

Tema III. Procesi ligjvënës

Leksioni 6: Procesi ligjvënës (Pjesa e parë)

Leksioni 7: Procesi ligjvënës (Pjesa e dytë)

Leksioni 6: Procesi ligjvënës (Pjesa e parë)

- a) Fazat e procesit ligjvënës
- b) E drejta e nismave
- c) Shqyrtimi në komisione

Ligjet janë rezultat i një procesi kompleks ndërveprimi dhe bashkëpunimi të institucioneve të ndryshme që marrin pjesë në procesin legjislativ. Organizimi i këtij procesi bazohet në dispozitat kushtetuese, të cilat caktojnë kompetencat dhe të drejtat e subjekteve që marrin pjesë në një proces ligjvënës, si dhe fazat kryesore të tij.

Rregulloret parlamentare kanë një autonomi rregullimi, por normat që rrjedhin nga një hapësirë e tillë duhet, në përmbajtje, të jenë integruese, plotësuese dhe zhvilluese të dispozitave kushtetuese, por jo në kundërshtim me to. Sipas eksperiencave të vendeve të ndryshme demokratike dallohen raste të kushtetutave ku kjo hapësirë është e gjerë, për shembull, rasti i Kushtetutës së Shqipërisë, si dhe raste ku kjo hapësirë është e kufizuar: është rasti i kushtetutave të quajtura «rigide», strikte, për shembull kushtetuta franceze.

Normat kushtetuese dhe rregullatore të procesit ligjvënës, megjithëse karakterizohen si norma procedurale dhe organizative, në fakt përmbajnë një kuptim më të gjerë, që lidhet me sistemin politik të qeverisjes së vendit, në veçanti të raporteve midis qeverisë dhe parlamentit, por gjithashtu ato ndikohen nga marrëveshjet politike, raportet e forcave midis grupeve të ndryshme politike dhe nga vetë mënyra dhe korrektësia e zbatimit të këtyre normave.

Pavarësisht specifikave dhe dallimeve midis aktorëve të përfshirë në këtë proces, në të sistemet demokratike parlamenti përbën institucionin më të rëndësishëm në procesin legjislativ. Në fund të fundit, parlamenti përbën degën legjislative të sistemit të qeverisjes.

a) Fazat e procesit ligjvënës

Procesi i hartimit dhe miratimit të projektligjeve zhvillohet dhe organizohet përmes një shumëllojshmërie formash dhe metodash, megjithatë hapat kryesore të këtij procesi janë:

- Hartimi paraprak,
- Konsultimi midis autoriteteve qeveritare,
- Konsultimi me aktorët jashtë qeverisë,
- Diskutimi dhe miratimi nga Këshilli i Ministrave,
- Procedura parlamentare,
- Shpallja nga Presidenti dhe botimi në gazetën zyrtare.

Kur flasim për procesin ligjvënës këtu kemi parasysh kryesisht pjesën e procedurës parlamentare. Në fakt, ajo është një hallkë e procesit legjislativ, e lidhur zinxhir me hallkat e tjera.

Procesi ligjvënës (procedura parlamentare) zakonisht kryhet në katër faza: faza përgatitore, faza e diskutimit të përgjithshëm, faza e diskutimit dhe miratimit nën për nën si dhe faza e miratimit në tërësi.

Faza përgatitore zhvillohet në komisionet e përhershme parlamentare, ndërsa tre fazat e tjera zhvillohen në seancë plenare, ku projektligji votohet tri herë: në parim, nën për nën dhe në tërësi¹. Në këtë proces, megjithë punën voluminoze që bëhet gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionin parlamentar, vendimtare është seanca plenare, ku merret vendimi përfundimtar.

Zakonisht afatet kohore midis fazave të ndryshme që përbëjnë procesin ligjvënës, përcaktohen në rregulloren e parlamentit, por në rastin e kushtetutave «strikte» disa nga këto afate, më të rëndësishmet, përbëjnë norma kushtetuese, të cilat duhen respektuar në mënyrë skrupuloze. Kur afatet kohore midis fazave përbërëse të procesit kërkohen të shkurtohen, atëherë procesi normal thuhet se aplikohet në «*procedurë të përshpejtuar*». Kështu, në Kushtetutën e Shqipërisë² përcaktohet se Kuvendi, me kërkesë të Këshillit të Ministrave ose, të një të pestës së të gjithë deputetëve, mund të shqyrtojë e të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit. Procedura e përshpejtuar nuk lejohet për miratimin e projektligjeve që kërkojnë tre të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

Duhet theksuar se ndërsa në procedurën e përshpejtuar shkurtohen afatet kohore midis fazave të ndryshme, në procesin e shkurtuar, shkurtohen fazat; procesi i shkurtuar zhvillohet tërësisht në komisionin parlamentar. Në këtë rast, të dy fazat e procesit normal, faza paraprake dhe ajo vendimarrëse, realizohen së bashku në komision. Kjo praktikë zbatohet kryesisht në parlamentin italian. Kështu, procesi ligjvënës i besohet një numri të vogël deputetësh, që rezultojnë me fuqi të madhe ligjvënëse. Në kushtetutën italiane³ parashikohet që deri në momentin e miratimit përfundimtar, qeveria, ose 1/10 e deputetëve të Dhomës së Ulët, ose 1/5 e deputetëve të komisionit mund të kërkojnë të aplikohet procesi «normal». Por rikthimi i procesit normal në seancë normale mund të jetë i plotë ose i pjesshëm : në rastin e kthimit të pjesshëm vetëm vendimi përfundimtar i miratimit të projektligjit merret në seancë plenare, i paraprirë nga deklarimi i votës prej grupeve parlamentare.

Forma e procesit ligjvënës që duhet të zbatohet për miratimin e një projektligji zakonisht merret nga një organ kolegjal, si Konferenca e Kryetarëve, por roli i kryetarit të parlamentit, edhe në këtë rast është i rëndësishëm, sepse veçanërisht për shkak të autonomisë rregullatore të parlamenteve, procedurat janë mjaft komplekse dhe të ndërlydhura midis tyre.

Procedura legjislativë fillon jashtë parlamentit, në institucionet ku lind nisma legjislativë. Kjo është arsyeja pse çdo ditë shumëfishohen detyrimet e

¹ Kushtetuta e Shqipërisë, neni 83, pika 1

² Po aty, neni 83, pika 2 dhe 3

³ Costituzione della Repubblica Italiana, art.72

procedueshmërisë, të cilat lidhin mënyrat e formimit të nismës legislative me procedurën parlamentare. Nisma nuk është vetëm një akt i jashtëm që vë në lëvizje procesin ligjvënës, por është një akt mbi të cilin rregullat e procedurës parlamentare prapaveprojnë deri në përfundimin e saj. Me fjalë të tjera, mund të thuhet me plotë gojë se krahas katër momenteve kryesore kushtetuese, të përmendura më sipër, është po aq i rëndësishëm momenti i pestë: nisma legislative.

b) E drejta e nismave

Procesi ligjvënës e ka burimin e tij në të drejtën e nismës, e cila përcaktohet në dispozita kushtetuese. Nisma legislative paraqitet në dy forma: *në nismën e ligjeve*, në kuptimin e mirëfilltë të fjalës, e cila ushtrohet në formën e projektligjeve, dhe *në nismën e derivuar* prej së parës, e cila ushtrohet duke i u referuar projektligjeve në procesin e shqyrtimit. Nisma e derivuar përbën të drejtën e amendamentit. Këto dy forma të nismës ndahen midis qeverisë dhe anëtarëve të parlamentit. Ndërmjet këtyre dy formave të nismës, në praktikë, siç do të shihet më poshtë, parlamentarët duket se preferojnë në mënyrë tepër të dukshme të drejtën e amendamentit, se sa të drejtën e nismës së ligjeve. Në procesin ligjvënës, kjo përbën kontributin e tyre më të rëndësishëm. Megjithatë në doktrinën dhe praktikën parlamentare në Shqipëri, ky kontribut nuk shihet i lidhur me të drejtën e nismës së amendamenteve, por më shumë i lidhur me aspektin e përgjithshëm të procesit të ligjbërjes.

Nisma e ligjeve.

Në Kushtetutës së Shqipërisë⁴ përcaktohet se: *“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”*. Sipas kushtetutës franceze⁵ *«nisma e ligjeve i përket njëkohësisht Kryeministrit dhe anëtarëve të parlamentit”*. Kurse sipas kushtetutës italiane⁶ e drejta e nismës është më e gjerë: nisma legislative i atribuohet qeverisë, çdo anëtar i të parlamentit, popullit, këshillave rajonale, këshillit nacional të ekonomisë dhe të punës. Numri i titullarëve të nismës nuk mbyllet këtu. Kushtetuta italiane parashikon që kjo e drejtë mund ti jepet edhe organeve apo enteve të tjera me anën e ligjeve kushtetuese. Në Shtetet e Bashkuara të Amerikës të dy dhomat e Kongresit kanë fuqi të plotë legislative; nisma legislative është përgjithësisht parlamentare, por shpesh ajo merr edhe mbështetjen e Presidentit. Vetëm në 21 shtete ushtrohet e drejta e nismës popullore.

Sipas doktrinës, ekzistojnë dy kategori nismash të ligjeve. Në parlamentet e traditës franceze kur teksti është me origjinë qeveritare, cilësohet si *“projektligj”*, ndërsa, kur ka për autorë deputetët, quhet *“propozim-ligj”*. E njëjta gjë vlen edhe për Dhomën e përfaqësuesve të parlamentit italian (jo për Senatin). Në praktikën parlamentare të vendit tonë nuk ka dallim në emërtimin e projektligjeve të iniciuara nga qeveria, nga deputetët apo nga zgjedhësit; në të gjitha rastet përdoret emërtimi *“projektligj”*.

⁴ Kushtetuta e Shqipërisë, neni 81, pika 1

⁵ Constitution francaises du 4 octobre 1958. art. 39.1

⁶ Costituzione della Repubblica Italiana, art.71, art. 99.3, art.121.2

Përkufizimet kushtetuese të nismës së ligjeve përmbajnë parimin e barazisë dhe parimin konkurrues midis nismave të ndryshme. Pra, e drejta enismës qeveritare dhe e drejta e nismës parlamentare, mundet njëlloj të nisin procesin ligjvënës. Megjithatë për projektet me origjinë parlamentare shpesh përmes dispozitave të tjera kushtetuese apo rregullatore futen kufizime. Kështu, bëjnë përjashtim nga parimet e mësipërme, projektligjet për të cilët qeveria ka monopolin e paraqitjes, si për shëmbull në rastin e ligjeve të financës, ligjeve të financimit të sigurimeve shoqërore, ligjeve të planifikimit dhe programimit të zhvillimit ekonomik, si dhe ligjeve që autorizojnë ratifikimin ose miratimin e traktateve ose marrëveshjeve ndërkombëtare. Në këto raste dallime ka edhe në procedurat e shqyrtimit dhe miratimit të tyre në krahasim me procedurat e zakonshme legjislative.

Projektligjet me origjinë qeveritare dhe parlamentare duhet të plotësojnë disa kërkesa të njëjta që kanë të bëjnë me paraqitjen formale dhe përmbajtjen e tyre. Paraqitja formale është identike dhe përfshin dy pjesë kryesore: pjesën relatuese ku shpjegohen arsyet e nismëtarit për ndryshimin ligjor ose për dispozitat e reja që ai propozon dhe pjesën normative, që cilësohet si "dispozitiv", e përbërë në formën e neneve. Relacioni që shoqëron projektligjin duhet të përmbajë objektivat që synohen të arrihen me miratimin e tij, argumentet se këta objektiva nuk mund të arrihen me instrumentet ligjore ekzistuese, një analizë të avantazheve të pritshme dhe të pasojave të tyre sociale, ekonomike, buxhetore si dhe juridike e administrative, përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën, harmonizimin me legjislacionin në fuqi dhe legjislacionin e Bashkimit Europian, si dhe efektet e tij sociale dhe ekonomike. Për projektligjet me karakter financiar, relacioni duhet të përmbajë edhe efektet e pritshme financiare që rrjedhin nga zbatimi i tij.

Përsa i përket përmbajtjes së projektligjeve, ajo duhet t'i korespondoj "fushës së ligjit", domethënë, fushës ku kërkohet që rregullimi të bëhet nëpërmjet ligjit. Kushtetuta franceze⁷ fiksohen fushat kryesore të ligjit, që i përkasin kësaj kompetence; por shumë dispozita të tjera kushtetuese parashikojnë ndërhyrjen e ligjit (sidomos të gjitha ato që precizojnë që një çështje rregullohet nga një ligj organik) ose e kërkojnë (duke vendosur parime me vlerë kushtetuese). Sidoqoftë, parlamenti mund të bëjë ligje edhe përtej kompetencave e përmëndura më sipër, si do të shohim në fund të këtij kapitulli.

Për projektligjet me origjinë qeveritare dhe parlamentare. ka dallime në kushtet e ushtrimit të tyre. Projektet e përgatitura nga qeveria zakonisht i nënshtrohen një procedure konsultimi paraprak të përcaktuar, kurse propozimet e bëra nga parlamentarët nuk i nënshtrohen një procedure të tillë. Gjithashtu vënia në lëvizje e nismës qeveritare ushtrohet nën përgjegjësinë e kryeministrit. Fakti që projektet e ligjit depozitohen nën autoritetin e kryeministrit ka kuptimin e ushtrimit në mënyrë të unifikuar të nismës qeveritare: depozitimi merr formën juridike të një dekreti të shefit të qeverisë, të kundërfirmuar nga ministri përgjegjës. Në të kundërtën, nisma parlamentare është një prerogativ normalisht i ushtruar në mënyrë personale

⁷ Constitution française du 4 octobre 1958. art. 34

prej sejcilit të deputetëve. Ndërkaq, asgjë nuk i ndalon një grup deputetësh të bashkohen për të depozituar një projektligj.

Të dhënat statistikore pothuaj në të gjithë parlamentet tregojnë që numri i ligjeve që rezultojnë prej nismave qeveritare është shumë më i madh se ai i ligjeve që vijnë prej deputetëve. Në përgjithësi ky raport është më i lartë se 90% në favor të nismës qeveritare. Numri i projektligjeve të sjella nga qeveria rritet edhe për shkak të disa detyrimeve kushtetuese, si ato të së drejtës së qeverisë për ligjet me përmbajtje financiare, apo të projektligjeve të ratifikimit, miratimit të traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare.

Në Kuvendin e Shqipërisë, të paktën që nga vitit 1991, nismat ligjore nga deputetët thuajse kanë qënë inekzistente. Kontributi i tyre legjislativ është i dukshëm kryesisht në ndryshimet që pëson projekti për shkak të amendamenteve. Në mjaft raste, teksti i projektligjit që del nga komisioni përgjegjës është mjaft i ndryshëm nga teksti fillestar i propozuar nga qeveria.

Krahas së drejtës së nismës, është dhe e drejta e tërheqjes së saj. Kjo vlen si për qeverinë ashtu dhe për deputetët. Doktrina e pranon në mënyrë unanime mundësinë, në përgjithësi, të tërheqjes së projektligjeve prej të njëjtave subjekte që kanë bërë paraqitjen e tyre. Ajo që diskutohet është çështja se deri në cilën fazë projektligji mund të tërhiqet. Sipas disa eksperiencave, kur komisioni e ka paraqitur projektligjin në seancë plenare, ai nuk është më në disponibilitetin e propozuesit; në këtë rast tërheqja duhet të ketë konsensusin e seancës, ose të paktën nuk duhet të kundërshtohet prej saj. Ajo që mbështetet në këto raste është që tërheqja e projektligjit të mos shkaktojë një votim të seancës plenare për të evituar problemet delikate që mund të rridhnin prej kësaj. Sipas disa eksperiencave të tjera, qeveria mund të tërheqë një projektligj në çdo moment deri në miratimin e tij përfundimtar nga parlamenti.

Tërheqja e nismës në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë rregullohet në nenin 72: *“Nismëtari i projektligjit ose i projektvendimit mund ta tërheqë projektin e tij deri në çastin kur ai nuk është votuar në parim në seancë plenare”*. Tërheqja mund të bëhet nëpërmjet një vendimi të qeverisë ose të një deklaratë të bërë nga një anëtar i saj në seancë plenare. Por shpesh veprohet në mënyrë implicite kur qeveria kënaqet të tërheq projektin prej rendit të ditës. Në të njëjtën mënyrë veprohet edhe për tërheqjen e një ose të disa neneve të një projektligji në bazë të konfirmimit të ministrit të fushës përkatëse.

Nisma e amendamenteve.

Është një formë e së drejtës së nismës së ligjit, por një e drejtë e “nismës së kufizuar”. E drejta e amendamentit, është një e drejtë që mund të ushtrohet vetëm në rastin e paraqitjes së ndryshimeve të projektligjeve të përfshirë në rendin e ditës. Megjithatë, sipas së drejtës parlamentare, dallimi midis nismës së amendamentit dhe nismës së projektligjit nuk është i natyrës thelbësore, por procedurale.

E drejta e amendamentit përcaktohet në Kushtetutën franceze⁸: *“Anëtarët e Parlamentit dhe të Qeverisë kanë të drejtën e amendamentit”*. Në rastin e Shqipërisë e drejta e amendamentit përcaktohet në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë,, në nenin 71 të saj, ku thuhet se *“Çdo deputet ose Këshilli i Ministrave ka të drejtë*

⁸ Constitution française du 4 octobre 1958. Art.44

të propozojë amendamente me shkrim të arsyetuara, të cilat paraqiten gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës. Përfundimet e komisionit në lidhje me to i paraqiten seancës plenare në raportin që harton komisioni përgjegjës.”

Në kushtet kur një shumicë tepër e madhe e projektligjeve vjen prej qeverisë, e drejta e amendamentit është bërë forma kryesore e nismës parlamentare. Për këto arsye kontributi i parlamenteve në prodhimin legjislativ vlerësohet tashmë prej ndryshimeve që ato u bëjnë projekteve, të cilat nuk janë të nismës së tyre, por që i transformojnë ato, nganjëherë thellësisht. Megjithatë, ndërsa numri i amendamenteve vjen gjithmonë në rritje, numri i atyre që miratohen është gjithmonë edhe më i ulët.

Nisma e amendamentit përfshin jo vetëm vullnetin e propozimit për heqjen e plotë ose të pjesshme, ose ndryshimin, e përgjithshëm ose të pjesshëm, të neneve të projektligjit, por edhe plotësimin e tekstit të tij me dispozita të reja. Këto shtesa marrin përgjithësisht formën e amendamenteve që sjellin nene shtesë. Si rregull, përmbajtja e neneve shtesë duhet të jetë në kuadrin e përmbajtjes së projektligjit. Megjithatë ndodh shpesh që të propozohen edhe amendamente të cilat dalin jashtë kuadrit të projektligjit. Kjo është arsyeja që në rregulloret e disa parlamenteve parashikohet që amendamentet që sjellin nene shtesë duhet t'i nënshtrohen procedurës së pranueshmërisë, si dhe në rastet e projektligjeve. Çështja e pranimi apo jo të këtyre amendamenteve është mjaft e diskutueshme, por sidoqoftë është seanca plenare ajo që vendos për këto raste.

Ashtu si për nismat e projektligjeve, edhe e drejta e amendamentit, respekton parimin e barazisë midis parlamentarëve dhe qeverisë. Tashmë konsiderohet një normë kushtetuese e gjithpranuar që “anëtarët e parlamentit dhe të qeverisë kanë të drejtën e amendamentit”. Edhe komisionet kanë gjithashtu të drejtën e amendamentit: kjo e drejtë realizohet nëpërmjet relatorëve të komisioneve, të cilët propozojnë në emër të komisioneve. E drejta e amendamentit të komisioneve konsiderohet edhe si një variant i së drejtës së njohur për anëtarët e parlamentit; pra i nënshtrohet kufizimeve të përgjithshme që zakonisht vendosen për nismën parlamentare. E drejta e amendamentit i njihet edhe qeverisë, e cila mund të depozitojë amendamente për projektligjet e saj. Kryeministri dhe çdo ministër duke mbështetur diskutimin e një projektligji mund të ushtrojë të drejtën e amendamentit të qeverisë pa qënë nevoja e një vendimi të Këshillit të Ministrave.

Në formë, amendamenti duhet të plotësojë tre kushte:

- Ai duhet të jetë i shkruar, të përmbaj një dispozitiv normativ, që futet në tekstin në shqyrtim duke hequr, duke shtuar ose duke zëvendësuar një prej dispozitave të tij. Ai duhet të jetë i arsyetuar.

- Ai duhet të jetë i firmosur. Kur është fjala për një amendament të propozuar nga një komision, ai firmoset nga kryetari i komisionit dhe raportuesi i caktuar. Kur amendamenti propozohet prej një grup deputetësh ai mund të firmoset prej gjithësejçilit prej deputetëve, por mundet edhe prej vetëm prej njërit prej tyre dhe duke treguar përkatësinë e grupit për të tjerët.

- Ai duhet të jetë i depozituar në komisionin përgjegjës të shqyrtimit të ligjit, por edhe pranë shërbimeve parlamentare të seancës. Një kopje e amendamenteve i dërgohet kryetarit të komisionit përgjegjës.

Me rezervën e kufizimeve që aplikohen për nismën parlamentare, e drejta e amendamentit ndjek në mënyrë të përgjithshme të njëjtat rregulla për të

gjithë autorët. Në një procedurë normale të shqyrtimit të projektligjeve, amendamentet e qeverisë, të komisioneve dhe të deputetëve thërriten, diskutohen dhe votohen sipas kriterëve logjike, që do të përshkruhen më poshtë. Ndërkaq për amendamentet e komisioneve dhe të qeverisë, nuk vendosen kushte për afate të depozitimit, si për amendamentet e deputetëve.

E drejta për të propozuar ndryshime të amendamenteve, domethënë e drejta e nën-amendamentit, konsiderohet si e pandarë nga e drejta e amendamentit. Megjithatë kjo e drejtë ka disa kufizime. Kështu nën-amendamentet janë të pranueshme vetëm kur nuk i kundërvihen kuptimit të amendamentit bazë; gjithashtu ato mund të ndryshojnë por jo të anullojnë tekstin që diskutohet. Afatet kohore të depozitimit të parashikuara për amendamentet nuk vlejnë për nën-amendamentet.

Depozitimi i nismës ligjore.

Depozitimi i projektligjeve të qeverisë në parlament bëhet nëpërmjet një vendimi të saj të firmosur nga kryeministri. Në parlamentet me dy dhoma janë dispozitat kushtetuese ato që përcaktojnë se ku duhet të depozitohet fillimisht projektligji. Përgjithësisht është në dëshirë të qeverisë të depozitohet projektligjet para dhomës së lartë apo të ulët. Vetëm projektligjet e financës dhe ligjet e financimit të sigurimeve shoqërore, për shkak të parimit tradicional të prioritetit financiar, duhet t'i nënshtrohen paraqitjes fillimisht në dhomën e ulët. Vendi i depozitimit përcaktohet me dekretin e paraqitjes së projektligjit, duke marrë në konsideratë natyrën e tekstit si dhe ngarkesën respektive të rendit të ditës së dy dhomave.

Projektligjet fillimisht regjistrohen në zyrën përkatëse të parlamentit, zakonisht në zyrën e protokollit, në ditën e marrjes së tyre, ku përcaktohet numri rendor në serinë e "dokumentacionit parlamentar". Pas regjistrimit, projektligji i kalon kryetarit të parlamentit, i cili zakonisht ka dhe kompetencën e pranimit të tij. Kryetari këtë kompetencë e ushtron në bashkëpunim me shërbimet juridike të caktuara për këtë qëllim. Pranueshmëria në këtë rast ka të bëjë kryesisht me anën formale të projektligjit.

Në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë⁹ përcaktohet se Kryetari i Kuvendit, në mënyrë të arsyetuar, mund të kthejë te nismëtari projektligjet e depozituara, në rast se nuk përmbushin kërkesat e parashikuara në rregullore. Depozitimi, në kuptimin juridik të termit, merr formë pas njoftimit në seancë plenare, zakonisht në fund të seancës. Në këtë moment projekti quhet i përfshirë në programin e punës.

Në disa parlamente akti quhet i depozituar pas njoftimit në gazetën zyrtare. Në kushtet e sotme të zhvillimit të internetit akti mund të quhet i depozituar pasi të jetë publikuar në faqen e internetit të parlamentit. Tekstet e depozituara dërgohen për shqyrtim në komisionin përgjegjës, pasi të jenë shumëfishuar dhe shpërndarë deputetëve. Duhet të theksojmë këtu që, sipas rregullores së Kuvendit të Shqipërisë¹⁰, projektligjet nuk mund të futen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur në rregullore përcaktohet

⁹ Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, neni 68, pika 4

¹⁰ Po aty, neni 69, pika 3

ndryshe. Projektligjet e paraqitura nga deputetët vihen në rendin e ditës të seancës plenare jo më vonë se 8 javë nga data e paraqitjes së projektligjit.

Formalitetet e regjistrimit, të depozitimit ose të shpërndarjes së teksteve të projektligjit, si dhe ato të shpërndarjes së raporteve të komisioneve duhet të respektohen me rigorozitet nga shërbimet parlamentare, pasi debatet që bëhen në seancë plenare për çështje të procedurës shpesh janë të lidhura me afatet e depozitimit dhe të shpërndarjes së dokumentacionit parlamentar.

Papranueshmëria e nismës ligjore.

Projektligjet dhe amendamentet e propozuara nga deputetët i nënshtrohen dy lloj kufizimesh me karakter të përgjithshëm: papranueshmëria financiare dhe papranueshmëria legjislative. Zakonisht papranueshmëria në procesin legjislativ rregullohet me dispozita kushtetuese. Kushtet e zbatimit të këtyre kufizimeve në procedurën legjislative paraqesin ndryshime të rëndësishme.

Papranueshmëria financiare. Në nenin 82 të Kushtetutës të Shqipërisë thuhet se asnjë projektligj joqeveritar që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit. Në qoftë se Këshilli i Ministrave nuk shprehet brenda afatit të mësipërm, projektligji kalon për shqyrtim sipas procedurës së zakonshme. Papranueshmëria e vendosur në këtë dispozitë është një “papranueshmëri e karakterit absolut”. Procedura legjislative nuk mund të fillojë për nismat që janë në kundërshtim me këtë dispozitë.

Nismat e paraqitura nga deputetët qysh në momentin e depozitimit të tyre kontrollohen nga kryetari i parlamentit nëpërmjet zyrës juridike, dhe në rast nevojë, edhe prej komisionit parlamentar të ekonomisë dhe financave. Kryetari mund t'i deklarojë ato të papranueshme dhe refuzojë depozitimin e tyre. Për amendamentet është kryetari i parlamentit ai që në parim bën vlerësimin e pranueshmërisë financiare, por shpesh ai detyrohet të marrë edhe opinionin e kryetarit të komisionit të financave, i cili bën vlerësimin. Kur vlerësimi konsideron papranueshmërinë financiare, amendamenti i rikthehet propozuesit, nuk shpërndahet dhe nuk futet në diskutim. Papranueshmëria në këtë rast konsiderohet e evidente. Kjo procedurë e kontrollit *a priori* nuk pengon që papranueshmëria financiare të mund të kundërshtohet *a posteriori*. Kjo do të thotë që papranueshmëria financiare mund të konstatohet deri kur nisma do të votohet. Teksti i vendosur nga komisioni përgjegjës mund të ketë një përmbajtje të ndryshme nga propozimi fillestar dhe kërkon, për rjedhim, një shqyrtim të ri të përputhshmërisë. Kur papranueshmëria është kundërshtuar në tekstin fillestar të propozimit ose në tekstin e vendosur nga komisioni në raportin e tij, i përket komisionit parlamentar të financave të vlerësojë pranueshmërinë duke ndërprerë diskutimin legjislativ deri në marrjen e vendimit.

Duhet të theksojmë që procedura e kontrollit të pranueshmërisë financiare, sipas rregullores, i besohet vetëm instancave parlamentare. Në rast konflikti mbi pranueshmërinë e një amendamenti, kur qeveria kundërshton pranueshmërinë e afirmuar nga autoriteti parlamentar kompetent, është

vendimi i këtij të fundit, që pranohet pa apel në këtë fazë deri në gjykimin e jashtëm. Vendimet e marra nga instancat parlamentare në fushën e pranueshmërisë financiare mund të kontestohen veçse nëpërmjet rekursit në gjykatën kushtetuese pas miratimit të ligjit.

Papranueshmëria «legjislative» Në Kushtetutën dhe në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë mungojnë dispozitat që rregullojnë papranueshmërinë legjislative. Në vende të tjera, dispozitat kushtetuese parashikojnë që nëse gjatë procedurës legjislative një projektligj ose një amendament i propozuar nga deputetët nuk është në fushën e ligjit, qeveria mund të kundërshtoj papranueshmërinë e tij. Procedura e zbatimit të papranueshmërisë legjislative që rezulton prej kësaj dispozite kushtetuese, është e ndryshme nga ajo e papranueshmërisë financiare¹¹,

Së pari, pranueshmëria legjislative nuk është e kontrolluar në mënyrë sistematike që nga momenti i depozitimit të projektligjit dhe amendamenteve parlamentare. Aktivizimi i papranueshmërisë nga ana e qeverisë mund të bëhet gjithmonë pas shpërndarjes së nismës përkatëse; në praktikën që ndiqet më zakonisht, ajo përgjithësisht kundërshtohet në konferencën e kryetarëve (domethënë kur shqyrtohet rendi i ditës) nëse është fjala për një projektligj. Nëse është fjala për një amendament, papranueshmëria kundërshtohet më shpesh në momentin e vendosjes së nismës për diskutim në seancë plenare.

Së dyti, dispozitat kushtetuese apo rregulloret e parlamenteve caktojnë kryetarin e parlamentit që të deklarohet mbi pranueshmërinë legjislative, për secilin rast dhe në çdo kohë. Këtë prerogativë, zakonisht kryetari i parlamentit e ndan me kryetarin e komisionit të çështjeve kushtetuese, të legjislacionit ose të një anëtari të kryesisë së tij. Pas marrjes së vendimit prej kryetarit të parlamentit për këtë çështje, ai ndërpret diskutimin e projektligjit.

Së treti, rëndësia e vendimit të marrë nga kryetari i parlamentit nuk është e njëjtë në të gjitha rastet. Nëse vlerësohet që papranueshmëria është kundërshtuar me të drejtë, kjo mjafton që të ndërpritet procesi i filluar. Në rast se kryetari i parlamentit nuk pranon papranueshmërinë, duke rënë kështu në kundërshtim me kryeministrin, çështja kalohet në gjykatën kushtetuese me kërkesën e njërit prej tyre. Gjykata detyrohet të shprehet brenda një afati, që zakonisht caktohet nga kushtetuta. Deri në vendimin e gjykatës kushtetuese procesi legjislativ ndërpritet.

c) Shqyrtimi në komisione

Dërgimi i projektligjeve në njërin ose tjetrin komision të përhershëm bëhet nga kryetari i parlamentit, i cili ka kompetencën për caktimin e komisionit përgjegjës apo të komisionit që jep mendim. Zakonisht komisioni përgjegjës caktohet në momentin e hartimit të programit të punës.

Në rregulloren e Kuvendit¹² përcaktohet se: «*Si komision përgjegjës Kryetari propozon një komision të përhershëm dhe, në rastet kur e sheh të nevojshme, ai propozon mbledhje të përbashkët të dy komisioneve të përhershme ose ngritjen e një komisioni të posaçëm*». Komisioni përgjegjës, bashkë me programin e punës,

¹¹ L'Assemblée nationale dans les institutions françaises, Publie par l'Assemblée nationale, 2006, f.206

¹² Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, neni 26, pika 3

miratohet nga Konferenca e Kryetarëve dhe i njoftohet Kuvendit. Nëse ka kundërshtime për zgjedhjen e komisionit përgjegjës, kryetari konsultohet me kryetarët e dy komisioneve, pastaj vendos komisionin përgjegjës; zakonisht komisioni tjetër caktohet si komision që jep mendim. Procedura e përcaktimit të komisionit që jep mendim, domethënë që lejon shqyrtimin paralel me atë të komisionit përgjegjës, është një mundësi për të evituar konflikte të tilla të përgjegjësisë së shqyrtimit të projektligjit. Në zbatim të rregullores, edhe komisioni përgjegjës, nga ana e tij, mund të kërkojë një opinion për të gjithë ose një pjesë të tekstit prej një komisioni tjetër, gjë që nuk është e nevojshme të vendoset nga parlamenti. Për këtë njoftohet kryetari i parlamentit.

Mund të ndodh që me kërkesë të qeverisë ose të kryetarëve të grupeve parlamentare të kërkohet që projektligji të shqyrtohet në një komision të posaçëm. Kërkesa të tilla në Kuvendin e Shqipërisë janë bërë në rastin e projektligjit të zgjedhjeve (Kodit zgjedhor) ose të përmirësimeve që i janë bërë atij. Praktika e komisioneve të posaçme ka qënë shumë e përdorur në asamblenë nacionale të Francës, por tendenca është drejt komisioneve të përhershme. Duhet vënë në dukje fakti, që deputetët e komisioneve të përhershme parlamentare, nuk e kanë «me qejf» ngritjen e komisioneve të posaçme, jashtë tyre, dhe në debatet e zhvilluara në seancë plenare për këtë qëllim, ata nuk mbështesin krijimin e tyre. Sidoqoftë, liderat politikë parapëlqejnë komisionet speciale veçanërisht në ato raste kur nevojitet një marrëveshje politike delikate; në këtë rast, edhe përbërja e komisioneve caktohet me vendim të veçantë të parlamentit.

Komisioni përgjegjës përcakton midis anëtarëve të tij një relator të ngarkuar me paraqitjen e një raporti në emër të komisionit. Relatori ngarkohet të kryej si ekspertizën për projektligjin, ashtu dhe atë të amendamenteve. Relatori i komisionit të caktuar për opinion, ka të drejtë të marri pjesë, me votë konsultative, në punimet e komisionit përgjegjës dhe të mbrojë aty amendamentet e komisionit të tij. Relacioni i tij vlerësohet dhe shpërndahet.

Momenti i parë i futjes së komisionit në procesin legjislativ, është ai i grumbullimit të elementëve të informacionit nga relatori. Relatori i asistuar nga stafi i komisionit, merr kontakt me përfaqësuesit e qeverisë dhe ministrisë së angazhuar në përgatitjen e projektligjit, kontakton përfaqësues të organizatave profesionale të interesuara, mbledh një dokumentacion sa më të gjerë rreth pikëpamjeve të ndryshme politike për çështjet kryesore që përmban projekti apo sfidat e reformës që propozon projektligji. Në rast nevojë ai mund të kërkojë komisionit përfshirjen e personaliteteve të nevojshme në hartimin e raportit, në përputhje edhe me mundësitë financiare të komisionit. Teksti i raportit duhet përmbajë elementët e informimit, të shpjegimit, të analizës, të krahasimit me kuadrin ligjor në fuqi dhe me normat europiane. Teksti i raportit përmban përgjithësisht një analizë tërësore të projektit, vendin e tij në legjislacionin që ndryshohet, si dhe një gjykim politik në tërësi. Ai vazhdon me një analizë të përmbajtjes së neneve kryesore dhe diskutimet e bëra rreth tyre. Raporti përfundon me paraqitjen e ndryshimeve të pranuar nga komisioni duke i krahasuar me tekstin e projektit fillestar. Raporti i relatorit duhet të jepet me shkrim disa ditë përpara datës së caktuar për të shqyrtuar çështjen në komision. Në rregulloren e Kuvendit nuk përcaktohet një afat i tillë.

Momenti i dytë i angazhimit të komisionit është shqyrtimi i raportit të përgatitur prej relatorit. Relatori mund t'i propozojë komisionit përgjegjës të vendos për një nga këto tre opsione:

- Të miratojë projektin në formën e tij fillestare;
- Të propozojë një projekt të ri, që përfshin ndryshimet e deputetëve ose të qeverisë;
- Të kërkojë kthimin e projektit.

Komisioni përgjegjës fillimisht kryen diskutimin e përgjithshëm të projektligjit, ose, si thuhet zakonisht, diskutimin në parim. Relatori paraqet vlerësimin e përgjithshëm mbi projektligjin që diskutohet dhe, nëse e sheh të arsyeshme pranueshmërinë e projektligjit, i propozon komisionit të kërkojë mendimin e Këshillit për Legjislacionin. Pastaj zakonisht dëgjohej ministri ose përfaqësuesi i tij, i cili paraqet para komisionit pikpamjen e tij dhe i përgjigjet pyetjeve të deputetëve. Pas dëgjimit të relatorit dhe përfaqësuesit të qeverisë, kryetari i komisionit fton anëtarët e komisionit për pyetje drejtuar nismëtarëve të projektligjit dhe relatorit dhe, pas kësaj, deklaron të hapur diskutimin në parim. Diskutimi në parim bëhet gjithmonë në prani të përfaqësuesit të qeverisë. Në përfundim të diskutimit, komisioni vendos për miratimin ose mosmiratimin në parim të projektligjit.

Në rast se komisioni miraton në parim projektligjin, ai fillon shqyrtimin dhe votimin nen për nen të tij. Për çështjet që propozohet kërkimi i mendimit të Këshillit për Legjislacionin ose komisioneve të tjera, vendoset me votim nëse kërkesa duhet të bëhet. Shqyrtimi i këtyre neneve kryhet pasi është marrë mendimi i Këshillit për Legjislacionin ose i komisionit të përhershëm. Kur komisioni përgjegjës vendos mosmiratimin në parim të projektligjit, ose kur mendimi i Këshillit për Legjislacionin është për mosmiratimin në parim të tij, çështja vendoset për diskutim në seancë plenare. Kur Kuvendi në seancë plenare vendos miratimin në parim të projektligjit, komisioni përgjegjës fillon shqyrtimin nen për nen të tij në mbledhjen më të parë. Në fillim votohen amendamentet e propozuara nga relatori, nga deputetët e komisionit dhe nga deputetë jashtë komisionit. Në fund, komisioni miraton me votim raportin dhe amendamentet e propozuara. Raporti me firmën e relatorit dhe të kryetarit të komisionit i paraqitet seancës plenare.

Eksperienca e punës së komisioneve parlamentare në Kuvendin e Shqipërisë, megjithëse mjaft voluminoze dhe me ndikim në përmirësimin e projektligjeve të shqyrtuara, ende është larg modelit të përshtuar më sipër, sidomos në dy aspekte: Së pari, për shkak të përmbajtjes së raportit të komisionit; ai, në përgjithësi, bën vetëm një vlerësim të përgjithshëm të projektligjit, jo një ekspertizë të plotë dhe të detajuar të tij. Kjo mund të lidhet me kohën shpesh të pamjaftueshme në dispozicion të relatorit të komisionit si dhe me kapacitetet e kufizuara profesionale të stafit që shërben pranë komisioneve parlamentare. Së dyti, nisma e amendamenteve në komision kryesisht thjeshtohet në ndërhyrjet me gojë të deputetëve gjatë diskutimit nen për nen. Procedura e amendamenteve në përgjithësi zëvendësohet me ndërhyrjet gojore. Ato kanë më shumë një karakter redaktues të improvizuar, se sa përfaqësojnë një nismë të vërtetë ligjore. Propozimet me shkrim të amendamenteve janë më të pakta. Sidoqoftë, raporti përfundimtar i miratuar nga komisioni, përfshin të gjitha ndryshimet që propozohen t'i bëhen tekstit fillestar të projektligjit.

Por cili duhet të jetë teksti që shërben si bazë për diskutimin e tij në seancë plenare? Në përgjithësi si tekst bazë për diskutimin në seancë plenare merret teksti i nismëtarit, domethënë, i qeverisë, i deputetit; ndryshimet që propozohen të bëhen nga komisioni përgjegjës apo edhe ato që propozohen në seancë, hidhen në votë gjatë diskutimit nen për nen në seancën plenare dhe pasi miratohen, përfshihen në tekstin e fillestar. Puna që bëhet në komisionin përgjegjës është vetëm përgatitore. Me reformën kushtetuese të vitit 2008 në Francë, pas 1 marsit 2009 kjo praktikë ka ndryshuar: diskutimi i projektligjeve në seancë plenare bëhet mbi tekstin e miratuar nga komisioni përgjegjës. Nga ky rregull i ri ka përjashtime, por ato janë të rralla: rregullat e mëparshëm vazhdojnë të zbatohen kur komisioni nuk arrin të miratojë tekstin, si dhe për projektligjet e rishikimit të kushtetutës, projektligjet e financës dhe ato të sigurimit shoqëror.

Ky rregull i ri sjell një ndryshim të rëndësishëm të vendit dhe rolit të komisioneve në procedurën legislative. Tashmë ndryshimet e miratuara nga komisioni përgjegjës janë të përfshira në tekstin që diskutohet në seancë dhe ato nuk paraqiten, diskutohen dhe miratohen më në seancë. Nuk është më e nevojshme, që në seancë, të rifillohet ajo punë që është bërë disa ditë me rradhë në komisione, të debatohet për herë të dytë për të gjitha amendamentet, duke ripërdorur argumentet pro e kundër për të arritur në konsensuset e realizuara njëherë në komisione. Përkundrazi, nëse duhet të kundërshtohet qëndrimi i mbajtur nga komisioni, atëherë duhet të paraqitet në seancë një amendament në drejtimin e kundërt. Kjo logjikë e kundërt e diskutimit ka pasojat e veta jo vetëm për deputetët, por gjithashtu për qeverinë, e cila duke u angazhuar plotësisht në mbledhjet e komisionit, nuk do të ketë më nevojë, si më parë, të menaxhojë bazën e diskutimit në seancë. Teksti i komisionit shërben si bazë e diskutimit, për secilin, përfshirë edhe qeverinë.

Për të kryer një funksion të tillë komisionet kanë nevojë për një kohë të mjaftueshme, që puna e tyre të jetë e thelluar. Për këtë arsye në kushtetutën franceze është parashikuar që projektligji mund të fillojë të diskutohet në seancë plenare jo më parë se gjashtë javë nga depozitimi i tij, ndërsa në dhomën e dytë, katër javë pas kalimit të tekstit nga dhoma e parë. Gjithashtu, edhe rregulla të tjera janë të nevojshme të vendosen për riorganizimin e punës së komisioneve: Komisionet e caktuara për dhënie të mendimit duhet të mblidhen para komisioneve përgjegjëse për të mbrojtur para tyre amendamentet eventuale. Të gjithë deputetët mund të depozitojnë amendamentet para të gjithë komisioneve, pavarësisht nëse janë apo jo anëtarë. Amendamentet e kryetarit dhe relatorit të komisionit, përveç atyre të qeverisë, të kryetarit dhe relatorit të komisionit duhet në parim të dorëzohen në sekretarinë e komisionit jo më vonë se tre ditë para shqyrtimit të projektligjit. Me përjashtim të rasteve të procedurave të përshpejtuara, teksti i komisionit duhet të jetë shtatë ditë përpara fillimit të shqyrtimit në seancë plenare, kohë kjo e nevojshme për deputetët që duan të propozojnë ndryshime të tekstit në seancë plenare.

Duket se procedura që ndiqet në Kuvendin e Shqipërisë, në lidhje me tekstin bazë të diskutimit, është, në një farë mënyre, e ndërmjetme midis dy mënyrave të përshkruara më sipër. Si tekst bazë shërben teksti fillestar, por në diskutimin dhe miratimin nen për nen, merret teksti bazë së bashku me

raportin e komisionit. Pra, komisioni nuk rishkruan tekstin, por paraqet vetëm amendamentet, të cilat në seancë nuk votohen veçmas, por së bashku me nenet e tekstit bazë. Qeveria dhe deputetët mundet të kundërshtojnë ndryshimet e propozuara nga komisioni, në këtë rast bëhet votimi për amendamentet e kundërshtuara. Kjo është një praktikë e pranuar, jo e shkruar; si rregull, zbatimi i saj bëhet kur pranohet nga qeveria. Ndoshta, kjo është një çështje që duhet të rishikohet, në përputhje me mundësitë dhe kushtet specifike të Kuvendit. Sipas natyrës së tekstit që shërben si bazë e diskutimit në seancë publike, varet dhe thellësia e punës që duhet të bëhet në komision për hartimin e raportit përfundimtar.

Që një projektligj të diskutohet në seancë plenare, ai duhet të përfshihet në *rendin e ditës*. Projektligji përfshihet në rendin e ditës vetëm pasi komisioni përgjegjës parlamentar të ketë përfunduar shqyrtimin e tij dhe të ketë dorëzuar raportin përfundimtar të komisionit, të firmosur nga relatori dhe kryetari i komisionit. Në rregulloret e mjaft parlamenteve¹³ përcaktohet që një projektligj “nuk mund të vihet në diskutim dhe në votim nëse paraprakisht për të nuk është bërë një raport nga komisioni përgjegjës në kushtet e rregullores”. Në këto kushte parashikohet që raportet e komisioneve duhet të depozitohen, shtypen dhe të shpërndahen në një afat që parlamenti të jetë në gjendje të procedojë me diskutimin e projekteve në përputhje me kushtetutën.

Në rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë¹⁴ përcaktohet se “raporti i komisionit përgjegjës dhe mendimet e komisioneve të tjera ose i Këshillit për Legjislacionin shumëfishohen dhe u shpërndahen deputetëve dhe Këshillit të Ministrave të paktën 2 ditë përpara datës së shqyrtimit të projektligjit në seancë plenare»

Megjithë afatet nganjëherë të shtrënguara, zbatimi i këtyre dispozitave, nuk krijon vështirësi serioze sepse kjo konsiderohet një kërkesë e rregullores dhe jo një kërkesë kushtetuese. Komisionet bëjnë shqyrtimin e tyre në kohë të pranueshme dhe vënë në dispozicion një raport me konkluzionet e tyre. Megjithatë në mjaft raste, në fillim të seancës plenare, shtrohet çështja se çfarë zgjidhje duhet të pranohet kur kushtet nuk plotësohen, me fjalë të tjera, nëse mund të bëhet diskutimi në seancë plenare i një teksti të futur në rendin e ditës kur raporti mungon apo është i pjesshëm.

Në përgjithësi në parlamentet e mjaft vendeve, për caktimin e rendit të ditës dispozitat kushtetuese i japin një prioritet qeverisë. Për shkak të këtij prioriteti qeveria vendos listën e projektligjeve që ajo dëshiron të jenë në rendin e ditës të parlamentit dhe rradhën sipas së cilën ato do të diskutohen; konferenca e kryetarëve informohet për kërkesat e qeverisë dhe ky rend dite prioritar “vendim i qeverisë” nuk mund ti nënshtrohet votimit të parlamentit. Megjithatë në konferencën e kryetarëve zhvillohet një konsultim midis kryetarëve të grupeve dhe përfaqësuesit të qeverisë. Këtu, por edhe në fillim të seancës, grupet parlamentare mund të shtojnë çështjet që ata dëshirojnë në rendin e ditës, por duke respektuar rendin prioritar të qeverisë. Dhënia e një prioriteti të tillë qeverisë ka filluar të rishihet sepse ka ndikuar në uljen e rolit të pushtetit legjislativ, prandaj në disa vende, si Franca nëpërmjet

¹³ P. Avril, J.Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1996, f.151

¹⁴ Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, neni 70, pika 4

ndryshimeve kushtetuese synojnë përcaktimin e modelit e një rendi të ditës së ndarë midis parlamentit dhe qeverisë.

Kushtetuta e Shqipërisë nuk përcakton një prioritet të tillë, veçse në rregulloren e Kuvendit parashikohet që rendi i ditës të përcaktohet në konsultim me Këshillin e Ministrave, prandaj dhe një përfaqësues i tij është gjithmonë pjesmarrës në mbledhjet e konferencës së kryetarëve.