

Tema I: Funkzionet dhe struktura e parlamentit

Leksioni 1: Karakteristikat dhe funksionet e parlamentit

Leksioni 2: Struktura e Parlamentit

Leksioni 3: Organet drejtuese të Parlamentit

Leksioni 1: Kuadri institucional dhe funksionet e parlamentit

- a) Karakteristikat
 - b) Kuadri institucional
 - c) Funksionet
-

a) Karakteristikat e sistemeve parlamentare:

Në teorinë bashkëkohore politike nuk ekzistojnë rregulla unike të funksionimit të sistemeve parlamentare sepse parlamentarizmi nuk paraqitet si një model i vetëm. Ai sot paraqitet në forma dhe variante të ndryshme, në varësi nga parimet dhe veçoritë e organizimit politik të shteteve të ndryshme.

Parlamentarizmi, në kuptimin e gjërë, nënkupton shtetin modern, të bazuar në ndarjen e pushteteve, ku çdo organ shtetëror vetkufizohet në ushtrimin e funksioneve të tij. Megjithë veçoritë që dallojnë sistemet parlamentare të vendeve të ndryshme, ato kanë disa karakteristika thelbësore të përbashkëta.

Karakteristikë themelore e sistemit parlamentar është se parlamenti, si organ i përfaqësuesve të popullit, është mbajtësi i pushtetit më të lartë në shtet, në rendin politik dhe juridik. Ky është një parim i përgjithshëm që karakterizon të gjitha sistemet parlamentare. Kjo nuk do të thotë që parlamenti është burim i të gjitha pushteteve. Prej këtij parimi buron parimi tjetër që ekzekutivi e merr mandatin nga parlamenti. Qeveria duhet të dalë politikisht nga parlamenti. Kjo përbën atë që quhet *përgjegjësia politike e qeverisë*. Mandati që merr qeveria nga parlamenti është i përgjithshëm. Qeveria e përcakton vetë politikën e saj, por ajo nuk mund ta zbatojë atë nëse nuk ka besimin e parlamentit.

Duke iu referuar raporteve specifike midis pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv thuhet se pushteti legjislativ ushtrohet nga parlamenti si organ përfaqësues, kurse ai ekzekutiv nga qeveria dhe kreu i shtetit (monarku apo kryetari i shtetit). Në sistemet parlamentare raportet e organeve shtetërore bazohen në ushtrimin e pavarur të funksioneve të tyre nga njëra anë, dhe në anën tjetër, në mundësinë institucionale të kontrollit dhe vetkufizimit të tyre reciprok. Parimisht, në shumicën e sistemeve parlamentare pushteti ekzekutiv i nënshtrohet kontrollit parlamentar. Kjo do të thotë se parlamenti në shumicën e shteteve me rregjim parlamentar të qeverisjes ka të drejtë të kontrollojë punën e qeverisë dhe të kreut të shtetit. Me instrumentet parlamentare, siç janë mocioni i votëbesimit dhe i shkarkimit, që ka në dispozicion, ai mund të kërkojë përgjegjësinë politike të organeve ekzekutive.

Në sistemet bashkëkohore parlamentare, organet ekzekutive gjithnjë e më shumë kanë marrë attribute të institucionit kryesor politik, të konsideruar si qënder vendimarrëse politike. Organi ekzekutiv (qeveria), edhe pse formalisht e zgjedhur nga parlamenti, gjithnjë e më shumë ka marrë attribute të organit operativ, të cilit i besohet qeverisja shtetërore. Ky ndikim i organeve ekzekutive, shprehet në faktin se shumica e akteve, të cilat i miraton parlamenti, përgatiten dhe propozohen nga qeveria. Ajo në sistemet bashkëkohore parlamentare, përmes iniciativave legislative përcakton dinamikën dhe vëllimin e veprimtarisë legislative të parlamentit. Qeveritë janë më efektive në vendimmarrje. Nisur nga kjo, shumë teoricienë¹ pohojnë se thelbin e parlamentarizmit nuk e paraqet epërsia e parlamentit ndaj ekzekutivit, por qeverisja e vendit nga qeveria parlamentare, e cila përfaqëson vullnetin politik të mazhorancës parlamentare, respektivisht të zgjedhësve të një vendi. Qeveria në sistemet parlamentare formohet dhe funksionon sipas rregullave parlamentare. Mandatin për formimin e qeverisë në sistemet parlamentare e ka partia politike e cila në parlament disponon shumicën parlamentare. Nëse asnjë parti politike nuk disponon shumicën e nevojshme parlamentare, në praktikë ndodh formimi i të ashtuquajturës “qeveri e koalicionit” e dy apo më shumë partive politike. Rregullat parlamentare të formimit dhe funksionimit të qeverisë, shprehin më së miri thelbin e luftës politike të partive dhe subjekteve të tjera politike në skenën politike të një shoqërie. Sistemi parlamentar si sistem përfaqësues i demokracisë bashkëkohore karakterizohet prej rotacionit politik të pushtetit midis forcave politike. Duke respektuar rregullat e luftës parlamentare, lidhur me pluralizmin politik, subjektet politike hyjnë në konkurrencë midis tyre dhe marrin pjesë në pushtetin shtetëror, në varësi nga rezultatet zgjedhore parlamentare.

Karakteristikë tjetër e sistemit parlamentar janë zgjedhjet e lira, të drejtëpërdrejta dhe shumëpartiake parlamentare. Sistemet demokratike parlamentare pranojnë legjitimitetin e organeve përfaqësuese dhe ekzekutive, vetëm në rastet kur ato dalin dhe konstituohen nga zgjedhjet parlamentare. Atributet kryesore të zgjedhjeve parlamentare janë sa vijon: ato duhet të jenë të lira, të drejtëpërdrejta, të bazuara në votimin e fshehtë dhe të kenë karakter shumëpartiak.

Karakteristikë e sistemeve parlamentare është edhe raporti i parlamentit me kryetarin e shtetit. Ky raport është i ndryshëm dhe varet nga forma e organizimit shtetëror që përcaktohet në një shtet. Deri në fund të shekullit të XVIII qeveria ka qënë përgjegjëse njëkohësisht ndaj mbretit dhe ndaj parlamentit. Ky ishte një rregjim parlamentar dualist, i bazuar në përgjegjësinë e dyfishtë. Me kalimin e kohës, zhvillimi i demokracisë solli rënien graduale të autoritetit të monarkut dhe zbehjen e kompetencave të tij si kryetar shteti. Në shekullin e XIX filloi të imponohej parimi i përgjegjësisë së qeverisë vetëm para parlamentit. Rregjimi parlamentar bëhet monist. Kjo në vetvehte ishte një afirmim i demokracisë sepse sanksionohej epërsia e organit përfaqësues, i zgjedhur drejtpërdrejt nga populli. Sot rregjimi monist është bërë rregull në sistemet parlamentar, me përjashtim të Francës. Në shtetet tipike parlamentare, kryetari i shtetit zgjidhet dhe kontrollohet nga ana e

¹ A. Mastropaolo, L. Verzichelli: Il parlamento, Editori Laterza, 2006

parlamentit. Në këto sisteme, ai së bashku me qeverinë ushtron funksionin ekzekutiv. Në sistemet e kombinuara parlamentare, si rasti i Francës, ekzistojnë raportet specifike midis parlamentit dhe kryetarit të shtetit, për faktin se ai zgjidhet drejtëpërdrejtë në zgjedhjet presidenciale nga trupi elektoral. Shefi i shtetit në këto sisteme, si rregull disponon të drejtën e vetos ndaj ligjeve dhe akteve të tjera të miratuara nga parlamenti.

Një karakteristikë tjetër e përbashkët e sistemeve parlamentare është se parlamenti nuk mund t'i detyrojë parlamentet pasardhëse. Me fjalë të tjera, parlamenti i mëvonshëm e ka pushtetin e nevojshëm për të çfuqizuar tërësisht apo pjesërisht cdo dispozitë të parlamentit të mëparshëm. Rregullat e parlamentit bazohen në parimin që ligjet e mëvonshme shfuqizojnë ligjet e mëparshme, që vijnë ndesh me to.

Përveç karakteristikave të përbashkëta të përmendura më sipër, sistemet parlamentare kanë edhe një varg veçorish të tjera specifike, në varësi nga struktura e brëndëshme shtetërore e çdo shteti. Si pasojë e kësaj, sot hasim modele të ndryshme të sistemeve parlamentare dhe specifika të zhvillimit të tyre në shtete të ndryshme.

Duke pasur parasysh formën dhe përmbajtjen e sistemit parlamentar në përgjithësi janë të njohura katër kritere kryesore të tipizimit të sistemeve parlamentare²:

Kriteri i parë: sipas formës së sistemit shtetëror. Në bazë të formës së sistemit të brendshëm shtetëror janë të njohura dy lloje kryesore të sistemeve parlamentare: *monarkitë parlamentare* dhe *republikat parlamentare*. Ndryshimi kryesor midis këtyre dy formave qëndron në faktin se në rastin e parë detyra e kryetarit të shtetit kryhet nga mbreti, i cili caktohet në rrugën e trashgimisë dhe të dinastisë. Në rastin e dytë kryetari i shtetit zgjidhet nga parlamenti dhe ka një mandat të kufizuar në kohë. Të dy këto forma janë të artikuluara sipas të njëjtës fizionomi të tipit *monist*, që do të thotë se pushteti përqëndrohet në një organ të vetëm, në atë të parlamentit. Ky është i zgjedhur drejtpërsëdrejti nga populli, nuk ka vetëm kompetenca legjislative, por ka edhe detyrën e dhënies së besimit qeverisë dhe ta kontrolloj atë. Në fakt, qeveria, që ka pushtetin ekzekutiv, është përfaqësimi i shumicës së parlamentit. Ajo duhet të marrë besimin dhe është e detyruar të dorëhiqet nëse një besim të tillë i mungon. Përkundrajt pushtetit të parlamentit është normalisht kundërpesha e pushtetit, qeverisë ose kreut të shtetit i jepet e drejta e shpërndarjes së dhomave dhe e bërjes së zgjedhjeve të parakohshme. Në sisteme të tilla rolin vendimtar e mban shumica parlamentare, ose formacioni i partive të koalicionit që kanë fituar zgjedhjet dhe që kanë të drejtën e formimit të qeverisë. Midis pushtetit ekzekutiv dhe pushtetit legjislativ në përgjithësi nuk ka kundërvënje sepse të dy pushtetet janë formuar prej së njëjtës shumicë. Në parlament janë prezente edhe partitë e opozitës, që mund të pengojnë veprimin e qeverisë

Kriteri i dytë: sipas raportit të parlamentit me qeverinë dhe kryetarin e shtetit. Marrëdhëniet midis parlamentit dhe qeverisë ndryshojnë mjaft nga një sistem parlamentar në tjetrin. Nëse në një rregjim presidencial, si ai i Shteteve të

² Arsim Bajrami, Demokracia Parlamentare, Prishtinë, 2005

Bashkuara, parlamenti dhe kryetari i shtetit janë totalisht të pavarur nga njëri tjetri, kjo është e ndryshme në rregjimet parlamentare. Qeveria, përgjegjëse para parlamentit, mund të rrëzohet nga ky i fundit ose nga njëra prej dhomave të tij në rastin e rregjimit me dy dhoma, në mënyra të ndryshme në mvarhtësi të vendit. Parlamenti mund të rrëzoj qeverinë me anë të një mocion mosbesimi të depozituar me iniciativë të deputetëve dhe e aprovuar nga një shumicë parlamentare, absolute ose e cilësuar. Kushtet për mocionin e mosbesimit ndryshojnë mjaft nga një vend në tjetrin. Kështu në Itali, psh, të dy dhomat në mënyrë të pavarur nga njëra tjetra mund të rrëzojnë qeverinë, ndërsa në Francë vetëm Asambleja Kombëtare domethënë dhoma e ulët mund ta bëjë këtë gjë. Në Gjermani kushtet janë më kufizuese: Bundestagu mund të ndërmarrë një mocion mosbesimi ndaj qeverisë vetëm nëse shumica që miraton mocionin është e gatshme të qeverisë dhe ka bërë marrëveshjen për kryetarin e ri të qeverisë. Qeveria nga ana e saj mund të kërkojë besimin para dy dhomave nëpërmjet mocionit të besimit dhe dhomat mund të rinovojnë këtë besim ose jo, domethënë mund ta rrëzojnë atë. Një fenomen i tillë ndodhi kohët e fundit në Senatin Italian kur ky refuzoi besimin e qeverisë së Prodit.

Përsa i përket shpërndarjes së parlamentit gjërat janë gjithashtu shumë të ndryshme nga një shtet në tjetrin. Në Francë Presidenti i Republikës, që ka kompetenca mjaft të gjëra, mund të shpërndajë Asamblenë Kombëtare pa kufizime. E drejta e shpërndarjes, në parim e dhënë për të zgjidhur krizat politike kombëtare, është përdorur në mënyrë abuzive në Republikën e Pestë nga François Mitterrand, i cili ka shpërndarë dy herë dhomën e ulët pas dy zgjedhjeve, në mënyrë që kryetari i shtetit të kishte një shumicë parlamentare në favor të tij. Gjithashtu Jacques Chirac ka abuzuar me të drejtën e shpërndarjes në 1997 kur megjithë disfatën e shumicës së tij parlamentare, ai mbeti në postin e tij, sepse kushtetuta nuk parashikonte asgjë në lidhje me këtë lloj praktike, gjë që solli vendosjen e një koabitacioni të tretë.

Në raste të tjera parlamenti nuk mund të shpërndahet nga kryetari i shtetit, por mund të autokontrollohet. Kështu, kushtetuta aktuale suedeze parashikon shpërndarjen automatike të Riksdagut, dhomë e vetme e parlamentit, nëse ky refuzon katër herë rrjesht miratimin e qeverisë. Si kundër peshë zgjedhja e kryetarit të qeverisë i besohet Riksdagut, ndërsa në Francë, në Mbretërinë e Bashkuar ose në Itali, ai emërohet nga Kryetari i Shtetit para marrjes së besimit në Parlament. Kështu e drejta e shpërndarjes, kur ajo i jepet kryetarit të shtetit, varet mjaft prej kufizimeve në të cilat ajo mund të përdoret.

Pikërisht duke patur parasysh këto diferenca të mëdha në marrëdhëniet në mes të organeve kryesore të shtetit: parlamentit, qeverisë dhe kryetarit të shtetit, si dhe kufizimit reciprok të funksioneve të tyre, sistemet parlamentare mund të klasifikohen në tre forma: *sistemet e pastra parlamentare*, *sistemet gjysëmparlamentare dhe sistemet e përziëra parlamentare presidenciale*.

Sistemet e pastra parlamentare konsiderohen ato forma të qeverisjes shtetërore, të cilat bazohen në zbatimin konsekuent të rregullave të parlamentarizmit. Në këto sisteme, parlamenti paraqet qendrën kryesore të vendosjes politike. Ai zgjedh kryetarin e shtetit si shef të shtetit dhe qeverinë si organ të tij ekzekutiv. Edhe pse formalisht, kryeministrin për formimin e qeverisë në këto sisteme e propozon kreu i shtetit, ai i nënshtrohet kontrollit

të plotë parlamentar. Parlamenti në këto sisteme, e ka të drejtën që në çdo kohë të shtroi çështjen e votëbesimit të qeverisë nga shumica parlamentare.

Në sistemet e pastra parlamentare, parlamenti zgjedh kreun e shtetit dhe kontrollon punën e tij, duke përfshirë edhe të drejtën e shkarkimit të tij. Kreu i shtetit në këto sisteme zgjidhet nga radhët e partisë politike në pushtet, dhe në të shumtën e rasteve ai paraqet liderin partiak të partisë së tij. Ai para fillimit të detyrës bën betimin para parlamentit. Sistemet e pastra parlamentare, në botën bashkëkohore janë shumë të rralla.

Sistemet gjysëmparlamentare paraqesin formë dominuese të parlamentarizmit në botën bashkëkohore. Këto sisteme, bazohen në raportet specifike midis parlamentit, kreut të shtetit dhe qeverisë. Kreu i shtetit në këto sisteme ka të drejtë, që të firmos ligjet e parlamentit, t'i rikthej ato në parlament në rishqyrtim dhe të përdorë të drejtën e vetos me efekt pezullimi ndaj ligjeve dhe akteve të tjera të miratuara nga parlamenti. Kreu i shtetit zgjidhet nga parlamenti dhe është i obliguar që t'i përmbahet ligjeve të tij. Parlamenti ka të drejtë që të fillojë procedurën e shkarkimit të tij dhe ta shkarkojë atë sipas procedurës së përcaktuar në Kushtetutë dhe ligj.

Në lidhje me marrëdhëniet midis parlamentit dhe qeverisë, në sistemet gjysëmparlamentare janë të njohura dy modele, ai kontinental dhe anglez. Në shtetet e sistemit kontinental ekziston dhe funksionon e ashtuquajtura qeveri parlamentare, e cila formohet dhe kontrollohet nga partia politike që posedon me shumicë parlamentare. Në këto shtete, qeveria nuk ka pavarësi nga parlamenti, ajo zbaton vendimet dhe politikën e përcaktuar në parlament. Roli i kreut të shtetit në formimin dhe funksionimin e qeverisë në këto shtete është i kufizuar dhe i karakterit formal. Ai, formalisht i propozon parlamentit kryeministrin për formimin e qeverisë, i cili propozon anëtarët e tjerë (ministrat) e qeverisë së tij. Zgjedhjen dhe shkarkimin eventual të kryeministrit, të ministrave të caktuar apo të qeverisë në tërësi e bën parlamenti.

Në modelin britanik parlamentarizmi karakterizohet me rolin dominues të Kabinetit si organ ekzekutiv dhe operativ. Ai edhe pse formalisht emërohet nga qeveria, është organi kryesor i pushtetit shtetëror. Parlamenti nuk e ka të drejtën e shkarkimit të kabinetit, përkundrazi kabineti në rastet e caktuara mund t'i propozojë monarkut të shpërndajë parlamentin. Si shef i kabinetit apo kryeministër në këtë sistem emërohet lideri politik partiak i partisë në pushtet. Ai zbaton programin e partisë së tij. Ky model i sistemeve gjysëmparlamentare është karakteristikë e Anglisë dhe e disa shteteve të tjerë.

Sistemet e përziera parlamentare paraqesin kombinim të parimeve të sistemit parlamentar dhe presidencial. Në shtetet që aplikojnë këtë model të qeverisjes, pushteti shtetëror ndahet në mes të parlamentit, të cilit i besohet funksioni legjislativ zgjedhor e mbikqyrës dhe kryetari i shtetit i cili është bartës i pushtetit ekzekutiv-politik. Marrëdhëniet midis këtyre dy organeve janë të ndryshme, varësisht nga fakti, se a dominojnë parimet e sistemeve parlamentare apo të atyre presidenciale.

Kriteri i tretë: sipas numrit të dhomave që formojnë parlamentin. Sistemet parlamentare mund të jenë me një dhomë ose dy dhoma. Nëse parlamenti është i përbërë nga dy dhoma, njëra tradicionalisht është quajtur *dhoma e lartë*, ndërsa tjetra *dhoma e ulët*. Emërtimi i tyre ndryshon sipas vendeve, por si

emërtime më të zakonshme për dhomën e ulët janë dhoma e përfaqësuesve, dhoma e deputetëve, asambleja legislative, asambleja kombëtare etj, ndërsa anëtarët e tyre quhen deputetë; dhoma e lartë në shumicën e vëndeve quhet senat dhe anëtarët senatorë; në disa shtete federale quhet edhe këshilli i shteteve dhe anëtarët quhen këshilltarë. Zakonisht dhomat e ulta kanë më shumë anëtarë se dhomat e larta me përjashtim të parlamentit britanik.

Bikameralizmi quhet perfekt kur kompetencat e të dyja dhomave që përbëjnë parlamentin janë të njëjta (rasti i parlamentit italian). Në shumicën e rasteve, dhomat e dyta janë me kushtetutë dhe politikisht të varura nga dhomat e para, të cilat shihen si fokusi i autoritetit popullor. Bikameralizmi në këto raste quhet joperfekt dhe zbatohet sidomos në sistemet parlamentare ku qeveria miratohet dhe jep llogari në dhomën e ulët.

Kriteri i katërt: sipas numrit të partive politike që marrin pjesë në jetën parlamentare. Ky klasifikim, merr për bazë numrin e partive dhe të subjekteve të tjera politike, që ushtrojnë ndikim në jetën politike dhe parlamentare të një shteti. Në bazë të këtij kriteri, dallojmë tri lloje të sistemeve parlamentare, sistemet njëpartiake parlamentare, sistemet parlamentare partiake dhe sistemet parlamentare multipartiake.

Sistemet parlamentare njëpartiake janë ato forma të qeverisjes të cilat bazohen në parimet e monizmit politik. Këto sisteme me Kushtetutë dhe ligje, ndalojnë formimin dhe funksionimin e partive politike. Ato bazohen në rolin udhëheqës të një partie politike, e cila faktikisht ka monopol politik dhe shtetëror. Është këtu fjala për shtetin totalitar dhe autokratik, ku edhe pse funksionojnë organet përfaqësuese, nuk zbatohen rregullat e përgjithshme të demokracisë parlamentare. Sisteme të tilla ishin karakteristike për ish shtetet socialiste të bazuara në rolin udhëheqës të partisë komuniste, si forcë pararojë e shoqërisë. Edhe pse ky model tashmë i takon historisë, atë në formë të modifikuar e hasim edhe sot në disa shtete socialiste si në Kinë, Korenë e Veriut, Vietnam, etj.

Karakteristikë themelore e *sistemeve parlamentare dypartiake* është zbatimi i rregullave të parlamentarizmit të bazuar në luftën dhe rivalitetin politik të dy partive kryesore politike. Këto sisteme aplikojnë sistemin parlamentar të bazuar në sistemin shumëpartiak dhe në pluralizmin politik. Ato në aktet më të larta kushtetuese dhe ligjore lejojnë dhe sigurojnë bashkimin politik të qytetarëve dhe veprimin e lire të partive politike. Lufta parlamentare, e cila ka për qëllim marrjen e pushtetit, zhvillohet kryesisht në mes të dy partive të mëdha politike. Ndikimi i partive të tjera është minimal dhe ato shumë rrallë marrin pjesë në pushtetin shtetëror dhe në institucionet parlamentare. Karakteristikë tjetër e sistemeve parlamentare dypartiake është fakti, se të dy partitë politike, rivale midis tyre shpeshherë ndryshojnë rolin në atë mënyrë, që sjell ndërrimin e tyre në pushtet. Partia e cila i humb zgjedhjet ndonëse kalon në opozitë, bën përpjekje për konsolidimin e saj për marrjen sërish të pushtetit. Në këto sisteme, zakonisht zgjedhjet parlamentare përfundojnë me fitoren minimale të njëres nga dy partitë rivale. Partia fituese e zgjedhjeve parlamentare pas fitores së saj formon qeverinë nga radhët e anëtarëve të saj duke siguruar qeverisjen e shumicës. Në këto sisteme nuk janë të njohura të ashtuquajturat qeveri të koalicionit.

Përfaqësues tipik të sistemeve parlamentare dypartiake janë SHBA dhe Anglia. Në SHBA, rivaliteti politik parlamentar tradicionalisht zhvillohet në mes të dy partive politike, Partisë Republikane dhe Partisë Demokratike. Këto dy parti, që nga formimi i tyre e deri më sot ndërrohen në pushtet. Ngjashëm me këtë, edhe në zgjedhjet presidenciale, është krijuar një praktikë që për president të zgjidhet here kandidat republikan e here ai demokrat. Mund të ndodh që si President zgjidhet kandidati i partisë që përbën pakicë në kongresin amerikan. Kështu ishte rasti i zgjedhjeve presidenciale të vitit 1996, kur për president në SHBA u zgjodh kandidati i Partisë Demokratike Bill Clinton, edhe pse republikanët ishin në shumicë në kongresin amerikan.

Sistemet parlamentare shumëpartiake hasen në ato shtete, ku lufta parlamentare zhvillohet midis shumë partive të ndryshme politike, prej të cilave asnjëra nuk ka dominim të theksuar politik.

Jeta parlamentare e këtyre shteteve karakterizohet nga një sistem i zhvilluar pluralist. Në skenën politike të këtyre shteteve marrin pjesë shumë parti politike të cilat përfaqësohen në parlament me numër të caktuar të anëtarëve të vet. Karakteristikë tjetër e sistemeve parlamentare shumëpartiake janë koalicionet e shpeshta partiake, të cilat lidhen midis partive me orientime të ngjashme politike. Këto koalicione, në praktikën parlamentare të këtyre shteteve shfaqen pas zgjedhjeve (koalicionet pas zgjedhore), me qëllim formimin e qeverisë së koalicionit, ku dy apo më shumë parti hyjnë në aleancë politike dhe formojnë qeverinë. Në këto sisteme janë mjaft të shpeshta krizat parlamentare nga partitë opozitare, rrëzimi i shpeshtë i qeverive etj. Sistemet parlamentare shumëpartiake aktualisht janë mjaft të përhapura dhe ato funksionojnë në shumë shtete si psh Francë, Gjermani, Itali, Spanjë, Greqi, Rumani, Kroaci, Slloveni, Maqedoni, Shqipëri etj.

b) Kuadri institucional:

Në shumicën e shoqërive, struktura dhe funksionet bazë të parlamentit rrjedhin prej kushtetutës. Megjithë shumëllojshmërinë e tyre, kushtetutat përvijojnë konturet e aspekteve më të rëndësishme të parlamenteve. Ato përfshijnë:

- Organizimin e parlamentit: Kushtetutat saktësojnë shpesh natyrën një apo dy dhomëshe të parlamentit, kufizimet për numrin e anëtarëve të parlamenteve ose dimensionet e zonave që ata përfaqësojnë, dhe përcaktojnë çështje të tjera të aspektit organizativ, si mënyrat e seleksionimit të administratës parlamentare;

- Mënyrën se si parlamenti kryen funksionet e tij kryesore: rrethanat në të cilat një parlamentar mund të propozoj ligje dhe mjetet e kontrollit që parlamentarët mund të ushtrojnë janë shpesh të diktuar nga kushtetuta;

- Hapësira e pushteteve të parlamentit kundrejt institucioneve të tjera politike: Më e rëndësishmja, kushtetutat përcaktojnë natyrën presidenciale ose parlamentare të sistemit, mënyrën e caktimit të rendit të ditës, rolin e parlamentit në nivelin e emërimit, miratimit ose zgjedhjes së anëtarëve të instancave gjyqësore, si dhe çështje të tjera që përcaktojnë raportet midis degëve të ndryshme të pushtetit.

Pavarësisht prej sasisë së detajeve të shprehura në një kushtetutë në lidhje me karakteristikat e parlamentit, gjithmonë është e nevojshme që të

miratohen ligje suplementare për të plotësuar më tej kuadrin juridik të parlamentit. Kështu, një ligj i pavarur është i nevojshëm për të përcaktuar sistemin zgjedhor, rolin e parlamentit në nivelin e procesit buxhetor, mënyrën e menaxhimit të informacionit, si dhe çështje të tjera më specifike që lidhen me mënyrën se si funksionon parlamenti. Gjithashtu parlamentet miratojnë vetë rregullore të brëndshme, si statutet apo rregullat e procedurës; ato përcaktojnë mënyrën se si parlamenti duhet të kryej veprimtarinë e tij ditore (frekuencën e mbledhjeve, metodën e caktimit të drejtuesve parlamentarë, etj.) si dhe instrumentat që ai disponon për këtë qëllim (numrin e komisioneve, mundësinë e formimit të nënkomisioneve, instancat e ngarkuara për administrimin, etj.).

Kuadri institucional dhe juridik i parlamentit cakton në thellësi funksionimin e tij afat shkurtër dhe afat gjatë. Ai influencon në një masë të ndjeshme në rolin e institucionit jo vetëm në procesin legjislativ, por dhe të qeverisjes demokratike në përgjithësi.

c) Funksionet:

Parlamentet kudo në botë plotësojnë tre funksione kryesore: atë të përfaqësimit, atë legjislativ dhe të kontrollit. Shpesh në tekste të ndryshme përmenden dhe funksione të tjerë, si ai i informacionit, i emërimit/shkarkimit, i financave publike, etj. Të gjitha këto attribute rrjedhin prej funksioneve kryesore të parlamentit.

Funksioni përfaqësues

Në parlamentet demokratike, deputetët zgjidhen nga qytetarët. Shpesh shpërndarja e vendeve synon përgjegjësimin e deputetëve kundrejt zgjedhësve të veçantë në brëndësi të një grupi gjeografik, etnik, fetar, etj.. Kjo afërsi e qytetarëve është në themel të funksionit përfaqësues të parlamentit. Sipas një studimi të Bankës botërore:³ "Në kundërshtim me ekzekutivin që përfaqëson kombin në tërësinë e vet, ose me burokratët dhe gjykatësit që duhet të zbatojnë dhe interpretojnë ligjin në mënyrë të paanshme kundrejt të gjithë qytetarëve, deputetët përfaqësojnë diferencat në brëndësi të një shoqërie dhe i riprodhojnë këto diferenca në proceset vendimmarrëse." Parlamenti, produkt i këtyre diferencave, përfaqëson besimet dhe idetë e kombit.

Funksioni përfaqësues i parlamentit materializohet nëpërmjet veprimtarisë së tij, si vendi ku shprehen dhe debatohen çështjet me rëndësi lokale dhe kombëtare, debate këto që konkretizojnë politikën publike. Për një deputet, një përfaqësim efikas supozon angazhimin në një dialog me zgjedhësit për të kuptuar opinionet dhe perspektivat e zhvillimit të zonës së tij dhe të përdori kompetencat e tij, që janë të pandara nga funksionet parlamentare (legjislativi, pjesëmarrja në debate, bërja e pyetjeve, etj.). Në shumë vende një deputet bën presion në emër të zgjedhësve për projekte ose për financime specifike. Pikërisht, për shkak të rolit përfaqësues të tyre, deputetët synojnë që të paraqiten tek zgjedhësit me premtime të realizuara. Si

³John K. Johnson, The role of parliament in government, World Bank, 2005

rregull i përgjithshëm, efikasiteti i një deputeti në plotësimin e rolit të tij përfaqësues varet shumë prej perceptimeve që kanë zgjedhësit për punën e tij.

Parlamentet duhet të kenë kapacitete institucionale të nevojshme për të kryer funksionin e tyre të përfaqësimit. Shumë parlamente disponojnë zyra të komunikimit që shërbejnë për të lehtësuar fluksin e informacionit. Ata mund të organizojnë edhe shërbime të veçanta, të cilët synojnë forcimin e kapaciteteve të deputetëve në komunikimin me organizatat e shoqërisë civile, qeverinë dhe aktorë të tjerë. Parlamentet kanë gjithashtu zyra të posaçme të bashkëpunimit me parlamentet e tjerë dhe institucione të ndryshme të vendeve të huaja. Parlamentet, për të afruar qytetarët me proceset politike, mund të kenë kanalet e tyre të televizionit ose të radios, faqe elektronike dhe publikime të ndryshme. Në disa vende, parlamentet financojnë deputetët që dëshirojnë të hapin zyrat e tyre në zonat zgjedhore dhe të mbulojnë shpenzimet e transportit. Qytetarët janë të interesuar të dijnë se si ata përfaqësohen në parlament; transparenca peshon mjaft në perceptimin e mënyrës se si kryhet funksioni përfaqësues.

Funksioni legjislativ

Padyshim që funksioni më i dukshëm i parlamenteve është funksioni legjislativ. Deputetët, veç propozimit të ligjeve që mund të bëjnë vetë, kanë të drejtë të amendojnë, të miratojnë ose të hedhin poshtë projektet e ligjeve të paraqitura nga qeveria. Ky funksion është i lidhur ngushtë me funksionin përfaqësues pasi në vendet demokratike prej vullnetit të votuesve parlamentet marrin autoritetin e nevojshme për bërjen e ligjeve.

Në shumicën e parlamenteve që funksionojnë me komisione të përhershme, projektligjet paraqiten formalisht në asamble, pastaj transmetohen në komisionin kompetent të fushës së legjislacionit. Sistemet Westminster njihen për mbajtjen e projektligjeve në asamble për një lexim të dytë; projektet debatohen dhe votohen "në parim". Në vazhdim, projektligjet kalohen në komisione, ku anëtarët e tyre përqëndrohen në detajet teknike dhe amendimet e tyre.

Në sistemet presidenciale, projektligjet e propozuara dërgohen menjëherë në komisione. Projektet që janë në kompetencën e më shumë se një komisioni, mund të kalohen në disa komisione. Në sistemet politike që rregjistrojnë një volum të madh ligjesh (më shumë se 10 000 projektligjesh paraqiten çdo vit në Kongresin amerikan) shumica e ligjeve nuk shkon më larg se komisioni.

Nëse parlamenti është bikameral, projektligjet mund të shqyrtohen njëkohësisht në të dy dhomat ose në mënyrë të njëpasnjëshme, në një të dhomë pas tjetrës. Si rregull, parlamentet me dy dhoma përdorin metoda që u lejon atyre të merren vesh midis tyre, për versione të ndryshme të projektligjeve.

Që një parlament të plotësojë funksionin e tij legjislativ në mënyrë efektive, deputetët duhet të kenë kapacitetet e duhura për shqyrtimin e projekteve të legjislacionit si dhe të amendamenteve, në mënyrë që të jenë në gjendje për të interpretuar çdo ndryshim të projektit dhe për të analizuar rregullat e reja që propozohen. Personeli parlamentar, sidomos personeli i komisioneve, duhet të jetë i aftë të redaktoj ligjet dhe të bëjë procesin e redaktimit përfundimtar të ligjit. Shpesh, komisionet marrin ekspertizë të jashtëme për të vlerësuar

fushën e saktë të një projektligji dhe rrjedhimet e tij në aspekte të ndryshme (juridike, sociale, ekonomike ose mjedisore).

Zakonisht programet që i shërbejnë forcimit legjislativ të parlamenteve kanë një përbërse kryesore të lidhur me kapacitetet legjislative. Kjo lloj asistence mund të përfshijë shërbimet e kërkimit të parlamentit, forcimin e bibliotekave dhe të sistemeve të informacionit, vënien në dispozicion të ekspertëve për komisionet, zhvillimin e programeve universitare që asistojnë komisionet dhe konsolidimin e partneritetit midis parlamentit dhe shoqërisë civile.

Funksioni i kontrollit

Funksioni i kontrollit është një nga gurët e themelit të demokracisë. Kontrolli i parlamentit bën që ekzekutivi të përgjigjet për veprimet e tij dhe të garantojë zbatimin efikas të politikave të tij. Kontrolli i ekzekutivit prej parlamentit është një tregues i qeverisjes së mirë. Përveç funksionit legjislativ, nëpërmjet kontrollit, parlamenti garanton ekuilibrin e pushteteve dhe afirmon rolin e tij si mbrojtës i interesave të popullit.

Parlamenti ka pushtetin të mbikqyrë qeverinë nëpërmjet një numër njetesh dhe mekanizmash të parashikuara përgjithësisht prej kushtetutës dhe teksteve të tjera rregullatore, siç janë statutet dhe procedurat e brëndëshme të parlamentit. Mënyra se si parlamenti mund të përdori pushtetin e tij të kontrollit varet prej kuadrit juridik që përcakton pozicionin e parlamentit si një institucion i kontrollit dhe garanton pushtetet dhe pavarësinë e tij në brëndësi të sistemit politik. Kështu, ndërsa reforma e strukturës së sistemit politik nëpërmjet kushtetutës për të forcuar kapacitetet e kontrollit të parlamentit nuk është gjithmonë një gjë e mundur, në disa raste, parlamentet mund të përmirësojnë kapacitetet e tyre të kontrollit duke reformuar rregulloret e tyre. Si shëmbull, një praktikë e mirë për sistemet e komisioneve do të konsistonte në caktimin e një komisioni të vetëm për të mbuluar çdo ministri. Buxheti parlamentar që ndihmon realizimin e këtyre reformave, përfshihet në kuadrin e prerogativave të parlamentit.

Objektivat kryesore të kontrollit parlamentar janë:

- Për të garantuar transparencën e veprimeve të ekzekutivit. Parlamentet hedhin dritë mbi operacionet e qeverisë duke i dhënë hapësirë publike diskutimit dhe kalimit në sitën e opinionit publik të politikave dhe veprimeve të qeverisë.

- Për të krijuar përgjegjësinë e ekzekutivit. Kontrolli parlamentar lejon të shihet nëse politikat e qeverisë janë të zbatueshme dhe nëse ato kanë pasur impaktin e dëshiruar;

- Për të garantuar përgjegjësinë financiare. Parlamentet aprovojnë dhe shqyrtojnë hollësisht shpenzimet e qeverisë duke denoncuar abuzimet në nivelin e shërbimeve të financuara nga shteti, duke patur si objektiv përmirësimin e ekonomisë, eficiencën dhe efikasitetin e shpenzimeve qeveritare;

- Të mbështesin shtetin e së drejtës. Parlamentet duhet të mbrojnë të drejtat e qytetarëve duke kontrolluar politikat dhe duke shqyrtuar abuzimet eventuale të pushtetit, sjelljet arbitrare dhe jo të ligjshme ose antikushtetuese nga ana e qeverisë.

Parlamentet disponojnë një mori të gjërë mjetesh për të kryer funksionin e tyre të kontrollit. Mjetet më të përhapura janë: pyetjet për ministrat (me shkrim ose me gojë), interpelancat dhe mocionet e mosbesimit. Të tjera mjete përfshijnë mekanizmat e kontrollit buxhetor, shkarkimin dhe krijimin e komisioneve ad-hoc të hetimit.