

---

# PËRMBAJTJA E REVISTËS:

---

Numri XXXIV, viti 2006

Faqe

---

*Parlamenti dhe procesi i Integritit:*

Raport me rekomandime për rolin e Komisionit Parlamentar të Integritit Europian dhe për procesin e përafrimit të legjislationit në kontekstin e Parlamentit Shqiptar.

Primoz VEHAR 4

---

*Studime Legjislative:*

Vlerësimi legjislativ në Zvicër

Luizus MADER 82

Vlerësimi legjislativ në Republikën Federale të Gjermanisë

Armin HOLLAND 97

Vlerësimi legjislativ në Belgjikë

Paul DELNOY 108

Vlerësimi legjislativ në Kongresin e Shteteve të Bashkuara

Eleanor CHELIMSKY 125

Efikasiteti i ligjeve në Kanada

Robert C. BERGERON 136

---

## TABLE OF CONTENTS:

---

34<sup>th</sup> issue, year 2006

Page

---

*Parliament and the Integration process:*

Report with recommendations for the role of the Parliamentary Committee on European Integration and on the process of approximation of legislation in the context of Albanian Parliament

Primoz VEHAR

4

---

*Legislative studies:*

Legislative assessment in Switzerland

Luizus MADER

82

Legislative assessment in the Federal Republic of Germany

Armin HOLAND

97

Legislative assessment in Belgium

Paul DELNOY

108

Legislative assessment in the United States' Congress

Eleanor CHELIMSKY

125

The effectiveness of laws in Canada

Robert C. BERGERON

136

---

*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.*

# Raport me rekomandime për rolin e Komisionit Parlamentar të Integritimit European dhe për procesin e përafrimit të legjislacionit në kontekstin e Parlamentit Shqiptar<sup>1</sup>.

*Primoz Vehar,  
Ekspert ligjor ndërkombëtar<sup>2</sup>  
Përktheu: Denada Breshanaj*

## PËRMBAJTJA

### 1. Hyrje

1.1 Roli i parlamenteve kombëtare në Bashkimin European

1.2 Roli i parlamenteve kombëtare në procesin para pranimit në BE

2. Përvoja e një shteti të ri anëtar – Sllovenia – për rolin e një parlamenti

\* Ky material është përgatitur në kuadër të projektit “Rritja e rolit dhe përgjegjshmërisë së Parlamentit Shqiptar në procesin e Integritimit në BE, nëpërmjet veprimtarive legjislative me pjesëmarrje të gjerë dhe transparente”, zbatuar nga Qendra e Studimeve Parlamentare dhe mbështetur financiarisht nga Ambasada Britanike në Tiranë.

<sup>1</sup> Raporti bazohet në Termat e Referencës për një asistencë teknike afatshkurtër në lidhje me rolin e Parlamentit Shqiptar në procesin e Integritimit European, siç është rënë dakord ndërmjet z. Sokol Berberi, Drejtor Ekzekutiv i QSP-së dhe autorit, më 18 dhjetor, 2006.

<sup>2</sup> Të gjitha pikëpamjet e shprehura në këtë Raport janë ide plotësisht personale të autorit dhe nuk reflektojnë ndonjë pikëpamje të ndonjë institucioni të BE-së ose të ndonjë shteti anëtar të BE-së, ose të ndonjë organi tjetër.

# Report with recommendations for the role of the Parliamentary Committee on European Integration and on the process of approximation of legislation in the context of Albanian Parliament<sup>1</sup>

*Primož Vehar,  
International Legal Expert<sup>2</sup>*  
j

## TABLE OF CONTENTS

1. Introduction
  - 1.1 Role of national parliaments in European Union
  - 1.2 Role of national parliaments in pre-accession process
2. Experience of a new member state – Slovenia - on the role of a parliament

---

\*This material is prepared in the framework of the project “Increased Transparency and Information of Parliament and Interest Groups on European Union Integration Process” which is being implemented by the Albanian Center for Parliamentary Studies and is financially supported by British Embassy in Tirana

<sup>1</sup> The Report is based on the Scope of Work of the short-term technical assistance related to the role of Albanian Parliament in the European Integration process, as concluded between Mr. Sokol Berberi, Executive Director, ACPS and the author on December 18, 2006.

<sup>2</sup> All views expressed in this Report are strictly personal views of the author and do not reflect views of any EU institution or EU Member State or any other related body.

2.1 Roli i Asamblesë Kombëtare të Republikës së Sllovenisë në periudhën para pranimit

2.2 Asambleja Kombëtare e Republikës së Sllovenisë dhe marrëdhënia me Qeverinë për çështjet e BE-së pas pranimit

3. Situata aktuale në Shqipëri – roli i Parlamentit Shqiptar në procesin e integrimit europian

3.1 Aspektet ligjore

3.2. Aspektet institucionale

3.3. Aspektet e kapacitetit administrativ

4. Rekomandimet dhe sugjerimet për rolin e Parlamentit Shqiptar për procesin e integrimit europian në procesin para pranimit.

4.1. Hyrje

4.2 Ligjore

4.3. Institucionale

4.4. Kapaciteti administrativ

4.5. Përfundime

## 1. HYRJE

Unë mora pjesë si ekspert ligjor për të ofruar një asistencë afatshkurtër për rolin e Parlamentit Shqiptar në procesin e Integrimit Europian, sipas Termave të Referencës vendosur me Qendrën e Studimeve Parlamentare.

Ky Raport me rekomandime për Parlamentin Shqiptar (më tej në tekst përmendur si Asambleja Kombëtare) bazohet në misionin tim pesëditor në Tiranë, Shqipëri, në dhjetor 2006.

### *1.1. Roli i parlamenteve kombëtare në Bashkimin Europian*

Vepriimtaria vendimmarrëse e Këshillit të BE-së, si autoriteti legjislativ<sup>3</sup> i

<sup>3</sup> Në shumicën e rasteve, autoriteti legjislativ është i përbashkët me Parlamentin Europian

- 2.1 Role of the National Assembly of the Republic of Slovenia in the pre-Accession Period
- 2.2 The National Assembly of the Republic of Slovenia and the Relationship with the Government with regard on EU matters after Accession
- 3. Current situation in Albania – role of Albanian Parliament on European Integration process
  - 3.1 Legal aspects
  - 3.2. Institutional aspects
  - 3.3. Administrative capacity aspects
- 4. Recommendations and suggestions related to the role of Albanian Parliament on European Integration process in pre-accession process
  - 4.1. Introduction
  - 4.2 Legal
  - 4.3. Institutional
  - 4.4. Administrative capacity
  - 4.5. Conclusions

## 1. INTRODUCTION

I have participated as a short-term legal expert to provide assistance related to the role of Albanian Parliament in the European Integration process, following the Scope of Work concluded with the Centre for Parliamentary Studies.

This Report with the recommendations for the Albanian Parliament (further in the text also referred to as the National Assembly, or the National Parliament) is based on my five-day mission to Tirana, Albania, in December 2006.

### *1.1. Role of National Parliaments in European Union*

Decision-making activity of the EU Council, as the EU legislative authority<sup>3</sup>, does not directly involve national parliaments as the legislative

---

<sup>3</sup> In most cases, legislative authority is shared with the European Parliament

BE-së, nuk përfshin drejtpërdrejt parlamentet kombëtare si autoritete legjislative të shteteve anëtare, por më shumë qeveritë si autoritete ekzekutive që i kanë fituar kompetencat legjislative për ushtrimin e kësaj pjese të drejtave sovrane, e cila u kishte kaluar institucioneve të BE-së. Përfaqësuesit e qeverive të shteteve anëtare marrin pjesë në procesin vendimmarrës brenda të cilit diskutohet dhe vendoset mbi propozimet legjislative të Komisionit European.

Megjithatë, marrëdhënia ndërmjet Parlamentit Kombëtar dhe Qeverisë është subjekt për marrëdhënien kushtetuese ndërmjet degës ekzekutive dhe legjislative të pushtetit dhe fakti, që dega ekzekutive zotëron mbi Parlamentin Kombëtar do të paraqitet më tej në këtë Raport.

Kur Shqipëria të bëhet një shtet anëtar i BE-së, Parlamenti i saj Kombëtar, pavarësisht nga zgjidhjet kushtetuese në të ardhmen, do të marrë pjesë në veprimtaritë e Bashkimit European në tri mënyra të ndryshme: së pari, në përgatitjen dhe hartimin e legjislacionit të BE-së; së dyti, në sigurimin e kontrollit politik mbi vendimet e Qeverisë në Këshillin e Ministrave; dhe, së treti, në ngritjen e mënyrave të ndryshme të bashkëpunimit me parlamentet e tjera në BE.

#### a) Përgatitja dhe hartimi i legjislacionit të BE-së

Asambleja Kombëtare do të marrë pjesë në hartimin e legjislacionit në dy nivele – hartimi i legjislacionit parësor, ku është e mundur të ndryshohen traktatet themeluese dhe traktatet e pranimit<sup>4</sup> dhe, për legjislacionin dytësor të BE-së, ku shembuj tipikë mund të jenë vendimet e Këshillit të BE-së për sigurinë e përbashkët dhe politikën e jashtme, si edhe bashkëpunimin policor dhe gjyqësor<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Në bazë të neneve 48 dhe 49 të TBE.

<sup>5</sup> Shembuj tipikë të përfshirjes së parlamenteve kombëtare mund të jenë: marrëveshjet për bashkëpunimin gjyqësor e policor në çështjet penale (neni 34/2 b) të TBE-së ose vendimet e Këshillit për kalimin e veprimeve nga shtylla e tretë në të parën. (neni 42 i TBE-sw)



authorities of Member States, but rather the governments as the executive authorities which have gained the legislative powers related to the exercise of such part of sovereign rights which was transferred to the EU institutions. Representatives of the Member States' Governments participate in the decision-making process within which the legislative proposals of the European Commission are discussed and decided on.

Nevertheless, the relationship between the national parliament and the government is subject to the constitutional relationship between the legislative and the executive branch of power and the fact that the executive branch prevails over the national parliament will be addressed further on in this Report.

When Albania becomes an EU Member State, its National Parliament will, regardless of the constitutional solutions in future, participate in the activities of the European Union in three different ways: firstly, preparing and drafting EU legislation; secondly, providing political control over the Government's decisions in the Council of Ministers; and, thirdly, establishing different ways of cooperation with other parliaments in the EU.

a) Preparing and drafting EU legislation

The National Assembly will participate in drafting the legislation at two levels – drafting the primary legislation, where it is possible to amend the founding treaties and accession treaties<sup>4</sup>, and with regard to the EU secondary legislation, where typical examples could be decisions of the EU Council concerning common security and foreign policy, as well as police and judicial co-operation<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> On the basis of Art. 48 and 49 TEU

<sup>5</sup> Typical examples of the national parliament's involvement could be: agreements on police and judicial cooperation in criminal matters (Art 34/2 b) TEU or Council decision on transfer of actions from third to first pillar (Art 42.TEU)

Zbatimi i legjislacionit komunitar është detyrim i çdo shteti anëtar dhe varet në rendin e brendshëm kushtetues se cili institucion do të miratojë një legjislacion të veçantë. Megjithatë, në shumicën e rasteve mund të themi që është Parlamenti Kombëtar ai që miraton ligjet dhe për këtë është ai që kujdeset për kalimin e detyrimeve që derivojnë nga traktateve themeluese ose legjislacionin dytësor (direktivat, rregulloret) në rendin e brendshëm ligjor. Të vetmit shembuj janë aktet nënligjore, të cilat miratohen nga Qeveria.

b) Kontrolli i Qeverisë nga Parlamentet Kombëtare

Kjo çështje është tërësisht e varur nga rendi ligjor kushtetues i brendshëm vendosur ndërmjet parlamentit dhe qeverisë. Këtu kemi situatën ku parlamentet kombëtare janë të afta të nxjerrin udhëzime të detyrueshme për qeveritë e tyre që marrin pjesë në Këshill si organi legjislativ i BE-së<sup>6</sup>. Kemi, gjithashtu, situatën ku parlamentet kombëtare kanë një opinion ndaj propozimeve legjislative të BE-së, por ata u lenë dorë të lirë qeverive të tyre në procedurat vendimmarrëse<sup>7</sup>, ose situatën, e “rezervave parlamentare”, të cilat parlamentet kombëtare, me qëllimin e rritjes së pushtetit të tyre politik, i kërkojnë nga përfaqësuesit e qeverisë për punën e Këshillit. Rezultati është që Këshilli nuk është i aftë të miratojë vendimet përfundimtare përpara se parlamentet kombëtare, nëpërmjet përfaqësuesve të tyre qeveritarë, të eliminonjë pengesat.

c) Bashkëpunimi ndërmjet parlamenteve

Së pari, duhet të përmendim bashkëpunimin me Parlamentin Europian. Duhet të jemi të vetëdijshëm që anëtarët e Parlamentit Europian, që janë zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë, nuk marrin pjesë në punën e parlamenteve kombëtare, edhe pse disa shtete anëtare janë duke krijuar mënyra bashkëpunimi<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Si Austria, Danimarka, Finlanda dhe Holanda, për drejtësinë dhe çështjet vendase.

<sup>7</sup> Si p.sh.: Mbretëria e Bashkuar, Franca, Spanja ...

<sup>8</sup> Në Greqi dhe Belgjikë ka komisione të përbashkëta, ku anëtarët e Parlamentit Europian kanë të njëjtin pozicion si anëtarë të parlamenteve kombëtare. Komisioni parlamentar i BE-

Implementation of the Community legislation is the obligation of each Member State and it depends to the internal constitutional order which institution will adopt a particular legislation. However, in most cases we can say that it is the national parliament that adopts laws and therefore takes care of the transfer of obligations arising from the founding treaties or secondary legislation (directives, regulations) to the internal legal order. The only examples are bylaws which are adopted by the government.

b) Control of the Government by the National Parliament

This issue is completely dependent on the internal constitutional legal order established between the parliament and the government. Here we have the situation that national parliaments are able to issue binding instructions to their governments that take part in the Council as the legislative body of EU<sup>6</sup>. We also have the situation where national parliaments have opinion towards EU legislative proposals but they leave free hands to their governments in the EU decision-making procedure<sup>7</sup>, or the situation of »parliamentary reservations« which national parliaments, with the aim of increasing their own political power, demand from the government representatives with regard to the work of the Council. The result is that the Council is not able to adopt final decisions before national parliaments, through their governmental representatives, remove the obstacles.

c) Cooperation between the parliaments

Cooperation with the European parliament should be mentioned first. We have to be aware that the members of the European Parliament which were directly elected do not take part in the work of the national parliaments, although some member states are already establishing some ways of cooperation.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Like Austria, Denmark, Finland, and Netherlands, with regard to justice and home affairs.

<sup>7</sup> Like for ex: United Kingdom, France, Spain ...

<sup>8</sup> In Greece and in Belgium there are common Committees where members of European

Anëtarët e parlamenteve kombëtare mund të marrin pjesë në punën e organizmave të Parlamentit Europian – ata mund të kenë të drejtën e fjalës, por nuk kanë të drejtën e votës. Për më shumë, Rregullorja e Parlamentit Europian deklaron që parlamentet kombëtare duhet të informohen nga Parlamenti Europian rreth punës së tij dhe i lejojnë kryetarit, bazuar në reciprocitet, të miratojë masat për të forcuar bashkëpunimin me parlamentet kombëtare të shteteve anëtare<sup>9</sup>.

Parlamentet kombëtare dhe Parlamenti Europian takohen rregullisht dy herë në vit brenda Konferencës së Komisioneve Parlamentare të BE-së. Në këtë Konferencë marrin pjesë gjashtë përfaqësues nga çdo parlament kombëtar i shteteve anëtare, gjashtë përfaqësues të Parlamentit Europian, dhe tre përfaqësues nga parlamentet kombëtare të vendeve kandidatë. Qëllimi i Konferencës është që të shkëmbejë informacion, të krijojë lidhje dhe të bjerë dakord për përfundime për zhvillimet e ardhshme të BE-së. Ka ende mundësi për të zgjeruar rolin e Konferencës për ndikimin e saj mbi procedurat legjislative të BE-së.

### *1.2. Roli i parlamenteve kombëtare në procesin paraparak të pranimit*

Një proces përshtatjeje para pranimit në BE dhe përshtatja me rendin e tij ligjor përkon me kompetencat e qeverive, si një pjesë e marrëdhënieve me jashtë. Për këtë, balanca e pushteteve është më shumë në favor të qeverisë si dega ekzekutive.

së në Gjermani nuk përbëhet vetëm nga 36 AP, por edhe nga 14 kolegë të tyre nga PE; megjithatë, APE nuk kanë të drejtën e votës. Në shumicën e rasteve të tjera, APE-të mund të marrin pjesë në sesionet e komisioneve parlamentare të BE-së, por pa të drejtën e votës. Përfshirjet përfshijnë Danimarkën, Britaninë e Madhe dhe Irlandën ku anëtarët e Parlamentit Europian (APE) mund të bashkëpunonin vetëm në rastin e madatit të dyfishit. Në lidhje me këtë çështje, Suedia, Portugalia dhe Finlanda nuk kanë dispozita formale dhe janë të mundura mbledhjet e përbashkëta.

<sup>9</sup>Shumë parlamente kombëtare e marrin këtë mundësi për të pasur përfaqësuesit e tyre të qëndrueshëm në vendet e Parlamentit Europian në Bruksel dhe Strasburg.

Members of national parliaments may participate in the work of the European Parliament working bodies – they may speak there but do not have the right to vote. Moreover, the European Parliament’s Rules of Procedure state that national parliaments should be informed by the European Parliament about its work and allows the speaker to, based on reciprocity, adopt measures to intensify the cooperation with national parliaments of member states<sup>9</sup>.

National parliaments and the European Parliament have regular meetings twice a year within COSAC (Conference of the Parliamentary EU Committees). This Conference consists of the six representatives of the each Member State’s National Parliament, six representatives of the European Parliament, and three representatives of each Candidate Country’s National Parliament. The objective of the Conference is to exchange information, establish links, and adopt conclusions for future development of EU. There are still possibilities to extend the role of the Conference in connection with its influence on the EU legislative procedure.

### *1.2. Role of national parliaments in the pre-accession process*

A process of pre-accession adaptation to the EU and its legal order falls within the competences of the governments, as a segment of foreign relations. Because of this, the balance of power is much in favour of the government as the executive branch.

---

Parliament have the same position as members of the national parliaments. German parliamentary EU Committee consists not only of 36 MP but also of 14 of their colleagues from EP; however, MEP have no voting rights. In majority of other cases, MEP can participate in sessions of parliamentary EU committees but without voting rights. The exemptions include Denmark, UK and Ireland where MEP could cooperate only in the case of dual mandate. With regard to this issue, Sweden, Portugal and Finland have no formal provisions and common meetings are possible.

<sup>9</sup> Many national parliaments take this opportunity to have their own permanent representatives in the premises of the European parliament in Brussels and Strasbourg.

Brenda marrëveshjeve të Europës për vendet e Europës Qendrore Lindore dhe marrëveshjeve të mëparshme për stabilizim - asociimin për vendet e Ballkanit Perëndimor, vendimmarrja politike dhe funksionet kontrolluese u përkasin këshillave të asociimit, në të cilat qeveria me ministrat e saj kanë një rol kyç.

Shoqata e Komisioneve dhe Nënkomisioneve menaxhon të gjithë çështjet teknike dhe ekzekutive. Ajo përbëhet nga zyrtarë të qeverisë. Procesi i harmonizimit të legjislacionit, me përjashtim të fazës së tij të fundit, është - Procedimi në Parlament, zhvillohet në anën qeveritare, njësoj si procesi i negociatave me BE-në, zbatohet teknikisht dhe profesionalisht nga qeveria. E gjitha kjo tregon që qeveria është aktori kryesor në fazën parapranimimit.

Roli kryesor i parlamentit kombëtar mund të shihet si shqyrtimi/kontrolli i punës qeveritare; dmth, parlamenti me shërbimet e tij nuk mund të zëvendësojë dhe as të konkurojë me qeverinë dhe gjithë ministrinë, shërbimet qeveritare dhe agjencitë me mijra punonjës të saj, veçanërisht jo në detyrën më të kërkuar – përgatitjen dhe hartimin e akteve ligjore që janë harmonizuar me *acquis communautaire*.

Si rrejdhojë, detyra thelbësore e parlamenteve kombëtare në periudhën para pranimit është të sigurojë kontroll politik mbi procesin e pranimit në Bashkimin European.

Kjo përfshirje demokratike nga parlamentet kombëtare mund të arrihet nëpërmjet harmonizimit të legjislacionit, Komisioneve të specializuara të BE-së, ose me shqyrtimin/kontrollin parlamentar mbi procesin e negocimit.

#### a) Harmonizimi i legjislacionit

Të gjitha parlamentet kombëtare janë përfshirë në harmonizimin ligjor nëpërmjet procedimit të zakonshëm parlamentar dhe pranimit të ligjeve, si dhe nëpërmjet ratifikimit të marrëveshjeve të Europës/MSA ose nëpërmjet amendamenteve kushtetuese që duhen për anëtarësimin në BE<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Për ish-Sloveninë - shihni pikën 2.1 Roli i Asamblesë Kombëtare të Republikës së Sllovenisë në periudhën para pranimit.

Within the Europe Agreements for CEE countries and subsequent Stabilisation and Association Agreements for Western Balkan countries, the political decision-making and supervisory functions belong to the Association Councils in which the government with its ministers has a key function.

The Association Committees and subcommittees handle all technical and executive matters. They consist of governmental officials. The process of harmonisation of the legislation is, with the exemption of its last phase – Deliberation in Parliament, takes place on the governmental side, the same as the process of negotiations with EU is professionally and technically implemented by the government. All this shows that the governments are key players in the pre-accession period.

Main role of the of national parliament could be seen as the scrutiny of governmental work; namely, the parliament with its services could not replace and could not compete with the government with all its ministries, governmental services and agencies with thousands of employees, especially not in the most demanding task – preparing and drafting the legal acts that are harmonized with the *acquis*.

Therefore, the crucial task for national parliaments in the pre-accession period is to provide political control over the process of accession to the European Union.

This democratic involvement by national parliaments could be effected through the process of harmonisation of legislation, through the specialised EU Committees, through the Joint Parliamentary Committees with European Parliament, or with the parliamentary scrutiny over the negotiating process.

a) Harmonisation of legislation

All national parliaments are involved in legal harmonisation through the usual parliamentary deliberation and adoption of laws, as well as through ratification of Europe Agreements/SAA or through the constitutional amendments required for EU membership<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> As for ex. Slovenia - see 2.1 Role of the National Assembly of the Republic of Slovenia in the Pre-Accession Period

Procedimi dhe miratimi i legjislacionit në parlament shpesh kërkon procedura të përshpejtuara që lejojnë vetëm një lexim dhe përfshijnë komisionet sektoriale, si dhe komisionet e BE-së.

b) Komisionet e çështjeve të BE-së

Procedimet kryesore të BE-së në parlamentet kombëtare zhvillohen nëpërmjet komisioneve që përbëhen nga përfaqësues të të gjitha palëve parlamentare. Detyrat e tyre përfshijnë një sërë veprimtarish, si monitorimi i harmonizimit ligjor dhe i strategjive të hyrjes, përpunimi dhe harmonizimi i legjislacionit kombëtar, diskutimi i çështjeve të ndryshme të BE-së, shqyrtimi dhe komentet mbi raportet vjetore të Komisionit Europian, ruajtja e kontakteve me Parlamentin Europian, parlamentet e tjera kombëtare dhe komisionet e tyre të BE-së, si dhe me institucione të tjera të BE-së dhe COSAC (Konferenca e Komisioneve Parlamentare të BE-së), kujdesja për zbatimin e ME/MSA në një nivel parlamentar nëpërmjet Komisionit të Përbashkët, organizimi i fushatave informuese, etj.

c) Organizata e Komisioneve Parlamentare

Një nga produktet e marrëveshjeve europiane/MSA është ngritja e Organizatës së Komisioneve (të përbashkëta) Parlamentare, e cila është një forum për anëtarët e parlamenteve kombëtare të vendeve kandidatë për të hyrë në BE dhe të Parlamentit Europian, ku ata mund të takohen dhe të shkëmbejnë mendimet e tyre. Shoqata e Komisionit Parlamentar mund të kërkojë informacion për zbatimin e Marrëveshjes Europiane/MSA nga Këshilli i Organizatës, dhe ky i fundit duhet t'i paraqesë Komitetit informacionin e kërkuar. Komisioni duhet të informohet rreth vendimeve të Këshillit të Organizatës dhe mund të bëjë rekomandime për Këshillin e Organizatës. Shumë vende vendosën që Komisionet e Çështjeve të Integritit të përfshijnë një komponent të vendit kandidat në Organizatën e Komisionit Parlamentar.

d) Procesi i negociimit

Procesi i negociimit është në duart e qeverisjes dhe roli i parlamentit kombëtar është që të sigurojë shqyrtimin/kontrollin e procesit dhe të përfshijë



Deliberation and adoption of legislation in the parliament often requires fast-track procedures that allow only for a single reading and involve sectoral committees as well as the EU Committee.

b) EU Affairs Committees

The main EU deliberations in the national parliaments are held through EU Affairs Committees that consist of the representatives of all parliamentary parties. Their tasks include a wide range of activities, such as monitoring of legal harmonisation and accession strategies, elaboration and harmonisation of national legislation, debates on different EU issues, examination and comments upon the annual Reports of the European Commission, maintenance of contacts with the European Parliament and other national parliaments and their EU Committees as well as with other EU institutions and COSAC (Conference of the Parliamentary EU Committees), taking care of the implementation of EA/SAA on a parliamentary level through Joint Committee, organisation of information campaigns, etc.

c) Association Parliamentary Committees

One of the products of Europe Agreements/SAA is establishment of the Association of (Joint) Parliamentary Committee which is a forum for members of the national parliaments of candidate countries and the European Parliament where they can meet and exchange views. The Association Parliamentary Committee may request relevant information regarding the implementation of Europe Agreement/SAA from the Association Council, and the latter shall deliver the requested information to the Committee. The Committee shall be informed about all decisions of the Association Council and may make recommendations to the Association Council. Many countries decided that EU Affairs Commissions constitute a component of the candidate country in the Association Parliamentary Committees.

d) Negotiating process

Negotiating process is in governmental hands and the role of national parliament is to provide scrutiny of the process and to involve wider social

një grup më të gjerë shoqëror dhe interesi dhe për këtë të sigurojë aftësi kontraktuese sa më shumë efektive gjatë negociatave për pranimin në BE. Shumica e parlamenteve të vendeve të Europës Lindore Qendrore nuk e kanë përdorur aq sa duhet këtë mundësi.

Edhe pse parlamentet kombëtare do të donin të luanin një rol më të fortë në procesin para pranimit, shumica e dobësive u vunë re për rolin kontrollues/shqyrtues parlamentar; d.m.th. nuk janë bërë mjaftueshëm debate parlamentare. Dhe atëherë kur janë bërë, kanë qenë tepër të përgjithshme për arsye të mungesës së njohurive të ekspertizës në parlamentet kombëtare, edhe sepse anëtarët e parlamentit nuk ishin të motivuar të zgjidhnin çështjet e komplikuar të BE-së, të cilat i kishin parë si çështje të marrëdhënieve me jashtë.

## 2.PËRVOJA E NJË SHTETI TË RI ANËTAR – SLLOVENIA – PËR ROLIN E PARLAMENTIT NË PROCESIN PARA PRANIMIT

Sllovenia u pranua në Bashkimin Europian më 1 maj 2004 pas një procesi të gjatë të pranimit. Rasti është interesant, pasi ky është një vend i rajonit, me vetëm 2 milionë banorë, ku roli i fortë i Parlamentit gjatë negociatave, ashtu si edhe pas pranimit, ka sjellë ndryshime të Kushtetutës.

### *2.1. Roli i Asamblesë Kombëtare në periudhën e parapranimit*

Roli i Asamblesë Kombëtare të Republikës së Sllovenisë në procesin e parapranimit mund të shihet nëpërmjet tri veprimeve të tij thelbësore: 1) ndryshimi i Kushtetutës - parësor ndaj ratifikimit të Marrëveshjes së Asociimit (e njohur si Marrëveshja e Europës) në 1997, 2) pjesëmarrja në procesin e negociimeve për pranim nga viti 1998 deri në vitin 2002 dhe 3) ndryshimi i kushtetutës për kalimin e të drejtave sovrane dhe të marrëdhënieve ndërmjet Qeverisë dhe Parlamentit në çështjet e BE-së në periudhën 2003-2004 – pak para pranimit në BE.

Sllovenia aplikoi formalisht për anëtarësim në BE në 10 qershor 1996 si

and interest groups and thus ensure more effective use of bargaining in the accession negotiations. Most of the CEE countries parliaments did not use this option as much as necessary.

Even though national parliaments wished to play a stronger role in the pre-accession process, major weaknesses were observed with regard to the parliamentary scrutiny role; namely not enough parliamentary debates were held and even if they were held they were too general because of the lack of expert knowledge in national parliaments and because members of parliament were not motivated to deal with complicated EU issues which they saw as foreign affairs.

## 2. EXPERIENCE OF A NEW MEMBER STATE – SLOVENIA – WITH REGARD TO THE ROLE OF A PARLIAMENT IN PRE-ACCESSION PROCESS

Slovenia joined European Union on May 1, 2004 after a long accession process. The case is interesting because it is a country from the region, of only 2 mil citizens, where strong role of the Parliament during negotiations as well as after accession have produced amendments to the Constitution.

### *2.1. Role of the National Assembly in the Pre-Accession Period*

The role of the National Assembly of the Republic of Slovenia in the pre-accession process could be seen through its three crucial actions: 1) amending the Constitution prior to ratifying the Association Agreement (known as the Europe Agreement) in 1997, 2) participating in negotiating process for accession from 1998 till 2002, and 3) amending the Constitution in respect of the transfer of sovereign rights and relations between the Government and the Parliament in the EU matters, as well as preparing and adopting the Law on the relationship between the Parliament and the Government in the EU matters in the period 2003-2004 – just before accession to the EU.

Slovenia formally applied for EU membership on June 10, 1996 as the

vendi i fundit nga shtetet e reja anëtare të Europës Qendrore Lindore. Kjo për shkak të një kërkesë nga një shtet anëtar i BE-së për një pasuri të paluajtshme. Një aplikim kaq i vonuar ndodhi për shkak të problemeve me Marrëveshjen Europiane, veçanërisht në Aneksin XIII<sup>11</sup>, të njohur gjithashtu si »Kompromisi Spanjoll<sup>12</sup>«, i cili është unik ndër të gjithë shtetet anëtare. Në Aneksin XIII, Qeveria Sllovene u angazhua të marrë masat e duhura për t'u pranuar qytetarëve të Shteteve Anëtare të BE-së, mbi baza reciproke, të drejtën për të blerë pasuri të paluajtshme në Slloveni, mbi baza jodiskriminuese, në fundin e vitit të katërt të hyrjes në fuqi të Marrëveshjes Europiane, dhe për t'u dhënë qytetarëve të shteteve anëtare të BE-së, me qëndrim të përhershëm në territorin aktual të Republikës së Sllovenisë, për një periudhë prej tre vjetësh, mbi baza reciproke, të drejtën për të blerë pasuri që nga hyrja në fuqi e Marrëveshjes Europiane.

Para ratifikimit të Marrëveshjes Europiane në Asamblenë Kombëtare, amendamentet kushtetuese ishin të nevojshme në Republikën e Sllovenisë. Nevoja për ndryshimin e Kushtetutës ishte mendim i Gjykatës Kushtetuese, kërkuar nga Qeveria, që kërkonte një vlerësim paraprak të kushtetushmërisë së disa prej dispozitave të Marrëveshjes Europiane, meqë dispozita e Aneksit XIII është në kundërshtim me dispozitën e Kushtetutës për të cilën të huajt nuk mund të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi tokën, përveç trashëgimisë dhe subjektit të reciprocitetit.

Marrëveshja Europiane u ratifikua më në fund nga Asambleja Kombëtare në qershor 1997 pas amendimit kushtetues të Nenit 68<sup>13</sup>, duke lejuar kështu

---

<sup>11</sup> Aneksi XIII – Shkëmbimi i Letrave ndërmjet Komuniteti European dhe shteteve të tij anëtare, nga njëra anë, dhe Republikës së Sllovenisë në anën tjetër, në lidhje dispozitat e nenit 64(2) të Marrëveshjes së Asociimit.

<sup>12</sup> I ashtuquajtur pas presidencës spanjolle të BE-së e cila propozoi tekstin e Aneksit XIII

<sup>13</sup> Amendimi i Kushtetutës është pikërisht neni 68, në qershor 1997, lexoni:

“Të huajt mund të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi pasuri të paluajtshme nën kushtet

last of the Central and Eastern European new member states. It was because of a request by one of the EU Member States with regard to real estate. Such a late application was due to the problems with the Europe Agreement, especially its Annex XIII<sup>11</sup>, also known as the »Spanish Compromise<sup>12</sup>«, which is unique among all new Member States. In the Annex XIII, Slovene Government committed itself to take necessary measures to allow the citizens of the EU Member States, on a reciprocal basis, the right to purchase real estate in Slovenia on a non-discriminatory basis, by the end of the fourth year from the Europe Agreement's entry into force, and to grant the citizens of the EU Member States, permanently residing in the present territory of the Republic of Slovenia, for a period of three years, on a reciprocal basis, the right to purchase property from the Europe Agreement's entry into force.

Before the ratification of the Europe Agreement in the National Assembly, the Constitutional amendment was needed in the Republic of Slovenia. The need for the Constitutional amendment was the opinion of the Constitutional Court, requested by the Government, asking for prior evaluation of constitutionality of some of the provisions of the Europe Agreement, as the provision of the Annex XIII is incongruous with the provision of the Constitution according to which foreigners may not acquire title to land except by inheritance and subject to reciprocity.

The Europe Agreement was finally ratified by the National Assembly in July 1997 after the constitutional amendment of Article 68<sup>13</sup>, thus allowing foreigners to, subject to certain conditions, acquire title to land.

---

<sup>11</sup> Annex XIII – Exchange of Letters between the European Community and its Member States, on one hand, and the Republic of Slovenia, on the other hand, with regard to provisions of the Article 64(2) of the Association Agreement.

<sup>12</sup> Named after the Spanish presidency of the EU which has proposed the text of the Annex XIII

<sup>13</sup> Amendment to the Constitution, precisely its Article 68, in July 1997, read:

“Foreigners may acquire ownership rights to real estate under conditions provided by

të huajt, subjekte të disa kushteve të caktuara, të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi tokën.

Në këtë mënyrë Sllovenia zgjidhi problemin e lëvizjes së lirë të kapitalit për blerjen e pasurive të paluajtshme nga qytetarët e shteteve anëtare të BE-së në procesin e ratifikimit të Marrëveshjes Europiane dhe kështu mbylli njërin nga kapitujt më të ndjeshëm të negociemeve edhe para se të fillonin negociatat dhe Asambleja Kombëtare, në amendamentet e Kushtetutës, deklaroi në mënyrë të hapur orientimin e saj drejt BE-së.

Problemi tjetër kushtetues doli gjatë negociatave për anëtarësim në BE që filluan më 1998. Asambleja Kombëtare pati një rol të fortë kontrolli/shqyrtimi në këtë proces nëpërmjet Komisionit të saj për Çështjet me Jashtë, të cilit iu desh të konfirmonte zyrtarisht të gjithë qëndrimet negociuese qeveritare, si dhe nëpërmjet Komisionit për Çështjet Europiane, i cili kishte rregullisht në axhendën e tij çështjet e BE-së.

Edhe pse një grup i rëndësishëm negociues ishte pjesë e Qeverisë (me ekspertë të pavarur dhe përfaqësues nga Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë), të gjithë qëndrimet negociuese iu bënë të njohura Komisionit për Çështjet me Jashtë, i cili i konfirmoi ato pas një diskutimi në sesione të mbyllura për publikun. Një përjasje e tillë me Asambleshën Kombëtare, të përfshirë në mënyrë aktive në procesin e negociemeve, ishte një nga zgjidhjet unike ndërmjet shteteve të reja anëtare dhe Parlamentit iu dha një rol aktiv kontrolli/shqyrtimi dhe jo vetëm një status vëzhguesi në lojën e Qeverisë.

Por, në anën tjetër, ishte e qartë që Asambleja Kombëtare, me njohuri të kufizuara ekspertize në zona të caktuara teknike, që ishin çështje subjekt të negociemeve, ishte përqendruar më shumë në informimin dhe aftësinë e saj

---

e siguruara me ligj nëpërmjet një traktatit të ratifikuar nga Asambleja Kombëtare, nën kushtin e reciprocitetit.

Një ligj dhe traktat i tillë nga paragrafi i mësipërm duhet të miratohet nga Asambleja Kombëtare me dy të tretat e shumicës së votave të të gjithë deputetëve.”

In this way, Slovenia has solved the problem of free movement of capital with regard to the acquisition of real estate by EU Member States's citizens in the process of ratification of Europe Agreement already and thus closed one of the most sensitive chapters of negotiations even before the negotiations started and the National Assembly, in the amendments to the Constitution, explicitly declared its orientation towards EU.

The next Constitutional problem arose during the negotiations for EU membership which started in 1998. The National Assembly had a strong scrutiny role in this process through its Committee for Foreign Affairs which had to officially confirm all governmental negotiating positions, as well as through the Commission for European Affairs which had the EU matters regularly on its agenda.

Although a core negotiation team was part of the Government (with independent experts and representative from the Chamber of Commerce and industry), all negotiation positions were presented to the Committee for Foreign Affairs, which confirmed them after having a debate in the sessions closed for public. Such approach with the National Assembly actively included in negotiation process was one of the unique solutions among new member states and the parliament was given an active scrutiny role and not just a status of an observer in the government play.

But, on the other hand, it was clear that National Assembly, with limited expert knowledge in the specific technical areas which were the subject-matter of negotiations, was concentrated mostly on being informed and being able to debate and ask questions and eventually to confirm the positions taken or amend them slightly. The participation of parliament in the negotiation

---

law or if so provided by a treaty ratified by the National Assembly, under the condition of reciprocity.

Such law and treaty from the preceding paragraph shall be adopted by the National Assembly by a two-third majority vote of all deputies.”

të diskutojë dhe të bëjë pyetje dhe së fundi të konfirmojë qëndrimet e marra ose t'i ndryshojë ato lehtësisht. Pjesëmarrja e Parlamentit në procesin e negociimeve i ofroi, gjithashtu, Qeverisë një mundësi për të ndarë përgjegjësitë politike dhe për ta sjellë të gjithë procesin më pranë qytetarëve.

Më 1996 Asambleja Kombëtare kishte ngritur Komisionin për Çështjet Europiane. Megjithatë, duke marrë parasysh strukturën dhe që kompetencat e tij ishin të përbashkëta me organe të tjera pune, ky Komision nuk ishte në gjendje të funksiononte në një masë të kënaqshme dhe të përmbushte këtë detyrë të kontrollit parlamentar mbi punën e Qeverisë për çështjet e integritit para pranimin në BE, dhe as ishte i aftë ta bënte këtë edhe pas pranimin, kur volumi i dokumenteve që lidheshin me BE-në u shtuan në një masë të konsiderueshme.

Komisioni për Çështjet Europiane e kryente detyrën e tij në mënyrë të suksesshme. Megjithatë, duhet të përmendim këtu një angazhim të madh në punën për Konventën e BE-së, ku një kryetar i Komisionit për Çështjet e Europiane u ftua në Kryesinë e Konventës Europiane si një individ i ftuar, si edhe në punën e Konferencës së Komisioneve Parlamentare të BE-së (COSAC).

U vunë re, gjithashtu, disa mungesa: vetëm 10 anëtarë, asnjë rol i komisioneve të përhershme në çështjet e BE-së, jo një komision i përhershëm, jo një ndarje e qartë e kompetencave nga Komisioni për Çështjet me Jashtë. Këto mungesa nuk vinin vetëm nga fakti që ishte opozita ajo që drejtonte Komisionin për Çështjet Europiane, por kryesisht vinin për shkak të mungesës së ndërgjegjësimit të deputetëve për çështjet e BE-së dhe mungesës së mbështetjes nga stafi profesional, në kohën kur pranimi në BE ishte ende shumë larg.

### ÇËSHTJA KUSHTETUESE

Çështja kushtetuese ishte që pranimi në një organizatë shumëkombëshe si BE-ja ka qenë një thyerje e rendit kushtetues slloven, para se ky i fundit të amendohej në mars të vitit 2003. Kjo për shkak të faktit që kalimi i të drejtave



process also offered to the government a possibility to share political responsibility and to bring the whole process closer to the citizens.

**In 1996 the National Assembly had already set up the Commission for European Affairs. However, considering its structure and taking into consideration that its powers were shared with other working bodies, this Commission was not able to function satisfactorily and to carry out its task of parliamentary control over the work of the Government with regard to EU matters before accession, nor was it able to do so properly after the accession, when the volume of EU-related documents increased considerably.**

The Commission for European Affairs was performing its tasks quite successfully. However, we have to mention here a great engagement in the work of EU Convention, where a chairman of the Commission for European Affairs was invited to the EU Convention Presidium as an invited person, as well as in the work of the Conference of Parliamentary EU Committees (COSAC).

Some shortcomings were noted as well: 10 members only, no role of standing committees in the EU matters, not a permanent standing Committee but a Commission, no clear division of competencies with the Committee for Foreign Policy. Not only were these shortcomings produced by the fact that it was the opposition that held the Commission for European Affairs; they were mostly due to the lack of awareness about the EU matters among the deputies and the lack of support from the professional staff at the time when accession was still far away.

#### CONSTITUTIONAL ISSUE

The Constitutional issue was that accession to a supranational organization like EU had been in contravention with the Slovenian constitutional order before the latter was amended in March 2003. This was due to the fact that

sovrane, të nënkuptuara nga pranimit, nuk ishte parashikuar dhe lejuar nga Kushtetuta<sup>14</sup>.

Konkretisht, karakteri shumëkombësh i Traktatit të Këshillit të Europës kërkon, në një farë mase, që pushteti legjislativ, ekzekutiv dhe ai gjyqësor t'u jepet institucioneve të BE-së, dhe një shtet i vetëm anëtar nuk ka kontroll mbi këto pushtete. Për më tepër, për shkak të zbatimit të drejtëpërdrejtë (aty ku është e mundur) të ligjit të BE-së, gjykatat kombëtare dhe institucionet e tjera duhet t'i japin preçedencë Ligjit të BE-së mbi atë kombëtar dhe, sigurisht, edhe mbi normat ligjore kombëtare. Dhe, gjithashtu, parimet e rezultatit të drejtëpërdrejtë dhe të mbizotërimit të Ligjit të Komunitetit që nuk mund të gjendet në Traktate, pasi ato janë zhvilluar nga gjykimet e Këshillit European të Drejtësisë në vitet 1960, përbëjnë një pjesë të Ligjit të Komunitetit për të gjithë shtetet anëtare të BE-së.

Këto fakte janë parë dhe shihen ende në mënyrë skeptike nga shumë juristë tradicionalë, të cilët këmbëngulin mbi qëndrimin që Kushtetuta është në mënyrë hierarkike akti më i lartë ligjor dhe të gjitha autoritetet shtetërore, qofshin nga legjislativi, ekzekutivi ose gjyqësori, duhet ta sigurojnë këtë hierarki dhe ta respektojnë atë<sup>15</sup>.

Kundërshtia e sipërpërmendur u tejkalua me ndryshimin e Kushtetutës Sllovene bazuar në nenin 3, i cili deklaroi që të gjitha pushtetet derivojnë nga kombi dhe ekzekutohen nga institucionet kombëtare.

Në vitin 2003, pranimiti i Sllovenisë në BE në të ardhmen hapi disa aspekte kushtetuese përveç hierarkisë së akteve ligjore dhe kalimit të të drejtave

<sup>14</sup> Kushtetuta, neni. 3 paragr.(2): "*Në Slloveni pushteti është i popullit. Qytetarët e ushtrojnë këtë pushtet drejtëpërdrejtë në zgjedhje dhe në përputhje me parimin e ndarjes së pushteteve legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor*".

<sup>15</sup> Në lidhje me Kushtetutën e Republikës së Sllovenisë dhe marrëdhëniet e saj me Marrëveshjen e BE-së dhe zbatimin e ligjit ndërkombëtar, shihni gjithashtu: *Primož Vehar: Problemet kushtetuese në periudhën e paraprimit të Republikës së Sllovenisë, në: Zgjerimin e BE-së, Ndikimi Kushtetues në nivel kombëtar dhe atë të BE-së*, TMC Asser Press, Hagë, 2001, fq. 369-374.

the transfer of sovereign rights implied by the accession was not foreseen in and not allowed by the Constitution<sup>14</sup>.

Namely, the supranational character of the EC Treaty requires that, to a certain extent, the legislative, executive, and also judicial powers are given to the EU institutions and a single member state has no control over these powers. Moreover, due to the direct application (where this is possible) of EU law, the national courts and other institutions have to give precedence to the EU Law over the national constitution and, of course, also over any other national legal norms. And also, the principles of direct effect and primacy of the Community Law that cannot be found in the Treaties, because they were developed by ECJ judgments in the 1960's, formulate a part of the Community Law for all EU Member States.

These facts were and still are sceptically viewed by many traditionally oriented lawyers and politicians, who insist on the position that the Constitution is hierarchically the highest legal act and all state authorities, be it from legislative, executive or judicial branch, have to ensure this hierarchy and respect it<sup>15</sup>.

The above mentioned contradiction was overcome by the amendment of the Slovenian Constitution based on Art. 3 which states that all powers derive from the nation and are executed by the national institutions.

In the 2003, the future accession of Slovenia to the EU opened some constitutional aspects in addition to the hierarchy of legal acts and transfer

---

<sup>14</sup> The Constitution, Art. 3 para.(2): "*In Slovenia supreme power is vested to the people. Citizens exercise that power directly at elections, and consistently with the principle of the separation of legislative, executive and judicial powers*".

<sup>15</sup> Regarding Constitution of the Republic of Slovenia and its relation towards EU Agreement and implementation of international law, see also: *Primož Vehar: Constitutional Problems in the Period of the Pre-Accession in the Republic of Slovenia*, In: *EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level*, TMC Asser Press, The Hague, 2001, p. 369-374 .

sovrane, veçanërisht marrëdhëniet ndërmjet Qeverisë dhe Parlamentit në çështjet e BE-së<sup>16</sup>.

Kushtetuta u amendua në mars 2003 me nenin e ri nr.3 dhe nenet e amenduara nr. 47 dhe nr. 68, që po i citojmë si më poshtë vijon:

### *Neni 3a*

“Duke ndjekur traktatin e ratifikuar nga Asambleja Kombëtare nga dy të tretat e votave të të gjithë deputetëve, Sllovenia mund t’ia kalojë ushtrimin e një pjese të të drejtave të saj sovrane organizatave ndërkombëtare, të cilat mbështeten në respektin për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, demokracinë dhe parimet e shtetit ligjor dhe mund të hyjë në një aleancë me shtetet, të cilat mbështeten në respektimin e këtyre vlerave.

Para ratifikimit të një traktati ndërkombëtar që përmendëm në paragrafin paraardhës, Asambleja Kombëtare mund të thërrasë një referendum. Propozimi duhet t’i nënshtrohet referendumit nëse shumica e votuesve që kanë një grup votash të vlefshme, votojnë në favor të tij. Asambleja Kombëtare është e kufizuar nga rezultati i këtij referendumi. Nëse organizohet një referendum i tillë, nuk mund të organizohet një referendum për ligjin ose ratifikimin e traktatit në fjalë.

Aktet ligjore dhe vendimet e adoptuara brenda organizatave ndërkombëtare, në të cilat Sllovenia ka kaluar ushtrimin e një pjese të të drejtave sovrane të saj, duhet të zbatohen në Slloveni në përputhje me rregullimet ligjore të këtyre organizatave.

Në procedurat për miratimin e akteve ligjore dhe vendimeve në organizatat ndërkombëtare në të cilat Sllovenia ka kaluar një pjesë të të drejtave të saj sovrane, Qeveria duhet të informojë Asambelenë Kombëtare në kohën e

---

<sup>16</sup> Në lidhje me rolin e ri të Parlamentit Slloven pas pranimit, shihni: *Primož Vehar*: “Asambleja Kombëtare e Republikës së Sllovenisë dhe Çështjet e BE-së pas pranimit në BE”, Forum Parliament, Jg.2, Nr. 1, Vienë, 2004, fq. 16-20.

of the sovereign rights, especially the relations between Government and the Parliament in the EU matters<sup>16</sup>.

The Constitution was amended in March 2003 with the new Article 3.a and amending Articles 47 and 68, which read as follows:

*Article 3a*

“Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organizations which are based on respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values.

Before ratifying an international treaty referred to in the preceding paragraph, the National Assembly may call a referendum. A proposal shall pass at the referendum if a majority of voters who have cast valid votes vote in favour of such. The National Assembly is bound by the result of such referendum. If such referendum has been held, a referendum regarding the law on the ratification of the treaty concerned may not be called.

Legal acts and decisions adopted within international organizations to which Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights shall be applied in Slovenia in accordance with the legal regulation of these organizations.

In procedures for the adoption of legal acts and decisions in international organizations to which Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights, the Government shall promptly inform the National Assembly of proposals for such acts and decisions as well as of its own activities. The

---

<sup>16</sup> With regard to the new role of Slovenian Parliament after accession, see: *Primož Vehar*: “The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU Affairs after Accession”, Forum Parliament, Jg.2, Nr. 1, Vienna, 2004, p. 16-20.

duhur për propozimet për akte dhe vendime të tilla, si dhe për veprimtarinë e saj. Asambleja Kombëtare mund të paraqesë qëndrimet e saj mbi to, të cilat Qeveria duhet t’i marrë në konsideratë në veprimtaritë e saj. Marrëdhënia ndërmjet Qeverisë dhe Asamblesë Kombëtare, që rrjedh nga ky paragraf do të rregullohet në detaje nga një ligj i miratuar nga dy të tretat e mazhorancës së votave të deputetëve të pranishëm.”

*Neni 47:*

“Asnjë qytetar i Sllovenisë nuk mund të ekstradohet ose dorëzohet, derisa një detyrim i tillë për të ekstraduar ose dorëzuar të rrjedhë nga një traktat nga i cili, në përputhje me dispozitat e paragrafit të parë të nenit 3.a, Sllovenia i ka kaluar pjesë të ushtrimit të të drejtave të saj sovrane një organizate ndërkombëtare.”

*Neni 68*

“Të huajt mund të fitojnë të drejta pronësie mbi pasuritë e paluajtshme nën kushtet e siguruara me ligj ose nga një traktat i ratifikuar nga Asambleja Kombëtare.”

Në përputhje me nenin e ri kushtetues, kërkesat për ratifikim janë më rigorozë se më parë sepse nevojiten dy të tretat e mazhorancës së votave të të gjithë deputetëve për ratifikimin e një traktati që kalon ushtrimin e një pjesë të të drejtave të saj sovrane te një organizatë ndërkombëtare<sup>17</sup>.

Të gjithë ata që në Slloveni ishin entuziastë ose kishin frikë nga fakti që, pas hyrjes në BE, përfaqësuesit e popullit të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë nuk do të ndërhyjnë më në “çështjet e BE-së” iu vërtetua e kundërta, kur neni 3.a. i ri i Kushtetutës Sllovene u deklarua në mars 2003,

<sup>17</sup> Për rolin e Parlamentit Kombëtar në BE, si dhe amendamentet kushtetuese, shihni gjithashtu: *Miha Pogaènik, Marko Starman dhe Primož Vehar: Sllovenia, në: Impakti i pranimit në BE mbi rendet ligjore të shteteve të reja anëtare të BE-së dhe vendet candidate (në prag të pranimit si kandidatë), Shpresat dhe Shqetësimet, TMC Asser Press, Haga, 2006, fq. 179-194*

National Assembly may adopt positions thereon, which the Government shall take into consideration in its activities. The relationship between the National Assembly and the Government arising from this paragraph shall be regulated in detail by a law adopted by a two-thirds majority vote of deputies present.”

*Article 47:*

“No citizen of Slovenia may be extradited or surrendered unless such obligation to extradite or surrender arises from a treaty by which, in accordance with the provisions of the first paragraph of Article 3.a, Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights to an international organization.”

*Article 68*

“Aliens may acquire ownership rights to real estate under conditions provided by law or a treaty ratified by the National Assembly.”

In accordance with the new constitutional article, the requirements for ratification are more rigorous than before because a two-thirds majority vote of all deputies is needed for ratification of a treaty that transfers the exercise of part of its sovereign rights to international organizations<sup>17</sup>.

All those in Slovenia who were excited about or afraid of the fact that, after EU accession, the directly elected representatives of the people will no longer interfere in »EU matters« were proved wrong when the new Article 3a of the Slovene Constitution was promulgated in March 2003, especially because of its para. 4.

---

<sup>17</sup> Regarding Role of the National Parliament in the EU as well as Constitutional amendments, see also: *Miha Pogaènik, Marko Starman and Primož Vehar*:: Slovenia, In: The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears, TMC Asser Press, The Hague, 2006, p. 179-194

veçanërisht prej paragrafit të saj nr.4.

Asambleja Kombëtare, si rrjedhojë, fitoi një rol të rëndësishëm në procedurën për pranimin e vendimeve të BE-së dhe ndjek shembullin e Gjermanisë, Francës, Suedisë, Austrisë, Finlandës dhe Hungarisë<sup>18</sup>, ku marrëdhënia ndërmjet Qeverisë dhe Parlamentit në çështjet e BE-së u vendos, gjithashtu, në Kushtetutë në atë kohë.

Procedura për amendimin e Kushtetutës Sllovene në vitin 2003 u zhvillua paralelisht me reformën e BE-së, objektivi kyç i së cilës ishte që të bënte procesin vendimmarrës të BE-së dhe mbikëqyrjen e tij më demokratike dhe të përgjegjshme dhe për ta sjellë atë më afër qytetarëve, p.sh. forcimin e rolit të parlamenteve kombëtare në procesin vendimmarrës.

Në këtë kuptim, projekttraktati kushtetues i BE-së rrit kontrollin demokratik mbi vendimmarrjen në BE dhe forcon rolin e parlamenteve kombëtare në procedurat vendimmarrëse dhe legjislativë të BE-së, sipas Protokollit mbi zbatimin e parimeve të subsidiarititetit dhe proporcionalitetit dhe Protokollit mbi rolin e parlamenteve kombëtare në BE (pjesëmarrje më efiçente në procedurat legjislativë të BE-së), si dhe nga një sërë dispozitash të tjera të projekttraktatit kushtetues<sup>19</sup>, i cili, pas referendumeve negative në disa shtete anëtare të BE-së, nuk do të pranohet shumë shpejt – nëse do të pranohet ndonjëherë.

<sup>18</sup> Neni 23 i Kushtetutës Gjermane, neni 88 i Kushtetutës Franceze, nenet 2, 5 dhe 6 të Instrumentit të Qeverisë Suedeze, neni 23.e i Kushtetutës Austriake, nenet 96 dhe 97 të Kushtetutës Finlandeze, neni 35.a i Kushtetutës Hungareze. Një tjetër fakt i përbashkët mbi të gjithë dispozitat e mësipërme është që ato të gjitha përdorin termin “Bashkimi Europian”.

<sup>19</sup> Edhe në protokolle, referencat më të rëndësishme të parlamenteve kombëtare në projekttraktatin kushtetues përfshijnë: parimin e demokracisë përfaqësuese, konfirmimin e përputhjes me parimin e subsidiarititetit, duke u siguruar informacion parlamenteve kombëtare, kur Këshilli Europian përfshihet në procedurat legjislativë, informacionin për aplikimet për anëtarësim, pjesëmarrje në mekanizmat vlerësues në fushën e drejtësisë, të lirive dhe sigurisë, përfshirjen në kontrollin politik të Europolit, pjesëmarrjen në vlerësimin e punës së Eurojust, informacion për propozimet e Traktatit Kushtetues, pjesëmarrje në procedurën për amendimin e Traktatit Kushtetues etj.



The National Assembly thus obtained an important role in the procedure for the adoption of EU decisions and follows the example of Germany, France, Sweden, Austria, Finland and Hungary<sup>18</sup> where the relationship between the Government and the Parliament in terms of EU matters was also determined in the Constitution at that time.

The procedure for amending the Slovenian Constitution in 2003 took place parallel to the EU reform whose key objective was to make the EU decision-making process and the supervision thereof more democratic and responsible and bring it closer to the citizens, i.e. strengthen the role of national parliaments in the decision-making process.

In this sense, the draft EU Constitutional Treaty increases the democratic control over decision-making in the EU and strengthens the role of national parliaments in the EU legislative and decision-making procedures, as provided by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and the Protocol on the role of national parliaments in the EU (more efficient participation in the EU legislative procedure) as well as by several other provisions of the draft Constitutional Treaty,<sup>19</sup> which, after negative referendums in some EU member states will not be adopted very soon - if adopted at all.

---

<sup>18</sup> Article 23 of the German Constitution, Article 88 of the French Constitution, Articles 2, 5 and 6 of the Swedish Instrument of Government, Article 23e of the Austrian Constitution, Articles 96 and 97 of the Finnish Constitution, Article 35a of the Hungarian Constitution. Another fact common to all the above constitutional provisions is that they all use the term "European Union".

<sup>19</sup> In addition to the protocols, the most interesting references to national parliaments in the draft Constitutional Treaty include: the principle of representative democracy, confirmation of compliance with the principle of subsidiarity, providing information to national parliaments when the European Council is involved in the legislative procedure, information on membership applications, participation in assessment mechanisms in the area of justice, freedoms and security, involvement in the political control of Europol, participation in the assessment of the work of Eurojust, information about the proposals of the Constitutional Treaty, participation in the procedure for amending the Constitutional Treaty, etc.

## 2.2. Asambleja Kombëtare në Slloveni dhe marrëdhënia me Qeverinë për Çështjet e BE-së pas pranimit

Me përfundimin e Traktatit të Pranimit, procesi i gjatë i pranimit përfundoi. Nuk duhet të harrohet që nisja e bashkëpunimit ndërmjet Sllovenisë dhe KE/BE nuk duhet parë në ngritjen e marrëdhënieve diplomatike në 1992, por në një datë më të hershme kur Sllovenia ishte ende pjesë e ish-Jugosllavisë. Negociatat e para tregtare filluan në vitet 1960 dhe përfunduan në një sërë marrëveshjesh tregtare më vonë.<sup>20</sup> Për këtë, marrëdhëniet sllovene me KE-në dhe BE-në, duke u ndjekur me rënien e perdes së hekurt, ishin vërtet vetëm një vazhdim, edhe pse në një nivel më të lartë politik, të atyre që ishin krijuar tashmë nga lidhjet tregtare. Kjo është pa asnjë dyshim një nga arsytet për situatën e ndryshme ekonomike të të gjithë vendeve të Europës Qendrore Lindore, anëtarë të rinj në BE.

Qysh përpara pranimit ishte e qartë që puna dhe veprimtaria vendimmarrëse e Këshillit të BE-së, si autoriteti legjislativ i BE-së, nuk përfshin drejtpërsëdrejti Asamblenë Kombëtare si autoritetin legjislativ në Slloveni,

---

<sup>20</sup> Marrëveshje të tilla tregtie përfshijnë: Marrëveshjen e Tregtisë ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë, firmosur në Bruksel më 19.03.1970, OJ L 58, 13.03.1970, fq. 2; Marrëveshje për zgjatjen e periudhës së vlefshmërisë së Marrëveshjes së Tregtisë ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë OJ L 117, 03.05.1973, fq. 2; Marrëveshja e Tregtisë ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë , OJ L 224, 13.08.1973, fq. 2; Marrëveshja ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë mbi tregtinë e tekstileve në pambuk, OJ L 182, 05.07.1973, fq. 2; Marrëveshja ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë mbi tregtinë në produktet e tekstileve, OJ L 188, 28.07.1977, fq. 2; Marrëveshja ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë mbi produktet e tekstileve, OJ L 273, 28.09.1981, fq. 162; Marrëveshja e Bashkëpunimit ndërmjet Komunitetit Ekonomik Europian dhe Republikës Federale Socialiste të Jugosllavisë, OJ L 41, 14.02.1983, fq. 2.

## 2.2. *The National Assembly in Slovenia and the Relationship with the Government with Regard to EU Matters after Accession*

With the conclusion of the Treaty of Accession, the long accession process was finally complete. It should not be forgotten that the commencement of co-operation between Slovenia and the EC/EU is not to be seen in the establishment of diplomatic relations in 1992, but rather at a much earlier date when Slovenia was still a part of the former Yugoslavia. The first trade negotiations began in the 1960's and culminated in several trade agreements later on.<sup>20</sup> Thus Slovenian relations with the EC and EU following the fall of the iron curtain were really just a continuation, albeit on a politically higher level, of those which had already been established by trade connections. This is without doubt one of the reasons for different economic situation of all Central and Eastern European new EU member states.

Already before accession was clear that work and decision-making activity of the EU Council, as the legislative authority of the EU, is not directly involving the National Assembly as the legislative authority in Slovenia but

---

<sup>20</sup> Such trade agreements include: Trade Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, signed in Brussels on 19.03.1970, OJ L 58, 13.03.1970, p. 2; Agreement extending the period of validity of the trade Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, OJ L 117, 03.05.1973, p. 2; Trade Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, OJ L 224, 13.08.1973, p. 2; Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia on trade in cotton textiles, OJ L 182, 05.07.1973, p. 2; Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia on trade in textile products, OJ L 188, 28.07.1977, p. 2; Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federative Republic of Yugoslavia on trade in textile products, OJ L 273, 28.09.1981, p. 162; Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, OJ L 41, 14.02.1983, p. 2.

por përfshin Qeverinë si autoritet ekzekutiv e cila ka fituar kompetenca legjislative për ekzekutimin e asaj pjese të të drejtave sovrane që i kanë kaluar institucioneve të BE-së. Në qoftë se kemi parasysh vendimmarrjen në Këshill, shohim se ajo ndodh në të gjitha nivelet e grupeve të punës, komisionet dhe Këshillin e Ministrave, ku në të tri nivelet, përfaqësuesit e qeverive të vendeve anëtare marrin pjesë në proces dhe diskutojnë propozimet legjislative të Komisionit European.

Marrëdhënia ndërmjet Qeverisë dhe Parlamentit në Slloveni, të paktën teorikisht, është shumë e qartë, që d.m.th. Qeveria i jep llogari Asamblesë Kombëtare për policinë e shtetit që ajo drejton dhe për situatën në të gjitha sferat brenda juridiksionit të shtetit. Qeveria është, gjithashtu, përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve të tjera të pranuar nga Asambleja Kombëtare dhe funksionimin e administratës shtetërore në tërësinë e saj. Rezultati mund të shihet në mbështetjen që i jepet Qeverisë nga Asambleja Kombëtare nëpërmjet votëbesimit ose jo, ose drejtpërsëdrejti nëpërmjet interpelancës.

Por Asambleja Kombëtare vendosi të përfshijë në Kushtetutë kërkesën për të pranuar një ligj të veçantë për marrëdhënien ndërmjet Asamblesë Kombëtare dhe Qeverisë për çështjet e BE-së. Arsyeja është natyra e veçantë e diskutimit të çështjeve të BE-së dhe për shkak të ndërhyrjes në marrëdhënien kushtetuese ndërmjet degëve të pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ, duke qenë që dega ekzekutive zotëron mbi Parlamentin.

Që nga firmosja e Traktatit të Pranimi në prill 2003, përfaqësuesit e Qeverisë kanë qenë të ftuar të marrin pjesë, pa të drejtën e votës, në sesionet e Këshillit të BE-së dhe të organeve të tij të punës. Komisioni European i ka dërguar akte legjislative dhe dokumente të tjera Qeverisë. Shtatë deputetë të Asamblesë Kombëtare kanë marrë pjesë në sesionet e Parlamentit European dhe në takimet e disa prej organeve të tij të punës si vëzhgues. Të gjitha këto veprimtari shtuan punën e të gjithë administratës shtetërore, veçanërisht të Asamblesë Kombëtare, ku me rritjen e volumit të punës, ishte

involves the Government as the executive authority which gained legislative powers in relation to the exercise of that part of sovereign rights which have been transferred to EU institutions. If we consider decision-making in the Council, we see that it occurs at the levels of working groups, committees and the Council of Ministers, where at all three levels, representatives of the Member States' governments participate in the process and discuss the legislative proposals of the European Commission.

Relationship between Government and Parliament in Slovenia is, at least theoretically, very clear, namely the Government is accountable to the National Assembly for the state policy it conducts and for the situation in all spheres within the state jurisdiction. The Government is responsible also for the implementation of laws and other regulations adopted by the National Assembly and the functioning of state administration in its entirety. The result could be seen in the support given to the Government by the National Assembly through votes of confidence or no-confidence or, directly, through interpellation.

Nevertheless, the National Assembly decided to include in the Constitution the requirement to adopt a special law on the relationship between the National Assembly and the Government with regard to EU matters. The reason is the specific nature of the discussion of EU matters and because of the interference in the constitutional relationship between the legislative and executive branches of power since the executive branch prevails over Parliament.

Since the signing of the Accession Treaty in April 2003, the government representatives have been invited to attend, without voting rights, the sessions of the EU Council and its working bodies. The European Commission has been sending legislative acts and other documents to the Government, seven deputies of the National Assembly have been attending the sessions of the European Parliament and meetings of some of its working bodies as observers, etc. All these activities increased the workload of the entire state administration, particularly the National Assembly where, given the increased

i pashmangshëm një riorganizim i shërbimeve të saj.

E gjithë dilema ishte nëse Asambleja Kombëtare duhej të ushtronte kontroll paraprak mbi punën e Qeverisë – e cila në BE mund të ushtrojë funksionin legjislativ – apo duhej të konfirmonte paraprakisht qëndrimin e Qeverisë, e cila përndryshe do të ishte nën juridiksionin e Asamblesë Kombëtare.

Cili komision i përhershëm i Asamblesë Kombëtare duhet ta ushtrojë një kontroll të tillë – ai përgjegjës për një çështje individuale, ai përgjegjës për çështjet mbi BE-në apo ai për marrëdhëniet me jashtë apo ndoshta Asambleja Kombëtare në sesionet e saj plenare?

Duke marrë parasysh organizimin ekzistues në vitin 2003, një vit para pranimit, në pyetëm veten se çfarë Asambleja Kombëtare ose komisionet e saj të përhershme mund t'i imponojnë ose të kërkojnë prej Qeverisë nëpërmjet vendimeve të saj. A mund të përcaktojnë ato se si Qeveria do të votojë në Këshill edhe pse është një poseduese autonome e autoritetit ekzekutiv që – në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet (pranuar nga Asambleja Kombëtare) – përcakton udhëzues dhe harmonizon zbatimin e politikës së shtetit dhe merr masat e nevojshme për këtë? Nga ana tjetër, ajo është përgjegjëse përpara Asamblesë Kombëtare për politikën e shtetit që ajo drejton dhe për situatën në të gjitha sferat brenda juridiksionit të shtetit, të cilës i përkasin, gjithashtu, të gjitha çështjet europiane.

Duhet të bëhet një dallim ndërmjet çështjeve të BE-së nën përgjegjësinë e Qeverisë si autoriteti ekzekutiv, dhe kompetencave, të cilat mund të jenë edhe nën përgjegjësinë e Asamblesë Kombëtare.

Nëse krahasojmë organizimin në shtete anëtare individuale, vemë re nivele të ndryshme të bashkëpunimit të parlamenteve kombëtare, që nga mungesa e rolit të parlamenteve kombëtare dhe marrja e informacionit nga qeveria për veprimtaritë e saj në BE, vetëm pas një faze të mëvonshme, në skajin tjetër, ku parlamenti ka mundësinë të shprehë qëndrime, të cilat janë plotësisht detyruese për qeverinë dhe kjo e fundit nuk mund të veprojë në Këshillin e BE-së pa mbështetjen e hapur të parlamentit.

amount of work, a reorganization of its services was inevitable.

The main dilemma was whether the National Assembly should exercise preliminary control over the work of the Government – which in the EU would take over the legislative function – or should it preliminarily confirm the Government’s positions which would otherwise come under the jurisdiction of the National Assembly.

Which standing committee of the National Assembly should exercise such control – the one responsible for an individual issue, the other responsible for European affairs or for Foreign affairs, or maybe, the National Assembly at its plenary session?

Given the existing organization in 2003, one year before accession, we asked ourselves what the National Assembly or its standing committees may impose to the Government or require from it through its decisions. May they determine how the Government will vote in the Council although it is an autonomous bearer of executive authority that – in accordance with the Constitution and laws (adopted by the National Assembly) – determines guides and harmonizes the implementation of the policy of the state and takes the necessary measures in this respect? On the other hand, it is accountable to the National Assembly for the policy of the state it conducts and for the situation in all spheres within state jurisdiction to which also all European affairs indeed belong.

There should be a distinction made between EU affairs under the responsibility of the Government as the executive authority and the powers which would otherwise still come under the responsibility of the National Assembly.

If we compare the organization in individual Member States, we notice different degrees of cooperation of national parliaments, from the national parliaments having no role and receiving information from the government on its activities in the EU only at a later stage, to the other extreme where the parliament has the possibility to formulate positions which are fully binding on the government and the latter can not act in the EU Council without the explicit support of the parliament.

Megjithatë, më e zakonshme është zgjidhja që është disi ndërmjet dy zgjidhjeve që përmendëm më sipër. Në këtë rast të tretë, parlamenti mund të shprehë qëndrime që detyrojnë qeverinë vetëm në një kuptim politik dhe ushtron kontroll parlamentar mbi pranimin e legjislacionit.

Por, duhet theksuar që përkufizimi i marrëdhënieve ndërmjet degëve legjislative dhe ekzekutive të pushtetit për miratimin e legjislacionit në institucionet e BE-së duhet rregulluar nëpërmjet ligjit vendas slloven dhe ka ardhur koha për Asamblesë Kombëtare të bëjë (ri)organizimin e duhur të brendshëm dhe përgatitjen e punës në kushtet e anëtarësisë në BE.

Ngritja e një Komisioni Integrimi të ri, ekspert për koordinimin, duke përfshirë komisionet e tjera të përhershme përgjegjëse për diskutimin e çështjeve të integritit që u përkasin objektit të punës së tyre dhe hapja e një zyre në Parlamentin Europian për të bashkëpunuar me institucionet e BE-së ishin sigurisht hapat e parë të marrë nga Asambleja Kombëtare që vepron si legjislator në kushtet e antarësisë në BE. Në fakt, me t'u pranuar në BE, çështjet e BE-së nuk janë më çështje të bashkëpunimit ndërkombëtar, por të pjesëmarrjes në procedurat e brendshme legjislative.

Ligji referuar në paragrafin katër të nenit 3.a të Kushtetutës u pranua brenda procedurave legjislative në dhjetor 2003 nga drejtuesit e shtatë grupeve kryesore në parlament dhe nuk u përgatit nga qeveria, por nga shërbimi i ekspertëve të Asamblesë Kombëtare. Ligji u miratua më 25 mars 2004 dhe hyri në fuqi më 23 prill 2006, vetëm një javë para pranimit në BE.<sup>21</sup>

Fillimisht, ligji përcakton çështjet e BE-së dhe marrëdhënien ndërmjet Qeverisë dhe Asamblesë Kombëtare. Qeveria është autonome në kryerjen e detyrave të saj dhe përgjegjëse ndaj Asamblesë Kombëtare për vendimet që merr dhe politikën që drejton. Ligji parshikon qartësisht se Asambleja

---

<sup>21</sup> Neni për Bashkëpunimin ndërmjet Asamblesë Kombëtare në Çështjet e BE-së, Gazeta Zyrtare e Republikës së Sllovenisë, Nr.34/04, Prill 8, 2004.



Most common, however, is the solution which is somehow between the two ones mentioned above. In this third case, the parliament may formulate positions that bind the government only in a political sense and exercises parliamentary control over the adoption of legislation.

Nevertheless it should be stressed that the definition of the relations between the legislative and executive branches of power with regard to the adoption of legislation in EU institutions is to be regulated by Slovenia's domestic law and the time has come for the National Assembly to carry out the appropriate internal (re)organization and prepare to working in conditions of EU membership.

Establishing a new expert co-ordination Committee for EU affairs, including the other standing committees responsible for the discussion of EU matters belonging to their scope of work, and opening an office in the European Parliament to cooperate with EU institutions were certainly the first steps taken by the National Assembly acting as legislator in the conditions of EU membership. In fact, upon accession, EU affairs are no longer a matter of international co-operation but of participation in the internal legislative procedure.

The law referred to in the fourth paragraph of Article 3a of the Constitution was submitted into legislative procedure in December 2003 by the heads of seven major political groups in the parliament and was not been prepared by the government, but by the expert services of the National Assembly. The law was adopted in March 25, 2004 and came into force on April 23, 2004, just a week before accession.<sup>21</sup>

Initially, the law defines EU affairs and the relationship between the Government and the National Assembly; the Government is autonomous in carrying out its tasks and accountable to the National Assembly for the decisions it takes and the policy it conducts. The law clearly provides that

---

<sup>21</sup> Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in EU Affairs, Official Journal of Republic of Slovenia, No.34/04, April 8, 2004.

Kombëtare merret vetëm ato çështje të BE-së të cilat, duke marrë parasysh subjektin me të cilin ato merret, janë nën përgjegjësinë e saj.

Roli drejtues është në dorën e dy grupeve parlamentare të punës: Komisioni për Çështjet e Integritimit dhe Komisioni për Politikën e Jashtme, secili prej tyre miraton vendimet mbi bazën e qëndrimeve të komisioneve përkatëse të përhershme. Mbledhjet e këtyre dy komisioneve janë të mbyllura për publikun, kur diskutohet për çështjet e BE-së, ndërkohë që materialet e prodhuara për mbledhjen dhe ato që dalin nga mbledhja janë të disponueshme për publikun. Ekziston mundësia që një çështje individuale e BE-së të diskutohet, gjithashtu, në seancë plenare në rrethana të caktuara.

Në përputhje me Kushtetutën, neni 3a, Qeveria duhet të informojë Asamblesë Kombëtare për të gjitha çështjet e BE-së dhe t'ia paraqesë ato Asamblesë Kombëtare, së bashku me një vlerësim të gjendjes së marrëdhënieve dhe ndikimeve në Republikën e Sllovenisë. Sipas Ligjit, Qeveria duhet t'i dërgojë Asamblesë Kombëtare çështjet e BE-së, së bashku me të dhënat për procedurën e miratimit të Aktit të BE-së, zgjidhjet dhe objektivat bazë të projektaktit, datë në të cilën pritet të nisin diskutimet dhe miratimi i rregullores së BE-së. Këto të dhëna do t'i dërgohen Asamblesë Kombëtare së bashku me projektqëndrimin e Sllovenisë, përgatitur nga Qeveria, duke përfshirë vlerësimet që u përmendën më sipër të ndikimeve dhe rrjedhëve të çështjes së BE-së, sapo të miratohet në institucionin e BE-së (Komisionin Europian), por jo më vonë se 5 javë nga pranimi.<sup>22</sup>

Qeveria, në punën e saj, mban parasysh qëndrimin e miratuar nga organizimi i Asamblesë Kombëtare. Nëse i duhet të mbajë një tjetër qëndrim, ajo informon Asamblesë Kombëtare për këtë dhe shpjegon rrethanat që e çuan në një vendim të tillë.

---

<sup>22</sup> Vlerësimi i ndikimeve dhe rrjedhëve për ligjin përfshin veçanërisht aspektet e mëposhtme: nevojën për ndryshimin e rregulloreve, rrjedhjet në buxhet, ndikimin në ekonomi, ndikimin në administratën publike dhe ndikimin në mjedis.

the National Assembly only deals with those EU affairs which, given the subject they deal with, come under its responsibility.

The leading role is played by two parliamentary working bodies: Committee for European Affairs and Committee for Foreign Policy, which both adopt decisions on EU affairs on the basis of positions of relevant standing committees. The meetings of these two committees are closed to the public when discussing EU matters, while the material produced for and in the meetings is publicly available. There is expected the possibility that an individual EU matter could be discussed also in plenary under certain circumstances.

In accordance with Constitution, Article 3a, the Government must inform the National Assembly of all EU issues and present them to the National Assembly, together with an assessment of the state of affairs and impacts on the Republic of Slovenia. According to the Law the Government shall forward to the National Assembly the EU Affairs together with the data regarding the procedure for the adoption of the Act in the EU, the basic solutions and objectives of the draft act, the expected date of the beginning of discussion and adoption of the regulation in the EU. This data shall be forward to the National Assembly together with the draft position of Slovenia prepared by Government including above mentioned assessment of the impacts and implications of EU Affair as soon as it is adopted in the EU institution (European Commission), but no later than 5 weeks from receiving.<sup>22</sup>

The Government takes the position adopted of the National Assembly's working body into account in its work. Should it take a different decision, it informs the National Assembly thereof and indicates the circumstances that have led to such.

---

<sup>22</sup> The assessment of the impacts and implications according to the law comprises in particular the following aspects: the necessity of amending the regulations, the implications on budget, the impact on the economy, the impact on public administration and the impact on environment

Për Ligjin për Bashkëpunimin ndërmjet Asamblesë Kombëtare dhe Qeverisë në Çështjet e Integritimit, mund të gjejmë tri nivele të çështjeve të BE-së me të cilat merret Asambleja Kombëtare:

**Çështjet – U:** Çështjet e BE-së që, duke marrë parasysh temën e tyre, janë në kompetencë të Asamblesë Kombëtare në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet – Asambleja Kombëtare këtu merr pjesë në shprehjen e qëndrimit të Sllovenisë; qëndrimet e Republikës së Sllovenisë për ndryshimet e Traktateve, mbi të cilat është themeluar BE-ja; deklarata për udhëzimet politike për veprimtarinë e Republikës së Sllovenisë brenda institucioneve të BE-së në periudhën e ardhshme.

**Çështjet – S:** Qeveria informon Asamblenë Kombëtare për Çështjet - U në institucionet e BE-së; Qeveria informon Asamblenë Kombëtare për dokumente të tjera që janë të përshtatshme për ushtrimin e kompetencave të saj kushtetuese dhe për aspektet politike dhe të programit të veprimtarisë së Bashkimit European.

**Çështjet – E:** Çështjet e tjera të BE-së që janë në kompetencë të Qeverisë, të diskutuara nga Asambleja Kombëtare me propozim të Qeverisë ose me nismën e saj.

Në Asamblenë Kombëtare, çështjet e BE-së debatohen dhe qëndrimet e Republikës së Sllovenisë për to merren nga Komisioni mbi Çështjet e Integritimit, ndërkohë që çështjet për politikën e sigurisë dhe të jashtme të BE-së diskutohen dhe qëndrimet për to merren nga Komisioni mbi Politikën e Jashtme.

Në diskutimin e çështjeve të BE-së, organet përgjegjëse janë të gjithë organizmat e Asamblesë Kombëtare, që mund të miratojnë qëndrimet për çështjet e BE-së që kanë lidhje me qëllimin e punës së tyre dhe ua dërgojnë ato komisioneve kompetente.

Në sesionet plenare, Asambleja Kombëtare diskuton çështjet e BE-së që, për arsye të temës së tyre, mund të jenë në kompetencën e saj në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet, dhe miraton një qëndrim të Republikës së Sllovenisë

According to the Law on Cooperation between the National Assembly and the Government in EU Affairs we can find three levels of EU Affairs National Assembly is dealing with:

**U-affairs:** EU affairs that given their subject matter would fall within the competence of the National Assembly in accordance with the Constitution and laws - the National Assembly participates here in the formulation of positions of Slovenia; positions of the Republic of Slovenia on the amendments to the Treaties on which the EU is founded; declaration on the political guidelines for the activity of the Republic of Slovenia within EU institutions in the coming period.

**S-affairs:** the Government informs the National Assembly on U-affairs and reports on its decisions and actions taken in relation to U-affairs in EU institutions; the Government informs the National Assembly of other documents that are relevant for the exercise of its constitutional powers and concern the political and programme aspects of the activity of the European Union.

**E-affairs:** other EU affairs that fall within the competence of the Government, discussed by the National Assembly at the proposal of the Government or at its own initiative.

In the National Assembly, EU affairs are debated and the positions of the Republic of Slovenia thereon taken by the Committee on EU Affairs, while affairs concerning EU foreign and security policy are discussed and the positions thereon taken by the Committee on Foreign Policy.

In the discussion of EU affairs, the working bodies responsible are all other National Assembly's working bodies which may adopt opinions on the EU affairs pertaining to their scope of work and forward them to the competent committees.

At plenary sessions, the National Assembly discusses EU affairs that given their subject matter would fall within its competence in accordance with the Constitution and laws, and adopts the positions of the Republic of

mbi to. Qëndrimet e Republikës së Sllovenisë miratuar nga Asambleja Kombëtare në sesionet plenare janë të detyrueshme për Qeverinë.

Një kërkesë për diskutim në sesion plenar mund të paraqitet nga: të paktën një e katërta e numrit të deputetëve, Komisioni i Çështjeve të BE-së, Komisioni për Politikën e Jashtme ose Këshilli i Presidentit të Asamblesë Kombëtare.

Asambleja Kombëtare diskuton, gjithashtu, dhe mban qëndrime mbi ndryshimet e traktateve mbi të cilat është themeluar BE-ja. Të paktën një herë në vit ajo diskuton gjendjen e çështjeve në Bashkimin Europian dhe qëndrimin e Republikës së Sllovenisë mbi këtë dhe miraton qëndrimet për udhëzimet politike për veprimtarinë e ardhshme të Sllovenisë në institucionet e BE-së.

Si një rregull i përgjithshëm, Komisioni për Çështjet e BE-së dhe Komisioni për Politikën e Jashtme pranojnë vendimet mbi bazën e opinioneve të paraqitura nga organizmat përgjegjës. Qëndrime të tilla bëhen qëndrime të Republikës së Sllovenisë, të cilat Qeveria i merr parasysh në veprimtaritë e saj brenda institucioneve të BE-së. Nëse Qeveria në procesin e zbatimit të qëndrimit të Republikës Sllovene vlerëson, duke parë ecurinë e negociatave në institucionet e BE-së që zbatimi ose zbatimi i plotë i saj mund të mos jetë i mundur ose në favor të Republikës së Sllovenisë, duhet të vendosë ndryshe. Në një rast të tillë, ajo duhet të njoftojë menjëherë Asamblesë Kombëtare dhe të dëshmojë për rrethanat që e çuan në një vendim të tillë.

Sesionet e organizmave të Asamblesë Kombëtare, në të cilat diskutohen dhe vendosen çështjet e BE-së, zhvillohen me dyer të mbyllura për publikun, ndërkohë që materialet dhe përfundimet e miratuara nga grupi i punës bëhen publike vetëm nëse nuk janë përcaktuar si konfidenciale sipas ligjit. Mbledhjet e Komisionit, që janë të mbyllura për publikun, ndiqen normalisht nga një deklaratë publike e kryetarit të komisionit.

Kryeministri, ministrat, drejtuesit e zyrave të Qeverisë, përfaqësuesit e organizmave përgjegjës, një përfaqësues i Këshillit Kombëtar dhe një përfaqësues nga Shërbimi Legjislativ dhe Ligjor janë të ftuar të marrin pjesë

Slovenia thereon. The positions of the Republic of Slovenia adopted by the National Assembly at plenary sessions are binding on the Government.

A request for discussion at plenary session may be presented by: at least one quarter of the deputies, the Committee on EU Affairs, the Committee on Foreign Policy or the Council of the President of the National Assembly.

The National Assembly also discusses and takes positions on the amendments to the Treaties on which the European Union is founded. At least once a year, it discusses the state of affairs in the European Union and the position of the Republic of Slovenia therein, and adopts positions on the political guidelines for Slovenia's future activity in EU institutions.

As a general rule, the Committee on EU Affairs and the Committee on Foreign Policy adopt decisions on the basis of the opinions issued by the working bodies responsible. Such positions become the positions of the Republic of Slovenia which the Government takes into account in its activities within EU institutions. Should the Government in the process of enforcing the positions of the Republic of Slovenia assess, given the course of negotiations in EU institutions that the enforcement or full enforcement thereof would not be possible or in favour of the Republic of Slovenia, it may decide otherwise. In such event, it must immediately inform the National Assembly thereof and state the circumstances that have led to such decision.

Sessions of the working bodies of the National Assembly at which EU affairs are discussed and decided are closed to the public, while the materials and the conclusions adopted by the working bodies are made public unless defined confidential in accordance with the law. Committee meetings which are closed to the public are normally followed by a chairman's public statement.

The Prime minister, the ministers, the heads of Government offices, the representatives of the working bodies responsible, a representative of the National Council, and a representative of the Legislative and Legal Service are invited to attend meetings of the competent committees and present and

në mbledhjet e komisioneve kompetente dhe të paraqesin e shpjegojnë opinionet e ngritura ose mbi të cilat kanë rënë dakord. Përfaqësues ekspertë nga publiku, shoqëria civile, biznesi dhe shoqatat mund të ftohen në diskutimin e çështjeve individuale mbi axhendën e një mbledhje të një komisioni kompetent, kur tema e çështjeve në diskutim lidhet me punën e tyre dhe mund të paraqesin opinionet e tyre. Në mbledhjet e komisioneve kompetente mund të marrin pjesë, gjithashtu, Anëtarë të Parlamentit European nga Republika e Sllovenisë, të cilët mund të marrin pjesë në debat.

Në përputhje me Rregulloren e Asamblesë Kombëtare, Anëtarët e Parlamentit European nga Republika e Sllovenisë mund të marrin pjesë në mbledhjet e Komisionit për Çështjet e BE-së dhe të Komisionit për Politikën e Jashtme, kur diskutohen çështjet e BE-së dhe mund të marrin pjesë në debat, por nuk mund të votojnë.

Në mënyrë të ngjashme, anëtarët e parlamenteve kombëtare mund të marrin pjesë në punën e komisioneve të Parlamentit European dhe të kenë – kur janë të ftuar - të drejtën e fjalës. Rregullorja e Parlamentit European informon rregullisht parlamentet kombëtare të shteteve anëtare mbi aktivitetet e tij dhe autorizojnë Presidentin e tij të pranojë – në bazat e reciprocitetit – masat për të shtuar bashkëpunimin me parlamentet kombëtare.

Si shumë parlamente të tjera të shteteve anëtare, Asambleja Kombëtare e Republikës së Sllovenisë ka përfaqësuesit e saj në Parlamentin European që informojnë rregullisht Asamblenë Kombëtare për veprimtarinë që zhvillohet në mbledhjet e organizmave, në një sesion plenar të Parlamentit European.

Asambleja Kombëtare diskuton në sesionet plenare ndryshimet e traktateve dhe zhvillon një debat të përgjithshëm mbi gjendjen e çështjeve në BE dhe qëndrimin e Sllovenisë, të paktën një herë në vit.

Nuk është sekret që një grup i vogël prej nesh, që hartuam ligjin, morëm parasysh përvoja të tjera, veçanërisht atë të mënyrës së zgjidhjes së çështjeve të BE-së nga Parlamenti Finlandez, e cila na u duk si më praktike dhe efiçente dhe që u munduam ta “përmirësojmë” në disa pika, si p.sh. mundësinë e



explain the opinions adopted or issued. Representatives of the expert public, civil society, business, and associations may be invited to the discussion of individual items on the agenda of a meeting of the competent committee when the subject matter of the issues under discussion is related to their work, and may present their opinions. Meetings of the competent committee may also be attended by Members of the European Parliament from the Republic of Slovenia, who may also take part in the debate.

In accordance with the Rules of Procedure of the National Assembly, Members of the European Parliament from the Republic of Slovenia may attend meetings of the Committee on EU Affairs and of the Committee on Foreign Policy when EU affairs are discussed, and may take part in the debate but not in the voting.

Similarly, members of national parliaments may participate in the work of EP committees and have - when invited - the right to speak. The EP Rules of Procedure also provide that the European Parliament keep the national parliaments of Member States regularly informed of its activities, and authorize its President to adopt - on the basis of reciprocity - measures to enhance cooperation with national parliaments.

Like most of other parliaments of EU Member States, the National Assembly of the Republic of Slovenia has its representative to the European Parliament who regularly informs the National Assembly of the activities taking place at meetings of working bodies and at plenary sessions of the European Parliament.

The National Assembly on the plenary session discusses the amendments to the Treaties and hold a general debate on the state of affairs in the EU and the position of Slovenia at least once a year.

It is not a secret that a small group of us, who drafted a law, took into account experiences especially from the Finnish parliament way of dealing with EU Affairs, which we found the most realistic and efficient and which we tried to “upgrade” in some points like possibility of the plenary session

sesioneve plenare për çështjet e BE-së, si dhe në një rol më të madh të komisioneve të përhershme parlamentare në çështjet e BE-së, që e çojnë çështjen e BE-së në shqyrtim më parë se Komisioni për Çështjet e Integrimit.

Përgatitjet normative për punën pas 1 majit 2004 në Parlamentin Kombëtar përfunduan menjëherë pas miratimit të ndryshimit të Kushtetutës (neni 3a), të ligjit për rregullimin e bashkëpunimit ndërmjet Asamblesë Kombëtare dhe Qeverisë në çështjet e BE-së, ndryshimin e Rregullores së Asamblesë Kombëtare, pranimin e rregullit të ngritjes së organizmave, veçanërisht një Komision të ri për Çështjet e BE-së me 16 deputetë si anëtarë, si dhe pas miratimit të akteve për organizimin dhe sistemin e qëndrimeve në shërbimet e Asamblesë Kombëtare.

Më pas ishte siguri i trajnimit për anëtarët ekspertë të stafit, të cilët janë të ndërgjegjshëm që nuk mund të jenë më të ndarë në nëpunës civilë që merren me çështjet vendase dhe ata që merren me çështjet europiane dhe ndërkombëtare, por që ndarja kyçe duhet të jetë tema që ata mbulojnë. Një jurist, p.sh., që merret me ligjet për ambientin në komisionin e përhershëm kompetent ose në Komisionin për Çështjet e BE-së, organ përgjegjës për çështjet e BE-së, ose në Shërbimin Ligjor, duhet të marrë parasysh, gjithashtu, legjislacionin përkatës të BE-së që do të jetë transpozuar në ligjin sllloven, duke ndjekur pranimin e tij në institucionet e BE-së. Në lidhje me urdhrat, monitorimi i procedurës legjislative të BE-së do të përfaqësojë vetëm një përgatitje për pranimin më vonë të ligjit përkatës.

Fakti është që Komisioni European i dërgon Qeverisë një projekturdhër dhe kjo e fundit ia paraqet atë Asamblesë Kombëtare. Disa javë më vonë, Qeveria shton edhe vlerësimin e gjendjes së çështjeve të BE-së dhe të ndikimit në Sllloveni. Projekti diskutohet më parë nga komisioni i përhershëm kompetent i Asamblesë Kombëtare dhe më pas nga Komisioni për Çështjet e BE-së ose Komisioni për Politikën e Jashtme. Vendimet e miratuara janë të detyrueshme për Qeverinë në punën e saj në organizmat e Këshillit të BE-së. Duke ndjekur diskutimin në Parlamentin European dhe para diskutimit

concerning EU Affairs as well as in greater role of standing parliamentary committees in EU Affairs, which take EU matter into deliberation prior to Committee for European Affairs.

Normative preparations for work after 1 May 2004 in the National parliament were completed upon the adoption of the Constitution amendment (article 3a), of the law regulating the cooperation between the National Assembly and the Government in EU matters, the amendment of the Rules of Procedure of the National Assembly, the adoption of ordinances on the establishment of working bodies, especially a new Committee on EU Affairs with 16 deputies as members, as well as upon the adoption of acts on the organization and system of positions in the services of the National Assembly.

Next was providing training for the expert members of staff who are aware that they can no longer be divided into civil servants dealing with domestic issues and those dealing with international and European issues, and that the key to division should be the topic they cover. A lawyer who deals with, for example, laws regarding the environment in the competent standing committee or in the Committee for EU Affairs working body responsible for EU affairs or in the Legal Service, will also have to consider the relevant EU legislation that will have been transposed into Slovenian law following its adoption in EU institutions. As far as directives are concerned, monitoring the EU legislative procedure will only represent a preparation for the adoption of the relevant law later on.

The fact is that the European Commission is sending to the Government a draft directive and the latter will present it to the National Assembly. A few weeks later, the Government adds the assessment of the state of affairs and of the impact on Slovenia. The draft is first discussed by the competent standing committee of the National Assembly and then by the EU Affairs Committee or Committee for Foreign Policy. The adopted decisions are already binding on the Government in its work in EU Council working groups. Following the discussion in the European Parliament and prior to the discussion

në Këshillin e BE-së, komisioni i përhershëm kompetent dhe Komisioni për Çështjet e BE-së bën një rivlerësim të çështjes ndërkohë që Qeveria, nëse është e nevojshme, i shton vlerësimin e gjendjes së çështjeve të BE-së dhe të ndikimit. Ministri duhet t'i shpjegojë Asamblesë Kombëtare qëndrimin dhe votën e tij para se të shkojë në Këshill. Në sesionin tjetër, anëtarët e Komisionit për Çështjet e BE-së ose të Komisionit për Politikën e Jashtme informohen nëpërmjet raportit me shkrim të ministrit për diskutimin, votën dhe versionin përfundimtar të vendimit.

Shumica e punës bëhet ose duhet të bëhet nga anëtarët e stafit ekspert që duhet të jetë i familjarizuar me propozimin e Komisionit dhe me mënyrën e punës, me punën e Parlamentit Europian dhe të organizmave të tij, ministrinë kompetente dhe komisionet e Asamblesë Kombëtare.

Duhet marrë parasysh pjesëmarrja e Asamblesë Kombëtare para Gjykatës Europiane në Luksenburg për çështjet paraprake, si dhe deklaratat kundër Sllovenisë për thyerjet e *acquis*; si legjislator, Asambleja Kombëtare do të ketë autoritet<sup>23</sup> pasiv. Përveç pjesëmarrjes së juristëve të jashtëm dhe avokatit publik, pjesëmarrja e juristit kompetent të Asamblesë Kombëtare do të ishte gjithashtu e nevojshme për të bashkëpunuar me organet e mësipërme, për të përgatitur dokumentacionin dhe për të vepruar përpara Gjykatës në favor të Sllovenisë.

Duke marrë parasysh dispozitat e projekt traktatit kushtetues, roli i parlamenteve kombëtare duhet të forcohet në mënyrë të konsiderueshme në BE-në e ardhshme për kontrollin politik dhe gjyqësor mbi parimin e subsidiaritetit, duke përfshirë monitorimin e të gjithë propozimeve legjislative të BE-së nga pikëpamja e kompetencave të BE-së, bashkëpunimin me parlamentet e tjera – veçanërisht nëpërmjet Konferencës së Komisioneve Parlamentare të BE-së (COSAC), që me ngritjen e sekretariatit të vet bëri një hap të madh përpara.

<sup>23</sup> Pasues i neneve 226 dhe 227 të Traktatit të Këshillit të Europës.

in the EU Council, the competent standing committee and the Committee for EU affairs reconsider the issue while the Government, if necessary, supplements it with the assessment of the state of affairs and of the impact. The minister should explain to the National Assembly his positions and vote prior to leaving for the Council. At the first next session, the members of EU Affairs Committee or Committee for Foreign Policy are informed through the minister's written report about the discussion and vote and the final version of the directive.

Most work is, or should be done, by expert staff members who have to be familiar with the Commission's proposal and manner of work, with the work of the European Parliament and its working bodies, the competent ministry and the committees of the National Assembly.

One should also take into account the participation of the National Assembly before the European Court of Justice in Luxembourg with regard to preliminary issues as well as claims against Slovenia for violations of the *acquis*; as legislator, the National Assembly will have passive legitimacy.<sup>23</sup> Despite the participation of foreign lawyers and the public attorney, the participation of a competent lawyer of the National Assembly would also be necessary to cooperate with the above bodies, prepare documentation and act before the Court in favour of Slovenia.

Taking into account the provisions of the draft Constitutional Treaty, the role of national parliaments should be strengthened considerably in the future EU as regards the political and judicial control over the principle of subsidiarity, including monitoring all EU legislative proposals from the point of view of EU competencies, cooperation with other parliaments - specially through Conference of EU parliamentary committees (COSAC) who made a great step forward establishing its own secretariat.

---

<sup>23</sup> Pursuant to Articles 226 and 227 of the EC Treaty.

Të gjitha detyrat e mësipërme kërkojnë nga stafi ekspert, si dhe nga deputetët anëtarë të Komisionit për Çështjet e BE-së një përdorim shumë të mirë të anglishtes dhe/ose frëngjishtes (fillimisht një pjesë e projektakteve i dërgohen Asamblesë Kombëtare në gjuhët e përmendura) dhe njohje të organizmit të BE-së, si edhe grupin e punës dhe bashkëpunimin me ministrinë dhe kolegët brenda Asamblesë Kombëtare. Dokumentet duhen marrë gjithashtu nga faqet e internetit.

Për më tepër, Asambleja Kombëtare fitoi nga ndihma e përfaqësuesit të saj, që qëndroi pranë Parlamentit Europian, i cili e nisi punën e tij në fillim të vitit 2004. Ky person ndjek punën e institucioneve të BE-së me një vëmendje të veçantë për procedurën legjislativë dhe informon Asamblenë Kombëtare për këtë.

Ekzistonin një sërë mundësish dhe sfidash për Asamblenë Kombëtare. Pyetja nuk është më nëse Asambleja Kombëtare mund të përgatisë akte ligjore dhe të ketë mundësinë normative të pjesëmarrjes në procedurën legjislativë të BE-së, nëpërmjet Qeverisë me riorganizimin e shërbimeve të saj, gjithashtu. Pyetja e vërtetë është që, Kushtetuta, ligji për bashkëpunimin ndërmjet Asamblesë Kombëtare dhe Qeverisë dhe ndryshimit të Rregullores së saj, të gjitha të përgatitura me kujdes dhe profesionalisht, duhen zbatuar në mënyrën e duhur, çka nuk është gjithmonë rasti, për shkak se një shtet i ri anëtar, veçanërisht përfaqësuesi i zgjedhur i tij ka nevojë për më shumë kohë për të kuptuar kompleksitetin e çështjeve të BE-së dhe marrëdhënien e organit legjislativ përkundrejt Qeverisë në atë rast.

Sidoqoftë, një sistem bashkëpunimi ndërmjet Parlamentit dhe Qeverisë në çështjet e BE-së, siç paraqitet më lart, rezultoi mirë në dy vjetët e para të pranimit në BE, veçanërisht për përfshirjen e Asamblesë Kombëtare si autoriteti legjislativ kombëtar dhe organi përfaqësues universal në procesin vendimmarrës të BE-së.

Zgjidhjet si: Komision parlamentar i specializuar për çështjet e BE-së, duke përfshirë komisionet e përherëshme në proces, duke zhvilluar të paktën një herë në vit, një debat të përgjithshëm mbi gjendjen e çështjeve në BE dhe qëndrimin e Sllovenisë, duke pasur një përfaqësues të përhershëm në

All the above tasks require from expert staff as well as from deputies members of Committee on EU Affairs a solid command of English and/or French (initially part of the draft acts are delivered to the National Assembly in the said languages) and knowledge of the organization of the EU, as well as team work and cooperation with the ministries and colleagues within the National Assembly; documents have to be retrieved also on EU web sites.

Furthermore, the National Assembly gained from the assistance of its permanent representative to the European Parliament who started its work in early 2004. This person follows the work of EU institutions with particular emphasis on the legislative procedure and informs the National Assembly thereof.

There were several opportunities and challenges for the National Assembly; the question is not any more whether the National Assembly is able to prepare legal acts and take the normative opportunity of participating in the EU legislative procedure through its Government with reorganizing of its services, too. The real question is that the Constitution, the law on cooperation between the National Assembly and Government and changes of its Rules of Procedure, all carefully and professionally prepared, should be implemented accordingly, what is not always the case due to the fact that a new member state, especially its directly elected representatives obviously need some more time to understand the complexity of EU matters and relation of the legislative body towards Government in that case.

Nevertheless, a new system of cooperation between Parliament and Government in EU matters as described above proved well in the first two years of accession, especially concerning including National Assembly as the national legislative authority and universal representative body in the EU decision making process.

Solutions like: specialized parliamentary EU Affairs Committee, including standing committees in the process, holding at least once a year a general debate on the state of affairs in the EU and the position of Slovenia, having a permanent representative in European Parliament, Slovene members from

Parlamentin Europian, anëtarë sllovenë nga Parlamenti Europian të ftuar për të marrë pjesë në Komisionin e Çështjeve të BE-së, si edhe një shkëmbim i mirë informacioni me Parlamenti Europian, me parlamentet kombëtare nëpërmjet COSAC-ut dhe bazës së re të të dhënave IPEX (Shkëmbimi Ndërparlamentar i Informacionit për BE-në) dhe ECPRD (Qendra Europiane e Kërkimit dhe Dokumentacionit Parlamentar) kanë rezultuar të suksesshme.

Është e qartë që parlamenti kombëtar nuk mund të luajë të njëjtin rol në procesin vendimmarrës të BE-së si qeveria, por mund të ndikojë në mënyrë të ndjeshme me shqyrtimin/kontrollin e tij mbi qëndrimet kombëtare të pranuar – çmimi për anëtarët e Komisioneve Parlamentare për çështjet e BE-së në Slloveni është që ata kalojnë pasditet e të premtëve në sesione të mbyllura për publikun dhe gazetarët dhe këto dy gjëra, së bashku me vonesën qeveritare në paraqitjen e dokumenteve dhe të informacionit, janë përkohësisht në krye të listës së reformave të mundshme të sistemit kontrollues të parlamentit...

### 3. SITUATA AKTUALE NË SHQIPËRI – ROLI I PARLAMENTIT NË PROCESIN E INTEGRIMIT EUROPIAN

#### 3.1 Aspekti ligjor

Sipas Kushtetutës së saj, Shqipëria është një republikë demokratike dhe një shtet social i qeverisur nga e drejta. Autoriteti i shtetit bazohet në parimin e ndarjes së pushteteve legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, me një sistem parlamentar qeverisjeje. Pushteti i përket popullit dhe ai mund ta ushtrojë këtë pushtet drejtpërsëdrejti, nëpërmjet instrumenteve të referendumit dhe nismave popullore, ose jo drejtpërsëdrejti nëpërmjet zgjedhjeve. Autoriteti më i lartë legjislativ është Parlamenti (Asambleja Kombëtare) me 140 deputetë, i cili ka juridiksion ekskluziv në miratimin e ligjeve.

Marrëdhënia ndërmjet Qeverisë dhe Parlamentit është shumë e qartë, d.m.th. Qeveria i jep llogari Parlamentit për politikën e shtetit që ajo drejton dhe për situatën në të gjitha sferat brenda juridiksionit. Qeveria është, gjithashtu, përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe rregulloreve të tjera të



European Parliament invited to participate in the Committee for EU Affairs, as well as good exchange of information with European Parliament, with national parliaments through COSAC (Conference of EU Affairs Committees) and through new database IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) and ECPRD (European Centre of Parliamentary Research and Documentation) proved well.

It is clear that the national parliament cannot play the same role in EU decision making process as the government, but can influence strongly with its scrutiny on the national positions adopted – the price for the members of the Parliamentary Committee on EU Affairs in Slovenia is, that they spend Friday afternoons at the sessions closed for public and journalists and this two things together with governmental delay in providing papers and information are temporary on the top of the list of the possible reforms of the parliamentary scrutiny system...

### 3. CURRENT SITUATION IN ALBANIA – ROLE OF THE ALBANIAN PARLIAMENT IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

#### *3.1 Legal aspect*

According to its Constitution, Albania is a democratic republic and a social state governed by law. The state's authority is based on the principle of the separation of legislative, executive and judicial powers, with a parliamentary system of government. Power is held by the people and they can exercise this power directly through the instruments of referendums and popular initiatives or indirectly through elections. The highest legislative authority is the Parliament (National Assembly) with 140 deputies which has exclusive jurisdiction over the enactment of laws.

The relationship between the Government and the Parliament is very clear; namely, the Government is accountable to the Parliament for the state policy it conducts and for the situation in all spheres within the state

miratuara nga Asambleja Kombëtare dhe funksionimin e administratës shtetërore në tërësinë e saj. Rezultati mund të shihet në mbështetjen që i jepet Qeverisë nga Parlamenti, nëpërmjet mocionit të besimit ose të mosbesimit, drejtpërsëdrejti, nëpërmjet interpelancave.

Parlamenti ka miratuar një ligj të veçantë për marrëdhënien ndërmjet Asamblesë Kombëtare dhe Qeverisë për çështjet e BE-së, të njohur si “Ligji Zela”<sup>24</sup>. Arsyeja për këtë është natyra e veçantë e diskutimit të çështjeve të BE-së dhe dëshirës së Parlamentit për të mos u përjashtuar nga këto çështje, që duket se janë më shumë në sferën qeveritare.

Synimi i Parlamentit ishte padyshim të përfshinte legjislatorin në tërësinë e procesit të integritimit, të rriste ndërgjegjësimin ndërmjet anëtarëve të parlamentit si edhe ta bënte të gjithë procesin transparent. Por pyetja është: A ishte vërtet nevoja në formën e një ligji, duke pasur në mendje një marrëdhënie të qartë kushtetuese ndërmjet Parlamentit dhe Qeverisë, ku detajet janë përcaktuar në të dyja rregulloret? Fakti është që Shqipëria nuk do të bashkohet në një të ardhme të afërt me Europën, duke pasur parasysh që negociatat për bashkimin në BE nuk priten të fillojnë së shpejti. Për këtë arsye, marrëdhëniet ndërmjet Parlamentit dhe Qeverisë nuk do të ndryshojnë siç ndodhi në shtetet e reja anëtare, ku Qeveritë, me bashkimin në BE dhe pjesëmarrjen në procesin vendimmarrës të Këshillit të Ministrave, morën disa kompetenca legjislative, të cilat i përkisnin sferës parlamentare para bashkimit me BE-në.

Ligji për punën e Parlamentit në procesin e integritimit të Shqipërisë në Bashkimin European duket më shumë si një deklaratë politike se sa një ligj që vendos të drejta dhe detyrime. Është shumë i përgjithshëm, i paqartë, disa herë kontradiktor dhe përpiket të zgjidhë çështje që janë ngritur tashmë nga

---

<sup>24</sup> Ligji Nr. 9252, datë 8 qershor, 2004, “Për punën e Asamblesë në procesin e integritimit të Shqipërisë në BE”, dhe propozuar nga z. Ilir Zela, Anëtar i Parlamentit.

jurisdiction. The Government is responsible also for the implementation of laws and other regulations adopted by the National Assembly and the functioning of state administration in its entirety. The result could be seen in the support given to the Government by the National Assembly through votes of confidence or no-confidence or, directly, through interpellation.

Nevertheless, the National Assembly decided to adopt a special law on the relationship between the National Assembly and the Government with regard to EU matters known as »Zela law«<sup>24</sup>. The reason for such is most probably the specific nature of the discussion of EU matters and wish of the parliament not to be excluded from EU matters which seems to be more in the governmental domain.

The parliament objective without doubts was to include the legislator in the whole process of integration, raise awareness between members of parliament as well as make all process more transparent, but the question is whether this was really needed in the form of a law, having in mind clear constitutional relationship between Parliament and Government, where details are settled in both rules of procedure? The fact is, namely, that Albania is not joining EU in any near future, having in mind that the negotiations for joining EU are not expected to start soon. Due to that, relations between the Parliament and the Government will not change as it happened in new member states where Governments with joining EU and participating in the Council of Ministers decision-making process took over some legislative powers which were parliamentary domain before joining EU.

The law on the work of the Assembly in the process of Albania's integration in the European Union itself looks more as political declaration than a law that establishes rights and obligations. It is very general, unclear,

---

<sup>24</sup> Law No. 9252, dated July 8, 2004, "On the work of the Assembly in the process of Albania's integration in the European Union", and proposed by Member of Parliament Mr. Ilir Zela.

Kushtetuta dhe nga rregulloret parlamentare dhe qeveritare, si dhe nga Marrëveshja e ardhshme e Stabilizim Asociimit (MSA), e cila, duke qenë marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar, renditet mes ligjeve në hierarkinë e akteve ligjore.

Nuk është nevoja të vendoset në këtë ligj që Parlamenti është organi më i lartë ligjbërës, qëllimi i të cilit është të hartojë një kuadër të plotë ligjor dhe të mbështesë e mbikqyrë procesin e asociimit. Ky detyrim dhe rol i Parlamentit, veçanërisht pushteti legjislativ dhe kontrolli i Qeverisë, është tashmë i qartë nga vetë Kushtetuta<sup>25</sup>.

Ligji kërkon që Këshilli i Ministrave të sigurojë për Parlamentin informacion rreth punës së bërë në institucionet e BE-së, si dhe të vendosë detyrën kontrolluese dhe kontribuese të Parlamentit dhe kompetencave të tij. Të gjitha këto vijnë nga veprimtari të rregullta të Qeverisë dhe Parlamentit dhe duhet të jenë tema e deklaratës politike parlamentare dhe e rregullores parlamentare dhe jo e një ligji.

Megjithatë, ky ligj është një akt ligjor i rëndësishëm që tregon qartë se Parlamenti ka detyrat dhe përgjegjësitë e tij në procesin e pranimit në BE dhe zgjidhja, kur qeveria t'i raportojë në mënyrë vjetore Parlamentit për marrëdhëniet Shqipëri – BE është një mënyrë e duhur në drejtim të rolit shqyrtues / kontrollues të Parlamentit.

Sipas Rregullores së Parlamentit, çdo projektligji duhet t'i bashkëngjitet një raport i shkruar për harmonizimin e legjislacionit dhe ai mund të kthehet mbrapsht nga Kryetari të nismëtari, nëse kjo kërkesë nuk përmbushet<sup>26</sup>. Gjithashtu, Rregullorja e Qeverisë kërkon vlerësimin e nivelit të përafrimit me *Acquis*<sup>27</sup> të akteve të propozuara.

---

<sup>25</sup> Kushtetuta, Neni 7: Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin e pushteteve legjislativë, ekzekutiv dhe gjyqësor.

<sup>26</sup> Rregullorja e Parlamentit, vendimi nr. 166, 2005, neni 68

<sup>27</sup> Rregullorja e Qeverisë, vendimi i Qeverisë nr. 584, 2003, pika 19/d

sometimes controversial, and is trying to solve issues which already arise from the Constitution and from the Parliamentary and Governmental rules of procedure, as well as from future Stabilisation and Association Agreement (SAA) which, being the ratified International Agreement, ranks above laws in the hierarchy of legal acts.

There is no need to set in this law that Assembly is the highest law-making body whose goal is to draw up a complete legal framework and support and supervise the Association process. This obligation and role of the Assembly, especially legislative power and supervising the Government, is already clear from the Constitution itself<sup>25</sup>.

The law requests the Council of Ministers to provide to the Parliament the information about the work done at EU Institutions, as well as to set the supervisory and contribution tasks of the Assembly and its competences. All these derive from regular activities of the Government and the Parliament and should be a subject matter of parliamentary political declaration and parliamentary rules of procedure and not of a law.

Anyway, this law is an important legal act that clearly shows that the parliament has its own tasks and responsibilities in accession process and the solution where the government is to annually report to the Parliament on the EU-Albanian relations is a proper way towards parliamentary scrutiny role.

Pursuant to the new Parliamentary Rules of Procedure, every draft law should have attached a written report concerning harmonisation of legislation and could be returned by the Speaker back to the initiator if this requirement is not fulfilled<sup>26</sup>. Also, the Governmental Rules of Procedure request the assessment of the level of the approximation of proposed acts to the *Acquis*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> The Constitution, Article 7: The system of government in the Republic of Albania is based on the separation and balancing of legislative, executive and judicial powers.

<sup>26</sup> Parliamentary Rules of Procedure, Decision No. 166, 2005, Article 68

<sup>27</sup> Governmental Rules of Procedure, Decision of Government No. 584, 2003, Point 19/d

Duhet vënë re, gjithashtu, që Kushtetuta lejon procedurën e përshpejtuar në Parlament për kërkesën e miratimit të legjislacionit të harmonizuar të BE-së, sipas propozimit të Këshillit të Ministrave ose të një të pestës së të gjithë deputetëve, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës parlamentare<sup>28</sup>.

### 3.2. Aspekti institucional

Parlamenti ka Komisionin e saj të Përhershëm Parlamentar<sup>29</sup> për Integrimin, i cili duhet të sigurojë përputhshmëri me detyrimet që vijnë nga zbatimi i procesit të stabilizim - asociimit.

Në vitin 2004 ky Komision u bë një nga tetë Komisionet e Përhershme dhe humbi statusin e tij *ad hoc*<sup>30</sup>. Detyra kryesore e Komisionit të Integritit është të promovojë procesin e Integritit European dhe të bashkërendojë politikatat shtetërore të MSA-së dhe Partneritetit European.

Të gjitha këto detyra janë shumë afër përgjegjësi qeveritare, ku Ministria e Integritit është bashkëpunëtorja kryesore e këtij Komisioni. Komisioni ka 13 anëtarë<sup>31</sup> dhe të gjitha partitë parlamentare janë të përfaqësuara. Kryetari i Komisionit i përket opozitës, çka është një zgjidhje e mire, duke pasur parasysh rolin shqyrtues/kontrollues. Nga ana tjetër, kjo zgjidhje sjell më pak informacion dhe bashkëpunim nga ana e Qeverisë.

Një nga detyrat kryesore të Komisionit të Integritit është performanca e tij legjislative, nëpërmjet kontrollit të përputhshmërisë së projektligjeve dhe përgatitjes së raporteve me shkrim, të cilat më vonë u shpërndahen komisioneve të tjera sektoriale, detyrë kjo mjaft e vështirë që kërkon një staf të kualifikuar.

<sup>28</sup> Kushtetuta e RSH, neni 83

<sup>29</sup> Vendosur nga vendimi Parlamentar nr. 37, 16 maj, 2002

<sup>30</sup> Vendimi Parlamentar nr.117, 26 janar, 2004

<sup>31</sup> Vetëm me 13 anëtar është Komisioni i Përhershëm Parlamentar, më i vogël në Parlamentin Shqiptar.

Also to be noted is that the Constitution allows for the use of fast track procedure in the Parliament for stipulation of the adoption of EU harmonised legislation upon the proposal of the Council of Ministers or one-fifth of all deputies, but not sooner than one week from the beginning of the parliamentary procedure<sup>28</sup>.

### 3.2. Institutional aspect

The Assembly has its standing Parliamentary Committee<sup>29</sup> for Integration which should provide for compliance with the obligations that arise from the implementation of the stabilisation and association process.

In 2004 this Committee became one of the eight Standing Committees and lost its *ad hoc* status<sup>30</sup>. Main task of the Committee for Integration is to promote the process of EU Integration and to coordinate the state policies of SAA and European Partnership.

All these tasks are very close to the governmental responsibilities where Ministry of Integration is the Committee's main counterpart. The Committee has 13 members<sup>31</sup> and all parliamentary parties are represented. Chairman of the Committee belongs to the opposition which is a good choice having in mind the scrutiny role. On the other hand, this solution brings less information and less cooperation from the governmental side.

One of the main tasks of the Committee for Integration is its legislative performance through compatibility checking of draft laws and preparing written reports which are later distributed to other sectoral Committees, which is an extremely demanding task and requires qualified staff.

---

<sup>28</sup> The Constitution, Article 83

<sup>29</sup> Set up by Parliamentary Decision No. 37, May 16, 2002

<sup>30</sup> Parliamentary Decision No. 117, January 26, 2004

<sup>31</sup> With 13 members only is the smallest Standing Committee in Albanian Parliament.

Në Parlament nuk ka një department kërkimi, për të mbështetur punën e Komisionit për Integrimin në BE dhe të komisioneve të tjera të përhershme.

### *3.2 Aspekti i kapacitetit administrativ*

Komisioni për Integrimin në BE ka vetëm një (1) zyrtar me diplomë universitare dhe kjo është e njëjta praktikë dhe në komisionet e tjera të përhershme parlamentare të zgjedhura nga Kryetari i Parlamentit. Sekretari i Komisionit të Integritimit, ashtu si dhe sekretarët e Komisioneve të tjera, janë anëtarë të Parlamentit.

## 4. REKOMANDIME DHE SUGJERIME PËR ROLIN E PARLAMENTIT SHQIPTAR PËR PROCESIN E INTEGRIMIT EUROPIAN NË PERIU DHËN E PARAPRANIMIT NË BE

### *4.1. Hyrje*

Këto rekomandime dhe sugjerime afatmesme mundohen t'u përgjigjen të gjitha aspekteve të situatës aktuale, duke marrë parasysh vetëm periudhën e parapranimit. Konkretisht, me bashkimin në BE, rolet e parlamenteve kombëtare dhe të qeverive do të ndryshojnë në një masë të konsiderueshme për shkak të faktit që dega ekzekutive do të mbizotërojë mbi parlamentin kombëtar<sup>32</sup> dhe këto rekomandime nuk i referohen kësaj periudhe të së ardhmes.

Aktualisht, Marrëveshja e Përkohshme ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë hyri në fuqi më 1 dhjetor 2006 dhe solli detyra dhe detyrime të reja jo vetëm për Qeverinë, por edhe për Parlamentin.

Marrëveshja e Përkohshme (MP) lejon dispozitat tregtare të MSA-së, e cila është nënshkruar me Shqipërinë në qershor të vitit 2006, që të hyjnë në fuqi, ndërkohë që vetë MSA-ja është duke u ratifikuar. Nën MP-në, Shqipëria, gjithashtu, angazhohet të përshtatet me legjisllacionin e BE-së në disa fusha

<sup>32</sup> Ashtu siç është paraqitur tashmë në këtë Raport



No research department in the Parliament is in place to support the work of the Committee for EU Integration and other standing committees.

### 3.2 *Administrative capacity aspect*

The Committee for EU Integration has only one (1) official with a university degree and this practice extends to other Parliamentary Standing Committees elected by the Speaker. The Secretary of the Committee for Integration, as well as other Committee's secretaries, is a Member of Parliament.

## 4. RECOMMENDATIONS AND SUGGESTIONS RELATED TO THE ROLE OF ALBANIAN PARLIAMENT ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESS IN PRE-ACCESSION PERIOD

### 4.1. *Introduction*

This medium term recommendations and suggestions are trying to respond to all aspects of current situation, taking into account pre-accession period only. Namely, with the joining of the European Union, the roles of the National Parliament and the Government will change significantly due to the fact that executive branch will prevail over the national parliament<sup>32</sup> and these recommendations are not addressing this future period.

Currently, the Interim Agreement between the European Community and Albania entered into force on 1 December 2006 and brought new tasks and obligations not only to the Government but also to the Parliament.

Namely, the Interim Agreement (IA) allows the trade provisions of the SAA signed with Albania in June 2006 to enter into force while the SAA itself is being ratified. Under the IA, Albania also commits to align with EU legislation in several trade-related fields. Entry into force of the IA will allow

---

<sup>32</sup> As already described in this Report

që lidhen me tregtinë. Hyrja në fuqi e MP-së do t'i lejojë Shqipërisë dhe BE-së të përfitojnë nga intensifikimi i marrëdhënies së tyre të përbashkët. Që tani e tutje, Shqipëria do të përfitojë nga rritja e tregtisë më shtetet anëtare të BE-së dhe do të nisin të funksionojnë organet e përbashkëta (Këshilli i MSA-së, Komisioni i MSA-së, nënkomisionet e MSA-së dhe Komisioni i Përbashkët Parlamentar i MSA-së).

MSA-ja e mëvonshme dhe e përkohshme do të kërkojë që t'i jepet Parlamentit Shqiptar një rol më i madh, që ai të organizojë më mirë rolin e tij të kontrollit politik dhe të sigurojë që roli i tij legjislativ të kryhet në mënyrë korrekte.

Rekomandimet ndahen në ligjore dhe institucionale dhe në ato që lidhen me kapacitetin administrativ.

#### 4.2. Ligjore

Baza ligjore për punën e Parlamentit për çështjet e BE-së është Kushtetuta dhe rregulloret e parlamentit dhe të qeverisë në këtë moment janë absolutisht të kënaqshme, prandaj, nga pikëpamja ligjore nuk ka nevojë për një ligj të veçantë për të rregulluar marrëdhënien ndërmjet Parlamentit dhe Qeverisë për çështjet e BE-së. Në anën tjetër, një ligj i tillë, edhe pse nuk është nevoja që të konfirmojë që Qeveria është përgjegjëse ndaj Parlamentit për çështjet e BE-së, mund të jetë i dobishëm për të rritur ndërgjegjësimin ndërmjet anëtarëve të Parlamentit, politikanëve të tjerë dhe qytetarëve.

Konkretisht, një ligj për bashkëpunimin ndërmjet Parlamentit dhe Qeverisë, edhe nëse është shkruar shumë mirë, nuk mund të kompensojë interesin e ulët të anëtarëve të Parlamentit për çështjet e BE-së dhe mungesën e stafit profesional parlamentar. Për punën e tyre nevojitet që të funksionojë një ligj i tillë edhe për të nxitur Qeverinë të jetë më bashkëpunuese.

Për një ligjëbërje dhe cilësi më të mirë të projektligjeve, veçanërisht për harmonizimin me *acquis*, duhet rekomanduar që, për çdo projektligj të ngrihet një grup i veçantë pune në anën qeveritare të hartimit, nga ekspertët që vijnë nga ministri të ndryshme (si edhe ekspertët të huaj) dhe me pjesëmarrjen e

Albania and the EU to start benefiting from the intensification of their mutual trade. From now on, Albania will benefit from increased trade with EU member states and common bodies will start to be operational (SAA Council, SAA Committee, SAA Subcommittees and SAA Joint Parliamentary Committee).

The interim and subsequent SAA will demand that the Albanian Parliament is given a greater role, that it better organises its political scrutiny role and ensure that its legislative role is implemented correctly...

Recommendations are divided in legal and institutional recommendations, and the ones related to the administrative capacity.

#### 4.2. *Legal*

The legal base for the work of National Assembly on EU matters is the Constitution and the parliamentary and governmental rules of procedure are at this moment absolutely satisfactory; therefore, from legal point of view there is no need for a special law to regulate the relationship between the National Assembly and the Government with regard to EU matters. On the other hand, such a law, although there is no need that it confirms that the Government is accountable to the Parliament in EU matters as well, could be useful to raise awareness among the members of parliament, other politicians and citizens.

Namely, a law on cooperation between the Parliament and the Government, even if it is written so good, cannot offset the low interest among the members of Parliament for EU matters and lack of the professionally parliamentary staff. Their work is needed to make such a law to function and to force the Government to be more cooperative.

For better law-making and better quality of drafts, especially concerning harmonization with *acquis*, it is to recommend that, for each draft law a special working group should be established on the governmental drafting side already, from the experts coming from different ministries (as well as

shërbimit ligjor.

Pjesa kryesore e harmonizimit bëhet nga ana e Qeverisë dhe roli i Parlamentit është vetëm të verifikojë dhe jo të bëjë punën në vend të Qeverisë. Megjithatë, Parlamenti ka nevojë për juristë të specializuar në çështjet e BE-së.

Problemi qëndron në aktet nënligjore që miratohen nga ministrat dhe pyetja është: kush e kontrollon përputhshmërinë e këtyre akteve nënligjore me sistemin ligjor të BE-së? Një pjesë e madhe e legjislacionit do të harmonizohet me BE-në nëpërmjet akteve nënligjore që ministrat kanë miratuar pa Qeverinë dhe pa Parlamentin. A ka ndonjë rol Ministria e Integritimit, në kontrollin e përputhshmërisë para se një akt nënligjor të shpallet në Fletoren Zyrtare?

Cili është bashkëpunimi ndërmjet Ministrisë së Integritimit dhe Ministrisë së Drejtësisë për kontrollin e përputhshmërisë? A do ishte e mundur që njëra ministri të kontrollonte përputhshmërinë me sistemin ligjor dhe Kushtetutën, ndërsa tjetra përputhshmërinë me legjislacionin e BE-së? Vështirë, sepse të dyja janë të lidhura dhe nuk mund të funksionojë njëra pa tjetrën, sepse rekomandohet që kontrolli i përputhshmërisë me sistemin ligjor dhe legjislacionin e BE-së të bëhet në një vend të vetëm të përbashkët.

#### 4.3. *Institucionale*

Bashkëpunimi i mirë për çështjet e integritimit është i nevojshëm si nga Qeveria, ashtu dhe nga Parlamenti, ndërmjet Ministrisë së Integritimit dhe Komisionit të Integritimit. Një nëpunës ndërlidhës në Sekretariatën e Përgjithshëm, si dhe një nëpunës ndërlidhës në Ministrinë e Integritimit rekomandohen për të siguruar një rrjedhje më të mirë të informacionit dhe kontakte më të mira profesionale.

Për çdo projektligj të harmonizuar me sistemin ligjor të BE-së, Komisioni për Çështjet e Integritimit duhet të zhvillojë një sesion përpara Komisionit të përhershëm, ku opinioni duhet të merret brenda shqyrtimit dhe sesionet e përbashkëta janë të këshillueshme kur kjo kërkohet.

foreign experts) and with participation of legal service.

Namely, main harmonization work is done on the governmental side and the role of the Parliament is only to verify, not to do the job instead of the Government. But even so, the Parliament needs the lawyers who specialise in EU matters.

The problem is with the bylaws that are adopted by ministers and the question is who is checking the compatibility of these bylaws with the EU legal system? Namely, a lot of legislation will be harmonised with EU by the bylaws that the ministers have adopted without the Government and without the Parliament. Does the Ministry for Integration have any role here in checking the compatibility before a bylaw appears in Official Journal?

What is the cooperation between the Ministry of Integration and the Ministry of Justice in respect of checking the compatibility? Would it be possible that one ministry checks compatibility with the legal system and the Constitution and that other ministry checks the compatibility with EU legislation? Hardly, because both are connected and cannot function one without the other because it is recommended that compatibility checking with legal system and with EU legislation is done at one and the same place.

#### 4.3. *Institutional*

Good cooperation on EU Affairs is needed both between the Government and the Parliament and between the Ministry of Integration and the EU Committee. A liaison officer in the General Secretariat of the Government as well as a liaison officer in the Ministry of Integration are therefore recommended to ensure better flow of information and better professional contacts.

For each draft law harmonised with EU legal system, the Committee for EU Affairs should have a session before the standing Committee where the opinion should be taken into deliberation and common sessions are advisable where required.

MSA-ja e përkohshme ka kërkuar tashmë që Komisioni i Përbashkët Parlamentar të mblidhet rregullisht gjatë pritjes për pranimin e Shqipërisë në BE. Rekomandohet që pala shqiptare e Komisionit të Përbashkët Parlamentar (KPP) të përfaqësohet nga anëtarë të Komisionit Shqiptar për Çështjet e BE-së dhe jo nga anëtarët e delegacionit të veçantë të anëtarëve të Parlamentit Shqiptar – që mund të jetë dyfishimi i punës në trajtimin e çështjeve të BE-së në Parlament. Staf mbështetës për KPP-në duhet të jetë i njëjtë, ashtu si për Komisionin e BE-së.

Komisioni i Integritimit duhet të luajë rolin e kontrollit/shqyrtimit politik të Qeverisë për çështjet e BE-së, si dhe rolin e kontrollit të harmonizimit të legjislacionit. Për të përmbushur të dyja këto detyra, është i nevojshëm një bashkëpunim i mirë dhe një lojë e drejtë politike me Qeverinë. Nëse Komisioni Parlamentar i Integritimit përdoret vetëm si një mjet për të kritikuar Qeverinë për arritjen e qëllimeve politike, kjo mund të kthehet kundër Parlamentit. Një bashkëpunim i mirë siguron rrjedhjen e informacionit dhe një cilësi më të mirë të shqyrtimit parlamentar – bashkimi me BE-në është një objektivi i përbashkët në interesin kombëtar.

Rekomandohet një departament i veçantë për BE-në në Parlament me mbështetjen e stafit, i cili jo vetëm do të ndihmojë Komisionin e Integritimit dhe sesionet e tij, por gjithashtu, edhe Komisionin e Përbashkët Parlamentar (KPP) dhe përgatitjen e materialeve të BE-së për deputetët dhe Kryetarin e Parlamentit, udhëtimet e tyre jashtë vendit ose në rastin kur ka vizita nga jashtë etj...

Ndarja e qartë e detyrave me Komisionin për Çështjet e Jashtme është e nevojshme për të shmangur kapërcimin e kompetencave. Zgjidhja e mundshme për Çështjet e BE-së është që Komisioni për Marrëdhëniet me Jashtë dhe Politikën e Sigurisë e Bashkimit Europian dhe të gjitha politikat dhe fushat e tjera t'i delegohen Komisionit për Çështjet e BE-së.

Komisioni për Çështjet e BE-së duhet të zhvillojë mbledhje të rregullta dhe jo *ad hoc*. Prandaj rekomandohet që sesionet javore ose dyjavore të merren me procesin e pranimit në BE dhe në harmonizimin e legjislacionit

The interim SAA have already requested the Joint Parliamentary Committee to meet regularly pending the accession of Albania to the European Union. It is recommended that Albanian part of the Joint Parliamentary Committee (JPC) is represented by members of the Albanian Committee for EU Affairs and not by the members of the special delegation of Albanian members of the Parliament – that could mean duplication of workload in handling the EU matters in the Parliament. The support staff for JPC should be the same as for the EU Committee.

The EU Committee should play a role of political scrutiny of the Government with regard to the EU matters, as well as that of checking the harmonisation of legislation. To fulfil both tasks, a good cooperation and political fair play with government is needed. If the EU Committee is used only as a tool for criticism of the Government for getting political points, it could turn against the Parliament. Good cooperation ensures information flow and better quality of parliamentary deliberations – joining EU is a common objective in national interest.

A special EU department in the Parliament is recommended with the support staff which will not only assist the EU Committee and its sessions but also the Joint Parliamentary Committee (JPC) and preparations of the EU materials for deputies and the Speaker, their trips abroad, or when receiving foreign visits, etc...

Clear division of tasks with the Committee for Foreign Affairs is needed to avoid overlapping and competition. Possible solution concerning EU Affairs is that the Committee for Foreign Relations be in charge of the Common Foreign and Security Policy of the European Union and that all other policies and areas be delegated to the EU Affairs Committee.

The Committee for EU Affairs should have regular and not *ad hoc* sessions. Therefore, weekly, or at least bi-weekly sessions are recommended to deal with the overall process of accession to the European Union and harmonisation of legislation. A precondition for this is having the adequate

në përgjithësi. Një kriter për këtë është ekzistenca e një stafi të përshtatshëm mbështetës, për të përgatitur axhendën dhe për të siguruar ekspertë dhe materiale qeveritare. Një pyetje tjetër që mund të bëhet është: A duhet të jenë të hapura sesionet për publikun dhe gazetarët – si në disa shtete anëtare të BE-së?<sup>33</sup> Me sesione të mbyllura shqyrtimi mund të jetë në një nivel më të lartë dhe nuk përfitohen qëllime politike; nga ana tjetër, të mbyllësh një sesion do të thotë të punosh kundër demokracisë dhe transparencës së punës parlamentare.

Zgjidhja e rekomanduar është, para pranimit në BE, të ketë sesione të mbyllura vetëm gjatë negociatave me BE-në dhe, nëse Parlamenti ka autoritetin të konfirmojë qëndrimin e qeverisë, kjo rekomandohet gjithashtu.

Të paktën një sesion plenar në vit sugjerohet t'i dedikohet çështjeve të BE-së, për të rritur ndërgjegjësimin e përgjithshëm dhe për t'i sjellë çështjet e BE-së më afër deputetëve dhe publikut në përgjithësi.

Në të ardhmen një përfaqësues i përhershëm i Parlamentit Shqiptar mund të dërgohet në Bruksel, në godinën e Parlamentit European. Parlamenti European ka hapësira dhe mund të ofrojë zyrë pa pagesë. Përgjegjësia e Parlamentit Shqiptar mund të ishte vetëm për të rimbursuar këtë person dhe për të mbuluar shpenzimet e administrimit të zyrës. Ky person mund të jetë sytë dhe veshët e Parlamentit Shqiptar në Bruksel.

Ka, gjithashtu, një mundësi për të pasur ekspertë joqeveritarë që punojnë për Komisionin e BE-së për detyra të caktuara, si p.sh.; ndikimin e një legjislacioni të tillë mbi ekonominë, ose vlerësimin e pasojave të tjera... Kjo përfaqëse mund të rrisë nivelin e ekspertizës, por kërkon fonde shtesë.

Departamenti i kërkimit me Bibliotekën e BE-së sugjerohet të përgatisë studime kërkimore për çështje të ndryshme të BE-së, analiza ekspertize për punën e Parlamentit, të strukturave që funksionojnë brenda tij dhe shërbimeve,

---

<sup>33</sup> Si Danimarka, Finlanda ose Sllovenia ku sesionet e Komisionit të BE janë të mbyllura për publikun. Arsyeja është që qëndrimet negociuese të qeverisë së tyre për mbledhjet e Këshillit të Ministrave nuk janë të hapura për publikun, kur kërkohet konfirmimi parlamentar.



staff support to prepare the agenda and to obtain experts and governmental materials. Another question that could be asked is: should the sessions be open to the public and journalists or not – like in some EU member states?<sup>33</sup> With closed sessions, the deliberation could be at a higher level and no political points would be obtained; on the other hand, to close a session means to work against democracy and transparency of parliamentary work.

The recommended solution is to, before the accession to the EU, close session only when negotiation with EU takes place and if the parliament has the power to confirm the governmental positions, which is recommended as well.

At least one plenary session is suggested each year to be dedicated to EU Affairs, to raise general awareness and to bring EU matters closer to the deputies as well as general public.

In future a permanent representative of the Albanian Parliament could be sent to Brussels, to the premises of the European Parliament. The European Parliament has the premises and could offer the office space for free. Responsibility of the Albanian Parliament would be only to remunerate such person and to cover the office running costs. This person could be ears and eyes of the Albanian Parliament in Brussels.

There is also a possibility to have the non-governmental experts working for the EU Committee on certain tasks, such as: impact of certain legislation on economy, or assessing other consequences... This approach would raise the level of expertise but it requires additional funds.

The research department with EU library is suggested to prepare research studies on various EU issues, expert analyses related to the work of the National Assembly, its working bodies and services, as well as comparative

---

<sup>33</sup> Like Denmark, Finland or Slovenia where sessions of EU Committees are closed for public. The reason is that their negotiating positions of government for Council of Ministers meetings are not public when asking for parliamentary confirmation.

si dhe rishikime krahasuese të zgjidhjeve ligjore, dispozitat e Rregulloreve, statusin e deputetëve, funksionimin e parlamentit etj.

Komisioni i BE-së duhet të ketë një sekretar të Komisionit nga stafi, jo një deputet, për të përgatitur sesionet, për të organizuar mbledhjet, vizitat, materialet etj. I njëjti person duhet të jetë sekretari i KPP-së dhe Kryetari i Departamentit të BE-së. Detyra e tij duhet të përfshijë sigurimin e një bashkëpunimi më të mirë me Qeverinë dhe komisionet e tjera të përhershme parlamentare, veçanërisht me Komisionin për Çështjet Ligjore dhe të Jashtme.

Komisioni Parlamentar për BE-në duhet t' i kushtojë vëmendje të veçantë planeve dhe raporteve vjetore qeveritare, si dhe raporteve vjetore të progresit mbi rrugën e Shqipërisë drejt Europës, që duhen përgatitur nga Komisioni i Integritit dhe kërkojnë një shqyrtim të detajuar.

Që nga ky moment, bashkëpunimi parlamentar do të shtohet çdo vit dhe kjo është një arsye tjetër për të pasur një staf të kualifikuar, për të ndihmuar në përgatitjen e materialeve dhe të fjalimeve dhe për ndarjen e detyrave dhe të kompetencave nga ato të Komisionit për Marrëdhëniet me Jashtë. NATO, IPU, Këshilli i Europës etj. nuk kanë të bëjnë më Bashkimin European dhe janë në kompetencë të Komisionit për Çështjet me Jashtë.

Bashkëpunimi me Ministrinë e Integritit duhet të intensifikohet dhe përfaqësuesit e Ministrisë duhet të jenë të pranishëm në të gjitha sesionet.

Shërbimet përkthyes në Parlament (nëse ka?) duhet të lidhen drejtpërdrejt me shërbimet përkthyes qeveritare në mënyrë që të shmanget puna e dyfishtë dhe për të shkëmbyer informacion, veçanërisht rreth legjislacionit të përkthyer.

Komisioni i Integritit duhet të marrë pjesë në mbledhjet e komisioneve për çështjet e BE-së në parlamentet kombëtare dhe Parlamentin European, njohur, gjithashtu, si Konferenca e Komisioneve të Çështjeve Europiane (COSAC), e cila zhvillohet dy herë në vit. COSAC siguron shkëmbimin e informacionit ndërmjet komisioneve për çështjet e BE-së dhe Parlamentit European dhe diskuton çështjet relevante për zhvillimin e ardhshëm të Bashkimit European.

reviews of legal solutions, the provisions of the Rules of Procedure, the status of Deputies, the functioning of parliaments, etc.

The EU Committee should have a Secretary of the Committee from the staff, not a deputy, to prepare sessions, organise the meetings, visits, materials, etc. The same person should be the secretary to the Parliamentary Joint Committee and the Head of the EU Department. His/her tasks should include ensuring better cooperation with the Government and other parliamentary standing committees, especially Legal and Foreign Affairs Committee.

The EU Committee should pay special attention to governmental annual plans and reports, as well as to annual progress reports on Albania's travel towards EU that are to be prepared by the EU Commission and deserve detailed deliberation.

From this day forward, the parliamentary cooperation will increase every year and this is the another reason for having the qualified staff to assist in preparing the materials and speeches and separating the tasks and competences from those of the Committee for Foreign Relations. Namely NATO, IPU, Council of Europe, etc. have nothing to do with the European Union and fall within the competences of the Foreign Affairs Committee.

Cooperation with Ministry of Integration should be intensified and representatives from the Ministry should be present at all sessions.

Translation services in parliament (if any?) should be directly linked to the governmental translations services in order to avoid double work and to exchange information, about the translated legislation especially.

The Committee on EU Affairs should participate at the meetings of EU affairs committees from the national parliaments and the European Parliament, also known as the Conference of European Affairs Committees (COSAC), which are held twice a year. COSAC provides for the exchange of information between EU affairs committees from national parliaments and the European Parliament, and discusses issues relevant to the future development of the European Union.

Po ngrihet një bazë e re të dhënash (IPEX – Shkëmbimi i Informacionit Ndërparlamentar të BE-së) në mënyrë që të përmirësohet shkëmbimi i informacionit ndërmjet parlamenteve kombëtare dhe është e këshillueshme që të krijohet një bashkëpunim me të, si dhe me Qendrën Europiane të Kërkimit dhe Dokumentacionit Parlamentar (ECPRD), i cili grumbullon dhe publikon të dhëna dhe analiza krahasuese nga parlamentet kombëtare të BE-së.

#### *4.4 Kapaciteti Administrativ*

Situata aktuale me vetëm një (1) këshilltar parlamentar për Komisionin e BE-së nuk siguron punë të suksesshme të Komisionit, duke marrë parasysh të gjitha detyrat e tij, veçanërisht rolin në rritje të Komisionit në kotrollin/shqyrtimin politik, duke kontrolluar harmonizimin ligjor dhe bashkëpunimin parlamentar.

Pavarësisht se si përgatitet një legjislacion i mirë nga Parlamenti Shqiptar, nëse nuk punohet me burimet njerëzore dhe pa pasur stafin e duhur, për të ndihmuar anëtarët e Komisionit, Parlamenti do të luante një rol të parëndësishëm në procesin para pranimin dhe nuk do të ishte i aftë të ndiqte hapat qeveritarë.

Për këtë rekomandohet që brenda Parlamentit të ngrihet Departamenti i BE-së, stafi i të cilit do të rritet ngadalë nga 4-5 në 2-3 vjetët e ardhshëm dhe detyrat e të cilit do të jenë ato që u paraqitën më lart.<sup>34</sup> Kryetari i këtij Departamenti, sekretari i Komisionit të BE-së dhe sekretari i Komisionit të Përbashkët Parlamentar duhet të jenë ekspertë. Kryetari i Departamentit, si dhe stafi tjetër, duhet të zgjidhet nëpërmjet një tenderi pune të pavarur më mirë se sa të emërohet nga Kryetari i Parlamentit dhe duhet të jetë përgjegjës përpara Sekretarit të Përgjithshëm si kryetari i të gjithë stafit. Funkcionet politike të Kryetarit të Parlamentit dhe deputetëve, nga njëra anë, dhe

<sup>34</sup> Shih rekomandimet institucionale

A new database (IPEX - Interparliamentary EU Information Exchange) is being set up in order to improve the exchange of information among national parliaments and it is advisable to establish cooperation with it, as well as with the European Centre of Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) which collects and publishes data and comparative analyses from EU national parliaments.

#### *4.4 Administrative capacity*

The present situation with only one (1) parliamentary adviser for the EU Committee does not ensure successful work of the Committee, taking into account all its obligations, especially the expanding role of the Committee in political scrutiny, checking legal harmonisation and parliamentary cooperation.

Regardless of how good legislation is being prepared by the Albanian Parliament, if no work is done in human resources and without having proper staff to assist members of the Committee, the Parliament will play only an insignificant role in the pre-accession process and will not be able to follow the governmental attempts.

It is therefore recommended to establish within the Parliament the EU Department, the staff of which would slowly grow to about 4-5 in the next 2-3 years and the tasks of which would be as described above<sup>34</sup>. The head of this Department should be an expert and the secretary of the EU Committee and the secretary of the Joint Parliamentary Committee. The head of Department, as well as other staff, should be elected through an independent job tender rather than simply nominated by the Speaker and they should be accountable to the Secretary General as the head of all staff. Political functions of the Speaker and deputies, on one hand, and professional function of the Secretary General with regard to organising the work and

---

<sup>34</sup> See the Institutional recommendations

funksioni profesional i Sekretarit të Përgjithshëm për organizimin e punës dhe rekrutimin e personave në Parlament, nga ana tjetër, duhet të jenë qartësisht të ndara.

Në të ardhmen e afërt, një përfaqësues i përhershëm i Parlamentit (nga Departamenti Parlamentar i BE-së) duhet të transferohet në Parlamentin Europian, siç u sugjerua në rekomandimet institucionale. Detyra e tij duhet të jetë për dy vjet, kohë pas së cilës personi duhet të kthehet në Shqipëri dhe të zëvendësohet nga dikush tjetër nga Departamenti i BE-së. Kjo përjasje do ta bënte punën e një këshilltari të Parlamentit më tërheqëse dhe do të shtonte numrin e stafit kompetent vetëm për pak vjet.

Parlamenti mund të financojë studime pasuniversitare për BE-në jashtë vendit, për një sërë studentësh dhe t'i kontraktojë ata të punojnë për Parlamentin pas studimeve të tyre.

Departamenti i BE-së duhet të punësojë të paktën një jurist sa më shpejt të jetë e mundur dhe numri i juristëve duhet të shtohet në dy ose tre.

Puna e Sekretarit të Komisionit duhet të bëhet nga një profesionist parlamentar, jo nga një deputet.

#### *4.5. Përfundime*

Natyra e sugjerimeve dhe rekomandimeve është më shumë praktike sesa teorike. Ato kanë ardhur nga përvoja praktike e autorit në Parlamentin e një shteti të ri anëtar dhe janë për zhvillimin e një stafi të fortë profesional të Parlamentit, i cili duhet të ofrojë një nivel të lartë shërbimi për anëtarët e Parlamentit. Për këtë është e nevojshme organizimi i mirë institucional dhe një bazë e duhur ligjore, çka ekziston tashmë. Këtu është propozuar, gjithashtu, ngritja e një Departamenti të BE-së që do të punësojë nëpërmjet një tenderi publik, ekspertët e zgjedhur, për të cilët puna në Parlament do të jetë një sfidë. Bashkëpunimi i fortë parlamentar, si dhe mundësia për të studiuar jashtë dhe për të qenë një përfaqësues i përhershëm i Parlamentit Shqiptar në Bruksel, mund të krijojë një mjedis konkurrues për anëtarët e ardhshëm

recruiting the persons to the Assembly, on the other hand, should be clearly divided.

In the near future, a permanent representative of the Parliament (from the parliamentary EU Department) should be seconded to the European Parliament as suggested in the institutional recommendations. The post should be for two years after which period the appointed person would return to the Albanian Parliament and be replaced by another person from the EU Department. This approach would make the job of the adviser to the Parliament more attractive and would increase the number of most competent staff in only several years.

The Parliament could offer to finance the EU postgraduate studies abroad to a number of students and contract them to work for the Parliament after their studies.

The EU department should employ at least one lawyer as soon as possible and the number of lawyers should be increased to two or three.

The work of the Secretary of the Committee should be done by a parliamentary professional, not the deputy, as already advised above.

#### *4.5. Conclusions*

The nature of all recommendations and suggestions are practical rather than theoretical. They have arisen from the author's practical experience in the Parliament of a new Member State and they are building on the strong professional staff of the Parliament which must offer a high level of service to the Members of Parliament. A precondition for this is good institutional organisation and proper legal base, which already exists. Also proposed here is establishment of the EU Department which will employ independent and through a public tender selected experts for whom working for the Parliament will be a challenge. Intense parliamentary cooperation as well as a possibility to study abroad and be a permanent representative of the Albanian Parliament in Brussels could create a competitive environment for prospective members

të stafit mbështetës parlamentar.

Pa stafin e duhur, Parlamenti nuk do të ishte i aftë të luante plotësisht rolin e tij – i cili, konkretisht, do të përgatisë masën e pyetjeve, të cilave do t’u përgjigjet Qeveria dhe materialet për sesionet, që do të kujtojnë kryetarin për çështjet që duhen vendosur në axhendë, do të kontrollojë legjislacionin, do të organizojë udhëtimet jashtë etj...



of the parliamentary support staff.

Without the proper staff, the Parliament would not be able to play its role to the full – namely, who will prepare the heaps of questions to be answered by the Government and the materials for sessions, who will remind the chairman of the issues to put on agenda, who will check the legislation, organise the trips abroad, etc ...

## Vlerësimi legjislativ në Zvicër

*Luizus Mader\**

*Përktheu: Rudina Shiroka*

Legjislacioni nuk është thjesht kurorëzim i një procesi të cilit i bashkangjiten domosdoshmërisht një sërë detyrimesh me karakter politik apo të ndonjë natyre tjetër, por – pjesërisht të paktën – një akt i përfunduar; një akt që synon t'i japë zgjidhje një problemi dhe që ka për funksion të propozojë një rregullsi shoqërore<sup>1</sup>. Duke u nisur nga karakteri i dobishëm që përmban në vetvete legjislacioni – karakter që askush nuk mund ta mohojë plotësisht, por që gjithsesi nuk reflekton veçse një aspekt të pjesshëm të tij - atëherë është më se e qartë se ligjbërësi duhet të interesohet për efektet që ka veprimi i legjislacionit dhe ndërhyrjen që ai shkakton në jetën shoqërore dhe ekonomike të një vendi. Nuk ka dyshim se këtë gjë ligjbërësi e realizon në praktikë. Është kjo arsyeja pse tema e këtij studimi ka të bëjë më shumë me “si-në” dhe më pak me “nëse-në” e interesit që ka ligjbërësi kundrejt efekteve të akteve legjislative.

---

\* Nëndrejtor i Zyrës Federale për Drejtësinë në Zvicër

<sup>1</sup> Në këtë kontekst, shiko, gjithashtu, dy punime të tjera të botuara nga C.-A. Morand, Shteti si shtysë – Kontribut në studimin e instrumenteve të veprimit të Shtetit, Publisud, Paris, 1991, dhe Instrumentet e veprimit të Shtetit, 1991, Bale

Në përmbledhjen e shkurtër që do të paraqesim më poshtë lidhur me situatën e vlerësimit në Zvicër, theksi do t'i vihet më shumë faktit se deri në ç' masë përpiqen autoritetet politike dhe administrative të këtij vendi për të kuptuar dhe për të zbuluar, sipas një metodologjie të caktuar, efektet e veprimit legjislativ, cilat janë përpjekjet që ata ndërmarrin në këtë drejtim dhe mjetet që përdorin për të bërë të mundur kapërcimin e fazës intuitive të vlerësimit, pra, të anës subjektive që sjellin këto efekte, pavarësisht se ky vlerësim është kryer gjithmonë dhe do të vazhdojë të kryhet dhe në të ardhmen. Në kundërshtim me këtë lloj vlerësimi, ashtu siç edhe profesor Chevallier e ka shprehur mjaft qartë<sup>2</sup>, vlerësimi legjislativ ka të bëjë më shumë me mënyrën metodike të trajtimit, domethënë me kryerjen e disa analizave sistematike dhe objektive<sup>3</sup>.

Vlerësimi legjislativ nuk mundet dhe nuk ka për qëllim të zëvendësojë vlerësimin tradicional të efekteve, i cili është dhe mbetet, sidoqë të jetë, i domosdoshëm. Vlerësimi legjislativ nuk mundet dhe nuk synon veçse plotësimin e mëtejshëm të vlerësimit tradicional, bazuar mbi mënyra të arsyeshme dhe të përzgjedhura mirë.

Në ekspozenë e mëposhtme, fillimisht do të shqyrtohen disa masa institucionale që kanë të bëjnë me forcimin e vlerësimit legjislativ si një *mjet kontrolli*. Më pas, do të vazhdohet me një paraqitje të shkurtër të situatës në fushën e *përgatitjes së legjislacionit*. Së treti, do të flitet përmbledhtazi mbi programin kombëtar të kërkimit (PKK) që ka të bëjë pikërisht me këtë lloj problematike (*PKK nr. 27 "Efektet e masave që ndërmerr Shteti"*). Dhe, në përfundim, do të ketë disa refleksione që kanë të bëjnë me disa faktorë të veçantë me karakter institucional apo politik në Zvicër që

<sup>2</sup> Shiko parathënien e J. Chevallier

<sup>3</sup> Shiko, gjithashtu, "Si të njohësh më mirë efektet e veprimit shtetëror – Probleme, mundësi, propozime. Raporti përfundimtar i grupit të punës "Vlerësimi legjislativ: në Departamentin Federal të Drejtësisë dhe Policisë, Bernë, 1991

favorizojnë apo, përkundrazi, bëhen pengesë në zhvillimin e vlerësimit legjislativ.

### **Zhvillimet e fundit të vlerësimit legjislativ në Zvicër**

#### *Vërejtje të përgjithshme*

Në Zvicër, vlerësimi i efekteve të legjislacionit apo, në mënyrë më përgjithësuese, i politikave publike përbën një temë shkencore që prej mesit të viteve '70. Kjo temë e ka filluesën e vet në zhvillimet e tri disiplinave – fillimisht mjaft të pavarura, por që në fund arritën të përputheshin me njëra-tjetrën - apo më mirë të themi tek tri rryma kërkimi që lidhen me tri disiplina:

- studimet mbi realizimin dhe vlerësimin në kuadrin e shkencave politike dhe administrative, frymëzuar nga analiza amerikane e politikës;

- përtëritja e interesit për sociologjinë juridike, bazuar mbi të drejtën private dhe penale;

- interesi i lindur, që u shfaq në Zvicër, për të zhvilluar përpunimin e ligjeve sipas një mënyre metodike të trajtimit (metodologjia legjislative, “legisprudence”), veçanërisht në fushën e të drejtës publike<sup>4</sup>.

I shfaqur fillimisht në kuadrin e punimeve shkencore, interesi për kryerjen e përpjekjeve në fushën e vlerësimit u bë njëherësh i dukshëm edhe tek shqetësimet dhe nevojat e praktikienëve të ligjit dhe politikanëve. Provë për këtë janë programet e legjislacionit për periudhën 1987-1991 dhe 1991-1995, programe këto që përbëjnë një temë prioritare<sup>5</sup>. Në këtë mënyrë, vlerësimi legjislativ u shfaq brenda një kohe të shkurtër si një problematikë që, në një farë mënyre, gjendet kaluar midis shkencës dhe administrimit apo politikës.

---

<sup>4</sup> Shiko në veçanti Eichenberger (K.) dhe alii, Grundfragen der Rechtsetzung, 1978, Bale. P. Nolu, pionieri zviceran i kësaj mënyre trajtimi (shiko punimin e tij Gesetzgebungslehre, Reinbeck, 1973) ishte megjithatë një penalist

<sup>5</sup> Shiko veçanërisht Programin e legjislaturës 1987-1991, f. 66, botuar nga Kancelaria Federale, Bernë, 1988

Pra, një problematikë që interferon midis teorisë dhe praktikës.

Që prej mesit të viteve '80, vlerësimi legjislativ në Zvicër është bërë objekt i një studimi të thelluar lidhur me mundësitë organizuese dhe procedurale, me qëllim forcimin e vlerësimit metodik të efekteve të legjislacionit. Ky lloj studimi, falë edhe një konjunkturë të përgjithshme që i përshtatej forcimit të mekanizmave të kontrollit të Shtetit<sup>6</sup>, ia doli mbanë përfundimisht në arritjen e disa ndryshimeve dhe metodave të reja institucionale, të cilat bënë të mundur, në radhë të parë, arritjen e një sigurie më të madhe për vlerësimin retrospektiv.

#### *Vlerësimi si një mjet kontrolli*

Për sa i takon zhvillimit të vlerësimit legjislativ, konceptuar si një mjet kontrolli, ia vlen të përmendim me këtë rast katër nga metodat kryesore më të reja (nga të cilat e fundit ende nuk ka përfunduar) të cilat tregojnë se përpjekjet që bëhen në kuadrin e kryerjes së një vlerësimi kanë gjetur këto vitet e fundit një shprehje dhe një mishërim më të fortë në tekstet ligjore. Pavarësisht nga kjo, duhet bërë i qartë fakti se këto metoda të reja nuk janë krijuar domosdoshmërisht vetëm për hir të një qëllimi, qoftë ky dhe qëllimi kryesor, pra që t'i japin më shumë siguri vlerësimit legjislativ.

1) Në vitin 1989, Qeveria vendosi krijimin e një *shërbimi të kontrollit administrativ*, i cili duhej t'i vinte në ndihmë asaj për të kontrolluar administratën federale<sup>7</sup>. Ky shërbim, i cili përfshin tetë persona dhe që është në varësinë e Kancelarisë federale, kontrollon në një mënyrë më të detajuar detyrat, aktivitetet dhe mjetet e administratës si dhe organizimin e saj, metodat e punës dhe procedurat e vendimmarrjes (neni 4). Shërbimi procedon

<sup>6</sup> Kjo konjunkturë e favorshme u shfaq pjesërisht si pasojë e disa kufizimeve buxhetore, por pjesërisht edhe si pasojë e disa mosfunksionimeve, madje abuzimeve, dhe disa mungesave lidhur me kontrollin e administratës në fushën policore ("problemi i dosjeve")

<sup>7</sup> Shiko urdhëresën tek "Përmbledhja sistematike e të drejtës federale" (RS) 172.210.11.

nëpërmjet kryerjes së analizave, veçanërisht nga ana e konformitetit ndaj objektivave që janë të përcaktuara në legjislacion, zbatimit të tyre, efekteve që ato kanë, efikasitetit dhe rendimentit (neni 5). Kësisoj, ky shërbim mund të kryejë fare mirë vlerësime legjislative në kuptimin që ne kemi lidhur me to. Urdhëresa që bëri të mundur krijimin e këtij organi të ri kontrolli saktëson se shërbimi në fjalë ushtron një kontroll a posteriori dhe trajton në mënyrë të veçantë çështje ndërministrore (neni 2).

2) Ndryshimi i dytë institucional ka të bëjë me *krijimin* në vitin 1990 të një organi parlamentar të kontrollit të administratës<sup>8</sup>. Në këtë rast, bëhet fjalë për një organ ndihmës të komisioneve të administrimit të Asamblesë Federale (pra, në të dy dhomat e Parlamentit) që shqyrton, me mandat të komisioneve të sipërpërmendura, detyrat e administratës, realizimin e tyre dhe efektet që rrjedhin nga aktiviteti i autoriteteve dhe i vetë administratës, sipas kritereve të ligjshmërisë, saktësisë, rendimentit dhe efikasitetit (neni 47, paragrafi 2). Ky organ, i përbërë nga shtatë persona gjithsej, procedon ndërmjet të tjerave me vlerësime të mirëfillta apo urdhëron kryerjen e vlerësimeve nga ana e ekspertëve të jashtëm. Krijimi i këtij organi parlamentar të kontrollit të administratës, i motivuar vetëm nga vullneti për të forcuar më tej vlerësimin legjislativ në kuptimin që ne kemi për të<sup>9</sup>, tregon qartë se deri në ç’pikë vlerësimi në Zvicër konsiderohet si një detyrë konkurruese e Qeverisë dhe Parlamentit.

3) Elementi i tretë që duhet përmendur në këtë kontekst është miratimi po në vitin 1990 i ligjit të ri mbi *subvencionet*<sup>10</sup>. Bazuar në ligjin në fjalë, i

---

<sup>8</sup> Shiko tekstin e ligjit që shërben si bazë për krijimin e këtij organi: neni 47 i ligjit mbi raportet ndërmjet këshillave, RS 171.11.

<sup>9</sup> Shiko raportin e komisioneve të drejtimit dhe mendimin e Qeverisë lidhur me ndryshimet në ligjin mbi krijimin e organit parlamentar të kontrollit, Botimet Zyrtare Federale 1990 I, 1029 dhe 1052

<sup>10</sup> Shiko RS 616.1.

cili kishte si qëllim unifikimin e rregullave dhe parimeve që duheshin zbatuar në faljen e pagesave dhe ndihmave financiare, Qeveria duhet të shqyrtojë në mënyrë periodike nëse aktet normative që rregullojnë këtë fushë janë konform me disa kërkesa të përgjithshme të përcaktuara në ligj (neni 5, paragrafi 1). Qeveria duhet të kontrollojë, ndërmjet të tjerave, nëse kjo detyrë mund të realizohet sipas një mënyre tjetër më të thjeshtëzuar, më efikase apo më racionale (neni 6, pika e). Ligji ka një bazë juridike – dhe një mandat – për të proceduar me vlerësime që kanë të bëjnë me një kategori aktesh legjislativë. Bëhet fjalë pikërisht për ato lloj aktesh që parashikojnë faljen e subvencioneve.

4) Së fundmi, duhet thënë se Këshilli Federal i paraqiti Parlamentit një ndryshim në *ligjin për kontrollin federal të financave*<sup>11</sup>. Me miratimin e këtij ndryshimi, ligji parashikonte që tani e tutje kontrolli federal i financave duhej, midis të tjerash, të shqyrtonte gjithashtu nëse shpenzimet e pranuar kanë efekte skontuese. Ligji në fjalë do të ishte me interes jo vetëm në rregullsinë dhe rentabilitetin e shpenzimeve të Shtetit, por edhe mbi efikasitetin e tyre. Në këtë kontekst, ndoshta duhet saktësuar se Kontrolli Federal i Financave është një organ tej mase i pavarur, i cili punon si për Qeverinë, ashtu dhe për Parlamentin. Në një farë mënyre, ai përbën Gjykatën e Llogarive për Zvicrën. Dhe, për të vënë më shumë në dukje faktin se vlerësimi është një sfidë sa politike aq dhe burokratike, na duhet të shtojmë se komisionet e administrimit në Parlament nuk është se u entuziazmuan nga ky zgjerim i detyrave dhe kriterëve të shqyrtimit që përfshiu Kontrollin e Financave sepse ato besonin se bëhej fjalë për disa aspekte që kishin të bënin, pjesërisht të paktën, me kompetencat e tyre.

*Masat e marra apo që duhen marrë në fushën e përgatitjes së*

<sup>11</sup> Shiko mesazhin e Qeverisë dhe projektligjin, Botimet Zyrtare Federale 1994 II, 709; ligji u miratua nga Parlamenti më 7 tetor 1994

*legjislacionit*

Vlerësimi legjislativ nuk është dhe nuk duhet të jetë veçse një mjet kontrolli. Nisur nga ky këndvështrim, ai përbën një përpjekje tjetër po aq të rëndësishme në fazën e përgatitjes së legjislacionit<sup>12</sup>. Është kjo arsyeja përse në kuadrin e përpjekjeve që synojnë përmirësimin e cilësisë së legjislacionit nëpërmjet një mënyre të re trajtimi dhe më racionale me punën legjistike, theksi i vihet përherë dhe më shumë ndihmës dhe funksionit të vlerësimit gjatë fazës parapërgatitore të punës me legjislacionin. Në këtë kontekst, vlerësimi legjislativ shfaqet si një mjet që është i aftë për të kontribuar në konsolidimin e themeleve ku mbështeten zgjedhjet legjislative, pavarësisht se këto lloj zgjedhjesh mund të arrihen tërthorazi edhe nëpërmjet vlerësimeve retrospektive apo perspektive.

Në Zvicër, grupi i punës “Vlerësimi legjislativ” (AGEVAL), i ngritur në nivel ndërministror që prej vitit 1987 dhe themeluar nga Departamenti Federal i Drejtësisë dhe Policisë, në përbërje të të cilit ndodhen përfaqësues të administratave federale dhe kantonale, si dhe përfaqësues të rretheve shkencore, është bazuar në punën e tij pikërisht mbi këtë aspekt. Duke përshëndetur progresin e realizuar në fushën e kontrollit, grupi i punës ka arritur në konkluzionin se:

- tani e tutje, përpjekjet duhet të përqëndrohen pikërisht mbi sensibilizimin e administratës dhe formimin e saj;
- forcimi institucional i përpjekjeve për të kryer një vlerësim në fazën parapërgatitore të legjislacionit mbetet diçka që duhet realizuar;
- ia vlen më mirë të bashkërendohen të gjitha aktivitetet e vlerësimit në gjirin e administratës, por edhe midis administratës dhe parlamentit; lidhur

<sup>12</sup> Për këtë problem, shiko për shembull Mader (L.), Vlerësimi legjislativ – Për një analizë empirike të efekteve të legjislacionit, Payot, Lozanë, 1985; shiko gjithashtu Delley (J.-D.), “Çfarë kontributi mund të presë ligjberësi nga vlerësimi legjislativ?”, Legislation d’aujourd’hui, 1990/2, f. 15



me këtë, grupi i punës sugjeroi krijimin e një konference të bashkënduar.

Qeveria u njoh me raportin përfundimtar të grupit të punës në mars të vitit 1992<sup>13</sup>. Edhe pse Qeveria nuk qe aspak entuziaste lidhur me raportin e paraqitur, duhet thënë se ajo e njohu atë dhe i dha mandat Departamentit Federal të Drejtësisë dhe Policisë për të rishikuar konceptin e propozuar, veçanërisht në mbajtjen më mirë parasysh të përgjegjësive që kishin ministrinë në këtë fushë.

Ndërkohë, ky koncept ka pësuar ndryshime, por deri më tani nuk është marrë asnjë masë konkrete e rëndësishme. Për më tepër që të dy dhomat e Parlamentit kanë votuar një mocion ku i kërkojnë Qeverisë të marrë masa institucionale me qëllim forcimin e vlerësimit legjislativ, konform konkluzioneve të grupit AGEVAL<sup>14</sup>. Më shumë mundësi për t'u realizuar, të paktën për momentin, kanë masat që mund të ndërmerren në kuadrin e sensibilizimit, formimit dhe këshillave të parashikuara nga AGEVAL.

Ç'është e vërteta, pas një vendimi të fundit të Qeverisë (23 mars 1994), Zyrës Federale të Drejtësisë nuk i është dhënë ndonjë mandat i prerë dhe i qartë që ajo të ketë kujdes që zyra të ndryshme dhe ministrinë përgjegjëse, në kuadrin e përgatitjes së legjislacionit, të respektojnë – apo të respektojnë më mirë – kërkesat e formuluar në nenin 43, paragrafi 3 të ligjit mbi raportet ndërmjet këshillave si dhe kërkesat që parashikohen në skemën për hartimin e relacioneve për projektligjet që Qeveria i dërgon Parlamentit.

Teksti i parë, pra ligji i sipërpërmendur, përbën në vetvete një lloj simetrie

<sup>13</sup> Shiko raportin Të njohim më mirë efektet e veprimit shtetëror

<sup>14</sup> Mocioni i komisionit të administrimit paraqitur në Këshillin Kombëtar më 18 maj 1992 ka këtë përmbajtje: “Këshilli Federal ftohet për të rishikuar problemin që lidhet me ritjen e efikasitetit të masave që duhet të marrë Shteti si një objektiv për legjislaturën 1991-1995. Për këtë qëllim, duhen marrë parasysh propozimet e paraqitura në raportin e grupit të punës “Vlerësimi legjislativ (AGEVAL) lidhur me zhvillimin e vlerësimit legjislativ në administratën federale”, tetor 1991. Duke mos patur sukses, Qeveria, nëpërmjet përgjigjes që kishte dhënë ndaj këtij raporti më 1 qershor 1992, kishte propozuar shndërrimin e mocionit në një postulat/teori

që vërehet dukshëm tek dispozitat e shumta të tij që kërkojnë vendosjen e raporteve periodike me qëllim zbatimin dhe të paturit efekt të akteve legjislative<sup>15</sup>. Në versionin e tij origjinal të 1984<sup>16</sup>, ky ligj parashikon se Qeveria duhet të specifikojë në relacionet dhe raportet që i paraqet Asamblesë Federale:

a. pasojat financiare dhe efektet mbi administrimin e personelit që do të ketë Konfederata në rastin e zbatimit të rregullave dhe masave të propozuara, ...;

b. shpenzimet që do të hasen më pas tek kantonet dhe komunat;

c. pasojat ekonomike që do të rezultojnë prej tyre;

*d. për aq sa është e mundur, lidhjen që ekziston midis frytshmërisë së rregullave dhe masave të propozuara dhe shpenzimeve që do të shkaktohen nga zbatimi i tyre.*

Sipas tekstit të dytë, pra, sipas skemës për mënyrën e hartimit të relacioneve që kalojnë nga Këshilli Federal tek Asambleja Federale<sup>17</sup>, skemë ku saktësohet kuptimi dhe rëndësia e nenit 43, paragrafi 3 i ligjit lidhur me raportet që duhet të ekzistojnë midis këshillave, Qeveria duhet, në rastin e rishikimit të ligjeve, “të përfitojë nga eksperiencat e arritura sipas rregullave ligjore që janë ende në fuqi, por veçanërisht të bëjë një ekspozë të përmbledhur të problemeve që ka nxjerrë në pah zbatimi i këtyre rregullave si dhe të sinjalizojë rastet ku këto rregulla kanë qenë jo efikase”. Gjatë paraqitjes së

---

<sup>15</sup> Lidhur me këtë subjekt, shiko në mënyrë më të detajuar Morand (C.-A.) “Detyrimi për të vlerësuar efektet e ligjeve”, Vlerësimi legjislativ dhe ligjet eksperimentale, Botimet universitare Aix-Marseille, 1993, f. 79

<sup>16</sup> RS 171.11; në versionin e saj aktual, kjo dispozitë përmban shkronjën *e*, sipas së cilës Qeveria duhet që, në rastin e projekteve që kanë të bëjnë me ndihma financiare dhe pagesa të tjera, të shprehet gjithashtu edhe mbi konformitetin e parimeve që zbatohen për aktet normative, akte këto bazë për faljen e subvencioneve

<sup>17</sup> Në versionin e saj aktual, miratuar nga Qeveria më 18 maj 1988

pasojava, Qeveria nuk mund të kufizohet vetëm në ato pasoja që kanë të bëjnë me efektet financiare dhe administrimin e personelit, por duhet të përmendë, gjithashtu, edhe efektet e tjera që mund të sjellë me vete një projektligj: “Ka ardhur koha kur duhen saktësuar efektet që duken të rëndësishme në planin sociologjik, shoqëror, ekonomik dhe ekologjik, si dhe nga pikëpamja e rregullimit të territorit dhe politikave rajonale”. Për më tepër, duhen “treguar bazat mbi të cilat mbështeten deklaratat që kanë të bëjnë me efektet e mundshme të masave (eksperienca e administratës, dëgjimi i eksperetve, studimet hetimore bazuar mbi metoda shkencore, etj.)”

Lidhur me vendimin për të mos i dhënë Zyrës së Drejtësisë dhe Policisë detyra dhe kompetenca të veçanta për sa i takon kontrollit të respektimit praktik të kërkesave<sup>18</sup> të formuluar në të dy tekstet e mësipërme, ne mund të mendojmë se sfida politike që lidhet me vlerësimin legjislativ është kuptuar ashtu siç duhet. Megjithatë, refuzimi për të mos i njohur Zyrës Federale të Drejtësisë detyra të tjera shtesë në këtë fushë është diçka që nuk duhet konsideruar si shprehje e një qëndrimi përgjithësisht negativ nga ana e Qeverisë lidhur me përpjekjet që bëhen për të kryer vlerësime. Këshilli Federal e ka bërë mjaft të qartë përgjegjësinë që kanë në radhë të parë minsitritë në këtë fushë. Dhe nuk ka asnjë dyshim se Parlamenti, i cili e votoi me shumicë votash mocionin e përmendur pak më sipër, në të ardhmen

---

<sup>18</sup> Në këtë kontekst, duhet të nënvizojmë se Zyra Federale e Drejtësisë ka një rol kyç në fazën e përgatitjes së legjislacionit. Në fakt, kjo zyrë është e ngarkuar me kontrollin juridik të teksteve të projektligjeve dhe rregulloreve që janë të përpunuara nga shërbimet e tjera të administratës. Përveç kësaj, ajo duhet të zhvillojë disa lloj parimesh që zbatohen gjatë fazës së përgatitjes së akteve legjislative si dhe të sigurojë zbatimin e këtyre parimeve duke këshilluar dhe duke udhëzuar për këtë qëllim shërbimet e tjera të administratës (shiko në veçanti nenin 7, shifra 2 të rregullores që ka të bëjë me detyrat e departamenteve, grupeve dhe zyrave, RS 172.010 15; shiko, gjithashtu, direktivat lidhur me përgatitjen dhe dërgimin e çështjeve tek Këshilli Federal, shifra 122.1). Funkzioni horizontal dhe shumë i rëndësishëm që ushtron Zyra e Drejtësisë në fushën e legjislacionit shpjegon pjesërisht ndërprerjet që mund të hasen kur bëhet fjalë për zgjerim të detyrave dhe kompetencave të saj

do të bëjë më shumë kujdes për respektimin e kërkesave të formuluar në nenin 43 të ligjit mbi marrëdhëniet ndërmjet këshillave. Parë në këtë këndvështrim, kjo gjë do të çojë padyshim në atë që Parlamenti do të sigurojë kushte më të favorshme për vlerësimin retrospektiv në kuadrin e detyrave të tij kontrolluese. Sepse, dhe kjo është e rëndësishme, është më se e qartë se të gjitha përpjekjet e bëra gjatë fazës së përgatitjes së akteve legjislative dhe mbajtjes parasysh të kërkesave për vlerësimin legjislativ edhe në tekstet normative do të lehtësonin, gjithashtu, edhe përdorimin e mjeteve vlerësuese në kuadrin e mekanizmave të kontrollit.

*Programi kombëtar i kërkimit nr. 27*

Vlerësimi legjislativ – pavarësisht nëse ai është retrospektiv (ex post) apo perspektiv (ex ante) – kërkon burime financiare; për më tepër, ai kërkon një personel të kualifikuar nga brenda apo nga jashtë administratës (sepse kjo zgjidhje praktikohet në Zvicër), pra nga institucione universitare apo zyra që merren me studime private të specializuara.

Është kjo aryeja që, ndërmjet të tjerave, Qeveria Zvicerane, pas një propozimi të ardhur nga Zyra Federale e Drejtësisë, vendosi në vitin 1987 që t'i hapte rrugë krijimit të një Programi Kombëtar në fushën e Kërkimit (PKK) lidhur me “efektet e masave të shtetit”. Ky program, i ekzekutuar nën përgjegjësinë e Fondit Kombëtar Zviceran për kërkimet shkencore duhet të përfundojë në verën e vitit 1995. Programi ka bërë të mundur kryerjen e rreth 20 vlerësimeve. Ai shërbeu, gjithashtu, edhe si kuadër për një reflektim teorik lidhur me mundësitë dhe kufizimet metodologjike të vlerësimit të politikave publike dhe, në veçanti, të legjislacionit dhe veçorive të mekanizmave të formimit institucional që veprojnë brenda sistemit politiko-

---

<sup>19</sup> Pjesa më e madhe e këtyre punimeve janë të botuara; për sa i takon reflektimit mbi problematikën e përgjithshme të formimit institucional shiko në veçanti Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Ruegger AG, Coire, 1994, botuar nën drejtimin e Eëner Bussman (Drejtor i Programit Kombëtar të Kërkimit nr. 27)

administrativ të Zvicrës<sup>19</sup>. Pa dyshim që do të ishte e parakohshme që ne të nxirrnim në këto momente konkluzione, por që tani duket se konkluzionet e PKK do t'i japin një shtysë të re përpjekjeve për kryerjen e vlerësimeve në Zvicër.

### *Bilanci*

Për të bërë këtë bilanc, ne duhet të jemi të ndërgjegjshëm për kufizimet metodologjike dhe politike që mbartin në vetvete përpjekjet që synojnë kuptimin metodologjik të efekteve të veprimit legjislativ. Nga ana tjetër, të dëshmosh për realizëm do të thotë, gjithashtu, të jesh i bindur për domosdoshmërinë e këtyre përpjekjeve metodike: Shteti modern nuk mundet, në një mënyrë të përgjithshme dhe afatgjatë, të kënaqet me vlerësimin e efekteve dhe, sidomos me vlerësimin lidhur me efikasitetin e legjislacionit. Ky lloj vlerësimi mund të jetë tërësisht subjektiv apo mund të dallojë për nga pozicionet e marra dhe interesat e veçanta të shprehura në të. Duke qenë kështu, vlerësimi mund të rrezikojë edhe vetë legjitimitetin e tij, madje mund edhe të shpërbëhet i tëri.

Zhvillimet e dhjetë viteve të fundit janë më shumë pozitive në këtë drejtim. Por mbetet shumë për të bërë, veçanërisht në fushën e përgatitjes së legjislacionit dhe, në një mënyrë më të përgjithshme, për të bërë të mundur që dispozitat e teksteve legjislative, rregulloreve dhe direktivave të brendshme, për të cilat ne folëm më sipër, të kthehen pak e nga pak në realitete administrative dhe politike.

Në çfarë rrethanash duhet që ne të njohim progreset e realizuara dhe ato që duhet të fajësojmë në rast mosrealizimesh? Pra, duhet ditur të bëhet dallimi midis tyre. Sepse ka shumë elemente institucionale apo elemente të tjera që janë të dyvlershme, krahasuar me zhvillimin e vlerësimit legjislativ

<sup>20</sup> Për këtë shiko, gjithashtu, Katia Horber-Papazian, Vlerësimi i politikave publike në Zvicër – Përse? Për kë? Si? Botimet politeknike dhe universitare romande, Lozanë, 1990

në Zvicër<sup>20</sup>.

Le të përmendim, për shembull, *ngadalësinë e procesit legjislativ* në Zvicër. Kjo ngadalësi (dhjetë vite për gjenezën e një ligji nuk është se përbëjnë një kohëzgjatje të tepruar në kohë) mund të ishte, në parim, shumë e favorshme në rast se do të kishim një përpjekje metodike, por shpeshherë ajo përdoret si argument që kthehet në pengesë për të bërë përpjekje në kuadrin e vlerësimeve: atëherë, na duhet që ne të shmangim çdo gjë që mund të rrezikojë zgjatjen e mëtejshme të këtij procesi.

Po ashtu, edhe *kufizimet buxhetore* përbëjnë në vetvete një rrethanë të dyfishtë: ato të shpiten drejt kufizimit të burimeve financiare që mund të përdoren fare mirë për kryerjen e vlerësimeve legjislative, por në të njëjtën kohë ato favorizojnë përpjekjet që mund të bëhen në rastin e atyre vlerësimeve që janë të afta të kontribuojnë në një përdorim më të matur të financave publike. Madje, ato mund të arrijnë deri aty sa të justifikojnë edhe ndërprejen e disa aktiviteteve të kushtueshme shtetërore që kanë rezultuar jo efikase.

Në morinë e *elementëve institucionalë që favorizojnë vlerësimin legjislativ* në Zvicër, mund të përmendim:

- politika federale lidhur me zbatimin, pasojë e së cilës është që Shteti federal duhet të zhvillojë disa lloj mekanizmash që do të bënin të mundur sigurimin e informacioneve të nevojshme për realizimin dhe të paturit efekt të rregullave të nxjerra prej tij në planin lokal;

- ekzistenca e një Parlamenti “milicor” (domethënë jo profesional), dhe, në një pikëpamje tjetër, ekzistenca e një administrate “milicore”, që njihen për zakonet e tyre për të përdorur ekspertë të jashtëm.

Përkundrazi, në morinë e *elementëve që pengojnë zhvillimin e vlerësimit legjislativ*, që në këtë rast ka kuptimin e një vlerësimi legjislativ perspektiv, mund të përmendim:

- fakti se sistemi politik bazohet në një marrëveshje midis partive kryesore politike për t’u përfaqësuar së bashku në Qeveri; pa dyshim se ajo ç’ka është më kryesorja në një sistem të tillë është konsensusi politik, perceptuar

në një mënyrë të tillë ku çdo element që vështirëson këtë konsensus apo përpiket ta kompromentojë atë konsiderohet menjëherë si një çrregullim i tij;

- pjesëmarrja mjaft aktive e Parlamentit dhe popullit në procesin legjislativ: Parlamenti nuk është (nuk është më) një dhomë e thjeshtë ku bëhet regjistrimi i projekteve legjislative të Qeverisë, i cili modifikon ndonjëherë kryekëput projektet që i paraqiten atij për miratim; për më tepër, këto të fundit mund edhe të dështojnë nëpërmjet një vote popullore, në rast se referendumi kërkohet nga një fraksion i caktuar i përfaqësuesve të zgjedhur;

- procedura e konsultimit të kantoneve, partive politike dhe rretheve të interesuara konsiderohet shpeshherë si një mjet që zëvendëson vlerësimin legjislativ. Në këtë rast, kjo lloj procedure bën të mundur kapjen e të gjitha reagimeve që vijnë nga aktorët politikë më kryesorë dhe atyre rretheve që janë direkt të përfshira; pa dyshim që këto reagime pasqyrojnë edhe një lloj vlerësimi të efekteve të pritshme karshi një ndërhyrje legjislative;

- ndarja dhe armiqësitë midis ministrive të ndryshme (funksion qeveritar shumë i dobët)

Megjithatë, ashtu siç e thamë dhe pak më parë, këto nuk janë veçse disa elementë që kanë nevojë patjetër të zhvillohen dhe të thellohen më tej. Më pas, duhet të kemi parasysh gjithashtu edhe faktin se, përveç këtyre elementëve institucionalë, mund të ketë edhe faktorë më “konjunkturalë” që kanë një rol të caktuar. Kështu, disa “probleme” që i përkasin së kaluarës së afërme pa dyshim që kanë favorizuar shfaqjen e disa mekanizmave të kontrollit. Nisur nga ky këndvështrim, këto “probleme” kanë çuar në krijimin e kushteve më të favorshme për zhvillimin e vlerësimit si një mjet kontrolli (megjithatë, duhet të shtojmë gjithashtu se ato shërbejnë edhe si argumenta për t’i dhënë fund disa masave të tjera plotësuese në fushën e përgatitjes së legjislacionit). Në fund fare, ka shumë mundësi që prirja tej mase e theksuar që po shfaqet aktualisht në Zvicër për t’u kapur pas ndërhyrjeve shtetërore me karakter vullnetarist dhe simbolik nuk po krijon rrethana veçanërisht të

volitshme për zhvillimin e një trajtimi më metodik dhe më racional në kuadrin e veprimit legjislativ. Megjithatë, pa dyshim që do të ketë kufizime të tjera që do t'i shtohen prirjes së mësipërme, por besojmë, gjithashtu, edhe në krijimin e një klime politike që do të jetë më e favorshme për kryerjen e vlerësimit legjislativ.



# Vlerësimi legjislativ në Republikën Federale të Gjermanisë

*Armin Holand\**

Duke lënë mënjanë funksionet, më tepër simbolike, të demonstrimit të vigjilencës parlamentare dhe afirmimit të vlerave dhe zhvillimeve të ligjshme shoqërore, e drejta e përfaqësuar nga Shteti duhet të përmbushë një sërë funksionesh instrumentale. Midis tyre, legjislacioni duhet të jetë në gjendje të dëshmojë efikasitetin e tij përkundrejt një skepticizmi që është përhapur përgjithësisht në shoqëri.

## **Vlerësimi legjislativ në kuptimin e ngushtë**

Të shumta janë burimet prej nga rrjedhin treguesit e efikasitetit të ligjeve dhe efekteve që ato prodhojnë. Forma e analizimit të këtyre efekteve, që metodologjikisht është më ambiciozja dhe shkencërisht më e pasura me informacione, realizohet nëpërmjet vlerësimit legjislativ. Për arsye që kanë të bëjnë me organizimin e përmbajtjes, për ne nuk do të jetë e lehtë të përshkruajmë situatën aktuale të vlerësimit legjislativ në Republikën Federale të Gjermanisë. Për sa i takon organizimit, aktivitetet e vlerësimit në RFGJ duhen të konsiderohen sipas të paktën dy niveleve legjislative, pra, në nivelin

---

\* Profesor në Universitetin e Bremës

<sup>1</sup> Mbi shpërndarjen e kompetencave shtetërore midis Bund dhe Landeve, shiko Gilchrist (P.), “Zbatimi i të drejtës komunitare bujqësore në kuadrin e simitit juridik të Gjermanisë”, Revista mbi Tregun e Përbashkët, nr. 352, nëntor 1991, f. 818-824

e Shtetit Federal dhe në nivelin e gjashtëmbëdhjetë landeve<sup>1</sup>.

Po për nga ana e përmbajtjes, paraqitja e projekteve në fushën legjislative bëhet akoma dhe më e vështirë për shkak se njohuritë e shumta që lidhen me praktikën dhe kërkimin si dhe me efektet legjislative nuk shfaqen nën etiketën e kërkimit mbi vlerësimin.

### **Në nivelin e legjislacionit federal**

Në shkallë federale, nuk ekziston asnjë instancë bashkërendimi në fushën e vlerësimit legjislativ. Forma, datat dhe tematika e vlerësimit të ligjeve apo shfrytëzimit të nevojave legjislative janë kompetencë e kabineteve ministeriale.

Departamenti *Rechtstatsachenforschung* (studime mbi fakte juridike), krijuar brenda Ministrisë Federale të Drejtësisë në vitin 1973, ka në këtë kuptim një rol shembullor. Ai është iniciatori dhe bashkërenduesi i punës lidhur me projektet e shumta në fushën e kërkimit, pjesa më e madhe e të cilave kanë të bëjnë me vlerësimin e të drejtës dhe institucioneve juridike. Si shembull, le të përmendim studimet mbi faktet juridike botuar nga ky departament. Këto studime kanë të bëjnë me praktikën e vënies në jetë të rregulloreve gjyqësore në RFGJ, me alternativat në fushën e procedurës civile, me mjetet që duhen përdorur në proceset civile, me të drejtën e mbajtjes së fëmijëve me prindër të divorcuar në praktikën gjyqësore dhe shkaqet e divorcit në RFGJ.

Është ky departament që udhëheq programin e kërkimit, program ky që administrohet nga Ministria Federale e Drejtësisë që prej vitit 1986 dhe që ka të bëjë me “analizën strukturore të administrimit të drejtësisë”. Prej këtij programi vlerësimi kanë rrjedhur një numër i madh analizash empirike mbi kushtet e funksionimit dhe rezultatet e drejtësisë, mbi *Court Management* në SHBA, mbi rolin dhe funksionimin e avokatëve si dhe mbi pasojat e sigurimeve në rastin e mbrojtjes juridike.

## Në nivelin e legjislacionit të landeve

Edhe në nivelin e landeve, ne ndeshemi me një numër të madh burimesh informacioni mbi impaktin e legjislacionit: vlerësimi legjislativ shkencor përbën një përjashtim relativisht të izoluar. Zakonisht, këtu nuk procedohet sistematikisht me vlerësime. Ato kryhen vetëm sipas nevojave konkrete që shfaqen në kuadrin e akteve legjislative. Edhe ato vlerësime të rastësishme që kryhen në përfundim të projekteve legjislative me shtrirje në fushën e drejtësisë, janë më tepër vërejtje që bëhen me qëllim realizimin në praktikë të ligjit të ri<sup>2</sup>.

Mungesa deri më sot e aktivitetit të ministrive të Drejtësisë përsa i takon kërkimit në fushën e vlerësimit dëshmon se ky i fundit varet, gjithashtu, edhe nga buxheti dhe përparësitë e caktuara më parë<sup>3</sup>.

Midis landeve vjetra të Perëndimit, na duhet të përmendim në mënyrë të veçantë një departament të krijuar në vitin 1985 në ministrinë e Drejtësisë në Renani (Nord-Vestfali) që u quajt “Kërkimi dhe statistikat gjyqësore”. Ky departament kishte si qëllim bashkërendimin dhe nxitjen e kërkimit në fushën e aktiviteteve gjyqësore. Deri në vitin 1993, ai drejtoi pothuajse rreth njëzet studime që u kryen mbi fakte të ndryshme juridike, midis të cilave mund të përmendim ato më të fundit që janë kryer mbi kohëzgjatjen e formimit dhe edukimit të juristëve, mbi zvogëlimin e kohës së burgimit të përkohshëm falë ndërhyrjes më të shpeshtë të *Gerichtshilfe*, mbi komisionet e arbitrazhit dhe pajtimit në fushën e të drejtës të qiramarrësit si dhe mbi ndërtimet në landin e Renanisë. Të dhënat lidhur me praktikën e zbatimit të dënimeve u dhanë nga shërbimi i kriminologjisë, organizim juridik ky që është në kompetencën e administrimit gjyqësor të vetë këtij landi<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Shiko Ministrinë e Drejtësisë në Basse-Saxe

<sup>3</sup> Përgjigje me shkrim të ministrive të Drejtësisë të landeve të Branderburgut, Meklemburg-Pome, Saksit, Saks-Anhalt dhe Turing në fund të muajit mars 1994

<sup>4</sup> Neni 166 i ligjit mbi regjimin e burgut

### **E drejta kushtetuese si kuadër dhe stimul i vlerësimit legjislativ**

Nëpërmjet vendimeve të saj, Gjykata Kushtetuese Federale e Gjermanisë bën një justifikim interesant kushtetues mbi detyrimin që ka ligjbërësi për të vëzhguar efektet e prodhuara nga ligjet dhe, nisur prej këndej, edhe stadin e mëparshëm të vlerësimit legjislativ.

Që në fillimin e viteve '60, Gjykata Kushtetuese e Gjermanisë “në mbështetje të ligjit themeltar, bëri të detyrueshme që ligjbërësi të eliminonte brenda afateve më të mira elementët antikushtetues”. Kjo kërkesë mbështetet në detyrimin që mban të lidhur ligjbërësin me rendin kushtetues (neni 20, paragr. 3 i ligjit themeltar), sipas të cilit ligjet e shpallura duhet të jenë në përputhje me ligjin themeltar, domethënë me Kushtetutën e Shtetit gjerman. Për arsye të karakterit të paparashikueshëm që vërehet në rastin e disa zhvillimeve të caktuara, pa dyshim që Gjykata i njeh ligjbërësit të drejtën e bërjes së parashikimeve të gabuara. Por, paralel me këtë, Gjykata e detyron ligjbërësin, që ky i fundit pasi të jetë njohur me zhvillimin real të situatës, t'i eliminojë apo t'i korigjojë këto parashikime në funksion të vetë situatës. Duke rrezikuar mospasjen e një vlerësimi të drejtë mbi zhvillimet reale, tipike kjo në fushën legjislativë, Gjykata Kushtetuese reagoi duke zhvilluar modelin e detyrimit për të ndrequr gjërat. Veçanërisht pas zhvillimeve të mëdha teknologjike të viteve '70 dhe fillimin e viteve '80, Gjykata arriti ta transformonte këtë model, madje në një farë mënyre ta kthente këtë lloj detyrimi në një proces të vërtetë, sepse kjo e kishte burimin tek vetë Kushtetuta.

Një thirrje kushtetuese lidhur me ndryshimin e një teksti ekzistues, thirrje kjo që u bë e njohur nga vetë Gjykata Kushtetuese në vitin 1991, shkaktoi një shqetësim të fortë në gjirin e juristëve gjermanë. Objekti i kësaj procedure kishte qenë pabarazia e madhe shkaktuar nga vetë ligjbërësi lidhur me taksimin e të ardhurave që iu bënë kapitaleve. Me qëllim që të mos nxitej më tej largimi i kapitaleve jashtë vendit, Ministria Federale e Financave kishte nxjerrë në vitin 1979 një direktivë administrative, inefikasieti i të cilës ishte diçka që

ishite parashikuar. Pasojë e gjithë kësaj kishte qenë krijimi i një deficiti të rëndësishëm në listat statistikore të të ardhurave të kapitalit; u vlerësua se nga sistemi i taksave ishte shmangur 50 % e volumit të kapitaleve. Nga pikëpamja e vlerësimit, konkluzionet e Gjykatës Kushtetuese janë të konsiderueshme për faktin se ato kërkojnë vendosjen e një detyrimi fiskal të barabartë si nga ana juridike ashtu edhe nga ana faktuale. Sipas Gjykatës, ligji bazë fiskal duhet të integrohet brenda një mjedisi normativ “që garanton plotësisht barazinë e detyrimit edhe nga pikëpamja e suksesit të tij konkret”. Në qoftë se nuk përmbushet ky kusht, pothuajse empirik dhe, nëse ligjbërësi nuk dëshiron të rrezikojë që norma bazë fiskale të kthehet në normë antikushtetuese, atëherë ligjbërësit i duhet të zbatojë detyrimin kushtetues për të korrigjuar situatën e krijuar.

Së fundmi, karakteri vlerësues i detyrimit për të korrigjuar dhe amenduar u bë akoma dhe më i dukshëm në vitin 1993 kur Gjykata Kushtetuese mori një vendim, shumë të kritikuar, lidhur me rregullat e reja që duheshin përdorur në rastin e ndërprerjeve të vullnetshme të shtatzanisë. Kjo rregullore e re lindi si nevojë e zbatimit të nenit 31 të paragr. 4 të traktatit të bashkimit. Rregullorja kishte si plan të dytë ekzistencën paralele në Gjermaninë e bashkuar të dy modeleve juridike lidhur me abortin, IVG sipas një afati të caktuar në Gjermaninë Lindore dhe abortin terapeutik në Gjermaninë Perëndimore. Lidhur me këtë problem, në pjesën e dytë të vendimit të datës 23 maj 1993, dhoma e dytë e Gjykatës Kushtetuese vendosi: “Më shumë se kaq, për arsye edhe të detyrimit të tij për t’u mbrojtur, ai (ligjbërësi) mbetet i përgjegjshëm për faktin se ligji duhet të ketë realisht për efekt të ofrojë një mbrojtje të harmonishme dhe efikase ndaj rasteve të ndërprerjeve të shtatzanisë. Nëse, pas një periudhe të mjaftueshme vëzhgimi, del se ligji nuk është në gjendje të garantojë mbrojtjen e kërkuar nga Kushtetuta, ligjbërësi duhet të veprojë për të ndryshuar ose plotësuar direktivat ekzistuese me qëllim eliminimin e mangësive dhe sigurimin e një mbrojtjeje të kënaqshme minimale që garantohet nga Kushtetuta (detyrimi i korrigjimit dhe amendimit).

Me vendimin e saj të fundit lidhur me ndërprerjen e vullnetshme të shtatzanisë, Gjykata Kushtetuese e zhvilloi doktrinën e saj të amendimit drejt detyrimit që duhet të ketë ligjbërësi për të vëzhguar, detyrim ky që shfaq një interes të madh nga pikëpamja e vlerësimit legjislativ. Sipas Gjykatës Kushtetuese, është e domosdoshme që “ligjbërësi të vëzhgojë efektet e konceptit të tij legjislativ për të qenë i mbrojtur në realitetin shoqëror (detyrimi për të vëzhguar)”. Për këtë, ai duhet të sigurohet, në intervale të rregullta kohore dhe sipas procedurave të përshtatura me këtë rast – për shembull nëpërmjet botimit të rregullt të raporteve të qeverisë – që ligji në të vërtetë ka për pasojë efektet mbrojtëse të pritshme. Ai duhet të sigurohet gjithashtu se nuk janë shfaqur deficite konceptuale, qoftë dhe në zbatimin praktik të ligjit. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese jep tregues metodologjikë përsa i takon zbatimin lidhur me detyrimin që ka ligjbërësi për të vëzhguar. Në këtë mënyrë, ky detyrim supozon “që ligjbërësi, në kuadrin e kompetencave të tij, të bëjë përpjekje në mënyrë që të mbledhë dhe të shfytëzojë sistematikisht të dhënat e domosdoshme për vlerësimin e efekteve që prodhon ligji”.

Zhvillimi i këtij lloji detyrimi, që Gjykata Kushtetuese parashtron ndaj ligjbërësit me qëllim që ky i fundit të vëzhgojë efektet e një ligji dhe t’i korrigjojë ato, paraqet një interes të madh edhe nga pikëpamja e teorisë legjislative. Ky detyrim konfirmon në praktikën juridike teoritë mbi transformimin e procesit legjislativ në shoqëritë post-industriale. Pikat thelbësore të punës legjislative duket sikur nuk kanë të bëjnë më me kodifikimet e mëdha programatike. Në fakt, ato po i binden gjithnjë dhe më shumë parimit për të ecur “me hapa të vogla” dhe *trial and error*, gjë që kërkon një punë të gjatë negociimi dhe bashkërendimi.

### **Vlerësimi legjislativ në kuptimin e gjerë të fjalës**

Duke lënë mënjanë vlerësimin legjislativ në kuptimin e ngushtë të fjalës, ekspertët e ministrive, të ngarkuar me përgatitjen, konceptimin, leximin dhe vëzhgimin e ligjeve, kanë në dispozicionin e tyre një numër të madh teknikash

dhe burimesh informacioni që janë të ngjashme me ato të vlerësimit. Teknikat dhe burimet e informacionit të përdorura në rastin e vlerësimit ofrojnë tipe të ndryshme dijesh që kanë rëndësi po aq të ndryshme. Në këtë mënyrë, nuk është e mundur të kemi një gjykim të përgjithshëm mbi cilësinë e këtyre burimeve të informacionit me karakter vlerësues. Kapaciteti i tyre për të shërbyer si bazë në vlerësimin perspektiv apo retrospektiv varet nga lloji i ligjit që duhet konsideruar dhe nga kushtet e ekzekutimit të studimeve empirike.

### Statistikat

Në vendimin e përmendur më sipër lidhur me ndërprerjen e vullnetshme të shtatzanisë, Gjykata Kushtetuese tregoi se shfrytëzimi i “statistikave të besueshme dhe aq sa duhet korrekte” kishin qenë të nevojshme për të marrë një vendim mbi efektet e prodhuara nga ligji. Informacionet statistikore zotërojnë një forcë të madhe sugjestionuese në konferencat politike dhe juridike. Ato janë të njohura për saktësinë dhe objektivitetin e tyre. Por, ne mund të na dalë fare lehtë nga mendja se pas përshtypjes së saktësisë që ato krijojnë mund të fshihen pasaktësi të shumta në fabrikimin e të dhënave të shifruara. Përveç kësaj, të dhënat statistikore japin disa lloj informacionesh të pamjaftueshme mbi marrëdhëniet shkak-pasojë, edhe pse ato shtrihen për një periudhë të gjatë kohore. Në këtë mënyrë, ato janë informacione që kanë të bëjnë veçse me një pjesë të rëndësishme të kërkimit mbi efektet e ligjit.

Kapaciteti i statistikave zyrtare për të shërbyer si bazë në punën e vlerësimit legjislativ varet në rradhë të parë nga tipi i ligjit që duhet shqyrtuar si dhe informacionet e kërkuara me këtë rast. Në një mënyrë më të përgjithshme, ne mund të konstatojmë se listat që përmbajnë të dhëna statistikore të besueshme, të diferencuara për nga ana teknike në pasqyrimin e raporteve shkak-pasojë, por dhe lehtësisht të matshme, janë më se të mjaftueshme për të përcaktuar efektet e prodhuara nga ligji. Le të përmendim për shembull listat statistikore në fushën e mbrotjes së mjedisit (mbeturinat,

përhapja e ndotjeve dhe furnizimi me ujë), të dhënat lidhur me ndryshimin e frekuencës së aksidenteve rrugore dhe aksidenteve në punë.

Ndryshe prej përshtypjes së saktësisë që ai sugjeron, vlerësimi i mirëfilltë statistikor legjislativ i arrin menjëherë kufijtë e tij. Përmendim këtu një rregull mjaft të njohur: kur analizon, mbaj parasysh vetëm atë që është matur më parë. Nëse kjo gjë nuk është bërë, për shembull, nëse një aksident i ndodhur në një uzinë kimike, një aksident rrugor, një aksident në punë apo një ndërprerje e shtatzanisë janë gjëra që nuk janë komunikuar në rrugë zyrtare, këto ngjarje do të mungojnë në realitetin e prekur nga ligji. Për më tepër, është pothuajse e pamundur të shpjegohen, vetëm nëpërmjet disa të dhënavë statistikore, efektet mbi pasojat shoqërore të cilat kanë rezultuar akoma dhe më komplekse nga ç'ishin menduar më parë. Kështu, për shembull, nuk do të kishin qenë "të matshme" efektet e ndalimit të ngacmimeve seksuale në vendin e punës. Po ashtu, në rast se do të ndjekim statistikën federale lidhur me ndërprerjet e shtatzanisë, ashtu siç Gjykata Kushtetuese kishte kërkuar t'i bënte ato dhe që u pasqyruan më tej në projektet e reja legjislative, ne do të vërejmë se ato do të kishin qenë të pamjaftueshme për kryerjen e një vlerësimi të përshtatshëm lidhur me efektet e prodhuara nga ligji në fjalë.

### **Raportet e Qeverisë dhe interpelancat parlamentare si burim informacioni**

Raportet e hartuara nga Qeveria përbëjnë një burim të rëndësishëm për pasjen e informacioneve praktike dhe përdorimin zyrtar të tyre, por gjithashtu edhe në nivelin e efekteve që prodhon ligji. Duhet thënë se RFGJ harton një numër të madh raportesh të tilla, të cilat pasqyrojnë tematika tejet të ndryshme. Përgjithësisht, këto raporte mbështeten mbi të dhëna statistikore dhe informacione të thelluara që janë marrë nga aktorë dhe ekspertë që i përkasin fushës së zbatimit të ligjit, pavarësisht se këto të dhëna apo informacione kanë më shumë një karakter zyrtar se sa teknik. Si shembull të raporteve të rregullta hartuar nga Qeveria, ngushtësisht të lidhura me vlerësimin legjislativ,



le të përmendim studimet e kryera mbi mbrojtjen e kafshëve, parandalimin e aksidenteve rrugore, rekrutimin e handikapatëve në funksionin publik, fëmijërinë dhe adoleshencën, eksperiencën e përfutur gjatë zbatimit të ligjit mbi punën e përkohshme si dhe efektet e ligjit në luftën kundër punës klandestine. Përkrah raporteve qeveritare, që duhet të paraqiten rregullisht dhe që shpeshherë bëhen me kërkesë të ligjberësit, ekzistojnë edhe raporte që hartohen duke u nisur nga ngjarje konkrete. Shembull për këtë është raporti i Qeverisë mbi ligjin e ri mbi të huajt, raport i cili u paraqit në Komisionin e Punëve të Brendshme të Bundestagut në mesin e vitit 1993. Ky raport përmbante një numër të madh informacionesh mbi eksperiencën e përfutur në praktikën e ligjit, edhe pse këto informacione ishin paraqitur nën një këndvështrim kryesisht institucional, domethënë nën këndvështrimin e funksionarëve që ishin të ngarkuar me zbatimin e këtij ligji.

Burime të tjera të rëndësishme për njohjen e tipeve të vlerësimit me origjinë nga praktika parlamentare janë edhe përgjigjet që Qeveria Federale i jep pyetjeve me shkrim apo me gojë të deputetëve. Shembull i freskët për këtë dhe, që ka lidhje të drejtpërdrejtë me vlerësimin legjislativ, është edhe interpelanca e bërë në emër të fraksionit SPD për Qeverinë, kërkuar nga popullsia lidhur me sigurinë dhe krimet në masë.

### **Kërkimet në fushën e shkencave shoqërore lidhur me vënien në jetë të së drejtës**

Përkrah vlerësimit të mirëfilltë legjislativ, ekzistojnë dhe një numër i madh punimesh në fushën e kërkimit kryer nga institute të ndryshme kërkimi lidhur me buxhetin e ministrive apo nga qendra universitare të cilat kanë prirje të studjojnë efektet e të drejtës. Shembuj të tillë gjenden në studimet e kryera mbi tregun e punës të cilat i japin ligjberësit, në një mënyrë të vazhdueshme dhe në nivel metodologjik, përgjigje mbi efektet e instrumenteve që duhen përdorur në fushën e politikës së punësimit. Po në këtë kuadër, ligjberësi ka mundësi të njihet edhe me studimet e bëra mbi rininë dhe familjen. Parë në

aspektin e të drejtës penale, kërkimi në fushën e kriminologjisë dhe studimi i efekteve juridike ofron, midis të tjerash, studime të rëndësishme empirike dhe statistika mbi rezultatet e praktikës informale të sanksioneve që janë zbatuar për të rinjtë kriminelë, mbi uljen e përqindjes së recidivitit falë “masave të diversionit” si dhe mbi vënien në jetë të ligjit mbi mbrojtjen e viktimave që kryejnë kundravajtje.

Shembull tjetër i studimit që ka për objekt një temë mjaft të ndryshme, por që përmban në të njëjtën kohë edhe informacione mbi aktivitetin legjislativ, është studimi i kërkuar nga Ministria Federale për Gratë dhe Rininë lidhur me situatën shoqërore dhe juridike të prostitutave. Midis të tjerave, aty konstatohet se direktivat mbi zonat e ndaluara, të paktën në rastin e qyteteve të studjuara, përgjithësisht nuk kishin patur efikasitetin e pritshëm. Shpeshherë, ishin vënë re raste ku prostitutat nuk kishin respektuar direktivat e kërkuara dhe transferonin vendin ku ato kryenin aktivitetin e tyre.

### **Bilanci**

Fushat e aktivitetit parlamentar, aktivitetit të ministrive dhe instituteve të kërkimit në RFGJ ofrojnë përherë, drejtpërdrejtë apo tërthorazi, një numër të madh informacionesh lidhur me kushtet e zbatimit, efektet e ligjit dhe institucioneve juridike. Por, vetëm një numër i vogël prej këtyre informacioneve i përgjigjen kërkesave që lidhen me vlerësimin legjislativ në kuptimin e ngushtë të fjalës. Kushtet e nevojshme për kryerjen e një vlerësimi legjislativ të organizuar shkencërisht përbëjnë një teori të saktë mbi rolin e të drejtës dhe konceptimit legjislativ me qëllim arritjen e një vëzhgimi lidhur me suksesin apo mosesuksesin e një ligji, shqyrtimin e transformimeve në përmbajtje që pësojnë normat juridike gjatë zbatimit të tyre në praktikë dhe mbajtjen parasysh të të gjitha efekteve të legjislacionit dhe, në këtë kuadër, të efekteve të paparashikueshme dhe atyre efekteve që janë në kundërshtim me objektivat e ligjbërësit. Vlerësimi legjislativ duhet të jetë më shumë si një instancë ku të bëhet regjistrimi i eksperiencave zyrtare. Gjatë analizës së efekteve, ky

vlerësim duhet të dijë të integrojë problemet që lidhen me ndërgjegjësimin juridik, interesat dhe kushtet e veprimit nga ana e aktorëve shoqërorë.

Megjithatë, edhe pse jemi të ndërgjegjshëm për praninë e një vlerësimi legjislativ të një cilësie të mirë, ekziston një pasiguri e madhe: çfarë bëjnë ligjbërësit me dijet empirike që kanë në dispozicionin e tyre? Si mund të vlerësohet puna e kryer nga ligjbërësi lidhur me vlerësimin legjislativ?

## Vlerësimi legjislativ në Belgjikë

Paul Delnoy\*

Duke qenë se në Belgjikë studimi i vlerësimit legjislativ është ende në fillimet e tij, ne mund ta përkufizojmë atë sipas një kuptimi më përgjithësues dhe më të gjerë: një gjykim që ka vlerë për legjislacionin, si në planin e cilësive të tij të brendshme – duke patur parasysh këtu formulimin dhe përmbajtjen e tij – ashtu dhe përsa i takon efektivitetit dhe efikasitetit të tij.

Duke qenë kështu, ajo ç'ka do të vijojë më poshtë nuk do të bëjë gjë tjetër veçse do të sugjerojë një kuadër konceptual të analizës së vlerësimit legjislativ në Belgjikë nga ç'mund të ishte në të vërtetë një tablo e mirëfilltë e tij.

Sigurisht që ligji, në kuptimin më të ngushtë të fjalës, është objekti i parë i vlerësimit legjislativ. Gjithsesi, nuk bëhet fjalë që ne të kufizohemi vetëm tek ai sepse ka edhe shumë norma të tjera, të cilat edhe pse nuk quhen ligje, zotërojnë karakteristikat më thelbësore të tij: Kushtetuta nuk është gjë tjetër veçse një “ligj” i miratuar në respekt të një procedure dhe një mazhorance të veçantë; dekretet janë “ligje” për Rajonet dhe Komunitetet; urdhëresat janë “ligje” për Rajonin e Brukselit si kryeqendër.

Përveç kësaj, thelbi i të drejtës së shkruar belge është i përbërë nga akte mbretërore ose akte të qeverive rajonale apo komunitare. Mbi njëzet tekste të botuara tek *Moniteur belge*, vetëm njëri prej tyre është ligj, nëntëmbëdhjetë të tjera janë rregullore. Nga ana tjetër, dhe kjo është diçka që po haset gjithnjë dhe më shpesh, ligji nuk ravijëzon veçse një kuadër

---

\* Profesor në Fakultetin e Drejtësisë në Universitetin e Liezhës

shumë të gjerë, kuadër ky që i lë një fushë të madhe lirie iniciativës së Qeverisë. Pra, të neglizhosh vlerësimin e teksteve të shpallura nga ekzekutivi, do të ishte njëlloj sikur të injoroje 95% të legjislacionit.

### **Vlerësimi *a priori***

Në një kuptim të gjerë, për pjesën më të madhe të ligjeve, vlerësimi *a priori* përbën një lloj vlerësimi ndaj të cilit këto të fundit duhet juridikisht të nënshtrohen para se të miratohen. Por, ka dhe disa vlerësime të tjera, të zhveshura nga çdo lloj karakteri detyrues, ku pjesa më e rëndësishme e tyre na bën ne të jemi më të vëmendshëm kundrejt tyre.

### **Vlerësimi i detyrueshëm**

Në nivel federal, ne folëm për rëndësinë e akteve mbretërore si norma të prejardhura (origjinal: *normes dérivées*). Shto këtu edhe faktin se Mbreti, duke qenë se është pjesë përbërëse e pushtetit legjislativ, ka të drejtën e paraqitjes së projektligjeve. Gjithashtu, ne vëmë re se 90% e ligjeve të miratuara janë propozime të qeverisë.

Çdo projektvendim i Mbretit që përmban një normë të përgjithshme si dhe çdo para-projektligj që vjen nga një ministri e caktuar federale duhet t'i nënshtrohet për mendim seksionit të "legjislacionit", i cili funksionon pranë Këshillit të Shtetit (neni 3, paragrafi 1 i ligjit mbi Këshillin e Shtetit).

Sigurisht që ka edhe përjashtime në këto raste. Përjashtimi i parë ka të bëjë me projektet mbi buxhetet, llogaritë, huatë, operacionet shtetërore dhe kontingjentin e ushtrisë. Po kështu, nuk kërkohet mendimi i seksionit të lartpërmendur edhe në rastin e urgjencave që janë të motivuara në një mënyrë tërësisht të veçantë. Gjithsesi, këto përjashtime janë në një numër relativisht të kufizuar, në kuptimin që pjesa dërmuese e teksteve që përbëjnë legjislacionin belg në nivel federal kërkon detyrimisht mendimin e shprehur prej seksionit.

Pra, ky mendim jepet pasi ka përfunduar kryerja e një studimi, studim ky

i cili ka patur të bëjë me shumicën e cilësive që kanë rezultuar deri më tani si kriter vlerësimi për legjislacionin. Në fakt, Këshilli i Shtetit studjon cilësitë formale të tekstit të projektit; ai verifikon nëse ky projekt arrin të shprehë mirë qëllimin e autorit të tij; ai shikon nëse teksti është në harmoni me veten e tij dhe normat ekzistuese, veçanërisht me ato norma që vijnë nga ligjbërës të një rangu më lartë. Këto dispozita zbatohen në rastin e vendimeve të qeverive rajonale dhe komunitare si dhe projektdekreteve që propozohen prej tyre.

Dihet se që prej vitit 1980, Belgjika është e organizuar sipas një sistemi federal origjinal: në territorin e vendit bashkëjetojnë tri kategori ligjbërësish, kompetencat e të cilëve janë të përkufizuara po aq si *ratione materiae* sa dhe *ratione loci*. Për të parandaluar konfliktet e kompetencave që mund të ngjallë një organizim i tillë, çdo para-projektligj, edhe kur ka raste urgjencash të motivuara në një mënyrë tërësisht të veçantë, duhet t'i nënshtrohet për mendim seksionit të legjislacionit pranë Këshillit të Shtetit për të marrë vesh prej tij nëse ky projekt ka për objekt çështje që kanë të bëjnë me kompetencën e Shtetit Federal (neni 3, parag. 2 i ligjit mbi Këshillin e Shtetit).

Pra, siç shihet, është vetëm efektiviteti dhe efikasiteti i ardhshëm i tekstit të propozuar që nuk arrin të vlerësohet nga Këshilli i Shtetit.

Duke qenë kështu, atëherë ku qëndron rëndësia e këtij vlerësimi *a priori* të detyruar? Mendimi i dhënë nga seksioni i legjislacionit duket se nuk lidhet aq shumë me atë se kush do ta marrë në dorëzim tekstin e projektit: Mbreti ka të drejtë të paraqesë një projektligj dhe ligjbërësi mund ta miratojë atë, pa e mbajtur parasysh këtë gjë. Megjithatë, është për t'u vënë në dukje, që edhe në rastet kur veprohet kështu, kjo jo gjithmonë kalon pa patur ndonjë pasojë. Po ashtu, edhe Mbreti mund të miratojë një vendim të tijin pa mbajtur parasysh vlerësimin e dhënë nga Këshilli i Shtetit; gjithsesi, ekziston rreziku që dikush të kërkojë anulimin e këtij vendimi nëpërmjet Këshillit të Shtetit apo seksionit të administratës së tij.

### Vlerësimi jo i detyrueshëm

Propozimet e ligjeve (tekste që paraqiten me iniciativën e një anëtari të Parlamentit)

Këto propozime nuk janë të detyrueshme që t'i nënshtrohen studimit paraprak nga ana e Këshilli të Shtetit. Por, Presidenti i Senatit – apo Presidenti i Dhomës së Përfaqësuesve – mund t'i dërgojë ato për mendim pranë seksionit të legjislacionit (neni 2, parag. 1 i ligjit mbi Këshillin e Shtetit).

Ai është i detyruar ta bëjë këtë gjë, nëse kjo kërkohet nga të paktën një e treta e anëtarëve të asamblesë së interesuar apo shumica e anëtarëve të një grupi linguistik pranë asamblesë së interesuar (neni 2, parag. 2 i ligjit mbi Këshillin e Shtetit).

Kështu ndodh edhe me iniciativën e njerit prej Kryetarëve të Dhomave apo me detyrimin që ai ka lidhur me disa projektligje, domethënë me ato tekste që paraqiten nga Mbreti apo me projektligje që janë votuar nga njera prej dy dhomave, por që kërkojnë edhe miratimin e asamblesë tjetër.

Kështu ndodh *mutates mutandis* edhe për propozimet, projektdecretet apo urdhëresat.

### Vlerësimi i teksteve të mëparshme

Në rastin kur është arritur të bëhet përgatitja e një kodi apo një teksti që përmban një lloj rëndësie, ligjëbërësi, përgjithësisht, nuk harron të procedojë apo të kërkojë paraprakisht të procedohet me një vlerësim legjislativ të teksteve të mëparshme.

Kjo gjë ndodhi, për shembull, nga viti 1963 deri 1967, kohë gjatë së cilës përgatitja e tekstit të një kodi gjyqësor iu besua profesor Van Reepinghen dhe Z. Krings, profesor dhe prokuror i përgjithshëm i Gjykatës së Kasacionit.

Gjithmonë, kur bëhet fjalë për ligje të rëndësishme, vërehet se nuk janë të pakta rastet kur kjo doktrinë vepron me iniciativën e vet për të bërë vlerësim të teksteve të projekteve.

Në raste të tilla, nuk është se bëhet fjalë për kryerjen e një vlerësimi të

mirëfilltë apo për atë lloj vlerësimi që realizohet nga ekspertë apo grupe ekspertësh të cilët me kërkesë të ligjbërësit – më shpesh, me kërkesë të Mbretit i cili e bën këtë nëpërmjet ministrit që është iniciatori i projektit – duhet të punojnë për përgatitjen e ligjit. Bëhet fjalë për kryerjen e studimeve sistematike për ligje të rëndësishme nga ana e autorëve të tyre, pikërisht në çastin kur ato kanë marrë formë.

Kështu, për shembull, katër vite para miratimit të një teksti, i cili do të bëhej ligj i Belgjikës më 14 maj 1982 lidhur me disa ndryshime për të drejtën e trashëgimisë në rastin e bashkëshortit mbijetues, teksti në fjalë u bë objekt i organizimit të një konference noteriale ku projektligji u gjykua sipas të gjitha kriterëve të vlerësimit që u përmendën më sipër<sup>1</sup>. Kështu, u arrit të vlerësohej nevoja për rritjen e numrit të të drejtave trashëgimore për bashkëshortin mbijetues, u ngritën pyetje rreth efekteve të mundshme që mund të sillte krijimi i një rezerve trashëgimore në favor të bashkëshortit mbijetues, u bënë përpjekje për të vlerësuar impaktin e heqjes së mospëlqimit për bashkëshortët e martuar për herë të dytë, etj. Ky lloj vlerësimi *a priori* bëri të mundur që ligjbërësi të konfirmonte projektin në disa pika të tij dhe të ndryshonte disa të tjera.

### **Vlerësimi *a posteriori***

Realizimet

*Nevoja për ekspertë*

Edhe pse në një mënyrë jo sistematike, por gjithsesi pak më dendur se më parë, po vihet re se ligjbërësi, në përfundim të miratimit të një ligji, i beson një organi ekspertësh misionin për të proceduar me vlerësimin e efekteve apo zbatimin e të ashtëquajturit ligj. Madje, shpeshherë, duke e shoqëruar atë me premtimin për ta modifikuar ligjin në rast se efektet e

---

<sup>1</sup> Ditët noteriale, Liezh, 7-8 tetor 1977, “Statusi civil i bashkëshortit mbijetues”, Federata Mbretërore e Noterëve të Belgjikës



nxjerra prej organit që ka kryer vlerësimin nuk janë ato që ligjbërësi pati shpresuar të arrinte nëpërmjet tij.

**a.** Ligjbërësi nuk e penalizonte abortimin me ligjin e datës 3 prill 1990 lidhur me ndërprerjen e shtatzanisë, por nëpërmjet një ligji tjetër të datës 13 gusht të po atij viti<sup>2</sup>, ai “krijoi një Komision Kombëtar vlerësimi që ngarkohej për të bërë vlerësimin e zbatimit të dispozitave lidhur me ndërprerjen e shtatzanisë” (neni 1, parag. 1 i ligjit të 13 gushtit 1990)

Komisioni, i përbërë nga mjekë, juristë dhe persona që vinin nga grupe këshëllimore si dhe nga këshilli i grave në situata të dëshpëruara, “u ngarkua me detyrën që t’i paraqiste Parlamentit, për datën 31 gusht 1992, dhe si rrjedhojë çdo dy vjet, një raport statistikor lidhur me një numër të dhënash që do t’i përkitnin aborteve të praktikuara. Raporti do të detajonte dhe do të vlerësonte zbatimin dhe evoluimin e zbatimit të ligjit; në rast se do të ishte e nevojshme, Komisioni mund t’i drejtohej Parlamentit me “disa rekomandime me qëllim nxitjen e ndonjë iniciative të mundshme legjislative dhe/ose masa të tjera që do të ishin në gjendje për të çuar në pakësimin e numrit të ndërprerjeve të shtatzanisë dhe në përmirësimin e këshillimit dhe pritjes së grave në situata të dëshpëruara” (neni 1, parag. 3 i ligjit të datës 13 gusht 1990).

Neni 8 i ligjit të 13 gushtit 1990 parashikonte gjithashtu se “në Dhomën e Përfaqësuesve apo në Senat do të zhvillohet një debat brenda gjashtë muajve nga paraqitja e raporteve të para dhe, në rast se do të jetë e nevojshme, nga paraqitja e rekomandimeve të Komisionit të vlerësimit (...)”.

**b.** Ilustrimi i dytë i takon ligjit të datës 16 qershor 1993. Nëpërmjet këtij teksti, ligjbërësi belg futi sistemin e quajtur të *ekotaksave*. Sipas atyre që ishin iniciatorët e këtij ligji – partitë ekologjiste -, “ekotaksa do të prekte një produkt të caktuar në rast se ligjbërësi do të vlerësonte se ai produkt gjeneron dëme ekologjike substanciale. Shuma e kësaj takse duhet të jetë

<sup>2</sup> Moniteur belge, 20 tetor 1990, f. 20101

mjaftueshmërisht e lartë me qëllim që të ketë një riorientim të mënyrave të prodhimit dhe konsumit drejt atyre produkteve dhe qëndrimeve që janë më të pranueshme në planin e mjedisit, ruajtjes së burimeve natyrore dhe shëndetësore. Në planin e teknikës fiskale, kjo taksë do të asimilohet nëpërmjet akcizave. Duke qenë akcizë, kjo lloj takse është e detyrueshme kur produkti kalon për konsumim në tregun belg. Kjo do të thotë se importi që ka të bëjë me konsumin do t'i nënshtrohet ekotaksës, ndërsa prodhimi i destinuar për eksport nuk do të preket prej saj.”<sup>3</sup>

Ligjberësi krijoi me këtë rast një listë prodhimesh të dëmshme për mjedisin të cilat do të ishin “të ekotaksueshme”: disa ambalazhime (enë për pije apo për disa prodhime industriale), letra dhe kartonë, për të cilat u gjykua se përmbajtja e tyre në fibra të riciklueshme ishte e pamjaftueshme, objekte me një përdorim (përjashto ato që përdoren në mjekësi), bateri dhe pesticide (përjashto ato që përdoren në bujqësi); dhe, në mënyrë që t'u lejohej prodhuesve dhe përdoruesve të këtyre prodhimeve që të përshtateshin me gjithë këtë situatë, veçanërisht duke u kthyer drejt prodhimeve “alternative jo të ekotaksueshme”, u miratua një kalendar për hyrjen progresive në fuqi të ligjit, sipas prodhimeve që do të prekeshin nga kjo taksë.

Ky ligj u kundërshtua nga ata që kishin pretenduar se ai do të kishte efekte të mbrapshta në planin e punësimit dhe se zbatimi i tij do të kushtonte më tepër nga ç' do të sillte ai. Autorët e ligjit, që mesa duket nuk u bindën ndaj këtyre objeksioneve, pranuan megjithatë se do të ishte më e përshtatshme “të vlerësohej efikasiteti ekologjik (...) si një mënyrë për të kuptuar më mirë pasojat social-ekonomike dhe shëndetësore të ligjit”<sup>4</sup>

Po kështu, ligjberësi ngriti për këtë qëllim një komision të përbërë prej trembëdhjetë ekspertësh, të cilët u zgjodhën në varësi të kompetencave që ata kishin në fushat që do të prekeshin nga ekotaksat. Ky komision de suivi,

<sup>3</sup> Ekotaksat, CEFE, Namur, bot. i dytë, 1993, f. 8

<sup>4</sup> Po aty, f. 43

siç u quajt ai, kishte si detyrë të vlerësonte sistemin e ekotaksave, të shikonte se cilat ishin pasojat e tij në planin ekonomik, të propozonte ndryshime, të sugjeronte mundësisht ekotaksa të reja, të merrte pjesë në fushatat e informimit dhe sensibilizimit të publikut dhe të bënte një raport vjetor (neni 386-390 i ligjit të 16 korrik 1993). Për të përmbushur misionin e tij, ky komision duhej të mbështetej veçanërisht mbi “ekobilancet”: ekobilanci është “masa e impaktit të përgjithshëm që shkakton në mjedis fabrikimi, përdorimi dhe eliminimi i një prodhimi të caktuar”<sup>5</sup>

### **Vlerësimi i legjislacionit *a posteriori* realizuar nga juridiksionet**

Është ky vlerësim që implikon kontrollin e quajtur mbi “ligjshmërinë”<sup>6</sup>. Në rast se, në kuptimin tonë, ky kontroll ka të bëjë, në disa aspekte, me një teori të përgjithshme të vlerësimit legjislativ, kjo vjen sepse ai supozon se norma që është objekt i tij duhet vlerësuar lidhur me disa kritere cilësore të ligjit që u përmendën më sipër.

**a.** Fillimisht është vlerësimi që realizohet nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, juridiksion të cilin Belgjika e ka njohur që prej shumë kohësh. Gjykata e Strasburgut vlerëson konfirmitetin e përmbajtjes së legjislacionit me Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe protokollat e saj shtesë.

Kështu, për shembull, si pasojë e njërit prej këtyre vlerësimeve, Belgjikës iu desh të ndryshonte rrënjësisht legjislacionin e saj lidhur me vendosjen dhe efektet e birësimit. Në vendimin e saj të famshëm Marckx, Gjykata e Starsburgut kishte vlerësuar se legjislacioni bleg në këtë fushë, trashëguar nga Kodi Napoleon, përbënte një shkelje të neneve 8 dhe 14 të Konventës së Romës dhe Protokollit të parë shtesë të tij.

**b.** Në vitin 1980, në Belgjikë u krijua Gjykata e Arbitrazhit që u ngarkua

<sup>5</sup> Po aty, f. 39

<sup>6</sup> Shiko Morand (C.-A.), Figurat e ligjshmërisë

për të vlerësuar se si ligjet dhe dekretet respektonin shpërndarjen e kompetencave midis Shtetit Federal, Rajoneve dhe Komuniteteve

Në vitin 1989, kjo gjykatë u ngarkua, përveç të tjerave, të vlerësonte edhe se si ligjet dhe dekretet respektonin nenet 10, 11 dhe 19 të Kushtetutës. Nenet 10 dhe 11 të Kushtetutës i garantojnë belgëve barazinë para ligjit.

Sipas një ligji të veçantë të 6 datës janar 1989 mbi Gjykatën e Arbitrazhit, Qeveria federale, ajo e një Komuniteti apo Rajoni, por dhe çdo person tjetër fizik ose moral që kanë një interes, mund të kërkojnë që Gjykata e Arbitrazhit të procedojë me vlerësimin e një ligji apo një dekreti lidhur me rregullat kushtetese që sapo u përmendën më sipër. Teksti që shpallet se shkel të drejtat e tyre anulohet.

Për më tepër, çdo juridiksion, në emër të detyrimit që ai ka për të zbatuar një ligj apo një dekret, mund t'i drejtohet, me rrugë paragjyqësore, Gjykatës së Arbitrazhit dhe t'i kërkojë asaj të shprehet lidhur me vlefshmërinë e tekstit që ai ka për të zbatuar si dhe me normat kushtetuese që u përmendën më sipër.

Kështu, për shembull, iu kërkuar Gjykatës së Arbitrazhit që të bënte vlerësimin e nenit 319, parag. 3 i Kodit Civil lidhur me nenin 10 të Kushtetutës. Neni 139, parag. 3 i Kodit Civil e detyron burrin që dëshiron të ketë njohjen e një fëmije në moshë të mitur që të marrë paraprakisht pëlqimin e nënës së këtij fëmije. Ndërsa, gruaja që dëshiron njohjen e fëmijës së saj nuk ka nevojë për pëlqimin e askujt. Me kërkesë të një juridiksioni të rendit gjyqësor, Gjykata e Arbitrazhit vlerësoi se kjo dispozitë është diskriminuese: në shkelje të nenit 10 të kushtetutës, kjo dispozitë vendos një dallim të pajustificueshëm nga ana e arsyetimit dhe ligjshmërisë midis burrit dhe gruas. Prandaj, juridiksioni që kishte ngritur këtë problem shmangu zbatimin e tekstit diskriminues.

c. Realizimi i tretë i vlerësimeve *a posteriori*. Në vitin 1971, Gjykata e Kasacionit të Belgjikës ktheu vendimin Franko-Zviceran-le Ski me anën e të cilit ajo i njohu çdo juridiksioni në rang gjyqësor pushtetin për të verifikuar konfirmimetin e çdo ligji lidhur me normat ndërkombëtare direkt të zbatueshme.

Mbi bazën e këtij vendimi, juridiksionet belge nuk privohen nga e drejta për të verifikuar nëse ligjet respektojnë sasinë e normave me origjinë ndërkombëtare. Në këtë kuadër, vlerësimi ka të bëjë me përmbajtjen e ligjeve dhe jo me procesin e përgatitjes së tyre, as me efektivitetin apo efikasitetin e tyre.

Në tetor 1993, për shembull, “në zbatim” të kësaj jurisprudence, Gjykata e Kasacionit vlerësoi në kundërshtim me nenet 8 dhe 14 të Konventës Europiane të Drejtave të Njeriut, nenet 765 dhe 766 të kodit Napoleon, shpallur nga nenet 107 të ligjit 31 mars 1987, në këto ende të zbatueshme në rastin e trashëgimive të lëna nga fëmijë natyralë para datës 6 qershor 1981. Për pasojë, ajo shmangu zbatimin në rastin e trashëgimive të hapura pas shpalljes së vendimit Marckx (13 qershor 1979).

Përsa i takon teksteve të rregulloreve – për shembull, në rastin e vendimeve që nxjerr Mbreti – gjykatat, në mbështetje të nenit 159 të Kushtetutës, kanë patur përherë pushtet të mënjanojnë zbatimin e tyre nëse ato vlerësojnë se përgatitja e këtyre rregulloreve nuk është realizuar në përputhje me disa kushte ligjore apo kushtetuese, por, edhe nëse nga ana e përmbajtjes së tyre, këto vendime janë në konflikt me normat që qëndrojnë sipër tyre.

**d.** Së fundmi, në rastin kur është miratuar një vendim i Mbretit, çdo subjekt i interesuar ka në dispozicion gjashtëdhjetë ditë për të kërkuar gjykimin e këtij vendimi nga Këshilli i Shtetit – seksioni i administratës. Ç’është e vërteta, ky i fundit ka aftësinë ligjore që të marrë vendime lidhur me kërkesat e bëra për anulime aktesh si rezultat i shkeljes të formave qoftë substanciale, qoftë të parashkruara, pothuajse të pavlera, apo kur janë vënë re raste abuzimi apo ka patur devijim të kompetencave. Pra, Këshilli i Shtetit procedon me një vlerësim *a posteriori* pa patur nevojë të vërë emrin e tij, sepse me përjashtim të efektivitetit, efikasitetit të normës si dhe rregullimeve gjuhësore, ai e kalon në shoshë vendimin e Mbretit, duke e shqyrtuar atë imtësisht sipas disa kriterëve të vlerësimit që janë ngushtësisht të lidhura me cilësitë më të qenësishme të ligjit.

## Roli i doktrinės në vlerësimin *a posteriori* të teksteve

Për këtë, ne do të japim tri shembuj të ilustruar.

Ligjberësi belg krijoi në vitin 1991 institutin e administratës së përkohshme me qëllim administrimin e të mirave për personat e pamundur përkohësisht apo të pamundur për një kohë më të gjatë. Disa prej studimeve doktrinale që u morën me analizën e këtij ligji nxorën në shesh disa mangësi dhe të meta të tij.

“Vështrimi” që hodhi Alain Delcamp mbi institucionet e Brukselit<sup>7</sup> nuk përbën gjë tjetër veçse një vlerësim doktrinal *a posteriori* mbi një pjesë të rëndësishme të legjislacionit në fushën e të drejtës publike.

Një shembull tjetër i rolit të doktrinės në vlerësimin legjislativ *a posteriori*: Konferenca e Liezhës organizoi në vitin 1993 një kolokium që u mor me problemin se deri në ç’masë legjislacioni belg arrinte në sigurimin juridik të shtetasve të vendit të vet.

## Perspektivat

Përkrah realizimeve ekzistojnë edhe projekte. Nga njëra anë, si rezultat i rishikimit të fundit të Kushtetutës, disa mendojnë se Senati mund të ketë një rol të caktuar në vlerësimin legjislativ. Nga ana tjetër, tri propozime projektligjesh që janë paraqitur ndërkohë nga disa parlamentarë do të implikonte, për hir të vënies në jetë të tyre, një sistematizim të vlerësimit legjislativ.

## Roli i ri i mundshëm i Senatit

Reforma e fundit kushtetuese e vitit 1993 lidhur me pranimin e strukturës federale të Belgjikës në tekstet ligjore, çoi në pakësimin e kompetencave të Senatit. Ajo do të hyjë në fuqi kur të përtërihen të dyja Dhomat e Parlamentit.

Brenda një kohe shumë të afërt, në kuadrin e përgatitjes së ligjit, pritet që

---

<sup>7</sup> Delcamp (A.), Institucionet e Brukselit: nga komuna tek qendrat e banuara, nga rajoni-kryeqytet tek Shteti Federal, Bryllant, Bruksel, 1993

Senati nuk ka për të ndërhyrë më në Dhomën e Përfaqësuesve lidhur me konformitetin. Kjo do të bëhet vetëm për pesë kategori të veçanta problemesh të përmendura në nenin 77 të Kushtetutës. Ai nuk do të ketë më asnjë rol lidhur me katër problemet e tjera të përshkruara në nenin 74 të Kushtetutës. Në këtë mënyrë, ai nuk do të ketë më të drejtë të ushtrojë kontroll mbi politikën e veprimeve qeveritare, as ndaj funksionit të tij buxhetor. Ai nuk do të ketë më mundësi të merret me vlerësimin e pjesës më të madhe të ligjeve “me interes privat” në kuptimin e gjerë të fjalës – e drejta civile, e drejta penale, e drejta tregtare, etj. – veçse kur njeri prej anëtarëve të tij apo pesëmbëdhjetë prej tyre do të kërkojnë që projektligji i miratuar nga Dhoma e Përfaqësuesve të shqyrtohet nga Senati.

Ashtu siç thotë profesor Cerexhe, “Senati në të ardhmen do të duket gjithnjë e më shumë si një sallë reflektimi ku do të përgatiten reformat e mëdha legjislative. Ai do të shndërrohet, në përputhje me Kushtetutën, në një dhomë reflektimi që do të garantojë cilësinë e legjislacionit (...)”<sup>8</sup> Po ashtu, mjaft njerëz do të shikojnë me sytë e tyre se si Senati i të nesërmes do të ketë përgjegjësi për kryerjen e vlerësimit legjislativ, gjithnjë nëse kjo gjë do të vendoset për t’u bërë në një mënyrë pak a shumë sistematike.

### **Propozimet për sistematizimin e vlerësimit legjislativ**

Tre parlamentarë kanë paraqitur nga një propozim ligjor, vënia në jetë e të cilëve do të kërkonte realizimin e një vlerësimi legjislativ sistematik.

**a.** Në planin parlamentar, propozimi i parë është më i përparuar krahasuar me dy të tjerët sepse arriti të miratohej nga Senati<sup>9</sup>. Ky propozim përpiqet të ngrejë një komision kombëtar të përbërë prej njëzetepesë ekspertësh, komision ky që do të ketë për detyrë të bëjë propozime lidhur me koordinimin apo

<sup>8</sup> Cerexhe (E.), *Reforma e Shtetit belg*, Kluëer Botimet juridike Belgjike, Bruksel, 1993, f. 27

<sup>9</sup> Dokumente parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 1076/1 92/93, projektligj që bën të mundur krijimin e një komisioni kombëtar ngarkuar me kordinimin dhe thjeshtësimin e legjislacionit

thjeshtësimin në fushën e çdo lloj legjislacioni belg.

Autori i këtij propozimi, senatori Cerexhe, e bëri të njohur propozimin e tij pasi kishte bërë konstatimet e mëposhtme: “Sot (...) e drejta shpeshherë është e panjohur për ata që janë subjekte të tij. Tekstet janë shpërndarë përmes një numri të madh normash të cilat shpeshherë zbulohen me vështirësi. (...) Normat juridike shpeshherë janë të pakuptueshme nga ana e një qytetari të mesëm, i cili që nga ky çast ndihet i detyruar të kërkojë ndihmën e specialistëve për të depërtuar në tërë përmbajtjen e tyre. Ky lloj moskuptimi rezulton qoftë për arsye të përdorimit të një gjuhe të errët dhe të pakuptueshme, shpeshherë e mbartur me një teknikë të ekzagjeruar, qoftë dhe për arsye të mungesës së lidhjes në strukturimin e sistemit juridik, qoftë dhe për arsye të një shpërndarje anarkike të rregullave. Shto këtu edhe faktin se reformat legjislativë përgjithësisht shfaqen si shitesa apo ndryshime të pjesshme, të cilat pasqyrojnë disa shqetësime të zhveshura nga vizioni mbi tërësinë e qëllimeve dhe objektivave që synohen të arrihen. Ajo ç’ka ka ndodhur më shpesh është se janë plotësuar dhe ndryshuar tekset ekzistuese pa shfuqizuar më parë ato që nuk përdoren më, duke krijuar në këtë mënyrë kontradita ndonjëherë absurde.<sup>10</sup> Pra, shkurtimisht, objektivi është që “të drejtës t’i rikthehet një lloj koherence, në mënyrë të tillë që ajo të krijojë një tërësi të vetme ku normat të integrohen me njëra-tjetrën me qëllim krijimin e një të tërë, të thjeshtë, të qartë dhe të kuptueshme, ç’ka do t’i lejojë secilit prej atyre që qeverisin dhe qeverisen të përcaktojnë me siguri të plotë qëndrimin që do të mbajnë”<sup>11</sup>

**b.** Propozimi i dytë ka të bëjë me përpjekjet për të proceduar sistematikisht me një aktualizim të ligjeve dhe rregulloreve<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Dokumente Parlamentare, Senati, nr. 271-1 (S.E. 1988), f. 1 dhe 2

<sup>11</sup> Dokumente Parlamentare, Senati, nr. 271-1 (S.E. 1988), f. 2

<sup>12</sup> Dokumente Parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 481/1

– 91/92 (S.E.), propozim i bërë nga Daems që përpiket të fusë edhe një herë nenin 65 në rregulloren e Dhomës së Përfaqësuesve dhe të ndryshojë nenin 66 të saj



Sipas tekstit të këtij propozimi, në fillim të legjislaturës, çdo komision i përhershëm pranë Dhomës së Përfaqësuesve duhet të bëjë listën e ligjeve që nuk janë ndryshuar që prej pesëmbëdhjetë vitesh. Më pas, do të vazhdohet me një aktualizim të këtyre ligjeve, përveç atyre ligjeve që parlamentarët do të donin t'i shtonin kësaj liste.

Propozimi arrin ta bëjë dallimin që ekziston ndërmjet aktualizimit me karakter teknik dhe aktualizimit me karakter shoqëror. I pari ka të bëjë me përshtatje të fjalorit. Për shembull, dispozita kushtetuese që siguron padhunueshmërinë e sekretit të shkronjave (neni 29 i Kushtetutës) do të rishkruhet në një mënyrë të tillë që ajo të zbatohet edhe për bisedat telefonike, telefakset dhe format e tjera moderne të komunikimit individual<sup>13</sup>. I dyti ka të bëjë me përshtatjen e teksteve “në kontekstin shoqëror dhe institucional të momentit”<sup>14</sup>. Për shembull, neni 77 i Kodit Civil do të rishkruhet me qëllim që të kihet parasysh se në realitetin e sotëm konstatimi në rastin e një vdekjeje nuk bëhet më ashtu siç kërkon ky tekst<sup>15</sup>.

Ky propozim përpiket të ndryshojë rregulloren e Dhomës së Përfaqësuesve në mënyrë të tillë që aktualizimet teknike në procedurën parlamentare të kenë të njëjtin status si projektligjet, domethënë që ato duhen trajtuar me përparësi.

c. Së fundmi, deputeti Van de Lanotte ka paraqitur një propozim ligji që do të bëjë të mundur kryerjen çdo tre vjet të vlerësimit në fushën e legjislativitetit<sup>16</sup>.

Sipas nenit 1 të këtij propozimi, “çdo tre vite organizohet një vlerësim i përgjithshëm i legjislativitetit dhe rregulloreve në fuqi. Ky vlerësim ka për qëllim që të adaptojë në një mënyrë të rregullt normat juridike që janë tërësisht

<sup>13</sup> Dokumentet parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 1164/1 – 89/90, f. 3

<sup>14</sup> Po aty, f. 5

<sup>15</sup> Po aty

<sup>16</sup> Dokumentet parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 4 39/1 91-92 (S.E.)

ose pjesërisht të tejkaluara apo rastet kur ekzekutimi i tyre, interpretimi ose zbatimi i tyre ngre probleme serioze (...). Megjithatë kuptohet se “lihen jashtë ato norma, përshtatja e të cilave ngre dukshëm një problem politik.” (neni 2, parag. 1 i propozimit.)

Edhe pse nuk janë identikë me njëri-tjetrin, të dy këto propozime mbështeten në objektiva të ngjashme dhe kërkojnë, me qëllim vënien në jetë të tyre, një vlerësim të legjislacionit sipas cilësive më të qenësishme të normave të shkruara. Veçantia e propozimit të Van de Lanotte qëndron në atë se detyra e vlerësimit të legjislacionit i besohet Këshillit të Shtetit; por, gjithsesi, ky propozim parashikon se me anën e një njoftimi bërë nga Qeveria pas paraqitjes së raportit të vlerësimit nga ana e Këshillit të Shtetit, të dyja dhomat e Parlamentit mund të shprehen lidhur me masat e duhura që duhen marrë në këtë kuadër.

Duke patur parasysh ngjashmëritë e mëdha midis tyre, të dy këto propozime u shqyrtuan njëkohësisht nga një nënkomision i Komisionit të Rishikimit të Kushtetutës pranë Dhomës së Përfaqësuesve. Mendimet e gjashtë ekspertëve jo parlamentarë<sup>17</sup> u përmblodhën në një raport i cili u mbajt në emër të këtij nënkomisioni nga Z. Duquesne.

\* \* \*

Vërehet se në Belgjikë vlerësimi që praktikohet në mënyrë më sistematike është vlerësimi që ka të bëjë me cilësitë më të qenësishme të ligjit si dhe vlerësimi që realizohet qoftë *a priori* nga Këshilli i Shtetit, qoftë *a posteriori* nga Gjykata e Arbitrazhit, juridiksionet e rendit gjyqësor dhe seksioni i administratës pranë Këshillit të Shtetit.

Vlerësimi i efektivitetit dhe efikasitetit të legjislacionit është shumë më pak i zhvilluar; edhe propozimet dhe projektet që kanë të bëjnë shprehimisht

<sup>17</sup> Dokumentet Parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 439/2 – 91/92 (S.E.)

me sistematizimin e vlerësimit legjislativ nuk mundësojnë që ky vlerësim të bazohet pikërisht tek efektiviteti dhe efikasiteti i legjislacionit.

Kjo vjen edhe për shkak të efikasitetit të madh të vlerësimit *a priori*: shpeshherë, ky lloj vlerësimi bën që ligjbërësi ta spastrojë legjislacionin nga të metat që janë ndeshur me këtë rast. Disa të tjerë dyshojnë lidhur me këtë dhe thonë se ndoshta duhet vënë në dukje vetëm cilësia e dobët e legjislacionit. Por, çfarë do të ndodhte nëse Këshilli i Shtetit nuk do të ndërhynte *a priori* dhe nëse juridiksionet nuk do t'i kthenin në të pavlefshme tekstet e bëra keq – “të bëra keq” krahasuar me cilësitë që legjislacioni dëshiron të mishërojë brenda vetes?

Megjithatë, është për të ardhur keq që vlerësimi *a priori* nuk po zhvillohet më tutje, dhe, sidomos, nuk po përbën më një detyrim. Sepse, pa dyshim që për sigurinë juridike të qytetarëve do të ishte më shumë e dëshirueshme zhvillimi i një politike që do të parandalonte mangësitë e legjislacionit se sa një sistem i spastrimit prej të metave të tij.

Përsa i takon vlerësimit të efektivitetit dhe efikasitetit të legjislacionit duhet thënë se edhe ato lloj vlerësimesh që janë realizuar në këtë fushë janë shumë të freskëta në kohë dhe shumë të pakta në numër që të na lejojnë ne të kemi një gjykim lidhur me to. Aq më tepër kur në situatën aktuale të gjërave do të ishte me shumë rrezik të flitnim për rezultatet e tyre në të ardhmen.

Komisioni kombëtar i vlerësimit të ligjit lidhur me ndërprerjen e shtatzanisë pati vështirësi për të filluar punën e tij. Më 21 gusht 1992, ai paraqiti raportin e tij të parë, raport ky që u mjaftua në përshkrimin e aktiviteteve të tij. Në shtator të vitit 1993<sup>18</sup>, komisioni paraqiti një raport të ndërmjetëm i cili bënte fjalë për ndërprerjet e shtatzanisë praktikuar në periudhën kohore nga 1 tetor 1992 deri më 31 dhjetor 1992, domethënë vetëm tri muaj. Raporti në

---

<sup>18</sup> Dokumentet Parlamentare, Dhoma e Përfaqësuesve, nr. 1171/1 – 92/93, Senati, nr. 847-1 (1992-1993).

fjalë përmend vetëm të dhëna statistikore dhe nuk bën asnjë lloj vlerësimi të mirëfilltë mbi ligjin. Kjo sepse Komisioni gjykoj se periudha në të cilën shtrihej raporti i tij “ishte shumë e shkurtër për të arritur në konkluzione” (Raporti i ndërmjetëm, f. 14)

Për sa i takon ekotaksave, Dhoma e Përfaqësuesve miratoi së fundmi një propozim ligji duke e shtyrë deri më datë 1 janar 1995 datën e hyrjes në fuqi të shumicës së këtyre taksave. Po kështu, disa mendojnë se kjo gjë mund të paralajmërojë edhe “fundin e ekotaksave<sup>19</sup>”. Për momentin, do të ishte disi e guximshme të besojë se këtë komision e pret përpara një e ardhme e shkëlqyer.

---

<sup>19</sup> Belgjika e lirë, 30 mars 1994

# Vlerësimi legjislativ në Kongresin e Shteteve të Bashkuara

*Eleanor Chelimsky\**

## Vlerësimi në Shtetet e Bashkuara: një traditë e gjatë

Vlerësimi në Shtetet e Bashkuara ka filluar, si gjithandej, me agjencitë ekzekutive dhe, në kohën që ne flasim bëhet fjalë për një eksperiencë pothuajse dyzet vjeçare në këtë fushë. Është divizioni i vlerësimit dhe metodologjisë së *General Accounting Office* (GAO) ai që realizon vlerësimin legjislativ, punë që kryhet që prej krijimit të tij në prill të vitit 1980<sup>1</sup>. Divizioni ka si mision kryerjen, për llogari të Kongresit, të vlerësimeve të llojeve nga më të ndryshmet. Për shembull, ai vlerëson jo vetëm programet apo politikat e vëna në jetë nga agjencitë ekzekutive, por edhe vlerësimet e këtyre programeve dhe politikave të kryera nga vetë agjencitë. Divizioni është i ngarkuar gjithashtu edhe me detyrën e vlerësimit të efekteve të ligjeve të votuara nga Kongresi si dhe me shqyrtimin e qëndrueshmërisë së zbatimit të metodave tashmë të njohura: kosto/përfitime, për shembull.

Që prej krijimit të tij, divizioni ka përpunuar gjithashtu edhe metoda që lidhen me shqyrtimin e programeve dhe politikave, *ex post* dhe *ex ante*. Duke qenë se bëhet fjalë për një eksperiencë dyzet vjeçare në këtë fushë,

---

\* Kontrollues adjutant i përgjithshëm, drejtores e divizionit të vlerësimit të programeve dhe metodologjisë në General Accounting Office (GAO) amerikan

<sup>1</sup> Autorja e këtij shkrimi është drejtuese e divizionit që prej datës së krijimit të tij, më 9 prill 1980

zhvillimi i vlerësimit ex ante i lejon vendimarrësve të mësojnë prej të kaluarës. Ky lloj vlerësimi bën të mundur jo vetëm analizimin e atyre vlerësimeve që janë bërë për programe të ngjashme në periudhat e mëparshme njëzet dhe tridhjetë vjeçare, por lejon edhe krahasimin e këtyre programeve – dhe rezultateve të tyre – me ato që propozohen sot. Në këtë mënyrë, ne jo vetëm që kemi mundësi të shprehemi mbi efektet e provuara të iniciativës qeveritare, por kemi mundësi të gjykojmë edhe mbi efikasitetin e mundshëm të një politike të re që propozohet apo mbi cilësinë e kërkimit dhe planifikimit që është ndërmarrë në kohën kur është konceptuar një program. Shkurtimeisht, nëse aktivitetet e kryera në këtë drejtim tregojnë se ne kemi arritur të kemi një numër të madh vlerësimesh retrospektive, duhet thënë se ato përmbajnë në vetvete edhe një numër të konsiderueshëm studimesh perspektive.

Në Shtetet e Bashkuara, divizioni GAO nuk është i vetmi që është ngarkuar me kryerjen e vlerësimeve në nivel federal. Në fakt, ai funksionon i lidhur ngushtë me agjencitë ekzekutive. Këto të fundit janë të ngarkuara me ngritjen dhe zbatimin e politikave dhe programeve. Çdo agjenci ka përgjegjësi jo vetëm kundrejt Presidentit, por edhe kundrejt Kongresit dhe publikut amerikan lidhur me cilësinë dhe dobinë e shërbimeve që ajo kryen. Nga ana e tij, duke qenë një agjenci legjislativë, divizioni është i ngarkuar me kryerjen apo prodhimin, për llogari të Kongresit dhe të publikut, të studimeve të pavarura, objektive dhe të vlefshme lidhur me efikasitetin e aktiviteteve të pushtetit ekzekutiv. Pra, të dyja këto struktura ndeshen me njëra-tjetrën, njihen mirë midis tyre dhe vëzhgojnë njëra-tjetrën me një sy të kujdesshëm.

Shumë rrallë mund të ndodhë që vlerësimet përkatëse që vijnë nga këto dy struktura të kenë të bëjnë njëkohësisht me të njëjtin program. Gjithsesi, ajo që vërehet më shpesh në raste të tilla është se këto vlerësime plotësojnë njëra-tjetrën. Madje, ka raste kur ato shqyrtojnë gjëra të njëjta dhe arrijnë në rezultate shumë të ndryshme nga njëra-tjetra. Është e pritshme që në këtë rast ne do të kemi kontestime publike, kontestime këto që kanë të

bëjnë edhe me rezultatet dhe metodologjitë. Duhet thënë se kjo nuk është diçka që haset shumë shpesh, por edhe qëllon të ndodhë, raste të tilla janë të pritshme, mund të ndihen shkëndija. Sidoqë të jetë, kjo nuk është gjë e keqe: ia vlejnë disa kacafytje të vogla metodologjike për të arritur transparencën ndaj Qeverisë.

### **Funksionimi i divizionit të vlerësimit dhe metodologjisë GAO**

Divizioni numëron gjithsej 76 kërkues të cilët punojnë të ndarë në ekiye ndërdisiplinore; midis tyre figurojnë sociologë, psikologë, shkencëtarë politikë, ekonomistë, inxhinierë, kimistë, fizikantë, demografë, matematicienë, kërkues të specializuar në fushën e operacioneve, statistikienë dhe specialistë të disiplinave të ndryshme. Të gjitha këto aftësi janë të domosdoshme për kryerjen e punës së vlerësimit. Në këtë kuadër, thirren rregullisht për ndihmë edhe specialistë të fushave të tjera.

Vlerësimet kanë të bëjnë me pothuajse të gjitha fushat e rëndësishme që interesojnë Kongresin: mbrojtja, shëndetësia, mjedisi, edukimi, imigrimi, ndihma publike, transportet, strehimi, bujqësia, drejtësia, teknologjia, politika fiskale, etj. Që prej vitit 1980, janë botuar 275 vlerësime të kryera në fushat e mësipërme, ndërsa 40-50 vlerësime të tjera janë në fazën e përgatitjes së tyre.

Falë tri mënyrave – sigurimit të personelit të specializuar në disiplina të ndryshme dhe me aftësi të shëndosha në kryerjen e analizave cilësore dhe sasiore; zhvillimit të ekspertizës në fusha të veçanta që kanë një interes të qëndrueshëm për Kongresin, të tilla si mbrojtja, shëndetësia, etj; sigurimit të një prodhimit të lartë – divizioni arrin t’u përgjigjet problemeve me karakter vlerësues dhe legjislativ që shtrohen para tij.

Rezultatet e arritura e kanë zanafillën e tyre tek ndryshimet e bëra në ligjet amerikane, ndryshime këto që prekin një numër të madh fushash: për shembull, ndalimi i prodhimit të bombave kimike me gaz neuro-toksik; heqja e kreditit detyrues që nuk sillte anjë përfitim për punëtorët dhe që i kushtonte

shumë shtrenjtë Thesarit Amerikan; zgjerimi i një programi mjaft të njohur për ndihmën e të rinjve pa strehë; zgjerimi gjithashtu i shërbimeve mjekësore për fëmijët e varfër; votimi i ligjeve federale për caktimin e moshës minimale të përdorimit të alkoolit. Për më tepër, për shkak të këtyre vlerësimeve të kryera, janë vërejtur ndryshime strukturore në shumë prej iniciativave të agjencive ekzekutive, duke filluar nga politika e imigrimit në politikën e drogës, duke kaluar në politikat e edukimit, strehimit apo ndihmës ndaj personave të moshuar.

Kuptohet se të gjitha këto rezultate nuk kanë ardhur vetvetiu. Po të marrim t'i analizojmë ato, ne do të konstatojmë katër elementë mjaft të rëndësishëm në këtë drejtim.

### **Kushtet për mbarëvajtjen e vlerësimeve**

Fillimisht është *garancia mbi besueshmërinë e metodave të përdorura*. Tradita e vlerësimit, tashmë e rënjosur mirë që prej dyzet vitesh, e do që ata që kanë paraqitur programe të kritikueshme të reagojnë me forcë duke iu kundërvënë jo aq shumë rezultateve, por metodologjisë së personave që kanë kryer vlerësimin. Kuptohet se duke u kapur pas rezultateve, kjo gjë do të shpinte në zbulimin e mendimeve dhe qëllimeve të vërteta të personave që kanë dalë kundër vlerësimit, ndërsa duke kritikuar metodologjinë kjo do të bënte të besojë më tepër për një sulm objektiv. Meqenëse këto kritika janë të parashikueshme dhe priten të ndodhin, atëherë do të duhet që metodat e përdorura gjatë një vlerësimi të jenë në gjendje të ndërmarin veprime të forta dhe të fuqishme. Gjithashtu, plani i vlerësimit duhet të mbajë mirë parasysh që në fillim fare mundësinë e këtyre sulmeve. Sa më shumë e diskutueshme politikisht do të jetë fusha që mbulon vlerësimi, aq më të fuqishme do të jenë sulmet mbi metodën e përdorur. Dhe, sepse duke mos patur asnjë metodë të përkyer dhe pa asnjë të metë, më e përshtatshme do të ishte përdorimi i disa metodave njëherazi, në mënyrë të tillë që forca e njëjës të plotësonte dobësinë e tjetrës. E rëndësishme është se kur fillohet



të bëhet një vlerësim, vlerësuesit kërkojnë sistematikisht forcimin e pikave të dobëta. Ndërsa, në kohën kur ata paraqesin raportin, ata dinë të shpjegojnë me transparencë logjikën dhe ekzekutimin e metodave të përzgjedhura prej tyre.

Elementi i dytë është *pavarësia dhe objektiviteti* i personave që kryejnë vlerësimin. Në rast se nuk sigurohet integriteti i punës, pak rëndësi ka nëse metodat e përdorura janë ideale apo jo. Kjo sepse ekspertiza metodologjike nuk sjell asnjë garanci për pastërtinë dhe integritetin e vlerësimit. Nevoja për pavarësi, objektivitet, por dhe për besim vjen nga fakti se përpjekjet e bëra për të çorganizuar një vlerësim – për shembull, duke zbutur problemet që ngrihen, duke zbutur dhe pakësuar konkluzionet, duke fshehur të dhënat kryesore, duke sjellë vonesa në botimin e tij – janë përherë të pranishme nga të gjitha krahët. Jo vetëm ai që kryen vlerësimin duhet të dijë t’i rezistojë të gjitha këtyre përpjekjeve, por ai duhet ndihmuar në këtë drejtim duke e vendosur funksionin që mbart vlerësimi atje ku ai do të gjendet i mbrojtur pak nga këto tentativa – tentativa këto të pashmangshme në rast se gjërat janë të diskutueshme. E vërteta është se këto tentativa kanë prirje për të zbutur, për të pakësuar apo dhe për t’i eliminuar gjërat me tërë kuptimin e fjalës.

Elementi i tretë është *kapaciteti i dhënies së një përgjigje të shpejtë nga ana e personave që kryejnë vlerësimin*. Kohë më parë, disa anëtarë të Kongresit kanë lëshuar kritika të hidhura kundrejt kërkimit vlerësues, kryesisht për shkak të ngadalësisë së tij. Ç’është e vërteta, një vlerësim i kryer mirë mundet të kërkojë, në një mënyrë krejtësisht të ligjshme, dy ose tre vjet kohë për t’u realizuar i plotë ashtu siç duhet, veçanërisht kur problemi është metodologjikisht i komplikuar apo politikisht i vështirë, ose dhe për të dyja arsytet bashkë. Por, vlerësimi i prodhuar pas dy ose tri vitesh kohë mund të mos jetë më i nevojshëm në kuadrin e një konteksti legjislativ: parlamentar që ka ngritur problemin mund të jetë larguar prej kohësh; interesat e komisioneve parlamentare mund të kenë ndryshuar; votimi i ligjeve

të reja mund t'i ketë kthyer në të paligjshme konstatimet e dala nga vlerësimi. Pra, është shumë e rëndësishme që personat që kryejnë vlerësimin të dinë të përdorin mjete që do të çonin në zvogëlimin e kohës së nevojshme për dhënien e përgjigjeve ndaj çështjeve të ngritura me urgjencë nga parlamentarët. Divizioni ka bërë përpjekje jo vetëm që të realizojë vlerësime konvencionale në periudha të shkurtra kohore, pak a shumë të suksesshme, por është përpjekur të zhvillojë apo të përshtasë metoda të tjera – të tilla si meta-analiza apo sinteza vlerësuese – metoda këto që mund të shpien drejt dhënies së përgjigjeve më të shpejta duke qenë se ato shmangin koleksionimin origjinal të të dhënave.

Në fund fare, garancia e katërt i takon parlamentarëve: bëhet fjalë për *kapacitetin dhe vullnetin e tyre për t'i bërë pyetjet e duhura* personave që merren me vlerësimin dhe për t'i ngritur atyre probleme me të vërtetë shqetësuese. Në fakt, me qëllim përdorimin e mirë të një vlerësimi, parlamentarët duhet të njohin domosdoshmërinë: të ngrejnë, atëherë kur duhet, probleme që potencialisht mund të jenë të ngatërruara apo që mund të shkaktojnë polemika; më pas, të marrin pjesë në veprim atëherë kur rezultatet e vlerësimit janë të përshtatshme; dhe, së fundmi, të nxjerrin mësim legjislativ në përfundim të një debati vlerësues parlamentar apo publik. Ky kapacitet i ligjbërësve për të ndërhyrë atëherë kur duhet është më se i nevojshëm nëse ne duam të arrijmë në një funksion vlerësimi që ia vlen me të vërtetë.

Dhe, tani, një pyetje që ngrihet gjithmonë lidhur me zbatueshmërinë e funksionit të vlerësimit, në kohën kur ne vendosim ta krijojmë atë: çfarë mund të kërkojmë në të vërtetë dhe në një mënyrë të arsyeshme nga një kërkim? Në fund të fundit, teorikisht dhe logjikisht, vlerësimi do të ishte i nevojshëm për një numër të madh, madje për shumicën e vendimeve të rëndësishme publike. Por, praktikisht, kjo nuk korrespondon me realitetin, të paktën për aq sa unë kam konstatuar që prej 1980. Kjo nuk përbën as eksperiencën e vetë amerikanëve.

### **Çfarë mund të bëjë vlerësimi?**

Është fare e natyrshme të mendosh – dhe shumë prej qytetarëve tanë e mendojnë këtë – se të gjitha vendimet e rëndësishme të Qeverisë duhet të mbështeten më shumë mbi faktet se sa mbi dëshirat, ideologjitë apo, madje, dhe mbi spekulimet. Megjithatë, ndodh që në disa raste, vlerësimi dhe konteksti i vendimmarrjes të përshtaten aq keq me njëri-tjetrin, sa që nuk ka asgjë që mund t’i lidhë ato së bashku. Një Qeveri mund të ketë investuar tej mase në një politikë të caktuar sa që vlerësimi objektiv do të kishte pak shanse për t’u dëgjuar apo për t’u përdorur nga vendimmarrësit.

I tillë është rasti i politikës amerikane mbi luftën në Vietnam ku rezultatet e vlerësimit, edhe pse u bënë me kërkesë të administratës amerikane, u neglizhuan dukshëm prej saj. Dhe, në një mënyrë të logjikshme, kjo vështirësi është diçka e parashikueshme të ndodhë për çdo vendim publik sepse rezultatet e analizës së vlerësimit duhet të hyjnë në garë me qëllimet shumë të fuqishme të politikës, të tilla si afirmimi i pushtetit kombëtar, përhapja e një imazhi me forcë zhbindëse, ruajtja e prestigjit, etj. Në raste të tilla, dhe në ato raste ku ziejnë debate politike – si për shembull, problemi i abortit në SHBA, planifikimi familjar në Kinë, droga në Kolumbi, kushtet e grave në Lindjen e Afërme – personi që kryen vlerësimin ndeshet sot me një lloj armiqësie që nuk rezulton të jetë shumë më e ndryshme nga ajo që hasi Tokvil në vitin 1847, kur ai i njohu anëtarët e Parlamentit francez me shenjat paralajmëruese të një revolucioni të ardhshëm dhe, që ata me çdo çmim përpiqeshin ta injoronin atë; apo, kur Maks Veber në v. 1916, u përpoq të tregonte “të vërtetën” mbi fuqinë ushtarake të Gjermanisë.

Kjo nuk do të thotë se nuk duhen bërë vlerësime, përkundrazi. Vetëm se nuk duhet pritur që personat që merren me vlerësime të mbulohen me lule, por as që rezultatet e punës së tyre të merren aq shumë seriozisht në konsideratë nga vendimmarrësit – të paktën, tani për tani.

Po atëherë, për çfarë është e nevojshme kryerja e një vlerësimi dhe për çfarë vendimesh? Eksperiencia e divizionit na mëson se vlerësimi është i

nevojshëm për tri kategori kryesore të vendimarrjeve. Ai rrit dukshëm shanset për sukses të këtyre vendimeve vetëm atëherë kur mendjet e njerëzve janë shumë të hapura për t'ia vënë veshin rezultateve të vlerësimit. Vendimarrësit kanë në të vërtetë nevojë për kryerjen e vlerësimit: për të formuluar dhe zhvilluar një politikë; për të ditur në kohën e nevojshme, nëpërmjet monitorimeve, se cili është progresi i arritur – apo jo – nga zbatimi i një politikë të caktuar; dhe, në fund, për të gjykuar mbi rezultatet e politikës dhe për pasojë për të vepruar – qoftë duke vendosur zgjatjen në kohë të kësaj politike, ndryshimin apo eliminimin e saj. Këto lloj mbështetjesh për marrjen e vendimeve publike, vlerësimi mund t'i japë nëpërmjet pothuajse gjithë gamës së problemeve qeveritare të kohës së sotme, me kusht që situata politike të jetë në përshtatje me to, por dhe të kihen paraprakisht në mendje njohuritë e nevojshme në këtë drejtim.

Na duhet të kujtojmë se përgjegjësit e Qeverisë dhe parlamentarët nuk kanë, siç është rasti i industrialistëve, një bazë natyrale – të tilla, si përfitime-dhe-humbje – që ne t'i bindim ata për vjetërimin e një politike të caktuar apo për humbjen e mbështetjes së saj në publik. Sigurisht që janë zgjedhjet, por ato zhvillohen, të paktën në Amerikë, çdo dy apo katër vjet dhe, rrallëherë ato kanë qenë domethënëse në këtë drejtim. Pra, pavarësisht se ata i njohin apo jo të gjitha këto fakte, vendimarrësit kanë nevojë të madhe për kryerjen e një vlerësimi të fortë dhe kritik me qëllim sigurimin jo vetëm të qëndrueshmërisë empirike të themeleve ku mbështeten konceptet e politikave, por dhe sigurimin e kapacitetit për të matur progresin dhe për të njohur efektet e këtyre politikave. Ja kush mund të jetë një terren i përshtatshëm ku vlerësimi mund të zbatohet pothuajse në perfeksion.

Për sa i takon përshtatshmërisë së vlerësimit në vende të ndryshme – me institucione dhe kultura të ndryshme - duhet të pranojmë se mënyrat e organizimit të vlerësimit, ndërtimit të modeleve të tij dhe përdorimit të rezultateve të arritura prej tij do të ndryshojnë gjithmonë nga njeri vend tek tjetri. Kjo situatë ndodh edhe në rastin e kontrollit të llogarive – apo auditi –

që shfaqet me modele dhe mënyra zbatimi të ndryshme.

Në Kongresin Ndërkombëtar të Auditëve që u mbajt në Uashington në vitin 1993 u shfaq një numër jashtëzakonisht i madh i mënyrave që ekzistojnë në botë lidhur me konceptimin e funksionit të auditit. Kjo larmi në fushën e vlerësimit mund të konstatohet fare mirë që tani, mjafton të shikojmë diferencat që ekzistojnë lidhur me organizimin e funksionit të vlerësimit në Kanada, Francë, Suedi, Hollandë dhe Shtetet e Bashkuara, për të mos folur veçse për këto vende.

Në konferencën ndërkombëtare të vlerësimit që do të zhvillohet në Vankuver të Kanadasë në v. 1995, ne do të kemi mundësi ndoshta të shikojmë më mirë se si vende të tjera të ndryshme nga ata të botës së tretë apo të botës së zhvilluar kanë proceduar me vlerësimin e politikave dhe programeve të tyre.

Dhe, megjithatë, edhe pse mënyra e përshtatjes së vlerësimit mund të jetë ngado e ndryshme – madje, ajo duhet të ndryshojë në varësi të institucioneve dhe kulturës të vendeve të ndryshme – vlerësimi vetë nuk ndryshon sepse ai nuk është gjë tjetër veçse një mënyrë disi e rreptë e të arsyetuarit apo përafrimit të një problemi politik, shoqëror ose ekonomik me mjetin më të mirë – nëse ka të tillë – me qëllim zgjidhjen e problemit.

Këto lloj përcapjesh sigurisht që ekzistojnë që prej krijimit dhe zhvillimit të vetë botës. Por, nga ana tjetër, ne duhet të kuptojmë gjithashtu se vlerësimi, falë kontributit që sjell nëpërmjet kërkimit sistematik dhe të përpiktë, i jep akoma dhe më shumë vlerë debatit politik. Në Francë, arsyetimi politik është dalluar prej shekujsh për nga përcaktimi, qartësia dhe inteligjenca e veçantë që “mbështetet mbi kurajon”, sipas fjalëve të shprehura nga vetë Albert Kamy. Vlerësimi nuk është gjë tjetër dhe, në këtë rast, vlerësimi në Francë, mesa duket më lehtë se çdo vlerësim tjetër, do t’i duhet të orientohet në një klimë të tillë intelektuale.

Sot, në të gjitha vendet industriale, ne gjendemi para tri problemeve mjaft të vështira:

-nevoja për të modernizuar Shtetin dhe për të zvogëluar përmasat e tij;  
-mosbesimi në rritje i elektoratit ndaj rezultateve të qeverisë në një botë që ndryshon sa hap e mbyll sytë;

-nevoja për t'i shpjeguar qartë dhe në një mënyrë sa më të kuptueshme qytetarëve arsyetimet – shpeshherë komplekse – mbi një politikë që i prek ata vetë.

Vlerësimi legjislativ luan një rol shumë të rëndësishëm në përmirësimin e këtyre tri problemeve. Fillimisht, ai të shtyn drejt modestisë dhe moderimit. Kur kemi në dorë një vlerësim të caktuar, ne vërejmë se kemi një pakësim të ndjeshëm të projekteve që kanë ardhur vetvetiu prej arsyeve të thjeshtësuese, arsyeve këto që janë bazuar në një apo dy anekdoda dhe që gjithë opinioni publik “i ka ngrënë”. Thënë ndryshe, vlerësimi përshtatet keq ndaj programeve të mëdha shoqërore dhe pompoze, të cilat në rast se dështojnë – dhe, për fat të keq, ata dështojnë shpeshherë – tërheqin nga pas kredibilitetin e Qeverisë dhe të njerëzve që besonin në to.

Menjëherë sapo vihet në praktikë një vlerësim i caktuar, ne na krijohet mundësia për të patur një Parlament dhe një ekzekutiv të informuar më mirë, politika dhe programe të arsyetuara më mirë si dhe strategji më të përshtatshme.

Pa dyshim që një nga arsyet kryesore të mosbesimit që vërehet ngado midis Qeverive dhe qytetarëve, është ndjenja – shumë e thellë dhe shumë e përhapur – se politika dhe programet e Qeverisë nuk po i korrespondojnë shumë mirë nevojave reale të njerëzve; se ato shpeshherë janë përgatitur shpejt e shpejt, ndonjëherë janë ekzekutuar në mënyra të paarsyeshme, janë komunikuar si për të fshehur – se sa për të zbuluar – qëllimet dhe funksionet e tyre të vërteta dhe se, në fund të fundit, i janë imponuar publikut pa kërkuar shumë mendimin e tij. Vlerësimi, thjesht sepse është aty ku është, i shtyn vendimmarrësit në drejtim të ndershmërisë së komunikimit.

Si përfundim, vlerësimi legjislativ nuk mund të bëjë gjithçka. Por, ai është i nevojshëm, po ashtu edhe në Francë, për të përgatitur një politikë më të

mirë, për të dhënë llogari për progreset dhe rezultatet e kësaj politike dhe për të shpjeguar, në mënyrë bindëse dhe të besueshme, logjikën dhe efektet e vendimeve publike.

## Efikasiteti i ligjeve në Kanada

Robert C. Bergeron\*

Në Kanada, vlerësimi legjislativ zë një vend të veçantë në kontekstin kushtetues. Ç'është e vërteta, bëhet fjalë për një Shtet federal ku sovraniteti është i ndarë midis Parlamentit federal dhe legjislaturave të provincave. Nisur nga ky fakt, Qeveria federale nuk qëndron sipër qeverive të provincave, të cilat janë të pajisura me pushtetin e bërjes së ligjeve dhe, për rrjedhojë, Qeveria Federale nuk gëzon autoritet mbi to.

Ky pluralizëm i pushteteve çon në shtimin e teksteve, ndonjëherë kontradiktore, që, pavarësisht kësaj, shkon në drejtim të kryerjes së vlerësimit legjislativ.

### Nocioni i vlerësimit legjislativ

Vlerësimi legjislativ, si mjet drejtimi i *korpusit* legjislativ, synon vetëm normën e shpallur, qoftë edhe rezultatin e ndërhyrjes së ligjbërësit – teksti i ligjit apo rregullores -, në raportet e tij me të drejtën dhe realitetin shoqëror ku vepron kjo normë.

---

\* Avokat i përgjithshëm kryesor në seksionin e legjislacionit pranë Ministrisë së Drejtësisë në Kanada



Vlerësimi legjislativ nuk mund të jetë veçse një vlerësim mbi cilësinë juridike të një teksti normativ, mbi vlerën e këtij teksti nga pikëpamja e redaktimit dhe vendit që zë në korpusin legjislativ.

Këtij vlerësimi mbi cilësinë juridike mund t'i shtojmë edhe vlerësimin mbi përshtatshmërinë/oportunitetin juridik: a përbën teksti i studjuar – legjislativ apo rregullator – mjetin më të mirë juridik për vënien në jetë të orientimeve që ai synon të realizojë? A është gjithmonë thelbësor përcaktimi i rregullave për një aspekt të veçantë të aktiviteteve të një sektori të dhënë? A është gjithmonë i domosdoshëm ky detyrim rregullator apo mos ai përbën veçse një zgjatje të kotë në hierarkinë e gjërave?

Së fundmi, vlerësimi legjislativ plotëson edhe një pyetje tjetër: ky ligj apo kjo rregullore, a përbëjnë gjithmonë përgjigje ndaj problemit që ato kanë marrë përsipër të rregullojnë?

Vlerësimi legjislativ nuk ka të bëjë me studimin e normave që duhen parashikuar apo duhen shpallur: për këtë punë, që, ç'është e vërteta, ne dimë ta bëjmë të gjithë, disa do të shpreheshin se mjaft kemi bërë në këtë drejtim! Qeveritë dhe parlamentet studjojnë, konsultojnë dhe krahasojnë, por rrallëherë sigurojnë vazhdimësinë e aksioneve të tyre.

Vlerësimi legjislativ është një armë kundër kostos shoqërore të ligjeve të bëra keq: rezultatet e vlerësimit do të sillen para ligjvënësve me qëllim që ai të bëjë korrigjimet e nevojshme.

Legjislacioni i një Shteti mund të zhvillohet në mënyrë anarkike, ku normat e të sotmes mbivendosen sipër atyre të së djeshmes, prej nga shtresat juridike shfaqen si një sfidë në sytë e juristit gjeolog.

Megjithatë, për nga brendia e tij, legjislacioni i një Shteti mund të administrohet falë një studimi të kryer mbi rëndësinë e normave ekzistuese, paraprakisht se atyre t'u shtohen disa të tjera. Ndërsa, për nga forma e tij, legjislacioni i një Shteti administrohet nëpërmjet vënies në punë të mekanizmave të miratimit, rishikimit dhe kontrollit, mekanizma këto që lehtësojnë aksesin ndaj normave dhe kuptimit të tyre si dhe i lejojnë

autoriteteve përgjegjëse të përmirësojnë cilësinë dhe saktësinë e tyre.

Vlerësimi legjislativ, pavarësisht se çfarë emri merr, në të vërtetë ka vetëm një qëllim: të evitohet atë situatë ku teksti harrohet sapo merr fund miratimi i tij; të evitohet atë që teksti normativ, ligji apo rregullorja – ky Jago i botës juridike moderne –, të mos tregojë gjithmonë vetëm fytyrën e tij politike. Në fakt, projektligji fillimisht është një dokument politik – përgjigja që Parlamenti jep ndaj një problemi, urgjenca apo rëndësia e të cilit atij i duket e tillë që duhet t'i imponohet. Ligji – projektligji i miratuar – është një element i korpusit legjislativ të Shtetit. Pra, nëse dokumenti politik shpeshherë është i përkohshëm, ligji është i përhershëm.

Ligjbërësi ndonjëherë harron se të mosbërit ligje është po aq sa të bërit ligje, sepse kjo gjë bën që (droit commun) e drejta e përgjithshme të marrë përsipër përgjegjësinë e administrimit të një situatë në vend që të përpiket ta rregullojë atë duke vendosur norma përjashtuese. Nuk mund të flitet për boshllëk juridik, edhe pse mund të ketë mungesa apo pamjaftueshmëri të teksteve normative.

Gjithashtu, ligjbërësi shpeshherë harron, i shtyrë edhe për shkak të detyrimeve të tjera që ka gjatë ditës, se të shfuqizosh do të thotë edhe të bësh ligje dhe, në shumë raste, kjo bëhet në një mënyrë shumë të dobishme. Sigurisht, juristët – dhe, këtu kam parasysh avokatët kanadezë – kanë prirje për të mos e zgjuar nga gjumi ligjin që fle!

### **Metodat e vlerësimit në Kanada**

Jo të gjitha aktivitetet e vlerësimit legjislativ kanë të bëjnë vetëm me parlamentarët. Ndërhyrje të shumta – le t'i quajmë “vlerësuese” – mund të kryhen në mënyrë efektive edhe nga ana e profesionistëve në fushën e të drejtës, të cilët do t'ia paraqesin më pas rezultatit e punës së tyre personave që vendosin, ndonjëherë edhe vetë ligjbërësit.

Aq më tepër kur jo të gjitha tekstet normative kanë të bëjnë me të njëjtin lloj apo me të njëjtën kategori të ndërhyrjes vlerësuese. Të bësh të

detyrueshme kryerjen e një vlerësimi përfundimtar mbi të tërën dhe mbi gjithçka, atëherë ne nuk do të kishim gjë tjetër veçse një vlerësim mbi asgjënë. Pikërisht, sepse e gjitha kjo do të kushtonte jashtëzakonisht shumë.

### **Vlerësimi i cilësisë juridike të tekstit normativ**

Më parë, është e nevojshme që ne të saktësojmë natyrën e teksteve rregullatore krahasuar me tekset legjislative brenda kontekstit kanadez.

Kushtetuta kanadeze nuk është se ligjit i kushton një fushë të veçantë dhe një tjetër rregullores. Rregullorja kërkohet veçse duke u bazuar tek një autorizim i qartë dhe i saktë që Parlamenti i njeh një ligji të caktuar. Kjo dispozitë aftësuese ndonjëherë mund të jetë shumë e gjatë dhe shumë e detajuar. Ligji mbi tekset rregulluese parashikon kontrollin e kësaj aftësie që fillimisht ushtrohet nga ana e Ministrit të Drejtësisë dhe Sekretarit të Këshillit privat, pastaj nga një komitet mikst i përbërë nga anëtarë të dy dhomave të Parlamentit. Për më tepër, politika e Qeverisë mbi bërjen e rregulloreve kërkon nga çdo autoritet “rregullator” që ky i fundit të përgatisë një përmbledhje të studimit mbi impaktin e rregullores dhe t’ia paraqesë atë më pas Sekretariatit të Këshillit të Thesarit.

Duke qenë kështu, përgjegjësi i parë i kryerjes së vlerësimit mbi cilësinë juridike të një teksti ligji të caktuar është komisioni i rishikimit të ligjeve. Bëhet fjalë këtu për një organizëm jo parlamentar, krijuar me një ligj të veçantë dhe vendosur nën autoritetin e Ministrisë së Drejtësisë. Për të luftuar kundër shtresimit të legjislacionit dhe për të patur në dispozicion tekste lehtësisht të konsultueshme, Shteti Federal i Kanadasë procedon sistematikisht me rishikimin e ligjeve të tij. Ligjet federale janë rishikuar gjashtë herë që prej krijimit të Federatës kanadeze, përkatësisht në vitin 1886, 1906, 1927, 1952, 1970 dhe 1985.

Me rishikim të ligjeve kuptojmë tërësinë e ripunimit, rishqyrtimit dhe botimit periodik të ligjeve federale, të pandara në pjesë, me qëllim favorizimin e konsultimit dhe interpretimit të tyre. Pikë së pari, rishikimi karakterizohet

nga një modifikim formal i ligjeve: ligjet që duhen “rishikuar” vihen sipas një rendi alfabetik. Këtu bëjnë përjashtim ligjet e mëposhtme:

-ligjet me karakter ndryshues apo shfuqizues;

-ligjet që kanë efekt të kufizuar në kohë, qoftë sepse ata janë bërë të pavlefshëm, qoftë sepse objekti i tyre ka përfunduar;

-ligjet që në të vërtetë janë të një karakteri të mirëfilltë lokal (për shembull ligjet që kanë të bëjnë me kufijtë e zonave zgjedhore), karakter rajonal (për shembull, ligji për realizimin e marrëveshjes midis Qeverisë Federale dhe qeverisë së Terre-Neuve mbi shfrytëzimin e naftës jashtëbregdetare) apo me karakter privat (për shembull, ligji mbi krijimin e disa lloj shoqërive, si për shembull shoqëritë e sigurimeve);

-ligje që i përkasin rendit financiar, të cilat rishikohen periodikisht (për shembull, ligjet mbi kreditë)

-ligjet që nuk synojnë veçse një numër të kufizuar subjektesh në fushën e të drejtës (për shembull, ligjet për vënien në jetë të marrëveshjeve fiskale);

-ligjet që kanë një fushë zbatimi aq të rrallë apo të kufizuar sa që gjykohet se nuk është i dëshirueshëm rishikimi i tyre.

Ligjet që përjashtohen nga rishikimi mbeten në fuqi dhe vazhdojnë t’i ruajnë efektet e tyre.

Më pas, bëhet aktualizimi i çdo ligji dhe ndryshimi i nevojshëm në numërtimin e tyre, veçanërisht në rastet kur shfuqizimet apo shtesat e kryera që prej rishikimit të fundit apo miratimit të këtij ligji kanë “krijuar vrima” apo, kur brenda tij janë futur nene me shifra dhjetore.

Teksti më pas rishikohet, korrigjohet terminologjia e pasaktë apo e gabuar, ndahen nenet që janë shumë të gjata, madje, rishkruhen edhe tekstet që mbartin dy kuptime dhe hiqen dispozitat kalimtare. Shumë ligje mund edhe të shkrihen midis tyre. Kështu, për shembull, gjatë kohës kur u bë rishikimi i ligjeve në Kanada (1985), ligji mbi Senatin dhe Dhomën e Komunëve, ligji mbi Kryetarin e Dhomës së Komunëve, ligji mbi sekretarët parlamentarë, ligji mbi bibliotekën e Parlamentit dhe ligji mbi përdorimin e shprehjes

“Kodrina e Parlamentit”, të gjitha këto u “shkrinë” në një ligj të vetëm mbi Parlamentin e Kanadasë.

Neni 6 i ligjit mbi rishikimin e ligjeve tregon të drejtat që gëzon komisioni i rishikimit të ligjeve në këtë kuadër.

Në këtë mënyrë, përdoruesi i ligjeve federale (ligje këto që kanë një fushë të gjerë zbatimi apo që shprehin një interes të caktuar publik) mund t’i referohet një teksti të ri, me përjashtim të rastit kur ai do të bëjë një kërkim historik; fakti i thjeshtë se lihen mënjandis dispozitat e pavlefshme apo se objekti i tyre ka përfunduar, zhbllokon terren dhe lehtëson konsultimin e tyre. Për shembull, ligjet e rishikuara në vitin 1985 përfaqësojnë thelbin e disa mijëra faqesh me ligje federale: teksteve të fillimit, domethënë 10 000 faqeve me ligje të rishikuara në vitin 1970, iu shtuan edhe 16 000 faqe të tjera me ligje federale ndërmjet periudhës 1970 dhe 1985. Siç shihet, ligjet e rishikuara në vitin 1985 përfaqësojnë gjithsej 10 000 faqe! Kjo shkathtësi matematikore është rezultat i ushtrimit të të drejtave që ka komisioni lidhur me rishikimin e ligjeve.

Tekstet e përgatitura nga komisioni i rishikimit të ligjeve duhet të miratohen më pas nga Parlamenti: projektligjet e rishikuara paraqiten pranë një komisioni të caktuar të Dhomës së Komunëve dhe një komisioni tjetër të Senatit; pas miratimit të tyre në komisionet e përmendura më sipër, këto tekste i aneksohen një projektligji dhe i paraqiten më pas Parlamentit. Miratimi i këtij projekti sjell me vete hyrjen në fuqi të ligjeve të reja të rishikuara dhe shfuqizimin e dispozitave që lidhen me ligjet e vjetra.

Megjithatë, nuk duhet harruar se komisioni i rishikimit të ligjeve, në përbërje të të cilit ndodhen funksionarë, nuk mund të zëvendësojë punën e Parlamentit dhe se, ashtu siç saktësohet edhe në nenin 4 të ligjit mbi rishikimin e ligjeve në Kanada (1985), ligjet e rishikuara nuk është e thënë se nuk kanë të drejtë të rishikohen përsëri.

Një mjet tjetër për përmirësimin e cilësisë së ligjeve federale është edhe programi i korrektimit të ligjeve, realizimi i të cilit ka filluar që në vitin 1975.

Qëprej asaj kohe, janë miratuar shtatë ligje (në vitin 1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992 dhe 1993). Ekziston gjithashtu edhe një program tjetër i ngjashëm që merret me korrektimin e teksteve të rregulloreve.

Drejtimi i programit të korrektimit të ligjeve i është besuar seksionit të legjislacionit në Ministrinë e Drejtësisë.

Ligji i korrektuar bën të mundur ndreqjen e anomalive, arkaizmave, kontradiktave apo disa gabimeve të vogla që vërehen në një numër të madh ligjesh, pa kërkuar të bëjë rishikimin e brendisë tek asnjëri prej tyre. Ligji i korrektuar lejon gjithashtu edhe shfuqizimin e disa dispozitave apo ligjeve që kanë pushuar së paturi efekt, pikërisht për shkak të pavlefshëmrisë së tyre.

Edhe pse pak rëndësi ka se kush mund të propozojë ndryshime në tekstet e ligjeve, duhet thënë se këto propozime vijnë veçanërisht nga ana e ministrive dhe organizmave federale. Është seksioni i legjislacionit ai që i studjon ato dhe përgatit me këtë rast një tërësi propozimesh, në përputhje me kriteret e mëposhtme:

- të mos jenë diskutueshëm me njëri-tjetrin;
- të mos përmbajnë shpenzime të fondeve publike;
- të mos çënojnë të drejtat e njeriut;
- të mos krijojnë kundravajtje, por as të mos detyrojnë një kategori tjetër individësh/justiciables që t' i nënshtrohen një kundravajtjeje tjetër ekzistuese.

Propozimi që parashikon ndryshime në një ligj të caktuar, pasi hartohet dhe miratohet nga Ministria e ngarkuar me zbatimin e ligjit në fjalë, përfshihet në një dokument që i paraqitet Parlamentit nga ana e Ministrit të Drejtësisë. Studimi i këtij propozimi i besohet një komisioni nga Dhoma e Komunëve dhe një komisioni nga Senati. Me këtë rast, na duhet të nënvizojmë se çdo propozim që gjykohet si i diskutueshëm nga njeri prej komisioneve të përmendura më sipër, mund të hidhet poshtë.

Raportet e komisioneve çojnë në korrektimin e projektligjit ku figurojnë vetëm propozimet e miratuara nga këta të fundit. Si rregull, projekti kalon pa debat dhe nuk ka afat lidhur me etapat e tri leximeve që realizohen në

secilën prej dhomave të Parlamentit.

Edhe pse ligji i korrektuar është, në një mënyrë të kufizuar – kjo duhet pranuar -, një mjet i vlerësimit legjislativ dhe i vënies në jetë të rezultateve të tij, e vërteta është se ai u merr pak kohë parlamentarëve dhe “kohës parlamentare”: kështu, sipas kalendarit të punimeve parlamentare të vitit 1994, vetëm 111 ditë mund t’i kushtohen studimit të projektligjeve që vijnë nga qeveria.

Së fundmi, çdo tekst legjislativ apo rregullator shqyrtohet nga shërbimi juridik i ministrisë apo organizmit federal që është ngarkuar me vënien e tij në jetë. Ky shërbim apo organizëm duhet të raportojë lidhur me përmirësimet apo korrektimet që do të pasqyrohen në tekstin në fjalë. Në *Manualin e shërbimeve juridike* të Ministrisë së Drejtësisë saktësohet se shërbimet juridike “kontrollojnë efikasitetin e ligjeve dhe rregulloreve” dhe se ato duhet të shkojnë përtej nevojave juridike që gjenden të formuluar brenda tyre (në një farë mënyre, nga ana e klientëve të tyre).

Fakt tjetër që duhet nënvizuar është se në Kanada, këshilltarët juridikë anëtarë të këtyre shërbimeve, me vetëm ca përjashtime, duhet detyrimisht të jenë anëtarë të Byrosë së një province apo, në rastin e Kebekut, anëtarë të Dhomës së Noterëve. Që të gjithë ata janë pjesë e Ministrisë së Drejtësisë dhe janë në kompetencën e zëvendësministrit të Drejtësisë; gjatë karrierës së tyre, ata mund të caktohen për të punuar pranë shumë ministrive të tjera apo organizmave federalë. Ky grupim e shndërron Ministrinë e Drejtësisë në kabinetin më të madh juridik të vendit, me afro 1 217 këshilltarë juridikë.

E gjithë puna që kryhet për rishikimin e teksteve nuk sjell asnjë ndryshim mbi rëndësinë e normës së shpallur, as mbi përmbajtjen e saj. Megjithatë, ajo bën përmirësime në formulimin e normave dhe lehtëson aksesin ndaj tyre. Për më tepër, puna për rishikimin e teksteve i merr pak kohë ministrave dhe parlamentarëve. Në të vërtetë, më shumë bëhet fjalë për një “tualet” të thjeshtë sepse aktivitetet që kryhen në emër të vlerësimit ia lënë vendin ndonjëherë aktiviteteve të tjera.

### **Vlerësimi mbi përshtatshmërinë juridike**

Ky lloj vlerësimi është vepër e atyre që studjojnë drejtësinë e zgjidhjes së një të drejte. Ky vlerësim është i detyrueshëm për t'u kryer, për të mos thënë i tërthortë, para redaktimit të një ligji të ri apo para harmonizimit të një rregulloreje të re. Ky lloj vlerësimi është pak i njohur sepse, duke qenë i shoqëruar me rekomandime me natyrë politike, ai ndeshet vetëm në dokumenta konfidencialë që u rezervohen ministrave.

Pa dashur të studjoj në detaje hierarkinë legjislativë brenda një shteti federal, do të doja të nënvizoj rëndësinë e miratimit paraprak të orientimeve nga ana e Kabinetit (Qeveria). Ministri, i cili dëshiron qoftë bërjen e një ligji të ri, qoftë ndryshimin e një ligji ekzistues, nuk mund ta bëjë këtë as duke urdhëruar hartimin e tekstit nga shërbimet që janë në varësinë e tij, por as duke urdhëruar ai vetë seksionin e legjislacionit pranë Ministrisë së Drejtësisë. Ai i propozon Kabinetit redaktimin e tij, i cili, pasi e miraton atë në në parim, i jep redaktimit të projektligjit një zë të veçantë në programin legjislativ të Qeverisë. Për të patur këtë autorizim, ministri firmos një notë për Kabinetin. Ky i fundit ka për detyrë ta paraqesë rezultatin e studimit të tij së bashku me rekomandimet, sipas një modeli të përcaktuar me këtë rast (parë në një aspekt tjetër, nota që i dërgohet Kabinetit rezulton se ka të bëjë gjithashtu edhe me përfundimin e vlerësimit legjislativ). Në notë duhet të pasqyrohet studimi i situatës dhe zgjidhjet që ofrohen për të drejtën ekzistuese. Në këtë mënyrë, autori i kësaj note, pra, ministri përgjegjës, duhet të vërë në dukje pamjaftueshmëritë apo mungesat e legjislacionit në fuqi, para se t'i kërkojë kolegëve të tij miratimin e redaktimit të një mase të re legjislativë.

Gjatë kohës së përpunimit të një projektligji për Kabinetin, vetë redaktori i tij ngarkohet që të bëjë kujdes për integrimin e rregullit të ri në të drejtën kanadeze dhe, pa ndërhyrë në vendimet thelbësore, të këshillojë ministrin përgjegjës mbi domosdoshmërinë e heqjes së dispozitave deklaruese që nuk kanë vlerë juridike, mospërshtatshmërinë e parashikimit të masave që do të



ishin të papajtueshme me rregullat e përgjithshme që përdoren në fushën e parashikuar nga *Kodi kriminal* apo mospërshtatshmërinë e shtimit të dispozitave që do të ishin të papajtueshme me detyrimet ndërkombëtare të Kanadasë. Redaktori nuk është një super-sekretar që do të mbajë diktim, por një jurist i specializuar i legjislacionit, ngarkuar me ngritjen e masave me qëllim vënien e efikase në jetë të orientimeve të zgjedhura nga Qeveria, në mënyrë që t'i bëjë të mundur kësaj të fundit që t'i propozojë Parlamentit një ligj që do të integrohet brenda *korpusit* ekzistues.

Përsa i takon rregulloreve, ato nuk mund të ndërmerren para se Këshilli i Thesarit të miratojë studimin mbi impaktin e rregullores që propozohet. Gjithashtu, ky studim duhet detyrimisht të përmbajë një vlerësim mbi rëndësinë, vlerën, drejtësinë dhe efikasitetin e rregulloreve ekzistuese, të cilat projekti në fjalë synon t'i zëvendësojë apo t'i ndryshojë. Ky studim ka për qëllim jo vetëm të japë një gjykim të caktuar mbi vlershmërinë e mjetit legjislativ ekzistues dhe domosdoshmërinë e riparimit apo zëvendësimit të tij nga një mjet tjetër më të mirë, por të vërë në pikëpyetje edhe vetë ekzistencën e tij. Pra, ai përbën një vlerësim lidhur me përshtatshmërinë politike të ndërhyrjes së ligjbërësit.

Këto aspekte të eksperiencës kanadeze nuk njihen shumë, madje ato njihen pak edhe brenda Kanadasë. Efikasiteti i tyre shumë i madh qëndron në faktin se ato, në sajë të vetë ekzistencës së tyre, kufizojnë shtimin anarkik të ligjeve dhe rregulloreve.

### **Vlerësimi legjislativ i përfunduar**

Theksojmë që në fillim se si nota që i dërgohet Qeverisë – në rastin e një projektligji – ashtu edhe përmbledhja e studimit mbi impaktin e rregullores – në rastin e një projektregulloreje – përpara se të propozohet një shtesë apo një ndryshim i tyre, ato duhet të përmbajnë domosdoshmërisht një studim mbi impaktin e teksteve në fuqi.

Ajo ç'ka vihet në pikëpyetje në këtë rast është diçka shumë serioze.

Bëhet fjalë për të përcaktuar hipotezat, për të cilat ligjbërësi ka parashikuar qartësisht domosdoshmërinë e vlerësimit të efekteve të një teksti legjislativ. Ai mund të procedojë me dy mënyra, qoftë nëpërmjet “temporizimit”, e cila është një metodë radikale, qoftë edhe në një mënyrë tjetër më të zhdërvjellët, pra, përmes përfshirjes së detyrimeve të vlerësimit brenda vetë ligjit.

Për më tepër, që prej vitit 1992, të gjitha ministritë federale duhet të procedojnë me shqyrtimin e rregulloreve në fuqi: në shkurt 1992, Qeveria njoftoi se do të bëhej rishqyrtimi i rregulloreve ekzistuese, ministri për ministri. Ky rishqyrtim do të përmbante, midis të tjerash, një “rijustificim” publik të rregulloreve që duheshin ruajtur, në mënyrë të tillë që të eliminoheshin ato rregullore që dëmtonin krijimtarinë dhe efencën e nevojshme të ndërmarrjeve kanadeze apo që nuk po u përgjigjeshin më objektivave publike.

Ky detyrim i vendosur përkundrejt të gjitha autoriteteve rregullatore të Qeverisë federale “për të vlerësuar karakterin e ligjshëm, arritjen dhe raportin kosto-efikasitet të programeve të rregulloreve ekzistuese” (pjesë e marrë nga *Politika e rregulloreve* në qeverinë e Kanadasë) vazhdon të mbetet gjithnjë në fuqi. Vënia në jetë e këtij detyrimi është diçka e vështirë sepse bëhet fjalë pikërisht “për të zgjuar nga gjumi rregulloren që fle”.

Rijustificimi i detyrueshëm, përmbledhja mbi impaktin që duhet të shoqërojë çdo projektregullore si dhe detyrimi për t’i botuar ato – për të marrë mendimin e kanadezëve para se të vendoset rregullorja -, të gjitha këto përbëjnë një kthesë shumë të rëndësishme në “mentalitetin” rregullator federal.

## **Metodat e vlerësimit**

### *Temporizimi*

Mënyra e parë për të detyruar ligjbërësin që të vlerësojë rezultatet e ndërhyrjes së tij është dispozita e temporizimit, që amerikanët e quajnë me poezi *sunset legislation* (ajo ç’ka një herë u përpoq të quhej si “ligji i muzgut”).

Bëhet fjalë për të kthyer në të përkohshëm një ligj, një dispozitë legislative, një organizëm, një aktivitet, një shërbim, një funksion apo një program; një formulim më i thjeshtë do të ishte, për shembull: “Ky ligj pushon së qeni në fuqi më 1 janar 1998”.

Temporizimi mund të kryhet duke përdorur mënyra të tërthorta: për shembull, në nenin 21 të ligjit mbi bankat, parashikohet që një bankë nuk është e autorizuar të ushtrojë aktivitetin e saj pesë vjet pas hyrjes në fuqi të dispozitës. Në këtë mënyrë, ne konstatojmë se do të ishte i nevojshëm hartimi i një projektligji që do të ndryshonte ligjin e bankave, pikërisht për të shfuqizuar nenin 21 të tij!

Është më se e qartë se Parlamenti kanadez do të anojë tek zbatimi i legjislacionit bankar. A do të ketë me të vërtetë një vlerësim të këtij ligji dhe ligjeve të tjera që lidhen ngushtësisht me të? Kjo nuk është e sigurt. Duke qenë se ky ligj do të kërkojë të marrë “kohë parlamentare”, ka shumë mundësi që Qeveria do të shfytëzojë rastin për të propozuar rregullime brenda tij. Kjo shpatë e varur do t’i detyrojë gjithashtu edhe shërbimet e tjera të ngarkuara me zbatimin e këtij ligji për të qenë të gatshme për kryerjen e raportit mbi problemet e vënies së tij në jetë.

Megjithatë, duhet thënë se temporizimi është një metodë paksa e ashpër: në rast se asnjëri nuk do të jetë gati në momentin e parashikuar, Qeveria, nëpërmjet një ligji të shkurtër që do të sjellë ndryshime në nenin 21, mund t’i propozojë Parlamentit shtyrjen e datës limit. Kjo lloj ndërhyrjeje, veçanërisht nëse ajo përsëritet, do të çojë në atë që kjo metode të mos vklerësohet dhe të hidhet poshtë.

Dispozitat e temporizimit janë shumë të rralla në legjislacionin kanadez. Ekperiencia e kohëve të fundit ka treguar se ato mund të hyjnë në konflikt me nevojat e momentit dhe mund të shkaktojnë probleme në rishpërndarjen e kohës parlamentare. Ato, gjithashtu, ndoshta nuk përbëjnë mjetin më të mirë që do të bënte të mundur kontrollin e sinkronizimit të veprimit legjislativ dhe realitetit shoqëror. Në fund të fundit, këto dispozita nuk do të bënin gjë

tjetër veçse do të garantonin një debat të ri parlamentar.

### **Metoda “e butë”:** shqyrtimi parlamentar i detyrueshëm

Bëhet fjalë për të parashikuar, në hartimin e një ligji, nevojën e shqyrtimit lidhur me zbatimin e tij pas një periudhe të caktuar, me qëllim kryerjen e studimit të vazhdimësisë së forcës së tij ligjore.

Studimi në komisionet parlamentare bëhet në publik dhe i lejon deputetëve dhe senatorëve të shikojnë, së bashku me funksionarët përgjegjës dhe kategoritë shoqërore-profesionale që kanë të bëjnë me vërejtjet e dala me këtë rast, nëse situata fillestare e tekstit të një ligji ka evoluar apo jo, nëse teksti i përgjigjet synimeve të atyre që e nxitën atë dhe synimeve të ligjberësit dhe, në fund, nëse efektet negative nuk do të ishin objekt për kryerjen e një ndërhyrje të re parlamentare.

Raporti i komisionit paraqitur para Dhomës së Komunëve apo Senatit nuk do të ketë detyrimisht pasojën legjislativë të dëshiruar; por këtu, në largohemi nga fusha juridike e problemit dhe shkojmë më tepër në drejtim të politikës sepse, në rast të mosekzekutimit të propozimit, nuk do të ketë sanksion juridik.

Kjo lloj metode mund të mos jetë e zbatueshme në të gjitha rastet; për më tepër, duke qenë se ajo do të kërkonte një funksion tjetër nga koha parlamentare, Qeveria, me shumë urtësi, do të propozonte shtesën e një dispozite të tillë, duke u treguar me këtë rast shumë dorështrënguar. Legjislacioni federal aktual numëron nja dhjetë raste të tilla.

Edhe pse të dyja këto metoda – temporizimi dhe shqyrtimi në komisionet parlamentare -, kanë një anë pozitive sepse janë gjëra që realizohen nga vetë parlamentarët, ato kanë edhe një anë negative sepse vështirësojnë përdorimin e kohës së parlamentarëve.

Në mbështetje të ligjit mbi tekstet e rregulloreve, ekziston gjithashtu edhe një komitet mikst – nga Senati dhe nga Dhoma e Komunëve – i cili është i ngarkuar të bëjë studimin e çdo rregulloreje, pasi kjo e fundit të jetë botuar.

Në këtë rast, bëhet fjalë më tepër për kontrollin e pushteteve që Parlamenti ia delegon Qeverisë se sa për kryerjen e një vlerësimi të mirëfilltë legjislativ. Gjatë studimit të këtyre teksteve, deputetët dhe senatorët, anëtarë të këtij komiteti, mund të dalin me rekomandime për Qeverinë lidhur me ndryshimet që, sipas tyre, duhet t'i bëhen një ligji të caktuar. Rëndësia e Komitetit mikst, komitet ky që funksion në mënyrë të përhershme dhe që merret me shqyrtimin e rregulloreve, nuk është për t'u neglizhuar: ai është i autorizuar që t'i paraqesë Dhomës së Komunëve një raport të shoqëruar nga një rezolutë, e cila, në rast se miratohet, do të përbëjë një lloj ultimatum për ministrin përgjegjës apo Qeverinë për të shfuqizuar tekstin e një rregulloreje të caktuar. Kjo ndodh për vetë faktin sepse kjo gjë nuk ka qenë e autorizuar plotësisht dhe ashtu siç duhej nga ligji i cili ka patur aftësinë ligjore për të kërkuar rregulloren në fjalë.

Duhet thënë gjithashtu se në vlerësimin legjislativ të përfunduar bëjnë pjesë edhe punimet e komisionit të reformës së drejtësisë. Edhe pse ky komision u shpërbë para një viti, Qeveria aktuale ka shprehur tashmë interesin për ringritjen e tij. Megjithatë, ne nuk mund të hamendësojmë për të ardhmen e tij dhe të themi me siguri që komisioni i ardhshëm do të bëjë me saktësi të njëjtën punë si dhe më parë.

Raportet e këtij komisioni, të cilat konstatonin dobësitë e një sektori të dhënë në fushën e drejtësisë dhe bënë propozime për kryerjen e ndryshimeve të caktuara, shpeshherë kanë shërbyer si bazë në kohën që Kabineti përgatiste një notë për Ministrinë e Drejtësisë. Madje, ka patur raste kur Qeveria, duke qenë dakord me raportin e paraqitur nga Komisioni i reformës së drejtësisë, ka urdhëruar seksionin e legjislacionit që të ndjekë nga afër rekomandimet e tij.

Në këtë mënyrë, ka patur shtim të cilësisë të së drejtës, edhe pse për këtë parlamentarëve apo punonjësve të ministrive nuk u është dashur të shfrytëzojnë orë të tëra pune.

Në fushën e vlerësimit legjislativ, ne gjithmonë gjendemi midis efikasitetit

të veprimit të ligjbërësit dhe kufijve materialë të kohës dhe parasë.

Ashtu si ligji është një shpatë në duart e sovranit ku përdorimi abuziv i tij do të sillte çmprehje të tehut të saj, ashtu edhe vlerësimi legjislativ i tepruar do të rrezikonte paralizimin e vetë Shtetit.

Duke qenë se qëllimi i vlerësimit është ballafaqimi – edhe pse në një mënyrë pothuajse të pamundur – me barazvlerën midis ligjit dhe reales, çdonjera prej metodave të integruara në realitetin kushtetues, juridik dhe administrativ të një shteti shërben si një mjet për përmirësimin e ligjit në masën ku përdorimi i tij të bëhet i matur.

Ne nuk besojmë se vlerësimi legjislativ ka për premisë kryesore pohimin se të gjitha ligjet janë të përgatitura keq. Përkundrazi, vlerësimi e njeh karakterin e paqëndrueshëm të shoqërisë. Teksti ideal i ligjit që “ngjit” 100 % me realitetin e datës 7 prill 1994, a do të jetë ideal edhe për 2, 3 apo 10 vite të tjera? Asnjëri nuk e di këtë gjë. Sigurisht që do t’ia vlente që ne ta verifikonim këtë sepse, nëse ne vlerësojmë ligjet apo nëse studjojmë korpusin e ligjeve, kjo bëhet me qëllim që ne “t’u rijapim atyre jetë”.

