen e shumë mosfunksionimeve të tjera.

A / Një e drejtë kushtetutshmërisht e mbrojtur:

E drejta për dëmshtëpërlim të gabimeve gjyqësore

¹⁴ Neni 121: “Dëmet [...] që janë pasojë e funksionimit jonormal të drejtësisë, do të kenë të drejtën e zhdëmtimit nga shteti, në përputhje me ligjin.”

¹⁵ Neni 24, paragrafi 1: “Të gjithëve u njihet e drejta t’i drejtohen drejtësisë për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të tyre legjitime.” Paragrafi 2: “Mbrojtja është një e drejtë e pacenueshme në të gjitha shkallët e procedurës.” Paragrafi 3: “Institucione të posaçme u sigurojnë individëve mjetet për t’iu drejtuar gjykatës si edhe mbrojtjen para të gjitha juridiksioneve.”

Në zbatim të nenit 24, paragrafi 4, të Kushtetutës, disa dispozita legjislative kanë marrë stafetën e sigurimit të efektivitetit të kësaj të drejte.

Ligji i datës 23 mars 1960¹⁶ e ka cilësuar shprehimisht “të drejtë” pretendimin për dëmshpërblim që del nga paragrafi 4. Mirëpo, kjo e drejtë ndryshon nga përgjegjësia që i vihet gjyqtarit, duke përbërë kështu një të drejtë subjektive¹⁷. Në fakt, kjo përgjegjësi bie drejtpërdrejt mbi shtetin dhe dëmshpërblimi duket i shkëputur nga çdo kërkesë për gabim të kryer nga gjyqtari.

Ligji i vitit 1960, që cituam më sipër, i ka ndryshuar kushtet e kërkesës për dëmshpërblim. Që atëherë ajo nuk është më e varur nga situata e keqe ekonomike e viktimës së gabimit gjyqësor. Që të njihet një e drejtë për dëmshpërblim është e domosdoshme që të merret vendim pafajësie gjatë rishikimit të procesit dhe që i interesuari të mos ketë provokuar ose kontribuar në provokimin e gabimit gjyqësor.

Duke e kaluar peshën e rrezikut të gabimeve gjyqësore mbi shtetin, kushtetueset e kanë tejkaluar konceptin e para vitit 1948 të së drejtës publike italiane, koncept sipas të cilit shteti nuk mund të bëhej përgjegjës i dëmeve të shkaktuara gjatë ushtrimit të funksionit juridiksional. Në fakt, shteti, shumë-shumë, mund të ndërhynte me asistencë në rastet kur, si pasojë e një gabimi gjyqësor, viktima kishte përfunduar në skamje.

1. Parimet që përcaktojnë të drejtën për dëmshpërblim

Në zbatim të paragrafit të katërt të nenit 24 të Kushtetutës, nenet 643 dhe 644 të Kodit të Procedurës Penale parashikojnë modalitetet për ndreqjen e gabimeve gjyqësore. Viktima e këtyre gabimeve, në vazhdim të rishikimit të procesit, ka të drejtë për zhdëmtim në të holla, në përpjesëtim me kohëzgjatjen e qëndrimit në burg, si dhe me pasojat vetjake dhe familjare që

¹⁶ Ligji nr. 504. Shih, gjithashtu, edhe ligjin nr.481, datë 14 maj 1965.

¹⁷ Shih Vezio Crisafulli dhe Livio Paladio, *Commentario breve alla costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, f. 178.

kanë ardhur nga dënimi i tij. Ky zhdëmtim konsiston në pagesën e një shume parash ose në derdhjen e një shume të ardhurash për gjithë jetën. Këto dy mënyra zhdëmtimi janë alternative. Kështu, për shembull, ka ndodhur që Gjykata e Kasacionit ka anuluar një vendim, i cili njihte të drejtën për dëmshpërblim, duke përcaktuar edhe shumën, sipas të dy tipeve të zhdëmtimit¹⁸.

Neni 645 i Kodit të Procedurës Penale parashikon se kërkesa për zhdëmtim duhet të bëhet me shkrim dy vjet pas gjykimit të rishikimit dhe paraqitet në sekretarinë e asaj gjykate apeli që ka marrë vendimin e rishikimit.

Në rast vdekje të personit të dënuar para rishikimit të gjykimit, e drejta për zhdëmtim i kalon trashëgimtarëve të tij. Neni 644, paragrafi i parë saktëson se këtu bëhet fjalë për gruan ose burrin, pasardhësit ose paraardhësit, motrat e vëllezërit dhe ata që kanë lidhje të shkallës së parë ose persona që paraqesin lidhje adoptimi me të ndjerin. Shuma ndahet në mënyrë të drejtë, në funksion të pasojave që rrjedhin për çdo person nga gabimi gjyqësor. Por kjo shumë nuk duhet të jetë më e madhe se ajo që do t'i ishte dhënë viktimës.

2. Përjashtimi nga e drejta për dëmshpërblim: gabimi i viktimës

Gabimi i viktimës në lëndën e gabimeve gjyqësore është një shkak përjashtues i përgjegjësisë së shtetit. Kështu, kur viktimi ka kryer një gabim të rëndë nuk mund të përfitojë zhdëmtim. Mirëpo, në lëndën e dëmshpërblimeve të gabimeve gjyqësore, jurisprudenca vlerëson se kemi të bëjmë me një gabim të rëndë të viktimës në rastet kur ai, para fillimit të procesit ose gjatë tij, mban një qëndrim që karakterizohet nga moskokëçarja, neglizhenca, indiferenca për të gjitha pasojat penale të veprimeve të tij, duke treguar mosinteresim për vijimësinë e procesit dhe duke mos u dhënë shpjegime autoriteteve gjyqësore¹⁹. Gabimi që pengon të drejtën për

¹⁸ Cass., 16 prill 1996, *Tamburin*, Cass. Pen. 1997, 3533.

¹⁹ Shih pikërisht Cass., 27 nëntor 1992, *Malcuori*; Cass., 16 prill 1996, *Tamburin*.

dëmshpërblim të një gabimi gjyqësor duhet të vlerësohet, jo vetëm në lidhje me shkallën e mungesës së justifikimit të neglizhencës ose pakujdesisë, por edhe në lidhje me efektet e saj: ajo duhet të ketë shkaktuar gabimin gjyqësor dhe jo vetëm të ketë ndihmuar për një gabim gjyqësor; këtu pra, jurisprudenca kërkon një lidhje shkakësore të drejtpërdrejtë.

B / Pasoja klasike: e drejta për dëmshpërblim e dënimeve të përkohshme të paligjshme

Nenet 314 dhe 315 të Kodit të Procedurës Penale parashikojnë të drejtën e zhdëmtimit për “mbajtje të padrejtë në burg” në favor të të pandehurit, i cili, pasi ka kaluar një periudhë kohe heqje lirie, ka marrë pafajësinë, pasi nuk ekzistonte fakti për të cilin akuzohej ose sepse nuk e ka kryer ai këtë fakt, ose sepse kjo nuk përbënte krim. Për të përfituar zhdëmtimin, viktimja duhet të ketë marrë pafajësinë me një vendim të përvokueshëm. Sasia e zhdëmtimit, e përcaktuar nga ligji, nuk mund të merret si një dëmshpërblim i vërtetë dhe nuk mund të tejkalojë një farë tavani.

1. Bazat e së drejtës për dëmshpërblim

E drejta për dëmshpërblim që u njihet viktimave të dënimeve të përkohshme të paligjshme, edhe pse regjistohet në të njëjtën nen me të drejtën për dëmshpërblim prej gabimeve gjyqësore, ka hyrë në legjislacionin aktual vetëm me nenet 314 dhe 315 të Kodit të Procedurës Penale. Në të vërtetë, kjo e drejtë nuk mund ta gjejë burimin e vet as në Kushtetutë, bazuar në nenin 24, paragrafi 4, ku parashikohet vetëm dëmshpërblimi i gabimeve gjyqësore, as në normat ndërkombëtare, siç është neni 5, paragrafi 5 i Konventës Europiane të të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, ose neni 9, paragrafi 5 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Qytetare dhe Politike. Normat që dalin nga Konventa Europiane e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut janë, sigurisht, për t'u zbatuar menjëherë, sipas ligjit të datës 4

gusht 1955, duke u dhënë kështu qytetarëve të drejta subjektive të përkryera, por me kusht që dispozitat e kësaj Konvente të përmbajnë modelin e një akti të brendshëm të plotë në elementet e saj thelbësore. Përkundrazi, nëse akti ndërkombëtar nuk e përmban të ashtuquajturin model, situata juridike e së drejtës së brendshme, që ai imponon, kërkon nga shteti një aktivitet normativ të veçantë. Gjykata e Kasacionit e ka përjashtuar faktin që neni 5, paragrafi i pestë i Konventës Europiane, i cili parashikon, në terma të përgjithshme, të drejtën për dëmshpërblim për rastet e dënimeve të pësuar nga shkelja e paragrafëve të mëparshëm, përbën normë menjëherë të zbatueshme²⁰.

Në mungesë të një saktësimi suplementar për rregullimin e një të drejte të tillë, kjo dispozitë pra, nuk lejon një zbatim të drejtpërdrejtë në urdhëresat juridike të brendshme dhe ka vetëm vlerën e një angazhimi për ato shtete të cilave u takon ta fusin te normat e brendshme.

2. Natyra e së drejtës për dëmshpërblim

Viktima e një dënimi të përkohshëm të gabuar është mbajtëse e një të drejte të vërtetë subjektive, së cilës i korrespondon detyrimi i shtetit për t'i paguar një shumë të caktuar të hollash. Fjala është për një “detyrim publik” ose “të drejtë publike”, pasi burimi i saj nuk është parashikuar në të drejtën private. Shkaku i detyrimit nuk duhet kërkuar në hipotezën e një fakti të kundërligjshëm. Në të vërtetë, një akt i fuqisë publike, siç është ai që ka çuar në vendosjen e të pandehurit në burg të përkohshëm, nuk mund të cilësohet si i paligjshëm dhe nuk ka të bëjë fare me gabimin e nenit 2043 të Kodit Civil²⁰. Mbajtja në burg, edhe pse del që është e padrejtë, nuk mund të kthehet në fakt të kundërligjshëm, përftues i një përgjegjësie ekstra-kontraktuale. Sigurisht që padrejtësia e bërë përbën bazën e nevojshme për lindjen e të drejtës për dëmshpërblim, por kjo e drejtë nuk mund ta ketë

²⁰ Sipas nenit 2043 të Kodit Civil, “çdo veprim i gabuar ose mashtrues, që i shkakton tjetrit një dëm të padrejtë, e detyron atë që e ka kryer të dëmshpërblejë”.

burimin në normat civile të fushës së fakteve të kundërligjshme.

Gjithashtu, Gjykata e Kasacionit ka saktësuar se detyrimi për dëmshpërblim nuk është vetëm për mbajtjen në burg, por edhe për vendimet e pafajësisë.²¹

3. Kushtet e së drejtës për dëmshpërblim

E drejta për dëmshpërblim në rastet e mbajtjes gabimisht në burg të përkohshëm ka si bazë vendimin e pafajësisë.

Gjykata e Kasacionit ka saktësuar se mënyra e llogaritjes së dëmshpërblimit për burgim të gabuar ndryshonte nga ajo mënyrë llogaritjeje e zbatueshme në rastet e gabimeve gjyqësore: ndërsa në rastin e parë, caktimi i një tavani zhdëmtimi justifikohet me atë se e vetmja e dhënë që mund të merret parasysht është heqja e lirisë, nuk ndodh kështu për rastin e dytë. Në të vërtetë, gjykata ka gjykuar se, duke u nisur nga kompleksiteti dhe llojshmëria e faktorëve që duhen marrë parasysht për llogaritjen e dëmshpërblimit për gabime gjyqësore (pasoja vetjake dhe familjare njëkohësisht), nuk mund të pranohej, pa prekur arkitekturën e vetë kësaj drejtësie, caktimi i një tavani fiks për zhdëmtimin²².

Duhet të saktësojmë se edhe në këtë rast, ashtu si edhe në rastin e dëmshpërblimit për gabime gjyqësore, mashtrimet dhe gabimet e të interesuarit e pengojnë njohjen e së drejtës për dëmshpërblim. Jurisprudenca vlerëson se mungesa e fajit të viktimës përbën një kusht të veprimit, i cili duhet të verifikohet si i tillë prej gjyqtarit²³.

Kërkesa për dëmshpërblim duhet të bëhet në një afat prej dy vjetësh nga dita që është marrë vendimi i pakthyesëm i pafajësisë.

²¹ Cass., 19 prill 1991, *Miglietta*.

²² Cass., 21 prill 1994. Për sa i përket dënimeve provizore abusive, ky tavan është i fiksuar në nenin 315, paragrafi 2, me një miliard lireta.

²³ Cass., 30 nëntor 1993, Legnaro, *Archap. n. proc. pen.*, 1994, f.201.

C / Hipotezat mbi përgjegjësinë e shtetit italian

Çështja që shtrohet është nëse shteti mund të angazhohet, përveç atyre hipotezave kur gjyqtari është shkaktari i një përgjegjësie (të cilat do t'i zhvillojmë në pjesën e dytë), dhe, sigurisht, përveç rasteve tashmë të studiuara të gabimeve gjyqësore dhe të dënimeve të paligjshme. Mendoj se përgjigjja duhet të jetë pohuese. Në të vërtetë, përgjegjësia e shtetit, pa më të voglin dyshim, duhet të fillojë në bazë të së drejtës civile, edhe pse bëhet fjalë për një të drejtë ndihmëse, e cila ka si qëllim të përmbushë zbrazëtitë e legjislacionit²⁴. Përveç kësaj, një ligj që miratohet tregon vullnetin për të zhvilluar instrumentet e veçanta juridike, të cilat sanksionojnë disa mosfunksionime të drejtësisë për faj të shtetit.

Fillimisht, ekziston një farë prirjeje e jurisprudencës për të pohuar përgjegjësinë e shtetit në bazë të nenit 2043 të Kodit Civil²⁵. Sipas këtij neni, i cili shpreh parimin e përgjithshëm të përgjegjësisë civile, “çdo veprim mashtrues ose i gabuar që i ka shkaktuar tjetrit një dëm të padrejtë, e detyron atë që e ka kryer ta ndreqë këtë dëm”. Duket, pra, se në bazë të këtij neni, shteti duhet të jetë përgjegjës për disa mosfunksionime të shërbimeve publike në drejtësi, edhe pse duhet të themi se koncepti “funksionim jonormal i drejtësisë” nuk ekziston në Itali. Përveç kësaj, Gjykata Kushtetuese, në shumë vendime të saj, ka pasur rastin të afirmojë nënshtrimin e plotë të administratës ndaj rregullave të përgjithshme në fushën e përgjegjësisë civile, duke i deklaruar kështu, në kundërshtim me Kushtetutën, disa norma që përmbajnë kufizimet dhe privilegjet, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me veprimtarinë e shërbimit publik²⁶. Kjo është e vërtetë, edhe pse veprimtaria administrative

²⁴ Për këtë shih Rocco Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1991, f. 501.

²⁵ Shih Salvatore Vagnoni, *La responsabilità nelle amministrazioni statali e negli enti locali*, bot. 2, Milano, Giuffrè, 1992, f. 121.

²⁶ Vendimet nr. 303/88 dhe nr. 74/92 për përgjegjësinë e administratës së postës.

është një veprimtari me fuqi publike²⁷.

Ato dëme që dëmshpërblehen sipas nenit 2043 janë si pasurore, ashtu edhe biologjike.

Për sa i përket ndarjes së kompetencave midis dy niveleve të juridiksioneve, nëse përgjegjësia e Shtetit Italian është e angazhuar për veprimtarinë juridiksionale, bazuar në nenin 2043, kompetenca është e gjykatësit që ka bërë gjyqin.

Së fundi, është mirë të përmendim se një ligj fare i ri sigurisht që do t'i hapë rrugën shumë rekurseve të tjera kundër Shtetit Italian për keqfunksionimin e drejtësisë. Dhe në të vërtetë, ligji i datës 24 mars 2001 parashikon dëmshpërblime të drejta në rastet e shkeljeve të afateve të arsyeshme të proceseve²⁸. Afati, për të cilin bëhet fjalë, është ai i parashikuar në nenin 6, paragrafi 1 i Konventës Europiane të të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut. Në fund të nenit 2 të ligjit janë si dëmet pasurore, ashtu edhe ato jopasurore, të cilat dëmshpërblehen, mirëpo gjyqtari, i cili duhet të përcaktojë sasinë e këtij dëmshpërblimi, duhet të llogarisë vetëm dëmin që ka të bëjë me periudhën e kalimit të afatit normal dhe jo dëmin që shkaktohet nga kohëzgjatja e procedurës në tërësi. Neni 4 saktëson se kërkesa për dëmshpërblim mund të bëhet edhe para mbarimit të procedurës, në të cilën ka shkelje të afateve normale, por nuk mund të bëhet më vonë se gjashtë muaj nga dita e gjykimit përfundimtar. Ky ligj do t'u lejojte atyre që gjykohen të merrnin dëmshpërblim për tejkalim afatesh normale vetëm me një rekurs, pa qenë nevoja të drejtohen në Gjykatën Europiane të të Drejtave të Njeriut.

Përveç kësaj, ky detyrim i ri për dëmshpërblim, i cili i bie Shtetit Italian, gjen, gjithashtu, një bazë teorike në nenin 24 të Kushtetutës, në rastet kur një

²⁷ Shih: Vincenzo Cerulli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, f. 696.

²⁸ Ligji nr.89 që ndryshon nenin 375 të Kodit të Procedurës Civile (faqja në internet giust.it).

te zgjatje e procesit bëhet për qytetarët, pa më të voglin dyshim, një pengesë për mbrojtje juridiksionale efektive të të drejtave të tyre, e drejtë e cila garantohet në këtë nen.

Paralelisht me njohjen e përgjegjesisë së shtetit, është vendosur një rregull i veçantë për përgjegjësitë e gjyqtarëve, po ku ligjvënësi nuk ka favorizuar një sistem përgjegjësie të drejtpërdrejtë.

II. REGJIMI I VEÇANTË I PËRGJEGJËSISË SË GJYQTARËVE: NJË PËRGJEGJËSI KRYESISHT JO E DREJTPËRDREJTË

Neni 28 i Kushtetutës Italiane ka të bëjë me përgjegjësinë e funksionarëve dhe nëpunësve të tjerë të shtetit. Aty parashikohet se “Funksionarët dhe nëpunësit e shtetit dhe të organizmave publikë janë drejtpërdrejt përgjegjës, sipas ligjeve penale, civile dhe administrative për veprën e shkeljes së të drejtave. Në këto raste, përgjegjësia civile shtrihet te shteti dhe tek organizmat publikë.” Ky nen zbatohet në parim për të gjithë funksionarët, por nuk përjashton mundësinë e parashikimit të disa rregullave të veçanta, të cilat justifikohen me veçantitë e disa funksioneve. Kështu, Gjykata Kushtetuese, me vendimet e saj të datave 14 mars 1968²⁹ dhe 3 shkurt 1987³⁰, ka pohuar se disa ligje të zakonshme mund të rregullojnë në mënyra të ndryshme përgjegjësinë e disa funksionarëve, në varësi nga kategoria dhe situatat; i tillë është edhe rasti i rregullores për përgjegjësitë e gjyqtarëve. Ne nuk do të merremi këtu me çështjen e përgjegjesisë së tyre penale, përderisa nuk ekziston ndonjë dispozitë e Kodit Penal, ku të parashikohen shkelje për të cilat, tërësisht ose jo, mund të dënohet sjellja e kundërligjshme e gjyqtarëve gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre³¹.

²⁹ Vendimi nr.2.

³⁰ Vendimi nr.26, *Giur.Post.*, 1987, f.149.

³¹ Për këtë pikë, shih Cicciola, Tipet e ndryshme të përgjegjesisë dhe kontrollit të gjyqtarëve, nen i cit., f.79. Megjithatë ekzistojnë dispozita të Kodit Penal që mund të zbatohen për shkelje të kryera nga gjyqtarët gjatë ushtrimit të funksionit të tyre: mund të citojmë, për

A / Përgjegjësia civile e gjyqtarëve

Në vitin 1988, regjimi i përgjegjësish së gjyqtarëve, i parashikuar nga Kodi i Procedurës Civile, u bë objekt i një numri të madh ndryshimesh.

1. Një regjim i ribërë nga ligji i 13 prillit 1988

Rregullorja e re rezultoi nga ligji i datës 13 prill 1988³². Ajo u miratua në vazhdim të heqjes me referendum të neneve 55, 56 dhe 74 të Kodit të Procedurës Civile. Dispozitat e këtij ligji janë të zbatueshme për secilin anëtar të drejtësisë, i cili ushtron veprimtari juridiksionale, pavarësisht nga natyra e funksionit, si dhe për persona jashtë drejtësisë, të cilët marrin pjesë në ushtrimin e funksionit juridiksional.

Në bazë të këtij ligji, përgjegjësia civile e gjyqtarëve fillon atëherë kur një person pëson me të padrejtë një dëm prej gabimeve ose dredhive të gjyqarit gjatë ushtrimit të funksionit të vet ose kur ai nuk pranon të gjykojë çështjen. Në këto raste viktimat mund t'i kërkojnë shtetit dëmshpërblim për dëmet e pësuar, qofshin ato dëme të pasurisë ose të tjera, si, për shembull, heqje lirie; kështu, edhe paragjykimet morale mund të merren parasysh kur llogaritet dëmshpërblimi. Ligji parashikon që padija drejtohet kundër shtetit, i cili, pastaj, në personin e Kryetarit të Këshillit të Ministrave, ka në dispozicion një vit

shembull, nenin 328, i cili dënon funksionarin për mungesë, refuzim ose vonesë në ekzekutimin e një akti që varet nga funksioni i tij. Neni 357 është interesant, gjithashtu, kur i fut gjyqtarët në kategorinë e nëpunësve ministrorë. Për këtë shih Temistocle Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1992, f. 522-523.

³² Ligji nr. 117: "Ndreqja e dëmeve të shkaktuara gjatë ushtrimit të funksioneve gjyqësore dhe përgjegjësia civile e gjyqtarëve". Për këtë ligj shih: Agatino Cariola, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1991, f. 235-239; shih, gjithashtu, edhe *Leggi fondamentali del diritto pubblico e costituzionale*, a cura di M. Bassani; shih Italia, C.E.Traverso, bot. i 20-të, Milano, Giuffrè, 1996, f. 642-648; shih edhe Eugenio Mele, *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, bot. i 4-t, Milano, Giuffrè, 1994, f. 87 – 94.

nga fillimi i dëmshpërblimit për të bërë veprimin e rekursit (neni 7). Shuma e kërkesës nuk mund t'i kalojë një të tretat e pagës së një viti të gjyqtarit, pas mbajtjes edhe të tatimeve, dhe paga e gjyqtarit duhet të llogaritet ajo që ai merrte në datën kur është ngritur padija për dëmshpërblim. Një kufizim i tillë nuk zbatohet në rast mashtrimi. Për shkak të këtij kufizimi të sasisë, Gjykata Kushtetuese ka parapëlqyer të flasë për një “sanksion plotësues në të holla”, sesa për një kompensim të vërtetë. Ky tavan është përfshirë nga doktrina në parimin e shoqërizimit të rrezikut.

Duhet të përmendim, gjithashtu, se gjyqtari i pajtimit dhe gjyqtarët “popullorë” nuk përgjigjen për veprimet e tyre, vetëm në raste gabimesh ose mashtrimesh. Për sa i përket qytetarëve të huaj, që bëjnë pjesë në trupën e gjyqtarëve, por që ndihmojnë për të formuar ose formojnë organe juridiksionale kolegjiale, përgjigjen për aktet e tyre në raste gabimesh të rënda, për shembull, kur kanë bërë një gabim nga një pakujdesi e pafalshme.

Ligji parashikon katër hipoteza, sipas të cilave përgjegjësia që do të merret, do të jetë për një gabim të rëndë:

a) në rast të shkeljes së rëndë të ligjit nga një pakujdesi e pafalshme (fjala vjen për mosnjohje të ekzistencës së një norme ose të heqjes, ose ndryshimit të saj);

b) në rast të pranimit, si rezultat i një pakujdesie të pafalshme, të një fakti, ekzistenca e të cilit është përjashtuar në mënyrë absolute gjatë procedurës;

c) në rast të mohimit, si rezultat i një pakujdesie të pafalshme, të një fakti, ekzistenca e të cilit del e pamohueshme gjatë procedurës;

d) kur një vendim, që ka të bëjë me lirinë e personit, është marrë jashtë rasteve të parashikuara nga ligji ose pa ndonjë motivacion.

Në regjimin e mëparshëm, atë të para ligjit të vitit 1988, gjyqtari nuk shihte se kishte ndonjë përgjegjësi në rastet e gabimeve të rënda, përveçse

në raste mashtrimesh, hilesh, marrje ryshfetesesh ose mospranimi të çështjes.

Përgjegjësia civile e gjyqtarëve, me regjimin e ri, mund të njihet edhe në raste mospranimi të një gjyqtari. Neni 3 i ligjit të datës 13 prill 1988 cilëson si “refuzim, lënie ose vonesë të gjyqtarit në kryerjen e akteve që lidhen me funksionin e tij, kur, pas mbarimit të afatit që parashikon ligji për përfundimin e një akti, kërkuesi paraqet një kërkesë për marrjen e përfundimit dhe kur afati prej tridhjetë ditësh nga dita e depozitimit të kërkesës në sekretari ka kaluar”.

E vetmja hipotezë, sipas së cilës përgjegjësia e gjyqtarit ka filluar, është ajo e kryerjes, gjatë ushtrimit të funksionit të tij, të një gabimi i cili përbën krim³³. Jurisprudenca ka pranuar në këtë rast ngritjen e padisë kundër gjyqtarit për përgjegjësi të drejtpërdrejtë³⁴.

Përkundrazi, ndaj gjyqtarëve nuk mund të fillojë një përgjegjësi për faktin e interpretimit që ata i bëjnë normave të së drejtës ose për faktin e vlerësimit që i bëjnë provave dhe fakteve të ndryshme.

Së fundi, duhet të theksojmë këtu se gjyqtari është gjithmonë kompetent për njohjen e veprimeve që shkaktojnë përgjegjësinë civile të gjyqtarëve, edhe atëherë kur përgjegjësia e një gjyqtari që i takon një juridiksioni administrativ mund të ketë filluar.

1. Bashkërendimi harmonik i ligjit të datës 13 prill 1988 me dispozitat lidhur me gabimet gjyqësore dhe me dënimet e paligjshme të përkohshme.

Në paragrafin e parë të nenit 14 të ligjit të 13 prillit 1988, dispozitat e parashikuara mbi përgjegjësinë civile të gjyqtarëve nuk e rishqyrtojnë të drejtën për dëmshpërbllim në favor të viktimave të gabimeve gjyqësore dhe të dënimeve të paligjshme të përkohshme.

³³ Shih për këtë pikë nenin 13 të ligjit të datës 13 prill 1988.

³⁴ Shih gjykimin e bërë nga gjykata e Firences më 23 janar 1990, *Foro It.*, 1990, i, f. 2007.

Gjykata e Kasacionit ka vlerësuar se neni 14 shpreh një normë bashkërendimi të drejtpërdrejtë që ka si qëllim të tregojë mungesën e interferencës midis dispozitave të ligjit të datës 13 prill 1988 dhe rregullave të ndryshme të marra për sigurimin e së drejtës për dëmshpërblim në favor të viktimave të gabimeve gjyqësore dhe dënimeve të paligjshme të përkohshme³⁵.

2. Çështja e përputhjes së ligjit të datës 13 prill 1988 me Kushtetutën

Kushtetutshmëria e ligjit të datës 13 prill 1988 është kundërshtuar pikërisht nga Gjykata Administrative e Sicilisë³⁶ me motivin se përgjegjësia civile e gjyqtarëve për gabime të rënda kompromentonte pavarësinë e gjyqësorit, parim ky me vlerë kushtetuese (neni 104), duke iu dhënë kështu palëve një mjet shtypës. Gjykata Kushtetuese ka konsideruar se të gjitha motivet e ngritura për pakushtetutshmëri, ishin pa baza³⁷. Ajo vlerëson ligjin e vitit 1988, i cili u bën një zbatim korrekt parimeve që shpreh vetë kjo gjykatë në jurisprudencën e saj, domethënë që veçantia e funksionit juridiksional mund të justifikojë faktin që kushtet ose kufizimet e përgjegjësive së gjyqtarëve të jenë të caktuara, për të garantuar kështu edhe parimet kushtetuese të pavarësisë dhe autonomisë së gjyqtarëve. Në të vërtetë, Gjykata Kushtetuese e kishte adoptuar këtë pozicion që në vitin 1987, me një vendim në të cilin ajo kishte pranuar parimin e heqjes me referendum në nëntor 1987³⁸.

B / Përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve

Edhe përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve, gjithashtu, mund të gjykohet.

³⁵ Cass., ses.I, 15 nëntor 1995, nr.11825, *Giust. Civ. Mass.*, 1995, fashik. 11.

³⁶ Në urdhëresën e saj të datës 12 maj 1988. Shih për këtë pikë Salvatore Vagnoni, *La responsabilità nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici*, f. 124.

³⁷ Vendim i datës 19 janar 1989, nr.18, *Gazzetta Ufficiale*, nr. 4, datë 25 janar 1989.

³⁸ Vendim i datës 3 shkurt 1987, nr.26.

Masa disiplinore merret qoftë nga ministri i Drejtësisë (neni 107, paragrafi 2 i Kushtetutës), qoftë nga Prokurori i Përgjithshëm pranë Gjykatës së Kasacionit (neni 14 i ligjit të datës 24 mars 1958), atëherë kur gjyqtarët mungojnë në detyrat e tyre, kur me sjelljet e tyre nuk janë të denjë për besim dhe konsideratë, të cilat ata duhet t'i fitojnë ose edhe kur kompromentojnë prestigjin e gjyqtarëve. Seksioni disiplinor i Këshillit të Lartë të Drejtësisë është kompetent për të gjykuar përgjegjësinë disiplinore të gjyqtarëve të juridiksionit të zakonshëm³⁹. Ai kryesohet nga kryetari ose nga nënkryetari dhe përbëhet nga tetë anëtarë, nga të cilët dy të emëruar nga parlamenti dhe dy nga gjyqtarët e zgjedhur nga Këshilli. Procedura e ndjekur brenda seksionit disiplinor duhet të respektojë normat e Kodit të Procedurës Penale dhe vendimet e marra kanë karakter juridiksional. Këto të fundit paraqesin të veçantën e kundërshtimit vetëm me rekurs në Gjykatën e Kasacionit dhe janë pikërisht seksionet e bashkuara të kësaj gjykate kompetente që mund ta pranojnë atë⁴⁰.

Për gjyqtarët e juridiksioneve administrative, është Këshilli i Kryesisë së Drejtësisë Administrative, krijuar në vitin 1982, ai që miraton sanksionet disiplinore.

Në qoftë se gjyqtarët efektivisht mund të jenë përgjegjës për disa mosfunksionime të drejtësisë për shkak, për shembull, të qëndrimeve të tyre të gabuara, të heqjes dorë nga gjykimi, të mashtrimeve etj., atëherë kemi të bëjmë me përgjegjësi pothuajse tërësisht të tërthortë. Në të vërtetë, përjashto rastin kur gjyqtari kryen një krim, veprimi për dëmshpërblim gjithmonë është drejtuar kundër shtetit, i cili, atëherë, mund të ushtrojë në mënyrë të alternuar

³⁹ Shih: nenin 105 të Kushtetutës: “Këshilli i Lartë i Drejtësisë, sipas rregullave të organizimit të gjyqësorit, siguron emërimet, caktimet, lëvizjet, promovimet dhe masat disiplinore ndaj gjyqtarëve”.

⁴⁰ Mbi seksionin disiplinor shih Alessandro Pizzorusso, Këshilli i Lartë i Drejtësisë në Itali, *RFDC*, 1992, f. 158-159.

rekursin e parashikuar në lëndën e përgjegjësive civile me veprimet disiplinore ose të vendosë t'i ushtrojë të dyja së bashku. Kjo mund të duket në kundërshtim me nenin 28 të Kushtetutës, i cili parashikon përgjegjësinë e drejtpërdrejtë të funksionarëve. Por ky nen shton se përgjegjësia mund të “shtrihet” te shteti. Ai është miratuar duke patur si qëllim sigurimin e ndreqjeve nëpërmjet idesë së një përgjegjësie të përbashkët⁴¹. Për arsye praktike të qarta – garantimi i një dëmshpërblimi edhe në raste të pamundësisë financiare të funksionarëve – ligjvënësi ka parapëlqyer, edhe në ato raste kur përgjegjësia civile është e gjyqtarëve, që shteti të jetë përgjegjësi i vetëm i drejtpërdrejtë.

PERFUNDIME

Për regjimin e përgjegjësive së gjyqtarëve ka pasur shumë kritika, disa prej të cilave janë formuluar nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë. Ai ka shprehur keqardhjen për mungesën e shkëlqeve të veçanta, të destinuara për të kritikuar ashpër disa sjellje të gjyqtarëve në planin penal. Këshilli, gjithashtu, ka propozuar që në Kodin Penal të shtohet një faj i ri, i cili përbëhet nga “qëndrime të paligjshme si ndaj lirisë individuale të qytetarëve, ashtu edhe ndaj lirisë së tyre morale”⁴².

Një meritë e regjimit të përgjegjësive së gjyqtarëve është se ai duket të jetë vendosur pa prekur parimin e pavarësisë dhe të autonomisë së tyre. Megjithatë, Sabino Cassese vlerëson se “pavarësia pothuajse e plotë, fituar nga trupa e gjyqtarëve, është shoqëruar nga një inefiçencë pothuajse e plotë e drejtësisë”⁴³. Ai dënon ngarkesën e madhe të gjykatave. Kështu, në vitin 1988, kohëzgjatja e çështjeve civile dhe penale i kalonte shpesh dhjetë vjet, duke arritur edhe në pesëmbëdhjetë vjet. Në vitin 1991, Sabino Cassese flet

⁴¹ Shih për këtë pikë Rocco Galli, *Corso di diritto amministrativo*, vep. e cit., f. 494-495.

⁴² Shih Temistocle Martines, *Diritto costituzionale*, vep. e cit., f. 523.

⁴³ Sabino Cassese, Administrimi dhe funksionimi i drejtësisë në Itali, *Annuaire européen d'administration publique*, 1991, f. 193-194.

për jo më pak se një milion e pesëqind mijë çështje civile në proces dhe për dy milion e pesëqind mijë çështje penale⁴⁴. Ndërsa në vitin 1983 autori thekson se “shkaku i parë dhe kryesor i mungesës së mbrojtjes juridiksionale të qytetarëve është problemi sasior i kërkesës për drejtësi, të pakënaqur ose jo të kënaqur me afatet”⁴⁵. Mirëpo mund të na lejohet të shpresojmë se gjërat do të përmirësohen me miratimin e ligjit të datës 24 mars 2001, i cili parashikon, në ngarkim të shtetit, dëshmipërblim në rast të tejkalimit të afatit të zakonshëm të procedurave para gjykatave. Urojmë që të arrihet t’u sigurohet qytetarëve një mbrojtje juridiksionale efektive e të drejtave të tyre.

⁴⁴ Po aty, f. 194.

⁴⁵ Sabino Cassese, Kontrolli juridiksional dhe mbrojtjet e reja në Itali, art. i cit., f. 16.

Nga punimet e Kuvendit për periudhën maj 2006

Përgatiti: Alma Kondakçiu

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

1. P/ligji “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, të ndryshuar” (shqyrtuar në seancë plenare në datat 8 dhe 11 maj 2006).

Projektligji synon të bëjë dy ndryshime në ligjin ekzistues:

- Të rivendosë detyrimin për deklarimin e burimit të pasurive të krijuara nga subjektet që deklarojnë pasurinë para fillimit të punës;
- Të rivendosë ndalimin për deputetët që të ushtrojnë veprimtari private si avokat, ekspert i licencuar dhe konsulent.

Deputetët u shprehën dakord me ndryshimin e parë, ndërsa për ndryshimin e dytë pati mendime të ndryshme.

Përfaqësuesit e Qeverisë argumentuan nevojën e ndryshimit të dytë, i cili ka për qëllim të përputhë ligjin “Për konfliktin e interesave” me Kushtetutën, që e barazon statusin juridik të deputetit me atë të anëtarit të Këshillit të Ministrave, si dhe me ligjin “Statusi i deputetit”. Ky qëndrim u mbështet nga shumica e deputetëve.

Nga disa deputetë të opozitës u mbajt qëndrimi kundër ndryshimit të dytë, pasi sipas tyre deputeti në ekonominë e tregut ka të drejtë të kryejë veprimtari që lidhen me ushtrimin prej tij të profesionit dhe se ushtrimi i

detyrave të avokatisë, ekspertit të licencuar ose të konsulentit nuk përbën ndonjë konflikt interesi me detyrën e deputetit.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi vendosi me shumicë votash ta miratojë projektligjin pa ndryshime.

2. P/ligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8410, datë 30.9.1998 “Për Radion dhe televizionin publik e privat në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar”, paraqitur nga Këshilli i Ministrave (shqyrtuar në seancë plenare në datat 8 dhe 11 maj 2006).

3. P/ligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8410, datë 30.9.1998 “Për radion dhe televizionin publik e privat në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar”, paraqitur nga deputeti Nikollë Lesi (shqyrtuar në seancë plenare në datat 8 dhe 11 maj 2006).

Të dy projektligjet e sipërcituara kanë të njëjtin objekt, atë të amendimit të ligjit nr.8410, datë 30.9.1998, prandaj shqyrtimi i tyre në Komisionin për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik dhe në seancë plenare u zhvillua bashkërisht.

Projektligji i paraqitur nga Këshilli i Ministrave ka për qëllim ristrukturimin e Këshillit Kombëtar të Radios e Televizionit dhe të Këshillit Drejtues të RTSH-së dhe përcakton mënyrën e zgjedhjes, kriteret, papajtueshmëritë dhe shpërblimin e anëtarëve të këtyre organeve.

Projektligji i paraqitur nga deputeti Nikollë Lesi synon rregullimin e marrëdhënieve midis mediave elektronike dhe kapitalit të kontrolluar nga subjektet publike dhe realizon ndarjen e interesave midis tyre.

Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik organizoi takime me aktorët e interesuar dhe të ndikuar nga ndryshimet e propozuara në këto projektligje.

Gjatë diskutimit në këtë Komision dhe në seancë plenare, shumica e deputetëve ishin të mendimit se, në kushtet kur në këto institucione ka patur mjaft raste të moszbatimit me korrektësi të ligjit, është i nevojshëm reformimi i tyre, mbi bazën e amendimeve në ligjin mbi të cilin ato funksionojnë. Duke

marrë në konsideratë vërejtjet e subjekteve të interesuara dhe të përfaqësuesve të OSBE-së, Kuvendi, mbështetur në propozimet e komisionit përkatës, ndryshoi përmbajtjen e disa prej neneve të projektligjit, veçanërisht të atyre që kanë të bëjnë me formulën e propozimit, të përzgjedhjes dhe të zgjedhjes së kandidaturave për anëtarë të KKRT-së dhe të Këshillit Drejtues të RTSH-së. Këto ndryshime synojnë formimin e këtyre institucioneve me anëtarë të zgjedhur jo mbi bazën e përkatësisë partiake, por nga subjekte të shoqërisë civile, të cilët kanë besueshmëri profesionale. Zgjedhja e anëtarëve të këtyre institucioneve propozohet të bëhet me mirëkuptim në Kuvend, duke përfshirë fazën përzgjedhëse në Komisionin për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik.

Nga deputetët e shumicës kuvendore u vlerësua pozitivisht edhe projektligji i paraqitur nga deputeti Nikollë Lesi, i cili ndikon në rritjen e lirisë dhe të pavarësisë së medias.

Përfaqësuesit e opozitës i kundërshtuan projektligjet, me argumentet që ligji ekzistues ka nevojë për ndryshime në shumë dispozita të tij dhe jo vetëm në ato që kanë si objekt përbërjen e këshillave drejtues të KKRT-së dhe të RTSH-së, ndërprerja e mandateve të anëtarëve ekzistues në këto këshilla nuk është e përligjur, kriteret e përzgjedhjes së anëtarëve të rinj nuk garantojnë pavarësinë e këtyre institucioneve, ka defekte në përzgjedhjen e individëve nga shoqëria civile dhe çënohet pavarësia e këtyre institucioneve, duke rritur kompetencat ndërhyrëse dhe mbikëqyrjen e Kuvendit.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi i miratoi projektligjet dhe amendimet mbi to me shumicë votash dhe i pasqyroi ato në një ligj të vetëm.

4. P/ligji “Për një shtesë në ligjin nr.8981, datë 12.12.2002 “Për miratimin e niveleve të tarifës doganore”, të ndryshuar (shqyrtuar në seancë plenare në datat 18 dhe 29 maj 2006).

Projektligji parashikon heqjen e tarifave doganore për nënproduktet e naftës, me qëllim respektimin e detyrimeve të vendit tonë në kuadër të marrëveshjeve të tregtisë së lirë, disiplinimin e tregut të hidrokarbureve,

shmangien e praktikave abuzive dhe të konkurrencës së pandershme.

Efekti prej rreth 1.6 miliardë lekësh i heqjes së tarifave doganore parashikohet të kompensohet nëpërmjet rritjes së nivelit të akcizës për karburantet dhe lëndët djegëse.

Gjatë diskutimit për këtë projektligj në Komisionin për Ekonominë dhe Financat dhe në seancë plenare, deputetët kërkuan të forcohet kontrolli për të ndaluar importin e nënprodukteve të naftës që nuk plotësojnë standardet europiane dhe që janë të dëmshme për mjedisin, si dhe të zbatohet ligji për hidrokarburet, i cili i ndalon subjektet që importojnë karburante për automjetet që të importojnë edhe lëndë djegëse për kaldajat, me qëllim që të mbyllen shtigjet a abuzimit me heating-oil, i cili shpesh tregtohet si gazoil.

Në përfundim të diskutimit, projektligji u miratua nga Kuvendi me votat e të gjitha grupeve parlamentare.

5. P/ligji “Për disa ndryshime në ligjin nr.8976, datë 12.12.2002 “Për akcizat”, të ndryshuar, (shqyrtuar në seancë plenare në datat 18 dhe 29 maj 2006).

Projektligji parashikon këto ndryshime në ligjin ekzistues:

- a) zgjerimin e skemës së përjashtimit nga akciza të karburanteve që përdoren në bujqësi, me qëllim stimulimin e zhvillimit të sektorit të bujqësisë;
- b) rritjen e nivelit të akcizës për benzinën me plumb, benzinën pa plumb, gazoilin, lëndën djegëse, solarin e mazutin.

Rritja e akcizave të karburanteve, me efekt rritjen e të ardhurave të Buxhetit të Shtetit me 1,6 miliardë lekë në vit, bëhet për të unifikuar nivelin e akcizës për to me atë të vendeve të tjera në rajon e më gjerë, si dhe për të kufizuar praktikat abuzive dhe konkurrencën jo të ndershme në tregun e karburanteve.

Gjatë diskutimit të projektligjit në Komisionin për Ekonominë dhe Financat dhe në seancë plenare, deputetët e mazhorancës u shprehën për miratimin e tij.

Përfaqësuesit e opozitës e kundërshtuan projektligjin, me argumentin që ai mund të sjellë rritje të çmimit të karburanteve.

Përfaqësuesit e Ministrisë së Financave informuan deputetët se ndryshimet që propozohen në këtë projektligj nuk parashikohen të sjellin rritje çmimi në tregun e karburanteve, pasi efekti negativ i tyre kompensohet nga efekti pozitiv, si rezultat i heqjes së tarifës doganore për këta artikuj.

Nga disa deputetë u kërkua që Qeveria të studiojë mundësinë e përfshirjes në skemën e përjashtimeve nga akciza edhe të sektorit të peshkimit.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi e miratoi projektligjin me shumicë votash.

6. P/ligji “Për administrimin mbetjeve të rrezikshme” (shqyrtuar në seancë plenare më datë 18 maj 2006).

Projektligji mbështetet në direktivat e Këshillit të Europës dhe ka si qëllim të përcaktojë rregullat për administrimin e mbetjeve me rrezik të veçantë për shëndetin dhe mjedisin, të vendosura në disa sheshe të lejuara nga autoritetet përkatëse shtetërore. Ai vendos disa detyrime për prodhuesit dhe administruesit e mbetjeve të rrezikshme, përcakton procedurat për dhënien e lejes për krijimin dhe funksionimin e shesheve të depozitimit të tyre, parashikon ndalimin e importit të çdo lloji mbetjeje dhe eksportin e tyre me autorizimin e organeve kompetente, si dhe masat ndëshkimore në rast shkeljeje të dispozitave të tij.

Gjatë diskutimit të projektligjit në Komisionin për Veprimtarinë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, si dhe në seancë plenare deputetët u shprehën pro miratimit të tij në parim. Nga deputetët u paraqitën disa amendamente për shtesa ose riformulime në disa nene të projektligjit, ndër të cilat më kryesoret janë:

- Amendamenti për një shtesë në nenin 13, pika 1 e projektligjit, i cili propozon që në dokumentacionin që i dërgohet autoritetit shtetëror që ka në kompetencë dhënien e lejes mjedisore për sheshin e mbetjeve të rrezikshme (sipas projektligjit është Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave, ndërsa sipas komisionit përgjegjës është KRTRSH-ja) nga kërkuesi i saj, të përfshihet edhe miratimi nga këshilli i komunës së bashkisë për të.

Një pjesë e deputetëve u shprehën dakord me këtë amendament, i cili i jep të drejtë organeve të pushtetit vendor që të japin mendimin për çështje të mjedisit që ato administrojnë, ndërsa disa të tjerë ishin kundër tij, me argumentin që sheshi i mbetjeve të rrezikshme i kapërcen interesat e një komune dhe është me rëndësi strategjike.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi vendosi ta miratojë amendamentin me një ndryshim, sipas të cilit dokumentacioni i kërkesës për leje mjedisore për sheshin e mbetjeve të rrezikshme duhet të përmbajë edhe vendimin e këshillit të pushtetit lokal për miratimin ose jo të saj.

- Amendamenti që ndryshon organin kompetent për transferimin e lejes mjedisore për sheshin e mbetjeve të rrezikshme tek një person tjetër nga Ministri, sipas projektligjit, tek KRTRSH-ja. Sipas amenduesit, duke qenë se kompetencën për dhënien e lejes së sheshit e ka KRTRSH-ja, edhe të drejtën për transferimin e lejes tek një person tjetër duhet të ketë i njëjti organ dhe jo ministri, që është organ më i ulët. Rreth këtij amendamenti pati mendime pro dhe kundër. Kundërshtimet u mbështetën në argumentin që KRTRSH-ja ushtron kompetencën vetëm për dhënien e lejes së sheshit nga pikëpamja urbanistike, ndërsa Ministri i Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave ushtron kompetencën për dhënien e lejes mjedisore në sheshin që autorizohet nga KRTRSH-ja.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi vendosi me shumicë votash që të lerë në kompetencë të ministrit transferimin e lejes mjedisore tek një person tjetër.

Projektligji u miratua në tërësi nga Kuvendi me shumicë votash.

II- RAPORTIME TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA

1. Raporti i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (shqyrtuar në seancë plenare më datë 4 maj 2006).

Gjatë diskutimit në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut dhe në seancë plenare rreth Reportit të paraqitur

nga Kryetari i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve deputetët vunë në dukje disa defekte të punës së këtij institucioni gjatë vitit 2005, siç janë shkelja e afateve ligjore për kryerjen e fazave të ndryshme të procesit zgjedhor, mangësitë në listat e zgjedhësve, parregullsitë e ndodhura në disa zona gjatë numërimit të votave dhe mosushtrimi i plotë i kompetencave për zgjidhjen e ankesave para e paszgjedhore.

Në përfundim, Kuvendi miratoi një Rezolutë, në të cilën, krahas konstatimeve të përmendura më lart për veprimtarinë e institucionit gjatë vitit 2005, kërkohet që gjatë vitit 2006 puna e tij të përqendrohet në: rritjen e përpjekjeve për zbatimin e legjislacionit zgjedhor gjatë zgjedhjeve vendore, veçanërisht për zgjidhjen e ankesave dhe numërimin e votave, rritjen e bashkëpunimit me organet e qeverisjes qendrore e vendore, rritjen e nivelit profesional të komisioneve zgjedhore të niveleve të dyta, zbatimin e rekomandimeve të OSBE-ODHIR-it për përmirësimin e infrastrukturës zgjedhore, krijimin e kushteve të punës për funksionimin normal të komisioneve zgjedhore, etj.

2. Raporti i Këshillit Drejtues të Radiotelevizionit (shqyrtuar në seancë plenare në datat 11 dhe 15 maj 2006).

Në Raportin e paraqitur nga Kryetari i Këshillit Drejtues të RTSH-së vlerësohet puna e institucionit për përmirësimin e strukturës së programeve dhe për administrimin e fondeve buxhetore, për të cilat pretendohet se janë të pamjaftueshme për funksionimin normal të institucionit dhe dobësojnë konkurrencën e tij me operatorët privatë. Nga Raporti evidentohet se RTSH-ja nuk e ka luajtur plotësisht rolin e tij si operator në shërbim të publikut, për shkak të ndikimit të politikës. Megjithë përpjekjet e institucionit për zbatimin e detyrimeve ligjore, ka patur edhe mangësi, të cilat shtrojnë nevojën e reformimit të strukturës drejtuese dhe të të gjithë institucionit.

Gjatë diskutimit rreth Raportit deputetët bënë vlerësimet si më poshtë:

- Përfaqësuesit e shumicës së deputetëve i vlerësuan të pabazuara pretendimet e paraqitura në Raport për mungesën e fondeve buxhetore. Ata

theksuan se RTSH-ja nuk i ka zbatuar plotësisht rekomandimet e Kontrollit të Lartë të Shtetit për përdorimin e fondeve buxhetore, pasi nuk ka arkëtuar borxhin që konkurrentët privatë i kanë këtij institucioni dhe ka patur disa shkelje ligjore në dhënien e pagave e shpërblimeve. Ky institucion, sipas tyre, ende nuk ka realizuar detyrën për reformimin e strukturës së pagave dhe hartimin e piramidës së pagave të tij.

- Përfaqësuesit e opozitës shprehën mendimin se, pas zgjedhjeve të përgjithshme, është rritur kontrolli politik i Qeverisë ndaj RTSH-së, pasi nuk ka përpjesëtim të drejtë në kohën e zënë në televizion nga pozita dhe opozita, në disfavor të kësaj të fundit. Sipas tyre, veprimtaria e TVSH-së ka qenë e pamjaftueshme, jocilësore dhe nuk i ka shërbyer si duhet publikut. Vështirësitë kryesore në punën e Këshillit Drejtues të RTSH-së, sipas tyre, kanë ardhur nga moszbatimi prej strukturave ekzekutive të udhëzimeve të dhëna prej tij, për shkak të boshllëqeve ligjore në drejtim të rolit kontrollues të Këshillit Drejtues ndaj Drejtorisë së RTSH-së.

Në përfundim të diskutimit, Kuvendi miratoi me shumicë votash një Rezolutë, në të cilën kërkon shkarkimin e Këshillit Drejtues të RTSH-së dhe ngritjen e një Këshilli të ri, mbi bazën e përmirësimeve ligjore që do të bëhen së shpejti.

3. Raporti i Guvernatorit të Bankës së Shqipërisë për veprimtarinë e këtij institucioni për vitin 2005 (shqyrtuar në seancë plenare më datë 25 maj 2006).

Raporti u paraqit nga Guvernatori i Bankës së Shqipërisë në Komisionin për Ekonominë dhe Financat dhe në seancë plenare.

Gjatë diskutimit deputetët vlerësuan veprimtarinë e Bankës së Shqipërisë dhe ndikimin e saj në: ruajtjen e stabilitetit ekonomik e financiar të vendit, ruajtjen e ritmeve të zhvillimit ekonomik e social, në përputhje me normat e parashikuara, mbajtjen e inflacionit brenda objektivit të parashikuar 2-4 për qind, forcimin e mëtejshëm të rezervës valutore, forcimin e kapacitetit mbikëqyrës dhe të kuadrit rregullator në fushën bankare, përmbushjen e objektivave të ndërmjetëm të programit monetar, në përputhje me

marrëveshjen e nënshkruar me Fondin Monetar Ndërkombëtar, zgjerimin dhe konsolidimin e mëtejshëm të sistemit bankar, zgjerimin e tregut të bonove të thesarit, zhvillimet pozitive në kreditimin e ekonomisë dhe forcimin e pavarësisë së institucionit.

Në përfundim, Kuvendi miratoi një Rezolutë për veprimtarinë e këtij institucioni për vitin 2005, në të cilën, krahas vlerësimeve pozitive, jepen edhe rekomandime për çështjet kryesore ku duhet të përqëndrohet puna e këtij institucioni gjatë vitit 2006, siç janë forcimi i pavarësisë së institucionit, thellimi i rolit mbikëqyrës të tij në sistemin bankar, zbatimi i politikave monetare efektive e transparente dhe i standardeve bashkëkohore në fushën e licencimit dhe të mbikëqyrjes bankare, rritja e bashkëpunimit me Këshillin e Ministrave për harmonizimin e politikës monetare me atë të zhvillimit ekonomik e financiar të vendit, harmonizimi i këtij bashkëpunimi me politikat fiskale, nxitja e kreditimit të ekonomisë nëpërmjet sistemit bankar, përafrimi i legjislacionit me atë të BE-së etj. Gjithashtu, në Rezolutë Kuvendi i kërkon Bankës së Shqipërisë të thellojë kontributin në drejtim të konsolidimit të mëtejshëm të stabilitetit makroekonomik të vendit dhe të luftës ndaj pastrimit të parave.

Informacion mbi legjislacionin e miratuar në Kuvend

Filip Lako

Jurist

Qendra e Studimeve Parlamentare

Ligji nr. 9170, datë 22.1.2004 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8637, datë 6.7.2000 “Për Policinë Elektrike”, ndryshuar me ligjin nr. 8956, datë 17.10.2002”. Me ligjin e lartpërmendur bëhen 3 shtesa. Dhe konkretisht: Në nenin 2 të ligjit në fuqi thuhet se “Policia elektrike është në varësinë e Ministrisë së Ekonomisë Publike dhe Privatizimit dhe përbëhet nga Drejtoria e Policisë Elektrike dhe degët e saj në prefektura (qarqe). Këtij neni i shtohet një paragraf me këtë përmbajtje: “Drejtoria e Policisë Elektrike e emëron, liron ose shkarkon nga detyra ministrin përgjegjës për sektorin elektroenergjetik. Kryetarët e degëve të Policisë Elektrike në prefektura emërohen, lirohen ose shkarkohen nga detyra nga Drejtori i Policisë Elektrike.” Neni 5 i ligjit në fuqi, i jep të drejtë punonjësit të Policisë Elektrike, që kur gjatë ushtrimit të detyrës vëren dhe zbulon kryerjen e veprave penale, vepron duke fiksuar provat materiale dhe, sipas dispozitave në fuqi, bën kallëzim për ndjekje penale. Pas këtij neni, shtohet neni 5/1 me këtë përmbajtje: “Në përbërje të Policisë Elektrike krijohet struktura e Policisë Gjyqësore, në përputhje me legjislacionin në fuqi. Sipas nenit 15, organika dhe fondi i pagave për Policinë Elektrike miratohen nga Ministria e Ekonomisë Publike dhe Privatizimit. Ky fond, për periudhën deri në fund të vitit 2000 përballohej nga fondet e Koorporatës Elektroenergjetike Shqiptare dhe, pas kësaj periudhe,

do të përballohej nga Buxheti i Shtetit, si dhe lidhjen e pagës e të shpërblimeve me realizimin e detyrave. Pas nenit 15 është shtuar neni 15/1, i cili ngarkon ministrin përgjegjës për sektorin elektroenergetik të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të nenit 15 të përmendur më lart.

Ligji ka 4 nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 6 të vitit 2004 në faqen 192.

Ligj nr.9171, datë 22.1.2004 “Për gradat dhe karrierën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”. Ky ligj përcakton kriteret dhe autoritetin për pranimin në Forcat e Armatosura, rendin e gradave, përparimin në gradë dhe në karrierë, përgjegjësitë që rrjedhin nga karakteri i veçantë i detyrës dhe i shërbimit ushtarak dhe ndërprerjen e karrierës për ushtarakët e forcave të Armatosura. Sipas këtij ligji, gradat ushtarake janë tituj e shenja dalluese në emërtesën e hierarkisë ushtarake, ndërsa karriera është rendi i përgjegjësisë së ushtarakut gjatë kohës që shërben në Forcat e Armatosura, sipas arsimimit, kualifikimit, aftësive drejtuese e profesionale dhe vjetërsisë së shërbimit. Në hierarkinë ushtarake, ushtarakët janë oficerë, nënoficerë dhe ushtarë (detarë). Në kreun II të ligjit trajtohen gradat ushtarake sipas titullit, shërbimit dhe llojit të gradës. Gradat ushtarake në Forcat e Armatosura për oficerët klasifikohen në grada të ulëta, grada të larta dhe grada madhore. Karriera ushtarake, kriteret dhe mënyra e gradimit parashikohen në kreun III, nga neni 12 deri në nenin 32. Në këto nene tregohet se kush i jep gradat për ushtarakët, për nënoficerët aktivë e rezervistë dhe për oficerët, duke përcaktuar edhe kushtet e kriteret që duhet të plotësohen. Kriteret dhe kushtet jepen veçmas për ushtarakët e forcave tokësore, për ushtarakët e forcave ajrore dhe ushtarakët e forcave detare. Gjithashtu, në këtë kre jepen edhe rastet, kur ushtaraku del në rezervë dhe kur del në lirim. Ligji detyron Këshillin e Ministrave dhe Ministrinë e Mbrojtjes të nxjerrin aktet e nevojshme në zbatim të këtij ligji brenda 6 muajve nga data e hyrjes në fuqi të tij. Ligji ka 36 nene dhe ka hyrë në fuqi më

18.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.9 të vitit 2004, në faqen 363. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji, shfuqizohet ligji nr.8670, datë 26.10.2000 “Për gradat dhe karrierën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”, si dhe çdo akt tjetër ligjor e nënligjor që bie në kundërshtim me kërkesat e këtij ligji.

Ligji nr. 9172, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë për bashkëpunimin financiar në projektin “Furnizimi me ujë dhe shkarkimi i ujërave të zeza në Krujë, II – viti 2001”. Kjo Marrëveshje ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë është lidhur me qëllim që të kontribuohet në zhvillimin social dhe ekonomik në Republikën e Shqipërisë. Sipas kësaj Marrëveshje, Qeveria e Republikës Federale të Gjermanisë u jep mundësi Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe marrësve të tjerë, që do të zgjidhen bashkarisht nga të dy qeveritë, të marrin nga Kredianstalt Fur Wiederanfauf, Frankfurt mbi Majn, një shumë financimi prej gjithsej deri 2.556.459 Euro për projektin “Furnizimi me ujë dhe shkarkimi i ujërave të zeza në Krujë II”. Në rast të ndonjë marrëveshjeje midis dy qeverive, projekti i përmendur më lart, mund të zëvendësohet me projekte të tjera. Përdorimi i shumës së përmendur më lart, kushtet me të cilat vihet në dispozicion ajo, si dhe procedura e dhënies së porosisë përcaktohen në kontratën që do të përfundohet ndërmjet Kreditanstalt Fur Wiederanfbau dhe marrësit të shumës së financimit, kontratë, e cila u nënshtrohet dispozitivave ligjore që janë në fuqi në Republikën Federale të Gjermanisë. Në rast se marrësja e shumës nuk do të jetë vetë Qeveria e Republikës së Shqipërisë, kjo e fundit do të garantojë ndaj Kreditanstalt Fur Wiederaufbau pretendimet eventuale lidhur me shlyerjen që mund të lindin në bazë të kontratës për financim. Qeveria e Republikës së Shqipërisë merr përsipër të lirojë nga të gjitha taksat dhe tatimet e tjera publike, të cilat

merren në Republikën e Shqipërisë lidhur me përfundimet dhe zbatimin e kontratës. Në nenin 4 të Marrëveshjes parashikohen edhe një sërë lehtësirash të tjera për përmbushjen e detyrimeve.

Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 7 të vitit 2004 në faqen 197. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr. 9173, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë për bashkëpunimin financiar në projektin “Fondi i investimeve sociale ADF – III Shqipëria Veriore dhe Lindore”. Bazuar në frymën e marrëveshjeve ekzistuese miqësore ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës Federale të Gjermanisë dhe me qëllim për të kontribuar në zhvillimin social dhe ekonomik të Shqipërisë është lidhur kjo Marrëveshje, duke patur parasysh, gjithashtu, edhe bisedimet ndërqeveritare shqiptaro-gjermane të datës 5 dhjetor 2001. Sipas kësaj Marrëveshjeje, Qeveria e Republikës Federale të Gjermanisë u jep mundësi Qeverisë së Republikës të Shqipërisë ose marrësve të tjerë që do të zgjidhen bashkërisht nga të dy qeveritë, të marrin një Kreditanstalt Fur Wiederaufbau, Frankfurt mbi Majn një hua me vlerë gjithsej deri 2.301.000 Euro për projektin “Fondi i investimeve sociale ADF – III Shqipëria Veriore dhe Lindore”, si dhe një shumë financimi me vlefë deri 256.000 Euro për marrjen e masave të nevojshme shoqërore për zbatimin dhe mbikëqyrjen e projektit. Marrëveshja lejon hapësirë që, me pëlqim të të dy palëve, projektet e përmendura më lart mund të zëvendësohen me projekte të tjera, me kusht që këto projekte të jenë në fushën e mbrojtjes së mjedisit ose të infrastrukturës sociale, ose një fond garantues të kredive për ndërmarrje të mesme, ose një masë e cila i shërben përmirësimit të pozitës shoqërore të grave, ose një masë e cila synon luftimin e varfërisë, duke u mbështetur në parimin e vetëndihmës. Përdorimi i shumave të përmendura më lart, kushtet me të cilat vihen në dispozicion ato, si dhe procedura e dhënies së porosisë

përcaktohen në kontratat që do të përfundohen ndërmjet Kreditanstalt Fur Wiederaufbau dhe huamarrësve të shumës së financimit, të cilët i nënshtrohen dispozitave ligjore që janë në fuqi në Republikën Federale të Gjermanisë.

Nenet 3 dhe 4 të Marrëveshjes përmbajnë kushtet lehtësuese teknike dhe financiare për realizimin sa më mirë të këtij projekti. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 7 të vitit 2004 në faqen 199. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr. 9174, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë për bashkëpunimin financiar (Fondi i studimeve dhe i specialistëve, V – viti 2001). Kjo Marrëveshje është bërë në Tiranë më 22.12.2003, duke iu referuar bisedimeve ndërqeveritare të datës 5 dhjetor 2001, nisur jo vetëm nga dëshira për t’i forcuar dhe thelluar marrëdhëniet miqësore ndërmjet bashkëpunimit financiar si partnerë, por edhe për të kontribuar në zhvillimin social dhe ekonomik në Republikën e Shqipërisë. Sipas Marrëveshjes, Qeveria e Republikës Federale të Gjermanisë u jep mundësi Qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe marrësve të tjerë që do të zgjidhen bashkërisht nga të dy qeveritë, të marrin nga Kreditanstalt Fur Wiederaufbau, Frankfurt mbi Majn një shumë financimi gjithsej deri më 1.022.583 Euro për ngritjen e një fondi studimesh dhe specialistësh (“Fondi i studimeve dhe i specialistëve V”). Përdorimi i kësaj shume, kushtet me të cilat vihet në dispozicion ajo, si dhe procedurat e dhënies së porosisë përcaktohen në kontratën që do të përfundohet ndërmjet Kreditanstalt Fur Wiederaufbau dhe marrësit të shumës së financimit, kontratë e cila u nënshtrohet dispozitave ligjore që janë në fuqi në Republikën Federale të Gjermanisë. Në rastet kur Qeveria e Republikës së Shqipërisë, nuk është marrësja e shumës së financimit, ajo do të garantojë Kreditanstalt Fur Wiederaufbau, për pretendimet e mundshme lidhur me shlyerjen, që mund të lindin në bazë të kontratës për financim, e cila do të përfundohet siç u tha

më sipër. Marrëveshja përmban edhe disa nene ku janë parashikuar kushtet lehtësuese, siç janë lirimi i Kreditanslt Fur Wiederanfbau nga të gjitha takstat dhe tatimet e tjera publike, të cilat merren në Republikën e Shqipërisë lidhur me përfundimin dhe zbatimin e kontratës etj.

Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.7 të vitit 2004, në faqen 201. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr. 9175, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së huasë ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Bankës Islamike për Zhvillim, për financimin e projektit të rikonstruksionit të rrugës Vorë-Rinas-Fushë-Krujë”. Kjo Marrëveshje është lidhur më 28.9.2003 dhe, siç del nga neni 1 i saj, palët kanë pranuar të gjitha dispozitat e kushteve të përgjithshme që i aplikohen Marrëveshjes së huasë të garancisë së Bankës Islamike, datë 8.11.1976, me të njëjtën fuqi dhe efekt sikur ato ishin përcaktuar këtu. Banka Islamike i jep Qeverisë Shqiptare një hua prej 6.260.000 Dinarë islamikë (e barabartë me afërsisht 8.145.000 USD) me të cilat do të përballohen shpenzimet për rikonstruksionin dhe përmirësimin e seksionit rrugor Vorë-Rinas-Fushë Krujë, me një gjatësi prej 11.1 km, që është dëmtuar rëndë gjatë krizës kosovare, me qëllim që të përballojë më mirë trafikun ekzistues, si dhe parashikimet e ardhshme të trafikut rrugor. Agjencia zbatuese është Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve pranë Ministrisë së Transporteve dhe të Telekomunikacionit, e cila është agjencia zbatuese përgjegjëse për zbatimin, funksionimin dhe menaxhimin e projektit. Në këtë marrëveshje Banka Islamike ka vendosur edhe disa kushte ndaj huamarrësit (Qeveria Shqiptare). Kështu, të gjitha shumat e tërhequra nga huamarrësi prej llogarisë së huasë do të përdoren vetëm për qëllimet e projektit të financuar nga Banka. Me përjashtim të rastit kur Banka bie dakord ndryshe, huamarrësi do të lidhë të gjitha kontratat për punimet civile të financuara nga të ardhurat e kësaj huaje për ekzekutimin e projektit, nëpërmjet tenderimit konkurrues ndërkombëtar, ndërmjet kontraktorëve të parakualifikuar nga

firmat e vendeve anëtare të Bankës Islamike. Gjithashtu, huamarrësi do të krijojë të gjitha mundësitë që përfaqësuesit e Bankës të inspektojnë projektin, mallrat dhe çdo dokument dhe t'i japë Bankës të gjithë informacionin e nevojshëm lidhur me shpenzimet e të ardhurave të huasë, projektin, mallrat dhe veprimtarinë, si dhe gjendjen financiare të agjencisë zbatuese. Afati i shlyerjes së kësaj huaje është 25 vjet.

Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004 në faqen 203. Ligjit i bashkëlidhet marrëveshja dhe 3 Aneksë.

Ligj nr.9176, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Ministrisë së Financave, që vepron në emër të Shtetit Shqiptar, Korporatës Financiare Ndërkombëtare (IFC) dhe Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH) për blerjen e aksioneve të INSIG sh.a.-së”. Nga Marrëveshja e mësipërme rezulton se shitësi (Ministria e Financave që vepron në emër të Shtetit Shqiptar) garanton çdo blerës që privatizimi i shoqërisë është kryer dhe do të kryhet në përputhje me ligjet për privatizimin, vendimet e Këshillit të Mimitrave dhe bie dakord që në vijim të datës së transferimit, shitësi do të ndërmarrë të gjitha veprimet e nevojshme ose të përshtatshme për zbatimin e fazës II të projektit. Shitësi, gjithashtu, garanton çdo blerës se Shoqëria është një shoqëri anonime e organizuar rregullisht dhe vlershmërisht në ekzistencë sipas ligjit të zbatueshëm, e regjistruar në të gjitha organet e duhura të regjistrimit në Republikën e Shqipërisë. Shoqëria ka tagër të përdorë ose të ketë në pronësi pronat që përdor ose që ka në pronësi dhe ka tagër të plotë të kryejë biznesin dhe operacionet e saj. Nga dokumentacioni del se Shoqëria ka kapital aksionar të autorizuar prej 1 700 000 000 Lekë të ndarë në 1700 aksione të thjeshta, me vlerë nominale 1 000 000 lekë secila që formojnë aksionet ekzistuese. Në Marrëveshje trajtohen deklaratimet e shitësit për garancitë ndaj çdo blerësi, jepen pohimet për garanci, si dhe detajohen procedurat e pretendimeve të blerësve. Kreu për shitjen e aksioneve tregon mënyrën e transferimit të

aksioneve, çmimin e blerjes, procedurat për blerjen dhe dorëzimin e aksioneve, garancitë dhe korigjimin e çmimit. Gjithashtu, në krerë të veçantë trajtohen detyrimet pozitive, detyrimet negative, kushtet me përparësi, si dhe probleme lidhur me ndryshimin e dorëheqjes nga Marrëveshja, me arbitrazhin dhe juridiksionin, të drejtat e palëve të treta etj.

Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 20.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.10 të vitit 2004 në faqen 405. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja, si dhe Shtojca A (Deklarata e Politikës Operative) Shtojca B-1 (Forma e letrës për ekspertët kontabël) Shtojca B-2 (Forma e letrës për rregullatorin e sigurimeve) dhe Shtojca C (Formë-kërkesë për pagesë dhe nënshkrim).

Ligj nr.9177, datë 29.1.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së aksionerëve, ndërmjet Ministrisë së Financave, që vepron në emër të Shtetit Shqiptar, INSIG sh.a.-së, Korporatës Financiare Ndërkombëtare (IFC) dhe Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH)”. Pas lidhjes së Marrëveshjes për blerje aksionesh ndërmjet Ministrisë së Financave, si pronare e aksioneve të INSIG sh.a.-së, që vepron në emër të Shtetit Shqiptar, Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim dhe Korporatës Financiare Ndërkombëtare (miratuar me ligjin nr.9176, datë 29.1.2004) është lidhur Marrëveshja e aksionerëve ndërmjet palëve të përmendura më lart. Kjo Marrëveshje përcakton disa të drejta dhe detyrime të aksionerëve lidhur me organizimin dhe administrimin e shoqërisë dhe mënyrën e ushtrimit të veprimtarisë së shoqërisë. Është parashikuar që aksionerët të organizojnë një mbledhje të përgjithshme aksionerësh dhe një mbledhje të Këshillit Mbikëqyrës. Mbledhja e Përgjithshme duhet që me votë unanime të emërojë Këshillin Mbikëqyrës që përbëhet nga 6 anëtarë. Në këtë mbledhje do të bëhet edhe emërimi i kryetarit të Këshillit Mbikëqyrës, emërimi i ekspertëve kontabël, miratimi i deklaratës për rregullat e funksionimit, si dhe miratimi i ndryshimeve në statut, në formën e rënë dakord paraprakisht. Marrëveshja trajton me hollësi veprimtarinë e shoqërisë dhe

drejtimin e saj, detyrat dhe kompetencat e Këshillit Mbikëqyrës, marrëveshjet e aksionerëve, probleme lidhur me deklaratat dhe garancitë etj. Marrëveshja dhe dokumentet e referuara në të përbëjnë detyrimin tërësor të aksionerëve në lidhje me objektin e saj. Çdo ndryshim ose dorëheqje nga ndonjë nga afatet ose kushtet e kësaj Marrëveshjeje do të bëhet me shkrim. Gjithashtu, Marrëveshja nuk i jep asnjë lloj të drejte një personi të tretë që nuk është palë, dhe ligji i kontratave (të drejtat e palëve të treta) nuk zbatohen në këtë Marrëveshjeje. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 20.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.10 të vitit 2004, në faqen 433. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr.9178, date 29.1.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së rishitjes së aksioneve të INSIG sh.a-së, ndërmjet Ministrisë së Financave, që vepron në emër të shtetit shqiptar, Korporatës Financiare Ndërkombëtare (IFC) dhe Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH)””. Në datën e lidhjes së kësaj Marrëveshjeje, kapitali aksionar i regjistruar i Shoqërisë është 1700 aksione të zakonshme, me vlerë normale secili 1 000 000 Lekë (aksionet), të gjitha të regjistruara në emër të Ministrisë së Financave si pronare e vetme. Gjithshtu, nga Marrëveshja del se Ministria e Financave ka tagër dhe kompetencë për të nënshkruar këtë Marrëveshje dhe pas miratimit të saj nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë dhe botimit në Fletoren Zyrtare të ligjit përkatës që miraton këtë Marrëveshje rishitjeje, ka tagër të plotë për ta zbatuar. Në Marrëveshje trajtohen probleme të dokumenteve të blerësve, të heqjes dorë nga imuniteti i sovranitetit, të rishitjes për mospërmblidhje kushtesh nga Ministria, të rishitjes në dalje, të kalimit të aksioneve të blerësve etj. Marrëveshja e rishitjes do të rregullohet dhe do të interpretohet në të gjitha drejtimet në përputhje me ligjin anglez.

Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.11 të vitit 2004, në faqen 453. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr. 9179, datë 29.1.2004 “Për një trajtim të veçantë të punonjësve që kanë punuar në disa ndërmarrje të industrisë ushtarake”. Ky ligj përcakton mënyrën, masën, procedurat e përfitimit të trajtimit të veçantë dhe kontributin e sigurimeve shoqërore për punonjësit që kanë punuar në disa ndërmarrje të industrisë ushtarake. Pra, qëllimi i këtij ligji është rregullimi i një trajtimi të veçantë të punonjësve që kanë punuar në disa ndërmarrje të industrisë ushtarake, kur plotësohen kriteret e vendosura nga ky ligj. Ligji përcakton se përfitojnë trajtim të veçantë punonjësit e ndërmarrjeve të sistemit të industrisë ushtarake, të cilët në datën 31.12.2002 kanë qenë në marrëdhënie pune në Kombinatin Mekanik në Poliçan, në Uzinën e Lëndëve Plasëse në Mjekësi, në Uzinën Mekanike dhe Uzinën e Pilave në Gramsh dhe në Uzinën e Riparimit të Avionëve në Kuçovë ose janë trajtuar në bazë të vendimeve nr. 389, datë 8.8.2002 dhe nr. 695, datë 27.12.2002 të Këshillit të Ministrave. Gjithashtu, ligji vendos si kusht faktin që punonjësi të ketë një periudhë pune ose gatishmërie jo më pak se 15 vjet dhe periudhë sigurimi jo më pak se 18 vjet për gratë, dhe periudhë sigurimi jo më pak se 23 vjet për burrat. Si kusht është edhe fakti që si gratë, edhe burrat të mos ushtrojnë veprimtari ekonomike. Masa e përfitimit për këta punonjës është e barabartë me 70 për qind të bazës së vlerësuar, por jo më shumë se pensioni maksimal. Në rastet kur për llogaritjen e bazës së vlerësuar mungojnë dokumentet përkatëse, masa e përfitimit maksimal përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave. Personat, të cilët përfitojnë të ardhurat nga skema e sigurimeve shoqërore, përjashtohen nga përfitimet sipas këtij ligji, me përjashtim të pensionit të pjesshëm të invalidit. Ligji ka 14 nene dhe ka hyrë në fuqi më 11.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 7 të vitit 2004, në faqen 212.

Ligji nr. 9180, datë 5.2.2004 “Për statistikat zyrtare”. Objekti i këtij ligji është rregullimi i mënyrës së marrjes, organizimit, nxjerrjes dhe shpërndarjes së statistikave zyrtare në Republikën e Shqipërisë. Në nenin 2

të ligjit jepen përkufizimet dhe shpjegimet e shkurtuara të termave teknikë si dhe kuptimi i tyre. Më tej jepen parimet e statistikave dhe ndikojnë për të ruajtur besimin e publikut në to. Organizimi dhe zbatimi i programit udhëhiqet nga parimet e paanshmërisë, besueshmërisë, pavarësia profesionale, përkatësia, kosto-efektiviteti, konfidencialiteti statistikor dhe transparencja. Sipas ligjit, statistikave zyrtare sigurojnë të dhëna sasiore dhe përfaqësues për publikun e gjerë, Kuvendin, Këshillin e Ministrave, institucione të tjera publike, organizata ekonomike, të biznesit dhe ato shoqërore, për institucionet kërkimore dhe akademike, median, si në shkallë kombëtare dhe ndërkombëtare. Ligji, gjithashtu, përcakton se çfarë mbulon programi i statistikave zyrtare, tregon se çfarë përgjegjësie ka Instituti i Statistikave (INSTAT), detyrat dhe të drejtat e INSTAT-it, si dhe statusin e financimit e tij. INSTAT-i është person juridik publik dhe financohet nga Buxheti i Shtetit, nga ushtrimi i veprimtarisë, nëpërmjet pagesës për botime e shërbime, nëpërmjet projekteve, si dhe nga çdo e ardhur tjetër e ligjshme që mund të shërbejë si burim për rritjen e të ardhurave. Organet drejtuese të INSTAT-it janë Këshilli i Statistikave dhe Drejtori i Përgjithshëm, i cili emërohet dhe shkarkohet nga Kryeministri, me propozimin e Këshillit të Statistikave, i cili përbëhet nga 11 anëtarë që emërohen nga Këshilli i Ministrave. Ligji ka përcaktuar në mënyrë taksative rolin dhe detyrat e Këshillit të Statistikave, detyrat e Drejtorit të Përgjithshëm, detyrat dhe misionin e agjencive të tjera, si dhe të drejtat e detyrimit e njëjësive statistikore. Lidhja e statistikave zyrtare me të dhënat administrative, si dhe shpërndarja e statistikave trajtohen me nene të veçanta, ashtu si dhe kundërvajtjet administrative dhe gjobot.

Ligji ka 21 nene dhe ka hyrë në fuqi në 18.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 12 të vitit 2004 në faqen 489. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji, është shfuqizuar ligji nr.7687, datë 16.3.1993 “Për statistikën në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 9181, datë 5.2.2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime në

ligjin nr. 7943, datë 1.6.1995 “Për pensionet suplementare dhe institutet private të pensioneve”, ndryshuar me ligjin nr. 8393, datë 20.9.1998”. Kuptimi i termave që përdoren në kuptim të ligjit në fuqi, janë dhënë në nenin 1. Në këtë nen janë shtuar edhe termat “Institut pensionesh i profesioneve të vështira” dhe “Degë e vështirë e ekonomisë”. Në termin “Institut pensionesh i profesioneve të vështira” kuptohet një institucion financiar që siguron pensione suplementare dhe përfitime të tjera për punonjësit e një dege të caktuar të ekonomisë, në këmbim të kontributeve të paguara sipas këtij ligji. Kurse në termin “Degë e vështirë e ekonomisë” kuptohet ajo degë ku kryhen punë, të cilat, për vështirësinë që paraqesin, janë kategorizuar si punë të kategorisë së parë dhe të dytë, për efekt përfitim pensioni për sigurimet shoqërore. Me ndryshimet që bëhen, pensionit të siguruar nuk i lejohet të transferojë kontributet në një institut tjetër pensionesh, kur ka plotësuar kushtet për pension suplementar dhe është siguruar në një institut pensionesh të profesioneve të vështira dhe nuk ka ndëruar punëdhënësin. Ndryshimet në nenet 29, 36, 37 dhe 38 përcaktojnë dhe vendosin detyrime për punëdhënësit. Kështu, ndërmjet të tjerash çdo institut pensionesh i profesioneve të vështira është i detyruar të krijojë fond rezervë për mbulimin e humbjeve dhe për garantimin e pagesës së përfitimeve, i cili të mbulojë paketën tre muaj shpenzime për përfitime. Gjithashtu, këto institute janë të detyruara të njoftojnë me shkrim, të paktën një herë në vit, pjesëmarrësit në institut, për nivelin e të gjitha të ardhurave të regjistruara për përfitimet e tyre. Ky njoftim duhet të përfshijë bilancin financiar dhe të dhëna për administrimin e institutit të pensioneve të profesionave të vështira, personelin e bordit drejtues dhe të këshillit mbikëqyrës, numurin e punonjësve në institut, si dhe ndryshimet në rregulloren e pensioneve, transferimin e fondeve etj.

Ligji ka 11 nene dhe ka hyrë në fuqi më 28.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 12 të vitit 2004, në faqen 497.

Ligj nr.9182, datë 5.2.2004 “Për Akademinë e Shkencave të Shqipërisë”. Me ligjin e lartpërmendur vendosen rregulla për organizimin, funksionimin dhe përgjegjësitë e institucionit të Akademisë së Shkencave dhe organeve drejtuese të saj. Akademia, si dhe institutet dhe qendrat kërkimore-shkencore, që bëjnë pjesë në sistemin e saj, janë persona juridikë. Ajo ka pavarësi shkencore dhe vepron sipas ligjeve të Republikës së Shqipërisë dhe Statutit të vet. Ligji përcakton në mënyrë analitike funksionet e Akademisë, ku ndërmytet tyre vlen të përmendet sidomos fakti që ajo kryen kërkime dhe studime me karakter teorik dhe praktik në fusha të ndryshme të shkencave albanologjike, shoqërore, natyrore e teknike dhe ndihmon për zbatimin e këtyre studimeve. Anëtarë të Akademisë (akademikë) zgjidhen shkencëtarë nga më të shquarit me titull “Profesor” ose “Drejtues kërkimesh”, me shtetësi shqiptare, të cilët nëpërmjet punimeve origjinale ose projekteve me nivel të lartë shkencor kanë zgjidhur probleme me rëndësi të veçantë në shkencë, ekonomi ose kulturë. Anëtarët e Akademisë mbajnë për tërë jetën titullin “Akademik”, me përjashtim të rastit kur mbajtësi heq dorë vullnetarisht prej titullit. Organe drejtuese të Akademisë janë: Asambleja, Këshilli Ekzekutiv dhe Kryesia e Akademisë. Asambleja është organi më i lartë drejtues i Akademisë dhe përbëhet nga anëtarët e Akademisë, drejtorët e institucioneve kërkimore shkencore, sekretarët shkencorë dhe punonjës shkencorë me titullin “Profesor” ose “Drejtues kërkimesh”. Këshilli Ekzekutiv përbëhet nga 9 anëtarë dhe konkretisht nga kryetari, dy zëvendëskryetarët, sekretari shkencor dhe nga pesë anëtarë nga radhët e drejtorëve të institucioneve të sistemit të Akademisë, të zgjedhur me votim të fshehtë nga Asambleja. Kryetari i Akademisë duhet të jetë akademik. Zgjedhja e tij bëhet drejtpërdrejt, pa propozim paraprak dhe me votim të fshehtë nga anëtarët e Akademisë dhe nga drejtorët e institucioneve të saj. Kryetari i zgjedhur i Akademisë emërohet nga Presidenti i Republikës. Me tej ligji trajton funksionet dhe organizimin e seksioneve dhe institucioneve të Akademisë së Shkencave dhe probleme administrative dhe financiare. Ligji

ka 26 nene dhe ka hyrë në fuqi më 28.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.12 të vitit 2004, në faqen 500.

Ligj nr.9183, datë 5.2.2004 “Për disiplinën ushtarake në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”. Ligji për disiplinën në Forcat e Armatosura mbështetet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në parimet e përgjithshme të së drejtës ushtarake ndërkombëtare, në marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë dhe në ligjet e tjera. Objekti i këtij ligji janë: disiplina ushtarake në Forcat e Armatosura, shkeljet e saj, që nuk përbëjnë vepër penale ushtarake, të parashikuara në Kodin Penal, si dhe përcaktimi i masave disiplinore që merren ndaj subjekteve që i kryejnë ato, procedurat e dhënies së masave, autoritetet përgjegjëse për dhënien e tyre dhe e drejta për t’u anuluar ndaj masës disiplinore. Në kreun ku trajtohet përgjegjësia disiplinore, jepen në mënyrë të detajuar se cilët janë personat subjekt të këtij ligji, cili është juridiksioni territorial, autoritetet përgjegjëse, cili është dhe si formohet komisioni disiplinor, përshtatshmëria e masës disiplinore, rehabilitimi, parashkrimi i shkeljes disiplinore, parashkrimi i ekzekutimit të masës disiplinore dhe veprimet lehtësuese dhe faljet. Në kreun e masave disiplinore janë përcaktuar llojet e masave disiplinore, klasifikimi i shkeljeve disiplinore, si dhe përcaktimi i gradave dhe masat që kanë të drejtë të japin oficerët sipas gradës, duke filluar nga oficerët madhorë, nga ushtarakët me gradë kolonel, si dhe ekuivalentët në Forcat Detare, ushtarakët me gradë nënkolonel ose major, si dhe ekuivalentët në Forcat Detare dhe nga ushtarakët me gradë kapiten ose toger, si dhe ekuivalentët në Forcat Detare. Ligji ka përcaktuar se cilat janë shkeljet disiplinore, të tilla si: përkrahja e paligjshme, bashkëpunimi në shkelje, keqpërdorimi i uniformës, largimi pa leje, lëvizja e gabuar nga pakujdesia e teknikës, kur nuk formon vepër penale, deklarimet zyrtare të pavërteta, përdorimi i lëndëve narkotike gjatë detyrës, prishja e qetësisë, dëshmia e rreme gjatë procesit disiplinor etj. Në vijim ligji trajton procedurat për dhënien

e masave disiplinore, ankimet, rishikimin e procesit dhe ekzekutimin e masave disiplinore.

Ligji ka 53 nene dhe ka hyrë në fuqi më 18.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.12, në faqen 505.

Ligji nr.9184, datë 12.2.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Dukatit të Madh të Luksemburgut, për projektin e zhvillimit të bashkëpunimit “ALB/2002 ujësjellës-kanalizime, në rajonin e Dibrës”. Marrëveshja e lartpërmendur përcakton kushtet dhe procedurat për asistencën e Dukatit të Madh të Luksemburgut, si dhe bashkëpunimin për zbatimin e projektit të zhvillimit ALB/2002: ujësjellës-kanalizime në rajonin e Dibrës nëpërmjet formës së grantit. Gjithashtu, projekti ka për qëllim të ofrojë asistencën në procesin e decentralizimit të sektorit të ujësjellës-kanalizimeve në zonat e projektit. Qeveria e Dukatit të Madh të Luksemburgut angazhohet të vërë në dispozicion kontributin financiar (grant) jo më shumë se 4 365 000 Euro, për të garantuar zbatimin e këtij projekti, duke njohur në këtë rast si organ kompetent për të përfaqësuar Qeverinë Shqiptare, Ministrinë e Rregullimit të Territorit dhe të Turizmit. Objektivat konkretë të projektit janë pajisja e komunave Maqellarë dhe Shupenzë me një sistem të ri ujësjellësi, së bashku me një strukturë të re menaxhimi të ujësjellësit dhe ndërtimi për komunën e Maqellarës i një sistemi të ri kanalizimesh. Gjithashtu, të ofrojë asistencë teknike për komunën e Luznit për përcaktimin e përparësive, lidhur me identifikimin e projekteve në sektorin e furnizimit me ujë të pijshëm dhe të kanalizimeve. Marrëveshja parashikon dhe një seri masash që duhet të marrë Qeveria e Republikës së Shqipërisë, e cila duhet të bëjë të gjitha përpjekjet e arsyeshme për të lehtësuar zbatimin me sukses të projektit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 31 mars 2004, në faqen 521. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr.9185, datë 12.2.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Shteteve të Bashkuara të Amerikës, për transportin ajror” Për lidhjen e Marrëveshjes së lartpërmendur palët janë nisur nga dëshira për të lehtësuar zgjerimin e mundësive të transportit ajror ndërkombëtar, për t’u mundësuar shoqërive ajrore që t’u ofrojnë udhëtarëve dhe transportit të mallrave mundësira të ndryshme, shërbime me çmime më të lartë të garancisë dhe sigurisë në transportin ajror ndërkombëtar. Sipas Marrëveshjes, çdo palë i jep palës tjetër të drejtën për të fluturuar nëpërmje territorit të saj pa kryer ulje, të drejtën të kryejë ulje në territorin e saj për qëllime jotrafiku, si dhe të drejta të tjera të specifikuar në këtë Marrëveshje. Marrëveshja ka parashikuar se si veprohet për caktimin e shoqërive ajrore për kryerjen e transportit ajror ndërkombëtar në përputhje me Marrëveshjen, si veprohet për revokimin e autorizimit etj. Me rëndësi janë edhe detyrimet e palëve lidhur me mbrojtjen e sigurisë së aviacionit civil nga aktet e ndërhyrjet e paligjshme. Palët kanë detyrime të ndërsjella për mundësitë tregtare dhe për realizimin e saj. Shoqëritë ajrore të çdo pale do të kenë të drejtën e vendosjes së zyrave në territorin e palës tjetër për kryerjen dhe shitjen e transportit ajror. Për një konkurrencë të drejtë, në Marrëveshje është parashikuar që çdo palë duhet të japë mundësi të barabarta dhe të drejta për shoqëritë ajrore të përcaktuara të të dyja palëve, për të konkuruar në transportin ajror ndërkombëtar. Në Marrëveshje parashikohen edhe aspekte të çmimeve, të procedurave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve etj. Marrëveshja ka edhe 3 anekse. Në aneksin 1 flitet për transportin ajror të rregullt, në aneksin 2 për transportin ajror çartër dhe në aneksin 3 për parimet e mosdiskriminimit dhe konkurrencës në sistemin kompjuterik të rezervimit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 31.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.13 të vitit 2004, në faqen 524. Ligjit i bashkëlidhen Marrëveshja dhe 3 anekset.

Ligj nr.9186, datë 12.2.2004 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë për projektin “Furnizimi me ujë dhe shkarkimi i ujërave të zeza në Shqipërinë e Mesme – komponenti i Lushnjës” Nisur nga marrëdhëniet ekzistuese miqësore ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës Federale të Gjermanisë, kjo e fundit u jep mundësi Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe marrësve të tjerë që do të zgjidhen bashkërisht nga të dyja qeveritë, të marrin nga Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt mbi Majn, një hua me vlerë prej gjithsej deri në 4 601 626 euro për projektin “Furnizimi me ujë dhe shkarkimi i ujërave të zeza në Shqipërinë e Mesme, komponenti Lushnjë.”. Përdorimi i shumës së përmendur më lart, kushtet me të cilat vihet në dispozicion ajo, si dhe procedura e dhënies së pronësisë përcaktohen në kontratën që do të përfundohej ndërmjet Kreditanstalt für Wiederaufbau dhe huamarrësve, e cila u nënshtrohet dispozitave ligjore që janë në fuqi në Republikën Federale të Gjermanisë. Qeveria e Republikës së Shqipërisë, në rastet kur ajo vetë nuk është huamarrëse, do të garantojë ndaj Kreditanstalt für Wiederaufbau të gjitha pagesat me euro për plotësimin e detyrimeve të huamarrësve në bazë të kontratës që do të përfundohej. Gjithashtu, Qeveria e Republikës së Shqipërisë i lejon pasagjerët dhe furnizuesit të zgjedhin lirisht ndërmarrjet transportuese për transportimin e personave dhe mallrave në rrugë detare, tokësore dhe ajrore që rezultojnë nga dhënia e huasë. Marrëveshja është bërë në Tiranë më 20 tetor 2003 dhe hyn në fuqi në ditën kur Qeveria e Republikës së Shqipërisë i njofton Qeverisë së Republikës Federale të Gjermanisë se janë përmbushur kushtet brendashtetërore për hyrjen në fuqi. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 31.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.13 të vitit 2004 në faqen 536. Ligji i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr.9187, datë 12.2.2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.7904, datë 21.3.1995 “Kodi Procedurës Penale i Republikës

së Shqipërisë”, i ndryshuar”Shtesat dhe ndryshimet që bëhen në Kodin e Procedurës Penale, trajtojnë probleme që i përkasin përgjimeve të bisedimeve, ankimit kundër vendimit që pranon përgjimin, veprimeve simuluese dhe infiltrimit të punonjësit të policisë. Nryshimet dhe shtesat në ligj bëhen kryesisht lidhur me kufijtë e lejimit të përgjimit. Kështu lejimi i përgjimit të komunikimeve të një personi ose të një numri telefoni me telefon, faks, kompjuter ose me mjete të tjera të çdo lloji, përgjimi i fshehtë me mjete teknike i bisedave në vende private, përgjimi me audio dhe video në vende private dhe regjistrimi i numrave të telefonit, hyrës dhe dalës lejohen vetëm kur personi procedohet për një kategori krimesh, që në nenin 222 në mënyrë taksative. Të tilla janë krimet e kryera me dashje, për të cilat parashikohet dënimi me burgim jo më pak, në maksimum, se shtatë vjet e për kundërvajtje penale të fyerjes e të kanosjes, të kryera me mjete të telekomunikimit. Përveç këtyre, përgjimi mund të urdhërohet kundër të dyshuarit për kryerjen e një vepre penale, personit që dyshohet se merr ose transmeton komunikime nga i dyshuari, personit që merr pjesë në transaksione me të dyshuarin dhe personit, vëzhgimi i të cilit mund të çojë në zbulimin e vendndodhjes ose të identitetit të të dyshuarit. Me nenin 222, në pikën 1 shtohet një paragraf, sipas të cilit përgjimi në vende publike, regjistrimi i numrave të telefonit hyrës dhe dalës, si dhe përdorimi i pajisjeve gjurmuese të vendndodhjes autorizohen nga prokurori. Pas nenit 222 shtohet neni 222/a, ku parashikohet se kundër vendimit që pranon përgjimin, i interesuari, që ka ardhur në dijeni për përgjimin, mund të ankohet brenda 10 ditëve. Ankimi shqyrtohet nga gjykata e apelit ose nga Prokurori i Përgjithshëm, në rast se autorizimi është dhënë nga prokurori. Shtesa ka edhe në nenet 223 e 224, që kanë të bëjnë gjithmonë me përgjimet. Pas nenit 294 janë shtuar nenet 294/a (Për veprimet simuluese) dhe 294/b (Për infiltrimin e punonjësit të policisë gjyqësore). Ligji ka 8 nene dhe ka hyrë në fuqi më 31.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.13 të vitit 2004, në faqen 538.

Ligji nr. 9188, datë 12.2.2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.7895 datë 27.1.1995 “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar”. Shtesat dhe ndryshimet në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë janë bërë për t’iu përgjigjur gjendjes aktuale të disa lloj krimesh që janë shumë shqetësuese. Kështu neni 110/a, që bën pjesë në Seksionin VII “Vepra penale kundër lirisë së personit” ndryshon krejtësisht. Ky nen flet për trafikimin e personave dhe ndryshimi jep në mënyrë shumë të detajuar llojet e trafikimit, format si kryhet, qëllimet etj. Dhe, përveç që ka një shtesë në masat e dënimit, në të gjitha rastet kur personi shpallet fajtor, krahas dënimit me burgim i jepet dhe një gjobë që varion sipas rasteve nga 4 milion deri në dhjetë milion lekë. Ndryshim ka edhe në Seksionin VIII “Vepra penale kundër moralit dhe dinjitetit”. Në këtë seksion neni 114/b “Trafikimi i femrave për prostitucion” ndryshon krejtësisht dhe me këto ndryshime jepen në mënyrë të plotë e të saktë rastet dhe format e trafikimit dhe masat e dënimit jo vetëm që janë ashpërsuar, por krahas dënimeve me burgim janë parashikuar edhe gjoba që variojnë nga 6 milion deri në 10 milion lekë. Në Seksionin IX “Vepra penale kundër fëmijëve, martesës dhe familjes”, neni 123/b “Trafikimi i të miturve”, gjithashtu, ka ndryshuar krejtësisht, duke parashikuar format e trafikimit e të shfrytëzimit edhe në këtë nen. Krahas ashpërsimit të dënimeve janë parashikuar edhe gjoba që shkojnë deri në 10 milionë lekë. Ndryshime të rëndësishme janë bërë sidomos në Seksionin VIII të Kreut III ku trajtohet falsifikimi i dokumenteve. Ndryshime të rëndësishme kanë pësuar nenet 186 (Falsifikimi i dokumenteve), 189 (Falsifikimi i letërnjoftimeve, i pasaportave ose i vizave), 190 (Falsifikimi i vulave, i stampave ose i formularëve) dhe neni 191 (Falsifikimi i akteve të gjendjes civile). Tërësisht ka ndryshuar edhe neni 298 “Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit”. Në këtë nen bie në sy sidomos ashpërsimi i dënimit. Ligji ka 10 nene dhe ka hyrë në fuqi më 31.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.13 të vitit 2004, në faqen 541.

Ligji nr.9189, datë 12.2.2004 “Për një ndryshim dhe shtesë në ligjin nr.8378, datë 22.7.1998 “Kodi Rrugor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar me ligjin nr. 8738, datë 12.2.2001” Në nenin 121 të Kodit Rrugor në fuqi trajtohet problemi i autoshkollave. Në pikën 5 të këtij neni thuhet: “Licenca i lëshohet atij që ka mbushur moshën 30 vjeç, ka sjellje të mirë dhe është në zotërim të kapaciteteve të duhura financiare, ka diplomë inxhinieri mekanik para vitit 1974, inxhinier transporti ose oficer transporti të diplomuar në Akademinë e Forcave Tokësore, me aftësi si mësues i teorisë ose instruktor i drejtimit të mjetit. Për personat juridik kushtet e kërkuara nga kjo pikë, me përjashtim të kushtit për kapacitetin financiar që duhet të zotërohet nga personi juridik, i kërkohen përfaqësuesit ligjor ose, për rastin e shoqërisë apo enteve, personit të deleguar të tyre”. Në ligjin e lartpërmendur, në këtë pikë hiqen fjalët “...para vitit1974...”. Në nenin 187, në fund të pikës 1 të Kodi Rrugor shtohet një paragraf. Në pikën 1 të nenit 187 të këtij Kodi thuhet: “Përdoruesi i rrugës, në rast aksidenti, që në një farë mënyre lidhet me sjelljen e tij, është i detyruar të ndalojë dhe t’u japë ndihmën e nevojshme njerëzve të dëmtuar, duke përdorur kutinë e ndihmës së shpejtë. Në programin e autoshkollës për marrjen e lejdrejtimit përfshihet edhe një kurs i ndihmës së shpejtë në rast aksidenti. Programi i këtij kursi përcaktohet me udhëzim të Ministrisë të Punëve Publike dhe Transportit, në bashkëpunim me Ministrinë e Shëndetësisë dhe Kryqin e Kuq Shqiptar.” Pas këtij paragrafi të pikës 1 të nenit 187, shtohet një paragraf me këtë përmbajtje: “Kursi i ndihmës së shpejtë mjekësore në rast aksidenti kryhet nga Kryqi i Kuq Shqiptar në bashkëpunim me autoshkollën, sipas tarifave të miratuara nga Ministria e Transportit dhe e Telekomunikacionit, si dhe Ministria e Shëndetësisë.” Ligji ka 3 nene dhe ka hyrë në fuqi më 31.3.2004. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.13 të vitit 2001, në faqen 544.

