

Tema I: Funkcionet dhe struktura e parlamentit

Leksioni 1: Karakteristikat dhe funksionet e parlamentit

Leksioni 2: Struktura e Parlamentit

Leksioni 3: Organet drejtuese të Parlamentit

Leksioni 2: Struktura e Parlamentit

- a) Mënyra autonome e organizimit
- b) Parlamenti me një apo dy dhoma
- c) Deputetët
- d) Grupet parlamentare
- e) Komisionet parlamentare
- f) Struktura të tjera jo legjislative

a) Mënyra autonome e organizimit

Parlamenti, duke shprehur drejtpërsëdrejti vullnetin popullor, është një organ unik me strukturë komplekse. Ai mund të ushtroj funksionet e veta si një i tërë (unik) në seancë plenare, ose i ndarë (në Dhomë ose në Senat) si dhe në strukturat e brëndëshme të tij, (komisionet apo këshillat parlamentare). Në përgjithësi struktura komplekse e parlamentit përmes së cilës kryen funksionet e veta, është atribut i Kushtetutës të çdo vendi. Kushtetuta në strukturën komplekse të organit të parlamentit përcakton vetëm ato organe apo njësi strukturore të cilave dëshiron t'u japë një detyrë specifike dhe jo të transferueshme apo të tjetërsueshme.

Organizimi i parlamentit rregullohet nga norma të bazuara në parimin e autonomisë, që garantohet nga Kushtetuta. Nga ky parimi burojnë ekzistenca e një pushtetit vetërregullues, autonomia administrative e financiare si dhe parimi i imunitetit parlamentar.

Ekzistenca e një pushteti vetërregullues nënkupton që parlamenti ka kompetencë të plotë për t'i caktuar vetë mënyrat e veprimtarisë së tij, metodat e punës dhe procedurat e diskutimit dhe të votimit. Në Kushtetutën e Shqipërisë (neni 75,2) thuhet se *“Kuvendi organizohet dhe funksionon sipas rregullores së miratuar nga shumica e të gjithë anëtarëve”*. Por, këtu del çështja e raportit ndërmjet kushtetutës dhe rregullores së brëndëshme të parlamentit. Shumica e normave që përcaktojnë organizimin dhe mënyrën e funksionimit të parlamentit sanksionohen në këtë rregulloren dhe në parimin se *“Parlamenti është zot i rregullores së tij”*.

Sot më shumë se në çdo kohë, rregulloret parlamentare janë të ndryshme njëra kundrejt tjetrës dhe shumëllojshmëria e strukturave parlamentare çon shpesh në një interpretim të diferencuar të aktivitetit të tyre, përherë e më shumë kompleks dhe shumëfunksional.

Duke ndjekur përqasjen e analizave krahasuese, në këtë kapitull do të përqipemi të vemë në fokus modelet e ndryshme të strukturave parlamentare, nëpërmjet të cilave parlamentet demokratike angazhohen për realizimin e

funksiioneve të tyre, duke u përshtatur me frymën e sistemeve të qeverisjes. Zakonisht në analiza të tilla trajtohen katër çështje kryesore¹:

Së pari, Formati i jashtëm i parlamentit, domethënë, zgjedhja midis një ndarje “klasike” të parlamenteve me dy dhoma dhe të parlamenteve me një dhome të vetme.

Së dyti, Mënyra e strukturimit të brëndshëm të organit përfaqësues, domethënë zgjedhja midis zbatimit “të centralizuar” të funksioneve parlamentare, që mbështetet në funksionimin e tij kryesisht në seancë plenare, ose të transferimit të disa funksioneve institucionale në strukturat e brëndëshme, sikurse janë komisionet parlamentare, të cilat gëzojnë kompetenca specifike vendimmarrëse.

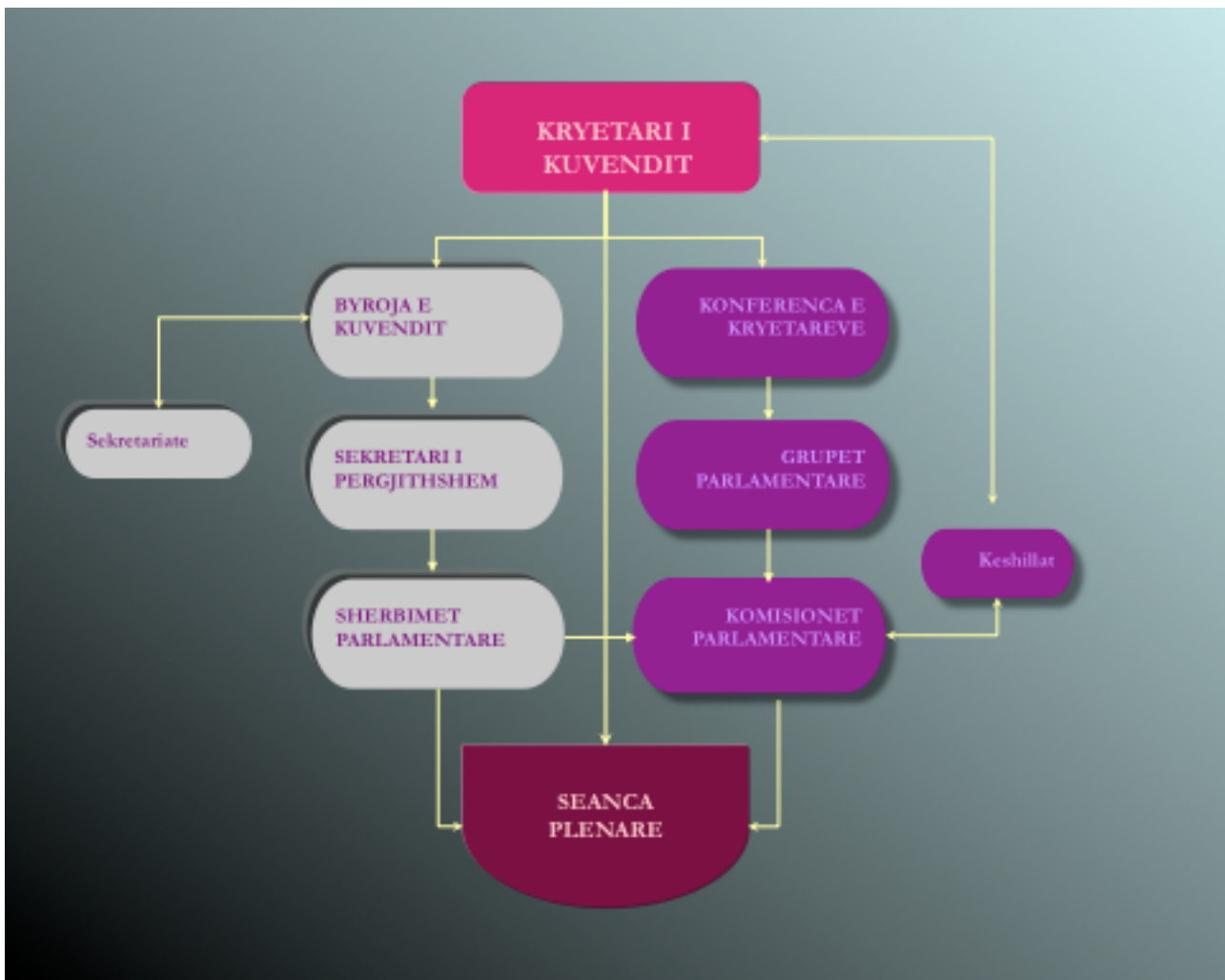
Së treti, Mënyrat e strukturimit të drejtimit institucional të parlamenteve, duke patur parasysh jo vetëm modelin e zgjedhur (kryetar, me apo pa organin kolegjal të drejtimit), por edhe atributet tyre përkundrejt vetë asamblesë.

Së katërti, Mënyrat e organizimit të subjekteve politike në brëndësi të parlamentit. Në parlamentet e vendeve demokratike një organizim i tillë i përgjigjet nevojës së përfaqësimit të partive, me synim, thjeshtimin e kompleksitetit të pluralizmit social. Megjithatë, një ndërmjetësim i tillë zgjidhet, në mvarhtësi të mënyrës së organizimit, forcës së partive, rregullave dhe zakoneve parlamentare.

Përbërja e çdo parlamenti kushtëzohet nga numëri i deputetëve dhe përkatësia partike e tyre. Në çdo rast deputetët grupohen në grupet parlamentare sipas përkatësive politike dhe ngjashmërisë së programeve politike. Kjo është arsyeja pse grupet parlamentare quhen dhe grupe politike. Janë vetë grupet parlamentare ato që vendosin se si deputetët e tyre do të përfshihen në komisionet parlamentare duke respektuar parimin e përfaqësimit në përputhje me spektrin politik të parlamentit. Në dallim nga grupet politike, komisionet janë organe pune parlamentare, të cilat pregatisin vendimet që do të merren në seancë, ndërsa grupet parlamentare pregatiten për vendimet që duan të marrin në seancën plenare. Grupet dhe komisionet parlamentare përbëjnë themelet mbi të cilat ngrihet organizimi struktural dhe funksional i çdo parlamenti.

¹ A. Mastropaolo, L. Verzichelli: Il parlamento, Editori Laterza, 2006, f.81

Ketu është paraqitur diagrama e strukturës së Kuvendit të Shqipërisë, e vendosur pas miratimit të rregullores së Kuvendit të vitit 2004². Në këtë diagramë janë të integruara të dy linjat vertikale të strukturës: linja politike që ka në përbërje kryetarin – konferencën e kryetarëve – grupet – komisionet – seancën plenare, ndërsa linja e administrimit përbëhet nga kryetari – byroja –



² Prezantim i autorit me kryetarët e grupeve parlamentare të Kuvendit të Shqipërisë, janar 2005

sekretariatet - sekretari i përgjithshëm – shërbimet.

b)Parlamenti me një apo dy dhoma

Përbërsja thelbësore e parlamentit është një organ kolegjal i tipit asambleist, i quajtur Dhomë. Dallohen parlamentet me një dhomë (monokameral), me dy dhoma (bikameral) dhe shumë dhoma. Parlamentet me shumë dhoma kanë qënë shumë të rrallë, ndërsa aktualisht nuk ka asnjë shtet që të ketë një model të tillë. Nëse parlamenti është i përbërë nga dy dhoma, njëra tradicionalisht është quajtur *dhoma e lartë*, tjetra *dhoma e ulët*. Emërtimi për to ndryshon sipas vendeve, por më i zakonshmi për dhomën e ulët përdoret Dhoma e Përfaqësuesve, Dhoma e Deputetëve, Asambleja Legjislative, Asambleja Kombëtare etj, ndërsa anëtarët e tyre quhen deputetë. Dhoma e lartë në shumicën e vendeve 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, por përjashtim bën vetëm Parlamenti britanik.

Sistemi me një dhomë është konsideruar prej shumë kohësh si shënjë e një rregjimi autentik republikan, megjithëse ka shumë shtete monarkike si Zelanda e Re (1950) , Danimarka (1954) dhe Suedia (1970) që kanë shkruar dhomën e lartë të parlamentit të tyre për të krijuar një sistem njëdhomësh. Është e famshme shprehja³: “nëse Dhoma dytë bie dakord me të parën, atëhere ajo është e panevojshme; nëse nuk bie dakord, atëhere është e dëmshme”. Gjithsesi, rreth gjysma e shteteve të botës mbajnë asambletë me dy dhoma.

Në rregjimet demokratike parlamentet me një dhomë të vetme, e zgjedhur me zgjedhje të përgjithshme dhe të drejtpërdrejtë, janë përgjithësisht qëndër e funksionimit kushtetues të një rregjimi parlamentar. Shtete karakteristike të këtij sistemi, si Suedia, Danimarka dhe Portugalia, janë shtete unitare, që kanë adoptuar një decentralizim të pakët. Në të kundërtën, sistemi me dy dhoma është një sistem i organizimit politik që ndan parlamentin në dy dhoma: një dhomë të ulët dhe një dhomë të lartë. Dhoma e lartë ka për objektiv të moderojë veprimin e dhomës së ulët, të zgjedhur me votim të drejtpërdrejt, pra që përfaqëson popullin, duke ia nënshtruar të gjitha vendimet e tij shqyrtimit prej dhomës së lartë. Dhoma e lartë, e cila në përgjithësi zgjidhet me votim indirekt, ka tendencë, si në Francë ose në Mbretërinë e Bashkuar, të ketë një përbërje politike qartësisht të qëndrueshme dhe konservatore. Shtetet që kanë adoptuar sistemin me dy dhoma, e kanë bërë atë në shumicën e rasteve në funksion të karakteristikave të organizimit të territorit të tyre. Kështu Spanja dhe Italia kanë një dhomë të lartë të destinuar për të përfaqësuar në nivel kombëtar interesat e rajoneve të tyre të fuqishme, ndërsa Franca ka Senatin, anëtarët e të cilit janë zgjedhur nëpërmjet përfaqësuesve të kolektiviteteve territoriale të tyre të shumtë. Në rastin e shteteve federale sistemi me dy dhoma merr një karakter thelbësor: në Gjermani, Bundesrati përbëhet nga përfaqësuesit e qeverisjeve të ndryshme lokale (të landeve) (3 deri 6 përfaqësues në funksion të peshës demografike të landit), ndërsa në ratin e Ruisë, subjektet federale të Federatës janë

³ Abbe Sieyes (Emmanuel-Joseph), (1748 - 1836), njëri i kishës, politikan e filozof francez, shprehje e vitit 1789

përfaqësuar në Këshillin e Federatës me dy këshilltarë për subjekt. Ndërkaq ekzistojnë përjashtime: kështu Ukraina, një shtet fortësisht i decentralizuar, që funksionon, në parim, si një konfederatë e Shteteve të ndryshme, ka adoptuar një sistem me një dhomë.

Marrëdhëniet midis dy dhomave ndryshojnë nga një vënd në tjetrin: kështu në Francë dhe në Gjermani dhoma e ulët ka më shumë kompetenca vendimarrëse se sa dhoma e lartë, ndërsa në Itali të dy dhomat kanë kompetenca rigorozisht ekuivalente. Çdo Shtet ka kështu rregjimin e vet parlamentar, funksionimi i të cilit varet në një farë mënyre edhe nga organizimi territorial.

Gjithmon bëhet një balancë të avantazheve dhe të anëve të dobta të bikameralizmit. Përfitimet kryesore që vijnë nga bikameralizmi janë:

- Dhomat e dyta kontrollojnë pushtetin e dhomave të para dhe parandalojnë kështu sundimin e shumicës; Ekzistenca e dhomës së dytë siguron që legjislacioni shqyrtohet më me kujdes, duke j'a lehtësuar barrën legjislative dhomës së parë dhe korrigjuar gabimet dhe mangësitë e saj.

- Dhomat e dyta mund të shërbejnë si roje kushtetuese, duke vonuar miratimin e legjislacionit polemizues dhe duke dhënë kohë diskutimeve dhe debatit politik.

- Parlamentet me dy dhoma zgjerojnë bazën e përfaqësimit, duke lejuar sejcilën nga dhomat që të artikulojnë një fushë të gjërë interesash dhe tu përgjigjen më mirë grupeve të ndryshme votuesish.

Anët e dobta të bikameralizmit mund të konsiderohen:

- Parlamentet me një dhomë janë më efikase, sepse ekzistenca e një dhme të dytë e bën procesin legjislativ më kompleks dhe të vështirë, pa pasur nevojë që të jetë i tillë.

- Parlamentet me dy dhoma janë një mundësi më shumë për konflikt institucional si dhe për ngërçe qeveritare.

- Dhomat e dyta paraqesin prirje politike për të ruajtur marrëveshjet ekzistuese kushtetuese dhe ndonjëherë, edhe interesat e elitave sociale.

Avantazhet e bikameralizmit janë veçanërisht të rëndësishme në shtetet federale, ku ndarja e sovranitetit krijon një rrezik të vazhdueshëm për konflikte midis qendrës dhe periferisë. Ndaj të 16 shtetet federale të botës kanë parlamente dy-dhomëshe, ku në 14 prej tyre, dhoma e dytë përfaqëson provincat ose shtetet përbërëse. Në Francë dhe në Hollandë shumica e anëtarëve të dhomave të dyta zgjidhen në mënyrë indirekte nga qeveritë lokale.

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, që vlerësohen si fokusi i autoritetit popullor. Në këto raste bikameralizmi quhet *joperfekt* dhe aplikohet sidomos në sistemet parlamentare ku qeveria miratohet dhe jep llogari në dhomën e ulët. Dhomat e dyta mund të kenë fuqi për të vendosur veton. Dhoma e Lordëve në Mbretërinë e Bashkuar ka vetëm fuqi të vonojë legjislacione jofinanciare deri në një vit, ndërsa mund të vendosë veton për pushimin nga puna të gjykatsve dhe për shtyrjen në kohë të zgjedhjeve parlamentare.

Në parlamentet me dy dhoma disa votime bëhen duke mbledhur të dy dhomat në një seancë të përbashkët. Në vecanti dhomat zgjedhin në seancë të

përbashkët presidentin e republikës dhe figura të tjera të larta të shtetit. Gjithashtu të dy dhomat mbledhen në seancë të përbashkët në rastet kur në procesin legjislativ ato kanë shprehur veçmas qëndrime të ndryshme. Përveç votimit në seancë të përbashkët diferencat në qëndrimet e tyre mund të sheshohen edhe me metoda të tjera, për shëmbull, me krijimin e një komisioni të përbashkët bikameral për të hartuar një tekst kompromisi që votohet pastaj nga të dyja dhomat.

Në Shqipëri parlamenti ka qënë bikameral vetëm në fillimet e tij, për një periudhë të shkurtër nga 1 qershor 1925 deri në 7 qershor 1928. Dhoma e lartë, senati, përbëhej nga 20 senatorë dhe dhoma e ulët nga 69 deputetë. Dy të tretat e senatorëve zgjidheshin nga populli dhe një e treta nga kryetari i Republikës. Kjo zgjidhje ishte reagim i forcave konservatore ndaj rrezikut eventual të një dhome të vetme, të prirur ndaj ndaj qëndrimeve radikale, duke krijuar kështu një autobalancim brënda parlamentit. Gjatë diskutimeve për hartimin e kushtetutës aktuale përsëri u hodh propozimi për të krijuar një sistem parlamentar bikameral, por nuk gjeti mbështetje. Në rastet e rritjes të tensionit politik në Kuvendin e Shqipërisë, dhe kur vështirësohet arritja e konsensusit të nevojshëm midis forcave politike, shfaqet edhe ideja e krijimit të një senati, si një zgjidhje që do të ndikonte në urtësimin e jetës politike në Shqipëri.

c) Deputetët

Numri i deputetëve si rregull i përgjithshëm përcaktohet në kushtetutë ndërsa sistemi dhe procesi zgjedhor, në dispozitat kushtetuese dhe në ligjin organik të zgjedhjeve. Në Kushtetutën e Shqipërisë numëri i deputetëve është 140. Një deputet zgjidhet prej një numri të caktuar zgjedhësish.

<i>Partite</i>	<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2009</i>
<i>Socialiste</i>	38	10	101	73	42	65
<i>Demokratike</i>	92	122	24	32	56	68
<i>Republikane</i>	1	3	1	5	11	1
<i>Socialdemokrate</i>	7	-	9	4	7	-
<i>Demokracia sociale</i>	-	-	-	-	2	-
<i>Të drejta e njëriut</i>	2	3	4	3	2	1
<i>Agrare</i>	-	-	1	3	4	-
<i>L. Socialiste per integrim</i>	-	-	-	-	5	4
<i>Balli Kombëtar</i>	-	2	3	3	-	-
<i>Demokristiane</i>	-	-	1	-	2	-
<i>L. Legalitetit</i>	-	-	2	4	2	-
<i>Bashkimi Liberal</i>	-	-	1	2	1	-
<i>Demokrate e re</i>	-	-	-	6	4	-
<i>Aleanca Demokratike</i>	-	-	2	3	3	-
<i>E djathta e bashkuar</i>	-	-	2	-	-	-
<i>Per Drejtesi dhe Integrim</i>	-	-	-	-	-	1
<i>Pavarur</i>	-	-	-	2	1	-
	140	140	155	140	140	140

Përbërja e deputetëve në parlament ndryshon pas çdo procesi zgjedhor. Në tab.V.1 jepet përbërja e Kuvendit sipas përkatësisë partiake për proceset zgjedhore 1992 deri 2009.⁴ Të dhënat e kësaj tablelle i përkasin rezultateve të zgjedhjeve, sepse gjatë legjislaturave ka patur lëvizje të deputetëve nga një forcë politike në tjetrën.

Të gjithë deputetët janë të barabartë, por a janë disa më të barabartë se të tjerët ?

Të gjithë deputetët janë të barabarte midis tyre, si deputetët e zonave elektorale ashtu dhe ata të listave proporcionale, si të partive të mëdha ashtu dhe të partive të vogla, apo deputetë të pavaur. Të barabartë janë gjithashtu edhe deputetët që ngarkohen me funksione parlamentare dhe ata që nuk kanë funksione të tilla. Parlamentet janë realisht përfaqësues kur të gjithë deputetët e ushtrojnë mandatin e tyre pa asnjë lloj diskriminimi. Funksionet parlamentare eventuale të një deputeti kanë karakter thjesht administrativ që lidhet me funksionimin organik të parlamentit dhe nuk "i shtojnë" gjë mandatit të deputetit . Asnjë deputet nuk ka pushtet urdhërues ndaj të tjerëve. Të gjithë kanë një votë të barabartë midis tyre dhe janë të lirë të votojnë në përputhje me vullnetin e tyre, si përfaqësues të një elektorati të caktuar.

Megjithatë, çdo deputet e ushtron veprimtarinë e tij të përditëshme në mënyrën e tij. Në një qasje skematike, kjo përbën mënyrën e paraqitjes së tyre. Deputetët paraqiten si:

- Deputetë që kanë funksione të larta partiake, dhe / ose
- Deputetë të emëruar në funksione të caktuara parlamentare,
- Deputetë pa funksione partiake ose parlamentare

Deputetët me funksione të larta partiake, ku përfshihen deputetët kryetarë të partive dhe anëtarët e udhëheqjeve politike respektive, zakonisht dominojnë procesin e vendimmarrjes. Me fjalë të tjera, ata përcaktojnë mënyrën se si duhet të votojnë deputetët e grupeve përkatëse. Natyrisht, vendimet merren në mbledhjen e grupeve parlamentare ku secili deputet shpreh mendimet e tij, por ata zakonisht janë në gjëndje të sigurojnë një shumicë brënda grupit. Janë gjithashtu këta deputetët që në përgjithësi perfaqesojne dhe flasin në emër të grupit për të spjeguar qëndrimin dhe mënyrën si si do të votojë grupi.

Deputetët me funksione parlamentare, ku përfshihen kryetarët e komisioneve parlamentare dhe anëtarët e kryesisë së komisioneve, relatorët e ngarkuar për shqyrtimin e projektligjeve, drejtues të strukturave dhe delegacioneve të tjera parlamentare, kujdesen për mbarëvajtjen e veprimtarisë parlamentare në përputhje me procedurat e funksionimit të parlamentit. Këta deputetë dallohen për rolin e tyre si mbikqyrës të procedurave të funksionimit të parlamentit, si dhe përvojën që kanë në drejtimin e fushave që mbulojnë. Edhe pse në dukje të ngarkuar me rol administrativ, shpesh, për shkak të autoritetit që ata krijojnë, janë vlerësimet e tyre që ndikojnë në procesin e vendimmarrjes, së grupeve por edhe të vet parlamentit.

⁴ Të dhënat janë nxjerrë nga arkivi i Kuvendit të Shqipërisë

Deputetët e tjerë, që nuk kanë funksionet e mësipërme, paraqiten në mënyra të ndryshme. Një pjesë prej tyre shquhen për lidhjet e ngushta që mbajnë me zonat e tyre zgjedhore. Një pjesë tjetër, zakonisht pronarë të bizneseve, paraqiten dukshëm në mbrojtje të kërkesave të grupeve të ndryshme të interesit. Ka dhe një pjesë të deputetëve që kryesisht dallohen për “gadishmërinë” e tyre për të votuar në çdo rast në përputhje me porosinë e dhëna.

Natyrisht një paraqitje e tillë është mjaft relative. Ajo është varur nga sistemi zgjedhor, nga mënyra e funksionimit të grupit parlamentar, nga mënyra e drejtimit të parlamentit. Por parasëgjithash ajo varet nga vetë deputetët: nga formimi dhe përvoja e tyre profesionale si dhe nga shkalla e tyre e angazhimit. Qasja e përshkruar këtu në asnjë rast nuk mund të shërbejë për “të klasifikuar” deputetët, ajo është më shumë një konstatim që flitet midis deputetëve.

d) Grupet parlamentare

Grupet parlamentare përbëjnë shprehjen e organizuar të partive dhe formacioneve politike në gjirin e parlamenteve. Megjithatë ato dallohen prej partive. Rregulloret e parlamenteve përcaktojnë rregulla të formimit dhe të organizimit autonom të tyre, përkundrejt ekzistencës dhe rregjimit juridik të partive politike.

Deputetët e sapozgjedhur pasi legjitimojnë mandatet e tyre parlamentare dhe pasi bëjnë betimin veshin mbi “bluzat” e tyre partiake “kostumin” e një grupi politik parlamentar. Në nenin 15 të Rregullores së Kuvendit thuhet se *“deputetët mund të formojnë grupe parlamentare sipas përkatësisë partiake ose orientimit politik”,* dhe se *“brenda 3 ditëve nga data e zgjedhjes së Kryetarit të Kuvendit, çdo deputet deklaron me shkrim se në cilin grup parlamentar bën pjesë. Vetëm deputetët që nuk bëjnë deklarinë e mësipërm ose që nuk i përkasin asnjë grupi parlamentar mund të formojnë grup të përzier.”* Një deputet mund të bëjë pjesë vetëm në një grup parlamentar.

Grupet parlamentare formohen ose riformohen në çdo parlament të ripërtërirë nëpërmjet zgjedhjeve. Për të formuar një grup duhet të plotësohen dy kushte: të bashkohet një numër minimal i deputetëve të caktuar në Rregulloren e parlamentit dhe ti paraqitet Byrosë së parlamentit një deklaratë politike e firmosur nga anëtarët që do të aderojnë në këtë grup. Zakonisht paraqitja bëhet nga kryetari ose nga kryesia, të cilën grupi e ka zgjedhur vetë. Rregulloret e brëndëshme nuk lejojnë formimin e grupeve të mbrojtjes së interesave të veçanta, lokale qofshin këto, apo profesionale, sepse në këto raste deputetët do të pranonin mandate detyruese.

Në përputhje me parimin e pavarësisë së mandatit parlamentar, pjesëmarrja e deputetëve në grupet parlamentare është e drejtë e tyre, por jo një detyrim. Edhe kur deputeti i përket një grupi parlamentar, sipas rregullores, ai ka të drejtë të largohet prej tij duke i paraqitur një deklaratë me shkrim kryesisë së grupit dhe të njoftojë me shkrim Byronë e Kuvendit. Natyrisht, rregullorja nuk detyron që deputeti të jetë anëtar i grupeve parlamentare. Megjithatë një deputet që nuk i përket një grupi parlamentar në përgjithësi e ndjen vehten jo plotësisht të angazhuar në tërësinë e

veprimtarisë parlamentare. Prandaj në mjaft raste largimi i deputetëve nga një grup zakonisht shoqërohet me kalimin në një grup tjetër.

Në rregulloret parlamentare grupet luajnë një rol të dyfishtë: në lidhje me organizimin e parlamentit dhe në lidhje me vetë personin e deputetit.

Objektivi kryesor i grupeve politike është formimi i komisioneve të përhershme parlamentare dhe i komisioneve të posaçme, anëtarët e të cilëve përcaktohen në përputhje me përfaqësimin proporcional të grupeve.

Formimi i një grup parlamentar në rregulloret kushtëzohet vetëm prej një numri minimal deputetësh, që varet nga madhësia e parlamentit (numurit të përgjithshëm të deputetëve të zgjedhur) dhe nga numuri i partive të përfshira në përbërjen e parlamentit. Në rregulloren aktuale të Kuvendit të Shqipërisë ky numër minimal është 7, ndërsa në Kuvendin e Kosovës është 6. Kur numri i deputetëve të një grupi parlamentar bie nën numrin minimal të përcaktuar, grupi pushon së ekzistuari. Sikurse në eksperiencat e vendeve të tjera, edhe në Kuvendin e Shqipërisë, është i njohur fenomeni i krijimit të grupeve parlamentare prej partive të vogla, që nuk plotësojnë numurin minimal të deputetëve, duke huazuar deputetë prej grupeve parlamentare që kanë një numër të madh deputetësh. Zakonisht një fenomen i tillë ndodh brenda partive të një koalicioni ose të një spektri partiak për të përfituar më shumë të drejta, të parashikuara në rregullore për grupet parlamentare.

Në Asamblenë Kombëtare franceze, pas reformës kushtetuese të vitit 2008 dhe ndryshimeve⁵ që rrodhën prej saj, në rregulloren e asamblesë, grupeve të opozitës dhe grupeve të vogla u njihen disa të drejta specifike. Në nenin 51-1 të kushtetutës franceze thuhet që "rregullorja e çdo asambleje njej të drejta specifike grupeve të opozitës si dhe grupeve të vogla". Për të fituar statusin e një grupi të opozitës kërkohet një deklaratë e kryetarit të grupit drejtuar kryetarit të asamblesë. Kjo deklaratë mund të bëhet ose të tërhiqet në çdo moment. Statusin e grupit të vogël e fitojnë ato grupe, të cilat nuk deklarojnë se janë në opozitë, duke përjashtuar ato që kanë një numër më të lartë të numrit të deputetëve. Në këto të drejta specifike, përfshihen ndikimi më i madh në rendin e ditës, sidomos në seancat e kontrollit të qeverisë, dhënie e gjysmës së kohës së debatit për programin e qeverisë si dhe drejtimi komisionit të financave dhe një pjesmarrje më të madhe të saj në disa organe vendimarrëse të asamblesë.

Grupet përcaktojnë lirisht organizimin e tyre, procedurat e tyre të mbledhjes dhe të votimit, rregulloret e tyre të brëndëshme. Si rregull grupet mblidhen një herë në javë për të diskutuar problematikën e kalendarit javor të punës apo çështje të tjera që lidhen me qëndrimet që do të mbajnë në seancat plenare. Rëndësia e grupeve politike në veprimtarinë e parlamentit simbolizohet në organizimin e prezencës së tyre në sallën e seancave plenare, nga "e majta" në të "djathtë" të kolltukut të kryetarit të parlamentit. Në fillim të legjislaturës kryetari i parlamentit mbledh drejtuesit e grupeve për të bërë "ndarjen politike" të sallës, ndërsa është vetë grupi që cakton vendet e deputetëve sipas ndarjes së bërë.

Pushteti dhe kompetencat e grupeve zgjerohen në të njëjtën kohë që progreson disiplina partizane. Grupet përbëjnë një mekanizëm të rëndësishëm në jetën parlamentare. Roli i grupeve manifestohet në shumë çështje që lidhen me organizimin dhe funksionimin e parlamentit. Rëndësia

⁵ La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, juillet 2009

numerike e çdo grupi merret në konsideratë për disa emërime (byroja, komisionet, këshillat dhe delegacionet). Ajo konsiderohet gjithashtu në caktimin e kohës së fjalës në debatet, në shpërndarjen e pyetjeve dhe interpelancave, deri në shprehjen e spjegimit të votës.

Kryetarët e grupeve duke qënë anëtarë të Konferencës së Kryetarëve disponojnë një numër të madh të drejtash në zhvillimin e procedurave legislative dhe mbajtjen e seancës publike. Për rolin që kryetarët e grupeve kryejnë, janë figura të rëndësishme të politikës në çdo vënd. Disa nga funksionet kryesore të tyre janë:

- shpreh në seancën publike por edhe jashtë saj, qëndrimin e grupit të tij parlamentar për çështjet që debatohen në parlament gjatë miratimit të projektligjeve ose rezolutave të ndryshme;

- përfaqëson grupin parlamentar dhe negocion në emër të tij në të gjitha instancat e parlamentit dhe jashtë tij;

- paraqet përfaqësimin e deputetëve të grupit të tij në komisionet parlamentare të përheshme, të hetimit apo të posaçëm si dhe në delegacionet përfaqësues të parlamentit;

- paraqet kandidaturat e grupit të tij parlamentar në struktura apo organe drejtuese të parlamentit;

- merr pjesë në Konferencën e Kryetarëve për të përcaktimin e rendit të ditës dhe procedurat e diskutimit dhe votimit në seancë plenare;

- kërkon ndërprerjen e seancës për të mbledhur grupin në rast të nevojë për konsultime për të marrë vendimet e nevojshme;

- paraqet në emër të grupit në seancën publike mocione të procedurës si ato për verifikimin e kurorumit, për shtyrjen e çështjeve të ndryshme të rendit të ditës, për ndërprerjen e diskutimeve, etj;

- paraqet në emër të grupit amendamente, rezoluta, etj.

Grupet parlamentare kanë rregulloret e tyre të pavarura nga rregulloret e parlamentit, që veçanërisht sigurojnë “disiplinën e grupit” nëpërmjet përcaktimit të disa detyrimeve. Detyrimi kryesor është votimi sipas vendimeve të përcaktuara paraprakisht nga grupi, sidomos për çështje me rëndësi politike të veçantë. Kjo është arsyeja që në parlament bëhen shpesh debate të nxehta për mënyrën e votimit, të fshehtë apo hapur. Grupi organizon veprimtarinë e deputetëve të tij në komisionet parlamentare, në organet dhe delegacionet e parlamentit si dhe në seancat plenare. Në rregulloret e grupit përfshihet shpesh edhe detyrimi financiar për mbulimin e shpenzimeve të grupit.

Në dallim nga “disiplina e grupit”, rregullorja e parlamentit kujdeset që të mbrojtë të drejtat e “disidentëve” të grupeve duke mos njohur detyrimet në veprimtarinë e deputetëve të veçantë. Kështu, në rregulloret e disa parlamenteve parashikohet që në kuotën e kohës të diskutimeve të përcaktuar në kalendarin e punimeve të rezervohet një kohë edhe për deputetët që duan të flasin në cilësinë e personit, jashtë qëndrimit të përcaktuar të grupit. Partia mund të vendos përjashtimin e një deputeti nga grupi i tij parlamentar për thyerje të disiplinës, por kjo nuk ka asnjë efekt mbi situatën e tij parlamentare.

“Rregjimi parlamentar është në të vërtetë organizimi kushtetues i luftës së partive për fitimin e pushtetit. Partitë janë instanca thelbësore dhe kryesore

e këtij rregjimi; pa parti nuk ka rregjim parlamentar”⁶. Midis kësaj të vërtete politike dhe parimit të përfaqësimit prej kohësh ka një debat të gjatë që shprehet jo vetëm në doktrinat e së drejtës por edhe në veprimtarinë e parlamenteve të ndryshëm. Kontradikta e këtij debati qëndron në një keqkuptim të dyfishtë. Nga njëra anë, formacionet politike duket se i kundërvihen parimit sipas të cilit deputetët përfaqësojnë kombin në tërësi, nga ana tjetër, disiplina e votës e anëtarve të tyre konsiderohet si mandat urdhëruar për ta. Në fakt, raportet e brendëshme midis partive dhe grupeve të tyre parlamentare, që shpesh turbullohen nga qëndrimet e pavarura të deputetëve, sigurohen nga prania e drejtuesve kryesorë në përbërje të grupit dhe reciprokisht, të drejtuesve të grupit në strukturat drejtuese të partisë.

Sot ekziston një lidhje e ngushtë ndërmjet rolit të një partie politike në jetën e vëndit dhe peshës së saj në parlament. Grupi parlamentar i një partie është faktori kryesor i fuqisë politike të kësaj partie. Ai ka një liri të madhe në përcaktimin e taktikës së luftës politike dhe zakonisht inisiativa legjislative i përket grupit parlamentar dhe sidomos kryetarit të tij.

e) Komisionet parlamentare

Në teoritë dhe praktikën parlamentare tashmë është e pranuar nga të gjithë se komisionet parlamentare, ose komitetet parlamentare, (siç quhen në parlamentet vendeve anglo-saksone), përbëjnë shtyllën kryesore të veprimtarisë parlamentare sepse kontribuojnë në mënyrë të rëndësishme në ushtrimin e funksioneve të parlamentit: në funksionin legjislativ, në funksionin e kontrollit të pushtetit ekzekutiv si dhe në transparencën e qeverisjes dhe të proceseve politike.

Prania e komisioneve është një karakteristikë e përbashkët e të gjithë parlamenteve, ashtu si dhe ekzistenca e organeve drejtuese të tij. Termi "komision" nuk thotë ndonjë gjë konkrete, sidomos për funksionet e tij, pasi ka shumë kuptime. Por kuptohet se është fjala për një organ të kufizuar, të përbërë prej një numër parlamentarësh, në dallim nga seanca plenare ku përfshihen të gjithë parlamentarët. Komisionet parlamentare janë instanca studimi dhe propozimi, që pa marrë asnjë vendim definitiv, përmes raporteve të tyre pregatisin dhe angazhojnë seancën plenare. Për këtë arsye, në çdo vënd, debatet për rivlerësimin e rolit të parlamenteve tradicionalisht nisnin me çështjen e strukturës dhe kompetencave të komisioneve parlamentare. Në disa vende, si në Francë, Itali etj, atributet e komisioneve parlamentare janë përcaktime kushtetuese, ç'ka ndikon në një rol më të dukshëm të tyre në procesin legjislativ, kurse në vënde të tjera, si në rastin e Shqipërisë, atributet e komisioneve nuk përcaktohen në kushtetutë, por vetëm në rregulloren e parlamentit. Duke patur parasysh tendencën e rritjes së rolit të komisioneve në procedurat parlamentare, njohja dhe përkufizimi i attributeve të komisioneve parlamentare në dispozitat kushtetuese të vëndit, përbën një premisë të rëndësishme për nxitjen e reformimeve të tilla, të cilat do të ndikonin në rritje e efektivitetit të punës së një parlamenti.

⁶ Joseph Barthélemy (1874 - 1945), jurist dhe politikan francez, referuar në: P. Avril, J.Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1996, .79

Në praktikat e ndryshme parlamentare, përfshirë Kuvendin e Shqipërisë, komisionet parlamentare organizohen si komisione të përhershme dhe komisione të përkohshme. Të parat e kanë mandatin e tyre të shtrirë në të gjithë legjislaturën, ndërsa të dytat e kanë mandatin vetëm për një çështje të caktuar. Në këto të fundit përfshihen komisionet e posaçme dhe komisionet e hetimit. Komisionet e përhershme dhe komisionet e posaçme, kur këto merren me shqyrtimin e projektligjeve, konsiderohen komisione parlamentare legjislative dhe në përgjithësi, mbulojnë fusha të përcaktuara, nga marrin dhe emërtimin. Shpesh, brënda komisioneve të përhershme organizohen dhe nënkomisione, që mbulojnë fusha më të ngushta, më të specializuara, në të cilat përfshihen vetëm një pjesë e anëtarëve të komisionit. Numri i tyre shpesh është mjaft i madh: në Kongresin amerikan numri i nënkomisioneve arrin deri 250. Në strukturat parlamentare në shumicën e rasteve ngrihen gjithashtu edhe komisione të ngarkuar me funksione të veçanta të parlamentit, si komisionet e rregullores, të mandateve dhe imunitetit, të votimit ose për administrimin e brendshëm të tij, funksione të cilat në disa raste mbuloohen nga organet kolegjiale të drejtimit të parlamentit. Shpesh këto lloj komisione emërtohen ndryshe, jo si komisione, për t'i dalluar nga komisionet me karakter legjislativ.

Rëndësia e komisioneve, rrjedhimisht llojet dhe detyrat e komisioneve ndryshojnë nga një parlament në tjetrin. Një model ofron Kongresi Amerikan, ku komisionet e tij të përhershme kryejnë funksione themelore dhe luajnë një rol shumë të rëndësishëm në procesin legjislativ dhe të kontrollit. Ishte një kohë në Shtetet e Bashkuara kur presidenti Wilson e kishte karakterizuar sistemin politik amerikan të qeverisjes si qeverisje nëpërmjet “Standing Committees” të Kongresit⁷. Model tjetër ofrojnë parlamentet e traditës së Westminsterit, ku komisionet bëjnë një shqyrtim të shpejtuar të projektligjeve dhe kanë funksione të kufizuara mbikqyrjeje. Në mes të këtyre dy modeleve të skajshme janë një numër shumë i madh parlamentarësh, në të cilët komisionet e përhershme zënë një vend qëndror të veprimtarisë së tyre, por që megjithatë, nuk janë kaq të fuqishme sa komisionet në Kongresin Amerikan.

Roli i ndryshëm i komisioneve në veprimtarinë e parlamenteve, përveçse traditës historike, lidhet me raportet që ekzistojnë midis parlamentit dhe ekzekutivit. Parlamentet me rol të rëndësishëm në procesin e ligjvënës kanë prirjen të kenë komisione më të zhvilluara dhe aktive. Në të kundërtën, parlamentet që i nënshtrohen kreut të ekzekutivit, priren të kenë komisione me të dobta dhe formale. Në këtë pikë ndikon edhe roli i partive politike: sa më të forta dhe të disiplinuar të jenë partitë politike në parlament, aq më i pafuqishëm bëhet roli i komisioneve. Megjithatë e përbashkta sot në të gjitha parlamentet është prirja, që nëpërmjet reformave parlamentare, të rivlerësohet roli i komisioneve për të riekulibruar rolin e vet parlamenteve, si garanci për rritjen e efektivitetit dhe transparencës së veprimtarisë së tyre.

Por le të shohim më konkretisht mënyrën se si formohen dhe funksionojnë komisionet parlamentare. Çështja e parë e rëndësishme në organizimin e komisioneve të përhershme parlamentare lidhet me madhësinë e tyre dhe fushat që mbulojnë. Në praktikat parlamentare është e pranuar nga

⁷ Partitë në Parlament, seria e hulumtimeve legjislative, botim USAID, 2005, f.13

të gjithë sentenca⁸ se "shumë komisione dhe komisione shumë të fuqishme janë dy fenomene jo të pajtueshme me rregjimin parlamentar". Kjo është arsyeja se përse madhësia, numri dhe objekti i punës së komisioneve parlamentare janë në ndryshim të vazhdueshëm në të gjitha parlamentet.

Sigurimi i zhvillimit normal të mbledhjeve të komisioneve parlamentare të përhershme dhe efektiviteti i punës së tyre kushtëzohet kryesisht nga madhësia e komisionit, domethënë, numrit të deputetëve anëtarë të një komisioni, natyrisht referuar numrit total të deputetëve që ka parlamenti. Numëri mesatar i deputetëve anëtar të një komisioni për disa parlamente është si më poshtë⁹:

<u>Parlamenti</u>	<u>Nr. deputetëve</u>	<u>Nr komisioneve</u>	<u>Nr</u>
<u>mesatar</u>			
Gjermania	669	23	29
Franca	577	6	96
Italia	630	14	45
Spanje	350	9	39
Suedi	349	6	22
Finlandez	200	14	15
Portugali	230	12	19
Shqipëri	140	8 (13)	20 (10)

Vlerat në kllapa në rastin e Kuvendit të Shqipërisë i përkasin periudhës para miratimit të Rregullores në fuqi

Një numër shumë i madh deputetësh në një komision, për shëmbull mbi 90, si në rastin e parlamentit francez ku numri i komisioneve të përhershme ishte vetëm 6 (para vitit 2009), është po aq i papërshtatshëm sa dhe një numër tepër i vogël deputetësh, për shëmbull, 7 deri 10 si në rastin e Kuvendit të Shqipërisë para vitit 2004. Në shumicën e parlamenteve me numër mesatar të deputetëve, numëri i deputetëve anëtarë të komisioneve parlamentare preferohet 20 deri 40, kurse në parlamentet me numër të madh deputetësh, 30 deri 60. Rasti i parlamentit francez konsiderohet një përjashtim, pasi numri i komisioneve parlamentare atje kufizohet nga Kushtetuta. Por me reformën kushtetuese të vitit 2008 dhe pastaj me ndryshimet e bëra në rregullore në vitin 2009, numri i komisioneve në Asamblenë kombëtare franceze u bë 8.

Nga këto vlerësime rezultonte se në Kuvendin e Shqipërisë numri i deputetëve në komisione ishte mjaft i ulët, ç'ka ndikonte negativisht në rigorozitetin dhe seriozitetin e procedurave të zhvilluara dhe në angazhimin e pamjaftueshëm të deputetëve në punët përgatitore që bëhen në komisione për shqyrtimin e projektligjeve. Numri tepër i kufizuar i deputetëve në komisione bënë praktikisht të pamundur zbatimin e mjaft normave dhe praktikave parlamentare të njohura në parlamentet e vëndeve të tjera. Për këto arsye,

⁸ L'Assemblée nationale, organisation et fonctionnement, N° 1, Connaissance de l'Assemblée, 2001

⁹ Y.Bufi: Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë ka nevojë për ndryshime të rëndësishme, Revista "E drejta parlamentare", Nr 2004

me reformën parlamentare të vitit 2004, numri i komisioneve të përhershme parlamentare u zvogëluar nga 13 në 8, aq sa aktualisht janë sot.

Zvogëlimi i numrit të komisioneve të përhershme, veç përmirësimeve të rëndësishme që lidhen me funksionimin më të mirë të mbledhjeve të komisioneve, bëri të mundur fuqizimin e shërbimeve ndihmëse me sekretarë dhe këshilltarë për çdo komision si dhe përmirësimin më të shpejtë të infrastrukturës së mjediseve (sallave) të zhvillimit të mbledhjeve të komisioneve.

Shumë komisione parlamentare formojnë një sistem të komisioneve dhe çdo parlament ka sistemin e tij, i cili mban parasysh, veç të tjerash, historinë dhe traditën parlamentare. Shtimi i numrit të komisioneve nuk mund të bëhet duke u nisur thjesht nga nevoja e rregullimit të raporteve midis shumicës dhe opozitës në drejtimin e komisioneve. Sidoqoftë, evolucioni i sistemit të komisioneve është specifik për çdo parlament. Në shumicën e tyre komisionet e përhershme lidhen me fusha të kompetencës së ministrive, pasi mund të organizohen për të reflektuar saktësisht fushat e ministrive, por dhe mund të mbulojnë më shumë se një ministri. Në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, neni 19 janë përcaktuar 8 komisione të përhershme parlamentare me këto emërtime dhe fusha përgjegjësie:

1. Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

(Kodet dhe organizimi i pushtetit gjyqësor, administrata publike, administrata e pushtetit gjyqësor, organizimi dhe funksionimi i pushtetit vendor, shërbimet e pavarura në sistemin e drejtësisë dhe të drejtat e njeriut).

2. Komisioni për Integrimin Europian.

(Integrimi në Bashkimin Europian).

3. Komisioni për Politikën e Jashtme.

(Politika e jashtme, marrëdhëniet dhe bashkëpunimi ndërkombëtar, si dhe zbatimi i marrëveshjeve ndërkombëtare).

4. Komisioni për Ekonominë dhe Financat.

(Politikat ekonomike, Buxheti i Shtetit dhe mbikëqyrja e zbatimit të tij, financat publike, privatizimet dhe sistemi bankar).

5. Komisioni për Sigurinë Kombëtare.

(Organizimi i mbrojtjes kombëtare dhe Forcat e Armatosura, bashkëpunimi ushtarak, punët e brendshme, emergjencat civile, rendi publik dhe shërbimet sekrete).

6. Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin.

(Bujqësia, industria, telekomunikacionet, turizimi, rregullimi i territorit, tregtia dhe mbrojtja e mjedisit).

7. Komisioni për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë.

(Marrëdhëniet e punës, çështjet sociale, sigurimet shoqërore, familja, gruaja dhe shëndetësia).

8. Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik.

(Arsimi në çdo nivel, kultura, rinia, shkenca, sportet, media e shkruar dhe vizive).

Në Kuvendin e Shqipërisë në përbërje të komisioneve të përhershme, me propozimin e Konferencës së Kryetarëve, mund të ngrihen edhe nënkomisione për probleme të veçanta.

Të gjithë komisionet e përhershme parlamentare në kuptim të rolit të tyre në procesin legjislativ janë të barabartë midis tyre. Sejcili është komisioni përgjegjës në fushat përkatëse që ai mbulon. Megjithatë për fushat që mbulojnë, komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut dhe Komisioni për Ekonominë dhe Financat, kryejnë një veprimtari më të madhe dhe zakonisht në përbërje të këtyre komisioneve përfshihen deputetë me përvojë.

Formimi, përbërja dhe funksionimi i komisioneve parlamentare rregullohet në mënyrë të veçantë në rregulloren e parlamentit. Për caktimin e deputetëve në komisione vlerësohet zakonisht formimi dhe eksperiencia e tyre e punës. Kështu numëri i deputetëve në komisione përcaktohet zakonisht në rregulloren e parlamentit, por kjo nuk është përfshirë në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, që mesa duket, ka ndikuar në ndryshimet e shpeshta të numrit të deputetëve.

Në komisionet e përhershme marrin pjesë të gjithë deputetët dhe përbërja e tyre, për aq sa është e mundur, pasqyron grupet parlamentare, sipas përpjesëtimit që zënë në parlament. Megjithatë kjo nuk është e mundur gjithmonë, sepse grupet e vogla parlamentare nuk mund të përfaqësohen në të gjitha komisionet. Ka edhe raste, kur shumica parlamentare nuk arrin të formojë shumicën në të gjitha komisionet, sidomos kur numri i deputetëve të saj nuk mundëson një gjë të tillë. Në Kuvendin e Shqipërisë, anëtarët e komisioneve të përhershme dhe të nënkomisioneve, së bashku me kryesitë e tyre, caktohen me votim të hapur në seancë plenare, me propozim të Konferencës së Kryetarëve, duke u mbështetur në listat e kandidatëve të hartuara në marrëveshjen e Kryetarit të Kuvendit me kryetarin e çdo grupi parlamentar. Deputeti mund të jetë anëtar vetëm i një komisioni të përhershëm. Ai mund të marrë pjesë në mbledhjet e komisioneve të tjera, por pa të drejtë vote. Në rregulloret parlamentare përgjithësisht përcaktohet se kryetari i parlamentit dhe anëtarët e qeverisë nuk mund të jenë anëtarë të komisioneve të përhershme.

Grupet parlamentare, sidomos ato të shumicës parlamentare, për të garantuar gjithmonë numrin e duhur të votave gjatë votimeve të ndryshme në mbledhjet e komisioneve, caktojnë deputetë zëvendësues. Kuvendi, në seancë plenare, me votim të hapur, me propozimin e Kryetarit të Kuvendit, pas këshillimit me kryetarët e grupeve parlamentare, cakton emrat e zëvendësuesve të anëtarëve të komisionit ose të nënkomisionit për secilin grup parlamentar. Anëtari i një komisioni ose nënkomisioni, në rast mungese ose pamundësie për të marrë pjesë në mbledhje, zëvendësohet nga një prej anëtarëve të caktuar në vendimin e Kuvendit. Zëvendësimi autorizohet me shkrim nga kryetari i çdo grupi parlamentar, duke përcaktuar edhe datat e zëvendësimit dhe i dorëzohet kryetarit të komisionit. Zëvendësimi i një anëtari të komisionit të përhershëm ose nënkomisioni nuk mund të ndodhë më shumë se 4 herë gjatë një sesioni të Kuvendit. Kuvendi mund të ndryshojë përbërjen e komisioneve të përhershme dhe të nënkomisioneve, duke ruajtur përpjesëtimin që zënë grupet parlamentare në Kuvend. Në ndryshimin e numrit dhe të përbërjes së komisioneve dhe të nënkomisioneve synohet arritja e mirëkuptimit mes grupeve parlamentare.

Komisionet parlamentare drejtohen nga Kryesia. Kryesia e komisionit të përhershëm përbëhet nga kryetari, zëvendëskryetari dhe sekretari i

komisionit, ndërsa ajo e nënkomisionit nga kryetari dhe zëvendëskryetari. Zëvendëskryetari zëvendëson kryetarin në rast të mungesës së tij, ose kur ai nuk ka mundësi të kryejë detyrat. Sekretari verifikon rezultatin e votimit në komision dhe kontrollon e nënshkruan procesverbalin e përmbledhur të mbajtur në mbledhjen e komisionit. Në përgjithësi kryetarët e komisioneve i përkasin shumicës parlamentare. Në Kuvendin e Shqipërisë, megjithëse jo e shkruar në rregullore, opozitës i lihet zakonisht drejtimi i dy komisioneve. Kurse përcaktimi i përbërjes së kryesive të komisioneve të përhershme dhe të nënkomisioneve bëhet duke mbajtur parasysh përfaqësimin në to të grupeve parlamentare, sipas përpjesëtimit që zënë në Kuvend.

Kryetari i komisionit të përhershëm përfaqëson komisionin, organizon dhe drejton mbledhjet e komisionit, mban lidhje me organet e tjera, si dhe siguron respektimin e procedurave, sipas kësaj Rregulloreje. Kryetari duhet të jetë për përvojë legjislative dhe të ketë eksperiencë pune në fushat që mbulon komisioni. Nga mënyra e drejtimit varet shumë efektiviteti i mbledhjes së komisionit. Pozicioni i njëanshëm i kryetarit shpesh ngjallë debate të karakterit politik të panevojshme. Kryetari duhet të bëjë kujdes të veçantë që në raportet që miraton komisioni, apo në pronocimet që ai bën në emër të komisionit, të paraqes paanëshmëri të gjitha opinionet dhe sidomos ato të pakicës.

Ndërsa kryetari mishëron përhershmërinë e komisionit, relatorët ushtrojnë një mision të përkohshëm, të kufizuar në kohën e shqyrtimit të një projektligji për të cilin ata janë caktuar. Megjithatë ata janë “motori i procedurës legjislative” sepse ata investohen tërësisht në një mision të inisiativës (propozimi i amendamenteve) dhe të ekspertizës (paraqitja e raportit), të rëndësishme këto në punën dhe funksionimin e komisioneve. Ky funksion, pothuaj institucional, spjegon pse disa deputetë që kanë eksperiencë të njohur në një fushë të caktuar caktohen sistematikisht si relatorë kur komisioni i tyre caktohet si përgjegjës në shqyrtimin e një projektligji në fushën përkatëse.

Përveç komisioneve të përhershme, parlamenti mund të krijojë komisione të posaçme për shqyrtimin dhe përgatitjen e nismave ligjvënëse, si dhe për çështje të një rëndësie të veçantë. Krijimi i komisioneve të tilla lidhet me nevojën për të përfshirë në përbërje deputetë ndryshe nga sa bëhet për një komision të vetëm. Zakonisht përbërja e komisioneve të tilla është bipartizane, me qëllim vendosjen e raporteve të barabarta midis shumicës dhe pakicës parlamentare. Në këto raste komisioni ka dy bashkëkryetarë, përkatësisht të shumicës dhe pakicës. Në përvojën e Kuvendit të Shqipërisë komisione të tilla të posaçme janë krijuar për hartimin e kodit zgjedhor, të ndryshimeve të kushtetutës apo të hartimit të rregullores së kuvendit.

Propozimi për krijimin e komisionit të posaçëm mund të bëhet nga Kryetari i Kuvendit, nga një komision i përhershëm ose nga të paktën 7 deputetë. Kryetari i Kuvendit thërret Konferencën e Kryetarëve për të diskutuar rreth kërkesës për ngritjen e komisionit të posaçëm. Vendimi për ngritjen e komisionit, për detyrat, numrin, përbërjen dhe afatin kohor të veprimtarisë së komisionit të posaçëm merret nga Kuvendi në seancë plenare.

Për veprimtarinë e komisioneve parlamentare, në shumë vende diskutohet çështja nëse duhet të bëhen të mbyllura, apo të hapura. Në

përgjithësi kjo është çështje gjen zgjidhje në rregulloret e parlamenteve, por në disa vende janë kushtetutat ato që kërkojnë që mbledhjet e komisioneve parlamentare të jenë të hapura për publikun, që do të thotë që qytetarët dhe media mund të marrin pjesë. Në mjaft parlamente ka një konfidencialitet relativ të debateve në komisione, ato në parim konsiderohen të hapura, por sipas disa procedurave të vendosura nga vetë kryesitë e komisioneve. Një situatë e tillë arësyetohet me mbarëvajtjen e punës në komisione, për ti mbajtur ato jashtë debateve formale me karakter partiak, të cilat janë të pranishme sidomos në seancat plenare. Për këtë qëllim ato mjaftohen me shpërndarjen për mediat të proces verbaleve të mbledhjeve të komisioneve, të cilat, megjithëse të përmbledhura, si dhe raportet e botuara prej tyre, tregojnë për rëndësinë e punës që bëhet në to. Nëpërmjet një rrjeti audioviziv është e mundur që qytetarëve tu tregojmë më mirë për punën parlamentare që bëhet në komisione. Sidoqoftë, në shumicën e parlamenteve prirja është që edhe mbledhjet e komisioneve të jenë të hapura për median, me qëllim sigurimin e një transparence të nevojshme për publikun. Një sistem i tillë është vendosur në mbledhjet e komisioneve parlamentare në Kuvendin e Shqipërisë, qysh kur ai filloi të funksionojë si një parlament pluralist.

f) Strukturat parlamentare jolegislative

Në praktikat parlamentare të shumë vendeve njihen dhe struktura të tjera parlamentare të përhershme, të cilat kryejnë kryesisht funksione të vlerësimit apo të dhënies së mendimit për çështje legislative apo të procedurave, që lidhen me funksionimin dhe vendimmarrjen e vetë parlamentit. Ato konsiderohen si organe të ngarkuara më këshillimin e kryetarit, por edhe të parlamentarëve të tjerë, para se ata të bëjnë një vendimmarrje. Duke patur parasysh funksionet që kryejnë, këto struktura konsiderohen si komisione të përhershme jo legislative. Këto funksione nuk i jepen komisioneve të përhershme në mënyrë që asnjë nga komisionet e përhershme të mos ketë status të veçantë kundrejt të tjerëve për çështje që lidhen me procedurat dhe vendimmarrjen. Komisionet jolegislative ndryshojnë nga komisionet e legislative për nga detyrat, përbërja dhe metodat e punës. Kështu, përbërja e deputetëve në këto komisione është e harmonizuar midis mazhorancës dhe opozitës.

Për ti dalluar nga komisionet e përhershme parlamentare ato zakonisht emërtohen ndryshe, sipas funksioneve dhe eksperiencave specifike. Kështu, në parlamentin italian funksionojnë Këshilli i Rregullores, Këshilli legjislativ, Këshilli i zgjedhjeve, mandateve, Këshilli i imunitetit parlamentar, (quhen *giunta*, "këshill"), në parlamentin gjerman funksionojnë komisione studimi, komisioni për zgjedhjen e gjyqtarëve, komisioni për mediatimin, për kontrollin e shërbimeve inteligjente, etj, në parlamentin spanjoll komisioni për rregulloren, komisioni për mandatet, komisioni për petitionet, etj.

Në Kuvendin e Shqipërisë struktura të tilla, të quajtura Këshilla parlamentare, janë ngritur pas reformës së vitit 2004. Konkretisht sipas rregullores në fuqi në Kuvendin e Shqipërisë funksionojnë *Këshilli Parlamentar i Rregullores, Mandateve dhe Imunitetit dhe Këshilli Parlamentar Legjislativ*.

Këshilli për legjislacionin. Këshilli për Legjislacionin përbëhet nga 10 deputetë, të emëruar nga Kryetari i Kuvendit, në mënyrë që të sigurojnë përfaqësim të barabartë mes shumicës dhe opozitës parlamentare. Deputetë të emëruar duhet të jenë me profesion jurist ose të kenë një përvojë të spikatur legislative. Këshilli për Legjislacionin kryesohet me rotacion çdo 5 muaj nga çdo anëtar, duke filluar sipas renditjes alfabetike të mbiemrit të secilit anëtar të Këshillit. Këshilli shpreh mendimin e tij për projektligjet me kërkesën e komisionit përgjegjës, që ka në shqyrtim projektligjin, ose të Kryetarit të Kuvendit.

Komisioni përgjegjës, me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të tij, ose Kryetari i Kuvendit mund të kërkojnë mendimin e Këshillit për Legjislacionin për cilësinë e hartimit të një projektligji, për qartësinë dhe thjeshtësinë e tij, për çështjet kushtetuese ose ligjore që ngrihen në tekstin e tij, si dhe për çështje të tjera, të cilat komisioni ose Kryetari i Kuvendit i konsiderojnë të nevojshme. Kërkesa duhet të paraqitet duke i lejuar Këshillit një kohë të arsyeshme shqyrtimi, si dhe duhet të jetë në përputhje me kalendarin e punimeve të komisionit përgjegjës dhe të harmonizohet me kalendarin e punimeve të Kuvendit. Në mbledhjen e Këshillit merr pjesë relatori në komisionin përgjegjës dhe përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave.

Këshilli për rregulloren. Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin përbëhet nga 10 deputetë, të emëruar nga Kryetari i Kuvendit, në mënyrë që të sigurojnë përfaqësim të barabartë mes shumicës dhe opozitës parlamentare. Këshilli kryesohet nga Kryetari i Kuvendit.

Këshilli studion propozimet për ndryshimin e Rregullores, jep mendime për çështje të interpretimit të Rregullores, si dhe për konfliktet në lidhje me kompetencat ndërmjet komisioneve të Kuvendit.

Me kërkesë të Kryetarit të Kuvendit, Këshilli shqyrton kërkesën për dhënien e autorizimit nga Kuvendi për fillimin e ndjekjes penale ose arrestimin e një deputeti të ndaluar ose të arrestuar. Këshilli shqyrton të gjitha çështjet që lidhen me mandatin e deputetit dhe paraqet raportin përkatës në seancë plenare. Këshilli verifikon mandatin e deputetit i cili zgjidhet gjatë legjislaturës dhe paraqet raportin përkatës në seancë plenare.