

PËRMBAJTJA E REVISTËS:

Numri XXXII, viti 2006

Faqe

E Drejta Kushtetuese dhe Reforma Ligjore:

Hetimi parlamentar dhe juridiksioni i institucioneve të pavaruara Niazi JAHO	4
Roli dhe pozita e prokurorisë në shtetin e të drejtës Denar BIBA	10
Ankimi administrativ dhe respektimi i kërkesave procedurale që rrjedhin nga KEDNJ Rezana BALLA	32
Përgjegjësia e shtetit gjerman në shërbimin e drejtësisë Carole BONTEMPS	63

Studime legjislativ

Vlerësimi legjislativ ose një ngjitje e pandalshme drejt pushtetit të katërt Charles-Albert MORAND	83
Zhvillimi i Kërkimit Shkencor në Kuvendin e Shqipërisë Zana BUFI	119
Zbatimi i posaçëm i vlerësimit të ndikimit në procesin e Integritimit Europian	129

Legjislacioni i miratuar

Informacion mbi legjislacionin e miratuar në Kuvend Filip LAKO	147
---	-----

TABLE OF CONTENTS:

32th issue, year 2006

Page

Constitutional Law and Legal Reform:

Parliamentary investigation and the jurisdiction of the independent institutions Niazi JAHO	4
Role and position of the prosecutor in the rule of law Denar BIBA	10
Administrative complaint and the respect toward procedural requirement according to the ECHR Rezana BALLA	32
Responsibility of the German state in the justice service Carole BONTEMPS	63

Legislative studies:

Legislative assessment or an impartible elevation toward the fourth power Charles-Albert MORAND	83
Development of the research studies in the Assembly of Albania Zana BUFI	119
Special application of Impact Assessment to the process of European Integration	129

Legislation passed by the Assembly:

Information on the legislation passed by the Assembly Filip LAKO	147
---	-----

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.

Hetimi parlamentar dhe juridiksioni i institucioneve të pavaruara

*Niazi Jaho
Jurist*

Në datën 18 shtator 2006, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ngritjen e komisionit hetimor parlamentar për verifikimin e pasurive, të lidhjeve nepotike dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve të lartë të institucioneve kushtetuese dhe publike.

Ngritja e këtij komisioni bazohet në nenin 77 pika 2 të Kushtetutës, si dhe në ligjin nr. 8891, datë 2.05.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”.

Në nenin 77, pika 2 të Kushtetutës thuhet: “Kuvendi ka të drejtë dhe, me kërkesën e një të katërtës së të gjithë anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë komision hetimi për të shqyrtuar një çështje të veçantë.”

Në një sistem parlamentar, siç dihet, e drejta e kontrollit hetimor i është njohur sidomos pakicës, e cila, duke i patur më të kufizuara mjetet, mund ta shndërrojë atë në një instrument të efektshëm kushtetues. Por, pavarësisht nga kjo, si Kushtetuta edhe ligji nuk e privojnë shumicën parlamentare nga e drejta që të ndërmarrin nisma për ngritjen e komisioneve hetimore parlamentare. Vlen të përmendet se kur kërkesa për ngritjen e komisionit hetimor paraqitet nga një e katërta e të gjithë deputetëve, Kuvendi është i detyruar ta ngrejë atë. Kjo do të thotë se Kushtetuta në këtë rast ia ka hequr Kuvendit të drejtën për të vlerësuar vendimmarrjen lidhur me ngritjen e komisionit.

I vetmi kufizim i saj, siç theksohet në vendimin nr. 18, datë 14.5.2006 të Gjykatës Kushtetuese, që ka interpretuar nenin 77 pika 2 të Kushtetutës, është i lidhur me detyrimin që objekti i hetimit të jetë në përputhje me respektimin e parimeve të sanksionuara në Kushtetutë. “Ekzistenca e një kufizimi të tillë - theksohet në vendimin e mësipërm të Gjykatës Kushtetuese, edhe pse nuk përmendet në nenin 77 të Kushtetutës, është e kuptueshme dhe buron nga dispozita të tjera të saj.”

Sipas vendimit të Kuvendit verifikimi i pasurive, i lidhjeve nepotike dhe i konfliktit të interesave të zyrtarëve të lartë të institucioneve kushtetuese dhe publike, që janë: Presidenti i Republikës, Kryetari dhe Zëvendëskryetari i Kuvendit, Kryeministri, Zëvendëskryeministri, ministra dhe zëvendësministra, kryetari dhe zëvendëskryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, kryetarët e partive politike parlamentare, anëtarët e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, anëtarët e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë, drejtuesit e institucioneve të pavaruara kushtetuese dhe qendrore publike, si dhe persona të lidhur me ta, do të përfshijë periudhën 1992-2006, domethënë 14 vjet.

Formalisht objekti i hetimit, siç thuhet në vendimin e Kuvendit, është verifikimi i deklaramit të pasurisë, si dhe konflikti i interesave që përcaktohet në këtë vendim. Mirëpo ky objekt nuk mund të vlerësohet i shkëputur nga tri elemente kryesore: *Së pari*, cili është qëllimi i këtij hetimi? *Së dyti*, a është kjo nismë në përputhje me veprimtarinë kushtetuese të Kuvendit? *Së treti*, a është në juridiksionin e Kuvendit?

Në këtë vështrim, objekti, ka gjithashtu, lidhje të ngushtë me nocionin kushtetues “çështje të veçantë”. Kur thuhet, për shqyrtimin e një “çështje të veçantë”, do të thotë se ajo nuk duhet të jetë e zakonshme, por e rëndësishme e veçantë.

Receta, se çfarë përfshihet ose duhet të përfshihet në nocionin “çështje të veçantë” nuk ka dhe është e vështirë të ketë, sepse kërkesat dhe zhvillimet janë komplekse dhe të ndërvarura, sepse shpesh janë ngjarjet dhe dukuritë,

është praktika që dikton nismat për ngritjen e komisioneve hetimore parlamentare. Megjithatë, po t'i referohemi kushtetutave dhe praktikave të disa vendeve demokratike, rezulton se çështje të veçanta janë konsideruar ato që paraqesin interes të veçantë publik të njohjes ose verifikimit të një ngjarjeje, të një dukurie që mund t'i shërbejë përmirësimit të mëtejshëm të legjislacionit, të funksionimit më të mirë të institucioneve, të parandalimit të dukurive negative, të evidentimit të përgjegjësive institucionale etj.

Cila është çështja e veçantë që do të shqyrtojë komisioni hetimor që është ngritur?

Mendoj se verifikimi i pasurive, siç përmendet në vendimin e Kuvendit, nuk përbën çështje të veçantë. Në këtë vështrim paraqesim argumentet e mëposhtme:

1. Me ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 “Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve”, si organ përgjegjës për kontrollin e deklarimit të pasurive është caktuar Inspektori i Përgjithshëm. Ai zgjidhet nga Kuvendi (neni 11). Kompetencat e Inspektorit të Përgjithshëm janë: a) Drejton Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive, legjitimitetin e burimit të pasurive të deklaruara nga subjektet e parashikuara në ligj. b) Njofton rast pas rasti Presidentin, Kuvendin, Këshillin e Lartë të Drejtësisë, Këshillin e Ministrave, Kryeministrin, ministrat dhe drejtuesit e institucioneve qendrore për parregullsitë e vërtetuara në deklarimin e pasurisë nga punonjësit në juridiksionin e tyre (neni 15).

Veç kësaj, Inspektori i Përgjithshëm është i detyruar të raportojë në Kuvend, jo më vonë se 31 maji i çdo viti, për veprimtarinë e kryer në vitin pararendës, si dhe sa herë që thirret në Kuvend. Por edhe vetë Inspektori i Përgjithshëm mund t'i kërkojë Kuvendit ta dërgojë atë për çështje që ai çmon të rëndësishme (neni 39).

Bëhet pyetja: Për personat që përmenden në pikën II të vendimit të Kuvendit, çfarë të dhënash për parregullsi, fshehje apo pasaktësi në dokumentet (formularët) përkatëse i ka paraqitur Kuvendit Inspektori i Përgjithshëm dhe të ç'natyre janë ato?

Në qoftë se të tilla nuk ka, mbi ç'baza ngrihet komisioni hetimor, për të ballafaquar formularët apo dosjet e dërguara nga Inspektori i Përgjithshëm me thëniet e personave, ndaj të cilëve do të ushtrohet verifikimi?!

Në qoftë se themi, deputetë të veçantë ose Kuvendi disponojnë të dhëna të tilla nga burime të ndryshme për personat që do t'u verifikohet pasuria, lidhjet nepotike dhe konflikti i interesave, normalisht dhe ligjërisht ato duhet t'i dërgoheshin për verifikim Inspektorit të Përgjithshëm, që është organi kompetent për verifikimin rigoroz dhe deri në fund të çështjeve të tilla (duke përfshirë këtu edhe zbatimin e ligjit nr. 9367, datë 7.4.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike". Në qoftë se gjatë këtyre verifikimeve do të rezultonin të dhëna komprometuese dhe të kundërligjshme, në mbështetje të nenit 114 të Rregullores së Kuvendit, ndaj ndonjë anëtarit të organeve kushtetuese mund të ndërmerrej edhe nisma për shkarkimin e tij nëpërmjet ngritjes së një komisioni parlamentar, por kjo do të ishte individuale dhe jo shqyrtim kolektiv.

E shikojmë të nevojshme të theksojmë, gjithashtu, se qoftë edhe vetëm fakti se këtij verifikimi i nënshtrohen një numër i konsiderueshëm personash të padiferencuar në fakte apo të dhëna dhe, duke u mbështetur kryesisht në dokumente zyrtare të verifikuara nga organi kompetent (Inspektori i Përgjithshëm), tregon jo vetëm se mungon shqyrtimi i çështjes së veçantë, por kemi edhe një deformim të rolit të rëndësishëm që duhet të luajnë komisionet hetimore parlamentare.

Në qoftë se Kuvendi ka pasur të dhëna për dobësi ose të meta në veprimtarinë e Institucionit të Inspektorit të Përgjithshëm, mund të ngrinte komision hetimor për ta shqyrtuar këtë çështje me synimin e përgjithësisht të veprimtarisë të këtij institucioni për nxjerrjen e përfundimeve përkatëse dhe marrjen e masave për përmirësimin e gjendjes.

2. Është e vërtetë se ngritja e komisioneve hetimore parlamentare është e frytshme në ushtrimin e kontrollit parlamentar, por ashtu siç përmendet në vendimin e Gjykatës Kushtetuese, nr.18, datë 14.5.2003, komisionet

parlamentare duhet të jenë “të lidhura në mënyrë funksionale me pushtetin e ligjvënësit”, se “kontrolli parlamentar duhet zhvilluar në mënyrë të atillë që të mos ndërhyjë pa kufizime në veprimtarinë e pushteteve të tjera”, se “një hetim i inicuar që nuk lidhet me qëllimet dhe që nuk i përket veprimtarisë së legjislativit nuk konsiderohet në përputhje me parimet kushtetuese”, se “ky instrument i rëndësishëm nuk mund të përdoret në mënyrë abuzive dhe tej hapësirës kontrolluese që Kushtetuta i njeht Kuvendit”, se “objekt hetimi janë vetëm çështjet që përfshihen në veprimtarinë kontrolluese të parlamentit, të cilat nuk sjellin konfondime dhe transferim kompetencash të parashikuara në Kushtetutë”.

Siç duket, Kuvendi, kur miratoi ngritjen e këtij komisioni hetimor, nuk ka pasur parasysh vendimin mjaft të rëndësishëm interpretues nr.18, datë 14.05.2003 të Gjykatës Kushtetuese.

Citimet e mësipërme të këtij vendimi e bëjnë të qartë faktin se ky Komision nuk duhej të ngrihej, sepse nuk kemi të bëjmë me shqyrtimin e një çështjeje të veçantë dhe nuk i përket veprimtarisë së legjislativit. Si rrjedhim, ngritja e tij bie ndesh me frymën e nenit 77 pika 2 të Kushtetutës, si dhe me vendimin e Gjykatës Kushtetuese.

E shikojmë të nevojshme që shkurtimisht të përmendim edhe një çështje tjetër që mendojmë se është e rëndësishme. Personat, që do t'i nënshtrohen verifikimit të pasurive, janë edhe anëtarë të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese dhe gjyqtarë të Gjykatës së Lartë. Është e vërtetë se verifikimi do të jetë vetjak, por fakti se ata janë në përbërjen e një organi të pavarur të pushtetit gjyqësor, është diçka që nuk mund të anashkalohet. E themi këtë sepse qoftë edhe tërthorazi, në këtë rast mund të cenohet pavarësia e tyre. Në këtë vështrim tërheq vëmendjen ajo që thuhet në vendimin e mësipërm të Gjykatës Kushtetuese se “zakonisht vetëm pavarësia e gjyqtarëve mbrohet në mënyrë strikte”, se “një element esencial i ndarjes së pushteteve është pavarësia e gjykatave dhe gjyqtarëve”, se “ekzistenca e parimeve të tilla nuk pranon ndikime diktuese mbi veprimtarinë

e gjykatave që mund të vijnë nga pushtete të tjera”.

Do të ishte i gabuar mendimi se edhe pse komisioni hetimor do të mbështetej në dokumentacionin e dërguar nga Inspektori i Përgjithshëm, gjatë verifikimit të tyre mund të rezultonin edhe të dhëna të tjera që nuk ishin pasqyruar në këto dokumente. Kjo as më shumë dhe as më pak do të thotë “të fillojmë nga puna se diçka mund të dalë”, tamam si ai hetuesi ose prokurori që do të fillonte çështjen penale edhe pse në kallëzimet nuk kishte elemente të ndonjë vepre penale, por që gjatë hetimit ato mund të vërtetoheshin. Mendime të tilla me ngarkesa paragjykimi dhe mungese transparence, kur zbatohen në praktikë, shoqërohen me pasoja të dëmshme.

Në përfundim, e shikojmë të nevojshme të trajtojmë edhe çështjen e mëposhtme:

Periodha e këtij verifikimi, sipas pikës 1 të vendimit të Kuvendit, do të përfshijë vitet 1992-2006, d.m.th. 14 vjet. Edhe kjo mendoj se mund të ishte një temë e diskutueshme. Për periudhën 1992-1995 nuk dimë të jetë miratuar ndonjë ligj që persona të veçantë të detyroheshin për të deklaruar pasurinë e tyre. Në muajin mars të vitit 1995 u miratua ligji “Për deklarimin e pasurisë të zgjedhurve dhe të disa drejtuesve dhe punonjësve të shërbimit publik”. Ky ligj u shfuqizua me ligjin nr. 9049, datë 10.04.2003. Ligji për parandalimin e konfliktit të interesave u miratua për herë të parë në vitin 2005 dhe pësoi disa ndryshime në vitin 2006.

Lidhur me këtë, përsëri mund të bëhej pyetja: *Cilat janë ato të dhëna që e bëjnë të nevojshme verifikimin e një periudhe kaq të gjatë?*

Duhet përgjithësimi se si është vepruar në këtë fushë për 14 vjet ose për të vërejtur pasaktësinë në deklaratimet e mundshme (hamendësuara) të këtij ose atij personi (funktionar shteti të zgjedhur ose zyrtar i lartë) që përmban vendimi i Kuvendit. Ndoshta edhe kjo çështje, për efekte transparence, duhet të bëhet e qartë.

Roli dhe pozita e prokurorisë në shtetin e të drejtës

*Denar Biba, MA**

▪ Hyrje

Tashmë, kur prej më shumë se një dekade e gjysmë bota perëndimore rrëzoi edhe murin e fundit ndarës, marrëdhëniet ndërmjet individëve dhe shteteve po njohin vetëm rritje. Procesi është pasuar, për të mos thënë nxitur, edhe nga përparime pa precedent të teknologjisë dhe infrastrukturës. Demokratizimi, ekonomia e tregut dhe globalizimi i pashmangshëm, janë dukuri që në një mënyrë a në një tjetër po rimodelojnë jetët tona.

Nga ana tjetër, nuk mund të mohohet se këto zhvillimeve të mirëpritura janë bashkëshoqëruar edhe nga rritja e të gjitha llojeve të kriminalitetit, intensifikimi e sofistikimi i formave të tij. Është pikërisht një situatë e tillë që kërkon në mënyrë të detyrueshme një forcim të mëtejshëm të luftës ndaj krimit nga të gjitha instancat shtetërore, që nga organet e policisë e deri te parlamentet.

Në këtë betejë mes të mirës dhe të keqes, roli dhe pozita e institucionit të prokurorisë – si një prej agjencive kryesore të administrimit të drejtësisë penale – është i dorës së parë dhe tepër i dallueshëm.

Ky punim, sikundër thuhet edhe në titull, është një paraqitje e rolit dhe pozitës së prokurorisë në shtetin modern, kryesisht në ato europiane, për të përfunduar me analizën e legjislacionit dhe situatës faktike në vendin tonë.

* Autori është këshilltar ligjor në Gjykatën Kushtetuese dhe lektor i të Drejtës Kushtetuese në Fakultetin e Drejtësisë së Universitetit “Kristal”. Opinionet e shprehura në këtë punim janë vetjake.

▪ Roli i prokurorisë në zinxhirin e administrimit të drejtësisë penale

Nocioni i *prokurorisë* si *institucioni shtetëror i veshur me pushtetin, për të realizuar ndjekjen penale ndaj veprimeve (ose mosveprimeve) që janë përcaktuar nga ligji si veprime kriminale*, është i njohur dhe i praktikuar në të gjitha shtetet moderne të botës, ndonëse nën emërtesa të dallueshme.

Në historinë e institucioneve, shërbimi i prokurorisë i gjen rrënjët e tij si në konceptin e “ministère public” francez, të përpunuar në Kodin e Napolonit në fillimin e shekullit XIX, sipas të cilit janë zyrtarët publikë ata që kanë monopolin mbi ndjekjen penale, brenda një sistemi inkuizitor, ashtu edhe në modelin anglo-sakson të ndjekjes penale, që mund të fillohet nga i dëmtuari/viktima ose nga policia, në një sistem akuzator.¹

Në Rekomandimin REC (2000) 19 të datës 6.10.2000, të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për “Rolin e prokurorit publik në sistemin e drejtësisë” jepet edhe përkufizimi, sipas të cilit “*prokurorët publikë janë autoritete publike, të cilët në emër dhe për llogari të shoqërisë dhe për interesa publike sigurojnë zbatimin e ligjit aty ku shkelja e ligjit parashikon një sanksion penal, duke marrë parasysh si të drejtat e individit, ashtu edhe efektivitetin e nevojshëm të sistemit të drejtësisë penale*”.

Përpjekjet, për të qenë në konformitet me kriteret e mësipërme, e kanë shndërruar sistemin e drejtësisë penale në ditët tona në një sistem tepër të komplikuar dhe të kushtueshëm. Ndërsa numri i krimeve ordinere është në shifra të larta dhe i atyre të sofistikuara në rritje, gjykatat janë të mbingarkuara dhe shpeshherë çështjet nuk gjykohen në kufijtë e afateve procedurale.

Është mëse e nevojshme, madje e domosdoshme, ekzistenca e filtrave që do të mundësojnë rregullimin e fluksit të çështjeve drejt gjykatës, duke

¹ Rekomandimi REC (2000) 19, të datës 6.10.2000, i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës për “Rolin e prokurorit publik në sistemin e drejtësisë”.

lejuar vetëm ato për të cilat ka prova të mjaftueshme fajësie. Dështimi, për të arritur dhe mbajtur standardet e kërkuara që sigurojnë se fajësia është provuar përtej çdo dyshimi të arsyeshëm, do të shkaktonte humbjen e besimit të qytetarëve të shteti i të drejtës, me pasojat mjaft të dëmshme që kjo nënkupton. Pikërisht, pozicioni si “gate-keeper” i sistemit është edhe roli i prokurorisë në administrimin e drejtësisë penale.

Shërbimi i prokurorisë realizon (minimalisht) funksionet që vijojnë:

- i. Ka kompetencë të mbledhë vetë informacion mbi sjelljet e të dyshuarve për një krim, ose të instruktojë policinë për ta bërë këtë.
- ii. Në bazë të këtij informacioni, shërbimi i prokurorisë ka kompetencë të akuzojë një të dyshuar;
- iii. Shërbimi i prokurorisë përfaqëson gjatë gjykimit interesat e publikut/shtetit.

Në mënyrë empirike, edhe *komisionet hetimore* (që janë pjesë e legjislativit) shpesh hetojnë mbi veprime të supozuara kriminale të kryera nga funksionarë të ekzekutivit gjatë zbatimit të detyrave të tyre. Megjithatë, kompetenca e këtyre komisioneve ndryshon nga ato të prokurorisë. Së pari, ato nuk janë pjesë e përhershme e shërbimit që kryen ndjekjen e krimit dhe veprimtaria e tyre bazohet në diskrecionin e parlamentit. Për më tepër fokusi i tyre është i kufizuar².

▪ Pozicioni i prokurorisë në skemën e tri pushteteve dhe (pa)varësia funksionale

Në botën moderne, falë futjes dhe adoptimit të ideve të reja politike për demokracinë, shtetin e së drejtës dhe ndarjen e pushteteve, nocioni i prokurorisë i është nënshtruar ndryshimeve të vazhdueshme, në shumë

² Anne van Aaken, Eli Salzberger, Stefan Voigt “The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion Within the Executive Branch”, *German Working Papers in Law and Economics*, Vol. 2003, Paper 11, 2003.

drejtime.

Aktualisht, prokuroritë në shtetet moderne janë të pozicionuara:

- a) në varësinë e drejtpërdrejtë të ekzekutivit (si p.sh. në SHBA, ku Prokurori i Përgjithshëm është anëtar i Kabinetit të Presidentit), ose si
- b) institucione të pavarura.

Në rastin e parë, teorikisht, por edhe praktikisht, ekziston mundësia që kjo marrëdhënie të çojë në situata ku akuza publike ose të akuzojë njerëz përmes provave të falsifikuara (si në Rusinë e Putinit), ose të refuzojë njoftimin e akuzës ndaj njerëzve *de facto* të arrestuar (duke i sflitur ata në një gjendje ligjore pambarimisht të harruar – si në rastin e të burgosurve në kampin e “Guantánamo Bay”, Kubë), mjaft që kjo t’i shërbejë qëllimeve të politikës.³

Në rastin e dytë, hierarkia e prokurorëve është instaluar me të njëjtat (ose pothuajse me të njëjtat) liri që tradicionalisht gëzohen edhe prej gjyqtarëve. Ata janë përgjegjës kryesisht vetëm ndaj parlamentit dhe shefi i tyre (kryeprokurori) është përgjithësisht i zgjedhur për një periudhë mjaft të gjatë kohore ose dhe përjetësisht. Në terma të teorisë politike kjo duhet kuptuar sikur prokuroria e pavarur bëhet kolona e katërt në arkitekturën e ndarjes së pushteteve, krahas më legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin.⁴

Në respekt të normave të njohura e të gjithëpranuara demokratike, shtetet individuale kanë mundësi të gjera në lidhje me rregullimin e statusit, ashtu edhe të të drejtave të prokurorit publik. Rrjedhimisht, shërbimi i prokurorisë mund të organizohet:

- a) në lidhje të ngushtë me ekzekutivin (madje të jetë edhe një pjesë integrale

³ Raoul Muhm , Gian Carlo Caselli (Hrsg.) ”Die Rolle des Staatsanwaltes Erfahrungen in Europa - Il ruolo del Pubblico Ministero Esperienze in Europa - Le role du Magistrat du Parquet Expériences en Europe - The role of the Public Prosecutor Experiences in Europe”, Vecchiarelli Editore Manziana (Roma) 2005.

⁴ *Ibidem.*

e tij – SHBA),

b) relativisht i lidhur me të (Austri, Gjermani⁵, Poloni, etj.),

c) ndryshe, ai mund të pozicionohet tërësisht i ndarë nga ekzekutivi dhe, sëbashku me gjyqësorin, të përbëjnë të ashtuquajturën “magjistraturë”, çka duket se përbën edhe modelin më të përhapur në Europë.⁶

Sidoqoftë, përtej pozicionit *de jure* në organigramën shtetërore, ajo çfarë realisht vlen të diskutohet në lidhje me institucionin e prokurorisë është pavarësia e tij nga pushtetet e tjera dhe, në mënyrë të veçantë, nga ekzekutivi (është i njohur fakti se qëllimi origjinal i trupëzimit për herë të parë në një kushtetutë - në Kushtetutën e SHBA-së - të parimit të *ndarjes së pushteteve, të kontrollit dhe balancës*, ishte parandalimi i tiranisë së ekzekutivit⁷).

Në ditët e sotme, “shteti i së drejtës” dhe “ndarja e pushteteve” janë shenja dalluese të të gjithë mendimit filozofik, ligjor dhe shtetformues perëndimor. Zbatimi praktik i gjithë çfarë këto dy teori nënkuptojnë, hamendësohet se garanton liritë e individit dhe barazinë e tij politike që, në fund të fundit, është edhe qëllimi themelor e në funksion të të cilit janë ideuar ato.

Ndarja e pushteteve nënkupton një ndarje funksionale të punëve ndërmjet legjislativit, ekzekutivit dhe gjyqësorit. Kjo ndarje mbështetet nga një dallim i qartë institucional, me ndonjë mbivendosje të studiuar për të realizuar

⁵ Këtu, kjo strukturë kulmon në dikasterin e drejtësisë. Është ministri ai, të cilit i përket përgjegjësia për të përcaktuar vijat udhëheqëse të politikave penale, për të cilat përgjigjet së bashku me qeverinë përpara parlamentit, për të formuluar direktivat me karakter të përgjithshëm, si dhe për t’u dërguar udhëzime organeve hetimore lidhur me trajtimin e çështjeve të veçanta. Gjithashtu, ministrit i takojnë edhe të gjitha masat që kanë të bëjnë me statusin e prokurorëve: me rekrutimin, me përparimin në karrierë dhe me nismën disiplinore.

⁶ Dokumenti CDL (2001) 134 i Komisionit të Venecias, raport nga Ms H. Suchocka (anëtare, Poloni).

⁷ Richard A. Brisbin, Jr., “The Judiciary and the Separation of Powers.” *The Institutions of American Democracy: The Judicial Branch*. Ed. Kermit L. Hall & Kevin T. McGuire. New York: Oxford University Press, 2005.

kontrollin dhe balancimin e secilës degë të pushtetit, në mënyrë që të parandalohet përqendrimi i tij në një degë të vetme.

Funksioni i gjyqësorit në këtë kuadër është pak a shumë:

1) të vendosë nëse veprime të kryera nga anëtarët e dy degëve të tjera janë brenda kornizës së shtetit ligjor dhe;

2) të gjykojë mosmarrëveshjet ndërmjet individëve dhe të vendosë nëse individë të caktuar duhen penalizuar, sepse ata dhunuan ligjin.⁸

Në mënyrë që të përmbushë rolin e tij si gardian i shtetit të së drejtës, gjyqësori duhet të jetë i pavarur nga degët e tjera të qeverisjes. Por gjyqësori nuk mund të iniciojë vetë procedura gjyqësore. Ky tipar është veçanërisht domethënës, përse i përket rolit të tij për të penalizuar dhunimin e ligjit, pasi e drejta për t'iu drejtuar gjykatës (në lidhje me çështje penale) është kryesisht një monopol që mbahet nga autoritetet e prokurorisë. Pikërisht për këtë, argumentohet se pavarësia e gjyqësorit mund të pritet të shpalsë funksionet e saj dobiprurëse vetëm nëse edhe prokuroria gëzon pavarësi nga organet e ekzekutivit, si në kuptimin vetjak ashtu edhe në atë funksional.⁹

Me fjalë të tjera, këtu është në lojë pasiviteti i gjykatësit, që është një kufizim i pushtetit të tij dhe në të njëjtën kohë një garanci për paanshmërinë e tij ose një vlerë, nevoja për të cilën ndjehet jashtë mase në procesin penal, ku të drejtat e individit përballen me pretendimin ndëshkues të shtetit.¹⁰

Çështja e varësisë ose e pavarësisë së shërbimit të prokurorisë mund të shikohet nga këndvështrime të ndryshme, duke qenë se niveli i (pa)varësisë është rezultat i ndërveprimit të një numri jo të vogël elementesh. Doktrina¹¹ bën dallimin mes (pa)varësisë së brendshme dhe të jashtme, si dhe mes

⁸ *Supra* nr.2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Karlo Guarnieri, Patrizia Pederzoli “Magjistratura në demokracitë bashkëkohore”, SH.B “Dituria”, Tiranë, 2004.

¹¹ Prof. Peter Tak “East Meets West - Aspects of Prosecution in Countries in Transition”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 7/4, 412–432, 1999.

aspekteve institucionale dhe funksionale të saj.

(Pa)varësia e jashtme

Kjo ka të bëjë me pyetjen se “me kë pushtet shtetëror është e lidhur (apo është në varësi) shërbimi i prokurorisë?”, duke nënkuptuar me pushtete shtetërore ato të artikuluar nga teoria e “*Trias Politika*” e Montesquieu: legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin.

Në disa vende, varësia institucionale përkon me autonominë funksionale (Britani e Madhe).

Në vende të tjera (Francë, Belgjikë, Gjermani, Holandë) varësia institucionale është kombinuar edhe me varësinë funksionale. Prokuroria këtu vepron nën mbikëqyrjen e Ministrit të Drejtësisë, i cili mund të hartojë udhëzime në lidhje me vendimet që duhet të marrin prokurorët¹².

Ndërsa në Itali, shërbimi i prokurorisë është i lidhur me pushtetin gjyqësor. Për pasojë, këtu prokuroria është një institucion i pavarur me autonomi të plotë funksionale.

(Pa)varësia e brendshme

Kjo është e lidhur me strukturën e brendshme të prokurorisë – e centralizuar ose e decentralizuar – dhe me lidhjen hierarkike.

Në Britani prokuroria është shumë e decentralizuar.

Në Francë, Belgjikë dhe Holandë struktura është shumë e centralizuar dhe e karakterizuar nga një varësi hierarkike.

Struktura e brendshme e prokurorisë italiane është e decentralizuar dhe

¹² Sidoqoftë, në këto vende, pushteti i Ministrit të Drejtësisë për të dhënë instruksione kufizohet nga maksima “*la plume est serve, la parole est libre*” (pena është skllave, fjala është e lirë), që nënkupton se prokurorët janë të lidhur (kufizuar) nga udhëzimet me shkrim të eprorit gjatë fazës procedurale paragjyqësore, por ata e rimarrin lirinë e tyre në momentin që i drejtohen gjykatës.

pa ndonjë varësi hierarkike. Pavarësia e prokurorëve ngjason me atë të gjyqtarëve. Ndërkohë, prokurorët italianë nuk janë të pajisur me pushtet diskrecionar në lidhje me veprimtarinë e tyre, pasi Italia aderon tërisisht në *parimin e ligjshmërisë*¹³.

Në shumicën e vendeve shërbimi i prokurorisë është i organizuar së brendshmi në mënyrë hierarkike. Drejtuesi i prokurorisë ka pushtetin të lëshojë udhëzime ose instruksione për vartësit e tij. Ky pushtet kufizon autonominë e brendshme të prokurorëve dhe ndikon në nivelin e pavarësisë së tyre.

Më tej, (pa)varësia e prokurorisë (realisht e prokurorëve, pasi janë individët që përbëjnë institucionin dhe jo anasjelltas) është edhe rezultat i një serie normash e procedurash që kanë të bëjnë me *emërimin, zgjedhjen dhe caktimin në funksion* të prokurorëve, si dhe të *promovimit dhe largimit* të tyre nga detyra¹⁴.

Duke qenë se caktimi në detyrë i prokurorëve të niveleve të ulta, për shkak të zbatimit të parimit të hierarkisë, u takon kryesisht prokurorëve më të lartë (ose Ministrin të Drejtësisë) dhe funksionon përgjithësisht duke u bazuar tek meritat vetjake-profesionale, është pikërisht caktimi (propozimi, miratimi) i kryeprokurorit ai që gjykohet të jetë vendimtar në lidhje me

¹³ Diskrecioni i prokurorëve dallon nga vendi në vend, në varësi të parimit që ka adoptuar sistemi përkatës i të drejtës (penale). Njihen dy parime: ai i “ligjshmërisë” (ose ndryshe i “detyrueshmërisë”) dhe ai i “oportunitetit” (ose i “mundësisë”).

Parimi i ligjshmërisë urdhëron që çdo çështje, në të cilën ka prova të mjaftueshme se një vepër penale është konsumuar, duhet të dërgohet në gjykatë.

Parimi i oportunitetit, në kontrast me sa më lart, për të njëjtat prova, i jep prokurorit diskrecion në lidhje me vendimin për të ndjekur penalisht ose për të adaptuar një zgjidhje tjetër (p.sh. pajtim) të çështjes.

Një dallim tjetër mund të bëhet midis rregullimeve që vendosin *monopolin publik* të veprimit penal dhe atyre që, përkundrazi, lejojnë *veprimin privat*. Në rastin e parë, kompetenca përkatëse i përcillet vetëm prokurorëve, ndërsa në të dytin, të njëjtat prerogativa u njihen formalisht edhe qytetarëve individualë (*Supra* 9).

¹⁴ *Supra* nr.2.

pavarësinë e institucionit, pasi ai vendos mbi një seri çështjesh të brendshme të tij (p.sh., e drejta për të nxjerrë udhëzime)¹⁵.

Ndryshe nga sistemi ligjor amerikan – ku prokurorët e shtetit janë si rregull të zgjedhur nga vota e popullit, - në Europë, përgjithësisht, prokurorët janë funksionarë të emëruar. Zgjedhja e tyre duhet konsideruar më saktë si një *caktim*, pasi asnjë element demokratik nuk është zotërues në këtë procedurë¹⁶.

Moment tjetër kyç në lidhje me rolin e prokurorisë dhe pavarësinë e saj është edhe *kontrolli ose llogaridhënia*.

Në vendet ku shërbimi i prokurorisë është pjesë e ekzekutivit, shefi i këtij shërbimi “jep llogari” përpara parlamentit në lidhje me politikën e ndjekura nga institucioni që ai drejton. Rregulli është që ai nuk informon për ushtrimin e detyrës në lidhje me raste të veçanta. Ai është përgjegjës vetëm në respekt të faktit, nëse ka nxjerrë ose jo udhëzime mbi politikën e punës.

Ndërkohë, kushdo që ka një interes lidhur me ndjekjen e një ngjarjeje të hamendësuar kriminale mund të regjistrojë një ankesë ndaj çdo veprimi të prokurorit në gjykatën pranë të cilit funksionon ky i fundit¹⁷.

“Lidhja” e vetme e funksionit të prokurorisë me politikën (ekzekutivin, legjislativin) qëndron në dy pikëpamje. *Së pari*, ekziston një mënyrë e të konsideruarit të punës së prokurorisë nën një “politikë kriminale” të caktuar, pjesë integrale e kornizës politike të hartuar (konform ligjit dhe kushtetutës) nga organet politike të shtetit – legjislativi & ekzekutivi – politikë, e cila varion bazuar tek tiparet e veçanta të forcës politike që ka pushtetin në vend. *Së dyti*, bëhet fjalë për ato raste kur shërbimi i prokurorisë (dhe në vijim edhe gjyqësori) gjenden të përfshirë në çështje me protagonistë elementë funksionarë të dy pushteteve të tjerë të shtetit¹⁸.

¹⁵ *Po aty*.

¹⁶ *Supra* nr.2.

¹⁷ *Po aty*.

Megjithatë, parimi i ndarjes së pushteteve dhe i pavarësisë së gjyqësorit kërkon që masat legjislative dhe administrative, përmes të cilave vihet në efikasitet një politikë e caktuar kriminale, të mos shkelin kufijtë e territorit gjyqësor, i cili është i vetmi që përcakton faktet mbi të cilat do të jepet dënimi dhe që vendos se çfarë dispozitash ligjore do të zbatohen në lidhje me këto fakte.

Për pasojë, çdo lloj ndikimi i legjislatorit ose i ekzekutivit mbi gjyqësorin duhet parë si i ndaluar, përveçse në formën e masave të përgjithshme e abstrakte të drejtuara për të ardhmen.

Në këtë kontekst, duke u rikthyer te prokuroria dhe pavarësia e saj, problemi kryesor qëndron në faktin nëse, nga këndvështrimi i garancive, ajo duhet të konsiderohet si pjesë e trupit gjyqësor. Si argument për këtë qëndron observimi që gjykatat nuk mundën të iniciojnë procedura *ex proprio motu*. Për pasojë, nëse shërbimit të prokurorisë nuk i jepet e njëjta pavarësi si edhe gjyqësorit, garancitë e pavarësisë së këtij të fundit do të jenë të pamjaftueshme¹⁹.

▪ Prokuroria në Shqipëri

Pas kësaj trajtese, bazuar te doktrina perëndimore për rolin e prokurorit në shtetin modern dhe pozicioni i tij në këndvështrimin e teorisë së ndarjes së pushteteve, në vijim materiali do të fokusohet tek sendërtimi shqiptar i sa më sipër.

Kushtetuta e RSH-së parashikon:

¹⁸ Alessandro Pizzorusso “Public prosecution and politics”, Raport i Sesionit IV të Konferencës së Prokurorëve të Përgjithshëm të Europës, organizuar nga KE, Sllovaki, Qershor 2003. Dok. Nr. CPG (2003) 03.

¹⁹ *Ibidem*.

“Neni 148

1. Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria kryen edhe detyra të tjera të caktuara me ligj.

2. Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar.

3. Në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve.

Nga leximi i këtij neni 148 mund të deduktojmë një sërë tiparesh të prokurorisë shqiptare:

i. Në dallim nga koncepti komunist i viteve nën diktaturë, ku prokuroria para së gjithash kishte për funksion të saj *kontrollin e zbatimit të saktë dhe uniform të ligjeve*, funksioni i prokurorisë sot është *ndjekja penale dhe përfaqësimi i akuzës në gjyq*.²⁰

ii. Ajo konsiderohet si “prokuroria e shtetit” (v. asaj “publike”);

iii. Veç ndjekjes penale dhe përfaqësimit në gjyq të akuzës, ligji (Kodi i Procedurës Penale – tani e në vijim KPP) i ngarkon asaj edhe detyra të tjera (p.sh. ndjekja e ekzekutimit të vendimeve penale të dhëna nga gjykata).

iv. Kushtetutëbërësi shqiptar nuk e ka vendosur prokurorinë as si pjesë integrale të ekzekutivit (rasti i ShBA-së), as nën varësinë e tij (Gjermani), por as nën varësinë strikte të gjyqësorit (Itali, Spanjë, Portugali, etj., ku prokurori për pothuajse çdo veprim duhet të këshillohet ose të marrë leje nga gjyqtari i çështjes). *Prokuroria në RSH është një autoritet/institucion shtetëror i pavarur (në kuptimin që nuk varet nga ndonjë pushtet tjetër; por vetëm nga Kushtetuta dhe ligji), i mirëdallueshëm në spektrin institucional shtetëror dhe që organizohet e funksionon pranë sistemit gjyqësor.*

v. Prokuroria shqiptare është e organizuar në mënyrë të centralizuar.

²⁰ Duket se opinioni shqiptar, e veçanërisht strukturat e tij politike, ende nuk e kanë të qartë këtë ndryshim thelbësor të funksioneve.

Nga studimi i ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në RSH” dhe nga KPP të RSH-së, në vijim rezulton:

iv. Prokuroria funksionon si një organ hierarkik;²¹

v. Prokuroria shqiptare, ndonëse Kushtetuta jonë nuk parashikon asgjë në këtë drejtim²², për arsye faktike të adoptimit nga ana e legjislatorit të një KPP shumë të ngjashëm me atë italian (shumë nene janë përkthime identike), e gjen veten si zbatuese e *parimit të ligjshmërisë* – çka do të thotë se prokurori shqiptar nuk mund të ushtrojë diskrecion në lidhje me fillimin e çështjes; ndjekja penale duhet të fillojë në lidhje me të gjitha rastet e raportuara në të cilat ka tregues të mjaftueshëm se një vepër penale është konsumuar (përveç rasteve kur ligji e ndalon ndjekjen penale²³).

vi. Gjithashtu, çdo veprim i prokurorit është i kontrollueshëm dhe i ankimeshëm në gjykatë²⁴.

Neni 149 i Kushtetutës vijon me mënyrën dhe procedurën e emërimit dhe shkarkimit të Prokurorit të Përgjithshëm dhe prokurorëve të tjerë:

1. Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.

2. Prokurori i Përgjithshëm mund të shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kuvendit, për shkelje të Kushtetutës ose për

²¹ Neni 4/3 “Ligjshmëria e veprimtarisë”

Urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë jepen me shkrim dhe janë të detyrueshme për prokurorin më të ulët.

Shkalla e hierarkisë në organin e Prokurorisë përcaktohet nga Prokurori i Përgjithshëm, në përputhje me përcaktimet e bëra në këtë ligj.

²² Kjo p.sh., në dallim nga Kushtetuta Italiane, neni 112 i së cilës thotë shprehimisht: “Prokuroria publike [il ministero pubblico – në original] ka detyrimin të iniciojë veprimin penal”.

²³ Neni 290 i KPP.

²⁴ Shiko p.sh., nenet 278, 291, 325 ose 329 të KPP-së.

shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, për paaftësi mendore a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e Prokurorit.

3. Prokurorët e tjerë emërohen dhe shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm.

4. Prokurori i Përgjithshëm informon herë pas here Kuvendin për gjendjen e kriminalitetit²⁵.

Duke iu referuar të ashtuquajturave *travaux préparatoire* për hartimin e Kushtetutës (botimi “Debati kushtetues”, vëllimi 2, faqet 94-100, 325-329) kuptoj se sa i madh ka qenë interesi i politikës së kohës për rolin, statusin dhe funksionet e Prokurorit të Përgjithshëm (individualisht, dukshëm në dallim nga interesi për prokurorinë si institucion në përgjithësi). Nuk mund të mos theksoj si faktor mjaft të rëndësishëm, në lidhje me këtë edhe praktikën e deriatëhershme të trajtimit politik të këtij funksionari.

Në analizë të fundit, ajo çfarë kemi sot, 8 vjet pas miratimit të Kushtetutës, është një Prokuror i Përgjithshëm, i cili emërohet nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit. Mes një numri jo të vogël variantesh të njohura në botë (të paktën 6²⁵), në opinionin tim, ne kemi adoptuar një mënyrë zgjedhjeje, e cila përfshin në mënyrë të konsiderueshme e pa asnjë ekuivok përfaqësuesin e sovranit - parlamentin, por duke ia lënë kompetencën ligjore përfaqësuesit të unitetit kombëtar (që jo rastësisht ka edhe një mandat më të gjatë se i pari) – Presidentit të Republikës.

Diçka duket se ndryshon në rastin e shkarkimit²⁶. Tanimë nuk është Presidenti ai që inicion procedurën, por Kuvendi. Nga ana tjetër, duhet

²⁵ 1) Emërohet nga Parlamenti; 2) emërohet nga Presidenti me miratimin e Parlamentit; 3) emërohet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë (emri i këtij institucioni është i ndryshëm në vende të ndryshme); 4) emërohet nga Ministri i Drejtësisë; 5) është vetë Ministri i Drejtësisë që bën edhe funksionin e kryeprokurorit; 6) zgjidhet drejtpërdrejt nga populli.

“pëlqimi” i detyrueshëm i Presidentit që vullneti i shumicës të Kuvendit të sendërtohet ligjshmërisht. Kjo procedurë, mbështetur në një logjikë të thjeshtëzuar e të paanshme, duhet të ishte e kundërta simetrike e momentit të dhënies së pëlqimit nga Kuvendi, përpara emërimit nga Presidenti. Është e qartë për të gjithë, që propozimi i Presidentit nuk është detyrues; për pasojë asnjë individ (me çfarëdolloj kredencialesh) nuk do të mund të ulëj në karrigen e kryeprokurorit të Republikës, nëse Kuvendi nuk do të votonte në shumicë “pro” dekretit përkatës presidencial. Pra, roli i Kuvendit gjatë emërimit është determinant. Në lidhje me shkarkimin, mekanizmi është përmbysur.

Pra, në një përballje mes konceptit të *demokracisë* (pushtetit të shumicës), të mishëruar te parlamenti dhe shumica e thjeshtë që nevojitet për të dhënë pëlqimin (e quajtur ndryshe edhe “qeverisëse” e që identifikohet lehtë edhe me kryeministrin) dhe konceptit të Republikës (*res publica* – gjëja publike ose e mira e përgjithshme), baballarët e Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, besoj për arsye të forta, kryesisht historike, ia besuan fjalën e parë dhe të fundit pikërisht Presidentit të Republikës, në mënyrë të tillë, që Prokurori i Përgjithshëm i shtetit (Republikës) të ishte sa më larg interesave mesquine, të ngushta dhe shpesh të përkohshme të politikës²⁷.

Nga ana tjetër, nuk ka nevojë për asnjë argument ligjor, politik a filozofik që të shprehem se koha dhe *mënyra* se si kërkohet nga Kuvendi shkarkimi

²⁶ “Parimet e sanksionuara në ligjin “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”, mbi të cilat mbështetej statusi i prokurorisë, gjetën pasqyrim edhe në Kushtetutën e vitit 1998. Kështu, organi i prokurorisë ruan në thelb po atë funksion, po ato parime organizimi, duke parashikuar gjithashtu, se në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve (neni 148). Për t’i thënë një theks më të dukshëm pavarësisë së prokurorisë, në raport me ligjin “Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese”, Kushtetuta ndryshon në thelb, procedurën e emërimit dhe të shkarkimit të Prokurorit të Përgjithshëm, duke mos ia lënë këtë proces vetëm një organi kushtetues, si dhe duke specifikuar në Kushtetutë shkaqet e shkarkimit.” (citim nga vendimi nr.26, datë 4.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese).

²⁷ HDS.ODIHR/26/06 (11 Maj 2006)

i Prokurorit më të lartë të vendit, padyshim që ndikon në pavarësinë e krejt institucionit që ai drejton. Natyrisht që nuk mund të jetë kështu, kur bëhet fjalë për një kauzë të drejtë dhe bindëse. Në këtë rast, të vetmit që do të trembeshin do të ishin prokurorët e kriminalizuar.

▪ **Quis custodiet ipsos custodiet?**

Në mënyrë që të ruhet besimi i publikut dhe mbështetja e tij ndaj shtetit të së drejtës, prokuroria (e përfaqësuar nga Prokurori i Përgjithshëm) është nën një detyrim të vazhdueshëm për të demonstruar se edhe ajo i respekton ligjet. Në këtë kontekst, sugjerohet ngritja e të ashtuquajturave “checks & balances”, për të provuar integritetin e institucionit.²⁸

Komponentin “llogaridhënie” të Prokurorit të Përgjithshëm, Kushtetuta (neni 149/4) e ka ndërtuar në formën e një detyrimi të të parit për të informuar përfaqësuesit e popullit “herë pas here”(?). Kjo paqartësi ka marrë përgjigje në Ligjin Nr.8737, datë 12.2.2001, “Për Organizimin dhe Funkionimin e Prokurorisë në RSh”:

Neni 53 “Marrëdhëniet me Kuvendin”

1.Prokurori i Përgjithshëm informon Kuvendin ose komisionet parlamentare të paktën një herë në gjashtë muaj ose sa herë që kërkohet prej tyre. Njoftimi përmban të dhëna dhe shpjegime për numrin, llojet, shtrirjen territoriale, intensitetin dhe format e kriminalitetit në Republikën e Shqipërisë, si dhe drejtimet dhe përparësitë në luftën ndaj kriminalitetit.

2.Nuk lejohet njoftimi për çështje konkrete, me përjashtim të çështjeve të dërguara me vendim të Kuvendit.

3.Kuvendi mund t'i kërkojë Prokurorit të Përgjithshëm sugjerime për rregullimin ligjor të çështjeve të ndryshme.

²⁸ Ky nen është bërë së fundi objekt debati dhe shkak për acarimin e marrëdhënieve ndërmjet Prokurorisë dhe Ministrisë së Drejtësisë.

4. Prokurori i Përgjithshëm bashkëpunon me komisionet e hetimeve parlamentare sipas dispozitave ligjore në fuqi.”

Kuvendi, në kontekstin e të drejtës kushtetuese të shtetasve për të marrë informacion në lidhje me çështjet e interesit publik, në respekt të parimeve kushtetuese, mund të ushtrojë mbi Prokurorinë edhe kontrollin parlamentar (të ngrejë komisione hetimore). Megjithatë, Gjykata Kushtetuese, përmes vendimit nr.26/2006 “vlerëson se mjetet e kontrollit parlamentar mbi Prokurorinë nuk mund të përdoren asnjëherë, si instrument për të shqyrtuar dhe vlerësuar vendimet e marra nga ana e prokurorëve për çështje konkrete. Parlamenti mund të ndikojë në institucionin e Prokurorisë vetëm nëpërmjet pushteteve të tij ligjvënëse.”

Ligji organik i prokurorisë parashikon, gjithashtu, edhe marrëdhënien e prokurorisë me ekzekutivin:

Neni 54 “Marrëdhëniet me Këshillin e Ministrave”:

1. Çdo vit, jo më vonë se data 31 mars, Ministri i Drejtësisë, në emër të Këshillit të Ministrave, i përcjell Prokurorit të Përgjithshëm rekomandimet që duhet të mbahen parasysh për vitin në vazhdim në luftën kundër kriminalitetit.”

Neni 56 “Marrëdhëniet me Ministrinë e Drejtësisë”²⁹:

1. Ministri i Drejtësisë kontrollon në mënyrë të planifikuar ose në bazë të informacioneve të dhëna nga organe, institucione ose persona të interesuar, **ligjshmërinë e veprimtarisë së prokurorëve.**

2. Objekti i kontrollit të Ministrisë së Drejtësisë në organin e prokurorisë është:

a) ndjekja e ecurisë së çështjeve që përmbahen në rekomandimet vjetore të dhëna nga Këshilli i Ministrave për luftën kundër kriminalitetit;

²⁹ Shiko për më tepër edhe Vendimin nr.56, datë 29.01.2001 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

- b) respektimi i afateve të hetimit;
- c) respektimi i afateve të paraburgimit;
- ç) respektimi i të drejtave të njeriut dhe lirive themelore të subjekteve të procedimit penal dhe, në veçanti, të të ndaluarve dhe të arrestuarve;
- d) rregullshmëria dhe vijueshmëria e kryerjes të veprimeve hetimore;
- dh) respektimi i detyrimit ligjor të prokurorit për fillimin e ndjekjes penale;
- e) ecuria e politikës penale dhe, në veçanti, e politikës së dënimeve që ndiqet nga prokurorët:
 - ë) rregullshmëria e mbajtjes dhe administrimit të statistikave dhe regjistrimit të veprave penale;
 - f) respektimi i parimeve të drejtësisë, barazisë dhe ligjshmërisë së veprimtarisë së prokurorit në marrëdhëniet e tij me subjektet e tjera të procedimit penal.

3. Kontrolli në çdo rast duhet të jetë i paralajmëruar dhe për çështje për të cilat kanë përfunduar hetimet paraprake.

4. Për rezultatin e kontrollit vihet në dijeni Presidenti i Republikës, Prokurori i Përgjithshëm dhe prokurori, veprimtaria e të cilit ka qenë objekt kontrolli.

Përveçse sa më sipër, “Ilogaridhënia”, ose më mirë të them “kontrolli” ndaj veprimtarisë praktike të prokurorisë në bazë të legjislacionit shqiptar realizohet edhe në dy nivele të tjera:

1) *Nga brenda* shërbimit të prokurorisë, prokurori më i lartë ka të drejtë të kontrollojë punën e një prokurori më të ulët, si dhe ta udhëzojë atë³⁰.

2) *Nga jashtë*, në kuptimin që çdo veprim i prokurorit në lidhje me një çështje të caktuar mund të ankimohet në gjykatën pranë të cilit funksionon shërbimi i prokurorisë.

³⁰ Janë të shumtë faktorët që mund të ndikojnë mbi lirinë e vlerësimit që ushtron realisht prokurori gjatë hetimit. Përmenden që nga karakteristikat e normës penale, shtrirja e saj, rregullimi i strukturave hetimore (të centralizuara ose jo), karakteristikat dhe statusi profesional

▪ Në vend të përfundimeve

Ky punim, duke qenë kryesisht me karakter përshkrues, informativ, nuk kishte për synim kryesor të vetin daljen me përfundime, në lidhje me institucionin e prokurorisë. Nga ana tjetër, nuk mund të anashkaloj faktin se situata aktuale politike (që, në njëfarë mënyre, funksionoi si nxitës për realizimin e këtij studimi) prej disa muajsh ka në qendrën e vet pikërisht institucionin e prokurorisë. Në këtë kontekst, gjykoj se është e dobishme pjesëmarrja e sa më shumë juristëve në debat, në mënyrë që të përfitohet më e mira e mundshme.

Një forcë e re politike ka ardhur në pushtet. Drejtuesit e saj zhvilluan një fushatë zgjedhore me moton e “zero tolerancës” ndaj krimit, veçanërisht ndaj atij të korrupsionit. Është plotësisht i kuptueshëm interesi i ekzekutivit shqiptar dhe i shumicës qeverisëse në Kuvend, në lidhje me aktorët institucionalë që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në këtë luftë.

Ndërkohë, siç shpjegova më lart, roli i prokurorisë në luftën ndaj krimit është tepër i veçantë. Praktikisht, dihet që në fund do të jetë gjykata, pra, një tjetër pushtet – i pavarur – përtej legjislativit dhe ekzekutivit, që do të dënojë përfundimisht shkelësit e ligjit. Në mënyrë, që të ruajë këtë pavarësi, si dhe paanshmërinë e nevojshme për të realizuar një gjykim konform kërkesave të procesit të rregullt, gjykata nuk mund dhe nuk duhet të iniciojë *ex proprio motu* procedurat gjyqësore. Këtë funksion ligji (i frymëzuar nga doktrina e ndarjes së pushteteve) ia njej prokurorisë. Në përbushje të këtij funksioni, duke qenë se ngjarjet ose sjelljet që mund të marrin rëndësi penale i tejkalojnë si aftësitë e ndërhyrjes publike, ashtu edhe burimet që janë në dispozicion për këtë, prania e filtrave seleksionues është e pashmangshme në praktikë. Veçanërisht

i prokurorëve, si dhe marrëdhëniet e tyre me aktorët e tjerë: *së pari*, me gjykatësit dhe, *së dyti*, me forcat e policisë, duke qenë se janë pikërisht këto të fundit që ndërhyjnë në segmentin e parë të të gjithë procedimit, në hulumtimet, duke dhënë lëndën e parë me të cilën ushqehet puna e prokurorit, por edhe duke kushtëzuar statet e mëpasshme të procedurës (*Supra* 10).

në lidhje me këtë, roli i prokurorisë fiton një rëndësi të posaçme: veprimet dhe vendimet e vëna në jetë nga prokurori³¹ marrin pjesë efektivisht në formulimin dhe sidomos në vënien në zbatim të politikave penale. Në vijim, është po prokurori pala që përfaqëson në mënyrë institucionale shtetin në procedimet përkatëse. Pikërisht, sa më sipër, janë edhe arsyet sepse qarqet politiko-vendimmarrëse janë kaq shumë të interesuara për prokurorinë.³²

Si për paradoks, është po monopoli i prokurorisë, për të penalizuar dhunimin e ligjit dhe fakti që gjyqësori nuk mund ta bëjë vetë këtë, që e bën pavarësinë e prokurorisë një kusht *sine qua non* për pavarësinë e gjyqësorit; nevoja dhe dobia e kësaj të fundit është e padiskutueshme.

Kjo marrëdhënie vazhdimisht e tendosur mes politikës dhe sistemit të drejtësisë (gjyqësor & prokurori) duket se ka baza të hershme që na çojnë te lëvizjet masive europiane kundër monarkive absolute dhe parlamentet e parë, produkte të revolucioneve demokratike-borgjeze (p.sh Francë 1789).

Është pikërisht kjo periudha historike kur, nën ndikimin e iluminizmit, pikëpamja se ligji nuk ishte gjë tjetër veçse “vullneti i përgjithshëm” (i shumicës natyrisht) fitoi mjaft terren dhe nisi të predominojë jo vetëm në Europën kontinentale, por edhe jashtë saj, në vendet e *common law*. U desh të kalonin shumë vite dhe dy luftëra botërore, që pikëpamja tjetër, ajo që e paraqet ligjin si produkt të kulturës ligjore dhe jo vetëm të vullnetit të politikës, të merrte sërish jetë dhe bashkë me të, të njihej edhe pohimi se ekzistojnë parime ligjore të cilat janë të paprekshme, madje edhe nga autoritetet politike dhe se rendi ligjor është një sistem racional konceptesh i zhvilluar nga gjyqtarët dhe juristët e tjerë, pohim që kulmoi pas Luftës II Botërore me përhapjen e paimagjinueshme të konceptit të *kontrollit kushtetues* të ligjeve, ligje që nxirreshin pikërisht prej përfaqësuesit të sovranit – parlamentit.³³

Personazhe të ndryshme, kryesisht të botës së politikës, kanë hedhur së

³¹ *Supra* 10.

³² *Supra* 18.

fundi idenë se prokuroria duhet të vendoset pranë ekzekutivit. Meqenëse historikisht prokuroria moderne e ka origjinën e saj tek ekzekutivi, personalisht më duket kjo nevojë e ekzekutivit gati-gati si një nevojë fiziologjike, e subkoshienciale e trupit në kërkim të organizmit të humbur...

Ndërkohë harrohet ose nuk merret parasysh prirja e padiskutueshme, të paktën në Europë³⁴, drejt një prokurori publik edhe me më shumë pavarësi *vis-à-vis* politikës dhe e lidhjes së statusit të tij gjithnjë e më shumë me atë të gjyqtarit.³⁵

Rezervat, ose me raste, armiqësia e hapur, e gjejnë bazën të “mungesa e supozuar e legjitimitetit” të prokurorisë, mungesë që rrjedh nga largësia e institucionit nga ekzekutivi dhe gjyqësori. Argumenti në lojë është ai se “legjitimiteti i dhënë përmes zgjedhjeve duhet të përshkojë të gjitha pushtetet demokratike, përfshi këtu edhe prokurorinë dhe se kjo e fundit, nëse do të lihet të funksionojë *e vetme*, mund të bjerë pre e interesave të ngushta ose e ndikimeve të paligjshme”.³⁶

Në botimin e Prezencës së OSBE në Shqipëri “Debati kushtetues” (vëll. 2, fq. 94) thuhet shprehimisht: “Fillimisht³⁷, Prokuroria u mendua të ishte pjesë e ekzekutivit, ose e thënë ndryshe nën autoritetin e ekzekutivit. Por kjo ide nuk gjeti konsensus [...]. Atëherë u mendua të bëjmë ose veprojme ashtu

³³ Në Francë, vetëm disa vite më parë, dyshimi i përhapur për ndërhyrje të drejtpërdrejta të qeverisë në çështje politikisht të ndjeshme e kanë shtyrë Presidencën e Republikës të ngrrejë një komision studimi të ngarkuar të propozojë vijat orientuese të një rishikimi legjislativ. Disa prej këtyre propozimeve u përfshinë më pas nga qeveria Zhospen në kuadrin e një pakete reformash për drejtësinë, në të cilin figuronte edhe amendamenti kushtetues që do të duhej të forconte kompetencat e Këshillit të Lartë të Magistraturës (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) mbi prokurorët, përkundrejt kompetencave të Ministrisë të Drejtësisë.

³⁴ Marc Robert “The Prosecutor’s Office and politics”, Raport i Sesionit IV të Konferencës së Prokurorëve të Përgjithshëm të Europës, organizuar nga KE, Sllovaki, Qershor 2003. Dok. Nr. CPGE (2003) 03.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Gjatë debatit për hartimin e Kushtetutës 1998.

siç kanë vepruar shumica e kushtetutave të tjera, d.m.th, nga njëra anë të mos përcaktojmë saktësisht dhe ngushtësisht një pozicion të caktuar të prokurorisë dhe, nga ana tjetër, t'i japim këtij organi disa garanci konstitucionale që të mos nëpërkëmbet”.

Mendoj se në parim, asgjë të keqe nuk do të kishte edhe nëse prokuroria vendoset pranë/në varësi të ekzekutivit. Problemi këtu nuk është edhe aq tek prokuroria, sesa tek ekzekutivi dhe politika në përgjithësi. Akuzat më të rënda të kësaj të fundit ndaj prokurorisë dhe kryeprokurorit janë pikërisht për stepje për të proceduar individë me imunitete ose lidhje politike. Nëse pranojmë se kështu ka ndodhur deri më sot, kur prokuroria ka qenë një institucion i pavarur që i nënshtrohet vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, çfarë hetimesh për politikanë të korruptuar mund të presësh nesër kur ajo të jetë vënë në vartësinë e politikës?³⁸

Nga ana tjetër, nisma penale, për karakteristikat e saj organike dhe veçanërisht për lidhjen e vet strukturore me institucionet politike, mund të përdoret lehtësisht për qëllime të tjera nga ato të shpallurat formalisht ose të paktën mund të krijojë dyshimin për një shfrytëzim militant të saj. Në fund të fundit, në shumë vende, ndërhyrja ndaj korrupsionit politik administrativ ofron një shembull emblematic të veprimit, që është i aftë të kryejë funksioni hetimor dhe i ekspozimit të mundshëm ndaj interesave sektare.³⁹

Shqetësimi i drejtë në lidhje me këtë keqpërdorim të mundshëm të prokurorisë mund të gjente ngushëllim tek ekzistenca e një gjyqësori të panjollë, plotësisht të pavarur nga presionet politike dhe të paanshëm në gjykim, por kjo duket ende larg, kur fare afër, më 6 nëntor, në *Indeksin e*

³⁷ Një analizë tepër e detajuar në lidhje me këtë gjendet në punimin e Anne van Aaken, Eli Salzberger, Stefan Voigt “The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion Within the Executive Branch”, German Working Papers in Law and Economics, Volume 2003, Paper 11.

³⁸ *Supra* 10.

³⁹ Me një rezervë, në lidhje me mandatin e pakufizuar të Prokurorit të Përgjithshëm. Nisur nga ajo çfarë realisht ka ndodhur, mendoj se një kryeprokuror me një mandat të

Perceptimit të Korrupsionit 2006, “Transparency International” e renditi Shqipërinë të 111 në botë dhe gjyqësorin shqiptar si institucionin e dytë më të korruptuar në vend.

Në këtë rreth vicioz, zgjidhja e Kushtetutës së 1998 duket se është pragmatikisht më e mira⁴⁰.

Kjo në asnjë mënyrë nuk do të thotë se sistemi i drejtësisë në përgjithësi dhe institucioni i prokurorisë si pjesë integrale e tij nuk kanë nevojë për reforma. Natyrisht reformat duhet të jenë ligjore dhe programatike, e jo thjesht ndërrime emrash.

Mendoj se, ndër të tjera, edhe në Shqipëri ka ardhur koha që monopoli i prokurorisë së shtetit për të penalizuar shkeljet e ligjit, të kufizohet përmes paraqitjes të nismës private. Një reformë të tillë Hungaria e realizoi përpara 3 vjetësh (2003). Është e vërtetë se, në bazë të përvojës europiane, e drejta individuale për të zhvilluar hetime ekziston në një kuptim të kufizuar vetëm përse i përket një serie veprash penale me rrezikshmëri të ulët shoqërore (si p.sh. shpifja, fyerja ose cenimi i jetës private) dhe se ajo mund të ushtrohet vetëm në ato raste kur prokurori publik vendos të mos procedojë mbi rastin në fjalë⁴¹, por, gjithashtu, nuk mund të shpërfillet mundësia që ky mjet ofron për të zëvendësuar plogështinë e mundshme publike, ose edhe, në mënyrë të tërthortë, për të nxitur ndërhyrjen e organeve hetimore shtetërore pikërisht me qëllim që të parandalojë nismën private.

Debati është i hapur.

ngjashëm me atë të anëtarit të Gjykatës së Lartë (9 vjet), praktikisht do të ishte në kushte optimale për të ruajtur pavarësinë e tij, ndërkohë që edhe politika nuk do ta shikonte si “të pandryshueshëm”.

⁴⁰ *Supra* 11.

Ankimi administrativ dhe respektimi i kerkesave procedurale qe rrjedhin nga KEDNJ

*Rezana BALLA**

I. HYRJE.

Roli i institutit të ankimit administrativ vlerësohet jo vetëm si realizim i një të drejte, por edhe për ndikimin e madh që ai ka në heqjen e barrierave administrative në përmirësimin e klimës së biznesit dhe në përmirësimin e parametrave makroekonomikë të zhvillimit në përgjithësi të vendit.

Ankimi administrativ është i lidhur ngushtë me licencimin, pra, me hapjen e një biznesi, me ushtrimin e një veprimtarie të caktuar etj. Por ankimi administrativ shtrihet edhe më gjërë; ai përbën një mjet juridik, që subjektet mund ta përdorin në rastet e kundërvajtjeve administrative. Që kjo të funksionojë, pra subjektet të kenë mundësi të realizojnë një të drejtë, duhet që kjo e drejtë t’u njihet ose më saktësisht, të parashikohet shprehimisht nga ligji. Realizimi i së drejtës së ankimit është një e drejtë kushtetuese e subjekteve të së drejtës që i detyron këto organe të administratës shtetërore të shqyrtojnë ankimin.

Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme dhe të patjetërsueshme dhe qëndrojnë në themel të gjithë rendit juridik. Autoritetet

* Autorja është përgjegjëse e sektorit të Studimeve dhe Bibliografisë në Ministrinë e Drejtësisë. Opinione të shprehura në këtë punim janë vetjake.

publike nuk duhet të shkelin të drejtat ose liritë e dikujt, pa pasur një autoritet ligjor për këtë veprim. Por mund të ndodhë që në jetën e përditshme administrative, të nxirren edhe akte të kundërligjshme. Organet kompetente të administratës shtetërore nuk mund të qëndrojnë indiferentë ndaj kundërligjshmërisë së akteve që ato nxjerrin ose ndaj akteve të ngjashme të organeve më të ulta, sipas hierarkisë administrative.

Në nenin 44 të Kushtetutës parashikohet: *“Kushdo ka të drejtë të rehabilitohet dhe/ose të zhdëmtohet në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore.”*

Në nenin 13 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore përcaktohet se *“Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e njohura në këtë Konventë dhe kur shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare, ka të drejtë të bëjë ankim efektiv tek një organ të vendit të tij...”*.

Këto dispozita jo vetëm garantojnë thelbin e të drejtave të parashikuara nga Konventa, por, para së gjithash, përcaktojnë përgjegjësinë kryesore të shteteve, për të garantuar gëzimin e të drejtave të parashikuara nga Konventa përpara vetë institucioneve të tij të brendshme.

Neni 35/1 i Konventës ka përcaktuar se *“Gjykata mund të vihet në lëvizje vetëm pasi të jenë shterur mjetet e brendshme ligjore, sipas kuptimit dhe parimeve të së drejtës ndërkombëtare dhe brenda një afati prej 6 muajsh nga data e vendimit përfundimtar të brendshëm.”*

Nëpërmjet kësaj dispozite synohet që shteteve t’u jepet mundësia që ta zgjidhin çështjen ose të vënë në vend të drejtën e shkelur, brenda juridiksionit të tyre. Në rast se shtetet rezultojnë të dështuar në venien e së drejtës së shkelur në vend, atëherë subjektet mund t’i drejtohen Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në Strazburg.

Nisur nga kriteret e pranimit së kërkesave pranë Gjykatës së Strasburgut dhe pikërisht nga kriteri sipas të cilit kërkesa duhet të bëhet pasi të gjitha rrugët

e brendshme të ankimit janë shterruar, subjektet nuk mund të ankohen pa përfunduar procedurat ankimore brenda vendit. Por, ashtu siç do të shohim më poshtë në analizën e legjislacionit shqiptar për ankimin, këtyre subjekteve, në shumicën e rasteve, nuk u njihet e drejta për t'u ankuar sipas legjislacionit të brendshëm. A duhet të konsiderohen këto raste si shterrim të së drejtës së ankimit brenda vendit?

Subjekteve të interesuara u lind e drejta që të ankohen në organin kompetent për aktin administrativ, që i ka cenuar ata, si dhe për të kërkuar revokimin, shfuqizimin ose ndryshimin e aktit. Subjekteve u lind e drejta e ankimit në rastin kur nuk janë dakord me aktin administrativ që ka nxjerrë një organ administrativ, si dhe kur organi refuzon të nxjerrë një akt, megjithëse obligohet nga ligji për nxjerrjen e tij. Ashtu siç parashikohet edhe në Kodin e Procedurave Administrative, ankimi ndaj paligjshmërisë së një akti administrativ mund të drejtohet pranë organit që e ka nxjerrë atë, si dhe në organin epror të organit që ka nxjerrë aktin administrativ¹.

Kodi i Procedurave Administrative synon të parashikojë rregulla të përgjithshme mbi ankimin administrativ. Referuar hierarkisë së akteve juridike, sipas Kushtetutës, ky Kod lë hapësira që çështja e ankimit administrativ të rregullohet nga ligje të posaçme që normojnë marrëdhënie të caktuara juridike në një fushë të caktuar, si për shembull licencimi etj.

Pra, duhet pasur parasysh që për çdo rast konkret është një ligj i posaçëm që rregullon marrëdhënien e caktuar, i cili përcakton mënyrën e ankimit, afatin brenda të cilit paraqitet ankimi, organin kompetent që do të shqyrtojë ankimin, afatin e shqyrtimit të tij dhe çështje të tjera të veçanta që mund të lidhen me ankimin. Megjithëse, sipas doktrinës juridike, ky delegim, pra, lënia e hapësirës për zgjidhjen e çështjeve që lidhen me ankimin administrativ, ligjeve të posaçme, konsiderohet si i drejtë, dhe vetëm në praktikë zbatohet në disa raste, pasi për shumë çështje kriteret për kryerjen dhe shqyrtimin e ankimeve bëhen me urdhra ose udhëzime të titullarëve të institucioneve,

¹ Neni 138 i Kodit të Procedurës Administrative.

pra, me akte nënligjore. Duke iu kthyer edhe njëherë hierarkisë së akteve juridike dhe efekteve juridike, që ato prodhojnë, aktet me karakter rregullator të brendshëm, si për shembull urdhërat dhe udhëzimet, janë të detyrueshme, pra krijojnë efekte juridike vetëm brenda njësisë administrative ose njësieve që varen prej tyre, pra, nuk mund të shërbejnë si bazë për të marrë vendime në lidhje me individë ose subjekte të caktuara.

Ankimi administrativ është një mjet juridik i plotë që ka për qëllim shfuqizimin, ndryshimin ose modifikimin e një akti administrativ. Nëpërmjet këtij ankimi kërkohet detyrimisht një procedurë e veçantë shqyrtimi.

Ankimi administrativ ndaj veprimtarisë dhe akteve të organeve të administratës publike është mjaft i rëndësishëm për realizimin dhe mbrojtjen e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të subjekteve të së drejtës, pasi nëpërmjet tij realizohet edhe kontrolli i brendshëm administrativ².

Duke pasur parasysh, rëndësinë e ankimit administrativ, le të shohim analizën e ligjeve të posaçme në fusha të caktuara, se si rregullohet ky institut kaq i rëndësishëm që në vetvete përbën themelin e së drejtës.

I- ANALIZË E LEGJISLACIONIT NË FUSHËN E RREGULLIMIT TE TERRITORIT DHE TURIZMIT

Në fushën e ndërtimeve:

1. Veprimtaria që lidhet me punimet e ndërtimit rregullohet nga ligji nr. 8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”. Në kreun 3, nenet 15, 16, 17, ku janë parashikuar sanksionet, i jepet e drejta e vendosjes së gjobës Kryetarit të Policisë së Ndërtimit. Kundër vendimit të dënimit me gjobë mund të bëhet ankesë brenda 5 ditëve te Drejtori i Policisë së Ndërtimit. Kundër vendimit të këtij të fundit mund të bëhet ankesë brenda

² Neni 18 i Kodit të Procedurës Administrative, parashikon se mbrojtja e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të personave privatë realizohet duke ia nënshtuar veprimtarinë administrative kontrollit të brendshëm administrativ, në përputhje me dispozitat e këtij Kodi për ankimin administrativ.

5 ditëve në gjykatën e rrethit, ku është kryer kundërvajtja administrative. Në këtë rast, ligjvënësi e ka zgjidhur në mënyrë të drejtë procedurën e ankimimit, duke respektuar hierarkinë administrative që nga Kryetari i Policisë Ndërtimore në qark, deri tek Drejtori i Përgjithshëm i Policisë Ndërtimore. Por, ky ligj nuk shpjegon në mënyrë të qartë afatin e shqyrtimit, si dhe çështje të tjera të veçanta që mund të lidhen me ankimin.

2. Veprimtaritë në fushën e ndërtimit rregullohen edhe nga ligji nr. 8405, “Për urbanistikën”. Procedurat e ankimimit kundër vendimeve të gjobave rregullohen në kreun 8, nenet 81, 82, 83, 84. Pra, mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga njoftimi pranë Drejtorit të Policisë së Ndërtimit, i cili duhet të shprehet brenda 10 ditëve. Kundër vendimit të këtij të fundit mund të bëhet ankim në gjykatën e rrethit, ku është kryer kundërvajtja administrative, brenda 5 ditëve nga njoftimi. Në këtë rast hartuesit e këtij ligji kanë përcaktuar drejt se eprori i Kryetarit të Degës së Policisë Ndërtimore, që në rastin konkret është Drejtori i Përgjithshëm i Policisë Ndërtimore, të cilit i adresohet ankesa, duhet të shprehet brenda 10 ditësh në lidhje me ankesën e paraqitur. Këtu ka vend për plotësim, duke shtuar se , kur ky afat nuk respektohet, atëherë ankuesi duhet t’i drejtohet rrugës gjyqësore. E themi këtë sepse në shumë raste afatet kohore nga administrata dhe drejtuesit nuk respektohen, duke e lënë ankimuesin në udhëkryq, për arsye se ai duhet të ketë një përgjigje për ankesën, qoftë dhe negative për të patur mundësi t’i drejtohet gjykatës. Kjo është e detyrueshme sipas Kodit të Procedurës Civile (neni 328), i cili thekson se “Afati për paraqitjen e padisë ndaj një akti administrativ është 30 ditë nga dita e shpalljes ose e njoftimit të vendimit të organit më të lartë administrativ që ka shqyrtuar ankesën në rrugë administrative....”.

3. Për të mbikqyruar veprimtarinë e punimeve në fushën e ndërtimit është krijuar Policia e Ndërtimit³. Një nga kompetencat e kësaj policie është edhe

³ Ligji nr. 8408, datë 25. 9.1998 “Për Policinë e Ndërtimit”.

e drejta e vendosjes së gjobës. Por, nga shqyrtimi i ligjit vërejmë se në të nuk përcaktohet subjekti i cili do të vendosë gjobën, sa është masa e kësaj gjobe, përcaktuar sipas shkeljeve të vërejtura, dhe së fundi kujt organi epror duhet ti drejtohet ankuesi, për të zgjidhur të drejtën e tij përpara se të shkojë në gjykatë. Rekomandojmë që këto mangësi të plotësohen, për të mundësuar trajtimin e çështjeve të ankimit.

4. Njëkohësisht në këtë fushë mund të përfshihet edhe rregullimi i veprimtarisë së ndërtimit dhe mirëmbajtjes së digave, veprimtari e cila gjen rregullim nga ligji nr.8681 “Për projektin, ndërtimin, shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e digave”. Në nenet 11 e 12 të këtij ligji parashikohen sanksione për vendosje gjobash dhe ankimi administrativ në Komitetin Kombëtar të Digave të Mëdha, brenda një afati kohor prej 5 ditësh, i cili duhet të shprehet brenda një afati kohor prej 10 ditësh. Pra, edhe në këtë ligj nuk i gjejmë të parashtruara të gjitha aspektet e ankimit administrativ.

Në fushën e mjedisit:

Një nga shërbimet që kryhet më shpesh nga njësitë e qeverisjes vendore dhe me të cilin përballen çdo ditë qytetarët është largimi i mbeturinave. Kjo veprimtari rregullohet nga ligji nr. 8049, datë 21.03.1996 “Për largimin publik të mbeturinave”. Në kreun 7, ku janë parashikuar sanksione në nenet 35, 36, 37 dhe 38, parashikohet që gjobat vendosen nga inspektorët sanitare të caktuar nga bashkia ose komuna. Kundër vendimit mund të bëhet ankim te kryetari i bashkisë ose i komunës. Në këtë rast nuk përcaktohet koha brenda së cilës qytetari duhet të bëjë ankimin administrativ. Ky vakuum ligjor bëhet shkak për arbitraritet, zvarritje etj., nga ana e organeve administrative. Pra, vërejmë që është e domosdoshme ndërhyrja edhe në këtë ligj për të përmirësuar, në radhë të parë institucionin e ankimit dhe më pas atë të kryerjes së këtij shërbimi kaq të rëndësishëm për jetën e përditshme.

Njëkohësisht, një çështje tjetër shumë e rëndësishme për jetën e qytetarëve është përdorimi i rezervave ujore. Dihet që konsumi i ujit është

element jetik për dietën ditore të njerëzve. Veprimtaritë që lidhen me përdorimin e rezervave ujore rregullohen nga ligji nr. 8093, datë 21.3.1996, “Për rezervat ujore”. Në kreun 16 të tij, ku parashikohen shkeljet dhe sanksionet, përkatësisht në nenet 61 dhe 69, gjobat vendosen nga kryetari i degës së policisë së ndërtimit në rreth, në varësi të shkallës së shkeljes, deri në propozimin e heqjes së licencës subjektivit privat. Kundër vendimit të kryetarit të degës së policisë në rreth bëhet ankimi te drejtori i policisë së ndërtimit brenda 5 ditëve nga data e komunikimit të vendimit. Kundër vendimit të autoritetit të ujit, si dhe kundër vendimit të drejtorit të policisë së ndërtimit mund të bëhet ankimi në gjykatën e shkallës së parë brenda 10 ditëve nga njoftimi i vendimit. Në këtë ligj, afati kohor brenda të cilit duhet t’i drejtohesh gjykatës është 10 ditë nga marrja e njoftimit, kur në ligjet e mësipërme ky afat ishte 5-ditor.

Nisur nga ky fakt i vërejtur, ia vlen të ndalemi tek mospërputhja e afateve kohore që duhet të ketë parasysh qytetari, për t’iu drejtuar rrugës gjyqësore për të përmbushur një të drejtë të tij. Ky problem mendojmë se duhet të zgjidhet, duke vendosur një afat kohor të njëjësuar për gjithë legjislacinon në fuqi. Ky fakt përbën një domosdoshmëri që kërkon zgjidhje. Për këtë afat, si bazë duhet marrë afati 30-ditor i përcaktuar në nenin 328 të Kodit të Procedurës Civile, Kreu II, ku parashikohet gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative. Ky afat kohor përputhet dhe me nenin 141, pika 1 të Kodit të Procedurave Administrative, ku jepet afati kohor për marrjen e vendimit në një procedurë ankimi, ku thuhet: “Organi administrativ kompetent shqyrton ankimin administrativ dhe del me një vendim brenda një muaji nga data e depozitimit të ankimit.”

Duhet pasur parasysh që licencimi i personave fizikë dhe juridikë për veprimtari të ndryshme, ku përfshihen ato të ndërtimeve, shërbimeve, laboratorëve të kontrollit, të materialeve të ndërtimit, si dhe ushtrimi i veprimtarisë për agjenci turistike dhe atë të transportit turistik, rregullohen me akte nënligjore. Për këtë arsye, Ministria e Rregullimit të Territorit dhe Turizmit⁴ ka nxjerrë rregullore të

⁴ Sot Ministria e Punëve Publike Transportit dhe Telekomunikacionit.

veçanta në lidhje me procedurat dhe kriteret e dhënies së lejeve, të ankimeve të subjekteve të interesuara.

Licencat jepen nga një komision i ngritur me urdhër të titullarit të institucionit. Kundër vendimeve të komisionit subjektet mund të bëjnë ankim administrativ, brenda 10 ditëve të titullarit.

Por, duke gjykuar rëndësinë e këtyre shërbimeve kaq të rëndësishme për jetën e njeriut, jemi të mendimit që kriteret e dhënies së lejeve dhe procedurat e ankimit, duhet të përcaktohen me ligj, në mënyrë që të përforcohet karakteri rregullator i tyre.

II- ANALIZË E LEGJISLACIONIT NË FUSHËN E BUJQËSISË DHE TË USHQIMIT

Veprimtarinë e fushës së bujqësisë dhe të ushqimit e rregullojnë një sërë ligjesh, të cilat kanë parashikuar mënyrën e ankimit administrativ si më poshtë:

Në fushën e mbrojtjes së bimëve:

1. Veprimtari për shërbimin dhe mbrojtjen e bimëve rregullohen nga ligji nr.7662, datë 19.1.1993 “Për shërbimin e mbrojtjes së bimëve”. Të drejtën e gjobës e ka inspektori i emëruar nga ministri ose agronomi i mbrojtjes së bimëve në komunë. Kundër vendimit mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga data e shpalljes së njoftimit të ministri për rastin e inspektorit dhe të drejtori i bujqësisë në rreth për rastin e agronomit të mbrojtjes së bimëve në komunë, aktet e të cilëve janë të formës së prerë. Ky ligj po punohet për përmirësime të mëtejshme.

2. Veprimtaria në këtë fushë rregullohet edhe nga ligji nr.7722, datë 15.6.1993 “Për mbrojtjen e fondit të bimëve mjekësore, eterovajore e tanifere natyrore”, ku parashikohet e drejta e kontrollit nga organet e shërbimit pyjor. Shqyrtimi i kundërvajtjeve administrative, i cili bëhet nga një komision pranë drejtorisë së shërbimit pyjor. Ankimi kundër vendimit të dënimit të kundërvajtjes administrative dhe ekzekutimi i vendimeve bëhen në përputhje

me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

3. Po kështu kjo veprimtari rregullohet edhe nga ligji nr.7929, datë 11.5.1995 “Për mbrojtjen e drufrutorëve”, ku parashikohet e drejta e gjobës nga specialistët e degës së bujqësisë në komunë dhe të drejtorisë së bujqësisë në rreth, si dhe personat e tjerë të ngarkuar dhe të autorizuar nga MBU-ja⁵. Procedura e shqyrtimit të kundërvajtjeve administrative dhe ankimi kundër vendimit të dënimit bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”. Vepritarimtaria në fushën e mbrojtjes së bimëve rregullohet edhe nga ligji nr. 8518, datë 30.7.1999 “Për ujitjen dhe kullimin”. Sipas këtij ligji, të drejtën e shqyrtimit, të gjykimit dhe dënimit të kundërvajtjeve administrative e ka kryetari i degës së Policisë së Ndërtimit. të rrethit përkatës ku është kryer kundërvajtja. Kundër vendimit të kryetarit të degës së Policisë së Ndërtimit në rreth mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga dita e njoftimit pranë drejtorit të Policisë së Ndërtimit, i cili duhet të shprehet brenda 10 ditëve. Kundër vendimit të këtij të fundit mund të bëhet ankim në gjykatën e rrethit ku është kryer kundërvajtja brenda 5 ditëve nga njoftimi i tij.

4. Në këtë fushë gjen zbatim edhe ligji nr.8691, datë 16.11.2000 “Për prodhimin dhe tregtimin e duhanit dhe të cigareve”. Sipas këtij ligji, të drejtën e vendosjes së masës administrative dhe dënimit e kanë organet përkatëse në Ministrinë e Financave dhe inspektorët e Agjencisë Kombëtare të Duhan Cigareve pranë MBU-së. Mënyra e ankimit dhe ekzekutimit të masës administrative bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

5. Veprimtaria për mbrojtjen e bimëve rregullohet edhe nga ligji nr.8732, datë 24.1.2001 “Për materialin mbjellës bimor”. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e ka kryeinspektori i farave dhe fidanëve, inspektori i këtij inspektorati, si dhe çdo person tjetër i autorizuar nga Ministri i Bujqësisë dhe Ushqimit. Kundër vendimit të dhënë nga inspektori bëhet ankesë me

⁵ MBU është Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit dhe që aktualisht është Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit.

shkrim brenda 10 ditëve nga data e shpalljes ose e njoftimit të kryeinspektori i farave dhe fidanëve. Kundër vendimit të dënimit nga kryeinspektori bëhet ankesë me shkrim brenda 10 ditëve nga data e shpalljes ose e njoftimit të Ministrit të Bujqësisë dhe Ushqimit.

6. Në këtë fushë gjen zbatim edhe nga ligj nr.8944, datë 19.9.2002 “Për prodhimin, emërtimin dhe tregtimin e vajit të ullirit”. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e ka inspektorati i ushqimit dhe inspektorati sanitar. Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të masës administrative bëhen në përputhje me ligjin nr.7941, datë 31.5.1995 “Për Ushqimin”. Por nuk përcaktohet një referencë e qartë lidhur me mënyrën e ankimit, afatet, hierarkinë e shkallëve të ankimit etj. Pra, edhe në këtë ligj nuk kemi përcaktim të qartë mbi ankimin administrativ dhe lind nevoja e përmirësimit të tij.

7. Njëkohësisht edhe ligji nr.8880, datë 15.4.20002 “Për të drejtat e seleksionerit të bimëve” parashikon rregullime për këtë fushë. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e kanë inspektorët e Inspektoratit të Kontrollit Shtetëror të Farave dhe Fidanëve. Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të vendimit bëhen në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

8. Një aspekt shumë i rëndësishëm tashmë po i kushtohet edhe prodhimeve “BIO”. Kjo çështje rregullohet nga ligj nr.9199, datë 26.2.2004 “Për prodhimin, përpunimin, certifikimin dhe tregtimin e produkteve BIO”. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e kanë organizmi certifikues dhe Komisioni Shtetëror i Prodhimit Organik. Kundër vendimit të masës së dhënë mund të bëhet ankim me shkrim brenda 5 ditëve nga data e shpalljes ose e njoftimit të Kryetari i KSHPO-së sipas procedurave të përcaktuara në ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e ushqimit:

1. Veprimtaria në një fushë kaq të rëndësishme si ajo e ushqimit rregullohet nga ligji nr.7941, datë 31.5.1995 “Për Ushqimin”. Sipas këtij ligji,

të drejtën e vendosjes së masave administrative e kanë organet shtetërore të kontrollit që janë: Inspektorati i Ushqimit dhe Inspektorati Veterinar pranë MBU-së dhe Inspektorati Sanitar pranë Ministrisë së Shëndetësisë. Kundër vendimit të dënimit të dhënë nga inspektori mund të bëhet ankim me shkrim brenda 5 ditëve nga dita e shpalljes ose njoftimit të drejtuesit të organit të kontrollit në rreth ose të drejtorit të organit në ministrinë e linjës. Mënyra e ankimit dhe ekzekutimit të masës administrative bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

2. Njëkohësisht, veprimtaritë në këtë fushë rregullohen edhe nga ligj nr.8443, datë 21.1.1999 “Për vreshtarinë, verën dhe produktet e tjera që rrjedhin nga rrushi”. Këtu parashikohet se të drejtën e vendosjes së masës administrative e kanë: Inspektorati Shtetëror i Ushqimit; Inspektorati Sanitar Shtetëror; Inspektorati Shtetëror i Farërave dhe Fidanëve; drejtoria e bujqësisë dhe ushqimit në rreth.

Niveli hierarkik i së drejtës për vendosjen e masave të gjobës përcaktohet me rregullore. Kundër vendimit të dënimit të dhënë nga inspektori bëhet ankesë me shkrim, brenda 5 ditëve nga dita e shpalljes ose e njoftimit të drejtuesit të organit të kontrollit në rreth ose të drejtorit të organit të kontrollit në ministrinë përkatëse.

Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të masës administrative bëhen në përputhje me ligjin 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Pra, këtu del qartë ajo që kemi theksuar më sipër lidhur me efektet juridike të akteve nënligjore si rregullore. Duke pasur parasysh hierarkinë e akteve juridike dhe për më tepër prodhimin e efekteve juridike, aktet nënligjore, si rregulloret, kanë karakter rregullator të brendshëm, pra nuk mund të shërbejnë si bazë për të vendosur gjopa në rastin konkret. Kjo e drejtë, e drejta për vendosjen e masave të gjobës duhet të përcaktohet në ligj.

Në fushën e peshkimit:

Veprimtaria e peshkimit rregullohet nga ligj nr.7908, datë 5.4.1995 “Për

peshkimin dhe akuakulturën”. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e kanë inspektorët e peshkimit të cilët emërohen nga Ministri i MBU-së. Për marrjen e vendimeve pas shqyrtimit të kundërvajtjeve administrative, ministri krijon një komision të përhershëm pranë Ministrisë.

Komisioni thërret me njoftim paraprak personat fajtorë për kryerjen e kundërvajtjes në bazë të procesverbalit. Procedura e gjykimit para komisionit zhvillohet në bazë të ligjit nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e mbrojtjes së kafshëve:

1. Veprimtaritë në këtë sektor rregullohen nga ligj nr.8409, datë 25.9.1998 “Për riprodhuesit racë-pastër dhe tufat racore në blegtori”. Sipas këtij ligji, të drejtën e vendosjes së masës administrative e ka inspektori ose agronomi i komunës. Kundër vendimit të dënimit të dhënë nga inspektori mund të bëhet ankim me shkrim brenda 5 ditëve nga dita e shpalljes te drejtuesi i organit vendor të kontrollit ose te drejtori i organit të kontrollit në ministrinë përkatëse. Mënyra e ankimit dhe ekzekutimit të masës administrative bëhet në bazë të ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

2. Njëkohësisht veprimtaria në këtë fushë rregullohet edhe nga ligj nr.8411, datë 1.10.1998 “Për ushqimet e blegtorisë”. Sipas këtij ligji, të drejtën e vendosjes së masës administrative e kanë inspektorati për zooteknikën në MBU, si dhe agjencitë vendore të inspektoratit. Kundër vendimit të dënimit të dhënë nga inspektori mund të bëhet ankesë brenda 5 ditëve nga dita e shpalljes ose e njoftimit te drejtuesi i organit vendor të kontrollit ose te drejtori i organit të kontrollit në ministrinë përkatëse. Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të masës administrative bëhen në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

3. Kjo fushë gjen rregullim edhe nga ligj nr.8702, datë 1.12.2000 “Për identifikimin dhe regjistrimin e kafshëve dhe të fermave blegtorale”. Në këtë ligj parashikohet se të drejtën e vendosjes së masës administrative e ka

inspektori zooteknik dhe inspektori veterinar.

Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të masës administrative bëhet në përputhje me ligjin nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Aspekte të administrimit për mbrojtjen e tokave rregullohen nga ligji nr.8752, datë 26.03.2001 “Për krijimin dhe funksionimin e strukturave për administrimin dhe mbrojtjen e tokës”. Të drejtën e vendosjes së masës administrative e ka specialisti i mbrojtjes së tokës në seksionin e administrimit dhe të mbrojtjes së tokës në qark. Kundër vendimit të dënimit mund të bëhet ankim brenda 10 ditëve nga data e njoftimit të vendimit të kryetari i këshillit të qarkut i cili shqyrton ankesën dhe jep vendimin brenda 5 ditëve. Procedurat e ankimit dhe të ekzekutimit të vendimit bëhen në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në përgjithësi, në legjislacionin e fushës së bujqësisë dhe të ushqimit sistemi ligjor i ankimit është parashikuar gati në të gjitha rastet, duke iu referuar ligjit nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”, si përsa i përket procedurave që ndiqen, ashtu edhe për afatet e vendosura, mënyrën e ekzekutimit të tyre dhe aspekte të tjera që kanë të bëjnë me ankimin. Në disa ligje, vendimet e organeve përkatëse konsiderohen të formës së prerë. Pra, nëpërmjet tyre, subjekteve u mohohet e drejta e ankimit administrativ dhe ata janë të detyruar të ankohen vetëm në rrugë gjyqësore. Në një pjesë të ligjeve është parashikuar mënyra e ankimit vetëm për gjambat. Po për kundërvajtjet e tjera administrative pse duhet të përjashtohen subjektet e së drejtës nga ankimi administrativ? Në disa prej ligjeve, duke patur parasysh hierarkinë administrative është përcaktuar edhe shkalla e ankimit. Në ndonjë rast është parashikuar ngritja nga ministri e një komisioni të përhershëm, pranë ministrisë, për shqyrtimin e kundërvajtjeve administrative. Në një rast tjetër është parashikuar ngritja e një komisioni shtetëror, për të drejtën e vendosjes së masës administrative dhe kryetari i po këtij komisioni bën shqyrtimin e ankimit administrativ. Kështu, vërejmë se brenda një fushe

të caktuar, si ajo e bujqësisë, kemi mënyra të ndryshme rregullimi të çështjeve të ankimit administrativ. Rekomandojmë që për çështje të rëndësishme, si ajo e vendosjes së gjobës, jo vetëm të njësohet qëndrimi, por parashikimi i kësaj të drejte, pra përcaktimi i subjekteve që do të ushtrojnë këtë të drejtë, të bëhet me ligj.

III- ANALIZË E LEGJISLACIONIT NË FUSHËN E INDUSTRISË DHE ENERJITIKËS.

Në fushën e energjitikës:

1. Veprimtaria në këtë fushë rregullohet nga ligji nr.8637, datë 6.7.2000 “Për Policinë Elektrike”. Ky ligj ka si objekt të tij krijimin e Policisë Elektrike për kontrollin e zbatimit të legjislacionit për administrimin dhe përdorimin e energjisë elektrike në sektorin shtetëror dhe privat nga personat fizikë dhe juridikë, vendas ose të huaj, që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në territorin e Republikës së Shqipërisë. Në nenin 10 të këtij ligji janë përcaktuar shkëljet, të cilat, kur nuk formojnë vepër penale, dënohen si kundërvajtje administrative me gjobë. Në nenin 12 është përcaktuar ankimi administrativ, si më poshtë: Kundër vendimit të dënimit me gjobë bëhet ankim me shkrim brenda 5 ditëve nga data e njoftimit të Drejtorit të Policisë Elektrike, i cili duhet të shprehet me shkrim brenda 10 ditëve. Kundër vendimit të Drejtorit të Drejtorisë së Policisë Elektrike mund të bëhet ankim në gjykatë brenda 5 ditëve.” Pra, ankimi administrativ nuk ndjek shkallët e hierarkisë së organeve administrative.

2. Veprimtaritë në këtë fushë rregullohen edhe nga ligji nr.8734, datë 1.2.2001 “Për garantimin e sigurisë së punës të pajisjeve dhe instalimeve elektrike”, i cili ka në objekt përcaktimin e parimeve të përgjithshme që rregullojnë garantimin e sigurisë së njerëzve, të kafshëve ose të vlerave materiale nga rreziku elektrik. Në nenin 17 të këtij ligji janë parashikuar kundërvajtjet administrative, të cilat dënohen me gjobë. Pika 6 e këtij neni përcakton ankimin administrativ si më poshtë: “Kundër vendimit të Komisionit

të Shqyrtimit të Gjobave të IPIE-së mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga dita e marrjes së vendimit në gjykatën e rrethit ku është kryer kundërvajtja, vendimi i së cilës është i formës së prerë.” Sipas këtij përcaktimi lind edhe një problem tjetër më serioz, që cenon të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, sipas të cilit, kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë⁶.

3. Veprimtaria që lidhet me produktet e naftës e gazit, pra lëndët që prodhojnë energji, rregullohet nga ligji nr.8450, datë 24.02.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregëtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre”. Ky ligj përcakton se të gjithë personat juridike, publike ose private, vendas ose të huaj që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin e tregëtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre e ushtrojnë këtë veprimtari, vetëm pasi të jenë pajisur paraprakisht me lejet dhe autorizimet përkatëse sipas përcaktimeve të këtij ligji. Në nenin 25 të tij janë parashikuar kundërvajtjet administrative, të cilat dënohen me gjobë. Po në këtë nen është përcaktuar se ankimi kundër vendimit të dënimit me gjobë bëhet në përputhje me kushtet dhe procedurat e parashikuara në ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”⁷.

Në fushën e industrisë:

Veprimtaria në këtë fushë rregullohet nga ligji nr.8739, datë 1.2.2001 “Për garantimin e sigurisë së punës të pajisjeve nën presion”, i cili ka objekt përcaktimin e parimeve të përgjithshme që rregullojnë garantimin e sigurisë së njerëzve, të kafshëve ose të vlerave materiale nga rreziqet e shfryrjeve dhe të shpërthimeve të shkaktuara nga pajisjet nën presion. Në nenin 17 të këtij ligji janë parashikuar kundërvajtjet administrative, të cilat dënohen me

⁶ Neni 43 i Kushtetutës së RSH-së

⁷ Problemin e referimit në ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”, do ta trajtojmë të përfundimet e këtij materiali.

gjobë. Pika 6 e këtij neni përcakton ankimin administrativ si më poshtë:

“Kundër vendimit të Komisionit të Shqyrtimit të Gjobjave të IPNP-së mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga dita e marrjes së vendimit në gjykatën e rrethit ku është kryer kundërvajtja, vendimi i së cilës është i formës së prerë⁸.”

Lidhur me shfrytëzimin e minierave në fushën e industrisë, ligji nr.7796, datë 17.2.1994 “Minerar i Shqipërisë”, rregullon marrëdhëniet ndërmjet shtetit dhe personave juridikë dhe fizikë, me qëllim që të përfitohen të drejtat minerare dhe të kryhen veprimtaritë minerare.

Kur zotëruesi i lejes minerare apelon për vlefshmërinë e vendimit të heqjes së lejes minerare, Ministri nuk mund të vazhdojë procedurën për heqjen e lejes pa vendimin përfundimtar të gjykatës, me kusht që zotëruesi i lejes të veprojë konform me procedurën për apelim.

Lidhur me konstatimin dhe shqyrtimin e kundërvajtjes administrative vëmë re që, në disa ligje është cituar nen për nen vetë ligji nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative” dhe në disa të tjerë është bërë një përcaktim tjetër, duke parashikuar kështu vetëm vendosjen e gjobës kur vërehet shkelja e ligjit (që përbën kundërvajtje administrative) dhe ankimi të bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”. Pra, sugjerojmë se duhet të hiqet dorë nga ky qëndrim, në funksion të njësisimit të legjislacionit.

Në rastet kur ligji parashikon të drejtën e titullarit të institucionit për dhënien e një licence (sipas veprimtarisë që mbulon institucioni), sugjerojmë që të ketë një harmonizim të të gjithë ligjeve të institucioneve, të cilët parashikojnë këtë të drejtë, lidhur me mënyrën e procedimit të heqjes së licencës.

⁸ Shih problemin që parashtrohet në paragrafin e mësipërm për formën e prerë të vendimit të gjykatës së rrethit.

VI- ANALIZË E LEGJISLACIONIT NË FUSHËN QEVERISJES VENDORE DHE DECENTRALIZIMIT

Në Ministrinë e Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit⁹, lëshohen vetëm dy licenca. Konkretisht “leje për tregtimin e pajisjeve zjarrfikëse” dhe “leje për ushtrimin profesioni “ekspert privat zjarrfikës”” nga Drejtoria e Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe Shpëtimi. Dhënia e këtyre lejeve nga Drejtoria e PMNZSH-së rregullohet me udhëzimin nr.10, datë 10.12.2002 “Mbi kriteret e dhënies së lejes, personave fizike e juridike, vendas dhe të huaj për prodhimin, mirëmbajtjen dhe tregëtimin e teknikës, pajisjeve e lëndëve që nevojiten për shuarjen e zjarrit dhe shpëtimin” dhe udhëzimin nr.11, datë 10.12.2002 “Për kriteret profesionale të dhënies së lejes për ushtrimin e profesionit “ekspert privat zjarrfikës””.

Në udhëzimin e parë parashikohen afate për periudhën e shqyrtimit të kërkesës dhe dokumentacionit shoqërues si dhe afate për plotësimin e dokumentacionit, në rastin kur vërehen mangësi, por nuk janë të përcaktuara procedurat e ankimit administrativ.

Në udhëzimin e dytë nuk parashikohen afate për shqyrtimin e kërkesës dhe të dokumentacionit dhe procedura e ankimit në rastin e mosmiratimit të dhënies së lejes¹⁰.

Procedurat e tjera administrative, që realizohen në punën e përditshme të Ministrisë së Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit dhe të njësive të qeverisjes vendore, i nënshtrohen Kodit të Procedurave Administrative dhe ligjit “Për kundërvajtjet administrative”, përfshirë këtu format e ankimit administrativ dhe penalitetet.

Në këto kushte, jemi të mendimit që, për sa i përket procedurave administrative të shqyrtimit të kërkesës dhe çështjeve të tjera që lidhen me ankimin administrativ, të rishikohen udhëzimet e sipërcituara dhe këto të

⁹ Sot Ministria e Brendshme

¹⁰ Udhëzimet e cituara janë udhëzime të ministrit të Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit.

drejta dhe detyrime të përcaktohen me ligj, me qëllim që të mundësojnë zbatimin dhe efikasitetin e tyre.

V. ANALIZË E LEGJISLACIONIT NË FUSHËN E TRANSPORTIT DHE TELEKOMUNIKACIONIT

Në fushën e transportit rrugor:

Veprimtaritë në këtë fushë rregullohen nga ligji nr.8378, datë 22.7.1998 “Kodi Rrugor i Republikës së Shqipërisë”, që trajton masat administrative plotësuese të masave administrative me gjobë (Nenet 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 dhe 215), si dhe detyrimet që rrjedhin kur vërtetohen shkelje penale (në nenet 216, 217, 218, 219).

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet edhe me ligjin nr.8308, datë 18.03.1998 “Për transportet rrugore”. Në këtë ligj gjykimi dhe dënimi për kundërvajtjet administrative bëhet nga komisioni i kundërvajtjeve pranë organeve të kontrollit të përcaktuara dhe nga Ministria. Kundër dënimit me gjobë mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga data e njoftimit të vendimit”. Neni 71 trajton masat e gjobës dhe procedurat e dhënies së saj ndaj shkeljeve. Shqyrtimi dhe diskutimi i dënimeve administrative kryhen në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e transportit ajror:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.7877, datë 30.11.1994 “Për aviacionin civil”¹¹, kundërvajtjet administrative dhe ankimi lidhur me to trajtohen në nenin 79 dhe shkeljet e rregullave të caktuara në ligj në rastet e kundërvajtjeve administrative jepen nga inspektorët mbikqyrës. Kundër

¹¹ Ky ligj do të shfuqizohet pasi është hartuar projektligji i ri, i cili është miratuar në Këshillin e Ministrave dhe pritet të miratohet në Kuvend. Sipas tij parashikohen procedura më të qarta të ankimit administrativ.

vendimit të tyre mund të bëhet ankim dhe në këtë rast ligji i mësipërm i referohet ligjit nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në transportin detar:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.9130, datë 8.9.2003 “Për autoritetin portual”. Ankesat dhe kundërvajtjet administrative rregullohen në nenin 39, ku trajtohet afati i kthimit të përgjigjes nga administrata brenda 30 ditëve nga shqyrtimi i ankimit. Në nenin 46 trajtohen llojet e masave dhe afati kohor brenda të cilit mund të ndërmerren dënimet administrative. Në nenin 47 trajtohet në mënyrë të hollësishme e drejta e ankimit pranë autoritetit kompetent për shqyrtimin e ankesës. Gjithashtu, edhe në Kodin Detar është parashikuar që rregullimi i ankimit dhe i kundërvajtjeve të bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e transportit hekurudhor:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet nga Kodi Hekurudhor, i cili parashikon që rregullimi i ankimit administrativ dhe kundërvajtjeve të bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në shërbimin postar:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.8530, datë 23.9.1999 “Për shërbimin postar”. Në këtë ligj shqyrtimi dhe diskutimi i kundërvajtjeve dhe dënimeve administrative trajtohen në nenin 33, trajtohet mënyra e bërjes së akimit të Drejtori i Përgjithshëm si organ epror i drejtpërdrejtë për shqyrtimin e ankesës. Po çfarë ndodh me shkallët e tjera të ankimit ose mënyrën e ankimit të afateve të paraqitjes së tij? Si rregullohen këto çështje?

Në shërbimin e telefonisë:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.8618, datë 14.6. 2000 “Për telekomunikacionet në Republikën e Shqipërisë”. Në këtë ligj shqyrtimi

dhe diskutimi i kundërvajtjeve dhe dënimeve administrative trajtohen në nenet 94, 95, 96. Në nenin 94 percaktohen kundërvajtjet administrative dhe personat që trajtojnë këto kundërvajtje. Neni 95 rregullon ankimin dhe afatet procedurale për realizimin e ankimit. Neni 96 parashikon që rregullimi i ankimit administrativ dhe kundërvajtjeve të bëhet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e shpronësimeve për interes publik:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.8561, datë 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik”. Në këtë ligj, shqyrtimi i ankesave administrative trajtohet në nenin 15, 16 të tij, ku është parashikuar afati i ankimit në organin e administratës brenda 15 ditëve, i cili ka kompetencë marrjen e vendimit përkatës. Sipas nenit 24 dhe 37 të këtij ligji, subjektet përjashtohen nga procedurat e ankimit administrativ dhe për më tepër, lejohen të bëjnë ankim në gjykatë vetëm për masën e shpërbllimit ose të kompensimit. Madje ky ligj, në kundërshtim me Kodin e Procedurës Administrative nuk parashikon as pezullimin e aktit administrativ, duke cenuar në mënyrë të mëtejshme të drejtat e subjekteve, sidomos kur bëhet fjalë për të drejta pronësie.

Në fushën e prokurimit publik, si dhe ndryshimet përkatëse:

Veprimtaria e kësaj fushe rregullohet me ligjin nr.7971, datë 26.7.1995 “Për prokurimin publik”. Në këtë ligj shqyrtimi i ankesave administrative trajtohen në nenet 43, 44, 45 të tij, në dallim nga ligji nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

VII- ANALIZË E LEGJISLACIONIT SHËNDETËSOR

Në fushën famaceutike

Veprimtaria në këtë fushë rregullohet nga ligji nr. 9323, datë 25.11.2004

“Për barnat dhe shërbimin farmaceutik”. Në këtë ligj kundërvajtjet administrative parashikohen në nenet 57, 58 e 59. Në nenin 60 parashikohet ankimi administrativ i cili do të bëhet sipas Kodit të Procedurës Administrative, ndërsa ekzekutimi i vendimeve do të realizohet në përputhje me ligjin nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”. Parashikimi i bërë nga kjo dispozitë referuese e ka zgjidhur drejt jo vetëm çështjen e ekzekutimit të vendimeve, por edhe atë të ankimeve administrative. Mendojmë që ky rast të shërbejë si shëmbull që duhet ndjekur nga hartuesit në funksion të efikasitetit të legjislacionit dhe përputhshmërisë së tyre me parimet bazë kushtetuese.

Po në këtë fushë shtrin veprimtarinë edhe ligji nr. 8874, datë 29.3.2002 “Për kontrollin e lëndëve që përdoren për fabrikimin e paligjshëm të lëndëve narkotike dhe psikotrope”. Në nenin 24 pika 3 parashikohet shprehimisht: “Ankimi kundër vendimeve të organit të kontrollit dhe ekzekutimi i vendimeve bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Edhe ligji nr.7975, datë 26.7.1995 “Për barnat narkotike dhe lëndët psikotrope” shtrin veprimtarinë në këtë fushë. Në nenin 102 parashikohet shprehimisht: “Ankimi kundër vendimeve të organit të kontrollit dhe ekzekutimi i vendimeve bëhet sipas ligjit nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

Në fushën e mjekësisë

Veprimtaria në këtë fushë rregullohet nga një sërë ligjesh si:

1. Ligji nr. 7761, datë 19.10.1993 “Për parandalimin dhe luftimin e sëmundjeve ngjitëse”. Në nenin 31 parashikohet shprehimisht: “Shqyrtimi i kundërvajtjeve administrative, ankimi kundër vendimeve të dënimit dhe ekzekutimi i dënimeve bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

2. Ligji nr 7865, datë 29.9.1994 “Për mbrojtjen e emblemës dhe emrit të kryqit të kuq”. Në nenin 8 parashikohet shprehimisht: “Në rastet e parashikuara në nenin 7, punonjësit e kryqit të kuq shqiptar mbajnë

procesverbalin e konstatimit të kundërvajtjes administrative dhe ia dërgojnë për gjykim seksionit të shëndetësisë sipas ligjit nr.7697, datët 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

3. Ligji nr. 8615, datë 1.6.2000 “Për Urdhrin e Mjekëve në Republikën e Shqipërisë”. Neni 13 parashikon shprehimisht: “Komisionet disiplinore pranë këshillave rajonale ushtrojnë kompetencat disiplinore te shkallës së parë. Vendimet e tyre janë të apelueshme në Komisionin Disiplinor të Këshillit Kombëtar i cili ushtron kompetenca disiplinore të shkallës së dytë”. Neni 15 parashikon shprehimisht: “Ankesat kundër vendimeve për marrjen e masave disiplinore paraqiten në komisionin disiplinor të KKUM brenda 30 ditëve nga komunikimi me shkrim i vendimit. Komisioni Disiplinor brenda 60 ditëve nga marrja e ankesës detyrohet të japë vendimin për ankesën e paraqitur. Vendimi i Komisionit Disiplinor të Këshillit Kombëtar është i formës së prerë. Për masat disiplinore të parashikuara në shkronjat “c”, “ç” dhe “dh” të nenit 14 të këtij ligji personi ka të drejtë ti drejtohet gjykatës”.

4. Ligji nr 8528, datë 23.9.1999 “Për nxitjen dhe mbrojtjen e të ushqyerit me gji”. Në nenin 13 parashikohen kundërvajtjet administrative. Në paragrafin e parafundit dhe të fundit të këtij neni parashikohet shprehimisht: “Për gjobat e vëna nga inspektorët e rretheve mund të bëhet ankim te kryeispektori sanitar i rrethit, ndërsa ndaj inspektorëve sanitar të Republikës bëhet ankim te kryeispektori sanitar i Republikës.

Ankimi kundër vendimit të dënimit me gjobë bëhet në përputhje me ligjin nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

5. Ligji nr. 8045, datë 7.12.1995 “Për ndërprerjen e shtatëzanisë”.

Në nenin 18 parashikohet shprehimisht: “Ankimi kundër vendimeve të organit të kontrollit dhe ekzekutimi i vendimeve bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

6. Ligji nr.7643 datë 2.12.1992 “Për Inspektoratin Sanitar Shtetëror”. Në nenin 28 parashikohet shprehimisht: “Kundër vendimit me gjobë mund të bëhet ankim brenda 5 ditëve nga shpallja e tij te kryeispektori sanitar i

rrethit për vendimet e inspektorëve dhe ndihmës inspektorëve sanitare të rrethit dhe të Kryeinspektori Sanitar Shtetëror i Republikës, për vendimet e inspektorëve sanitare shtetërorë të Ministrisë së Shëndetësisë dhe kryeinspektorëve sanitare të rretheve. Aktet e këtyre organeve janë të formës së prerë.

6. Ligji nr.8167, datë 21.11.1996 “Për shërbimin shëndetësor stomatologjik”. Në nenin 20 parashikohet shprehimisht: “Shqyrtimi i kundërvajtjes administrative parashikuar në dispozitat e mësipërme, bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

7. Ligji nr.8025, datë 9.11.1995 “Për mbrojtjen nga rrezatimet jonizuese”. Në nenin 9 paragrafi i fundit parashikohet shprehimisht: “Ankimi kundër vendimeve të organit të kontrollit dhe ekzekutimi i vendimeve bëhet sipas ligjit nr.7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

8. Ligji nr.9106, datë 17.07.2003 “Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”. Në ligj, në nenet 44 e 45 parashikohen procedurat për hapjen e spitaleve jo publike dhe afatet përkatëse. Neni 46 parashikon heqjen e licencës. Në nenin 51 parashikohet shprehimisht, se procedura për venien e gjobës dhe ankimi rregullohen nga ligji nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”.

9. Ligji nr 7870, datë 13.10.1994 “Për sigurimet shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”. Në nenin 30 parashikohet shprehimisht: “1. Cilido subjekt i përshkruar në këtë ligj ka të drejtën e ankimit në ISKSH ndaj veprimeve të administratorit të ISKSH në rreth që lidhen me mbulimin e shpenzimeve. 2. Ankimi kundër vendimit të ISKSH zgjidhet nga gjykata kompetente”.

Si përfundim, sistemi ligjor i ankimit në disa ligje është parashikuar dhe në disa jo, në ndonjë ligj parashikohen procedura dhe afate e në ndonjë tjetër, jo. Në disa prej tyre, vendimet e organeve përkatëse, konsiderohen të formës së prerë dhe në disa raste, i lihet rrugë gjykatës.

Në shumicën e rasteve parashikohet vetëm ankimi për gjobat.

Në pothuajse të gjitha ligjet referohet ligji nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”, i cili, duke pasur parasysh evolimin e legjislacionit shëndetësor shqiptar, nuk i përgjigjet kërkesave të tij. Mendojmë që përveç rishikimit të ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 “Për kundërvajtjet administrative”, duhen ripare edhe ligjet e sipërpërmendura për të përcaktuar saktësisht shkallët e ankimimit, procedurat e ankimimit, si dhe afatet përkatëse që gjithashtu janë po aq të rëndësishme. Njëkohësisht, duke pasur parasysh Kodin e Procedurave Administrative, nga njëra anë, dhe mosgjetjen shpesh të një hierarkie administrative çështja e ndjekjes së shkallës së ankimimit vështirësohet më shumë. Kjo kërkon detyrimisht përcaktimin e detyrueshëm të stukturave që do t’u shërbejnë shkallëve të ankimimit.

VIII. ANALIZË E LEGJISLACIONIT FINANCIAR

Në fushën taksave:

I gjithë kuadri ligjor, përsa i përket ankimimit administrativ për taksat dhe tatimet, rregullohet në bazë të ligjit nr. 8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Procedurat e apelimit, sipas nenit 55 të këtij ligji, për tatimpaguesit, të cilët ankimojnë një vendim të administratës tatimore, është si më poshtë:

Apelimi i subjekteve, që preken nga çdo akt zyrtar i organit tatimor, duhet t’i paraqitet organit tatimor të shkallës më të ulët të detyrimit tatimor përkatës brenda 30 ditëve nga marrja e njoftimit. Nëse tatimpaguesi nuk është dakord me vendimin e organit tatimor, vendimi mund të apelohej, në organin tjetër më të lartë të hierarkisë së apelimeve tatimore brenda 30 ditëve nga marrja e njoftimit të shkruar. Hierarkia e apelimit tatimor nga më e ulta deri te më e larta është si më poshtë:

-Organet e qeverisjes vendore për tatimet dhe taksat vendore dhe degët e tatimeve në rrethe, për tatimet dhe taksat kombëtare, me përjashtim të TVSH-së.

-Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve për TVSH-në.

-Komisioni i Apelimit të Tatimeve për çdo lloj tatimi dhe takse kombëtare e vendore, me përjashtim të TVSH-së.

Ligjvënësi ka sanksionuar një afat 30-ditor për çdo shkallë të ankimit administrativ. Gjykojmë se këto afate janë shumë të gjata. Tatimpaguesit i duhet një kohë shumë e gjatë që të konsumojë shkallët e ankimit, sipas hierarkisë administrative e më pas një afat tjetër 30-ditor për t'u ankuar në gjykatë¹².

Nëse do shikonim procedurat administrative të ankimit, parashikuar në ligjin nr. 8655, datë 31.7.2000 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 8410, datë 30.9.1998 "Për radion dhe televizionin publik dhe privat shqiptar në Republikën e Shqipërisë", shqyrtimi i kundërvajtjeve administrative, ankimi dhe ekzekutimi i vendimeve bëhet sipas ligjit nr. 7697, datë 7.4.1993 "Për kundërvajtjet administrative".

Kjo fushë rregullohet edhe nga ligji nr. 8701, datë 1.12.2000 "Për lojrat e fatit, kazinote dhe hipodromet". Në nenin 27 pika 2 dhe 3, janë parashikuar sanksionet, por përsa i përket ankimit të këtyre gjobave administrative, neni 27 pika 2 ka parashikuar: "Ankimimi për sanksionet e marra kundrejt personave sipas këtij neni bëhet sipas dispozitave ligjore në fuqi". Mungesa e referencave ligjore ka sjellë një problem të madh në procedurat e ankimit me subjektet që zhvillojnë këtë veprimtari. Juristët nuk duhet të lejojnë përdorimin e kësaj shprehjeje "sipas dispozitave ligjore në fuqi", pasi përdorimi i saj konfondon, ç'orienton dhe lë vend për keqinterpretime, të legjislacionit. Referencat duhet të jenë të qarta.

Njëkohësisht rregullimi i kësaj fushe bëhet edhe nga ligji nr. 8449, datë 27.01.1999 "Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë". Kundërvajtjet administrative doganore ankimohen në bazë të neneve 257 e vijues të këtij ligji. Sipas nenit 289, pika 2 kundër vendimeve të autoriteteve doganore,

¹² Sipas Kodit të Procedurës Civile, nenit 328

personi i interesuar mund t'i paraqesë një ankesë Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave brenda 5 ditëve nga marrja e njoftimit.

Drejtori i Përgjithshëm i Doganave brenda 30 ditëve nga marrja e njoftimit është i detyruar, në bazë të nenit 289 pika 4, të japë një vendim, i cili i njoftohet menjëherë apeluesit dhe organeve tatimore. Drejtori i Përgjithshëm i Doganave është i vetmi autoritet ligjor, ndaj të cilit ndiqet rruga e ankimit administrativ. Pas marrjes së vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, personi i interesuar brenda 30 ditëve mund të apelojë në rrugë gjyqësore. Duke pasur parasysh problematikën, mendojmë se në këtë ligj ka nevojë për përmirësime që do të mundësonin, rishikimin e shkallëve të ankimit sipas hierarkisë administrative.

Këto ishin disa nga ligjet që në trajtimin e kësaj teme u përpoqëm të analizojmë, duke paraqitur problematikën. Por instituti i ankimit administrativ është natyrisht më i gjerë dhe gjithëpërfshirës.

II. REKOMANDIME DHE PROPOZIME PËR PËRMIRËSIMIN E KUADRIT LIGJOR PËR ANKIMIN ADMINISTRATIV.

Kuadri ligjor i ankimit administrativ duhet të rishikohet në tërësi, në funksion të njësimimit dhe harmonizimit të këtij instituti në të gjithë legjislacionin në fuqi.

Sistemi ligjor i ankimit, pothuajse, në përgjithësi, në të gjitha fushat i referohet parashikimeve, pra procedurave të ligjit nr.7697, datë 704.1993 “Për kundërvajtjet administrative”. Ky ligj duhet të jetë një nga ligjet bazë ku të jepet procedura mbi ankimin administrativ dhe afatet kohore të përcaktura qartë, si dhe të rregullohen shkallët e ankimit, strukturat që do të realizojnë shqyrtimin, si dhe mënyrën e shqyrtimit të kundërvajtjes administrative dhe afatet e tij. Nga shqyrtimi i këtij ligji, në tërësi, vërejmë se objekti i tij është trajtimi i kundërvajtjeve administrative. Kundërvajtja administrative është shkelje me faj e dispozitave ligjore të nxjerra nga organe shtetërore për të cilën parashikohet një dënim administrativ. Ndërsa ankimi administrativ konsiston në ankimin, ndaj një akti të administratës pra ndaj një veprimi,

nëse mund të quhej arbitrar, të administratës kundrejt një subjekti të caktuar. Pra, ligji nr.7697, datë 7.4.1993 i kushton një trajtim të hollësishëm thjesht institutit të kundërvajtjes administrative, ndërsa përsa i përket ankimit administrativ, vërejmë se vetëm në nenin 18 të tij është përcaktuar një afat kohor prej 5 ditësh nga dita e shpalljes ose e njoftimit për t'u ankuar në gjykatë, kundër vendimit të organit administrativ. Për të gjitha çështjet e tjera që parashtruan më sipër, për ankimin nuk gjejmë trajtim nga ana e këtij ligji. Duke pasur parasysh që shumica e ligjeve të posaçme që rregullojnë fusha të caktuara dhe i janë referuar këtij ligji lidhur me procedurat e ankimit administrativ, mendojmë se rishikimi, me qëllim përmirësimin dhe parashtrimin këtyre çështjeve në këtë ligj, është i nevojshëm dhe shumë i domosdoshëm për procesin e ankimit administrativ. Për më tepër, në funksion të përafrimit të gjithë legjisllacionit me Kushtetutën, ky ligj duhet të rishikohet¹³, duke ditur që është hartuar në vitin 1993 dhe nuk është në harmoni, jo vetëm me Kushtetutën, por edhe me Kodin e Procedurave Administrative¹⁴ dhe Kodin e Procedurës Civile.

Ashtu siç vërejtëm edhe më lart, juristët e insitucioneve, që ushtrojnë nismën ligjvënëse, nuk duhet të lejojnë përcaktimin e shkeljeve dhe sanksionet, që vendosen ndaj tyre, të bëhen me akte nënligjore, duke çmuar efektet juridike të akteve normative, lidhur me karakterin ndëshkues dhe rregullator të tyre. Pra, përcaktimi i tyre duhet të bëhet me ligje të posaçme.

Fillimisht, jemi të mendimit që të përcaktohet qartësisht një përkufizim i ankimit administrativ që të përfshijë gjithë elementet e tij dhe që konsiston në goditjen e një akti administrativ, me synimin, ndryshimin, pezullimin ose prishjen e aktit administrativ¹⁵.

¹³ Ligji i janë bërë ndryshime të herëpashershme, të cilat nuk e sjellin në harmoni me Kushtetutën.

¹⁴ Kodi i Procedurave Administrative është i vitit 1999.

¹⁵ Ligjet e posaçme mund t'i referohen Kodit të Procedurave Administrative jo vetëm përsa i përket përkufizimit, por edhe për çështje të tjera.

Rekomandojmë përmirësimin e ankimit administrativ, duke zgjatur afatet kohore për ankimin, si dhe shkurtimin e afateve të shqyrtimit të kundërvajtjes administrative nga organi administrativ kompetent.

Në shumë raste afatet kohore nuk respektohen nga organet e administratës, duke e lënë ankimuesin në udhëkryq, për arsye se ai duhet të ketë një përgjigje për ankesën, qoftë edhe negative, për të patur mundësi t'i drejtohet gjykatës. Kjo është e detyrueshme sipas Kodit të Procedurës Civile, nenit 328, i cili thekson: “Afati për paraqitjen e padisë ndaj një akti administrativ është 30 ditë nga dita e shpalljes ose e njoftimit të vendimit të organit më të lartë administrativ që ka shqyrtuar ankesën në rrugë administrative...”.

Rekomandojmë të përcaktohen saktësisht shkallët e ankimit, duke përcaktuar shprehimisht strukturat që do të përbejnë shkallët e ankimit dhe do të angazhohen në shqyrtimin e tij.

Rekomandojmë të vendosen norma me eksplicite përsa i përket funksionimit dhe pavarësisë së organeve të apelimeve, sidomos ato tatimore dhe doganore, ku problematika është më e gjerë dhe më e prekshme.

Masat e gjobave të rishikohen në përgjithësi për t'u bërë sa më të zbatueshme dhe të jenë në përpjesëtim me shkeljen administrative të konsumuar.

Në disa ligje të posaçme përcaktohet se vendimet e organeve shtetërore, që shqyrtojnë ankimin, janë të formës së prerë. Pra, subjekteve u janë hequr të gjitha të drejtat për t'u ankimuar në rrugë gjyqësore. Sugjerojmë të rishikohen dhe të përmirësohen këto ligje.

Njëkohësisht, frytshmëria e këtij procesi lidhet ngushtë edhe me faktin se duhen përcaktuar saktësisht dhe subjektet konkrete që kanë të drejtën e vendosjes së gjobës, mbi bazën e sanksioneve të përcaktuara, në ligjet e posaçme. Gjithashtu, duhet të rishikohen edhe këto ligje të posaçme për të mundësuar njësimin dhe harmonizimin, jo vetëm ndërmjet tyre, por edhe me Kushtetutën, Kodin e Procedurave Administrative dhe me legjislacionin në

tërësi. Për më tepër, këto ligje mund të rishikohen për të qenë në përputhje edhe me detyrimet e Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore. Në ato raste ku e drejta e ankimit nuk është rregulluar nga ligji duhet të ndërhyhet për hartimin e legjislacionit të ri, për t'u mundësuar subjekteve të së drejtës, ezaurimin e të gjitha shkallëve të ankimit të brendshëm, por njëkohësisht për t'u mundësuar të drejtën e ankimit në Gjykatën Europiane në Strazburg.

III. DOMOSDOSHMËRIA E KRIJIMIT TE GJYKATËS ADMINISTRATIVE.

Gjatë procesit të ankimimit administrativ, organet e administratës kanë të drejtë të kryejnë një procedurë hetimi administrativ, që normalisht është e ngjashme me atë të një procesi gjyqësor. Gjatë gjykimit të kundërvajtjes administrative organet e administratës kryejnë disa veprime me karakter procedural si: thirrja e personave që akuzohen për shkelje, dëgjimi i shpjegimeve të tyre, marrja dhe shqyrtimi i provave etj¹⁶.

Nëse do të analizonim vendimet që merren prej organeve administrative, do të përcaktonim që ato kanë karakter ndërshtetërisht dhe jo atë të zakonshëm administrativ. Nëpërmjet akteve të zakonshme administrative, organet e administratës krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë një marrëdhënie të caktuar, në kuadrin e ushtrimit të veprimtarisë së tyre ekzekutive ose urdhërdhënëse. Ndërsa, në rastin e vendimeve administrative, të cilat japin dënime administrative, zgjidhet një konflikt administrativ, përcaktohet përgjegësia administrative e një subjekti që ka konsumuar një shkelje administrative.

Organet e administratës shtetërore, në përfundimin e vendimeve për zgjidhjen e çështjeve administrative, mund të ndikohen nga organet e tyre më të larta, duke ditur hierarkinë administrative. Për këtë arsye duhet të

¹⁶ E drejta administrative 3, Kundërvajtjet administrative në Shqipëri, Ermir Dobjani, Tiranë 2002

ndahet ky funksion nga pushteti ekzekutiv, duke realizuar edhe parimin e ndarjes së pushteteve¹⁷. Vendimi i dënimit administrativ duhet të dalë si rezultat i provave të administruara dhe i bindjes së formuar mbi këto prova.

Në bazë të Kodit të Procedurave Administrative¹⁸, akti administrativ mund të ndryshohet dhe revokohet edhe nga vetë organi që e ka nxjerrë atë, ndërsa vendimet e dënimeve administrative, pas shpalljes së tyre, nuk mund të ndryshohen nga vetë organi, por nga organet kompetente të përcaktuara në ligje të posaçme.

Gjykata Europiane¹⁹ është shprehur se element thelbësor i të qenit “mjet efektiv ligjor” është shprehja e organit me vendim dhe karakteri i detyrueshëm i ekzekutimit të këtij vendimi. Nisur nga karakteri i vendimeve të administratës publike dhe nga vetë përcaktimet e nenit 510 të Kodit të Procedurës Civile, vërejmë lehtësisht se ato nuk përmbajnë elemente ekzekutive të detyrueshme. Pra, a konsiderohet ankimi administrativ, sipas legjislacionit shqiptar, si “mjet ankimi efektiv ligjor” për efekt të nenit 13 të Konventës? Parë në këtë këndvështrim mund të vlerësojmë krijimin e gjykatave administrative, vendimet e të cilave kanë karakter të detyrueshëm ekzekutiv.

Duke përfunduar, mbi arsyet e mësipërme, por edhe mbi fakte të tjera, mbështetur edhe në përvojën e shteteve demokratike, jemi të mendimit që në këto kushte lind domosdoshmërisht nevoja e krijimit të gjykatave të posaçme administrative për gjykimin jo vetëm të kundërvajtjeve administrative, por edhe për një zgjidhje të drejtë dhe përfundimtare të ankimit administrativ si mjet efektiv ligjor.

¹⁷ Ndarja e pushtetit gjyqësor nga ai ekzekutiv, sipas ndarjes klasike të pushteteve.

¹⁸ Neni 124 i Kodit të Procedurave Administrative

¹⁹ “Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe Rruga për në Gjykatën e Strasburgut”, Qendra Europiane, Tiranë, 2003.

BIBLIOGRAFIA:

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
2. Kodi i Procedurës Civile.
3. Kodi i Procedurave Administrative.
4. E Drejta Administrative, kundërvajtjet administrative në Shqipëri; Ermir Dobjani, Tiranë, 2002.
5. “Komentari i Kodit të Procedurave Administrative”, Instituti për Studime Publike dhe Ligjore, Tiranë, 2001.
6. “Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe Rruga për në Gjykatën e Strasburgut”, Qendra Europiane, Tiranë, 2003.
7. Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore.

Përgjegjësia e shtetit gjerman në shërbimin e drejtësisë

*Carole Bontemps
Përktheu: Diana Estrefi*

Studimi i përgjegjësisë së shtetit gjerman në shërbimin e drejtësisë nuk ka qenë asnjëherë frymëzim për doktrinën franceze. Në parathënien e përktimit që i ka bërë manualit të së drejtës administrative gjermane, M. Fromont pohon se ka preferuar ta kalojë në heshtje kapitullin që lidhet me përgjegjësinë administrative gjermanike.¹

Megjithatë, kjo temë sjell disa refleksione, të cilat dalin nga pikëpamje të shumta. Së pari, analiza e një sistemi juridik të huaj është gjithmonë e dobishme, pasi ndihmon në vlerësimin me objektivitet të vlerave të sistemit të vendit tënd. Në perspektivën e një Europe të së drejtës², ku, sigurisht, në një afat të gjatë, të jenë përafuar procedurat kombëtare, kjo përpjekje krahasuese do të ishte me mjaft interes. Në vazhdim, kjo temë na lejon të theksojmë një aspekt njëherësh të veçantë dhe paradoksal të mendimit juridik gjerman: e drejta e përgjegjësisë së shtetit, e vjetër dhe ndonjëherë e kundërt me disa të drejta themelore europiane³, në fakt shfaqet pak si antonimë e nocionit të shtetit të së drejtës, kredo e doktrinës juridike gjermane. Së fundi,

¹ H Maurer, *Manuel de droit administratif allemand*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, LGDJ, 1949, f.1.

² Shtylla e tretë e Bashkimit Europian ka të bëjë me bashkëpunimin policor dhe juridik në fushën penale.

³ Pikërisht të drejtat e shkruara në nenin 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

dhe ky konstatim është rrjedhim i mendimit të mësipërm, një reformë e përgjegjësishë duket se imponohet nga influenca në rritje e vendimeve të marra nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, ciladoqoftë cilësia e shtetit gjerman, palë në çështje⁴ ose palë kontraktuese⁵.

Pas Luftës së Dytë Botërore sistemi juridik gjerman u bë objekt i një riorganizimi, por strukturat e tij nuk njohën ndryshime të mëdha: parimi i dualitetit të rendit juridiksional nuk u prek. Kështu, në çdo *Land*, ashtu si edhe në nivel federal, juridiksionet ndahen në dy kategori: gjykatat e zakonshme (gjykatat kantonale, gjykatat rajonale, gjykatat e larta rajonale dhe Gjykata federale e drejtësisë) dhe gjykatat e jashtëzakonshme (juridiksioni i punës dhe juridiksioni i së drejtës publike – administrative, financiare dhe sociale).

Juridiksionet e gjyqësorit u reformuan paksa, gjithashtu, edhe në vitin 1989 me heqjen e hetuesve⁶. Që nga ajo kohë dosjet, që u ishin besuar atyre, kaluan në varësi të prokurorisë⁷.

Procesi i ribashkimit, i cili nisi në vitin 1990, tronditi vetëm organizimin juridiksional të ish-Gjermanisë Lindore. Strukturat gjyqësore të Perëndimit u përhapën në territoret e ish-RDGJ, me qëllim që për një kohë të shkurtër të

⁴ Vendimet e Gjykatës së Strasburgut janë të veshura me autoritet, që lidhet me atë çka gjykohet, dhe në asnjë rast nuk mund ta urdhërojnë shtetin që dënohet të ndryshojë legjislacionin e vet (Vendimi i 29 prillit 1988, *Belilos*, seria A, nr. 132), por, sipas F. Sudre, “autoriteti i vendimeve të kësaj gjykate e kapërcen gjerësisht rëndësinë e vet juridike” (në *Droit international et européen des droits de l’homme*, bot. i dytë, Paris, PUF, kol. “Droit international”, 1995, f. 325).

⁵ Sipas teorisë së detyrimeve pozitive.

⁶ Për këtë pikë shih H.D. Bosly, Institucioni dhe statusi i hetuesit në të drejtën e krahasuar – E drejta e Republikës Federale Gjermane, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1990, f. 838-840.

⁷ D. Salas, Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe ndryshimet e magistraturës: vështrim i një magistrati francez mbi reformën belge, in M. Verdussen, *Le Conseil supérieur de la justice*, Bruksel, Bruylant, 1999.

mund të realizohej një njësi e vetme juridike. Gjithashtu, në ditët e sotme është kryer edhe përafrimi për sa i përket personelit të këtyre juridiksioneve, të cilat përbëhen nga magistratët e gjykatave (që quhen gjyqtarë), nga ata të prokurorisë (që quhen prokurorë) dhe nga bashkëpunëtorët e përhershëm ose të rastit të shërbimit publik të drejtësisë⁸ (këto dy të fundit i përkasin kategorisë së agjentëve publikë). Formimi dhe punësimi i tyre janë identikë: ata emërohen nga Ministria e Drejtësisë dhe Këshilli i Ministrave i çdo *Land*-i, pasi të kenë kryer një stazh dyvjeçar pranë juridiksioneve civile dhe penale, pranë një prokurori, një autoriteti administrativ dhe një avokati. Ky formim sanksionohet nga provimi i dytë i së drejtës⁹.

Gjyqtarët dhe prokurorët (si edhe bashkëpunëtorët e tjerë të shërbimit të drejtësisë) nuk kanë të njëjtin status: të parët janë të pavarur, në bazë të nenit 97-1 të Ligjit Themeltar¹⁰; përkundrazi, të dytët i nënshtrohen rregullave të përgjithshme të administratës. Megjithatë, ata duhet të respektojnë një numër të caktuar detyrimesh që lidhen ngushtë me ushtrimin e funksioneve të tyre¹¹. Po në rast se shkel ndonjë nga këto rregulla, a është i ekspozuar autori ndaj sanksioneve? A fillon përgjegjësia e tij kur shkelja shkakton dëme? Dëmet duhet t'i shlyejë ai personalisht apo shteti në vend të tij? Ndryshimi statutor midis magistratëve të gjykatës dhe atyre të prokurorisë nuk përbën asnjë pasojë në përgjegjësinë e tyre të mundshme në raste veprimesh që shkaktojnë dëme: ndaj tyre mund të nisë një përgjegjësi disiplinore, por ata,

⁸ Ky personel është i madh në numër dhe mbulon shumë profesione, përfshirë edhe noterët. Shih Këshilli i Shtetit, *Përgjegjësia penale e agjentëve publikë në rast shkeljesh pa paramendim*, Paris, La Documentation française, 1996.

⁹ Ministria e Drejtësisë, Studim mbi statutin e prokurorisë dhe pretendimi i pafajësisë në të drejtën e krahasuar, në *Rapport de la commission de réflexion sur la justice*, Paris, La Documentation française, 1997, f. 358.

¹⁰ "Gjyqtarët janë të pavarur dhe i nënshtrohen vetëm ligjit".

¹¹ H. Siedentopf, Administrimi dhe funksionimi i drejtësisë gjermane, *Annuaire européen d'administration publique*, 1991, f. 145.

si nga ana civile, ashtu dhe penale, nuk janë përgjegjës¹², pasi në të gjitha rastet përgjegjësia e tyre zëvendësohet nga ajo e shtetit. Vetëm nëpunësit, kur është e nevojshme, mund të bëhen objekt i një veprimi para juridiksioneve civile.

Kur lexon kushtetutën e vitit 1949, sheh se në asnjë dispozitë nuk përfshihet përgjegjësia e pushtetit publik apo nuk përmendet gabimi gjyqësor si një burim i mundshëm përgjegjësie. Vetëm neni 19-4 thotë se çdo person i cenuar në të drejtat e tij nga pushteti publik ka mundësinë të bëjë një rekurs juridiksional para gjykatave të sistemit gjyqësor.

Megjithëkëtë, përgjegjësia e shtetit në sistemin e drejtësisë në Gjermani është e parashikuar në shumë ligje. Mirëpo zbatimi dhe interpretimi i tyre nuk ofron një sistem të favorshëm për viktimat e dëmeve që shkaktohen prej mosfunksionimit të drejtësisë. Kështu, përgjegjësia e shtetit shfaqet e kufizuar (I). Mos vallë të metat e së drejtës gjermane lidhur me përgjegjësinë e pushtetit publik në drejtësi janë kompensuar me vënien në zbatim të përgjegjësive disiplinore të shërbëtorëve të tyre? Kështu pra, gjyqtarët dhe prokurorët gjenden të mbrojtur nga një sistem të cilin disa e vlerësojnë si arkaik¹³, por që pa pikë dyshimi kërkohet të evoluojë (II).

I. NJË SISTEM KUFIZUES I PËRGJEGJËSISË SË SHTETIT

Parimi i përgjegjësive së pushtetit publik gjerman u vendos pas shumë debatesh legjislative (A). Zbatimi i tij kërkon respektimin e një numri të madh kushtesh jo fort të lehta për t'u përmbushur (B).

¹² Nëpunësit jo magjistratë, kanë përgjegjësi penale sipas § 258-A të kodit të procedurës penale. Ata mund të dënohen kur kryejnë krimin e vjedhjes së të pandehurve në procedurat penale.

¹³ F. Fines, *Etude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne*, Paris, LGDJ, f.112.

A / Një përgjegjësi e përligjur

Dy janë elementet që mund të justifikojnë faktin se shteti mund të jetë përgjegjës: fillimisht e parashikuar në ligj, përgjegjësia e pushtetit publik u ngrit në rang kushtetues, duke marrë kështu një forcë reale (1). Përveç kësaj, ajo nuk është vënë kurrë në diskutim, dhe madje, që prej disa vitesh, duket se po zhvillohet (2).

1. Nga njohja legjislative në vulosjen kushtetuese

Parimi i përgjegjësisë së shtetit nuk ka ardhur vetvetiu. Kjo temë ka nxitur mjaft diskutime para gjetjes së një zgjidhjeje pikërisht për sa i përket përcaktimit të kësaj përgjegjësie si edhe për sa i përket mundësisë për një përgjegjësi të përbashkët të shtetit dhe elementëve të tij.

Fillimet e këtij parimi janë në ligjin e datës 5 maj 1872 (29-2), ligj i cili e kufizonte përgjegjësinë e shtetit në dëmet që shkaktonin agjentët e tij në librin themeltar, duke e trajtuar fillimisht si diçka ndihmëse, dhe më vonë, më 1897, si kryesore.

Ideja e përgjegjësisë u pranua gjatë hyrjes në fuqi të Kodit Civil (*Bundesgesetzbuch – BGB*), që është edhe sot në fuqi: megjithatë, neni 839 i jep shtetit një imunitet juridiksional lidhur me funksionin juridiksional¹⁴, por parashikon përgjegjësinë e nëpunësve¹⁵.

¹⁴ B. Bender ka patur mundësinë e saktësimin të këtij imuniteti: “Në interes të qetësisë juridike, përgjegjësia e shtetit në një rast të tillë nuk vihet në diskutim, përveçse kur shkelja e ligjit përbën krim dhe kur vendimi për aktin e paligjshëm nuk është përfundimtar” (në *Përgjegjësia në drejtësinë gjermane*, Raport i paraqitur në bashkëbisedimin e nëntë të së drejtës europiane kushtuar përgjegjësisë së shtetit, seksioni i publikimeve të Këshillit të Europës, Strasburg, 1980, f. 81.)

¹⁵ Sipas nenit 89-2 të ligjit mbi zbatimin e Kodit Civil, përgjegjësia e nëpunësve fillon vetëm në bazë të një vendimi administrativ paraprak: “Ndjekjet ndaj nëpunësve varen nga kërkesa e një autoriteti superior ose nga vendimi paraprak i marrë nga një autoritet special me kushtin e dyfishtë: në radhë të parë, vendimi paraprak të kufizohet në konstatimin e faktit nëse nëpunësi e ka kaluar masën e pushtetit të tij, ose ai, me dashje, nuk ka vepruar. Së dyti,

Përgjegjësia e shtetit për gabimet e bëra nga agjentët publikë zëvendësohet me përgjegjësinë e vetë atyre që me ligjin e datës 1 gusht 1909 në Prusi dhe atë të 22 majit 1910 të Perandorisë. Të gjitha këto dispozita legjislativë janë shprehur qartë në nenin 131 të Kushtetutës së Vajmarit, që u shpall më 11 gusht 1911: “Kur një nëpunës, gjatë ushtrimit të pushtetit publik që i është besuar, qëllimisht ose për neglizhencë nuk kryen një nga detyrat që i janë dhënë në lidhje me të tretët, parimisht përgjegjësia bie mbi shtetin ose grupin, në shërbim të të cilit punon ai. Ekziston mundësia e një rekursi të shtetit ndaj nëpunësit që gabon. Kompetenca e gjykatave të zakonshme nuk mund të hiqet nga një ligj”¹⁶. Jurisprudenca e ka interpretuar gjerësisht këtë dispozitë: kështu, përgjegjësia e shtetit fillonte që në momentin kur një agjent publik kryente një gabim gjatë ushtrimit të funksioneve të veta, edhe në rastet kur ai ishte i lidhur me shtetin me një kontratë sipas së drejtës private.

Liria e mendimit që i është dhënë jurispruencës, sipas M. Fromont, justifikon faktin që Kushtetuta e vitit 1949 nuk e ka rimarrë fjalë për fjalë hartimin e nenit 34: “Kur një person, gjatë ushtrimit të funksionit të tij, shkel detyrimet ndaj të tretëve, përgjegjësia bie parimisht mbi shtetin ose kolektivin në shërbim të të cilit është ai. Veprimi i rekursit është i mundur në raste gabimesh të qëllimshme ose neglizhencash të rënda. Nuk përjashtohen rekursitet në gjykatat e zakonshme për veprën dëmtim-interesa, as për veprat rekursore”. Në fakt, janë bërë disa ndryshime: termi “nëpunës” është hequr dhe nocioni i fuqisë publike është zëvendësuar me atë të funksionit publik. Por, megjithatë, brendia ka mbetur po ajo që ishte.

kur në shtetet e federuara ku ka gjykatë të lartë administrative, ky vendim paraprak e pengon atë, dhe në shtetet e tjera, ai pengon gjykatën e lartë (*Reichsgericht*)”, (cituar nga E. Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, përkth. nga M. Fromont, Bruksel, 1969, f.464, nr.3).

¹⁶ M. Fromont, *Ndarja e kompetencave midis gjykatave administrative dhe atyre civile në drejtësinë gjermane*, Paris, LGDJ, 1960, f. 108, nr. 48.

Kushtetutat e disa *Länder*-ave¹⁷ rimorën të njëjtat parime.

Parimi i përgjegjesisë së shtetit erdhi pak nga pak duke u imponuar dhe forcuar njëkohësisht.

2. Nga hartimi primitiv në zhvillimin aktual

Historia e ecurisë së përgjegjesisë së pushtetit publik gjerman tregon zhvillimin e vetë konceptit: nga pothuajse inekzistente në një fazë të parë, përgjegjësia e shtetit ndaj gabimeve të agjentëve të tij u bë kryesore, pasi kishte qenë për njëfarë kohe e dorës së dytë. Paralelisht me këtë u afirmua edhe nocioni i gabimit të rëndë të nëpunësit.

Përkundrazi, përgjegjësia personale e nëpunësve, për arsye të ndryshme, nuk është parë asnjëherë. Nga njëra anë, shteti paraqet garancitë e zgjidhjeve të padiskutueshme përballë atyre që mund të ofrojnë, qoftë edhe nëpunësit më me fat. Duke qenë se dëmshpërblimet e gabimeve që janë shkaktuar nga funksionarët janë në të shumtën e rasteve në të holla, juristët kanë preferuar të zgjedhin zëvendësimin e përgjegjësive të agjentëve të shtetit me përgjegjësinë e shtetit. Nga ana tjetër, hartuesit e ligjeve kushtetuese kanë vlerësuar se formimi i agjentit publik kryhet nga shteti, i cili duhet ta përmbushë funksionin e vet në tërësi të plotë, duke pëfshirë edhe gabimet e mundshme të agjentëve të tij. Sipas Forsthoff, “shteti është i zoti i shërbimit në gjirin e të cilit kryhet një vepër që dëmton, nga ku buron edhe detyrimi për ndreqje”¹⁸. Ideja është interesante: ajo i jep pushtetit publik përgjegjësi morale ndaj nëpunësve të vet.

Ky justifikim origjinal i parimit të përgjegjesisë i ka lënë vendin një konstatimi tjetër: individët, gjithnjë e më shumë shpresojnë te shteti i së drejtës. Ata urojnë të përfitojnë mbrojtje juridike sa më efektive. Vetëm shteti është i

¹⁷ Kushtetuta e shtetit të lirë të Bavarisë, e datës 2 dhjetor 1946 (neni 97); kushtetuta e Provincës Rehn-Palatinat e 18 majit 1947 (neni 128).

¹⁸ *Vep. e cituar*, f. 467.

aftë t'u garantojë atyre një nivel të tillë mbrojtjeje: ai i mbron, pra, pranon të marrë mbi vete përgjegjësinë e dëmeve që u shkaktohen individëve nga agjentët e tij.

Kështu, përgjegjësia e shtetit për gabimet e kryera nga nëpunësit e tij justifikohet nga një konsideratë etike dhe nga zhvillimi i shtetit të së drejtës, i përbashkët për tërësinë e demokracive perëndimore.

Cilat janë kushtet e zbatimit të kësaj përgjegjësie?

B / Një përgjegjësi e inkuadruar

Përgjegjësia e shtetit fillon atëherë kur janë krijuar një numër i caktuar kushtesh, të cilat janë po aq strikte sa edhe të shumta për t'u bashkuar (1). Megjithatë, që nga momenti që krijohen këto kushte, shteti gjykohet përgjegjës dhe është i detyruar të ndreqë dëmet (2).

1. Kushte drastike

Përveç procedurave që duhen respektuar (nevoja për një vendim administrativ paraprak), përgjegjësia e pushtetit publik nuk mund të nisë nëse nuk janë mbledhur dy kushte. Kushti i parë ka të bëjë me sjelljen kriminale të agjentit publik, ndërsa i dyti është i lidhur me funksionin që ushtron agjenti në fjalë.

Fillimisht nëpunësi duhet të ketë bërë një gabim. Neni 839 i Kodit Civil e thotë se kur kemi të bëjmë me shkelje të detyrës që ligji ia imponon, në lidhje me të tretët, ose me një mashtrim. Një lexim *a contrario* i tij, do të thoshte vallë se mungesa në detyrën e shërbimit nuk përbën gabim? Jurisprudenca, fillimisht, e ka interpretuar gjerësisht këtë dispozitë dhe ka caktuar detyrat që ka një agjent publik ndaj shërbimit (*Pflichten nach Innen*)¹⁹ dhe ato që ai ka ndaj qytetarëve (*Pflichten nach Aus*)²⁰. Këto të fundit korrespondojnë

¹⁹ Fjalë për fjalë: detyrat brenda shërbimit.

²⁰ Fjalë për fjalë: detyrat jashtë shërbimit.

me të drejtat subjektive të individëve. Jurisprudenca ka vlerësuar se vetëm shkelja e ligjit që parashkruan detyrën ndaj një personi privat do të ishte fillimi i përgjegjësisë së shtetit. Për shembull, humbja e objekteve të konfiskuara nga policia, gjatë një hetimi, do të ishte mungesë në detyrën ndaj qytetarëve dhe do të përbënte fillimin e përgjegjësisë së pushtetit publik.²¹

Mund të themi pastaj, se pozicioni i gjyqtarëve ka evoluar: tashmë ata e njohin përgjegjësinë e shtetit, si për sa i përket gabimeve të kryera ndaj shërbimeve, ashtu edhe ndaj individëve. Kështu, shteti është përgjegjës kur një agjent nuk e ushtron me korrektesë pushtetin e vet (detyrat ndaj shërbimit)²², dhe, gjithashtu, kur ai nuk respekton rregullat kompetente (detyrat ndaj qytetarëve)²³. Sipas Forsthoff, në ditët e sotme është kapërcyer dallimi mes tyre: “Ndarja e kompetencave administrative, sigurisht nuk është shpallur në interes të të tretëve; po kështu, detyra e ushtrimit me korrektesë të pushtetit është fundamentalisht një detyrë e brendshme.”²⁴

Ndërsa neni 34 i Kushtetutës evokon gabimin e qëllimshëm ose neglizhencën e madhe, por vetëm sa për të nisur një akt rekursi të shtetit ndaj agjentit. Kjo nënkupton që, në raste neglizhencash, përgjegjësia e shtetit është vetëm e dorës së dytë: ajo nuk mund të nisë kur është mundësia e dëmshpërblimit të viktimës në një mënyrë tjetër. Ligji mbi policinë e Westphalie-së parashikon, përveç kësaj, përgjegjësinë e shtetit në raste zbatimesh jo të drejta të ligjit²⁵.

²¹ M. Stassinopoulos, Përgjegjësia e shtetit për dëmet e shkaktuara nga administrata në të drejtën helene, gjermanisht dhe frengjisht, EDCE, 1979-1980, nr.31, f.315.

²² Vendime të RGZ (Përmbledhje e vendimeve civile të Gjykatës së perandorisë nga viti 1880 deri më 1945. Ato janë të klasifikuara, jo sipas viteve, por sipas vëllimeve): v. 104, f.348; v. 144, f. 395.

²³ Vendime të RGZ, v. 140, f.130; v.146, f.375.

²⁴ E. Forsthoff, *vep.e cit.*, f.470.

²⁵ Shih aneksi 1: bashkëbisedim me Prof. Frank Zieschang të Universitetit të Würzburgut, datë 26 mars 2001, mbi ndarjen e kompetencave të shtetit federal të Gjermanisë.

Përgjegjësia e shtetit fillon vetëm në raste gabimesh të nëpunësve të tij. Megjithatë duket sikur përgjegjësia ndaj rrezikut mund të përbënte një bazë të përgjegjësisë shtetërore (*Gefährdungshaftung*). Shumë dispozita ligjore e parashikojnë këtë: ligji i Perandorisë, i 7 qershorit 1871, mbi detyrimin e garancisë për dëmet e shkaktuara personave (*Reichshaftpflichtgesetz für Personenschäden*), paragrafi 7 i ligjit për qarkullimin rrugor, i 19 dhjetorit 1952 (*Strassenverkehrsgesetz*) dhe ligji i detyrimit të garancisë së ndërmarrjeve të hekurudhave dhe tramvajeve për dëmet që mund t'u shkaktohen mallrave, i 2 prillit 1940 (*Eisenbahn-und Strassenbahnschaftpflichtgesetz für Sachschäden*). Gjithsesi, jurisprudenca ka refuzuar gjithnjë të angazhojë përgjegjësinë e shtetit mbi bazën e rrezikut, duke parapëlqyer ta dëmshtëpërblejë viktimën në bazë të teorive që lidhen me cenimin e pasurisë. Doktrinës gjermane, dhe veçanërisht Forsthoff-it, i vjen keq që një bazë e tillë nuk është shfrytëzuar²⁶.

Me gjithë kushtin e një gabimi, të cilin sistemi francez do ta cilësonte të rëndë, sipas jurisprudencës, fillimi i përgjegjësisë shtetërore varet nga ushtrimi i funksionit publik prej agjentit, si edhe nga një lidhje e brendshme (*Zusammenhang*) midis veprimtarisë dëmtuese dhe këtij funksioni. Gabimi nuk duhet të jetë bërë me rastin e ushtrimit të funksionit, por realisht gjatë ushtrimit të tij: qëndrimi kundërvajtës duhet të jetë “në lidhje të brendshme me funksionin publik”²⁷.

Kushtet e kërkuara nga ligjet dhe jurisprudenca shfaqen veçanërisht drastike: ato janë relativisht të vështira për t'u mbledhur, aq më tepër që ato duhen grumbulluar. Mirëpo, sapo që të përmbushen këto kushte, viktima duhet dëmshtëpërblyer.

²⁶ E. Forsthoff, *Verwaltungsrecht*, I, botimi i 6, 1956, f. 299 deri 304.

²⁷ E. Forsthoff, *vep.e cit.*, f.469.

2. Zhdëmtime të përshtatura

Ndërsa kushtet për fillimin e përgjegjesisë së shtetit janë strikte, gjyqtarët tregohen më pak të rreptë në kërkesat e tyre për njohjen e të drejtës për dëmshpërblim.

Në fillim u shpjeguan arsyet sipas të cilave duhej të fillojë përgjegjësia e shtetit, kur nëpunësit bëjnë gabim. Nocioni i shtetit duhet parë në një kuptim të gjerë: bëhet fjalë për gjithë kolektivin publik ku është nëpunësi. Sipas Forsthof, “përgjegjësia bie mbi personin moral të së drejtës publike që ka punësuar agjentin, të cilin edhe e paguan”. Ky interpretim, *a priori* në favor të viktimave, duhet vlerësuar në dritën e kapacitetit financiar të kolektivit që gjykohet përgjegjës. Kështu, nëse nëpunësi që gabon e ka kryer gabimin gjatë ushtrimit të detyrës në një komunë të vogël, dëmshpërblimi nuk mund të jepet asnjëherë më shumë se buxheti i kësaj komune. Pra, gjyqtari duhet ta përshtasë vlerën e zhdëmtimit me mundësitë financiare të kolektivit.

Gjithashtu, jurisprudenca tregohet relativisht elastike edhe në lëndën e vlerësimit të dëmit që duhet zhdëmtuar. Si dëmet materiale, edhe ato morale duhen zhdëmtuar. Vështirësia qëndron te vlerësimi i dëmit moral, i cili gjithmonë është nënvlerësuar në sytë e viktimave.

Në të gjitha rastet, dëmet janë dëmshpërblyer me derdhjen e një shume parash ose me furnizime me mallra konsumi. Dëmshpërblimi nuk është i parashikuar në ligj, por ai e ka origjinën e vet në jurisprudencën e ish-Gjykatës së Perandorisë²⁸. Ky rregull është konfirmuar nga Gjykata Kushtetuese²⁹.

Përgjegjësia e shtetit në shërbimin e drejtësisë ekziston nëpërmjet përgjegjesisë së tij për gabimet e bëra nga nëpunësit e drejtësisë, të përvetësuar edhe nga agjentë të tjerë publikë. Sistemi është i ngushtuar po aq sa edhe kushtet e zbatimit të tij janë strikte. Fakti që kolektivi publik vishet me përgjegjësi, në rastet kur nëpunësit e tij bëjnë gabime, a i vendos

²⁸ RGZ, v. 150, f.140.

²⁹ RGZ (Vendime të Gjykatës Federale të Drejtësisë), v.5, f.102.

ata vetë në pozicionin e mosdënimit? Përveç kësaj, nëse shteti është përgjegjës vetëm për gabimet e nëpunësve të tij, çfarë rekursi kanë në dispozicion viktimat e dëmeve të shkaktuara nga një gjyqtar?

II. NJË SISTEM MBROJTËS I PËRGJEGJËSISË SË MAGJISTRATËVE

Duhet të kujtojmë këtu se personeli i drejtësisë në Gjermani përbëhet nga gjyqtarët dhe prokurorët. Vetëm këta të fundit janë agjentë publikë, gabimet e të cilëve janë përgjegjësi e kolektivitetit që i ka punësuar. Por cili do të ishte statusi i gjyqtarit? Kur gabimet e tyre shkaktojnë dëm, mund të jetë kjo përgjegjësi e tyre apo e shtetit?

Sipas kushtetutës³⁰ gjyqtarët nuk kanë as përgjegjësi civile, as përgjegjësi penale. Ashtu si prokurorët dhe nëpunësit e tjerë të shërbimit publik, ata i nënshtrohen një procedure disiplinore (A). Megjithatë, mungesat ndaj detyrimeve profesionale e vënë gjyqtarin në akuzë, ndonëse në mënyrë indirekte dhe pa sanksione civile apo penale: në qoftë se një nga vendimet e tij shkel një të drejtë themelore, qytetari viktimë mund të bëjë një rekurs kushtetues përpara Gjykatës Kushtetuese Federale. Kjo procedurë është e rrallë, gjë që shpjegohet pikërisht me kërkesën e heqjes së të gjitha rrugëve të rekursit gjyqësor përpara gjykatave teknikisht kompetente. Kjo procedurë nuk e ngarkon aspak me përgjegjësi gjyqtari.

Prokurorët që kanë mbajtur një qëndrim të gabuar dhe të dëmshëm janë, pra, të vetmit për të cilët ka një veprim rekursor nga ana e shtetit (B).

A / Përgjegjësi disiplinore e përbashkët

Magjistratët dhe bashkëpunëtorët e shërbimit publik të drejtësisë mund të jenë objekt i një procedure disiplinore, mirëpo ajo nuk është e njëjtë për të gjithë: nëse gjyqtarët mund të dalin para një Këshilli disiplinor (1), prokurorët dhe nëpunësit e drejtësisë mund të sanksionohen vetëm nga hierarkia e tyre (2).

³⁰ Neni 19, paragrafi 1, i cituar më lart.

1. Gjyqtarët i nënshtrohen një procedure juridiksionale

Gjyqtarët gjermanë nuk i nënshtrohen kontrollit, për pasojë as edhe sanksioneve të Këshillit të Lartë të Magjistraturës. Për shkak të formës federale të shtetit, ekzistojnë institucione të shumta që kanë të njëjtat funksione me këtë Këshill: këshillat disiplinorë (*Dienstgericht*), komisionet për zgjedhjen e gjyqtarëve³¹, këshillat konsultativë të magjistraturës dhe këshillat e magjistratëve të gjykatave³². Ato ekzistojnë në Gjermani që prej shekullit XIX, por parimi i një juridiksioni të specializuar për magjistraturën u shpreh qartë në kushtetutën e vitit 1949. Këtu do të studiohen vetëm këshillat disiplinore për magjistratët.

Dienstgericht-i u shfaq në nivel federal, në formën e një dhome të specializuar të Gjykatës federale. Përbërja e saj është e ngjashme me atë të vetë kësaj gjykatë, pasi ajo përbëhet nga gjyqtarë të kësaj instance³³. Çdo entitet i federatës e ka këtë tip organi, por me gjyqtarë të *Länder*-ave (vendimet e tyre mund të apelojnë në kasacion para këshillit disiplinor federal). Parlamentet e çdo *Land*-i fiksojnë detajet e kompetencave të tyre, por ashtu si Këshilli disiplinor federal, ato i nënshtrohen ligjit të datës 1 korrik 1962 (*Deutsches Richtergesetz*).

Ky ligj u jep këshillave shumë të drejta³⁴, ku kryesorja është njohja me procedurat disiplinore që janë ndërmarrë ndaj një gjyqtari. Megjithëkëtë,

³¹ Gjyqtarët federalë, ndryshe nga gjyqtarët e gjykatave të juridiksioneve të *Länder*-ave, janë të gjithë të emëruar. Për këtë pikë, shih T. Gas, Institucionet e administrimit dhe disiplinës së karrierës së gjyqtarëve, në T. S. Renoux *Les conseils de la magistrature en Europe*, La Documentation française 19, f.129-138.

³² Kompetencat e tyre janë thelbësisht sociale.

³³ Përbërja e saj është si vijon: kryetari (gjyqtar në Gjykatën Federale), dy këshilltarë të përhershëm (të emëruar për një periudhë pesëvjeçare nga kryetari i Gjykatës Federale), dy këshilltarë jo të përhershëm.

³⁴ Për shembull, ligji u jep atyre kompetenca për ndryshime të shërbimit, të nevojshëm për një funksionim të mirë të drejtësisë.

vetëm rasti i shkeljes së kryer me vullnet dhe ndërgjegje mund ta çojë një gjyqtar përpara këshillit disiplinor. Mirëpo ndodh që një shkelje e tillë nuk konstatohet asnjëherë. Dhe, për më tepër, kohëzgjatja e madhe e kësaj procedure nuk e pengon gjyqtarin në kryerjen e detyrimeve të tij profesionale.

Kontrolli i ushtruar nga *Dienstgericht*-i duhet të jetë gjithnjë në përputhje me parimin e pavarësisë së gjyqtarëve, parim që rrjedh nga kushtetuta. Nëse gjyqtari vlerëson se ky parim është shkelur, ai mund të bëjë një apelim pranë një gjykate speciale kundër vendimit të marrë nga Këshilli disiplinor.

Duke parë kufizimet e procedurës disiplinore, na duhet të pranojmë se gjyqtari gjerman gëzon një liri të madhe, duke mos marrë asnjëherë përsipër përgjegjësitë e veta. Situata e prokurorëve dhe bashkëpunëtorëve të shërbimit publik në drejtësi është ndryshe

2. *Funksionarët i nënshtrohen pushtetit hierarkik*

Duke pasur statusin e nëpunësit, prokurorët dhe agjentët publikë nuk janë përgjegjës penalisht ose civilisht për dëmet që kryejnë gjatë ushtrimit të funksionit të tyre. Përgjegjësia e shtetit zëvendëson përgjegjësinë e tyre. Përkundrazi, ata mund të jenë objekt i një procedure disiplinore në dy raste: kur cenojnë institucionin (i ngjashëm me mungesën e dinjitetit në Francë)³⁵, dhe kur ata janë dënuar ndonjëherë me burgim më shumë se një vit. Praktikisht procedurat janë ekstremisht të rralla.

Prokurori nuk mund të jetë përgjegjës kur ai vendos për një paraburgim. Në fakt, në Gjermani, kur individi është mbajtur në paraburgim për një periudhë kohe prej gjashtë muajsh, dhe prokurori vlerëson se kjo ishte e padrejtë, ai lirohet, por asnjëherë nuk dëmshpërblehet për gjashtë muajt e parë të kaluar në burg. Në qoftë se i burgosuri ka marrë pafajësinë dhe është liruar, atij i derdhet një dëmshpërblim fiks, përveç rasteve kur, në

³⁵ Raporti vjetor i Këshillit të Lartë të Magjistraturës, 1996, f.40.

fillim, ai ka lëshuar deklarata të rreme. Gjyqtarët mendojnë se në këtë rast bëhet fjalë për gabim të viktimës³⁶.

Procedurat e rishikimit (*Wiederaufnahme des Verfahrens*) ekzistojnë në të drejtën gjermane: ato janë tepër të rralla dhe asnjëherë nuk mund të shkaktojnë fillimin e përgjegjësisë së prokurorëve. Për sa i përket gabimit gjyqësor, ky është një koncept që duket se nuk ekziston në këtë vend.

Në dallim nga gjyqtarët, prokurorët sanksionohen vetëm sipas rrugës hierarkike. Rregullsia e kësaj procedure formalisht është e kontrollueshme nga *Dienstgericht* i *Land*-it në të cilin vepron ky nëpunës³⁷.

Përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve dhe prokurorëve duket se është tepër e kufizuar.

Përgjegjësia e shtetit për gabimet e gjyqtarëve nuk ekziston. Përkundrazi, kur ajo nis për gabimet që shkaktojnë dëme, dhe që janë kryer nga një nëpunës i shërbimit publik të drejtësisë, ky i fundit mund të bëhet objekt për rekurs.

B / Një rekurs i kufizuar

Kjo procedurë ka disa pika të përbashkëta me sistemin francez, megjithatë ajo përmban edhe disa specifika (1). Përveç kësaj, juridiksioni kompetent, për arsye të veçanta, ashtu si edhe në Francë, është gjyqtari gjykues (2).

1. Procedurë me dy pamje

Veprimi i rekursit është parashikuar pikërisht në nenin 34 të Kushtetutës, i cili thotë fjalë për fjalë: “Rekursi është i mundur në rastet e gabimeve të qëllimshme ose të neglizhencave të mëdha”. Nuk mjafton që nëpunësi të bëjë një gabim të çfarëdoshëm, që shteti të nisë kështu veprimet kundër agjentit të vet me qëllimin për t’i marrë atij rimbursimin që do t’i kishte

³⁶ Shih aneksi 1: Bashkëbisedim me Prof. F. Zieschang i Universitetit të Würzburg-ut, më 26 mars 2001 mbi paraburgimet.

³⁷ T. Gas, *vep. e cituar*, f.119.

paguar viktimës, e cila e kishte pësuar drejtpërdrejt nga ky gabim. Kushtetuta ka imponuar një gabim të qëllimshëm ose të një neglizhence tepër të madhe, pa e saktësuar sasinë. Jurisprudenca gjermane nuk ka patur raste për të furnizuar me tregues që lidhen me kuptimin e këtij nocioni, sepse duket se gabimi i qëllimshëm ose dëmi nuk janë njohur ndonjëherë në ndonjë çështje.³⁸

E drejta franceze do të kërkonte një faj të rëndë. Autorët vlerësojnë se e drejta gjermane fut në kategorinë e gabimeve të qëllimshme ose neglizhencave të mëdha çdo sjellje penalisht të dënueshme³⁹.

Nocioni i shtetit, mbrojtës në proces, duhet marrë, gjithashtu, në një kuptim të gjerë: është kolektivi, ku prokurori ose agjenti publik i drejtësisë janë të punësuar, ai i cili ngre një padi të tillë.

Në realitet kolektivi publik, përgjegjësia e të cilit ka filluar që më parë për faj të njërit nga nëpunësit e tij, nuk nis gjithmonë një procedurë të tillë rekursi. Këtu ka një ndryshim me sistemin francez. Në Gjermani, entiteti publik ka mundësi të zgjedhë njërin nga dy rrugët: ai ose mund të nxjerrë një vendim ekzekutues ndaj nëpunësit që ka gabuar (*Verwaltungsakt*), ose mund të fillojë rekursin para juridiksioneve civile. Në rastin e parë nëpunësi ka mundësi të bëjë rekurs kundër vendimit ekzekutues, kur ai i duket i paligjshëm. Vetëm gjykatat administrative janë kompetente të verifikojnë bazën ku mbështetet ky akt. Nëse juridiksioni, të cilit i janë drejtuar, e njeh vendimin ekzekutues të paligjshëm, nëpunësi i dënuar nuk mund të vazhdojë të jetë objekt i një rekursi të mëtejshëm: vendimi i juridiksionit administrativ bashkohet me juridiksionin gjykyes ku është drejtuar veprimi i rekursit. Në rastin e dytë, shteti nis veprimin para gjykatave të gjyqësorit.

Veprimi i rekursit nuk është thjesht një procedurë e shkruar në kushtetutë,

³⁸ Shih aneksi 1: Bashkëbisedim me Prof. F. Zieschang i Universitetit të Würzburg-ut më 26 mars 2001 mbi përgjegjësinë e gjyqtarëve.

³⁹ Pikërisht, J. Ziller, *Administrime të krahasuara*, Paris, Montchrestien, 1993; Këshilli i Shtetit, *Përgjegjësia penale e nëpunësve publikë në rastet e shkeljeve jo të qëllimshme*, Paris, La Documentation française, 1996.

ai realisht zbatohet nga shteti ose kolektivat publike, kur ato vlerësojnë se nëpunësit e tyre duhet të mbajnë një farë përgjegjësie për sjelljet e gabuara⁴⁰. Një arsye që nuk duhet neglizhuar duket se duhet marrë me mend: kolektivi, për të cilin nis përgjegjësia, është i dënuar për t'i derdhur viktimës interesat e dëmshpërblimeve, të cilat shpeshherë janë të larta. Rekursi e bën të shpresojë në një rimbursim, ndoshta të pjesshëm, të shumave të derdhura.

Kompetencat për njohjen e këtij veprimi i janë besuar gjithmonë gjykatave civile.

2. Zgjedhja e gjyqtarit gjykues

Sipas M. Fromont, sistemet franceze dhe gjermane të përgjegjësisë afrohen në shumë pika, ku ajo më karakteristike është dualiteti i përgjegjësisë. Megjithatë ekziston edhe një nuancë dallimi: nëse në Francë të dyja shkallët e juridiksionit mund të jenë kompetente si për bazën, ashtu edhe për procedurën, sipas thënies “Kompetenca ndjek bazën e çështjes”, në sistemin gjerman dualiteti ka të bëjë vetëm me bazën e së drejtës⁴¹. Në fakt, në nenin 34 të kushtetutës thuhet: “(...) Rekursi para gjykatave të zakonshme nuk duhet përjashtuar për interes të dëmit”. Përveç kësaj, në Gjermani gjykatat e zakonshme nuk u kundërvihen atyre administrative, por juridiksionit kushtetues. Kompetenca e juridiksionit të zakonshëm, dhe në mënyrë të veçantë atij civil, është kështu e përgjithshme, përveç disa përjashtimeve ligjore⁴².

⁴⁰ Shih aneksi 1: Bashkëbisedim me Prof. F. Zieschang i Universitetit të Würzburg-ut më 26 mars 2001 mbi ndarjen e kompetencave të caktuara nga shteti federal në Gjermani.

⁴¹ M. Fromont, *Ndarja e kompetencave midis gjykatave civile dhe administrative në të drejtën gjermane*, Paris, LGDJ, 1960, f. 108.

⁴² Ligji i datës 22 maj 1910 (§ 5) ose ligji për përgjegjësinë e Perandorisë (*RGB*, 1, f. 798) parashikon dy përjashtime në kompetencat e gjykatave: çështjet që lidhen me përgjegjësinë e ministrit federal të Punëve të Jashtme për veprimet e tij dhe çështjet që kanë të bëjnë me veprat e agjentëve publikë, të cilët marrin taksat e përdoruesve për llogari të tyre, janë kompetencë e juridiksioneve administrative.

Gjykatat civile, të cilat varen nga juridiksionet e zakonshme, ndahen në tre nivele për secilin *Land*: gjykata kantonale, gjykata rajonale dhe gjykata e lartë rajonale. Vetëm gjykata rajonale, juridiksioni kompetent për fillimin e një akti që lidhet me përgjegjësinë e shtetit, mund të njohë veprimin e rekursit. Vendimet e saj nuk mund të apelohej, por mund të jenë objekt i një padie në kasacion, përpara gjykatës së lartë rajonale.

Zgjedhja e gjykatave të rendit gjyqësor për çështjet e përgjegjësisë nuk është e rastësishme. Origjina e saj lidhet me dy teori të jurisprudencës: teorinë e lëndës dhe teorinë e grindjeve civile. E para, e cila daton që në vitin 1884, kishte si rezultat t’i besonte gjyqtarit çdo akt që drejtohej kundër shtetit debitor dhe justifikohet me efikasitetin më të madh të këtij gjyqtari në mbrojtjen e interesave të qytetarëve⁴³. Që atëherë kjo teori do të shtrihet në lëndën e përgjegjësisë, me kusht që dëmshpërblimi të kufizohet në anulimin e një akti të dëmshëm, jo të ligjshëm, duke ia besuar, në atë kohë, dëmshpërblimin në natyrë juridiksionit administrativ. Mirëpo kjo shtrirje nuk ishte e parashikueshme, meqenëse parimi i përgjegjësisë së shtetit ishte ende i paformuar.

Atëherë gjyqtarët kanë vënë në zbatim një tjetër teori plotësuese: teorinë e grindjeve civile për analogji (*bürgerliche Rechtsstreitigkeiten kraft Analogie*). Hartimi i kësaj teorie duhet të ketë zgjatur shumë vjet, përderisa ajo i njej zhvillimet e saj midis viteve 1871 dhe 1945. Kjo teori u zhvillua nga M. Fromont, i cili e përmbledh kështu: “Sipas kësaj teorie, gjykatat e zakonshme ishin kompetente për njohjen e çështjeve të së drejtës publike, tek të cilat e drejta civile zbatohet për analogji. (...), gjykatat e zakonshme i

⁴³ Vendimi i Gjykatës së Perandorisë është pa ekuivoqe. Ai e justifikon kështu kompetencën gjyqësore: “Këto gjykata kanë për detyrë të zgjidhin grindjet për pasuritë, edhe pse është e nevojshme që tek ato të zbatohen normat që i përkasin të drejtës publike. Pavarësia e tyre, njohja prej tyre e së drejtës, ofrojnë garancinë më të madhe për objektivitet në dhënien e vendimeve” (*RGZ*, 11, 65). Ky vendim do të konfirmohet në vitin 1888 (*RGZ*, 22, 285).

bazonin kompetencat e tyre për të njohur disa çështje administrative në mungesën e origjinalitetit të disa institucioneve të së drejtës publike.⁷⁴⁴ Ligjet e viteve 1909 dhe 1910, si rrjedhojë, kanë vendosur parimin e përgjegjësisë së shtetit për gabimet e nëpunësve të tij, por nuk kanë vënë në diskutim kompetencën e gjykatave civile.

Magjistratët gjermanë, nëpunës dhe gjyqtarë, përfitojnë kështu prej një sistemi tepër mbrojtës të funksioneve të tyre. Përgjegjësia disiplinore, e vetmja që ata mund të mbajnë, zbatohet shumë rrallë, dhe konturet e një veprimi rekursi, që mund të kryhej ndaj agjentëve publikë, nuk janë të saktësuar qartë, duke qenë njëkohësisht edhe këto tepër të rralla. Sistemi i përgjegjësisë së shtetit në drejtësi dhe për personelin e saj mund të konsiderohet pothuajse inekzistent. Kjo situatë, paradoksale për një vend që mbështetet në nocionin e së drejtës, nuk mund të mos jetë pa pasoja për qytetarët gjermanë. Por ajo nuk është e pandryshueshme: ecuria e veprimtarisë së Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut do të mund t'i ndryshonte këto të dhëna.

KONKLUZION

Sistemit të përgjegjësisë së shtetit, sipas disa autorëve⁴⁵, i ka ikur koha. Një ligj i datës 2 korrik 1981 ka tentuar ta reformojë të drejtën e përgjegjësisë në Gjermani. Ky ligj, nga Gjykata Kushtetuese e Karlsruhe-s, u gjykua se binte në kundërshtim me Kushtetutën, me motivin se shteti federal nuk është kompetent në këtë fushë⁴⁶. Vetëm disa *Länder*-a, duke vepruar së bashku, mund të synonin një ribërje të përgjegjësisë në kufijtë e kompetencave të tyre territoriale. Megjithatë, kjo perspektivë duket pak si e pamundur.

A është e dënuar e drejta e përgjegjësisë së shtetit në Gjermani të qëndrojë

⁴⁴ M. Fromont, *La repartition....., vep. e cituar*, f. 97.

⁴⁵ M. Fromont dhe A. Rieg (drejt.), *Hyrje në të drejtën gjermane. Republika Federale*, vëll. II, Paris, Cujas 1984, f. 185; F. Fines, *vep. e cituar*, f. 112.

⁴⁶ Vendimi i datës 19 tetor 1982, *BverGE*, vëll. 61, f. 149.

te shteti? Për jurisprudencën e Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut ka mundësi që Gjermanisë do t'i duhet të përshtatet me kërkesat e gjyqtarëve të Strasburgut dhe të nisë, kështu, një reformë ose të paktën një reflektim mbi këtë problem.

Në fakt, duke lexuar vendimet e dhëna nga ky juridiksion europian, Gjermania është dënuar shumë herë, pikërisht për shkeljen e nenit 6 të Konventës Europiane, dispozitë kjo që në parim ngre problemin e një procesi të paanshëm. Shteti gjerman është gjykuar për kohëzgjatjen e afateve të procedurave, si në fushën administrative⁴⁷, ashtu edhe në atë penale⁴⁸. Afatet e procedurave ndonjëherë janë aq të gjata sa që gjykatat e larta rajonale arrijnë t'i klasifikojnë çështjet pa vazhdim, kështu që kërkuesi, duke mos patur zgjedhje tjetër, i drejtohet Gjykatës Europiane⁴⁹.

Refuzimi i dëmshpërblimit nga ana e shtetit gjerman për paraburgimet është, gjithashtu, një objekt dënimi.⁵⁰

Duke qenë se sistemi nuk është riparë edhe pas këtyre çështjeve dhe duke qenë se procedurat përpara Gjykatës së Strasburgut po shtohen, urojmë që, të paktën për interesin e qytetarëve gjermanë, dhe, pse jo, edhe për t'iu përgjigjur kërkesave europiane, shteti gjerman të ndërmarrë një reformë lidhur me këtë problem.

⁴⁷ Vendim i datës 28 qershor 1978, *König kundër Gjermanisë*, gjykata plenare, seria A, nr. 27; vendim i datës 10 mars 1980, gjykata plenare, seria A, nr. 36.

⁴⁸ Vendim i datës 15 korrik 1982, *Eckle kundër Gjermanisë*, dhoma, seria A, nr. 51; vendim i datës 21 qershor 1983, dhoma, seria A, nr. 50.

⁴⁹ Shih aneksi 1: Bashkëbisedim me Prof. F. Zieschang i Universitetit të Würzburg-ut, më 26 mars 2001 mbi mosfunksionimin e drejtësisë.

⁵⁰ Vendimi i datës 25 gusht 1985, *Lutz kundër Gjermanisë*, *Englert kundër Gjermanisë*, *Nölkenbockhoff kundër Gjermanisë*, çështje të bashkuara, gjykata plenare, seria A, nr. 123.

Vlerësimi legjislativ ose një ngjitje e pandalshme drejt pushtetit të katërt¹

*Charles-Albert Morand**
Përktheu: Rudina Shiroka

Kanë kaluar tashmë shumë kohë që ligjet kanë marrë formën e disa normave që rregullojnë ashtu siç duhet sjelljet dhe qëndrimet tona, duke u bërë kështu të afta për të prodhuar një rend spontan, një kozmos². Gjithsesi, kjo situatë nuk ka ndryshuar aq shumë në thelbin e saj, po të kemi parasysh edhe daljen në skenë të ndërhyrjes së shtetit. Aktualisht, ligjet paraqiten shpesh në formën e një liste masash që merren për hir të realizimit të objektivave³. Ligjësia e përgjithshme dhe abstrakte, që vlen për një kohë të papërcaktuar, ia ka lënë vendin ligjesisë së masave, e cila nga ana e saj vlen vetëm në rastin e barazvlerësimit të objektivave që ajo i ka vënë vetes. Nisur nga ky kontekst i ri, kontrollet e kryera nga pushteti gjyqësor në emër

¹ Versioni i plotë i kësaj kumtese ka shërbyer si objekt për botimin e artikullit në fjalë: Moran (C.-A.), “Një vlerësim legjislativ apo një progres i pandalshëm drejt pushtetit të katërt”, E drejta prospektive. Revista nr.9 ‘Mbi metodologjinë juridike’, Vlerësimi legjislativ (Punime nga Studioja e Metodologjisë Juridike në Aix-Marsej dhe Aktet e kolokiumit zhvilluar në Senat, më 7 prill 1994), fq. 1140-1166

* Profesor në Fakultetin e Drejtësisë, Gjenevë

² Hayek (F.-A.), E drejta, legjislacioni dhe liria, vol. 3, PUF, Paris, 1980, vol. I

³ Për këto lloje ligjesh shiko Morand (C.-A.), “Qëllimet dhe objektivat që duhen ndjekur për zbatimin dhe realizimin e të drejtës publike”, Mjetet që duhen përdorur për arritjen e objektivave të ligjit gjatë kohës kur ai është në zbatim.

të rregullsisë rezultojnë të pamjaftueshme. Të pranosh këtë situatë, do të ishte njëlloj sikur të pranosh vizionin cinik të së drejtës që shprehet mjaft mirë në formulat tashmë të vjetëruara, si për shembull, *summum jus, summa injuria*⁴ ose *fiat justitia, pereat mundus*.

Duke qenë se arsyeja e ligjit dhe e legjitimitetit të tij⁵ qëndron në aftësinë që ka ligji për të prodhuar rezultate që ai vetë shpreson t'i arrijë, vlerësimi i këtyre rezultateve mbetet i domosdoshëm për t'u kryer. Është kjo arsyeja përse në të gjitha vendet po asistojmë në lindjen e një pushteti të katërt ose më mirë të themi në lindjen e një funksioni të ri që një ose disa organe shtetërore duhet të ushtrojnë. Këtë ka bërë të njohur edhe projekti i Vedelit mbi rishikimin e Kushtetutës Franceze, kur ai thotë në nenin 24 se “Parlamenti voton ligjin. Ai vlerëson rezultatet e tij. Ai kontrollon veprimet e qeverisë”.

Sa abuzive mund të duket po të flasësh për një pushtet të katërt lidhur me shtypin dhe median në përgjithësi - sepse nisur nga përcaktimi i kësaj fjale nuk bëhet fjalë për një funksion që duhet ushtruar nga shteti – po aq dukshëm vlerësimi që bëhet lidhur me të merr trajtat e një funksioni të ri shtetëror, të ndryshëm nga funksionet legjislativ, ekzekutive ose gjyqësore. Megjithatë, ky funksion i ri, që po njej zhvillim në të gjitha vendet, mbetet ende embrionar, pak i sigurt dhe mjaft problematik.

Deri më tani këtë rol e kishin luajtur shkencat shoqërore dhe, në mënyrë më të veçantë, shkencat politike publike. Juristët, duke përjashtuar disa prej tyre⁶, nuk e kishin parashikuar lindjen e këtij funksioni të ri. Ata nuk dinin të dallonin problemet me natyrë juridike që sillte me vete lindja e këtij pushteti

⁴ Shiko mënyrën e vlerësimit që bën Costa (J.-P.), E drejta dhe vlerësimi, Revista franceze “Mbi administrimin publik, nr.66, 1993, f.221 ku ai shton “*Summum jus, summa inefficacia*”

⁵ Lidhur me këtë ndryshim të legjitimitetit, shiko Chevalier (J.), “Ligjet eksperimentale. Rasti francez” tek Morand (C.-A.). Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, Botimet universitare, Aix-Marsej, Aix-Provence, 1993, f. 148

⁶ Shiko në veçanti Mader (L.), Vlerësimi legjislativ. Për një analizë empirike të efekteve të legjislacionit. Payot, Lozanë, 1985, f. 114

të katërt, as implikimet që ky pushtet përmbante mbi fushën e së drejtës. Rikthimi i së drejtës në skenën e vlerësimit nuk duhet konceptuar domosdoshmërisht si një lloj lufte llogore në përpjekje për të fituar territore të reja, por duhet realizuar me një frymë bashkëpunimi që respekton të gjitha njohuritë e përfuara nga zhvillimi i shkencave politike publike. Nisur nga kjo perspektivë, jemi në gjendje të përshkruajmë rolin e vlerësimit legjislativ, t'i japim atij vendin e duhur krahasuar me vlerësimin që kryejnë politikat publike dhe, më së fundmi, të studiojmë kompetencën e organeve të ndryshme të shtetit, me qëllim që të kemi mundësi të vazhdojmë më tej.

Përcaktimi dhe funksioni i vlerësimit

Vlerësimi bën pjesë në një disiplinë që synon racionalizimin e bërjes dhe të zbatimit të ligjeve, disiplinë të cilën e njohim me emrin e metodës legjislative ose legjistika në një kuptim më të gjerë të fjalës⁷. do të tregojmë se kush është vendi që zë vlerësimi brenda kësaj discipline, do ta karakterizojmë atë dhe do të saktësojmë funksionin e tij.

Vendi i vlerësimit në gjirin e legjistikës

Legjistika zbatohet në legjislacionin e njohurive dhe të analizave të zhvilluara nga shkencat e ndryshme humane: sociologjia, shkenca politike, ekonomia, shkencat e komunikimit. Ajo përmban dy degë kryesore: legjistika

⁷Termi legjistikë është termi më i përshtatshëm kur bëhet fjalë për të përshkruar shkencën e legjislacionit. Për fat të keq, ky term është përdorur shpesh për të përshkruar hollësisht dhe rreptësisht studimin e çështjeve të lidhura me redaktimin e teksteve ligjore. Shiko Viandier (V.-A.), Kërkimi mbi legjistikën e krahasuar, Springer Heidelberg, 1988. Megjithatë, ka disa të tjerë që e përdorin këtë term nisur nga një kuptim më i gjerë i fjalës. Shiko Voehrling (J.-M.), Evolucionin e rolit të së drejtës në fushën e veprimit administrativ, Revista franceze e administratës publike, nr. 26, 1983, f. 134. Lidhur me problemet e terminologjisë së kësaj fjale, shiko Mader (I.), Vlerësimi legjislativ. Për një analizë empirike të efekteve të legjislacionit dhe parathënien e J. Chevalier, f. 13.

Në këtë proces mjaft të gjerë, fazat që na interesojnë janë vlerësimi perspektiv dhe vlerësimi retrospektiv⁸. Në rast se arrijmë t'i dallojmë nga ana konceptuale këto faza, atëherë do të shikojmë se ato kanë prirje që të interpretohen deri në atë masë ku vlerësimi retrospektiv i një ligji ekzistues shërben si bazë për vlerësimin perspektiv që do të kryhet në rast se kërkohet të bëhet rishikimi i ligjeve. Duke ndjekur këtë logjikë, vlerësimi *ex ante* shërben si kuadër referimi për vlerësimin *ex post*⁹. Ky dallim do të fshihet plotësisht në rast se vlerësimi përfytyrohet si një proces grumbullues i vazhdueshëm, në sajë të sistemeve-eksperte dhe si një proces i përhershëm, i shoqëruar nga të dhënat mbi impaktin e ligjit dhe modifikimet që ai mund të pësojë.

Karakteristikat e vlerësimit legjislativ

Vlerësimi legjislativ¹⁰ dallohet nga vlerësimi spontan dhe impresionist i efekteve, si dhe nga format e tjera të kontrollit shtetëror nga fakti se:

- ai synon të kapë dhe të interpretojë në mënyrë përfundimtare efektet më domethënëse të ligjeve (termi “efekt” do të saktësohet më poshtë);
- ai duhet të jetë sistematik, mundësisht sa më shumë objektiv dhe i bazuar mbi arsytime të riprodhueshme;
- ai mbështetet mbi metodat shkencore të analizës dhe, në mënyrë të veçantë, mbi metodat e përdorura nga shkencat humane.

Vlerësimi legjislativ dallohet, gjithashtu, edhe nga tipet e mëposhtme të kontrollit:

⁸ Lidhur me tipet e ndryshme të vlerësimit në kohë, shiko grupin e punës për “vlerësimin legjislativ” (Ageval), Të njohësh më mirë efektet e veprimit shtetëror: problemet, mundësitë, propozime, Departamenti federal i drejtësisë dhe policisë, Bern, 1991, f. 23

⁹ Shiko Chelimsky (E.), Konferenca e Dytë Kombëtare e Vlerësimit, Këshilli Ekonomik dhe Shoqëror, Paris, 1993, 659, f. 60

¹⁰ Mbi karakteristikat e vlerësimit legjislativ, shiko Ageval, Të njohësh më mirë efektet e veprimit shtetëror..., f. 15; Mader (I.), f. 41

- kontrollet mbi konfirmitetin e një juridiksioni ;
- kontrollet e tjera mbi konfirmitetin e ushtruar nga instancat jojuridiksionale, si për shembull Gjykata e Llogarive;
- kontrollet që kanë të bëjnë me cilësinë e komunikimit legjislativ (gramatika, sintaksa, qartësia e teksteve etj.);
- kontrollet politike dhe veçanërisht kontrolli parlamentar;
- kontrollet e tipit të korporatave, me natyrë kontrolluese mbi vazhdimësinë dhe koherencën e një ligji, të cilat ushtrohen nga grupe që janë të interesuara veçanërisht ndaj impaktit të legjislacionit.

Por edhe nëse arrijmë ta bëjmë këtë dallim, kjo nuk do të thotë që nuk duhet të vlerësojmë ndërthurjet e formave të ndryshme të vlerësimit dhe të kontrollit, si dhe lidhjen që duhet të ekzistojë midis tyre.

Tipi i parë i ndërthurjes ekziston në rastin **kur një organ i vetëm dhe i njëjtë ushtron disa funksione**. Ashtu siç ka treguar edhe Pjer Joxe, kështu ndodhi me Gjykatën e Llogarive në momentin kur ajo e zgjeroi kontrollin e saj deri te vlerësimi legjislativ¹¹. Po kështu ndodh dhe në Zvicër, ku Komisioni i Drejtimit, organ i specializuar në kontrollin parlamentar, merret, gjithashtu, dhe me vlerësimin legjislativ¹². Pra, bëhet fjalë për një dukuri klasike të dyzimit të funksioneve.

Lloji i dytë i ndërthurjes pasqyrohet **kur e drejta parashkruan vlerësimin e efekteve të një ligji**. Kjo kërkesë mund të parashikohet enkas në rastin e përdorimit të një klauzole në kryerjen e vlerësimit ose dhe më gjerë¹³. Ajo futet në lojë në kohën kur miratohen ligjet eksperimentale¹⁴. Kjo gjë u bë ende dhe më e dukshme me vendimin e Këshillit Kushtetues të

¹¹ Shikomë lart, f. 121

¹² Shiko ndihmesën e dhënë nga L. Mader, f. 153

¹³ Për disa shembuj të së drejtës zvicerane, shiko Morand (C.-A.), Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, Botimet universitare, Aix-Marsej, Aix-Provence, 1993, f. 82; në të drejtën franceze, shiko parathënien e J. Chevalier, f. 13

¹⁴ Shiko Chevalier (J.), “Ligjet eksperimentale. Rasti francez”, f. 121

datës 28 korrik 1993, i cili kishte të bënte me ligjin për autorizimin e universiteteve, për t'u organizuar në mënyrë autonome. Këshilli pranoi që të kryheshin eksperimente lidhur me këtë problem dhe se Parlamenti përkohësisht duhej të mos respektonte parimin e barazisë në gjirin e shërbimit publik, me kusht që “të përcaktonte natyrën dhe rëndësinë e këtyre eksperimentimeve, rastet kur mund të ndërmerreshin këto të fundit, kushtet dhe procedurat sipas të cilave ato duhet të bëheshin objekt i një vlerësimi që do të shpinte pastaj drejt ruajtjes, modifikimeve, përgjithësimeve ose heqjes dorë prej tyre”¹⁵

Vlerësimi i efekteve mund të parashkruhet, gjithashtu, dhe në tekstin e Kushtetutës, ashtu siç dëshmon edhe projekti i Vedelit për rishikimin e Kushtetutës. Vlerësimi mund të rezultojë, gjithashtu, edhe për shkak të kërkesave të bëra nga Gjykata Kushtetuese që kanë për qëllim mbrojtjen e të drejtave themelore, ashtu siç është për shembull rasti i Gjermanisë¹⁶. Në këtë rast, futja në lojë e kërkesës për vlerësim është shumë e madhe, sepse Gjykata kontrollon respektimin e këtyre kërkesave. Të dhënat shkencore që do të dalin nga ky rast tepër i veçantë i vlerësimit legjislativ do të shërbejnë si bazë për përpunimin e minorancës së arsyetimit kushtetues, arsyetim ky që lidhet me respektimin e lirive.

Vlerësimi legjislativ mund të jetë i lidhur, gjithashtu, edhe me forma të tjera të kontrollit. Kryerja e këtij vlerësimi mund të nxjerrë të dhëna të nevojshme në ushtrimin e kontrollit parlamentar. Ai mund të marrë, gjithashtu, në konsideratë edhe mendimet që mund të shprehë komiteti që do të ngarkohet për këtë qëllim, komitet ky me karakter korporatist, i cili mund të shprehet mbi pranueshmërinë e një ligji që do të prekë një grup tej mase të interesuar për këtë objektiv. Shkalla e rezistencës që haset në zbatimin e një teksti ligjor luan pa dyshim një rol të veçantë në vlerësimin e efekteve të

¹⁵ Le Monde, 30 korrik 1993

¹⁶ Shiko ndihmesën e dhënë nga A. Holand, f. 171

prodhuara nga një ligj i caktuar. Anasjelltas, vlerësimi legjislativ mund të ndikojë në analizën që do të bëjë komiteti i ngarkuar për këtë qëllim.

Në një mënyrë më të përgjithësuar, vlerësimi legjislativ ngre problemin e lidhjes së funksioneve ndërmjet politikës, shkencës dhe grupeve të interesit¹⁷. Ai nuk ka të bëjë aspak me të bërit e ligjeve, siç e mendonte Auguste Comte, i cili e përfytyronte atë si një prodhimtari shkencore. Vlerësimi legjislativ duhet të tregojë se si bëhet përzgjedhja e politikave. Këto të fundit duhet të dinë t' i ruajnë fort pozicionet e tyre zotëruese gjatë procesit të vlerësimit, duke u siguruar shkencëtarëve sferën e nevojshme të autonomisë, që ata shpalosin gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre. Vlerësimi legjislativ, për vetë shkakun e distancës që ai krijon, krahasuar me analizën e problemeve dhe zgjidhjet që u jepen atyre, të lejon jo vetëm mënyrën se si duhet bërë përzgjedhja e politikave, por ai bën të mundur, gjithashtu, edhe tejkalimin e pikëpamjeve tepër të kufizuara¹⁸ me natyrë korporatiste.

Funksioni i vlerësimit

Arsyet që kanë çuar në zhvillimin e vlerësimit legjislativ nuk mund të përmenden gjetkë, veçse në këtë shkrim. Me këtë rast, mund të citojmë:

Shqetësimi për të siguruar efektivitetin e ligjeve dhe frenimin e teksteve ligjore gjithnjë në rritje

Në më të shumtën e rasteve, ligjet synojnë që të prodhojnë efekte sa më të qarta mbi sistemet autonome (ekonomi, edukim, kulturë etj.). Mirëpo, këto lloj sistemesh u rezistojnë në mënyrë djallëzore provokimeve që mund t' u bëhen, si dhe vetë rendit ligjor. Përdorimi i detyrimit ose i shpërndarjes

¹⁷ Për më shumë hollësi lidhur me këtë, shiko Morand (C.-A.), Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, f. 107

¹⁸ Lidhur me këtë temë shiko Mader (L.), Vlerësimi legjislativ. Për një analizë empirike të efekteve të legjislacionit, f. 175

së përparësive me qëllim që ligji të ketë efektin e duhur, ka rezultuar në disa raste i pasuksesshëm dhe aspak i ligjshëm. Efektet që ka patur ligji kanë gjeneruar pabarazi dhe kufizime të pajustificueshme të lirive, si dhe kanë shpenzuar paratë e taksapaguesit.

Reagimi i parë ka patur të bëjë me të prodhuarit gjithnjë dhe më shumë të drejtave. Dhe rezultatet ishin po aq zhgënjyese. Bëhet fjalë për fenomenin shumë të njohur të inflacionit legjislativ. Ndërsa, vlerësimi legjislativ përfaqëson një ndryshim rrënjësor në mënyrën e të drejtuarit. Në vend që të kemi sa vjen dhe më shumë të drejta, të cilat do të njohin gjithnjë dhe më pak suksese, atëherë duhen prodhuar më pak të drejta, por të një cilësie më të mirë.

Vlerësimi *ex ante* ka për qëllim të rrisë sa më shumë shancet që ndërhyrjet e shtetit t'ia dalin mbanë, duke analizuar me kujdes sistemet e veprimtë që duhen ndërmarrë. Ai përpiket që të llogarisë me imtësi se sa mundësi ka që këto ndërhyrje të jenë të suksesshme, përpiket të parashikojë kundërshtimet që rrezikojnë të zhvillohen dhe të marrin jetë, si dhe efektet perverse që vetë ai rrezikon të shkaktojë. Vlerësimi të lejon për të bërë krahasimin e përparësive respektive që paraqet ndërhyrja nga njëra anë dhe mosveprimi nga ana tjetër.

Ndërsa vlerësimi *ex post* mund të shërbejë për t'i dhënë fund një politike të dëmshme apo, duke njohur shkaqet, të korrigjojë rregullat të cilat nuk ia kanë arritur qëllimit në përmbushjen e objektivave të tyre. Ky vlerësim përpiket të mos i ruajë tekstet e panevojshme ose përpiket që të bëjë korrigjime tek-tuk brenda tyre. Siç e tregon edhe rasti i Shteteve të Bashkuara, ky lloj vlerësimi të lejon që të shmangësh shpenzimet e kota ose ato lloj shpenzimesh që nuk i kanë shërbyer realizimit të objektivave të caktuara¹⁹.

¹⁹ Shiko ndihmesën e dhënë nga E. Chelimsky, f. 187

*Shqetësimi për të zgjedhur instrumente
sa më të përshtatshme për veprim*

Dështimet që janë hasur në rastin e legjislacioneve autoritare kanë çuar drejt rendjes së mënyrave të reja të veprimit, të cilat duhet të jenë më të zhdërvjellta, por edhe më të suksesshme. Mungesa e frytshmërisë në rastin e të drejtës autoritare shpjegohet nga vështirësitë me të cilat kjo e drejtë duhet të përballet gjatë kohës kur ajo kalon në instanca të ndryshme, me qëllim infiltrimin dhe rikodimin e saj: ajo ka të bëjë me sistemin shoqëror në tërësinë e vet, me nënsistemin e veçantë mbi të cilin ajo pretendon të veprojë (ekonomia, shkenca, kultura etj.) dhe, në fund fare, me individin, i cili duhet t'i nënshtrohet detyrimeve²⁰ të saj. Për pasojë, propozohet heqja dorë prej programeve tashmë të përfunduara²¹, hapja rrugë e objektivave dhe instrumenteve, zhvillimi i programeve të ndërlidhura²² me njëra-tjetrën, si

²⁰ Shiko Teubner

²¹ Te një literaturë mjaft të gjerë të këtij lloji, shiko Luhmann (N.), Rechtssoziologie, vol.2, Opladen Reinebek, Rovohlt, Vestdeutscher Verlag, bot. 3, 1972; "Einige Probleme mit reflexivem Recht", "Zeitschrift für Rechtssoziologie, 1985, 6, f. 1; "The Self-Reproduction of Law and its Limits", nga Teubner (G.), The Dilemmas of Law in the Welfare State, Berlin, De Gruyter, 1985; Die soziologische Beobachtung des Rechts, Metzner, Frankfurt am Main, 1986; "Autopoiesis als soziologischer Begriff", Haferkamp (A.)/Schmid (M.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1987.

Willke (H.), "Tri tipet e strukturës juridike: programet e kushtëzuara, programet e përfunduara dhe programet e ndërlidhura", morand (C.-A.), Shteti si organ shtytës, Publisud, Paris, 1991, f. 65

Teubner (G.), "Sistemi juridik", Arkivat e filozofisë së të drejtës, vol. 31, Paris, 1987; "Evolution of Autopoietic Law", Teubner (G.), Autopoietic Law: A new Approach to Law and Society, Berlin, De Gruyter, f. 217-241; "How The Law Thinks: Towards a Constructivist Epistemology of Law", Law and Society Review, 23, 1989, f. 727-757; E drejta dhe refleksioni. Auto-referenca në drejtësi dhe në organizim, LGDJ, Paris, 1992; E drejta, një sistem auto-poietique, PUF, Paris, 1993

²² Për këtë koncept, shiko Villke (H.), "Tri tipe", f. 65

dhe zhvillimi i të drejtës reflektuese²³. Zhvillimi i kësaj të fundit do ta linte të paprekur autonominë e nënsistemeve shoqërore, duke i orientuar ato në një tjetër drejtim në të cilin ato do të mund të respektonin në mënyrë të ndërsjellë kushtet për funksionimin e tyre përkatës²⁴. Midis mjeteve të ndryshme karakteristike për këtë lloj të drejte, mund të përmendim disa prej instrumenteve ekonomike, siç janë për shembull taksat e orientimit ose bonot që përdoren në rastin e ndotjeve, ligjet që rregullojnë zgjidhjet e mundshme që mund të ndërmerren si pasojë e përparësive që dëshirojnë të përftojnë ata që kanë përqafuar një drejtim të caktuar²⁵, vënia në zbatim e procedurave që lehtësojnë një veprim që kryhet në bashkëpunim me organizata shoqërore të interesuara për këtë qëllim, si dhe veprimet që zhvillojnë këto të fundit²⁶ në gjirin e tyre (negociatat kolektive, bashkëpjesëmarrja etj.)

Vlerësimi legjislativ ka lejuar në këtë mënyrë ndërgegjegjësimin e nevojës që ka shteti për të përdorur instrumente më të zhdërvjellta veprimi. Megjithatë, ky vlerësim duhet përmirësuar edhe më tej, me qëllim që ai t' i hapë rrugë zgjedhjeve sa më racionale midis instrumenteve të ndryshme që e rrethojnë atë.

Reduktimi i pasigurisë

Ligjet me karakter ndërhyrës, të cilat bëjnë të mundur krijimin e objektivave dhe mjeteve, por që kërkojnë, gjithashtu, të ndikojnë edhe mbi sistemet shoqërore të pavarura, gjenerojnë një pasiguri strukturore mbi efektet e prodhuara.

Nisur nga pikëpamja juridike, vlerësimi bëhet veçanërisht i rëndësishëm kur ndihet pasiguri tek efektet e një ligji gjatë kohës së ushtrimit të të drejtave themelore ose edhe në respektimin e parimeve thelbësore, si për shembull parimi i përpjesëtimërisë (proporcionalitetit). Gjykata Kushtetuese e

²³ Teubner (G.), E drejta, një sistem autoprojetik, PUF, Paris, 1993, f. 101

²⁴ Po aty, f. 153

²⁵ Teubner, (G.), Drejtësia dhe refleksioni..., f. 148

²⁶ Teubner (G.), E Drejta, një sistem autoprojetik..., f. 148; Willke (H.), f. 88

Gjermanisë konsideron se Parlamenti mund të bëjë ligje, edhe kur respektimi i këtyre të drejtave ose parimeve është i pasigurt, me kushtin e vetëm që ligji të vlerësohet në intervale të rregullta kohore dhe të korrigjohet në funksion të vërejtjeve të bëra²⁷.

Megjithatë, ashtu siç e ka nënvizuar edhe J. Chevallier, zhvillimi i procesit të vlerësimit mbart në vetvete një pasojë paradoksale, atë të zvogëlimit të besimit tek e drejta²⁸. Nga njëra anë, vlerësimi favorizon ndryshueshmërinë e saj të brendshme dhe, nga ana tjetër, ai favorizon rishikimin e shpeshtë që mund t'u bëhet ligjeve. Këto dy dukuri bëjnë të mundur që e drejta të konceptohet si kalimtare, e lëvizshme, e pasigurt, madje e rastësishme.²⁹ Rritja e pasigurive shoqërore, që mund të përftohet falë analizës që u bëhet efekteve të një ligji, është diçka që pagohet me një paqëndrueshmëri juridike, si dhe zvogëlim të parashikueshmërisë të së drejtës.

Ideja për të favorizuar mësimnxënien

Ligjet eksperimentale, si dhe të gjitha ato ligje të tjera, të cilat edhe pse nuk e gëzojnë këtë karakter, përmbajnë klauzola për kryerjen e vlerësimit, të lejojnë për të përftuar një njohje më të mirë në një fushë të caktuar. Ato bëjnë, gjithashtu, të mundur edhe vendosjen e një konsensusi progresiv lidhur me një reformë që kontestohet³⁰. Duke parashikuar që në fillim fare se ligji

²⁷ Lidhur me këtë jurisprudencë, shiko ndihmesën e A. Holand, f. 171; Morand (C.-A.), “Kërkesat për metodën legjislativë dhe të drejtën kushtetuese që kanë të bëjnë me krijimin e legjislacionit”, E Drejta dhe Shoqëria, nr. 10, 1988, f. 139; Morand (C.-A.), “Detyrimi për të vlerësuar efektet e një ligji”, Morand (C.-A.), Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, f. 96

²⁸ Shiko parathënien e J. Chevallier, f. 13

²⁹ Morand (C.-A.), “Kërkesat për metodën legjislativë...”, f. 542-543; Holleaux (A.), “Fundi i rregullave të përgjithshme”, Buletini i Institutit Ndërkombëtar të Administratës Publike, nr. 39, 1976, f. 7; Shiko parathënien e J. Chevallier

³⁰ Hoffman-Riem (W.), “Legjislacioni eksperimental në Gjermani”, Morand (C.-A.), Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, f. 18; shiko parathënien e J. Chevallier.

do të vlerësohet, atëherë arrijnë të çdramatizohen në një farë mënyre sfidat e tij dhe sigurohen kësisoj përpjekje në kapërcimin e pengesave që mund të hasen. Përkrah këtyre vlerësimeve strategjike, ligji i konceptuar në këtë mënyrë i lejon administratës që të arrijë në një njohje më të mirë të fushës në të cilën ndërhyr ky i fundit, të perfeksionojë instrumentet e veprimit, në mënyrë të atillë që ato të përshtaten sa më pranë realitetit shoqëror. Në gjirin e administratës, përkrah vlerësimit të hollësishtëm, zhvillohet edhe procesi i vlerësimit të vazhdueshëm, nëpërmjet të cilit mekanizmi i ligjit përmirësohet dhe rregullohet më tej, përmes një vazhdimësie përpjekjesh dhe gabimesh³¹, të cilat bëjnë të mundur përshtatjen progresive me kompleksitetin shoqëror, i cili fillimisht nuk njihej shumë mirë.

Vlerësimi legjislativ dhe vlerësimi i politikave publike

Për aq kohë sa pushtetet publike përipiqen të veprojnë mbi shoqërinë, me qëllim orientimin e saj, edhe përpjekjet për vlerësimin e efekteve të këtyre veprimeve ose kryerja e parashikimeve mbi efektet që mund të prodhohen në të ardhmen janë po aq të nevojshme dhe logjike për t'u bërë. Nga pikëpamja ideore, vlerësimi i politikave publike nuk paraqitet problematik, çka nuk ndodh me vlerësimin legjislativ. Për aq kohë sa ligji konceptohet përherë dhe më shpesh si një nga instrumentet e shumta që vihen në shërbim të një politike të caktuar publike³², është i dyshimtë fakti që të ketë ndonjë interes për të izoluar njerin nga këta instrumente, pra vetë ligjin, me qëllim që ai të bëhet objekt i një analize të caktuar. Është edhe më keq kur bëhen përpjekje për të izoluar disa elemente nga e tëra, sepse kjo mënyrë të vepruari do të rrezikonte deformimin e studimit shkencor të efekteve mbi një politikë të caktuar publike.

Vlerësimi legjislativ duket sikur sot është zëvendësuar me vlerësimin e

³¹ Nisur nga kjo logjikë, shiko Morand (C.-A.), “Kërkesat e metodës legjislative...”, f. 534; parathënia e J. Chevallier; kumtesa e A. Holand

³² Për këtë problem, shiko Morand (C.-A.), “Qëllimet dhe objektivat në zbatimin dhe vënien në jetë të së drejtës publike”, f. 78

politikave publike. Megjithatë, atij i duhet të ruajë fushën e vet të veprimit për arsyet e mëposhtme:

Ligji formal si burim i ligjshmërisë për të gjitha veprimet publike

Në një shtet të së drejtës çdo lloj mase që ndërmerret nga shteti duhet të jetë i bazuar në fund të fundit mbi një ligj formal, pavarësisht nëse masa në fjalë kërkon përmbushje të një ose disa detyrimeve ose mund të shkaktojë probleme të shpenzimeve. Në Zvicër, kjo lloj kërkese është përsëritur me ngulm nga Gjykata Federale³³. Edhe atëherë kur shteti subvencionon ose kryen hetime, ai duhet të demonstrojë se ky veprim mbështetet mbi një bazë të mjaftueshme të një ligji formal. Ligji është baza e vlefshmërisë përfundimtare për të gjitha mjetet që janë vënë në shërbim të realizimit të objektivave që ai, ligji, i ka vënë vetes qëllim për t'i arritur. Që prej këtij çasti del në pah një ndryshim i qartë që ekziston midis këndvështrimit të brendshëm të vlerësimit legjislativ dhe këndvështrimit të jashtëm të analizës së politikave publike. Nga këndvështrimi i brendshëm, ligji formal përbën themelin për të gjithat veprimet publike që propozohen të ndërmerren. Nga këndvështrimi i jashtëm, ligji nuk është gjë tjetër veçse një instrument midis shumë instrumenteve të tjera që vihen në shërbim të realizimit të politikave publike.

Mbajtja parasysh e dukurisë juridike e detyron personin, që kryen një vlerësim, që të bëjë mirë dallimin midis realizimit të objektivave të caktuara domosdoshmërisht nga ligji dhe objektivave të tjerë politikë që nuk janë të detyrueshëm për t'u realizuar: programet e partive politike, deklaratimet e qeverisë për qëllimet që ajo mund të ketë, qëllime këto që ndryshojnë nga dita në ditë dhe nuk kanë nevojë të formalizohen. Por kjo nuk do të thotë se është e paligjshme të bësh përpjekje për të vlerësuar realizimin e objektivave politikë, të cilët nuk mbartin në vetvete masa shtrënguese ose detyruese.

³³ Shiko Morand (C.-A.), "Parimi i ligjshmërisë dhe ndërhyrja shtetërore", Aktuelle Probleme des Staats – und Verëaltungsrecht, Haupt, Bern/Shtutgart, 1989, f. 142

Përmendim këtu objektin e riafirmuar me ngulm prej disa qeverive franceze me radhë për të çuar deri në 80 për qind numrin e të rinjve që marrin maturën. Në këtë rast, personi që kryen vlerësimin duhet të bëjë dallimin që ekziston ndërmjet këtij tipi objektivash dhe atyre objektivave që parashikohen nga ligji dhe duhen arritur detyrimisht. Por edhe kjo nuk do të thotë aspak se vetëm ligji formal ka të drejtë të bëhet objekt i vlerësimit. Mund të vlerësohen fare mirë edhe masat qeveritare të bazuara me ligj, të cilat janë bërë objekt i një dekreti.

Ligji formal si burim i koherencës së politikave publike

Ligji formal nuk është vetëm burim i ligjshmërisë për të gjitha veprimet e ndërmarra nga shteti, të cilat zhvillohen me qëllim që ai të vihet në jetë, por ai arrin të sigurojë edhe unitetin e këtyre veprimeve. Pikë së pari, ligji është vendi qendror ku mund të veprojnë bashkarisht dhe në harmoni objektivat e politikës publike dhe instrumentet e parashikuara për realizimin e tyre. Kërkesa për arritjen e një baze ligjore formale për të gjitha veprimet e shtetit u siguron njëfarë koherence politikave publike. Për më tepër, ligji formal përbën pikën qendrore të referencës, me ndihmën e së cilës do të bëhet i mundur gjykimi mbi vlefshmërinë e akteve shtetërore që do të miratohen në të ardhmen, me qëllim vënien në jetë të këtij ligji.

Falë një shtrirjeje të gjerë të pushtetit të vlerësimit dhe të përdorimit të nocioneve të papërcaktuara, ligji shpeshherë ua beson instancave që merren me realizimin e tij, mundësinë për t'u përshtatur me mekanizmin e tij dhe eksperimentimin e zgjidhjeve. Numri i ulët normativ i ligjeve formale që arrijnë të krijohen fillimisht mund të shpjegohet me faktin se ligjbërësi ka një njohje shumë të pakët mbi realitetin shoqëror, ku do të veprojë ky ligj. Por ky numër i ulët normativ është i tolerueshëm veçse brenda disa kufijve të caktuar. Ligjbërësi ka kështu detyrimin që të bëjë rishikimin e ligjeve, me qëllim rritjen e numrit të tyre, si pasojë e një njohjeje më të mirë të realitetit shoqëror³⁴, të

³⁴ Shiko po aty

cilën ai e kryen gradualisht me kalimin e kohës. Deficiti i ligjshmërisë, që lidhet ngushtësisht me ligjet me karakter ndërhyrës, nuk është veçse i përkohshëm dhe i përket juridiksionit kushtetues. Por, nëse lind nevoja për rishikimin e ligjeve, kjo gjë mund të zgjidhet duke iu drejtuar gjykatës. Vetëm në këtë kuadër vlerësimi legjislativ retrospektiv e shpalos tërë funksionin e vet, funksion ky që është plotësisht i dallueshëm nga vlerësimi i politikave publike. Vlerësimi legjislativ bën të mundur që ligjbërësi të ketë më shumë njohuri për realitetin shoqëror. Janë pikërisht këto njohuri që i lejojnë atij të rrisë numrin normativ të ligjeve. Pra, ky rast i mirë që i paraqitet ligjbërësit, i jep atij mundësinë që t’i japë jetë një ligji, megjithëse, në më të shumtën e rasteve, duhet thënë se kjo mundësi është e papërfillshme në hapat e parë. Gjithsesi, ai duhet t’i shërbejë ligjbërësit, në mënyrë që ky të realizojë në të njëjtën kohë unitetin e ligjit dhe t’i japë atij koherencën e humbur që mund të ndeshet gjatë fazës së vënies në jetë ³⁵.

Ligji formal, pikë orientimi e nevojshme në mbajtjen parasysh të përmasës juridike të politikave publike

Vlerësimi i politikave publike projekton thjesht një pamje të jashtme të së drejtës. Kjo e fundit nuk është veçse një element midis sistemeve të tjera të veprimit, rezultatet e të cilave mund të bëhen objekt i vlerësimeve shkencore të mëtejshme. Ky vizion për të drejtën korrespondon me disa rryma shkencore të mendimit juridik. Kemi parasysh këtu rastin e materializimit historik, i cili e konsideron të drejtën si “një realitet shoqëror empirik kompleks që përmban

³⁵ Në këtë këndvështrim, shiko përvojën e kodifikimit në Francë. Me ligjin e 10 majit 1948 u krijua “Komisioni i ngarkuar me studimin e kodifikimit dhe të thjeshtëzimit të teksteve legjislative dhe i rregulloreve”. Ky ligj parashikonte që Komisioni në fjalë të merrte përsipër “lehtësimin e reformave, thjeshtëzimet e tyre dhe vendosjen e koherencës në veprimet publike”. Komisioni i lartë i kodifikimit krijuar në vitin 1989 ka për detyrë t’i japë shtysë të mëtejshme kësaj lëvizjeje dhe përmban në vetvete një program ambicioz. Shiko Braibant (G), “Kodifikimi i ri”, Jeta gjyqësore, 15-21 nëntor 1993

në vetvete entitete gjuhësore dhe jashtëgjuhësore, duke përfshirë edhe dukuritë psikike, si dhe ato që kanë të bëjnë me sjelljen”³⁶

Ky vizion me efekt tërësisht të jashtëm injoron fillimisht se e drejta nuk është një shkencë, se ajo rrjedh nga etika dhe detyrimi për të qenë (devoirement). Nisur nga ky vizion, e drejta ka pasoja mbi realitetin shoqëror vetëm si rezultat i një serie veprimesh që zhvillohen në boshtin ligjor/joligjor, konform/jokonform dhe jo ashtu siç ndodh në shkencë, ku boshti i veprimeve është midis asaj që është e vërtetë dhe asaj që është e rreme.

Në trajtimin që u bëhet politikave publike, e drejta rrezikon që të konsiderohet si një automat i thjeshtë. Një vizion i tillë mbi të drejtën është diçka e shformuar dhe e gabuar, sepse ai nuk mban parasysh funksionimin e brendshëm të rregullave të sjelljes, që burojnë në një kuptim të gjerë nga etika. Ai injoron faktin se e drejta prodhon veçse disa pasoja jo shumë të drejtpërdrejta mbi realitetin shoqëror.

Koncepti që përdoret në rastin e trajtimit të politikave publike nuk mban mjaftueshëm parasysh kufijtë e lirisë që ligji i ofron individit³⁷ dhe, ashtu siç do të vërehet edhe më shumë, vetë autoritetit³⁸. Në rast se vlerësimi i efekteve të një politike të caktuar publike nuk mban parasysh mënyrën e veçantë me të cilën vepron e drejta, rrugët plot dredha që paraprijnë dukjen e efekteve mbi realitetin shoqëror, atëherë ai rrezikon të jetë i pavërtetë.

Për të analizuar ndryshimet e sjelljeve që mund të shfaqen si pasojë e zbatimit të një ligji, vlerësimi duhet të mbajë parasysh logjikën e funksionimit të ligjeve, kalimin përmes etapave të ndryshme, ku shfaqet liria e individëve,

³⁶ Shiko Pattaro (E.), “Drejt përcaktimit të shkencës juridike”, Filozofia dhe epistemologjia juridike, Revistë përmbledhëse nr. 118-119, 1985, f. 245, si dhe kritika Ost (F.) dhe Van de Kerchove (M.), “Nga skena në ballkon. Prej nga ka ardhur shkenca e së drejtës?”, Norma juridike dhe rregulla shoqërore, LGDJ, Paris, 1991, f. 73

³⁷ Amselek, (P.), Shkenca dhe determinizmi, etika dhe liria, PUF, Paris, 1988

³⁸ Mbi lirinë që duhet të zotërojë administrata me qëllim që të ndërhyjë me efikasitet në realitetin shoqëror, shiko Moor (P.), E drejta administrative, I, Stampfli, Bern, 1988, f. 293

si dhe liria po aq e rëndësishme që lidhet me pushtetet publike. Nuk mund të ketë asnjë lloj arsytimi lidhur me të ashtuquajturat “efekte të një ligji”, në rast se nuk bëjmë një analizë mbi stadet e ndryshme nëpërmjet të cilave kalon ligji, falë ndërmjetësisë së individëve ose autoriteteve që do të merren me zbatimin e tij.

Ndryshimet që do të vërehen në sjellje do të jenë shumë të ndryshueshme për gjatë gjithë kohës që vepron procesi i konkretizimit të një ligji. Në një stad të parë, efektet do të ndryshojnë sipas asaj që ligji do të konsiderohet ose jo nga gjykatat si një ligj i zbatueshëm në mënyrë të drejtpërdrejtë, ose sipas asaj që është një ligj që nuk është i zbatueshëm në mënyrë të drejtpërdrejtë, ose nuk ka patur dekrete për zbatimin e tij (të gjithë e dinë fare mirë se kjo etapë e veçantë në Francë mund të zgjasë me vite)³⁹. Por ligji, edhe pse mund të jetë i plotësuar me të tëra aktet, do të ndeshet në një mënyrë ose një tjetër me sferën e autonomisë së individëve. Do të jetë pikërisht ky stad, ku përpara personit që do të merret me vlerësimin e ligjit do të shpaloset kryerja e një analize komplekse. Atij do t'i duhet të bëjë dallimin ndërmjet sjelljeve konformiste spontane dhe atyre sjelljeve të cilat janë shkaktuar vetëm për hir të ligjit. Përsa u takon sjelljeve me natyrë devijuese, analiza e tyre do të varej shumë nga qëndrimi i autoriteteve të kontrollit, të cilat përsëri në këtë rast zotërojnë një aftësi të madhe për të vlerësuar nëse këto sjellje duhen asgjësuar ose toleruar. Pra, shkurtimisht, gjatë kohës që e drejta vepron dhe zhvillohet, ajo hap një numër të madh kutish të zeza, të cilat rrezikojnë të bëhen si gogol për ata që do të kryejnë më pas vlerësimin. Me gjithë vështirësitë që mund të ndeshen, këta njerëz duhet t'i mbajnë mirë parasysh këto kuti të zeza, në rast se nuk duan të arrijnë në analiza të thjeshtëzuara.

Siç shikohet, është plotësisht e mundur që vlerësimi legjislativ dhe vlerësimi i politikave publike të jenë dy gjëra krejtësisht të pajtueshme me njëra-tjetrën,

³⁹ Për statistika më interesante, shiko ndihmesën e dhënë nga C. Maynal, f. 36

duke përshtatur një lloj koncepti të jashtëm dhe të moderuar të së drejtës⁴⁰, bazuar në atë që Maks Veber e quan si një shpjegim të kuptueshëm⁴¹. Bëhet fjalë që të mos kufizohesh vetëm në mbajtjen parasysh të strukturës së jashtme të objekteve të vëzhguara, por duhet mbajtur parasysh, gjithashtu, edhe struktura e tyre e brendshme, si dhe, mundësisht, marrëdhëniet që ekzistojnë ndërmjet tyre.

Ligji formal si një objekt i veçantë i vlerësimit

Vlefshmëria e një ligji varet nga rrethanat e ndryshme ku kryhet një vlerësim i mirëfilltë legjislativ, i cili dallon qartë nga vlerësimi i politikave publike. Një jurisprudencë që është në zhvillim e sipër parashikon se disa efekte të ligjit, sidomos ato lloj ligjesh që cenojnë disa vlera të njohura nga e drejta, duhet të bëhen objekt i një vlerësimi. Kësisoj, kjo e fundit, në kuadrin e funksionimit të kontrollit të kushtetutshmërisë ose të ligjshmërisë, shndërrohet në një rrugë të detyrueshme që duhet kaluar.

Tipe të ndryshme të vlerësimit mund të dallohen edhe në funksion të vlerave kushtetuese që ato duhet të respektojnë.

Respektimi i lirive individuale

Për disa herë me radhë Gjykatës Kushtetuese të Gjermanisë iu desh të përballlej me një situatë tepër të vështirë, në të cilën ajo nuk arrinte të vendoste me siguri nëse një ligj i caktuar cenonte ose jo liritë. Bëhej fjalë, për shembull, që ajo të vendoste nëse ligji për krijimin e disa lloj reaktorëve bërthamorë ishte në kundërshtim me të drejtën për të jetuar⁴², ose nëse ligji për

⁴⁰ Për këtë lloj koncepti, Ost (F.), Van de Kerchove (M.), “Nga skena në ballkon. Prej nga ka ardhur shkenca e të drejtës?”, f. 67

⁴¹ Veber, (M.), “Ese mbi disa kategori të sociologjisë së kuptueshme”, Ese mbi teorinë e shkencës, përkth. Nga J. Frojd, Paris, 1965, f. 328 dhe Ost (F.), Van de Kerchove (M.), “Nga skena në ballkon. Prej nga ka ardhur shkenca e të drejtës?”, f. 76

⁴² BverfGe 49, f. 89, Klakar. Përmbledhje në Juristische Vochenschrift, 1979, f. 359

pjesëmarrjen e punonjësve (Mitbestimmung) krijonte probleme lidhur me garancinë e pronës⁴³. Gjykata mendoj se në trajtimin e këtyre lloj problemesh nuk ekzistonte mundësia e marrjes së një vendimi të prerë, sepse gjithçka varej nga efektet konkrete që mund të kishte ligji. Ajo vlerësoi se pasiguria relative, që lidhej me respektimin e të drejtave themelore, nuk e pengonte Parlamentin që ta miratonte këtë ligj. Megjithatë, kushti i vetëm ishte se duhej kryer pikë së pari një vlerësim perspektiv mbi efektet e ligjit dhe, pastaj, të bëhej vlerësimi retrospektiv. Bazuar në rezultatet që do të ofronin këto vlerësime, Parlamenti, sipas Gjykatës, do të ketë detyrimin për të amenduar ligjin. Nëse ai nuk e bën një gjë të tillë, atëherë ligji mund të shpallet si jokushtetues⁴⁴.

Kjo jurisprudencë, e cila u konfirmua gjatë disa rasteve⁴⁵, u përmirësua më tej në urdhëresën e datës 23 maj 1993 që kishte të bënte me ligjin për ndërprerjen e shtatzanisë, ligj ky i miratuar si pasojë e ribashkimit⁴⁶. Gjykata jep tregues për metodat e shkencave shoqërore, të cilat duhen përdorur në kryerjen e vlerësimit, i cili, nga ana e tij, duhet orientuar drejt respektimit të lirive. Parlamenti nuk duhet të kënaqet vetëm me shfrytëzimin e të dhënave ekzistuese. Ai duhet të bashkojë të gjitha të dhënat e nevojshme në vlerësimin e efekteve që do të prodhojë ligji.

Respektimi i parimit të barazisë

Me kalimin e kohës, një ligj, i cili fillimisht mund të ketë qenë konform me gjithçka, mund të shndërrohet në një ligj jokushtetues, sepse analiza e efekteve

⁴³ BverfGe 50, f. 290 – Mittbestimmung. Përmbledhje në Juristische Vochenschrift, 1979, f. 699

⁴⁴ Mbi detyrimet që ka Parlamenti, shiko Mader (L.), Vlerësimi legjislativ, f. 164; Morand (C.-A.), Detyrimi për të vlerësuar efektet e ligjeve, f. 96; Bryde (B.-O.), Die Effektivitat von Recht als Rechtsproblem, Berlin/Nju Jork, 1993

⁴⁵ Shiko për shembull BverfGe 53, f. 30 – Muhlheim-Karlich, BverfGe 56, f. 54, Fluglarm

⁴⁶ Shiko ndihmesën e A. Holand, f.171

që ka prodhuar ai ka sjellë me vete lindjen e pabarazive. Kjo situatë shfaqet kur një kategori e caktuar e popullsisë përpiqet të shmangë ligjin, ndërsa të tjerët nuk e bëjnë këtë gjë. Rasti i shkollës është kriminalizimi i ndërprerjes së shtatzanisë që ka të bëjë vetëm me ato gra të cilat nuk kanë mundësi për të abortuar jashtë vendit të tyre. Situata të ngjashme paraqiten edhe në rastet që ndeshen me evazionin fiskal ose lloje të tjera të tij. Edhe kësaj here, Gjykata Kushtetuese e Gjermanisë tregoi se ishte pioniere në këtë fushë, duke vendosur një legjislacion që tatonte të ardhurat e kapitalit⁴⁷, ndaj të cilave shumë persona përpiqeshin t'i shmangnin ato. Gjykata mendonte se duheshin vlerësuar efektet reale të një legjislacioni të tillë dhe, nëse rezultonte se një masë e rëndësishme e këtyre të ardhurave do të mund të shpëtonte nga ky detyrim, atëherë ligji duhej amenduar. Në rast të kundërt, ai mund të konsiderohej si jokushtetues.

Situata të tilla ndeshen shpeshherë në të gjitha vendet e botës. Do të ishte e arsyeshme që në situata të tilla të dyshimta, gjykatat kushtetuese të parashkruanin kryerjen e vlerësimit perspektiv dhe atij retrospektiv dhe, nëse lindin pabarazi të kësaj natyre, ato duhet të parashikojnë që ligjet mund të rishikohen brenda një afati të arsyetueshëm.

Respektimi i parimit të përpjesëtimërisë

Që një ligj të jetë kushtetues dhe, në rastin kur ai kufizon të drejtat themelore, ai duhet të jetë të paktën përpjesëtimor. Në një formë ose në ndonjë tjetër, dy janë nënparimet që janë zbatuar nga të gjitha rendet juridike liberale, ai i aftësisë dhe i domosdoshmërisë⁴⁸. Të dy këto nënparime kërkojnë që ligjbërësi duhet t'i nënshtrohet kryerjes së një vlerësimi *ex ante* dhe një vlerësimi *ex post* në intervale të rregullta. Nëse *a posteriori* do të vërehet

⁴⁷ Po aty

⁴⁸ Për të drejtën zvicerane, shiko Moor (P.), E drejta administrative, f. 351; për të drejtën franceze, midis një literature mjaft të gjerë, shiko Costa (J.-P.), E drejta dhe vlerësimi, f. 224

se një ligj nuk i respekton më këto të dy nënparime, atëherë duhet rishikuar. Respektimi konkret i këtyre këkresave kushtetuese varet pa dyshim nga mundësitë që ekzistojnë për t'i përcjellë ato pranë një juridiksioni kushtetues.

Parimi i aftësisë kërkon që ligji të jetë i aftë për të arritur objektivat që ai i ka vënë vetes për të ndjekur nga pas. Ky vlerësim i aftësisë së ligjit e angazhon Parlamentin për t'iu nënshtruar, nëse është e nevojshme, kontrollit të një gjykimi kushtetues. Duke patur parasysh se ligjbërësi ka një pushtet mjaft të gjerë vlerësimi në zgjedhjen e barnave që ai duhet të japë në luftën kundër të këqijave që e brejnë shoqërinë, parlamenti duhet t'i nënshtrohet një vlerësimi perspektiv të frytshmërisë së një ligji. Po ashtu, duke zbatuar për analogji jurisprudencën e Gjykatës së Karlsruhe-s, duhet kërkuar nga Parlamenti që ai të bëjë rishqyrtimin e atyre ligjeve, përshtatshmëria e të cilave paraqitet e dyshimtë. Ai duhet të bëjë vlerësimin e këtyre ligjeve dhe t'i korrigjojë ato në funksion të rezultateve të vlerësimit.

Fakti se organe të ndryshme shtetërore ose dhe vetë kërkues të pavarur bëjnë vlerësim të efekteve të një ligji, kjo gjë çon në rrezikun e përballimit të pasojave juridike të rëndësishme. Në rastin kur një studim i këtij lloji tregon – dhe kjo është më se e shpeshtë – se masat e parashikuara nga ligji nuk kanë asnjë efekt, madje mund të kenë në vetvete efekte të dëmshme, atëherë studimi në fjalë do të dëshmojë se ligji nuk ka respektuar kërkesat e përpjesëtimërisë. Në qoftë se i hapet rrugë një të drejte, me qëllim bërjen e konstatimit për pakushtetueshmërinë e një ligji, atëherë punimet shkencore të vlerësimit do të jenë burim për dhënien e argumenteve për vetë ankuesin. Po ashtu, gjykatat kushtetuese duhet t'i marrin vendimet e tyre duke u mbështetur mbi vlerësimet e kryera nga kërkuesit që ata vetë kanë porositur për këtë qëllim ose mbi vlerësimet e kryera me nismën e tyre.

Parimi i domosdoshmërisë kërkon që midis një numri të madh mjetesh që rrethojnë ligjbërësin të zgjidhet pikërisht ai mjet i cili, duke synuar arritjen e objektivit, cenon, sa më pak që është e mundur interesat private. Ky studim mbi efektin krahasues të instrumenteve të ndryshme të interesave privatë

kërkon kryerjen e një studimi krahasues mbi frytshmërinë e mjeteve të ndryshme që mund të ndërmerren për këtë qëllim. Studimi në fjalë do të bënte ç'është e mundur për t'u përpunuar mbi bazën e të dhënave që mbështeten në rrugë shkencore.

Gjykatat kushtetuese i njohin ligjbërësit një pushtet mjaft të madh në vlerësimin që ky jep lidhur me përcaktimin nëse marrja e një mase për arritjen e objektivave është me të vërtetë e domosdoshme ose jo. Nuk do të ishte mirë nëse do të shikonim që një gjykatë kushtetuese do të anulonte një ligj me arsyen se informacioni, shpërndarja e subvencioneve ose marrëveshjet e miratuara me mirëkuptim do të kishin mundur t'ia arrinin qëllimit po aq mirë sa ç'do të kishte bërë edhe marrja e një mase shtrënguese. Kjo rezervë shpjegohet me vështirësinë që haset për të krahasuar frytshmërinë e këtyre mjeteve të ndryshme. Por, gjithashtu, nuk mund të përjashtojmë faktin se, në rast se do të zhvilloheshin metoda të besueshme vlerësimi, atëherë kontrolli juridiksional i kushtetutshmërisë apo, në rastin në fjalë, ai i barazisë, do të mund të forcohej edhe më tej.

Respektimi i parimit të subsidiaritetit në të drejtën komunitare

I zyrarizuar në nenin 3 B të traktatit të Bashkimit Europian, respektimi i këtij parimi kërkon një vlerësim perspektiv dhe retrospektiv të frytshmërisë së veprimit komunitar, krahasuar me atë që mund të rezultonte nga veprimtaria e shteteve, të cilat operojnë veç e veç⁴⁹. Në qoftë se nuk do të këmbëngulim në kryerjen e këtij vlerësimi, atëherë do të vihet në pikëpyetje edhe vetë parimi për të cilin është folur aq shumë, pra, nëse ky parim do të mbetet i shkruar vetëm në letra, duke u bërë kështu pjesë e degëve të legjislacioneve simbolike.

Që parimi i subsidiaritetit të ushtrojë funksionin mbrojtës që ka, atëherë do të duhej që Gjykata e Komuniteteve të zbatojë nga ana e saj funksionin e

⁴⁹ Shiko Morand (C.-A.), “Detyrimi për të vlerësuar efektet e ligjeve”, f. 100

efektit të dobishëm, efekt të cilin ajo e ka përdorur jo pak herë kur bëhej fjalë për zgjerimin e kompetencave komunitare. Që parimi i subsidiaritetit të ketë një efekt të dobishëm, do të duhej që Gjykata të parashkruajë një vlerësim *ex ante* të krahasuar. Ajo duhet të parashikojë, gjithashtu, se instancat komunitare duhet, në intervale të rregullta, të sigurohen nëpërmjet vlerësimit *ex post* se ky parim është respektuar gjithmonë dhe se, në fund fare, duhet bërë rishikimi i rregulloreve europiane, nëse kryerja e studimeve serioze ka treguar se veprimi komunitar është më pak i frytshëm po qe se ky veprim do të ishte realizuar nga shtetet.

Shikohet qartë se neni 3 B i traktatit të Mastrihtit mund të luante një rol të rëndësishëm për t'i hapur rrugë vlerësimit të veçantë legjislativ. Gjykata mundej fare mirë të trajtonte zgjidhjen e kësaj çështjeje - të paktën kështu duket - në rast se problemi që do të gjykohej, shoqëruar nga një vlerësim, do të vërtetonte se rregulloret e komunitetit nuk kishin patur ndonjë dobi ose kishin patur efekte të çorientuara. Kjo gjë na detyron që të arrijmë në një përfundim, pra, në atë se më e mira do të ishte që zgjidhja e këtij problemi të vinte nga vetë shtetet. Duke ruajtur të drejtën e interpretimit të nenit 3 B, Gjykata duhej të tregonte se cilat janë pasojat që duhej të njihnin juridiksionet dhe organet komunitare nga ky konstatim i kryer.

Bilanci

Në rast se pranojmë që vlerësimi legjislativ shërben për të siguruar respektimin e disa vlerave të sanksionuara nga e drejta, atëherë duhet thënë se ky vlerësim ka fushën e vet të veprimit dhe se ai dallohet qartë prej fushës që mbulon vlerësimi i politikave publike. Megjithatë, mendojmë se kjo fushë do të njohë zhvillime të mëdha në të ardhmen, edhe pse jashtë Gjermanisë kjo fushë nuk është piketuar ashtu siç duhet. Por edhe përtej këtyre situatave të veçanta, fusha ku vepron vlerësimi legjislativ është autonome deri në masën ku ligji është burimi i fundit i ligjshmërisë së politikave publike. Ligji është boshti kryesor rreth të cilit bëhet i mundur sigurimi i

koherencës së këtyre politikave. Duke mbajtur parasysh këtë që sapo thamë më sipër, do të kemi mundësi që të bëjmë një gjykim shkencor nga jashtë mbi efektet “që prodhon” e drejta, por duke respektuar, gjithashtu, edhe strukturën e brendshme të kësaj të fundit.

Kompetenca për të vendosur për kryerjen e një vlerësimi

Bëhet fjalë për të përcaktuar se kujt i takon kompetenca për të vendosur për kryerjen e një vlerësimi, lidhur me efektet e një ligji ose të një politike publike. Një problem tjetër më pak i brishtë, dhe që nuk do ta trajtojmë gjatë këtyre faqeve, është problemi i të bërit me dije nëse realizimi i këtij vlerësimi do të bëhet nga një shërbim i caktuar administrativ ose nga të tretët.

Problemi kushtetues që lidhet me shpërndarjen e kompetencës për kryerjen e një vlerësimi është diçka që nuk është trajtuar pothuasje kurrë në këtë lloj doktrine⁵⁰. Në praktikë janë organe të ndryshme ato që merren me zgjidhjen e këtij problemi, duke krijuar kështu një rrëmujë tepër të madhe. Duke qenë se kjo fazë eksperimentale haset në shumicën e vendeve, kjo gjë nuk paraqet ndonjë rëndësi të madhe. Megjithatë, nëse vlerësimi do të njohë zhvillim të mëtejshëm, kjo çështje do të vazhdojë të shtrohet përsëri për zgjidhje.

Shpërndarja vertikale e kompetencave ndërmjet kolektivitetëve të ndryshme publike, në një pamje të parë, nuk duket se ngre probleme të mëdha. Secila prej këtyre kolektivitetëve, që ka një plan kompetencash të vetat në rang suprakombëtar ose vendor, ka, gjithashtu, edhe kompetencën e vlerësimit të rezultateve të veprimtarisë së tij. Bashkimi Europian ka kompetencën e vlerësimit të efekteve të akteve komunitare. Kolektivitetet vendorle janë kompetente për të vlerësuar rezultatet e veprimeve që ato kryejnë në këtë kuadër, proces ky që shoqërohet nga një lloj autonomie e caktuar. Nisur nga ky këndvështrim, mund të ketë edhe dyshime përsa i takon vlerësimit të detyrave, po që duhet thënë se ato lidhen më shumë me zbatimin e tyre.

⁵⁰ Shiko Mader (L.), Vlerësimi legjislativ, f. 138

Më poshtë do të përpiqemi të analizojmë **shpërndarjen e kompetencave ndërmjet instancave kombëtare**. Do të përpiqemi, gjithashtu, që të flasim në vija të trasha edhe për shpërndarjen e kompetencave, ashtu siç ato veprojnë në shumicën e vendeve demokratike. Duhet thënë se shpërndarja e detajuar e tyre varet shumë nga traditat kushtetuese që ka çdo shtet dhe, në mënyrë të veçantë, nga mënyra se si e parashikon kushtetuta e këtyre vendeve shpërndarjen e funksioneve midis parlamentit dhe qeverisë.

Për aq kohë sa kushtetuta nuk shprehet për interpretimin e kompetencës së vlerësimit, do t'i referohemi parimeve të mëdha kushtetuese, të cilat japin ndihmesë në rregullimin e procesit të shpërndarjes së kompetencave. Që në fillim fare, do të vëmë re se parimi i ndarjes së pushteteve nuk na ndihmon aspak me asnjë lloj treguesi në këtë fushë⁵¹. Vlerësimi legjislativ nuk është as funksion legjislativ, por as funksion ekzekutiv. Kështu që ai nuk mund të shpërndahet sipas mënyrës së ndarjes që realizohet për probleme të fushës legjislative. Dallimi që mund të bëhet midis përgatitjes, miratimit dhe ekzekutimit të ligjeve nuk mund të mbivendoset vetëm për hir të analogjisë që ai ka me vlerësimin legjislativ.

Sipas teorisë së pushteteve implicite (që vetëkuptohen), kompetenca e vlerësimit fillimisht mund të jetë rezultat i një funksioni tjetër, si për shembull, ai i miratimit të ligjeve, përgatitjes së tyre ose kontrollit të qeverisë dhe/ose administratës. Kjo shpërndarje e kompetencave ka një ndikim mbi vetë përmbajtjen e vlerësimit. Ndikimi i saj do të jetë më i kufizuar nëse ajo e zgjat në kohë procesin e kontrollit, por mund të jetë edhe më i madh nëse ajo e shikon veten të lidhur me funksionin legjislativ. do t'i trajtojmë një pas një kompetencat e parlamentit, të qeverisë dhe, shkurtimisht, edhe ato të organeve të tjera të shtetit.

⁵¹ Po aty

Parlamenti

Duhet të dallojmë ndryshimin që ekziston ndërmjet kompetencës së parlamentit dhe kompetencës që ka instanca parlamentare, e cila do të procedojë me vlerësimin.

Kompetenca e Parlamentit

Kompetenca e Parlamentit duhet parë e lidhur me tri situata.

Kompetenca që rezulton nga detyrimi për të bërë një vlerësim, ashtu siç e ka bërë të njohur edhe Gjykata Kushtetuese e Gjermanisë, kur Parlamentit i duhet të vlerësojë efektet e një ligji me qëllim respektimin e të drejtave ose parimeve kushtetuese, atij i njihet edhe kompetenca për ta bërë një gjë të tillë. Kjo kompetencë ka një karakter tepër të veçantë, por, ashtu siç dhe do ta shohim më poshtë, ushtrimi i saj mund të delegohet.

Kompetenca lidhur me kontrollin parlamentar

Kompetenca e vlerësimit mund të bëhet pjesë e kontrollit parlamentar që ushtrohet mbi qeverinë dhe/ose administratën, ashtu siç ndodh për shembull në Zvicër, ku ky kontroll realizohet nga komisionet e drejtimit⁵², ndërsa në Francë nga komisionet e kontrollit⁵³. Po t'i analizojmë me kujdes këto lloj problemesh, studimi i tyre do të nxjerrë në plan të parë rregullsinë që ekziston në drejtimin e shërbimeve publike. Por ky studim mund të shtrihet edhe më tej, duke vëzhguar, gjithashtu, edhe mënyrën me të cilën bëhet zbatimi i ligjeve, si dhe me shkallën e realizimit të objektivave të tyre.

⁵² Në Zvicër, në vitin 1990 u krijua një organ parlamentar për kontrollin, me një mandat të ndryshëm nga komisionet e drejtimit, i cili ka për detyrë të shqyrtojë rendimentin dhe frytshmërinë e veprimtarisë administrative (neni 47 i ligjit mbi raportet ndërmjet Këshillave (LRC)

⁵³ Për komisionet e kontrollit, shiko Gicquel (J.), E drejta kushtetuese dhe institucionet politike, Paris, 1987, f. 764-765; mbi tendencën e këtyre komisioneve për ta shtrirë funksionin e tyre të kontrollit edhe mbi vlerësimin, shiko parathënien e J. Chevalier

Megjithatë, vlerësimet që i bashkëngjiten kontrollit parlamentar paraqesin edhe disa anë negative. Këto lloj vlerësimesh nuk të lejojnë që të operosh me një vlerësim të plotë, sepse ato kanë të bëjnë më shumë me rolin e administratës në realizimin e objektivave. Për nga vetë natyra e tyre, ato nuk kanë parasysh faktorët shoqërorë që kanë një rol të caktuar në realizimin e objektivave. Ato, gjithashtu, nuk u përgjigjen mjaftueshëm synimeve të atij publiku që preket nga ligji. Është kjo arsyeja që, duke bashkëngjitur vlerësimin me kontrollin, atëherë e fusim nocionin e vlerësimit në një rrugë të tërthortë, duke e zhveshur kësisoj nga të gjitha tiparet që mbart ai⁵⁴.

Kompetenca lidhur me rolin e veçantë të Parlamentit

Parlamenti ka një kompetencë të veçantë në vlerësimin e të gjitha efekteve që lidhen me një ligj të caktuar. Kjo kompetencë rrjedh nga fakti se parlamenti, ashtu siç edhe e kemi parë, është burimi i fundit i ligjshmërisë kundrejt të gjitha veprimeve të shtetit dhe se ai ka përgjegjësinë e veçantë për të siguruar koherencën e tyre. Në kuadrin e ushtrimit të këtij funksioni, parlamenti nuk duhet të merret vetëm me atë ç'ka ndodh brenda makinës shtetërore, por ai duhet të merret, gjithashtu, edhe me efektet që ka ligji për popullsinë. Ai ka një përgjegjësi tepër të veçantë për t'i drejtuar këto vlerësime drejt brezit të katërt, ashtu siç i quan ato E. Shelimsky. Pra, bëhet fjalë për ato lloj vlerësimesh që përpiqen të studiojnë perspektivat e të gjithë atyre njerëzve që janë të prekur drejtpërsëdrejti nga një politikë e caktuar⁵⁵.

Megjithatë, kompetenca e parlamentit nuk mund të konsiderohet si diçka që i përket vetëm atij. Ajo hyn në konkurrencë me kompetencën që ka qeveria gjatë fazës paraparlamentare në funksion të përgatitjes së ligjeve. Të paktën, në një pamje të parë, nuk shikojmë që të ketë ndonjë kriter të

⁵⁴ Shiko Morand (C.-A.), "Detyrimi për të vlerësuar efektet e një ligji", f. 107

⁵⁵ Referoju Chelimsky (E.), Konferenca e dytë kombëtare mbi vlerësimin, Këshilli Ekonomik Shoqëror, Paris, 1993, f. 58

caktuar, i cili mund të justifikojë shpërndarjen e kompetencave midis parlamentit dhe qeverisë në kryerjen e vlerësimeve përfundimtare. Në të tilla kushte do të ishte e dëshirueshme që të kishte një bashkërendim ndërmjet këtyre dy organeve, me qëllim shmangien e këtyre dyzimeve.

Instanca kompetente parlamentare

Me aq pak përvojë sa kemi në dispozicion, është e vështirë që të propozojmë një zgjidhje ideale institucionale lidhur me këtë problem. Atëherë, do të përpiqemi që të kufizohemi brenda disa alternativave.

Instanca e përbërë nga parlamentarë ose funksionarë

Në të vërtetë kjo nuk përbën një alternativë. Në fakt, duket sikur parlamenti duhet të krijojë për këtë qëllim një organ të veçantë, i cili duhet të vendosë për kryerjen e vlerësimeve, si dhe një shërbim të caktuar administrativ. Është ky i fundit që ka për detyrë të bëjë vlerësimet por, në të njëjtën kohë, ai mund t'i këshillojë parlamentarët lidhur me mandatet që mund t'u besohen të tretëve. Jo pa qëllim këmbëngulet me forcë për pavarësinë që duhet të kenë personat që bëjnë një vlerësim kundrejt atyre që kanë kërkuar kryerjen e tij⁵⁶.

Instanca qendrore ose instancat e shpërndara

Zgjidhja e parë, e cila korrespondon me përvojën e Shteteve të Bashkuara dhe Kanadanë⁵⁷, paraqet një përparësi në ndihmën që përftohet me grumbullimin e njohurive, për sa i takon vlerësimin që do të kryhet. Kjo zgjidhje bën, gjithashtu, të mundur edhe lidhjen e këtyre vlerësimeve me shërbime të specializura, si dhe shmangien e problemeve të bashkërendimit ndërmjet

⁵⁶ Meny (Y.), Thoenig (J.-C.), Politikat publike, PUF, Paris, 1989, f. 317

⁵⁷ Shiko ndihmesën e dhënë nga E. Chelimsky, f. 187. Mbi dobinë e të pasurit të një instance të specializuar, shiko parathënien e J. Chevalier

instancave parlamentare. Krijimi, për shembull, i instancave të shpërndara pranë komisioneve të përhershme paraqet nga ana e vet përparësinë se vlerësimet bëhen me kërkesë të parlamentarëve dhe lidhen me probleme që kanë të bëjnë veçanërisht me thelbin e çështjes. Ka shumë mundësi që një kombinim i këtyre dy lloj zgjidhjesh të bëhet edhe në praktikë. Por kjo duhet të arrihet pa cenuar kompetencat që mund të ketë një instancë e veçantë, për shembull të tipit të një zyre parlamentare për vlerësimin e zgjidhjeve shkencore dhe teknologjike⁵⁸.

Instanca e specializuar për kryerjen e vlerësimit

Ashtu siç e kemi parë, mund ta marrim me mend se disa vlerësime të caktuara duhen kryer nga një organ që ushtron kryesisht një funksion të një natyre tjetër, atë të funksionit legjislativ ose të kontrollit. Për arsye të specifikës së funksionit të vlerësimit, do të ishte me vend që disa persona të specializoheshin në ushtrimin e këtij funksioni, ashtu siç bëhet për shembull në Këshillin Shtetëror të Francës për funksionin këshillimor dhe funksionin për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve.

Instanca të veçanta ose të përbashkëta për të dyja dhomat

Duke patur parasysh specifikën e funksionit të vlerësimit, pra, të përfitimit nëpërmjet metodave shkencore të njohurive për efektet e ligjit, nuk do të ishte shumë racionale që ky funksion të ushtrohej veçan nga të dyja dhomat, ashtu siç ndodh në fakt me funksionin legjislativ. Atëherë, nisur nga kjo logjikë, në ushtrimin e këtij funksioni duhet përfytyruar një organ i përbashkët për të dyja dhomat. Është normale që kohë më parë në Francë u bënë përpjekje në krijimin e përvojave të tilla, si në Asamblenë Kombëtare, ashtu dhe në Senat. Kjo zgjidhje, edhe pse pak racionale, nuk zgjati shumë. Kjo është arsyeja pse duhet përshëndetur propozimi që bën ligji francez, paraqitur në

⁵⁸ Për këtë problem, shiko ndihmesën e P. Claret de Fleurieu, f. 75

qershor 1993 nga Fransua Sovadet, i cili ka për qëllim krijimin e një zyre parlamentare për vlerësimin dhe kontrollin, në përbërje të së cilës duhet të jenë 6 senatorë dhe 6 deputetë⁵⁹.

Delegimi i ushtrimit të funksionit

Vlerësimi nuk mund të udhëhiqet veçse falë një personeli relativisht të madh në numër, i cili duhet të jetë i përbërë nga specialistë jo vetëm të fushës që është bërë objekt i vlerësimit, por edhe specialistë nga pikëpamja e planit metodologjik. Në ato vende ku hasen vështirësi në krijimin e posteve për funksionarë që do të punojnë për parlamentin, atëherë ky do të jetë i detyruar që t'ia delegojë qeverisë ushtrimin e kësaj detyre.

Megjithatë, nuk mund të vendosim kushte kaq të rrepta në delegimin e kompetencave të vlerësimit, ashtu siç ndodh në rastin e delegimit legjislativ. Por as nuk mund të thuhet për analogji se Parlamenti duhet të procedojë me operacionet thelbësore të vlerësimit dhe t'i besojë kështu Qeverisë detyra më pak të rëndësishme. Nga vetë fakti i natyrës së tij të veçantë, ushtrimi i funksionit të vlerësimit nuk mund të jetë i ndashëm. Por kjo situatë ka një pasojë të rëndësishme në praktikë. Nuk kuptohet arsyeja përse parlamenti, në rastin e një delegimi, përpiqet të ruajë fort kontrollin mbi këtë proces⁶⁰. Përvoja e realizuar në Francë në rastin e vlerësimit të RMI do të na lejojë pasjen e disa iderave më të qarta lidhur me këtë problem⁶¹.

Qeveria dhe administrata

Edhe kësaj here duhet bërë dallimi që ekziston midis caktimit të kompetencës dhe instancës qeveritare që duhet ta ushtrojë këtë.

⁵⁹ Shiko ndihmesën e A. Dupas, f. 71. Objeksioni, sipas të cilit nuk duhet të ketë mbivendosje të tjera te diçka që ekziston tashmë, po nuk është bindës.

⁶⁰ Për rrezikun që vlerësimi paraqet mbi epërsinë e qeverisë, shiko Morand (C.-A.), "Detyrimi për të vlerësuar efektet e një ligji", f. 106

⁶¹ Lidhur me këtë përvojë, referoju parathënies së J. Chevallier, f. 13

Kompetenca e Qeverisë

Në rastin kur vlerësimi i bashkangjitet funksionit të kontrollit të administratës, qeveria ka kompetencën e saj përsa i takon kryerjes së tij. Qeveria është, gjithashtu, kompetente për të bërë vlerësimin e efekteve të disa instrumenteve që ai i ka vënë në jetë nëpërmjet dekreteve ose urdhëresave, duke patur një lloj autonomie krahasuar me parlamentin.

Edhe më i frytshëm paraqitet shtrimi i pyetjes nëse qeveria gëzon një kompetencë më të madhe për kryerjen e një vlerësimi, duke hyrë kështu në konkurrencë me kompetencën e parlamentit për vetë arsyen se ky i fundit mban përgjegjësi në përgatitjen e projektligjeve. Në Zvicër ekziston një prirje për të analizuar ligjet eksperimentale, ligje këto që duhen vlerësuar brenda një afati të caktuar, duke u bërë kështu pjesë e procedurës paraparlamentare në fazën e përgatitjes së ligjeve⁶². Në këtë kuadër është folur për “bonuset e ligjshmërisë”, të cilat i lejojnë qeverisë të miratojë legjislacione eksperimentale, çka ajo i bën nëpërmjet dekreteve të saj, edhe pse në disa raste ajo nuk ka nevojë për një bazë ligjore., gjithashtu, kemi folur edhe për idenë se qeveria mundet, për arsye eksperimentale, të mos u përmbahet ligjeve që janë në fuqi. Këto lloj propozimesh, edhe pse mund të jenë të diskutueshme, tregojnë se ekziston një raport i ngushtë midis vlerësimit dhe përgatitjes së ligjeve. Ato tregojnë, gjithashtu, se është e justifikueshme ideja që qeverisë t’i njihet kompetenca për të bërë një vlerësim implicit, ide kjo që buron nga roli që ka qeveria në kuadrin e procesit legjislativ.

Instanca kompetente e qeverisë

Pyetja kryesore që duket e shtruar për zgjidhje është njohja që duhet të kemi lidhur me atë se kush duhet ta drejtojë procesin e vlerësimit, pra, nëse

⁶² Shiko Mastronardi (P.), “Experimentelle Rechtsetzung im Bund”, Revista për të drejtën zvicerane, 110 (1981/I), f. 468; Mader (L.), “Legjislacioni eksperimental në Zvicër”, f. 237

ato duhen drejtuar nga ministri të veçanta siç ndodh në Kanada⁶³ ose nga një organizëm qendror siç është rasti i Zvicrës⁶⁴ dhe i Francës⁶⁵. Nevoja e një organi qendror është e pamohueshme. Kjo zgjidhje bën të mundur grumbullimin e njohurive dhe lehtëson bashkërendimin. Edhe shërbimet e administratës nga ana e tyre kanë një përgjegjësi të veçantë në vazhdimësinë që ato duhet të kenë gjatë procesit të kryerjes së vlerësimeve, duke e realizuar këtë proces, për shembull, në formën e një monitorimi. Me këtë kemi parasysh se administrata duhet të vëzhgojë gjatë një dite në vazhdimësi efektet që kanë dhënë ligjet me karakter ndërhyrës, në sajë të vendosjes së rregullt të disa etiketave mbi impaktin⁶⁶ që do të ndodhë, si dhe në sajë të administrimit të disa lloj sistemesh-eksperte. Të dhënat e mbledhura me këtë rast mund të shërbenin fare mirë si bazë për kryerjen e vlerësimeve më të gjera, të cilat do të merreshin përsipër nga një instancë qendrore.

Instanca të tjera

Ne e dimë fare mirë se ka disa organe që procedojnë me kryerjen e vlerësimeve ose thjesht marrin pjesë në procesin e kryerjes së tyre. Kompetenca e këtyre organeve duhet të jetë e njëjtë me atë që përdoret edhe në bazë. Kështu, për shembull, në Francë, Gjykata e Llogarive nuk ka kompetenca të tjera përsa i takon vlerësimit, me përjashtim të atyre kompetencave që janë të nevojshme për ushtrimin e funksionit të saj kryesor, funksion ky që sipas nenit 47 të Kushtetutës, është ndihma ndaj “Parlamentit dhe Qeverisë në kontrollin e zbatimit të ligjeve financiare”.

⁶³ Mbi këto zhvillime të ndodhura në Kanada, shiko ndihmesën e dhënë nga E. Chelimsky dhe R.-C. Bergeron, f. 187 dhe 179

⁶⁴ Shiko ndihmesën e L. Mader, f. 153

⁶⁵ Shiko ndihmesën e J. Chevallier, f. 13

⁶⁶ Lidhur me këtë pikë, përvoja kanadeze është tepër interesante. Shiko ndihmesën e R.-C. Bergeron, f. 179

Kompetenca e Këshillit Ekonomik dhe Shoqëror është paksa më e vështirë për t'u përcaktuar. Ashtu, si dhe në fushën legjislativë, mund të mendojmë se Këshilli do të kishte një kompetencë të kufizuar përsa i takon dhënies së një mendimi në kuadrin e procesit të vlerësimit. Gjithsesi, ky është një interpretim i gjerë që duhet patur parasysh. Si një zgjidhje origjinale të tijën, Këshilli, me kërkesë të autoritetit të tij drejtues, mund të urdhërojë kryerjen e një vlerësimi, porse ai duhet t'i nënshtrohet gjykimit të Këshillit Shkencor të vlerësimit⁶⁷.

Bashkërendimi i vlerësimeve

Rritja e numrit të instancave të vlerësimit ngre problemin e bashkërendimit dhe të shkëmbimit të njohurive ndërmjet organeve të ndryshme, të cilat vendosin për kryerjen e vlerësimeve. Në Francë dhe në Zvicër kjo çështje është zgjidhur nëpërmjet organizimit të takimeve periodike ndërmjet organeve të ndryshme të shtetit.

Në Francë është ndërjerë, gjithashtu, nevoja për të patur një organ qendror, i cili duhet të jetë garant për vlerat shkencore të vlerësimit⁶⁸. Kjo lloj zgjidhjeje është nga më të arsyeshmet. Sepse sa më shumë na duhet të pranojmë shpërndarje të instancave të afta për të kryer vlerësimin, aq më shumë bëhet e nevojshme pasja e një instancë, e cila duhet të garantojë cilësinë shkencore të vlerësimeve që do të kryhen, duke u shndërruar në të njëjtën kohë në një pikë të fortë kujtese për të gjitha vlerësimet e mëparshme.

Ndoshta do të duhej që të shkonim edhe më tej, duke parashikuar që këshilli shkencor i vlerësimeve të vihet në dispozicion të parlamentit. Përveç përparësisë në planin e bashkërendimit, kjo zgjidhje do t'i lejojë parlamentit që ta ushtrojë vetë këtë kompetencë dhe të shmangë kështu delegimin që mund t'i bëjë qeverisë.

⁶⁷ Shiko ndihmesën e P. Hureau, f. 126

⁶⁸ Shiko ndihmesën e J. Leca, f. 101

* * *

Ardhja e një pushteti të katërt në gjirin e shtetit ngre probleme institucionale, të cilat arritëm vetëm t'i përmendim këtu. Format dhe llojet e kompetencës do të vazhdojnë të jenë ende të papërcaktuara mirë, për aq kohë sa vlerësimi do të jetë në një stad eksperimental. Zgjedhja sa më e arsyeshme dhe sa më racionale e instancave të vlerësimit do të përmirësohet me zhvillimin e funksionit që do të marrë vlerësimi vetë. Reflektimet tona burojnë në një farë mase nga e adhmja që do të ketë e drejta. Por e mira është që të kemi sa më parë në mendje sfidat institucionale me qëllim që të mos përballemi me ngurtësimin e parakohshëm të zgjidhjeve të ndërmarra.

Njëri nga problemet, i cili u përmend gjatë gjithë veprimtarisë të organizuar me rastin e Ditës së Studimeve, ishte fakti se kohërat e gjata që kërkon procesi i vlerësimit nuk janë përshtatur ende me afatin e shkurtër që mund të kenë politikat. Përplasja e përkohshme ndihet veçanërisht në ato vende ku mazhoranca dhe opozita ndërrojnë pushtetet. Opozita, kur fiton pushtetin, ndihet e detyruar që të realizojë sa më parë programin që i bëri asaj të mundur fitimin e zgjedhjeve. Por kjo mënyrë e të qeverisurit përballet shpejt me disa kufizime. Ligje të bëra në nxitim e sipër, pa reflektuar paraprakisht dhe pa bërë një studim të thelluar, të cilat hidhen poshtë nga opinioni publik, shkelen egërsisht gjatë rrugës, madje, ndonjëherë, edhe padrejtësisht. Mund të ngremë hipotezën se të paktën brenda një periudhe afatgjatë kjo formë spontane e demokracisë së drejtpërdrejtë, që duket sikur po zhvillohet në Francë, do të ketë të njëjtat efekte që njohu referendumi legjislativ në disa vende si Zvicra për shembull: domosdoshmëria për të përgatitur ligjet me kujdes, për të vlerësuar efektet e tyre, për të negociuar për zgjidhjet që do të ndërmerren, edhe pse kjo gjë mund të kërkojë shumë kohë. Në qoftë se nuk duam të vazhdojmë kështu, duke rregulluar e plotësuar rregullore gjithnjë dhe më pak të suksesshme, atëherë rrezikohet që ta shtyjmë edhe më tej kohën e përgatitjes së ligjeve. Ndoshta do të vijë një ditë kur koha e vlerësimit

dhe koha e politikës do të kenë prirje për t'u takuar me njëra-tjetrën. Atëherë mund të na lindë e drejta për të pyetur nëse përputhja e tyre në kohë nuk do të jetë më kriter për një regjim të mirë politik.

Zhvillimi i Kërkimit Shkencor në Kuvendin e Shqipërisë

Zana Buft*

I. STATUSI I KËRKIMIT SHKENCOR NË PËRVOJËN NDËRKOMBËTARE

Parlamenti luan një rol të veçantë në demokracitë e zhvilluara perëndimore. Zhvillimi i çdo parlamenti është pjesë e zhvillimit të përgjithshëm të çdo vendi. Vendet me formacione të ndryshme politike, ekonomike dhe sociale kanë krijuar shërbime të kërkimit parlamentar të funksioneve dhe përmasave të ndryshme.

Në botë, shërbimi i kërkimit parlamentar është një shërbim relativisht i ri. Në vendet e Europës Perëndimore ai i ka fillimet e veta pas Luftës së Dytë Botërore, ndërsa në ato të Europës Qendrore dhe Lindore ky shërbim filloi të krijohet pas përmbyesjes së regjimit komunist. Ishte kjo periudhë, kur jeta parlamentare në këto vende filloi të ridimensionohej drejt krijimit të shtetit të së drejtës, kur respektimi i të drejtave dhe lirive të njeriut u bë një detyrë e domosdoshme e kohës dhe kur hartimi dhe miratimi në parlament i ligjeve që sanksiononin të drejtën e pronës private dhe të iniciativës së lirë përbënte një domosdoshmëri.

Në shumicën e rasteve, parlamentet kombëtare miratojnë ose amendojnë propozimet ligjore të qeverisë. Në raste të tjera, parlamentet iniciojnë vetë propozime ligjore. Aktiviteti i tyre parlamentar përqendrohet më shumë në forcimin e kontrollit legjislativ, duke aftësuar kapacitetet e tyre për mbikqyrjen

* Autorja është Drejtore e Shërbimit të Kërkimit Shkencor dhe Biblioteka, Kuvendi i Shqipërisë

dhe monitorimin e këtij procesi. Kjo u krijon atyre mundësinë të ofrojnë alternativa të ndryshme politike në të ardhmen.

Por, duke u përqendruar më shumë në drejtim të forcimit të kontrollit legjislativ, këto parlamente bëhen gjithnjë e më pak të përfshira në proceset e teknikave legjislative, ndërkohë që qeveria zotëron më shumë njohuri dhe ekspertë të teknikave legjislative se sa parlamenti.

Është e drejta e vetë parlamentit të vendosë se në cilin nga pozicionet e mësipërme do të mbetet: në atë të ushtrimit të kontrollit parlamentar mbi ekzekutivin apo të përfshirjes së tij gjithnjë e më tepër në procesin ligjvënës. Realizimi i së dytës kërkon një rikonceptim të strukturës organizative të vetë parlamentit nëpërmjet krijimit të strukturave të posaçme në funksion të tij. Duke vëzhguar historikisht përvojën botërore në këtë drejtim, konstatojmë se disa parlamente zgjedhën atë të krijimit të një njësie të vogël për kërkimin parlamentar, si pjesë përbërëse e një njësie më të madhe, ndërsa parlamente të tjera ndërtuan një njësi qendrore të rëndësishme kërkimore. Mos vallë ky proces erdhi në mënyrë apriori? Në asnjë mënyrë jo! Në praktikën parlamentare, është i njohur fakti që ky proces ndodhi pas Luftës së Dytë Botërore, kur rendi botëror pësoi ndryshime të dukshme politike, ekonomike dhe sociale. Ndryshimet e mësipërme diktuan nevojën e ndryshimeve edhe në legjislacionin kombëtar të këtyre vendeve. Ndërkohë, me rritjen e rolit të komisioneve të përhershme dhe atyre të përkohshme parlamentare, në diskutimin e projektligjeve të reja, për pasojë është rritur ndjeshëm puna legjislative në komisionet e përhershme parlamentare, në krahasim me punën në sesionet plenare. Për pasojë, shumë parlamente vendosën të forcojnë shërbimin e kërkimit parlamentar. Forcimi konsistoi: me ndryshime në strukturën organizative të parlamenteve, me përcaktimin e misionit të kërkimit parlamentar dhe të drejtimeve të punës së tij, me vendosjen e kritereve të reja gjatë procesit të rekrutimit të stafit të këtij shërbimi, me mbështetjen e duhur logjistike të tij, me ndryshimin e sistemit të pagave të specialistëve të tij etj.

Përmendim: Shërbimin e Kërkimit të Kongresit të SH.B.A (CRS), krijuar

në vitin 1974 ku punojnë mbi 700 punonjës që mbulojnë disiplina të ndryshme të dijes, të Dhomës së Deputetëve në Itali, krijuar në mesin e viteve 1970, ku punojnë mbi 80 punonjës kërkimorë apo në Sejmin Polak (Dhoma e Deputetëve), krijuar në vitin 1991, ku punojnë mbi 80 punonjës, në Angli në Dhomën e Deputetëve, ku shërbimi i kërkimit i krijuar në vitin 1946 përbëhet nga mbi 80 punonjës etj. Në vendet e Europës Qendrore dhe Juglindore këto shërbime janë relativisht të reja. Në disa prej tyre ato përfaqësojnë shërbime kërkimore më vehte, me një personel në rritje të vazhdueshme dhe në disa vende të tjera ato janë pjesë përbërëse e shërbimeve që lidhen kryesisht me bibliotekën, dokumentacionin, informacionin, të cilat së bashku formojnë një departament më të gjerë. Në të dy rastet personeli ka integritet profesional, i cili është shumë i rëndësishëm për të krijuar besueshmërinë e duhur nga ana e ligjbërësve.

Pse është i rëndësishëm forcimi i kërkimit parlamentar?

1. Kërkimi mund të përmirësojë vendimmarrjen në çështje specifike me të cilat përballet legjislatora;
2. Kërkimi mund të përmirësojë dinamikat institucionale brenda legjislaturës;
3. Në nivelin politik, cilësia e lartë e kërkimit në legjislatora dhe e informacionit mund të rrisë shkallën e perceptimit të ligjshmërisë;
4. Në nivelin kushtetues, kërkimi për legjislaturën mund të luajë një rol gjithnjë e më aktiv në procesin e politikave kombëtare.

Forcimi i kërkimit ligjor kontribuon në një proces politik pluralist. Kjo është veçanërisht e vërtetë në vende ku ekzekutivi ka dominuar politikën dhe ku ai ka tendencën të ruajë monopolin e pushtetit.

Tabela e mëposhtme shpjegon se si është organizuar shërbimi i kërkimit parlamentar dhe në çfarë raporti është ai me bibliotekën parlamentare në disa shtete të Europës Perëndimore dhe Lindore, numri i stafit të kërkimit parlamentar etj.

Tabelë Përmbledhëse

Shteti	Nr. deputetëve	Kërkimi parlamentar	Viti krijimit	Raporti me Bibliotekën	Numi i punonjësve të kërkimit	Varësia
1. Danimarkë	179	Departamenti Parlamentar	2001	<i>I ndarë nga Biblioteka:</i>	Kërkimi : 7 Staf Biblioteka: 16 staf	Sekretari Përgj.
2. Finlandë	200	Departamenti i Informacionit dhe Komunikimit 1.Informacioni parlamentar 2.Biblioteka	1956	<i>Së bashku me bibliotekën formojnë një Departament</i>	Kërkimi: 9 staf Biblioteka: 55 staf	Sekretari Përgj.
3. Angli (Dhoma e Deputetëve)	659	Biiblioteka e Parlamentit Shërbimi i Kërkimit	1818 1946	<i>Pjesë e Bibliotekës</i>	Biblioteka: 200 staf Kërkimi: 80 staf	Raporton tek Bibliotekari
4. Lituania	137	Departamenti Informacion Analizës	1991	<i>E ndarë nga Biblioteka</i>	Kërkimi: 30 staf	Sekretari Përgj.
5. Irlandë	166	Biblioteka Parlamentare Shërbimi.Kërkimit	1976	<i>Pjesë e Bibliotekës</i>	Kërkimi: 3 staf Biblioteka: 10 staf	Raporton tek Bibliotekari
6. Portugali	230	Divizioni i Informacionit Parlamentar/Legjislativ Biblioteka	1977 1836	<i>Së bashku me bibliotekën formojnë një Departament</i>	Kërkimi: 18 staf Biblioteka: 20 staf	Sekretari i Përgj.
7. Norvegji	165	Departamenti Dok.Informacion 1.Kërkimi 2. Biblioteka 3. Arkivi 4.IT	1999	<i>Së bashku me bibliotekën formojnë një Departament</i>	Kërkimi: 7 staf Biblioteka: 13 staf	Sekretari i Përgj.
8. Suedi	349	Shërbimi i Kërkimit Parlamentar 1.Ligje dhe Shkenca Politike 2.Ekonomi dhe Statistike 3.Marredh. Nderk. dhe Komunik. 4.Politika sociale dhe Edukim 5.Buxheti 6.Vlerësimi	1955	<i>I ndarë nga Biblioteka</i>	Kërkimi: 30 staf Biblioteka: 39 staf	Sekretari i Përgj.
9. Poloni (Sejm)	460	Zyra e Kërkimit	1991	<i>E ndarë nga Biblioteka</i>	Kërkimi: 79 staf Biblioteka: 72 staf	Sekretari i Përgj.
10. Çeki	200	Instituti Parlamentar	1990	<i>E ndarë nga Biblioteka</i>	Kërkimi: 15 staf Biblioteka: 14 staf	Sekretari i Përgj.
11. Shqipëri	140	Kërkimi Parlamentar dhe Biblioteka	1998	<i>Pjesë e Bibliotekës</i>	Kërkim: 2 staf Biblioteka: 3 staf	Sekretari i Përgj.
12. Turqi	550	Biblioteka dhe Qendra e Dokumentacionit Shërbimi i Kërkimit	1920 1982	<i>Pjesë e Bibliotekës</i>	Bibl. & Dok : 70 staf Kërkimi: 14 staf	Sekretari i Përgj.

Shënim: Të dhënat e tabelës janë nxjerrë nga librat:

1. Knowledge & Power: The essential connection between research and the work of legislature
2. Parliamentary Library, Research and Information Services of Eastern Europe

Duke analizuar të dhënat e tabelës së mësipërme nxjerrim këto konkluzione:

- në vendet e demokracive perëndimore shërbimi i kërkimit parlamentar i ka fillimet e veta pas Luftës së Dytë Botërore;
- nisur nga rëndësia e këtij shërbimi, varësia e tij organizative është në mënyrë të drejtpërdrejtë nga Sekretari i Përgjithshëm;
- konstatojmë disa modele: a) kërkimi parlamentar përfaqëson njësi më vehte; b) së bashku me bibliotekën krijojnë një njësi ; c) së bashku me bibliotekën, dokumentacionin dhe informacionin krijojnë një department të madh.
- specialistët e kërkimit parlamentar kanë edukim interdisiplinar me synim mbulimin e të gjitha kërkesave për informacion në funksion të procesit legjislativ.

II. SI ËSHTË I ORGANIZUAR KËRKIMI PARLAMENTAR NË KUVENDIN E SHQIPËRISË

Për herë të parë, kërkimi parlamentar iu bashkangjiti Bibliotekës së Kuvendit me miratimin e Rregullores së Kuvendit në vitin 1998. Neni 117 i Rregullores thotë: *Ndër shërbimet e stafit të Kuvendit Popullor, funksionon shërbimi ligjor dhe ai i kërkim informacionit, të cilat asistojnë deputetët në procesin e hartimit, si dhe në atë të shqyrtimit të projektligjeve”.*

Organizimi dhe funksionimi i këtij shërbimi në Kuvendin e Shqipërisë, tetor 2000-dhjetor 2004:

- a. Megjithëse Rregullorja hyri në fuqi në vitin 1998, vetëm dy vjet më vonë në tetor 2000, pas konkurrimit, filloi nga puna një specialiste me formim juridik.

Kërkimi parlamentar iu bashkangjiti Bibliotekës, duke përfaqësuar së bashku me të, një njësi më vehte në strukturën e Kuvendit.

- b. Varësia organizative e Kërkimit dhe Bibliotekës:

* 1999-2003: Sekretari i Përgjithshëm;

* 2003 e vazhdim: Drejtori i Departamentit Juridik

* Dhjetor 2004 e vazhdim.

Me vendimin e Kuvendit nr.166, datë 16.12.2004 hyri në fuqi Rregullorja e re e Kuvendit të Shqipërisë. Shërbimi i kërkimit parlamentar, bibliotekës dhe arkivit ishte një nga katër shërbimet e departamentit të informacionit dhe dokumentacionit. Sot arkivi është njësi më vehte.

Në kërkimin ligjor aktualisht punojnë dy specialiste me formim juridik. Për aq sa mund të realizohet kërkimi parlamentar nga dy specialistet e tij, shërbimi asiston komisionet e përhershme dhe të përkohshme parlamentare me informacionin e nevojshëm ligjor gjatë procesit legjislativ. Ai i përgjigjet kërkesave të referencës së shpejtë për informacion ligjor. Në raste të veçanta, me kërkesë të deputetëve dhe komisioneve parlamentare, ai mbështet nismat e tyre ligjore duke ndërmarrë kërkime ligjore në baza të dhënash ligjore (për aq sa është e mundur), si edhe duke shfrytëzuar ECPRD (Qendra Europiane e Kërkimit të Dokumentacionit Parlamentar). Me materialin e grumbulluar janë përgatitur materiale përmbledhëse informuese të cilat iu shpërndahen kërkuësve. Gjithashtu, ndërmerren studime kërkimore vetëiniciuese, mbështetur në kalendarin e punimeve të Kuvendit apo nëpërmjet “skanimit” të mjedisit social dhe mediatic. Kërkime në legjislacionin shqiptar ndërmerren edhe mbi bazën e kërkesave të ardhura nga parlamente të tjera nacionale në kuadrin e ECPRD-së. Nga viti në vit kërkesat për informacion ligjor janë rritur. Prapavija e kërkimit shkencor është shërbimi i references, i cili realizohet nga specialistët bibliografë të bibliotekës. Aktualisht, në bazat e referencave ligjore të përgatitura nga specialistët bibliografë dhe juristë, numërohen mbi 14,286 rekorde. Ndërsa në bazën e të dhënave të librave ndodhen rreth 10.500 rekorde. Të dy këto baza të dhënash të përgatitura me kujdes në vite, si edhe burime të tjera të jashtme elektronike, shërbejnë si një burim i madh informacioni në ndihmë të deputetëve dhe stafit të tyre ndihmës, gjatë procesit të hartimit dhe diskutimit të projekt-ligjeve.

Cilat janë disa kërkesa me të cilat ballafaqohet kërkitimi parlamentar në Kuvendin e Shqipërisë?

- a. Kërkime të referencave ligjore në bazat tona të të dhënave;
- b. Kërkime në tekstet e plota të legjislacionit shqip (Programi JURISTI);
- c. Kërkime në legjislacionin e parlamenteve nacionale nëpërmjet IPU;
- d. Kërkime legjislative në kuadër të ECPRD;
- e. Kërkime legjislative për tema të caktuara, përgatitja dhe shpërndarja e materialeve permbledhëse lidhur me to, si p.sh:

- Hulumtime legjislative historike: Rruga që ka ndjekur miratimi i p/ligjit të Buxhetit të Shtetit 1992-2002 në Shqipëri: koha kur është paraqitur në Kuvend nga qeveria, sa kohë ka zgjatur diskutimi në komisionet parlamentare, kur është diskutuar në seancë plenare etj.
- Imuniteti i deputetit: Vështrim historik dhe përvoja të huaja;
- Vështrim krahasues mbi statusin e deputetit,
- Organizimi i sistemit gjyqësor në disa kushtetuta europiane;
- Kërkim për ligjin e konfliktit të interesave;
- Kërkim për moshën ligjore për pijet alkoolike (eksperinca të ndryshme ligjore);
- Si e kanë të organizuar transmetimin televiziv të seancave plenare parlamentet e tjera, baza ligjore ku ata mbështeten etj.;
- Paketë informacioni në ndihmë të deputetëve për diskutimin e projekt-ligjit për reformën zgjedhore;
- Paketë informacioni në ndihmë të deputetëve për diskutimin projekt-ligjit kthimin dhe kompensimin e pronave etj.;
- Hulumtime në historinë e parlamentarizmit në Shqipëri, të realizuara nga shërbimi i referencës, të cilat kanë çuar në realizimin e publikimeve të mëposhtme. Ato gjenden edhe në web-in e Kuvendit në adresën: www.parlament.al, rubrika Biblioteka.

- Ligjvënësit Shqiptarë: 1920-2005.-Tiranë, 2005
- Manual:Legjislatura XVI: 2001-2005. Tiranë,2004
- Gratë në Kuvend.-Tiranë, 2003
- Legjislacioni Shqiptar Tregues Bibliografik Tematik 1991-2000.
Legjislacioni Shqiptar, Tregues Bibliografik Tematik 1991-2000

III. SI DUHET TË FUNKSIONOJË KËRKIMI - SHËRBIME DHE PRODUKTE NË MËNYRË QË:

- kërkimi në legjislacion dhe përgatitja e materialeve përmbledhëse të ndihmojë në çështjet më të rëndësishme, para se ato të bëhen shumë të mprehta;

- shërbimi i kërkimit të punojë JO në drejtimet që dëshirojnë punonjësit e kërkimit, por të jetë i lidhur ngushtë me nevojat e Legjislaturës;

- duke biseduar me deputetët, dhe drejtuesit e tyre për të kuptuar se për të cilat probleme të ndërmerret një kërkim ligjor. Kjo do të thotë t' i kushtosh më shumë vëmendje çështjeve prezente, veçanërisht zgjidhjeve praktike dhe paraqitjes së materialeve që janë rezultat i këtij kërkimi në kohën e duhur;

- procesi legjislativ kërkon një “skanim” të mjedisit për çështje emergjente, kohë të mjaftueshme paraprake për të mbledhur të dhënat, dhe realizimin e kërkimit në mënyrën e duhur, të ndërtojë bazat e të dhënave për të ndihmuar ligjvënësit në punën e tyre të përditëshme;

- kërkimi të sigurohet në kohë. Të punosh për legjislaturën do të thotë të punosh nën presion dhe të japësh përgjigje në kohën e duhur.

Si duhet të jetë një produkt kërkimor i përgatitur?

- Objektiv dhe i balancuar;
- i saktë dhe i realizuar në kohën e duhur;
- produkti të jetë i integruar dhe interdisiplinar;
- konçiz, pasi deputetët konsiderohen njerëz që e kanë kohën e kufizuar.

Për të tërhequr vëmendjen e lexuesve dhe për një lexim më të thjeshtë, si dhe për nënvizimin e çështjeve më të rëndësishme është e nevojshme që:

- materiali të jetë i shkurtër;
- të jetë i përbërë nga një përmbledhje e shkurtër: një paragraf për raporte të shkurtra dhe një faqe për raporte të gjata;
- materiali duhet të jetë jo më shumë se 6 faqe;
- të përdoren grafikë për të ilustruar çështjet kryesore;
- të përdoren shenja të veçanta teknike.

Ruajtja e konfidentialitetit nga ana e specialisteve kërkimore është një kërkesat e procesit kërkimor, që rrit besueshmërinë e ligjberësve.

IV. DISA KONKLUZIONE PËR NJË KËRKIM PARLAMENTAR SIPAS STANDARDEVE TË PËRPARUARA TË KOHËS

- i. Kërkimi parlamentar duhet të ketë një status të veçantë;
- ii. Të jenë të përcaktuara qartë detyrat e tij;
- iii. Të ketë një infrastrukturë të IT, e cila duhet të plotësojë kërkesat për një kërkim parlamentar të thelluar, si:

- Bazë të dhënash me **kërkim të thelluar** në tekstet integrale të debateve në Seancat Plenare;

- Bazë të dhënash **me kërkim të thelluar** në tekstet integrale të akteve ligjore;

- Bazë të dhënash **me kërkim të thelluar** në periodikët shqip më në zë për kërkim problemor, por edhe për të dhënë informacion të shpejtë;

- Bazë të dhënash me të dhëna biografike të deputetëve aktualë dhe ata të mëparshëm;

- Krijimi i një baze të dhënash me full text të aktivitetit publik të deputeti të botuar në media, lehtësisht të kërkueshëm;

- Regjistrimi pamor dhe zanor i debateve në seancat plenare dhe depozitimi i tyre;

- Një sistem i fuqishëm INTRANETI, ku të futet dokumentacioni

parlamentar, sipas prioriteteve të përcaktuara nga sekretariatet përkatëse, Sekretari i Përgjithshëm dhe të miratuar nga Byroja Parlamentare, përfshirë edhe rregulloret e brendshme të shërbimeve, etj.

- Abonime në baza të dhënash ligjore të huaja me kërkim të thelluar;
- Abonime në baza të dhënash periodikë parlamentarë dhe juridikë të huaj të mirënjohur;
- Trainimi i vazhdueshëm i stafit të kërkimit parlamentar;
- Procedurat e rekrutimit të stafit të jenë sipas kritereve të përcaktuara.

Zbatimi i posaçëm i vlerësimit të ndikimit në procesin e integritit europian dhe procesin e negociatave për pranim¹

1.1. HYRJE

Vendet që përgatiten për t'u pranuar në Bashkimin Europian ndeshen me detyrën e jashtëzakonshme të transformimit të strukturave të tyre ekonomike, sociale dhe ligjore. Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore po e bëjnë një gjë të tillë në kontekstin e integritit të tyre në Europë, si edhe në kontekstin më të gjerë të qeverisjes sipas stilit perëndimor, globalizimit dhe tregtisë botërore. Ndër këto vende, 10 vendet kandidatë po ndjekin aktualisht një projekt të gjerë strategjik për arritjen e pranimit në Bashkimin Europian (BE), ndërsa të tjerët kërkojnë të arrijnë statusin e kandidatit. E gjitha kjo vë një barrë mbi qeveritë brenda një kohe relativisht të shkurtër për përpunimin e politikave, përpilimin dhe miratimin e legjislacionit dhe rregulloreve/akteve nënligjore dhe ndërtimin e institucioneve të afta për t'i zbatuar dhe garantuar në mënyre efektive ato.

Ndërkohë, ekzistojnë një varg detyrash të ndërthurura, të cilat duhen kryer nga qeveritë dhe administratat kombëtare në vendet kandidatë. Këto detyra përfshijnë:

¹ Ky material është marrë nga Botimi SIGMA: Nr.31, "Përmirësimi i instrumenteve të politikave nëpërmjet vlerësimit të ndikimit", 2001. SIGMA është një nismë e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Europian.

- Ndjekjen e procesit që nga fillimi i shqyrtimit dhe përgatitja e të gjithë pozicionit negociues në detaje;
- Rishikimin dhe freskimin e Programit Kombëtar për Miratimin e *Acquis* (NPAA) në mënyrë të rregullt;
- Zbatimin e NPAA-së;
- Ndërtimin e institucioneve;
- Programimin e PHARE dhe llojeve të tjera të asistencës;
- Përgatitjen, programimin dhe zbatimin e Instrumentit për Politikën Strukturore për Para-pranimin (ISPA) dhe fondin bujqësor (SAPARD) pas vitit 2000;
- Komunikimin me OJF-të dhe publikun e gjerë;
- Përgatitjen dhe trajnimin e administratës publike për pjesëmarrje në vendim-marrje.

Qëllimi i këtij kapitulli është të tregojë se si teknikat e vlerësimit të ndikimit mund t'u shërbejnë vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore për kryerjen e detyrave që lidhen me integrimin europian dhe pranimin në BE. Në kontekstin specifik të politikave në integrimin europian, qëllimet e vlerësimit të ndikimit shërbejnë kryesisht për t'u siguruar qeverive dhe sektorit privat informacion lidhur me ndikimin politik, ekonomik, social dhe mjedisor të miratimit të politikave të Komunitetit ose të Rregulloreve/akteve nënligjore dhe direktivave individuale. Idealisht, rezultati do të ishte një vlerësim sasior i kostove neto dhe shpërndarjen e tyre sipas sektorëve të ndryshëm financiarë – buxheti kombëtar, rajonal, dhe buxhetet lokale, sektori privat, konsumatorët e kështu me radhë.

Por edhe kur një informacion i saktë sasior nuk mund të grumbullohet, informacioni cilësor mund të marrë rëndësi të madhe. Për shembull, shpesh ndodh që të jetë e mundur të identifikohen pasojat e një mase për institucionet e brendshme, pa pasur mundësi të specifikohet saktësisht se çfarë kostosh do të shkaktojnë këto ndryshime. Vërtet, në disa raste,

analiza cilësore mund të jetë e rëndësishme për të nxjerrë në pah problemet që duhen trajtuar, por të cilat nuk përfshijnë kosto të identifikueshme qartë. Për shembull, roli i institucioneve që merren me kontrollin e kufirit mund të duhet të ndryshohet me pranimin në BE dhe administratës drejtuese dhe stafit do t'i duhet kohë për realizimin e këtyre ndryshimeve në mënyrë të tillë që të krijohen sa më pak shqetësime. Një analizë e mirë dhe zbrëthim i qartë i ndikimeve të ndryshimeve të propozuara, si sasiore ashtu edhe cilësore, do të ndihmonte në lehtësimin e fazës së tranzicionit dhe do të minimizonte problemet me burimet njerëzore dhe ecurinë e shërbimeve.

1.2. ZBATIMI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT NË PRANIMIN NË BE

Nganjëherë thuhet se, meqenëse pranimi në BE kërkon nga vendet kandidatë miratimin dhe zbatimin e *acquis communautaire*, vlerësimi i ndikimit është i pakuptimtë, pasi vendi kandidat nuk ka ndonjë zgjidhje tjetër. Kjo nuk është e vërtetë. Ekzistojnë mënyra të ndryshme për arritjen e përshtatjes së kuadrit ligjor të një vendi me kërkesat e BE-së. Arsyeja për këtë ka të bëjë me natyrën e legjislacionit të BE-së, që vjen në dy forma:

- *Rregulloret/aktet nënligjore* duhen zbatuar si një e tërë pa amendime nga vendet anëtare; ato përdoren në ato fusha ku uniformiteti i plotë konsiderohet i nevojshëm për arritjen e qëllimeve të legjislacionit.
- *Direktivat*, në të kundërt, janë shumë më elastike. Ato përbëhen nga “kërkesa të përbashkëta bazë”, të cilat duhen përfshirë në legjislacionin e vendeve anëtare. Megjithatë, u lihet në dorë vendeve anëtare që të përcaktojnë mënyrën se si duhet arritur kjo.

Kjo u jep vendeve kandidatë një shkallë të konsiderueshme elasticiteti në mënyrën se si ato zbatojnë Direktivat e BE-së, dhe këto rrugë të

ndryshme të zbatimit mund të kenë ndikime shumë të ndryshme në ekonomi dhe shoqëri. Vlerësimi i ndikimit është vendimtar për përcaktimin e rrugës më të volitshme të zbatimit të Direktivave. Edhe kur zbatimi i një kërkese i lë pak hapësirë vendit kandidat për manovrim, siç është shpesh rasti me Rregulloret/aktet nënligjore, vlerësimi i ndikimit është sidoqoftë i rëndësishëm sepse përbën një guidë për politikëbërësit lidhur me ndikimin që zbatimi i Rregullores/aktit nënligjor do të ketë në variablet e tjera të politikës. Gjithashtu, analiza e ndikimit të Rregulloreve/akteve nënligjore mund të shërbejë në përcaktimin e përparësive kohore në zbatimin e Rregulloreve/akteve nënligjore të ndryshme, si edhe në planifikimin e buxhetit, në shpjegimin e rregullores/aktit nënligjor për ata që preken prej saj dhe për sigurimin e bashkëpunimit të tyre si dhe në përcaktimin e institucioneve që do të merren me zbatimin.

Në këtë kontekst, duhet shënuar se:

- Proceset dhe teknikat për kryerjen e vlerësimit të ndikimit janë zakonisht të njëjta si për politikën dhe legjislacionin që lidhen me integrimin evropian dhe pranimin në BE, ashtu edhe për të gjitha llojet e tjera të politikave dhe legjislacionit. (Një numër përjashtimesh, dhe konsideratash të posaçme lidhur me këtë do të trajtohen në këtë kapitull.) Çështjet dhe teknikat e diskutuara në Kapitullin 1 mbi përmirësimin e instrumenteve të politikave nëpërmjet vlerësimit të ndikimit, në Kapitullin 2 mbi vlerësimin e ndikimit buxhetor dhe ekonomik të politikave qeveritare dhe në kapitulli 3 mbi konsultimin, vlejné edhe për pranimin në BE, kështu që nuk do të përsëriten në këtë kapitull.
- Vlerësimi i ndikimit nuk zëvendëson procese dhe strategji të tjera gjatë ndjekjes së procesit të integritit dhe pranimit. Qëllimi i tij është të kontribuojë në zhvillimin dhe përmirësimin e efektshmërisë së strategjive të tjera, si dhe/ose të ulë kostot

dhe efektet anësore negative.

- Kryerja e vlerësimit të ndikimit është në vetvete një kosto sa i përket elementit kohë dhe burimeve njerëzore e buxhetore. Në rastin e pranimit në BE, vendit kandidat i kërkohet të miratojë mijëra pjesë legjislacioni, si edhe shumë politika brenda një periudhe relativisht të shkurtër. Është e pakonceptueshme që një vend të mund të ndërmarrë një analizë serioze të vlerësimit të ndikimit për të gjitha këto ndryshime. Vlerësimi i ndikimit duhet të zbatohet në mënyrë të tillë që të identifikojë fushat kryesore me ndikim në ekonominë kombëtare dhe në shoqëri, si dhe ta përqendrojë vlerësimin e ndikimit në këto fusha.

Në përgjithësi, vlerësimi i ndikimit duhet të kryhet vetëm kur përfitimet që burojnë nga procesi i vlerësimit të jenë më të mëdha se sa kostot. Megjithatë, e rëndësishme është të kihet parasysh një koncept i gjerë për “përfitimet e pritshme”, dhe jo të shqyrtohen ato vetëm nga pikëpamja e kostove financiare dhe ekonomike. Disa përfitime të tjera si një barazi më e madhe, rritje e shkallës së llogaridhënies, rritja e shkallës së respektimit të ligjit dhe përmirësimi i nivelit të administratës duhen mbajtur parasysh.

1.3. SI MUND TË KONTRIBUOJË VLERËSIMI I NDIKIMIT PËR NJË PROCES EFEKTIV PRANIMI NË BE

Siç u tha edhe në kapitujt e mëparshëm, vlerësimi i ndikimit është një element në zhvillimin e politikave që synon të përmirësojë informacionin që vihet në dispozicion të politikëbërësve. Në rastin e pranimit në BE, vlerësimi i ndikimit mund t’u shërbejë vendim-marrësve për të optimizuar procesin duke:

- ndërmjetësuar procesin e përcaktimit të prioriteteve dhe rrjedhës së politikëbërjes si dhe miratimin dhe zbatimin e *acquis communautaire*;

- duke siguruar një vlerësim të kostove të mënyrave të ndryshme të zbatimit të politikave ose masave të komunitetit, duke shërbyer kështu si pjesë e evidences për të cilën qeveria ka nevojë në procesin e marrjes së vendimeve politike;
- duke siguruar informacion rreth ndikimit që do të sjellin këto masa për publikun dhe sektorin privat në mënyrë që të sigurohet informacion për ndryshimet që duhet të kryhen nëpër institucione, dhe në proceset e menaxhimit dhe të prodhimit;
- duke matur në mënyrë sasiore ndikimin e masave në buxhetin kombëtar (dhe aty ku është e nevojshme në atë rajonal e lokal) dhe në nevojat financuese të kompanive.

Në rastet kur ka më shumë se një mënyrë për të proceduar duhet bërë një zgjedhje. Kjo ka të bëjë me zgjedhjen e një drejtimi për politikën, një instrumenti, një metode për zbatim dhe garantimin e zbatimit, një kuadër institucional, një strategji negociimi dhe kohën e përshtatshme për të proceduar. Të gjitha këto zgjedhje përfitojnë nga pasja e një informacioni mbi pasojat e mundshme. Është detyrë e vlerësimit të ndikimit që ta sjellë këtë informacion, si sasiore, ashtu edhe cilësor.

*1.3.1 Miratimi dhe zbatimi efektiv i *acquis communautaire* nga pikëpamja e kostos*

Kjo është fusha më e gjerë dhe më thelbësore në të cilën mund të kontribuojë procesi i vlerësimit të ndikimit. Kostoja e llogaritur për firmat europiane në përgjigje të kërkesave të BE-së dhe atyre administrative kombëtare shkon në 540 miliardë euro në vit (3-4% e GDP-së). Përveç kësaj, ka kosto buxhetore për nivele të ndryshme të qeverisë. Dështimi në zgjedhjen e rrugës më efektive dhe ekonomike për zbatimin e *acquis communautaire* mund të ulë shkallën e konkurrencës së një vendi në krahasim më anëtarë të tjerë të BE-së. Sigurisht që ka vend dhe arsye për kursime nga ana e individëve, firmave dhe qeverive atëherë kur zbatimi

mendohet mirë lidhur me mënyrën si dhe në ç'rend duhet arritur.

Përgatitja për integrimin në BE është një proces kompleks sa i takon minimizimit të kostove. Pavarësisht nga ato që thuhën shpesh, nuk ekziston një mënyrë e vetme për të hyrë në BE, ekzistojnë shumë mënyra. Këto mënyra të ndryshme mund të kenë ndikime shumë të ndryshme në ekonomi dhe shoqëri. Në mënyrë që të përzgjidhet rruga më e mirë drejt integritimit në BE, është e nevojshme të kuptohet se cili është ndikimi politik, ekonomik, financiar, ligjor dhe social i miratimit të politikave dhe rregulloreve/akteve nënligjore të BE-së dhe çfarë mundësish për vendime paraqesin rrugët e ndryshme për zbatimin e vendimeve specifike politike.

Një miratim jo optimal i politikave të BE-së jo vetëm që do të rriste kostot, por edhe do të zvogëlonte përfitimet lidhur me eficienten ekonomike dhe konkurrencen që pritet nga pranimi në BE. Për të ndihmuar në shmangien e këtyre pasojave, duhet kryer vlerësimi i ndikimit për gjetjen e rrugëve që:

- Sigurojnë se zbatimi i qëllimeve sociale të *acquis communautaire* (psh, në fushën e mjedisit) nuk i shkaktojnë kosto të paarsyeshme sektorit privat;
- Ulin koston e sigurimit të shërbimeve publike për të shmangur efektet e kundërta lidhur me taksat si dhe sjellje që shkojnë drejt shmangjes së taksave;
- Sigurojnë që kostot dhe vonesat për aktorët ekonomikë që përfitojnë shërbime publike dhe që bashkëpunojnë me administratën (psh, marrja e një licence) nuk do të jetë më e lartë se ç'duhet;
- Mbështeten në bashkëpunimin me vullnet të lirë, që nga përvoja rezultojnë se është shpesh një rrugë më pak e kushtueshme për industrinë në procesin e zbatimit të rregulloreve/akteve nënligjore të BE-se nga ç'do të ishte kontrolli administrativ.

Për këto arsye, vlerësimi i ndikimit duhet të jetë, sa më shumë të jetë e

mundur, një aspekt i rregullt i procesit të përafrimit ligjor. Ministrinë dhe grupet e punës që përgatisin instrumentet ligjore të vendit për zbatimin e *acquis communautaire*, duhet, aq sa të jetë e mundur, të marrin parasysh gjatë procesit normal të punës së tyre ndikimin që do të kishin qasjet alternative në konvertimin e direktivave në ligje kombëtare, si dhe të identifikojnë kostot dhe përfitimet e të gjithë legjislacionit kryesor të BE-së. Aty ku ka pasoja të rëndësishme, ose ndikime të ndryshme për qasje të ndryshme, çështja duhet ngritur në Këshillin e Ministrave ose në komitetin ministror përkatës për të informuar vendim-marrësit.

1.3.2 Ndërtimi i institucioneve

Rregullimet administrative dhe institucionet që nevojiten për një vend në zbatimin e *acquis communautaire*, në pjesën më të madhe nuk rekomandohen nga BE-ja, po lihen në dorë të secilit vendi për t'u përcaktuar dhe zbatuar. Duke qenë se *acquis communautaire* ngre çështje funksionale të cilave u duhet dhënë përgjigje në vend të rekomandimit të zgjidhjeve institucionale për miratim, sfida e kuadrit institucional shndërrohet në gjetjen e realizimit të konformitetit efektiv duke paguar çmimin më të ulët.

Kjo qasje hap një gamë të gjerë opsionesh. Duke pasur parasysh pjesë të ndryshme të *acquis communautaire* është e rëndësishme të shtrohen pyetje të tilla, si:

- Legjislacioni i BE-së, a duhet zbatuar duke modifikuar institucionet ekzistuese apo duhet krijuar një institucion i ri?
- Sistemet e zbatimit duhet të jenë publike, private apo të dyja bashkë?
- Si do të kontrollohen brenda dhe jashtë sistemet e zbatimit (publike ose private)?
- Çfarë masash nevojiten për të garantuar transparencë të plotë për formatin institucional që do të krijohet?

Përvoja tregon se anëtarët e BE-së kanë zgjedhur qasje shumë të ndryshme institucionale për zbatimin e pjesëve të *acquis communautaire*. Mësimi i nxjerrë nga vendet anëtare është se barra që bie mbi aktorët ekonomikë formëzohet konsiderueshëm nga mënyra se si *acquis communautaire* ndërthuret me sistemet rregulluese kombëtare dhe nëpërmjet përcaktimit të masave zbatuese dhe garantuese. Ndërtimi i institucioneve administrative për zbatimin e *acquis* ka, gjithashtu, pasoja të rënda për buxhetin, si në afat të shkurtër, ashtu edhe të gjatë.

Në përcaktimin e strategjisë zbatuese, pyetja më e rëndësishme është të vendoset se çfarë duhet optimizuar. Ky vendim duhet marrë në disa fronte. E para, duke qenë se kostoja e përpjekjeve për zbatim mund të fillojë t'i kapërcejë përfitimet në një moment të caktuar, një vëmendje e veçantë i duhet kushtuar “vlerës relative në lidhje me paranë” gjatë ushtrimit të këtyre strategjive. Së dyti, rregullorja/akti nënligjor administrativ imponon si kosto buxhetore (që paguhen nga taksapaguesit) ashtu edhe kosto ekonomike (që paguhen direkt nga ndërmarrjet dhe që reflektohen në çmime për konsumatorët). Shpesh ndodh një shkëmbim midis këtyre të dyjave. Për shembull, një kompani mund të inventarizohet nga një llogaritar nga sektori privat, i paguar nga firma ose nga një inspektor administrativ i paguar nga taksapaguesit. Mbetet një pyetje e hapur se cili është me efikas nga pikëpamja ekonomike dhe administrative.

Nëse përdorim metodat e diskutuara në tri kapitujt e mëparshëm, vlerësimi i ndikimit mund të jetë një instrument qendror në identifikimin dhe matjen e këtyre pasojave shumë të rëndësishme në kosto dhe efikasitet, qofshin private ose publike, për zgjedhjet alternative të kuadrit institucional.

1.3.3 Përgatitja për negociata dhe modifikimi i pozicioneve gjatë negociatave

Vlerësimi i ndikimit mund të kontribuojë në përgatitjet që kryen një vend për përpilimin e strategjisë së negociatave duke identifikuar fusha

ku vendi mund të kërkojë periudha tranzicioni ose përjashtime, si dhe duke paraqitur të dhënat empirike (sasiore dhe cilësore) në mbështetje të këtyre argumentave.

Në identifikimin e fushave për periudha tranzicioni është e dobishme të bëhet dallimi midis “rregulloreve/akteve nënligjore të produktit” dhe “rregulloreve/akteve nënligjore të procesit”. Rregulloret/aktet nënligjore të produktit kanë të bëjnë me natyrën e produktit në vetvete, për shembull standartet e cilësisë në ushqim, standartet e çlirimit të gazit nga makinat, kërkesat në etiketimin e produkteve etj. Plotësimi i rregulloreve/akteve nënligjore të produkteve është një kërkesë për produktin në mënyrë që ai të tregtohet në BE. Rregulloret/aktet nënligjore të proceseve, nga ana tjetër, kanë të bëjnë me kushtet në të cilat prodhohet një produkt, për shembull standartet shëndetësore dhe ato të sigurisë në punë, ose standartet mjedisore nëpër fabrika.

Vendet negociatore duhet të përgatiten që, në momentin e hyrjes në BE të plotësojnë të gjitha *acquis communautaire* të tregut të brendshëm që kanë të bëjnë me produktet. Mund të jetë vetëm një numër i vogël direktivash që mund të përbëjë problem: këto duhen hetuar dhe, nëse janë serioze, duhen ngritur si probleme gjatë negociatave. Por këto duhet të jenë argumente krejtësisht teknike, për shembull, që është fizikisht e pamundur, pavarësisht vullnetit maksimal, që direktiva të zbatohet në kohën e pranimit. Çdo përpjekje këtu për të përdorur përjashtime ose periudha tranzitore për të mbrojtur ndërmarrjet në vend, publike apo private, do t'i komplikonte negociatat dhe ndoshta do t'i zgjaste shumë ato.

Direktivat që kanë të bëjnë me procesin duhet të vlerësohen si duhet nga pikëpamja e ndikimit. Fushat më të rëndësishme janë mjedisi, politika sociale (sidomos shëndeti dhe siguria në punë) dhe ndoshta fusha të tilla si transporti. Aty ku ndikimi i Direktivës është shumë i rëndësishëm dhe sjell probleme të mëdha financiare (ose, në disa raste, një problem

institucional), një propozim për një periudhë tranzicioni duhet konsideruar seriozisht.

Natyra e periudhës së tranzicionit që propozohet varet nga natyra e problemit:

- Kur problemi është teknik siç mund të ishte koha e pamjaftueshme për përfundimin e zbatimit të një direktive para pranimit dhe kur miratimi i direktivës është në interes të plotë të vendit negociator, duhet miratuar një afat kohor sa më i shkurtër.
- Kur zbatimi sjell vështirësi të mëdha financiare, mund të shqyrtohen dy mënyra të mundshme tranzicioni:
- Nëse, për rritjen ekonomike dhe stabilitetin makro-ekonomik është gjithsesi i rëndësishëm miratimi i direktivës, duhet negociuar për një periudhë sa më të shkurtër tranzicioni që është e përballueshme financiarisht.

- Në rast se zbatimi i Direktivës nuk është aq i rëndësishëm për rritjen, stabilitetin dhe punësimin në një afat të shkurtër, ose, ndoshta, edhe negativ, periudhat e gjata të tranzicionit janë më të përshtatshme. Një shembull në këtë drejtim do të ishte Direktiva për Ujërat e Zeza Urbane. Në një afat të gjatë, sigurisht që është në të mirë të të gjitha vendeve ta miratojnë atë duke qenë se i shërben konsumatorëve dhe mjedisit. Megjithatë ka një lidhje fare të vogël në afat të shkurter dhe të mesëm mes Direktivës dhe rritjes ekonomike apo mirëqenies sociale. Do të kishte madje efekt të kundërt: zbatimi do të ishte aq i kushtueshëm sa që financimi i këtij zbatimi do të kishte një efekt ngadalësues në rritjen ekonomike. Në këtë rast vetëm një periudhë e gjatë tranzicioni, ku pjesa më e madhe e zbatimit ndodh në fund të periudhës (kur GDP-ja e vendit është shumë më e lartë) do të ishte zgjidhja ideale.

Një bazë solide argumentimi për periudhat e tranzicionit bazuar në vlerësimin e ndikimit do të ishte objekt i studimeve më bindëse. Gjithashtu,

ndërkohë që negociatat përparojnë dhe vendit do t'i duhet të heqë dorë në disa nga kërkesat e veta, informacioni i sjellë nga analiza e ndikimeve do të kontribuojë, gjithashtu, në marrjen e vendimeve për prioritizimin e pozicioneve me interes kombëtar. Pa një analizë të tillë, do të ishte e pamundur për këshillin e ministrave që të merrte vendime serioze gjatë gjithë procesit të negociatave për ato pozicione që mund të ndryshohen dhe për ato që duhen mbrojtur në mënyrë absolute.

1.3.4 Komunikimi lidhur me integrimin europian

Në pjesën më të madhe të vendeve kandidatë të Europës Qendrore dhe Lindore, projekti i pranimit në BE është shumëpopullor, dhe zakonisht gëzon mbështetjen e forcave kryesore politike. Por përvoja tregon se një mbështetje e tillë nuk mund të jetë gjithnjë e tillë kur vendime të vështira merren gjatë negociatave, dhe në një kohë kur disa sektorë mund të vuajnë pasoja negative nga miratimi i kërkesave të BE-së. Për këtë arsye, të gjitha vendet duhet të angazhohen në procesin e komunikimit me publikun për të siguruar mbështetje të vazhdueshme për procesin.

Vlerësimi i ndikimit mund të përmirësojë komunikimin e qeverisë duke dhënë informacion më të gjerë lidhur me atë se si do të përfitojë shoqëria nga vendimet e qeverisë. Në rastet e zgjedhjeve të vështira në procesin e përgatitjes për negociim për pranimin në BE, ndikimi në segmente të ndryshme të shoqërisë është shpesh jo i barabartë, dhe është thuajse e pashmangshme që vendimet, qofshin edhe optimale, të mos ngjallin të paktën një farë kundërshtimi në publik ose sektorë të veçantë. Për shembull, vendosja e një pagese për përdorim për një shërbim që për momentin është falas, është një vendim që gjithnjë shkakton pakënaqësi. Por nëse qeveria nxjerr të dhëna që tregojnë se ky është opsioni më pak i kushtueshëm në një afat të gjatë, ose që është zgjidhja më e drejtë, mund të jetë më e thjeshtë që vendimi të pranohet. Aftësia e qeverisë për të treguar se zgjedhjet bëhen në bazë të analizave solide gjithnjë mund të

shërbejë deri në një fare shkalle për marrjen e mbështetjes për vendimet.

Gjatë përgatitjes dhe modifikimit të mëpasshëm të pozicioneve negociuese, transparencja është një politikë e mirë. Sigurisht, presioni i kohës ka prirjen të funksionojë kundër politikës së informimit të elektoratit për pozicionin që qeveria do të mbajë. Por nëse qeveria shikohet si e tillë që merr vendime pa u konsultuar dhe pa e informuar publikun, kjo do të sjellë rënie të mbështetjes për të gjithë procesin e integritit. Transparencja bëhet edhe më e rëndësishme kur negociatat përparojnë dhe teksa pozicionet kombëtare duhet të modifikohen për të ruajtur vazhdimin e negociatave. Kështu, është një politikë e mirë të ndahen burime financiare për konsultime, marrëdhënie me publikun dhe informacion që në fillim të procesit të negociatave.

Informacioni solid lidhur me zgjedhjet e një politike dhe një opsioni për zbatim është sidomos i rëndësishëm në marrëdhëniet me parlamentin, i cili si rezultat i procesit të pranimit do të kërkohet të miratojë dispozita në mënyrë që ato të shndërrohen në pjesë integrale të legjislacionit kombëtar. Nuk janë të rralla rastet kur parlamenti kërkon ndryshimin e një ligji ashtu si është propozuar nga qeveria, dhe qeverisë i duhet të ketë argumenta bindës për të siguruar miratimin e këtij legjislacioni.

1.3.5 Anëtarësia efektive

Anëtarësia në BE kërkon nga administrata kombëtare që ajo të marrë pjesë në mënyrë ekstensive në zhvillimin e politikave europiane. Nëpunësit civilë nëpër ministri duhet të jenë në gjendje t'u përgjigjen rregulloreve/akteve nënligjore të reja, si dhe të vlerësojnë, shpesh here brenda një kohe të shkurtër, se cili është ndikimi i këtyre rregulloreve/akteve nënligjore në vendet e tyre. Aftësitë e nevojshme për kryerjen me efikasitet të këtij procesi shpesh përfshijnë të njëjtat aftësi që nevojiten për vlerësimin e ndikimit. Për më tepër, një farë vlerësimi i ndikimit është tani një detyrim për politikëbërësit në BE. Një shembull është Direktiva e BE-së për

vlerësimin e ndikimit në fushën e mjedisit, që e detyron publikun dhe sektorin privat të masë pasojat mjedisore të projekteve kryesore të ndërtimit, si ndërtimi i rrugëve ose ndërtimi i komplekseve të reja industriale. Së fundi, kryerja e zgjedhjeve të zgjuara në programimin e fondeve të BE-së kërkon, gjithashtu, kapacitete për kryerjen e vlerësimit të ndikimit.

Për këto arsye, është e dobishme të mbahet parasysht se investimi i tanishëm për kryerjen e vlerësimit të ndikimit, si dhe në trainimin e nëpunësve civilë për përmirësimin e aftësive të tyre në fushat përkatëse, është një investim në drejtim të rritjes së aftësive analizuese të ministrive, duke i përgatitur ato kështu për detyra që do t'u caktohen në momentin e anëtarësimit.

1.4 VLERËSIMI I NDIKIMIT: PËRCAKTIMI I PËRPARËSIVE

Ndërkohë që vlerësimi i ndikimit mund të jetë në mënyrë të qartë një instrument i dobishëm për pranimin në BE, është, gjithashtu, e vërtetë se sasia e legjislacionit dhe ndryshimeve në politika që është e nevojshme të kryhet nga vendet e Europës Qendrore dhe Lindore në këtë proces nuk i lejon ato që të kryejnë vlerësime të ndikimit në gjithçka. Duke qenë se burimet janë të kufizuara dhe koha është e shkurtër, është e rëndësishme të përcaktohet se në cilat fusha vetë vlerësimi i ndikimit është efektiv nga pikëpamja e kostos. Parimi bazë është që burimet e investuara në vlerësimin e ndikimit duhet të jenë në përpjesëtim me rëndësinë e çështjes. Një farë vlerësimi, sado skematik, duhet kryer në secilën pjesë të rëndësishme të legjislacionit të BE-së, ndërsa vlerësimi i detajuar duhet të përqendrohet në subjektet kryesore. Shembujt mund të jenë: Rregullore ose Direktiva ku ka potencial për kursime të konsiderueshme ose në ato që njihen se janë problematike për zbatim, si edhe fusha të një rëndësie strategjike për negociatat, të tilla si fusha të ngarkuara politikisht dhe fusha potencialisht kandidatë për periudha tranzicioni.

Ekzistojnë të paktën pesë mënyra për të përcaktuar atë pjesë të

legjislacionit që një vend do ta vlerësojë në mënyrë më ekstensive:

· Përzgjedhje sipas natyrës dhe kostos së vetë politikës.

Ndryshimi midis Direktivave dhe Rregulloreve dhe midis produkteve dhe proceseve u shqyrtua më lart. Direktivat kërkojnë një vlerësim më të gjerë për shkak të elasticitetit më të madh në miratimin e tyre, kështu që ka më shumë opsione për të eksploruar. Rregulloret dhe Direktivat e proceseve janë fusha që kërkojnë më shumë periudha tranzicioni në krahasim me ato që kanë të bëjnë me produktet, kështu që, në kontekstin e përgatitjes së pozicioneve, mund të jenë subjekte më të natyrshme për një vlerësim të plotë apo më të gjerë të ndikimit. Është e rëndësishme të shënojmë se disa nga Direktivat më të rënda nga pikëpamja financiare, fillimisht miratohen me periudha të gjata zbatimi për vendet anëtare, një argument ky që mund të përdoret nga vendet kandidatë për të garantuar periudha të gjata tranzicioni për ato vetë.

Për më tepër, është pikërisht fusha e proceseve ajo që ka volumin më të madh të investimit, publik dhe ndoshta privat. Në fushën e mbuluar nga rregulloret/aktet nënligjore të komunitetit, janë kryesisht rregulloret që kanë të bëjnë me mjedisin dhe me shëndetin e sigurinë në punë që do të kërkojnë investime të mëdha. Niveli total i investimit buxhetor që kërkohet për të zbatuar *acquis* që kanë të bëjnë me proceset i kapërcen në mënyrë të ndjeshme kapacitetet që kanë vendet e Europës Qendrore dhe Lindore, madje edhe në afat të mesëm. Nëse i shtojmë kësaj edhe investimet në infrastrukturë është e qartë se, megjithë vazhdimin e përqindjeve të larta të rritjes ekonomike, burimeve të planifikuara në planin kombëtar shumëvjeçar të buxhetit dhe të kapacitetit të sektorit financiar për të financuar disa prej investimeve të nevojshme, zbatimi i plotë do të kërkojë disa vjet. Financimi publik ose publik/privat i investimeve sigurisht që ndihmon në përshpejtimin e miratimit të *acquis communautaire*, por në Direktiva si ajo që kërkojnë nivele minimale të shërbimit, do të nevojiten

financa krejtësisht buxhetore. Duke pasur parasysh koston shumë të lartë që parashikohet për këto direktiva, mundësia për kursim si rezultat i vlerësimit të duhur është gjithashtu e madhe.

- Përzgjedhje sipas përvojës së 15 vendeve anëtare aktuale të BE-së.

Në shumë raste, kandidatët aktualë mund të përdorin përvojën e vendeve anëtare për të identifikuar fushat ku investimi në vlerësimin e ndikimit mund të jetë frytdhënës. Për shembull, Direktivat ku vendet anëtare kanë përdorur menyra shumë të ndryshme për zbatim mund të jenë të vlefshme për t'u eksploruar në mënyrë që të zgjidhet qendrimi më i përshtatshëm për situatën e vendit. Direktivat për të cilat zbatimi ka qene shumë i kushtueshëm dhe ku ka pasur pasoja të rëndësishme të papritura janë gjithashtu fusha kandidatë për vlerësim të plotë të ndikimit. Në të njëjtën kohë kryerja e vlerësimit të ndikimit në këto raste mund të përfitojë nga përvoja e mëparshme, duke i lejuar kandidatët të arrijnë në konkluzione duke shpenzuar më pak e duke përdorur informacion dhe analiza që ekzistojnë në vendet anëtare.

- Përzgjedhje duke shfrytëzuar përvojën e vendeve të mëparshme kandidatë.

Zgjerimet e mëparshme të BE-së nuk do të thotë se përbëjnë një guidë të mirë lidhur me përcaktimin e problemeve lidhur me pranimin. Zgjerimi i fundit ka qenë me Austrinë, Finlandën dhe Suedinë, por këto vende kishin më pak probleme me përshtatjen e *acquis communautaire* sepse ato ishin anëtare të Marrëveshjes së Zonës Ekonomike Europiane si edhe kishin një nivel rregullues të ngjashëm me atë të BE-së. Pranimi i Spanjës dhe Portugalisë është ndoshta më i rëndësishëm nga pikëpamja e zhvillimit, po këto dy vende u pranuan 15 vjet më parë, përpara se programi i vitit 1992 për përmbyshjen e tregut të brendshëm të kishte filluar. Megjithatë

është me interes të studiohen nga afër traktatet e pranimit me këto vende të ndryshme dhe të diskutohen problemet e pranimit me zyrtarë që kanë qenë të përfshirë në këto përgatitje.

Për ato vende që filluan negociata me BE-në në shkurt 2000, është e vlefshme të shikohen pozicionet që kanë mbajtur ato vende që i kanë filluar negociatat më 1998. Këto vende i kanë paraqitur të gjitha pozicionet e tyre dhe shumica janë publike. Jo të gjitha këto vende kanë kryer vlerësime të ndikimeve në fushat kryesore të *acquis*, por nëse merren parasyh të gjitha kërkesat për periudha tranzicioni ose masa të tjera që devijojnë nga *acquis*, krijohet një ide e qartë për fushat kryesore që mund të sjellin probleme potenciale.

- Përzgjedhje e bazuar në përvojën e zyrtarëve në ministrinë e linjës që janë përfshirë në procesin e seleksionimit.

Zyrtarët e ministrive të linjës janë teorikisht ata punonjës të qeverisë që janë më të aftit në identifikimin e fushave problematike. Ata duhet të kenë njohuri të mira të sektorëve me të cilët merren, dhe duhet të dijnë problemet kryesore që i shqetësojnë këta sektorë. Ata duhet të kenë marrë pjesë në shqyrtimin e legjislacionit të BE-së në seancat e përbashkëta me Komisionin Europian në Bruksel.

Një nga problemet kryesore këtu është ndërgjegjësimi i zyrtarëve të ministrive të linjës për llojin e problemeve që mund të shfaqen në fushën e kompetencës së tyre. Autoriteti koordinues në qeveri për integrimin europian zakonisht është ai që merr rolin e nxitjes së zyrtarëve të ministrisë së linjës në identifikimin e fushave në të cilat duhet përdorur vlerësimi i ndikimit.

- Përzgjedhja nëpërmjet konsultimit më biznesin, sindikatat dhe grupet e interesit në shoqëri.

Disa nga fushat që kërkojnë vlerësim të plotë të ndikimit janë evidente

për sektorin jo-qeveritar, por jo për qeverinë. Për këtë arsye biznesi dhe sektorët e tjerë jo-qeveritarë duhet të përfshihen në përcaktimin e fushave për vlerësim të ndikimit. Këto burime jo-qeveritare do të jenë të rëndësishme edhe për përcaktimin e fakteve në vlerësimin e ndikimeve për këto fusha.

Informacion mbi legjislacionin e miratuar në Kuvend

*Filip Lako**
Jurist

Ligj nr.9421, datë 29.9.2005 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr.1, datë 11.9.2005 të Këshillit të Ministrave “Për ratifikimin e Memorandumit të Mirëkuptimit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Komandës Supreme të Forcave të Aleancës në Europë (SHAPE), lidhur me dispozitat e mbështetjes së vendit pritës për forcat pjesëmarrëse në stërvitjen “Cooperative Engagement 05” dhe zhvillimin e stërvitjes ushtarake ndërkombëtare të drejtuar nga NATO “Cooperative Engagement 05”, me pjesëmarrjen e forcave të huaja ushtarake në territorin e Republikës së Shqipërisë””. Qëllimi i këtij Memorandumi mirëkuptimi është të përcaktojë politikat dhe procedurat për dispozitat e MVP-së (Mbështetja nga Vendi Pritës) nga vendi pritës, forcës gjatë stërvitjes. Ky memorandum mirëkuptimi dhe dokumentet që do pasojnë kanë si qëllim të shërbejnë si bazë për planifikimin nga Ministria e Mbrojtjes e Republikës së Shqipërisë dhe nga komandantët e NATO-s së MVP-së për stërvitjen. Memorandumi parashikon se cilat do të jenë dokumentet e zbatueshme për këtë Memorandum mirëkuptimi, dokumente të cilat janë tregues në aneksin

* Autori është anëtar i Bordit Drejtues të Qendrës së Studimeve Parlamentare

“A”. Janë parashikuar, gjithashtu, edhe përgjegjësitë e vendit pritës, i cili jep pëlqimin për dislokimin dhe praninë e forcës në territorin e Republikës së Shqipërisë për qëllim të stërvitjes dhe në vazhdim të stërvitjes. Rregullim gjejnë edhe çështjet administrative, lidhur me kryerjen dhe daljen e anëtarëve të forcës në dhe nga territori i Republikës së Shqipërisë, problemet financuese për të cilat është parashikuar që shtabet e NATO-s, vendqendrimet operacionale dhe forcat kombëtare dhe ndërkombëtare dhe përfaqësuesit e tyre, kur veprojnë për mbështetjen e stërvitjes, do të përjashtohen nga taksat dhe detyrimet në përputhje me nenin 8 të Protokollit të Parisit. Rëndësi i është kushtuar sidomos mbrojtjes së mjedisit gjatë stërvitjes dhe janë vendosur detyra për vendin pritës, i cili duhet të përcaktojë rregullat mjedisore dhe t’i ketë siguruar ato 45 ditë përpara fillimit të stërvitjes. Vendi pritës u njofton pjesëmarrësve standardet mjedisore që do të zbatohen gjatë stërvitjes. Dëmet e shkaktuara për shkak të mosrespektimit të standardeve të njoftuara do të kompensohen nga vendi që shkakton dëmin. Aneksi “A” trajton dokumentacionin që do zbatohet për qëllimet e stërvitjes, në masën që nuk bie në kundërshtim me ligjet e vendit pritës. Aneksi “B” përmban Notën e Pranimit, për të marrë pjesë në stërvitje dhe përgjegjësitë financiare të Republikës së Shqipërisë. Ligji ka 1 nen dhe Memorandumi 14 nene. Ligji ka hyrë në fuqi më 8.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.76 të vitit 2005, në faqen 2515. Ligjit i bashkëlidhet Memorandumi dhe dy anekset.

Ligji nr.9422, datë 29.9.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së huasë ndërmjet Republikës së Shqipërisë, Bankës së Shqipërisë dhe Komunitetit Europian për asistencë financiare”. Më 29 prill 2004, Këshilli i Komunitetit Europian ka miratuar një vendim për të bërë të vlefshme për Republikën e Shqipërisë një asistencë makrofinanciare deri në 25 milionë euro, e përbërë nga lehtësira huaje deri në 9 milionë euro (huaja) dhe një lehtësie granti deri në 16 milionë euro (granti). Objekti i kësaj asistencë është të zbusë vështirësitë e financimeve të huaja të vendit, të mbështesë

bilancin e pagesave dhe të fuqizojë pozicionin e rezervave të këmbimit të huasë. Asistenca nga Komuniteti Europian është nga institucionet financiare ndërkombëtare dhe donatorët bilateralë në mbështetje të stabilizimit ekonomik dhe programit të reformave. Kushtet makroekonomike dhe politika e rregullimeve strukturore të bashkëngjitura kësaj asistence bazohen në stabilizimin ekonomik dhe programin e reformave të nënshkuara nga autoritetet e vendit dhe që janë në përputhje me marrëveshjet e arritura nga vendi me FMN-në. Të gjitha këto janë parashikuar në Memorandumin e Mirëkuptimit ndërmjet Komunitetit Europian dhe Republikës së Shqipërisë. Nisur sa thamë më lart, më 31 maj 2005 është bërë në Bruksel Marrëveshja, e cila është miratuar me ligjin nr.9422, datë 29.9.2005. Sipas Marrëveshjes, Huadhënësi (Komuniteti Europian) do të bëjë të mundur për Huamarrësin (Republikën e Shqipërisë dhe Bankën e Shqipërisë), huanë prej 9 milionë Euro, shumën kryesore (huaja) në një transh, subjekt i afateve dhe kushteve të përcaktuara në vendim, në këtë Marrëveshje dhe në Memorandumin që u përmend më lart. Kontratat huamarrëse dhe Memorandumi i Mirëkuptimit janë pjesë e Marrëveshjes. Memorandumi ka edhe Shtojcën I që flet për kriteret e reformave strukturore dhe Shtojcën II që trajton sistemin e monitorimit. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 8.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.76 të vitit 2005, në faqen 2524. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja, Memorandumi dhe dy shtojcat. Ligji nr. 9423, datë 29.9.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së kredisë për zhvillim ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Shoqatës Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA) për projektin e manaxhimit të integruar dhe pastrimit të zonës bregdetare”. Objekti i projektit është përcaktimi i një metode të integruar për manaxhimin e zonës bregdetare ndërmjet kryerjes së reformave në politikë, zhvillimit institucional, investimeve për mbrojtjen e burimeve bregdetare dhe nxitjes së një zhvillimi manaxhimi të qëndrueshëm të bregdetit jugor të Republikës së Shqipërisë. Për arritjen e objektivave të përmendur më lart, projekti përbëhet nga katër pjesë. Pjesa A parashikon krijimin e

kapaciteteve të politikave dhe kapaciteteve institucionale për manaxhimin e integruar të zonës bregdetare nëpërmjet sigurimit të asistencës teknike për zhvillimin e një kuadri ligjor dhe politik, sigurimin e pajisjeve të trajnimit dhe asistencës teknike për krijimin e kapaciteteve institucionale për manaxhimin e zonës bregdetare, rinovimin dhe zbatimin e një plani manaxhimi për zonat e mbrojtura në Parkun Kombëtar të Butrintit dhe për përpunimin e planit për zhvillimin e bregdetit jugor. Pjesa B parashikon ndërtimin dhe rehabilitimin e infrastrukturës në bregdetin jugor, ku përfshihen fusha plehrash në Sarandë e Himarë, përmirësimin e sistemit të furnizimit me ujë dhe sistemit të ujërave të zeza në qytetin e Sarandës, kthimin e portit të Sarandës në një terminal tragetesh dhe pasagjerësh etj. Pjesa C parashikon dezinfektimin, rregullimin dhe rehabilitimin e uzinës kimike dhe fushës së mbeturinave të Porto Romanos, sigurimin e asistencës teknike për përcaktimin e kritereve për një program të monitorimit hidrogeologjik dhe mjedisor, nëpërmjet të cilit të matet niveli i ndotjes së tokës dhe të ujërave nëntokësore dhe Pjesa D parashikon manaxhimin dhe monitorimin e projektit. Për të gjitha sa u thanë më lart, Shoqata Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA) merr përsipër t'i japë Qeverisë Shqiptare një kredi mbi bazën e kushteve të përcaktuara në këtë Marrëveshje, në një shumë të përbërë nga monedha të ndryshme ekuivalente me njëmbëdhjetë milionë e shtatëqind mijë të drejta të posaçme tërheqjeje (SDR 11.700.000). Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 12.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 77 të vitit 2005, në faqen 2539. Ligjit i bashkëlidhen marrëveshja, Shtojca 1, Aneksat A e B të Shtojcës 1, Shtojca 2, Shtojca 3 dhe Shtojca 4.

Ligji nr. 9424, datë 6.10.2005 “Për ratifikimin e “Protokollit të vlerësimit strategjik mjedisor””. Ky Protokoll është hartuar duke pasur parasysh, ndërmjet të tjerash, edhe nevojën dhe rëndësinë e rritjes së bashkëpunimit ndërkombëtar në vlerësimin e efekteve ndërkufitare mjedisore, duke përfshirë edhe shëndetësore, të planeve, programeve dhe, aty ku gjen

shtrirje, të politikave dhe legjislacionit të propozuar. Qëllimi i Protokollit është të krijojë kushtet për një nivel më të lartë mbrojtjeje të mjedisit, përfshirë edhe shëndetin, duke siguruar që çështjet mjedisore, përfshirë edhe ato shëndetësore, të merren thellësisht në konsideratë në zhvillimin e planeve dhe të programeve, duke vendosur procedura të qarta, transparente dhe efektive për vlerësimin strategjik mjedisor dhe duke siguruar pjesëmarrjen e publikut në vlerësimin strategjik mjedisor. Protokollin i kushton rëndësi raporteve mjedisore, duke urdhëruar që për planet dhe programet që i nënshtrohen vlerësimit strategjik, secila palë të sigurojë që të përgatitet raporti mjedisor. Gjithashtu, do të sigurojë edhe mundësi të shpejta, të shpeshta dhe efektive për pjesëmarrjen e publikut në vlerësimin strategjik mjedisor të planeve dhe programeve. Një ndryshim me rëndësi është edhe ai që ka të bëjë me konsultimet ndërkuftare, kur pala e origjinës konsideron se zbatimi i një plani ose programi mund të ketë pasojë të rëndësishme ndërkuftare, mjedisore ose shëndetësore, ose, kur pala, që mund të preket ndjeshëm, kërkon, pala e origjinës duhet të njoftojë palën e prekur sa më shpejt të jetë e mundur, para zbatimit të planit ose programit. Veç kësaj, secila palë ka detyrim që të monitorojë pasojat e ndjeshme, mjedisore ose shëndetësore, të zbatimit të planit ose programit, në mënyrë që ndërmjet të tjerash, të identifikojë në një fazë të hershme pasojat negative të paparashikuara dhe të jetë në gjendje të ndërmarrë masat e nevojshme rregulluese. Protokollin i bashkëlidhen Aneksat I e II që përmbajnë listën e projekteve që duhet të kenë vlerësim strategjik mjedisor, dhe objekte të tilla janë 108, Aneksin III që përmban kriteret për përcaktimin e pasojave të mundshme mjedisore dhe shëndetësore serioze, Aneksin IV që trajton probleme të informacionit. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 12.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 77, në faqen 2553. Ligjit i bashkëlidhen Protokollin dhe Aneksat.

Ligji nr. 9425, datë 6.10.2005 “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Konventën e vitit 1979 “Pë ndotjen ndërkuftare të

ajrit në distancë të madhe””. Parimet themelore të kësaj Konvente janë vendosmëria për të mbrojtur njeriun dhe mjedisin e tij nga ndotja e ajrit, si dhe kufizimi sa të jetë e mundur të kësaj ndotjeje në distancë të madhe. Në kuadër të Konventës, palët kontraktuese do të përpunojnë pa vonesë, nëpërmjet shkëmbimit të informacionit, këshillimeve dhe veprimtarive kërkimore dhe vrojtuese, politikat dhe strategjitë që do të shërbejnë për të luftuar derdhjen e ndotësve të ajrit, duke marrë parasysh tashmë përpjekjet e ndërmarra në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar. Detyrim nga palët kontraktuese është edhe shkëmbimi i informacionit dhe veprimi me të gjitha mundësitë, për të pakësuar ndotjen e ajrit, përfshirë ndotjen e ajrit në distancë të madhe. Rëndësi të veçantë i kushton Konventa ndërmjarjes së veprimtarive të bashkëpunimit për kërkim ose për zhvillim, sidomos për teknikat ekzistuese për pakësimin e shkarkimeve të komponenteve sulfurore dhe ndotësve të tjerë të ajrit, si dhe të teknikave të tjera që lejojnë të vrojtohen dhe të maten nivelet e shkarkimeve dhe përqendrimet në mjedis të ndotësve të ajrit. Palët kontraktuese, sipas Konventës, kanë detyrime edhe për shkëmbimin e informacionit, duke përcaktuar edhe fushat për të cilat do të shkëmbehet ky informacion. Detyrim tjetër i rëndësishëm është edhe zbatimi dhe zgjerimi i programit të bashkëpunimit për vrojtimin dhe vlerësimin e transmetimit në distanca të mëdha të ndotësve të ajrit në Europë. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 12.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 77 të vitit 2005, në faqen 2565. Ligjit i bashkëlidhet Konventa.

Ligj nr. 9426, datë 6.10.2005 “Për mbarështimin e blegtorisë”. Ky ligj ka për qëllim mbrojtjen, përmirësimin dhe ruajtjen e cilësive të burimeve gjenetike shtazore, me synim nxitjen e fermerëve për shtimin e prodhimeve blegtorale, përmirësimin e cilësisë së produkteve shtazore dhe ruajtjen e ndryshueshmërisë gjenetike të kafshëve të fermës. Objekt i tij janë përcaktimi i kushteve dhe praktikave blegtorale për një mbarështim të mirë të kafshëve në fermë, metodat dhe teknologjitë e mbarështimit të

kafshëve, baza ushqimore, kushtet për hartimin dhe miratimin e programeve racore, ndryshimet dhe ruajtja e cilësive të blegtorisë, ruajtja e ndryshueshmërisë gjenetike, gjemofondet dhe racat autoktone, shërbimet profesionale në blegtori, tregu dhe tregtimi i materialeve racore, inspektimi zooteknik dhe fondet e nevojshme për këtë qëllim. Ligji zbatohet për gjedhët, buajt, njëthundrakët, derrat, dhentë, dhitë, lepujt, shpendët, bletët, krimbin e mëndafshit dhe për kafshët e egra që janë subjekt i mbarështimit. Në mënyrë të detajuar në këtë ligj trajtohen probleme të rritjes së kafshëve në fermë, programet racore, modifikimet dhe ruajtja e tipareve të kafshëve të fermës, përhapja e përmirësimit gjenetik në popullatat e kafshëve të fermës, ruajtja e ndryshueshmërisë gjenetike dhe rezervat gjenetike të kafshëve të fermës. Përveç këtyre ligji trajton edhe probleme të tregtimit dhe marketimit të materialeve racore, organizimin e strukturave përgjegjëse, duke përcaktuar kompetencat e ministrisë, të shërbimit zooteknik etj. Ligji i ka kushtuar rëndësi edhe trajnimit dhe punës kërkimore në fushën e blegtorisë. Ligji ka 99 nene dhe ka hyrë në fuqi më 12.11.2005, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 78 të vitit 2005 në faqen 2575. Me hytjen në fuqi të këtij ligji janë shfuqizuar ligji nr. 7627, datë 21.10.1992 “Për shërbimin zooteknik” dhe ligji nr. 8409, datë 25.9.1998 “Për riprodhuesit racëpastër dhe tufat racore në blegtoje”, si dhe nenet 3 pika 12, 8 pika 3, 12 e 13 të ligjit nr. 8411, datë 1.10.1998 “Për ushqimet e blegtorisë”.

Ligj nr. 9427, datë 13.10.2005 “Për ratifikimin e Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë së Mbretërisë së Belgjikës për bashkëpunimin policor”. Përfundimi i kësaj Marrëveshjeje është bërë duke u bazuar në angazhimin për të zhvilluar marrëdhënie miqësie dhe bashkëpunimi ndërmjet dy shteteve dhe në veçanti në vullnetin e përbashkët për të forcuar bashkëpunimin policor midis tyre. Gjithashtu, edhe duke patur parasysh se kriminaliteti i organizuar ndërkombëtar përfaqëson një kërcënim të rëndë për zhvillimin social-

ekonomik të shteteve kontraktuese dhe se zhvillimet më të fundit të krimit të organizuar ndërkombëtar vënë në rrezik funksionimin e tyre institucional. Në Marrëveshje janë trajtuar me hollësi fushat e bashkëpunimit midis palëve. Kryesisht është parashikuar që ato të bashkëpunojnë për parandalimin, goditjen dhe ndjekjen e akteve të rënda që lidhen me krimin e organizuar dhe në veçanti për aktet kundër jetës, shëndetit, paprekshmërisë fizike të personit, aktet që lidhen me prodhimin dhe trafikimin e paligjshëm të drogave, substancave psikotrope dhe prekuitorëve, trafikimin e qenieve njerëzore, organizimin dhe shfrytëzimin e prostitucionit, shfrytëzimin seksual të fëmijëve, trafikun dhe tregtimin e paligjshëm të armëve etj. Sipas Marrëveshjes, bashkëpunimi midis palëve kontraktuese do të përfshijë edhe kërkimin e personave të zhdukur dhe kërkimin në territorin e secilës palë kontraktuese të sendeve të vjedhura, të zhdukura, si dhe të marra në mënyrë të paligjshme ose të humbura në territorin e shtetit tjetër. Ky bashkëpunim do të bëhet nëpërmjet shkëmbimit të informacionit që u përkasin fushave në kompetencë të autoriteteve të policisë dhe migrimit, shkëmbimit të pajisjeve, asistencës teknike dhe shkencore, shkëmbimit të përvojave etj. Gjithashtu, Marrëveshja trajton me hollësi se si do të bëhet shkëmbimi i informacioneve dhe si do të përdoren ato, si do të mbrohen të dhënat me karakter vetjak, format e bashkëpunimit me grupe të përbashkëta pune dhe rregullimin e mosmarrëveshjeve. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 25.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 84 të vitit 2005, në faqen 2735. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligj nr. 9428, datë 13.10.2005 “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në Konventën “Për krijimin e lehtësive për trafikun ndërkombëtar detar (Londër, më 9 prill 1965)””. Konventa për krijimin e lehtësirave për trafikun ndërkombëtar detar (Londër, 9 prill 1965) ka për qëllim të lehtësojë trafikun detar, duke thjeshtuar e reduktuar në minimum formalitetet, kërkesat e dokumenteve dhe procedurat në mbërritje, qëndrim

dhe nisje të anijeve të përfshira në udhëtime ndërkombëtare. Nisur nga këto qëllime, qeveritë kontraktuese zotohen të miratojnë, në përputhje me dispozitat e Konventës aktuale dhe anekseve të saj, të gjitha masat përkatëse për lehtësimin dhe shpejtimin e trafikut ndërkombëtar detar dhe të parandalojnë vonesat e panevojshme ndaj anijeve dhe udhëtarëve e mallrave në bordin e anijes. Për të arritur përfundimet e përmendura më sipër, qeveritë kontraktuese janë zotuar të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën nëpërmjet Organizatës Ndërkombëtare Detare, në çështjet që lidhen me formalitetet, kërkesat e dokumenteve dhe të procedurave, si dhe zbatimin e tyre në trafikun ndërkombëtar detar. Për çështjet që nuk është shprehur kjo Konventë, mbeten subjekt i legjislacionit të qeverisë kontraktuese. Konventës i janë bashkëlidhur disa seksione. Në seksionin 1 jepen përkufizimet e termave dhe parashikime të përgjithshme. Seksioni 2 trajton mbërritjen, qëndrimin dhe nisjen e anijeve dhe në këtë rubrikë gjenden edhe probleme që kanë të bëjnë me përbajtjen dhe qëllimin e dokumenteve, dokumentet që ruhen në mbërritje, masat për lehtësimin e praktikës për ngarkesën, udhëtarët, ekuipazhin dhe bagazhet, plotësimi i dokumenteve etj. Seksioni 3 trajton kërkesat dhe procedurat e mbërritjes dhe nisjes, masat për lehtësimin e praktikës së ngarkesës, udhëtarëve, ekuipazhit dhe bagazheve, lehtësirat për anijet e angazhuara në turizëm dhe udhëtarët turistë, masa të veçanta lehtësirash për udhëtarët transit, masat e lehtësirave për anijet e angazhuara në shërbimet shkencore etj. Seksioni 4 prek çështje të shëndetit publik dhe karantinës, duke përfshirë dhe masat shëndetësore për kafshët dhe bimët. Seksioni 5 trajton parashikime të ndryshme garancie ose forma të tjera të sigurisë. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 26.11.2005, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 85 të vitit 2005, në faqen 2755. Ligjit i bashkëlidhen Konventa dhe 5 seksione.

Ligj nr. 9429, datë 13.10.2005 “Për ratifikimin e Marrëveshjes ndërmjet Qeverisë së Republikës të Shqipërisë dhe Qeverisë

Maqedonase për shërbimet ajrore ndërmjet dhe përtej territorëve të tyre respektivë". Qeveria shqiptare dhe Qeveria maqedonase, me dëshirën për të konkluduar një marrëveshje suplementare të Konventës, me qëllim krijimin e shërbimeve ajrore të përcaktuara ndërmjet dhe përtej territoreve të tyre respektive, dhe duke qenë palë të Konventës për Aviacionin Civil Ndërkombëtar, e hapur për nënshkrim në Çikago më 7 dhjetor 1944, kanë rënë dakord për të lidhur Marrëveshjen për Shërbimet Ajrore midis dy qeverive. Sipas Marrëveshjes, çdo palë kontraktuese i garanton palës tjetër kontraktuese të drejtat e specifikuar në të, për qëllim të krijimit të shërbimeve ajrore ndërkombëtare, të planifikuara në aneks. Marrëveshja parashikon probleme të ndërrimit të avionit, duke përcaktuar edhe rastet se kur mund të bëhet një gjë e tillë, parashikon rastet e pezullimit dhe të revokimit të të drejtave të specifikuar në Marrëveshje, respektimin e konkurrencës në kushte të barabarta, përjashtimet nga doganat dhe detyrimet e tjera, tarifat e aeroportit, taksimin e dyfishtë etj. Vëmendje e veçantë i kushtohet aviacionit dhe për këtë është parashikuar që çdo palë kontraktuese mund të kërkojë këshillime në çdo kohë në lidhje me standardet e sigurisë në çdo aspekt në lidhje me ekuipazhin e avionit, avionin ose operimeve të tyre të adoptuara prej palës tjetër. Është parashikuar edhe procedura dhe mënyrat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis palëve. Marrëveshja është bërë në Ohër në datën 4.6.1998. Pjesë e kësaj Marrëveshjeje është edhe Aneksi për Marrëveshjen e Shërbimeve Ajrore midis dy qeverive, lidhur me grafikun e kalimeve, ku përcaktohen pikat në Shqipëri - pikat e ndërmjetme – pikat në Maqedoni dhe anasjelltas. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 26.11.2005, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 85 të vitit 2005, në faqen 2771. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja dhe Aneksi për grafikun e kalimeve.

Ligj nr. 9430, datë 13.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së kredisë për zhvillim ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Shoqatës Ndërkombëtare për Zhvillim

(IDA) për projektin e zhvillimit të burimeve natyrore””. Nga Marrëveshja e Kredisë për Zhvillim ndërmjet të tjerash rezulton se Shoqata Ndërkombëtare për Zhvillim (IDA) ka rënë dakord të bëjë të disponueshme për Këshillin e Ministrave të Republikës së Shqipërisë, sipas termave dhe kushteve që përmban ose që i referohen kësaj Marrëveshjeje, një sasi ekuivalente me SDR 4.600.000. Huamarrësi ka deklaruar angazhimin e tij për objektivat e projektit dhe për pasojë do të realizojë projektin me përkushtim dhe efikasitet, në përputhje me praktikën e duhura administrative, financiare, mjedisore, pyjore e bujqësore dhe do të sigurojë menjëherë, sipas nevojës, fondet, lehtësirat dhe shërbimet e tjera, burime që do të kërkohen nga projekti. Objektivi i projektit është që të vendosë menaxhimin e qëndrueshëm, me bazë komuniteti, të burimeve natyrore në rreth 218 komuna të zonave të larta malore objekt erozioni. Pjesë të projektit janë menaxhimi dhe qeverisja e pyjeve dhe kullotave, menaxhimi dhe qeverisja e banesave dhe menaxhimi dhe monitorimi i projektit. Është parashikuar, gjithashtu, edhe programi i zbatimit të projektit në nivel kombëtar, në nivel rajonal dhe në nivel komune. Huamarrësi ka siguruar që gjatë gjithë kohës së zbatimit, komiteti mbikqyrës i projektit, komiteti teknik i projektit, njesia e menaxhimit të projektit, njësitë mbështetëse rajonale të baseneve të jenë operative, të pajisura me stafin e duhur dhe do të funksionojnë sipas termave të referencës të pranueshëm nga shoqata. Ligji ka 2 nene dhe ka hynë në fuqi më 29.11.2005, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 87 të vitit 2005, në faqen 2807. Ligjit i bashkëlidhen Marrëveshja e Kredisë për Zhvillim, skeduli 1 (tërheqja e kredisë), Aneksi A i skedulit 1, Aneksi B i skedulit 1, skeduli 2 (përshkrimi i Projektit, skeduli 3 (Prokurimet) dhe skeduli 4 (Programi i zbatimit).

Ligj nr.9431, datë 13.10.2005 “Për një ndryshim në ligjin nr.8438, datë 28.12.1998 “Për tatimin mbi të ardhurat, të ndryshuar”.Ligji i lartpërmendur ka ndryshuar pesë herë. Kështu me ligjet nr.8711, datë 15.12.2000, nr.8841, datë 11.12.2001, nr.8979, datë 4.6.2003, nr.9161, datë

18.12.2003 dhe nr.9326, datë 6.12.2004 janë bërë disa ndryshime e shtesa. Pra ligji nr.9431, datë 13.10.2005 bën ndryshimin e gjashtë. Në këtë rast, pra me ligjin e fundit, ndryshimi bëhet në pikën 1 të nenit 32/3. Në këtë pikë parashikohet që: “shkalla tatimore e tatimit të thjeshtuar mbi fitimin është 3 për qind”. Me ndryshimin që i bëhet pikës 1, shkalla tatimore e tatimit të thjeshtuar mbi fitimin bëhet 1,5 për qind. Tatimi llogaritet mbi shumën e qarkullimit të realizuar gjithsej gjatë një viti kalendarik ose pjesë të tij. Me ligjin e lartpërmendur është parashikuar gjithashtu që diferencat që mund të krijohen nga veprimi i këtij ligji, krahasuar me planifikimin e vitit 2005 për buxhetin e pushtetit vendor, do të kompensohen nga Ministria e Financave nëpërmjet grantit. Ligji ka 3 nene dhe ka hyrë në fuqi më 22.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.83 të vitit 2005, në faqen 2727.

Ligji nr. 9432, datë 13.10.2005 “Për një ndryshim në ligjin nr. 8978, datë 12.12.2002 “Për taksën vendore për biznesin e vogël”, i ndryshuar me ligjin nr. 9327, datë 6.12.2004. Në nenin 5 të ligjit nr. 8978, datë 12.12.2002 flitet për nivelet e taksave dhe detyrimi për taksat. Pika 4 e këtij neni shpjegon se niveli tregues përcaktohet me kuotë fikse për çdo kategori biznesi që përcaktohet në tabelën 1, që i bashkëlidhet këtij ligji. Këshilli i bashkisë ose këshilli i komunës në të cilën është vendndodhja e biznesit, mund të risë ose të ulë masën e niveleve treguese jo më shumë se 30 për qind. Çdo rritje ose ulje zbatohet në të njëjtën mënyrë për të gjitha kategoritë e biznesit. Me ligjin nr. 9432, datë 13.10.2005 nuk preket përmbajtja e pikës 4 të nenit 5 të ligjit nr. 8978, datë 12.12.2002, po ndryshon vetëm tabela 1, pra, tabela e këtij ligji zëvendësohet me tabelën 1 që jepet në ligjin nr. 9432, datë 13.10.2005. Tabela në të dy rastet japin nivelet treguese të taksave vendore për biznesin e vogël (në mijë lekë në vit). Tabela e re përmban tipin e biznesit, kategoritë dhe krahasimin e nivelit të taksave sa ka qenë dhe sa bëhet pas ndryshimit të tabelës. Në tipet e biznesit përfshihen shitjet me pakicë e shumicë, prodhimet, shërbimet, profesionet e lira,

ambulantët, transportet e pasagjerëve, të mallrave me automjete, si dhe transportin rrugor (detar dhe në liqene brenda vendit). Për gati të gjitha këto lloje biznesi niveli i taksave është ulur rreth 50 për qind. Në ligj parashikohet që për diferencat që mund të krijohen nga veprimi i këtij ligji, krahasuar me planifikimin e vitit 2005 për buxhetin e pushtetit vendor, do të kompesohen nga Ministria e Financave nëpërmjet grantit. Ligji ka 4 nene dhe ka hyrë në fuqi më 22.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 83, të vitit 2005, në faqen 2727. Ligji i bashkëlidhet tabela 1.

Ligji nr. 9433, datë 20.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së garancisë ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim, për huanë e dhënë shoqërisë “Tirana Airport Partners (TAP)” sh.p.k. nga Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim, për projektin “Punët e infrastrukturës publike dhe ndërtimi i seksionit rrugor të aeroportit”. Marrëveshja e garancisë, e përmendur më lart, është lidhur më 23 mars 2005 ndërmjet Republikës së Shqipërisë (“Garantuesi”) dhe Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (“Banka”). Banka ka rënë dakord t’i japë Huamarrësit (Shoqërisë “Tirana Airport Partners (TAP)” sh.p.k. një hua në shumën 9.000.000 euro, në përputhje me termat dhe kushtet e caktuara në Marrëveshjen e huasë dhe pagimin e një takse të garancisë së Transhit të Huasë Shtetërore nga Huamarrësi të Garantuesi, por me kusht që Garantuesi të garantojë përmbushjen e detyrimeve të Huamarrësit sipas Marrëveshjes së Huasë, në përputhje me këtë Marrëveshje. Të gjitha dispozitat e termave dhe kushteve standarte të Bankës kanë efekt dhe bëhen të zbatueshme për këtë Marrëveshje me të gjithë fuqinë dhe efektin e tyre njëjloj si të ishin parashikuar në këtë Marrëveshje, me ndryshim të “Termave dhe kushteve standarte” që janë në Seksionin 1.02 “Përkufizime”, në Seksionin 1.03 “Interpretimi” dhe në Seksionin 4.03 “Prokurimi”. Sipas Marrëveshjes, Garantuesi duhet të garantojë në mënyrë të pakushtëzuar, si i detyruari

kryesor dhe jo thjesht si garant, pagimin e përpiktë të çdo dhe të gjitha shumave sipas Marrëveshjes së Huasë, qoftë në momentin e maturimit, me parapagim ose ndryshe, si edhe përbushjen e përpiktë të të gjitha detyrimeve të Huamarrësit, ashtu siç janë parashtruar në Marrëveshjen e Huasë. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 29.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 86 të vitit 2005, në faqen 2787. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja e Garancisë.

Ligji nr. 9434, datë 20.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Sllovaqe për ristrukturimin dhe shlyerjen e borxhit të Republikës së Shqipërisë kundrejt Republikës Sllovaqe””. Më datën 23 janar 1992 është nënshkruar në Tiranë Protokollin ndërmjet Qeverisë së Republikës Federale Çeke e Sllovaqe dhe Qeverisë së Republikës të Shqipërisë për zgjedhjen e të ardhurave dhe detyrimeve të ndërsjella në kuadrin e marrëdhënieve ekzistuese të pagesave deri 31.12.1991. Më 4 tetor 1994 Ministria e Punëve të Jashtme Sllovaqe ka njoftuar Ambasadën e Republikës së Shqipërisë në Pragë për ndarjen ndërmjet Republikës Sllovaqe dhe Republikës Çeke të të ardhurave dhe detyrimeve të ish-Republikës Federale Çekosllovaqe kundrejt vendeve të treta. Protokollin i bisedimeve midis palëve, domethënë Republikës Çeke e Republikës Sllovaqe nga njëra anë dhe Republikës së Shqipërisë nga ana tjetër, ka përcaktuar të drejtat e detyrimit për secilën nga palët veçmas. Kështu pjesa e Republikës Sllovaqe në borxhin e Republikës Federale Çekosllovaqe është 6.163.965 USD. Prej tyre 1.103.147 USD, sipas gjendjes më 31.12.2004 dhe interesi i llogaritur nga 1 janari 2005 deri në datën e bërjes efektive të kësaj Marrëveshjeje, do të falen. Pra, përfundimisht borxhi i Republikës së Shqipërisë kundrejt Republikës Sllovaqe, sipas gjendjes më 31.12.2004 është 5.060.818 USD. Pagesa do të bëhet në 10 keste duke filluar nga 1 nëntori 2005 dhe do të përfundojë më 1 nëntor 2014. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 29.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 86 të vitit 2005 në faqen

2789. Ligjit i bashkëlidhet Marrëveshja.

Ligji nr. 9435, datë 20.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes për shtesa dhe ndryshime në kontratën financiare ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Bankës Europiane të Investimeve për projektin e rrugëve europiane-Shqipëria””. Kontratës Financiare ndërmjet Republikës së Shqipërisë (Huamarrësi) dhe Bankës Europiane së Investimeve, është bërë e nevojshme që nëpërmjet Marrëveshjes të lartpërmendur t’i bëhen disa shtesa e ndryshime. Sipas Kontratës Financiare, fillimisht ishte menduar të bëhej rehabilitimi dhe përmirësimi i rrugës Lushnjë-Fier-Vlorë (62 km) dhe rehabilitimit dhe përmirësimi i rrugës Tepelenë-Gjirokastër (24). Për seksionin Fier-Vlorë vlera fillestare e koston ishte 22.000.000 euro, kurse për seksionin Tepelenë-Gjirokastër ishte 25.700.000 euro. Meqenëse janë bërë ndryshime e përmirësime në projektet, duke ndërtuar një rrugë të re në një gjurmë tjetër, kostoja për seksionin Fier-Vlorë ka dalë 26.000.000 euro, kurse për seksionin Tepelenë-Gjirokastër ka dalë 28.500.000 euro. Pra, këto ndryshime janë parashikuar në Marrëveshjen e miratuar me ligjin e lartpërmendur. Marrëveshjes i janë bashkëlidhur edhe disa anekse. Kështu, Aneksi I bën përshkrimin teknik të punimeve, si gjerësinë e rrugës, kanalet, tombinat rrethore e katrore, tubacionet, muret mbajtëse etj. Aneksi II përmban modelin e informacionit për projektin që duhet t’i drejtohet Bankës dhe Aneksi III ka tabelën e amortizimit Shqipëri-Projekti European Rrugor. Ligji ka 2 nene dhe ka hyrë në fuqi më 29.11.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 86, të vitit 2005 në faqen 2793. Ligjit i bashkëlidhen marrëveshja dhe 3 anekset.

Ligji nr.9437, datë 27.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së grantit GEF ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Bankës Ndërkombëtare për Rindërtim e Zhvillim për projektin e zhvillimit të burimeve natyrore””. Objektivi i projektit

është që të vendosë menaxhimin e qëndrueshëm, me bazë komuniteti, të burimeve natyrore në reth 218 komuna të zonave të larta malore objekt erozoni. Projekti përbëhet nga 3 pjesë. Pjesa A ka të bëjë me menaxhimin dhe qeverisjen e pyjeve dhe të kullotave në komunat e mbështetura nga AFP-ja, aplikimit të menaxhimit pjesëmarrës të pyjeve dhe kullotave në rreth 73 komuna të reja dhe forcimit të qeverisjes për menaxhimin e pyjeve dhe të kullotave. Pjesa B trajton menaxhimin dhe qeverisjen e banesave, ku përfshihet aplikimi i menaxhimit të integruar të resurseve në rreth 30 mikrobasene që përfshijnë një territor prej rreth 190.000 ha. Pjesa C rregullon menaxhimin dhe monitorimin e projektit, ku përfshihet edhe ngritja e ndërgjegjësimit publik të përfituesit dhe pjesëmarrësit e tjerë në nivel kombëtar, rajonal dhe komunë, për nevojën dhe mundësitë që krijohen nga menaxhimi i resurseve, i bazuar te bashkësia, si dhe çështjeve të lidhura me të, si menaxhimi i zjarreve dhe kontrolli i prerjeve ilegale dhe verifikimin dhe monitorimin e sekuestrimit të karbonit, siç kërkohet nga Protokollin i Kiotos. Shoqata për Zhvillim Ndërkombëtar ka pranuar të sigurojë këtë asistencë, të rënë dakord në parim në një sasi prej katër milionë e gjashtëqind mijë të drejta tërheqjeje speciale (SDR-4.600.000) (Kredia). Projekti do të zbatohet në nivel rajonal dhe në nivel komune. Pjesa e Marrëveshjes së Grantit janë edhe Skeduli I që trajton tërheqjet e përfitimit prej grantit. Aneksi A i Skedulit I që tregon se si bëhen veprimet me llogarinë speciale të Grantit, kur tërheqjet nuk janë diskutime të bazuara në raporte. Skeduli II përshkruan projektin. Skeduli III trajton prokurimet dhe Skeduli IV fletpër programin e zbatimit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 10.12.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.89 të vitit 2005, në faqen 2851. Ligjit i bashkohen Marrëveshja, skedulet dhe anekset e skedulit.

Ligji nr.9438, datë 27.10.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ushtarake grant ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës të Turqisë”. Duke riafirmuar

marrëdhëniet miqësore ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës së Turqisë, më 5 shtator 2005 është nënshkruar në Tiranë kjo Marrëveshje Ushtarake Grant. Ajo bazohet edhe në Marrëveshjen e bashkëpunimit në fushën e trajnimit ushtarak, të teknikës dhe shkencës më datën 29.7.1992 dhe në Marrëveshjen e Bashkëpunimit dhe të trajtimit ushtarak të datës 19.11.1992. Sipas Marrëveshjes, Qeveria e Republikës së Turqisë do t'i dhurojë 1.320.000 lira turke të reja, ekuivalente në dollarë amerikanë, Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë. Ky grant do të sigurohet si materiale dhe shërbime, në përputhje me rregullat në fuqi të Republikës së Turqisë. Gjithashtu, ky grant do të realizohet në përputhje me Protokollin e zbatimit logjistik, i cili do të nënshkruhet ndërmjet zyrtarëve të të dyja palëve të referuara në këtë Marrëveshje. Republika e Shqipërisë ka pranuar që të mos ia transferojë titujt, materialet e shërbimet një vendi ose pale tjetër, pa marrë më parë miratimin e Republikës së Turqisë, e cila ka dhënë këtë grant. Marrëveshja do të zbatohet nga Ministria e Mbrojtjes në emër të Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe nga Shtabi i Përgjithshëm turk, në emër të Republikës së Turqisë. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 10.12.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.89 të vitit 2005, në faqen 2862. Ligjit i bashkohet Marrëveshja Ushtarake Grant.

Ligji nr.9439, date 11.11.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komunitetit European për një grant deri në 16.000.000 euro”. Më 29 prill 2004, Këshilli i Komunitetit European miratoi një vendim për të bërë të vlefshme për Republikën e Shqipërisë një asistencë makrofinanciare deri në 25 milionë euro, e përbërë nga një hua e lehtë deri në 9 milionë (euro huaja) dhe një lehtësirë granti deri në 16 milionë euro (granti). Asistenca do të disbursohet në të paktën dy këste. Disbursimi i asistencës do të kushtëzohet nga ecuria e pëlqyeshme në zbatimin e marrëveshjes aktuale ose marrëveshjeve pasuese të rëna dakord ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN), si dhe nga vlerësimi që do t'i bëjë Komuniteti European ecurive të

bëra në lidhje me stabilizimin ekonomik dhe reformat strukturore. Sipas vendimit të Këshillit të Komunitetit Europian 580/2004 të 29 prillit 2004, kjo asistencë do të zbatohet deri më 6 gusht 2006. Të gjitha sa u thanë më lart janë parashikuar në Memorandumin e mirëkuptimit ndërmjet Komunitetit Europian dhe Republikës së Shqipërisë. Pas Memorandunit të mirëkuptimit, është lidhur Marrëveshja e frontit, sipas të cilës Komuniteti Europian bëri të vlefshme për Republikën e Shqipërisë, sipas kushteve të përcaktuara në Memorandumin e Mirëkuptimit, një grant asistence prej dy këstesh, për shumën deri në 16 milionë euro, me qëllim zbutjen e kufizimeve të financimit të huaj, duke mbështetur një situatë të qëndrueshme të bilancit të pagesave dhe duke siguruar pozicionin e rezervave të këmbimit të jashtëm. Kësti i parë do të jetë në shumën 3 milionë euro dhe kësti i dytë deri në shumën 13 milionë euro. Elementi i grantit do të përdoret vetëm për qëllimet dhe sipas kushteve të përcaktuara në marrëveshjen aktuale të Grantit dhe në Memorandumin e Mirëkuptimit që i bashkëlidhet si shtojcë Marrëveshjes së grantit. Edhe Memorandumi i mirëkuptimit ka shtojcën për kriteret e reformave strukturore dhe shtojcën II për sistemin e monitorimit. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.93 të vitit 2005, në faqen 2799. Ligji i bashkohet Marrëveshja, Memorandumi dhe shtojcat e Memorandunit.

Ligji nr.9440, datë 11.11.2005 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Arabe të Egjiptit për shmangien e tatimeve të dyfishta dhe parashikimin e evazionit fiskal, në lidhje me tatimet mbi të ardhurat dhe mbi kapitalin”. Marrëveshja e lartpërmendur do të zbatohet ndaj personave që janë residentë të njërit ose të dy shteteve kontraktuese. Po ashtu, kjo Marrëveshje do të zbatohet për tatimet mbi të ardhurat dhe mbi kapitalin, që vendosen në emër të një shteti kontraktues ose nëndarjeve të tij politike ose autoriteteve vendore, pavarësisht nga mënyra e vjeljes së tyre. Tatimet ekzistuese, ndaj të cilave do të zbatohet marrëveshja,

janë: Në Republikën e Shqipërisë: tatimi mbi fitimin, tatimi mbi biznesin e vogël, tatimi mbi të ardhurat vetjake, tatimi mbi pasurinë. Në Republikën Arabe të Egjiptit janë: tatimi mbi të ardhurat e realizuara nga pasuritë e paluajtshme (përfshirë tatimin mbi tokën dhe tatimin mbi ndërtesat), tatimi i inifikuar mbi të ardhurat e individëve, tatimi mbi fitimet e korporatave, tatimi për zhvillimin i zbatuar nga ligji nr. 147 i vitit 1984 dhe amendamentet e tij dhe tatimet suplementare të zbatuara në përqindje mbi tatimet e përmendura më sipër ose në forma të tjera. Më tej, në Marrëveshje, në nene të veçanta, trajtohen probleme që kanë të bëjnë me mënyrat e veprimit dhe të tatimit të të ardhurave nga pasuritë e paluajtshme, të fitimeve nga veprimtaria e anijeve ose avionëve në trafikun ndërkombëtar, tatimet mbi të ardhurat nga e drejta e autorit (honoraret), mbi fitimet nga tjetërsimi i kapitalit, nga shërbimet vetjake të pavarura e të varura etj. Gjithashtu, në Marrëveshje janë parashikuar procedurat e mirëkuptimit të ndërsjellë, shkëmbimi i informacionit, mosdiskriminimi, zbatimi i dispozitave të kësaj Marrëveshjeve ndaj funksionarëve diplomatikë dhe konsullorë etj. Ligji ka dy nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2005. Marrëveshja ka 31 nene dhe i bashkëlidhet ligjit. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.93 të vitit 2005, në faqen 2805.

Ligji nr. 9441, datë 11.11.2005 “Për prodhimin, grumbullimin, përpunimin dhe tregtimin e qumështit dhe të produkteve me bazë qumështi”. Ky ligj ka për qëllim të sigurojë prodhimin e qumështit në ferma, grumbullimin, përpunimin dhe tregtimin e qumështit të papërpunuar, të qumështit për konsum dhe të produkteve me bazë qumështi, prodhimin dhe tregtimin me cilësi të kontrolluar sipas kërkesave dhe standardeve të tregut të brendshëm dhe të jashtëm. Gjithashtu, ai ka për qëllim të realizojë kontroll për pajisjen me leje të fermave të prodhimit të qumështit dhe të qendrave të grumbullimit, standardizimit dhe përpunimit të tij, si dhe të garantojë sigurinë e konsumatorit për qumështin dhe produktet me bazë qumështi. Përsa i përket zbatimit, objekti i tij janë fermat prodhuese, qendrat e grumbullimit të

standardizimit dhe përpunimit të qumështit dhe të produkteve me bazë qumështi, lënda e parë, qumështi i papërpunuar, qumështi për konsum, produkte me bazë qumështi dhe shtesat, si dhe ambalazhimi, etiketimi, magazinimi, transporti dhe kontrolli i qumështit për konsum njerëzor dhe i produkteve me bazë qumështi. Në mënyrë të detajuar ligji trajton probleme që kanë të bëjnë me kërkesat për pajisje me bazë për tregtim qumështi, për qendër grumbullimi, për qendër standardizimi dhe për qendër përpunuese. Gjithashtu, trajtohen edhe probleme të grumbullimit e tregtimit të qumështit për konsum, të produkteve me bazë qumështi, të ambalazhimit dhe etiketimit, të pajisjeve mjekësore të punës, magazinimit dhe transportit të qumështit dhe të produkteve me bazë qumështi, si dhe të organeve përgjegjëse të kontrollit. Ligji ka edhe dy shtojca. Shtojca A trajton probleme lidhur me kërkesat për pranimin e qumështit të papërpunuar në qendrat e përpunimit dhe Shtojca B trajton probleme lidhur me kushtet e përgjithshme për dhënien e lejes qendrave të përpunimit. Ligji ka 37 nene dhe ka hyrë në fuqi më 23.12.2005. Botuar në Fletoren Zyrtare nr.93 të vitit 2005, në faqen 2818.

