

The European Union's CARDS Programme for Albania
Programi CARDS i Bashkimit European për Shqipërinë

MANUAL I HARTIMIT TË LIGJEVE NJË UDHËRRËFYES PËR PROCESIN LEGJISLATIV NË SHQIPËRI



Ky botim u mundësua
nga Bashkimi European



Ministria e Drejtësisë



EURALIUS

MANUAL I HARTIMIT TË LIGJEVE
NJË UDHËRRËFYES PËR PROCESIN
LEGJISLATIV NË SHQIPËRI

Tiranë, 2010

Disclaimer

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The content of this publication can in no way be taken to reflect the views of the European Union; it is the responsibility of the EURALIUS Mission (European Assistance Mission to the Albanian Justice System).

Përfashtim nga përgjegjësia

Ky botim është bërë i mundur me ndihmën e Bashkimit Europian. Përmbajtja e këtij publikimi nuk mundet në asnjë mënyrë të konsiderohet se reflekton pikëpamjet e Bashkimit Europian; ajo është përgjegjësi e Misionit EURALIUS (Misioni Europian i Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë).

SHTËPIA BOTUESE & SHTYPSHKRONJA



Rruga e Elbasanit, Pallatet Filipeu, Nr.2

Tel.: 042 374 947 / Cel.: 069 20 26 773

E-mail: pegi@icc-al.org

www.botimepegi.com

Tiranë, SHQIPËRI

TABELA E LËNDËS

HYRJE	9
I. PARIMET E PËRGJITHSHME TË PROCESIT LEGJISLATIV	16
1.1 Qëllimet e legjislacionit	16
1.2 Kuadri kushtetues	17
1.2.1 Hierarkia e normave ligjore	17
1.2.2 Statusi i ligjeve	19
1.2.3 Pasojat për hartuesin	20
1.3 Justifikimi për ndërhyrje legjislative	22
1.3.1 Nisma ligjvënëse	22
1.3.2 Vlerësimi i nevojës për ndërhyrje legjislative	23
1.3.3 Alternativat ndaj legjislacionit	25
1.3.4 Ndryshimi i legjislacionit	27
1.4 Aktet nënligjore	30
1.4.1 Nevoja për aktet nënligjore	30
1.4.2 Qëllimi i akteve nënligjore	32
1.5 Vlerësimi i legjislacionit	33
1.5.1 Vlerësimi i efekteve të rregullimeve ligjore (VERL)	33
1.5.2 Vlerësimi paraprak dhe i mëpasshëm i ligjit	35
1.5.3 Kriteret e vlerësimit	37
1.5.4 Kostoja e legjislacionit	39
1.5.5 Mjetet dhe metodat e vlerësimit	42
1.6 Kodifikimi	44
1.6.1 Qëllimet e kodifikimit	45
1.6.2 Procedura e kodifikimit	47
II. PROCEDURA LEGJISLATIVE	50
2.1 Kompleksiteti i procedurës legjislative	50
2.2 Programi legjislativ i qeverisë	51
2.3 Hartimi paraprak	53
2.3.1 Çështjet organizative	53
2.3.2 Hartimi brenda administratës	53

2.3.3	Grupet e punës me ekspertët	54
2.3.4	Zgjidhjet alternative	57
2.4	Konsultimi i brendshëm	58
2.4.1	Konsultimi me institucione të tjera qeveritare	58
2.4.2	Mendimi i Ministrisë së Drejtësisë	59
2.5	Konsultimi i jashtëm	61
2.5.1	Qëllimi dhe dobishmëria	61
2.5.2	Palët me të cilat bëhet konsultimi	64
2.5.3	Transparenca	66
2.5.4	Sigurimi i kohës së nevojshme	67
2.5.5	Dokumentet e konsultimit	68
2.5.6	Vlerësimi i komenteve	69
2.5.7	Teknologjia e informacionit	70
2.6	Paraqitja tek Këshilli i Ministrave	71
2.6.1	Rishikimi dhe koordinimi	71
2.6.2	Rregulla të veçanta lidhur me aktet nënligjore	72
2.6.3	Mbledhjet e Këshillit të Ministrave	73
2.7	Paraqitja në Parlament	74
2.8	Shpallja	74
2.9	Botimi	74
2.9.1	Roli dhe efektet e botimit zyrtar	74
2.9.2	Botimi i marrëveshjeve ndërkombëtare	75
2.9.3	Organizimi i procesit të botimit	76
2.9.4	Treguesi i legjislacionit dhe indeksi	76
2.9.5	Botimet e akteve të konsoliduara dhe përmbledhëset e akteve	77
2.9.6	Përdorimi i teknologjisë së informacionit në botimin e ligjeve	77
2.10	Monitorimi i ligjeve	79

III. TEKNIKA E HARTIMIT TË LIGJEVE **81**

3.1	Saktësia përkundër qartësisë	82
3.2	Struktura e përmbajtjes së ligjeve	84
3.2.1	Ndarjet e ligjit	84
3.2.2	Ndarja e nenit	85
3.2.3	Përmbajtja e nenit apo paragrafit	87
3.2.4	Lidhja midis paragrafëve	87
3.2.5	Lidhja midis nën-paragrafëve	88

3.3	Renditja e dispozitave ligjore	90
3.3.1	Titulli	92
3.3.2	Preambula dhe baza ligjore	95
3.3.3	Dispozitat që përcaktojnë qëllimin dhe fushën e zbatimit të ligjit	96
3.3.4	Përkufizimet	97
3.3.5	Dispozitat lidhur me procedurat administrative	100
3.3.6	Dispozitat e vlerësimit	100
3.3.7	Dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore	101
3.3.8	Dispozitat e sanksioneve	101
3.3.9	Dispozitat e shfuqizimeve	102
3.3.10	Dispozitat për ligjet që prekin ligje të tjera	102
3.3.11	Dispozitat kalimtare dhe ato të kalimit të afatit	103
3.3.12	Dispozitat për hyrjen në fuqi	103
3.4	Stili gjuhësor	104
3.4.1	Fjalitë	105
3.4.2	Fjalët	106
3.4.3	Fjalët dhe shprehjet e huaja	107
3.4.4	Shprehjet teknike	107
3.4.5	Termet ligjorë	108
3.4.6	Përsëritjet	108
3.4.7	Shkurtime	108
3.4.8	Numrat	109
3.4.9	Datat	109
3.4.10	Përdorimi i pjesëzave pohuese dhe mohuese	109
3.4.11	Stili rrëfyes	109
3.4.12	Njëjësi dhe shumësi	110
3.4.13	Përdorimi i fjalëve në gjini asnjane	111
3.4.14	Gjuha politikisht asnjane	111
3.4.15	Kohët e foljeve	111
3.4.16	Mënyrat	112
3.4.17	Trajtat veprorë dhe pësore	112
3.4.18	Lidhëzat	112
3.4.19	Emrat e prejardhur nga foljet	113
3.4.20	Foljet modale	113
3.4.21	Shenjat e pikësimit	113

3.5	Referencat	115
3.5.1	Referencat e brendshme	115
3.5.2	Referencat e jashtme	115
3.6	Hartimi i ndryshimeve	116
3.6.1	Llojet e ndryshimeve	117
3.6.2	Titulli i ligjeve ndryshuese	118
3.6.3	Masa dhe formati i ndryshimeve	118
3.6.4	Numërimi i neneve	121
3.7	Konsolidimi	122
3.7.1	Qëllimet	122
3.7.2	Statusi juridik	123
3.7.3	Rregulla formale	123
3.8	Relacionet	124
3.8.1	Informacione dhe komente të përgjithshme	127
3.8.2	Komente specifike	128
3.8.3	Komente për efektet financiare	129

IV. IMPLIKIMET E LEGJISLACIONIT NDËRKOMBËTAR DHE TË BASHKIMIT EUROPIAN NË HARTIMIN E LIGJEVE 131

4.1	E drejta ndërkombëtare	131
4.1.1	Natyra detyruese e traktateve	132
4.1.2	Legjislacioni tjetër ndërkombëtar	132
4.2	Statusi i së drejtës ndërkombëtare në rendin ligjor vendas	133
4.3	Përfundimi i traktateve ndërkombëtare	136
4.3.1	Autoritetet kompetente	136
4.3.2	Zhvillimi i bisedimeve	138
4.3.3	Parafimi i traktateve ndërkombëtare	139
4.3.4	Nënshkrimi që i nënshtrohet ratifikimit	139
4.3.5	Nënshkrimi përfundimtar	140
4.3.6	Ratifikimi	140
4.4	Vlerësimi i përputhshmërisë së projektligjit me të drejtën ndërkombëtare	141
4.5	Përafrimi i legjislacionit shqiptar me acquis-në e BE-së	142
4.5.1	Procesi i përafrimit dhe përfshirja institucionale	142
4.5.2	Parimet dhe terminologjia e të drejtës së BE-së	145
4.5.2.1	Autonomia e të drejtës së BE-së	145
4.5.2.2	Epërsia e të drejtës së BE-së	145

4.5.2.3 Gjuha e veçantë e të drejtës së BE-së	146
4.5.3 Procesi i përafrimit dhe përfshirja institucionale	149
4.5.4 Puna përgatitore për përafrimin e legjislacionit	152
4.5.5 Hartimi i teksteve ligjore bazuar në Instrumentet e Përafrimit	158
4.5.6 Relacioni	159
4.5.6.1 Tabelat e përputhshmërisë	160
4.5.6.2 Nivelet e ndryshme të përafrimit	162
PËRFUNDIM	164
SHTOJCA I	166
Ligjet kryesore dhe aktet normative në fushën e hartimit të ligjeve	166
SHTOJCA II	167
Struktura model e relacioneve	167

HYRJE

Ndryshimet themelore në sistemin politik dhe ekonomik shqiptar janë shoqëruar nga një reformë e plotë ligjore që synon të krijojë një sistem juridik në përputhje me kërkesat e pluralizmit demokratik, të sundimit të së drejtës dhe të të drejtave të njeriut. Duke pasur parasysh gjendjen e veçantë të Shqipërisë krahasuar me vendet e tjera të reformuara europiane, reforma ligjore në Shqipëri ka kërkuar jo vetëm një rishikim të plotë të legjislationit ekzistues, por edhe përfshirjen e një sërë fushash dhe institucionesh të reja ligjore që nuk ekzistonin gjatë regjimit të kaluar totalitar. Për mbështetjen e këtij rindërtimi të plotë të sistemit ligjor në Shqipëri ishte e nevojshme një përpjekje e rëndësishme legjislativë.

Analiza e ligjeve të nxjerra për të realizuar këtë reformë tregon se shumë nga dispozitat e këtyre ligjeve nuk arritën objektivat e tyre. Mungesa e efektivitetit të legjislationit, përfshirë dhe aktet nënligjore, ka ardhur pjesërisht edhe si rezultat i dobësive në procesin e përgatitjes dhe hartimit të tyre. Për arsye të kufizimeve financiare, prioriteti i administratës publike shqiptare për sa u përket burimeve njerëzore dhe financiare ka qenë kryesisht veprimtaria që lidhet me zbatimin e ligjeve, ndërsa pjesa e punës së saj që lidhet me hartimin e ligjeve ka marrë në praktikë, shumë më pak vëmendje se sa është e nevojshme për të siguruar cilësi më të mirë të përmbajtjes së legjislationit.

Legjislationi i hartuar keq pakëson sigurinë ligjore dhe stabilitetin ligjor, që janë parakushte thelbësore për çuarjen përpara të reformës ekonomike dhe për përmirësimin e kushteve të jetesës të popullit shqiptar. Përveç kësaj, legjislationi i hartuar keq mund të mos e arrijë objektivin e tij, ose mund ta arrijë atë me kosto të lartë, ose mund të çojë në një proces të kushtueshëm gjyqësor si rrjedhojë e paqartësive

në tekst. Në përgjithësi, legjislacioni i hartuar keq është gjithashtu më i vështirë për t'u zbatuar pavarësisht dëshirës së mirë.

Për më tepër zbatimi i dobët i legjislacionit mund të zvogëlojë pranimin e tij nga ana e qytetarëve. Çka është më e rëndësishme, nëse boshllëku ligjor i krijuar nga prishja e sistemit të mëparshëm përkon me zbatimin e pamjaftueshëm të normave të reja ligjore, njerëzit, gjykatat dhe administrata publike mund të çorientohen, duke dëmtuar kështu sundimin e së drejtës.

Teknikat dhe procedurat e hartimit të ligjeve luajnë një rol të rëndësishëm për të siguruar suksesin e reformës ligjore. Rregullat e procesit legjislativ parashikohen në Kushtetutë e në disa ligje të rëndësishme (shih Shtojcën I) dhe në mënyrë të veçantë në:

- Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, miratuar me Vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, e ndryshuar me Vendimin nr. 15, datë 27.12.2005 dhe Vendimin nr. 193, datë 07.07.2008 (“Rregullorja e Kuvendit”);
- Ligji nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” (Ligji i Këshillit të Ministrave);
- Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 584, datë 28.08.2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”, i ndryshuar me Vendimet e Këshillit të Ministrave nr. 201, datë 29.03.2006 dhe nr. 4, datë 07.01.2009 (“Rregullorja e Këshillit të Ministrave”);
- Ligji nr. 8678, datë 2.11.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, i ndryshuar me ligjin nr. 9112, datë 24.7.2003 dhe me ligjin nr. 9694, datë 19.03.2007 (“Ligji i Ministrisë së Drejtësisë”).

Brenda këtij konteksti, Qeveria shqiptare ka ndërmarrë disa nisma të rëndësishme me qëllim që të përmirësojë cilësinë e legjislacionit. Midis tyre, një hap i rëndësishëm ka qenë përgatitja e këtij *Manuali të*

Hartimit të Ligjeve përfshirë një udhërrëfyes për procesin legjislativ në Shqipëri (Manuali)¹.

Qëllimi i Manualit dhe kujt i drejtohet

Qëllimi i Manualit është që të mundësojë vijueshmërinë dhe njëtrajtshmërinë e legjislacionit shqiptar, si edhe të udhëzojë e të ndihmojë zyrtarët shqiptarë gjatë procesit të hartimit, diskutimit dhe miratimit të legjislacionit.

Puna për hartimin e ligjeve nënkupton pjesëmarrjen e aktorëve të ndryshëm dhe kërkon njohuri të larmishme. Për këtë arsye, Manuali u drejtohet të gjithë personave që marrin pjesë në përgatitjen e projektligjeve. Në varësi të natyrës së parimeve të veçanta dhe standardeve përkatëse, ai u drejtohet si hartuesve të ligjeve dhe nëpunësve civilë përgjegjës për konceptimin teknik të teksteve ligjore ashtu edhe zyrtarëve shtetërorë përgjegjës për planifikimin dhe politikën legjislativë. Manuali duhet të përdoret dhe të shërbejë si burim dhe udhëzues për përmirësimin dhe ruajtjen e cilësisë së lartë të legjislacionit në Shqipëri, sidomos në kuadër të detyrimeve që vendi ka ndërmarrë në procesin e para-aderimit në Bashkimin Europian (BE).

Manuali është konceptuar si një mjet që realizon një përmbledhje të veprimtarisë legjislativë dhe që mundëson transmetimin e përvojës kolektive dhe praktikës më të mirë.

¹ Manuali për Hartimin e Ligjeve (varianti fillestar) u përgatit gjatë viteve 2002-2003, në kuadrin e Programit të Përbashkët mes Këshillit të Europës dhe Komisionit Europian për Shqipërinë. Manuali është rishikuar dhe azhurnuar në 2006-2007 me ndihmën e EURALIUS-it (Misioni Europian i Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë). Ky është rishikimi i dytë, i përgatitur gjatë viteve 2008-2009 me ndihmën e EURALIUS-it si dhe me ndihmën e SMEI (projekt asistence i BE-së “Forcimi i Ministrisë së Integritimit Europian”) në lidhje me aspekte të procesit të integritimit në BE.

Fusha e veprimit

Manuali trajton disa nga çështjet kryesore që lidhen me përgatitjen e duhur të legjislacionit. Ai përmban udhëzime për teknikat e hartimit të ligjeve, kushtet dhe kufizimet ligjore që zbatohen në veprimtarinë legjislative dhe organizimin e punës që lidhet me hartimin e ligjeve, duke përfshirë çështjet institucionale dhe procedurale. Megjithatë, Manuali trajton vetëm një numër të kufizuar çështjesh dhe shpesh në terma të përgjithshme. Ai nuk synon të jetë shterues për të gjitha temat që dalin në procesin ligjborës.

Manuali nuk nënkupton që hartimi i legjislacionit është thjesht një çështje e përzgjedhjes së fjalëve apo frazave të përshtatshme standarde. Hartimi i ligjeve kërkon shumë më tepër se kaq. Së pari, hartimi i ligjeve zakonisht trajton dhe rregullon situatat e reja. Së dyti, dhe po aq e rëndësishme, ai kërkon zbatimin e një game të gjerë aftësish dhe cilësish të tjera që përfshijnë objektivitetin, krijimtarinë, gjykimin e shëndoshë, pragmatizmin dhe harmonizimin e pikëpamjeve të ndryshme.

Manuali nuk përfshin hartimin e akteve nënligjore në mënyrë të shprehur. Sidoqoftë, një pjesë e mirë e udhëzimeve të Manualit mund të zbatohet për analogji gjatë përgatitjes së akteve nënligjore, pasi është e qartë se, aktet nënligjore janë po aq të rëndësishme sa dhe ligjet. Ato duhet të jenë gjithashtu të një cilësie të lartë.

Manuali fokusohet në punën përgatitore për projektligjet që përgatiten dhe i paraqiten Kuvendit nga qeveria nëpërmjet Këshillit të Ministrave. Në Shqipëri, ashtu si dhe në të gjitha demokracitë parlamentare europiane, pjesa më e madhe e ligjeve të miratuara buron nga qeveria.

Manuali përshkruan shkurtimisht, por nuk mbulon deri në detaje, procesin legjislativ parlamentar apo hartimin e legjislacionit që rrjedh

nga ushtrimi i të drejtës së nismës legislative që kanë deputetët apo qytetarët. Megjithatë, për hir të uniformitetit dhe për arsye se ajo që përshkruhet në këtë Manual është për përdorim të përgjithshëm, do të ishte e dëshirueshme që udhëzimet mbi hartimin e legjislacionit të këtij Manuali të merren parasysh nga çdokush që do të propozojë një projektligj në Kuvendin shqiptar, përfshirë edhe vetë deputetët e Kuvendit.

Statusi i Manualit

Manuali konsolidon dhe sqaron legjislacionin dhe rregullat shqiptare të zbatueshme për kompetencat legislative. Ai nuk ka për qëllim që të përcaktojë norma të reja ligjore të detyrueshme; as nuk ka për qëllim të shtrihet në çështje të politikës. Manuali jep udhëzime dhe ofron praktikën më të mirë për zbatimin e njëtrajtshëm të rregullave ekzistuese në fushën e hartimit të ligjeve. Manuali duhet të respektohet nga të gjithë institucionet qeveritare.

Manuali paraqet udhëzimet e Ministrisë së Drejtësisë në emër të Qeverisë dhe, siç u theksua më sipër, nuk synon të jetë i detyrueshëm për legjislacionin e paraqitur nga anëtarët e Kuvendit. Mund të argumentohet mbi bazën e një interpretimi të ngushtë se doktrina e ndarjes së pushteteve, e parashikuar në nenin 8 të Kushtetutës, e pengon Qeverinë që t'u diktojë rregulla hartimi degëve të tjera të pushtetit. Megjithatë, siç u theksua më sipër, parimet e zbatimit të përgjithshëm të paraqitura në këtë Manual janë të dobishme për të gjithë.

Teknikat e hartimit dhe procedurat legislative sigurisht janë në evoluim. Gjuha, për shembull, ndryshon dhe kjo ndikon në mënyrën e hartimit të legjislacionit. Ajo që përbën gjuhën e pranueshme sot, mund të bëhet e vjetruar, ose mund të marrë një kuptim tjetër me kalimin e kohës. Ndryshime mund të ndodhin gjithashtu në çështje

të tilla si struktura dhe kompetencat e administratës publike, apo në mënyrën se si institucionet publike i kryejnë funksionet e tyre.

Për rrjedhojë, Manuali mund të plotësohet me udhëzime dhe rekomandime të nxjerra nga Ministria e Drejtësisë dhe autoritetet e tjera përgjegjëse shqiptare për aspekte specifike të procesit të bërjes së ligjeve. Gjithashtu, Ministria e Drejtësisë, në bashkëpunim me autoritete të tjera kompetente shqiptare duhet të sigurojë rishikimin e nevojshëm të Manualit që mund të rezultojë në botimin e ndryshimeve të Manualit apo të varianteve të rishikuar të tij.

Ky rishikim i dytë i Manualit synon që, përveç çështjeve të përgjithshme të hartimit, të përqendrojë vëmendjen e hartuesve shqiptarë mbi ndikimin dhe efektet e procesit të integritimit në BE.

Struktura

Manuali ndahet në katër kapituj.

Kreu I trajton parimet e përgjithshme të hartimit të ligjeve, duke përfshirë kuadrin kushtetues dhe ligjor të hartimit të tyre; delegimin e kompetencave për të bërë akte ligjore; nevojën dhe justifikimin e ndërhyrjes legjislative dhe alternativat e mundshme; vlerësimin e efekteve dhe ndikimit të legjislacionit; si dhe kodifikimin.

Kreu II parashton procedurën legjislative, duke përfshirë planifikimin dhe organizimin e hartimit paraprak të ligjeve; konsultimin e brendshëm dhe të jashtëm dhe përgjigjet legjislative si rezultat i këtij konsultimi; shqyrtimin e projektligjeve nga Këshilli i Ministrave dhe paraqitjen e tyre në Kuvend; si dhe shpalljen, botimin dhe rishikimin në vijim të legjislacionit të nxjerrë.

Kreu III trajton teknikat formale të hartimit të ligjeve, duke përfshirë strukturën e teksteve ligjore; sistemimin dhe renditjen e dispozitave

ligjore; dhe stilin hartues legjislativ. Ai gjithashtu paraqet në vija të përgjithshme rregullat për përgatitjen e relacioneve të projektligjeve.

Kreui IV analizon përgatitjen e legjislacionit vendas në lidhje me detyrimet ligjore ndërkombëtare, duke përfshirë hartimin e legjislacionit që lidhet me miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare; zbatimin në legjislacionin vendas të marrëveshjeve ndërkombëtare të detyrueshme për Shqipërinë dhe implikimet e lidhura me përafrimin e legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* të BE-së.

Një listë kontrolli mbi përgatitjen e legjislacionit dhe një përmbledhje e rregullave të teknikës legjislative, i bashkëngjitet këtij Manuali për një referim më të shpejtë².

² Versioni i botuar i Manualit në gjuhën shqipe përmban një xhep në anën e brendshme të kapakut të pasëm në të cilin ndodhet lista e kontrollit. Në versionin e gjuhës angleze si dhe në versionin e Manualit në *Internet*, lista e kontrollit ndodhet në fund, pas Shtojcave.

I. PARIMET E PËRGJITHSHME TË PROCESIT LEGJISLATIV

1.1 Qëllimet e legjislacionit

Qëllimi i çdo ligji është që t'iu sigurojë atyre të cilëve iu drejtohet një rregullim sa më të saktë dhe të kuptueshëm të problemit që shqyrtohet. Dispozitat e ligjit duhet të përmbajnë vetëm rregullimin objektiv të rrethanave të përcaktuara shoqërore duke ju referuar karakteristikave të tyre të identifikueshme. Ligjet duhet të përmbajnë shprehje të qarta dhe të sakta të të drejtave dhe detyrimeve.

Ligjet duhet të ofrojnë një zgjidhje të qëndrueshme, e cila duhet të jetë:

1. në përputhje me Kushtetutën;
2. në përputhje me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe me angazhimet që rrjedhin nga pjesëmarrja e Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare;
3. në përputhje me nocionet bazë të arsyes dhe logjikës;
4. praktike;
5. me sa më pak efekte të padëshirueshme anësore; si dhe
6. sa më efçente nga pikëpamja e kostos, për sa i takon raportit mes qëllimit të legjislacionit dhe mënyrave që përdoren për ta arritur atë.

Në vendet të cilat janë në fazën e para-aderimit në BE, sikurse është Shqipëria, përputhja e të drejtës së brendshme me *acquis*-në e BE-së është një tjetër qëllim që duhet të mbahet parasysh.

Për sa kohë që ligjet nuk arrijnë këto qëllime, ato nuk i shërbejnë rendit ligjor dhe dëmtojnë autoritetin e shtetit.

1.2 Kuadri kushtetues

1.2.1 Hierarkia e normave ligjore

Kushtetuta parashikon hierarkinë, statusin dhe efektin e normave ligjore.

Në veçanti neni 4/2 i Kushtetutës parashikon se: “Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë.”

Neni 116 i Kushtetutës pasqyron hierarkinë e normave ligjore, duke parashikuar se “aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë:

- a. Kushtetuta;
- b. marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara;
- c. ligjet;
- ç. aktet normative të Këshillit të Ministrave”.

Marrëveshjet ndërkombëtare radhiten pas Kushtetutës në hierarkinë e normave dhe për pasojë ato zënë një vend të rëndësishëm në rendin tonë ligjor. Këtë e përforcon dhe neni 122 i Kushtetutës, i cili parashikon se marrëveshjet ndërkombëtare, të ratifikuara me ligj, kanë epërsi mbi ligjet e Shqipërisë që nuk pajtohen me to. Kur Shqipëria të aderojë në BE, i njëjti parim i epërsisë do të zbatohet në lidhje me efektin që e drejta e BE-së do të ketë mbi ligjet e Shqipërisë.

Neni 118 i Kushtetutës parashikon se ligji mund të ngarkojë organet e parashikuara në Kushtetutë të nxjerrin akte nënligjore për çështje të caktuara në bazë të procedurave të përcaktuara në ligj, por organi i përcaktuar në ligj nuk mund t’ia delegojë këtë kompetencë një organi

tjetër. Në të kundërt, aktet e nxjerra nga Këshilli i Ministrave, Ministrat dhe institucionet e tjera qendrore, si edhe urdhrat e Kryeministrit, janë të detyrueshme vetëm për njësitë administrative që varen prej tyre dhe nuk mund të shërbejnë si bazë për të marrë vendime që lidhen me individët dhe subjektet e tjera (neni 119 i Kushtetutës).

Procedurat e veçanta për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit në situata të jashtëzakonshme parashikohen në nenin 101 të Kushtetutës. Ky nen përcakton se, në raste nevojë dhe urgjence, Këshilli i Ministrave mund të nxjerrë nën përgjegjësinë e tij, akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për të marrë masa të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

Gjykata Kushtetuese ka interpretuar kuptimin e kërkesave kryesore të nenit 101 të Kushtetutës³. Gjykata theksoi se nevoja dhe urgjenca janë kushte që varen nga njëra tjetra në mënyrë të ndërsjellë dhe që lidhen me situata konkrete, me pasoja për vlefshmërinë e aktit normativ, dhe se qeveria është e detyruar të reflektojë ekzistencën e tyre “në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që ajo nxjerr, së paku në preambulën e saj”.

Aktet normative me fuqinë e ligjit (në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës) janë të njëjta me “dekretligjet” e Qeverisë të përdorura në të kaluarën në Shqipëri dhe që përdoren sot në vende të tjera. Duke qenë të lidhura ngushtësisht me ekzistencën e rastit të nevojës dhe të urgjencës ato duhet të përdoren vetëm për marrjen e masave të përkohshme dhe vlefshmëria duhet të konfirmohet nga Kuvendi brenda 45 ditëve. Për këtë arsye duhet treguar shumë kujdes në rast se mendohet që ato të përdoren për të përafuar *acquis*-në (shih pikën 4.5).

³ Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 24, datë 10.11.2006.

Për sa kohë që Kushtetuta përcakton hierarkinë e normave, nuk është e nevojshme që në ligje të tregohet posaçërisht se ato janë në përputhje me Kushtetutën. Kjo normalisht trajtohet si e vetëkuptueshme. Megjithatë, nenet e Kushtetutës në bazë të të cilave nxirret një ligj përmbahen në hyrje të tij, dhe çdo akt nënligjor duhet të përcaktojë gjithmonë, bazën ligjore mbi të cilën ai mbështetet (shih pikën 1.4.1).

1.2.2 Statusi i ligjeve

Neni 78 i Kushtetutës thotë se Kuvendi i miraton ligjet me shumicën e votave, në prani të më shumë së gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij, përveç rasteve kur Kushtetuta kërkon një shumicë të cilësuar.

Një nga këto raste është neni 81, pika 2 e Kushtetutës, i cili rendit kategoritë e ligjeve për miratimin e të cilave kërkohet vota e tri të pestave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit:

- a. ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta;
- b. ligji për shtetësinë;
- c. ligji për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore;
- ç. ligji për referendumet;
- d. kodet;
- dh. ligji për gjendjen e jashtëzakonshme;
- e. ligji për statusin e funksionarëve publikë;
- ë. ligji për amnistinë;
- f. ligji për ndarjen administrative të Republikës”.

Ndërkohë që ka disa nene të Kushtetutës të cilat kërkojnë miratimin e ligjeve me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit, për shembull: neni 12 pika 3 i Kushtetutës përcakton se asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, si edhe asnjë forcë ushtarake shqiptare nuk mund të dërgohet jashtë, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit,

apo neni 172 pika 2 i Kushtetutës i cili parashikon se Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve të tij për dekretin e Presidentit i cili vendos për gjendjen e luftës.

Megjithatë, të gjitha ligjet gëzojnë një status hierarkie të njëjtë pavarësisht nga procedura e miratimit të tyre. Kushtetuta nuk u jep status të veçantë ligjeve për miratimin e të cilave kërkohet një shumicë e cilësuar sipas neneve 12, 81, 172 e të tjerë.

1.2.3 Pasojat për hartuesin

Hartuesi i ligjeve duhet të sigurojë që projektligjet dhe projektaktet nënligjore të respektojnë hierarkinë, statusin dhe efektin e normave ligjore të parashikuara në Kushtetutë. Prandaj, dispozitat e ligjeve dhe akteve nënligjore duhet të jenë në përputhje me Kushtetutën, me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara ose, në rrethanat e përcaktuara në pjesën 4.5 të Manualit, edhe me *acquis*-në e BE-së. Po kështu, aktet nënligjore nuk duhet të shkojnë përtej kompetencave të ligjeve në bazë të të cilave ato dalin, dhe dispozitat e akteve nënligjore nuk duhet të bien ndesh me dispozitat e vetë ligjeve, marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara ose *acquis*-në e zbatueshëm për rastin konkret.

Fakti që të gjitha ligjet kanë hierarki dhe status të njëjtë, shkakton përgjegjësi të veçantë për hartuesit dhe për procesin legjislativ. Përgjegjësitë dhe ndërlikimet më tipike parashikohen si më poshtë:

- (i) Për të mbrojtur rëndësinë e tyre sipas Kushtetutës, ligjet për të cilat kërkohet një shumicë e cilësuar, duhet të ndryshohen vetëm me ligje të cilat miratohen me të njëjtën procedurë dhe jo me shumicë të thjeshtë siç parashikohet në nenin 78 të Kushtetutës⁴.

⁴ Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 19, datë 03.05.2007

- (ii) Disa ligje në Shqipëri, siç është ligji i buxhetit, kanë një natyrë të përgjithshme dhe kanë ndikim të madh tek një numër i konsiderueshëm ligjesh të tjera. Derogimi nga këto lloje ligjesh, të cilat parashikojnë parime të përgjithshme mbi të cilat hartohen ligje të tjera, duhet të bëhet me kujdes. Derogime të tilla mund të dëmtojnë zbatimin uniform të ligjeve të përgjithshme dhe koherencën me ligje të tjera. Megjithatë mund të ketë fusha të cilat kërkojnë një rregullim të veçantë i cili nuk bazohet në parime të përgjithshme të ligjeve bazë. Në raste të tilla duhet dhënë një shpjegim i detajuar në relacionin që shoqëron projektligjin.
- (iii) Çështje që janë të ngjashme duhet të rregullohen me një ligj të vetëm, në vend që të shpërndahen në ligje të ndryshme. Legjislacioni duhet të shihet si një program veprimi ku pyetjet dhe përgjigjet, faktet dhe rrjedhojat ligjore përcaktohen sa më ngushtë të jetë e mundur në lidhje me njëra tjetrën. Prandaj, nuk duhet që të miratohen disa ligje që lidhen me të njëjtin problem, ose të plotësohet një ligj i përgjithshëm me disa ligje të tjera të veçanta. Në vend të kësaj praktike, duhet bërë kodifikim, apo duhet të nxirren akte nënligjore.
- (iv) Sidoqoftë, hartuesi i legjislacionit duhet të garantojë se projektligji është në përputhje me rendin ligjor ekzistues, dhe të sigurojë me ndryshime apo shfuqizime koherencën e legjislacionit, duke eliminuar konfliktet midis dispozitave të ndryshme ligjore.
- (v) Rregullat tradicionale të interpretimit duhet të përdoren për të zgjidhur konfliktet ligjore pavarësisht nga hierarkia e tyre. Për shembull për sa kohë nuk përcaktohet ndryshe, rregulli është që ligjet e mëvonshme kanë përparësi mbi ato të dala më përpara dhe ato më specifiket kanë përparësi mbi ligjet e përgjithshme. Megjithatë, hartuesi i legjislacionit nuk duhet

të bazohet në rregullat e interpretimit në ato raste kur është e mundur të parashikojë gjatë hartimit lidhje midis dispozitave të ndryshme. Për shembull, është praktikë e mirë që të thuhet shprehimisht në ligj që ndonjë dispozitë e caktuar ka përparësi ndaj një dispozite të përgjithshme në të njëjtin ligj apo në një ligj tjetër.

1.3 Justifikimi për ndërhyrje legjislative

1.3.1 Nisma ligjvënëse

Nevoja për ndërhyrje legjislative mund të lindë për arsye nga më të ndryshmet. Nevoja për modifikimin mund të bëhet e dukshme gjatë zbatimit të ligjit ekzistues, ose si rrjedhojë e debatit publik mes grupeve të interesuara dhe institucioneve politike. Në të vërtetë është detyrë e të gjitha ministrive që të ndjekin nga afër zhvillimin e sistemit ligjor në fushat e tyre përkatëse dhe të parashikojnë, kur është e përshtatshme, ndryshimet e duhura si edhe shfuqizimet formale të normave ligjore që kanë humbur rëndësinë, ose që efektivisht janë zëvendësuar nga legjislacioni i më vonshëm. Ministrinë dhe institucionet e tjera përgjegjëse duhet gjithashtu të jenë të vëmendshme ndaj zhvillimeve dhe ndryshimeve të legjislacionit europian në fushën përkatëse.

Kështu, kërkesa për ligje të reja mund të vijë nga burime të ndryshme siç janë:

- programi legjislativ i qeverisë apo programi legjislativ i një ministrie;
- kërkesat e Kuvendit apo e deputetëve të veçantë;
- presionet e grupeve të interesit dhe organizatave jo qeveritare;
- kërkesat e një marrëveshjeje ndërkombëtare apo e një organizate ndërkombëtare;
- vendimet e gjykatave;
- jurisprudenca;

- detyrimi për përafrimin e legjislacionit si pasojë e procesit të integritetit evropian.

1.3.2 Vlerësimi i nevojës për ndërhyrje legislative

Çdo projekt për hartimin e një ligji duhet të paraprihet nga vlerësimi dhe vërtetimi i arsyeve pse ligji nevojitet, në veçanti justifikimi i tij politik dhe ligjor. Kur hartuesit i kërkohej të përgatisë një ligj, ai duhet të përpiqet të përcaktojë nëse ky vlerësim është bërë dhe të marrë informacionin e nevojshëm.

Është detyrë e hartuesit të ligjit të përcaktojë çfarë do të rregullohet me ligjin, kujt i drejtohet ligji, si dhe në çfarë kushtesh do të funksionojë ligji në fjalë. Nevoja, efektiviteti dhe qartësia e draftit duhet të përcaktohen.

Gjatë vlerësimit të nevojave për ndërhyrje legislative dhe në përputhje me kërkesat kushtetuese dhe ligjore, hartuesit mund të gjejnë të vlefshme një listë me pyetje të përgjithshme si më poshtë:

1. A është problemi i përcaktuar në mënyrë korrekte?
2. A është veprimi i qeverisë i justifikuar?
3. A është ligji forma më e mirë e veprimit të qeverisë?
4. A ka ndonjë bazë ligjore për këtë ligj?
5. Cili nivel i qeverisjes është i përshtatshëm për këtë veprim?
6. A i justifikojnë përfitimet kostot e këtij ligji?
7. A është shpërndarja e efekteve në shoqëri transparente ?
8. A është ligji i qartë, konsistent, koherent, i kuptueshëm dhe i aksesueshëm për të gjithë?
9. A patën të gjitha palët e interesuara mundësinë për të shprehur mendimet e tyre?
10. Si do të sigurohet zbatimi i tij?

Këto pyetje janë bazuar në Rekomandimet e Këshillit të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) të vitit 1995

mbi Përmirësimin e Cilësisë së Qeverisjes, të riformuluara dhe të azhurnuara në Udhëzimet e OECD-së për Cilësi dhe Performancë Rregullatore të vitit 2005, të cilat çdo hartues mund t'i konsultojë në faqen e *Internet-it* të OECD-së, www.oecd.org.

Duhet shqyrtuar me kujdes nëse natyra e problemit është e tillë që të kërkojë ndërhyrje legjislative. Ndërhyrja mund të mos jetë e nevojshme nëse shkalla e problemit është e kufizuar, ose nëse problemi mund të vetë-zgjidhet me kalimin e kohës, ose me mjete të tjera të ndryshme nga legjislacioni. Kur përcaktohet problemi pyetja që duhet ngritur është: a do të zgjidhë problemet legjislacioni i propozuar ose a do ta orientojë situatën në drejtimin e dëshiruar? Natyra e një çështjeje të caktuar mund të çojë në përfundimin që ligji nuk mund të zbatohet në mënyrë efçente ose pa kosto shumë të lartë.

Përcaktimi i saktë i problemit është parakusht për formulimin e ligjit. Përkufizimi i qartë i qëllimit është me rëndësi vendimtare për të siguruar respektimin dhe zbatimin e ligjit, meqenëse do t'u mundësojë qytetarëve dhe bizneseve, të kuptojnë më mirë masat që propozohen.

Pas rishikimit të vlerësimit të bërë nga politikbërësit në Ministrinë përkatëse, nëse një vlerësim i tillë është bërë, hartuesi i ligjit duhet të verifikojë të gjithë kuadrin ligjor ekzistues në fushën përkatëse dhe të vendosë nëse është i nevojshëm një ligj i ri, apo mund të bëhen ndryshime në ligjin ekzistues.

Ata të cilët do të përgatisin ligjin duhet të përcaktojnë se në çfarë mase dhe në cilin drejtim ligji i ri do të kërkojë të ndryshojë skemën ekzistuese legjislative, cilat do të jenë pasojat e ligjit të ri për interesa të ndryshme që preken dhe cilat do të jenë kostot e ligjit të ri për sektorin publik dhe atë privat. Ata mund të jenë ose jo në gjendje të bëjnë një vlerësim të plotë të efekteve të rregullimeve ligjore (VERL) të propozimit (shih pikën 1.5.1), nëse ai nuk është bërë ende, por në

çdo rast, ata mund të marrin në konsideratë disa elemente të VERL-it dhe t'i reflektojnë ato sa më shumë të jetë e mundur.

Duhen ndërmarrë gjithashtu hapa për të siguruar se interesat që merren në shqyrtim nga ligji dhe efektet e pritshme pozitive, të jenë të baraspeshuara kundrejt ndonjë efekti negativ të parashikueshëm. Në qoftë se, për shembull, një projektligj parashikohet të sjellë shpenzime të mëdha për sektorin publik, për qytetarët e bizneset, apo parashikohet të sjellë ndryshime rrënjësore, ai duhet të shqyrtohet me kujdes për të parë nëse efektet e pritshme pozitive janë aq të rëndësishme sa që të vazhdohet më tej me hartimin e tij.

Gjatë marrjes së vendimit për një projekt të ri legjislativ, është e dobishme që të konsultohen përvojat e vendeve të tjera. Megjithatë, përvojat e vendeve të tjera nuk duhen marrë si të mirëqena. Ato duhet të analizohen dhe të shqyrtohen duke marrë në konsideratë kushtet dhe rrethanat specifike të realitetit shqiptar. Adoptimi i një modeli të huaj apo i një rregullimi ligjor të huaj pa marrë në konsideratë realitetin vendas mund të çojë në zgjidhje legjislative të gabuara.

Së fundmi, gjatë vlerësimit të nevojës për ndërhyrje legjislative, është e domosdoshme të mbahet në konsideratë dhe të respektohet parimi i sigurisë juridike. Sipas këtij parimi normat juridike duhet të jenë të qarta dhe të qëndrueshme, si dhe marrëdhëniet juridike duhet të jenë deri diku të parashikueshme. Ato nuk duhet të ndryshohen në mënyrë tepër të shpeshtë duke i vënë të drejtat e fituara nga këto marrëdhënie në rrezik⁵.

1.3.3 Alternativat ndaj legjislacionit

Ndërhyrja legjislative mund të justifikohet ose të jetë e dobishme për të rritur kështu mundësinë e subjekteve të ndryshme për të realizuar më mirë të drejtat dhe detyrimet e tyre. Legjislacioni i ri gjithashtu mund të rezultojë në thjeshtimin e punës së administratës si dhe të gjykatave.

⁵ Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 26, datë 02.11.2005.

Nga ana tjetër, një dispozitë legislative e cila është shumë e detajuar mund ta bëjë atë më pak të qartë dhe mund të ulë fleksibilitetin e zbatimit të saj. Për këtë arsye, kur nevoja për ndërhyrje legislative është në diskutim e sipër, duhet të shtrohet pyetja nëse ndryshimi duhet të bëhet me ligj, me forma të tjera rregulluese duke miratuar akte të tjera ligjore apo nënligjore apo duhet të pritet derisa gjykata të përcaktojë çështjen nëpërmjet interpretimit të ligjeve ekzistuese. Në sistemin tonë ligjor, kjo zgjidhje e fundit nuk do të ishte e dobishme, për arsye se nuk mund të pritet që Gjykata e Lartë të bëjë interpretimin përfundimtar të çdo shtate ligjore të paqartë me vendime unifikuese.

Alternativat mund të jenë veçanërisht të rëndësishme në rregullimin e çështjeve të biznesit dhe të industrisë. Nxjerrja e ligjeve të reja mund të mos kërkohet pasi çështja mund të vetë rregullohet, ose mund të ekzistojnë ligje të tjera që e rregullojnë çështjen. Rezultatet mund të arrihen me mënyra të tjera jo formale, për shembull me kodet e praktikave të mira. Këto kode mund të kenë ose jo bazë ligjore.

Sidoqoftë, edhe kur ka legjislacion ekzistues, mund të merret vendimi politik për të nxjerrë ligjin lidhur me një çështje të veçantë, nëse kjo përbën një shqetësim të madh publik. Për më tepër, mund të ketë ndonjë standard të jashtëm kundrejt të cilit duhet të zgjidhet çështja nëse duhet nxjerrë një ligj apo jo. Legjislacioni vendas mund të parashikojë detyrime ligjore që lindin nga termat e një traktati ndërkombëtar ose nga përafrimi i tij me legjislacionin e Bashkimit Europian (me *acquis*-në).

Duhet theksuar, që masa alternative të ndryshme në vend të ligjit mund të ndërmerren pa ndonjë autoritet ligjor specifik, si për shembull:

- Vetërregullimi mund të jetë një avantazh si në sektorin publik ashtu edhe në sektorin e biznesit. Sektori publik nuk do të kishte nevojë të përdorte burime të mëdha për ushtrimin e kontrollit,

dhe bizneset do të çliroheshin nga kostot administrative në lidhje me kontrollin publik.

- Marrëveshjet vullnetare midis shtetit dhe grupeve përkatëse (për shembull shoqërive private, pushteteve vendore, sindikatave) duke ua lënë vetë grupeve që të zgjedhin mjetet e parapëlqyera. Marrëveshje të tilla do t'i detyronin bizneset që të kuptonin objektivat për të cilat është rënë dakord, duke qenë të lirë të zgjedhin mënyrat që do të zbatohen për arritjen e këtyre objektiveve. Një masë e tillë lejon fleksibilitet në planifikimin e punës së shoqërisë, duke zvogëluar kështu kostot ekonomike për bizneset.
- Fushatat e informimit të publikut për të bindur njerëzit që të ndryshojnë qëndrimin e tyre në aspekte të caktuara. Kjo metodë përdoret më gjerësisht në fusha të tilla si shëndetësia, energjia dhe rregullat e trafikut.

Disa çështje mund të rregullohen më mirë nëpërmjet stimuljeve ekonomik, si vendosja e taksave dhe subvencioneve për të motivuar qytetarët dhe bizneset që të veprojnë në mënyrën e duhur. Në këtë rast tregu përdoret vetë si rregullator, duke i nxitur qytetarët dhe bizneset drejt një qëndrimi të caktuar me përdorimin e stimuljeve ekonomik.

Shpesh mund të jetë më efiçente të rregullosh procesin i cili do të çojë në një rezultat të caktuar sesa të përcaktosh rezultatin paraprakisht. Mund të kërkohet, për shembull, që palë të caktuara të angazhohen në proces dhe se rezultati duhet të arrihet me konsensus. Bordet, këshillat dhe komisionet me përfaqësim të barabartë të palëve në fjalë mund të përdoren në këtë lloj rregullimi.

1.3.4 Ndryshimi i legjislacionit

Shumë prej projektligjeve që vijnë në Kuvend çdo vit janë ndryshime të legjislacionit në fuqi. Ndryshimi i shpeshtë i ligjeve duhet realizuar

me kujdes. Kjo praktikë mund të ulë sigurinë e zbatimit të ligjit, siç e shpjeguem më lart dhe mund të krijojë dyshime mbi stabilitetin e ligjit dhe të lëkundë besimin në të.

Megjithatë, nxjerrja e ligjeve duhet të bëhet në përputhje me zhvillimet sociale, zhvillimet e të drejtës ndërkombëtare dhe, për vendet anëtare të BE-së dhe vendet e tjera të cilat janë, sikurse Shqipëria, në fazën e para-aderimit, me aspektet përkatëse të *acquis*-it të BE-së (shih pikën 4.5). Prandaj ndryshimi i ligjeve është i pashmangshëm, por megjithatë, kjo duhet të bëhet me kujdes dhe me rregulla të caktuara.

Kur del e nevojshme që të ndryshohet një ligj aktual, lind pyetja nëse kjo duhet arritur duke hartuar një ligj krejtësisht të ri. Përcaktimi nëse ndryshimet duhet të bëhen me një ligj të ri apo duke ndryshuar ligjin ekzistues nuk është gjithmonë i lehtë. Nuk ka një rregull të përcaktuar në mënyrë të prerë për këtë qëllim. Një faktor shtesë është se përgatitja për ndryshim kushton më pak në burime dhe në kohë, krahasuar me përgatitjen për hartimin e një ligji të ri nga fillimi.

Kur lind nevoja për të ndryshuar parimet kryesore të ligjit ekzistues, parimet bazë apo strukturën e tij është mirë që të hartohet një ligj i ri. Kur ndryshimet janë të tilla që nuk prekin thelbin e ligjit, por rregullojnë disa aspekte të tij, është më mirë që të bëhen ndryshime në ligjin ekzistues. Kur ndryshimet janë të shumta, dhe prekin shumë nene, edhe pse parimet bazë të ligjit mbeten, hartuesi duhet të mendojë mbi mundësinë e një ligji të ri, por jo domosdoshmërisht. Një nga parimet bazë të hartimit të mirë është qartësia dhe një ligj me shumë ndryshime mund të mos jetë i qartë. Në çdo rast, hartuesi nuk duhet të përgatisë një ligj krejtësisht të ri, për të zëvendësuar një ligj ekzistues, pa arsye të forta dhe të mirë menduara.

Ligji i ri duhet të shfuqizojë të gjitha dispozitat e tjera të ligjeve përkatëse duke i zëvendësuar ato në masën e duhur. Hartimi i ligjit

nga e para mund të ketë avantazhin e konfirmimit të dispozitave të ligjit ekzistues që nuk janë ndryshuar dhe që ri-miratohen në ligjin e ri. Gjithashtu, ligji i ri krijon mundësinë për të bërë modifikimet e nevojshme dhe për të zgjidhur çështjet që kanë lindur nga interpretimi i ligjit ekzistues. Në përgjithësi kjo mënyrë mund të ndihmojë Kuvendin që të ketë një bazë më të qartë dhe më të mirë për të vlerësuar fushën përkatëse të ligjit dhe ndryshimet e propozuara.

Nga ana tjetër, rreziku i gabimeve është më i lartë kur hartohen ndryshime të ligjeve. Kujdes i madh duhet kushtuar në këtë drejtim, pasi mund të krijohen probleme thelbësore nga gabimet në hartim, gjatë zbatimit të këtyre ndryshimeve.

Problemi që ndeshet shpesh në hartimin e ligjeve ndryshuese është mosndryshimi i neneve të tjera të ligjit që është ndryshuar, apo të ligjeve të tjera, që kërkohen të bëhen si pasojë e hartimit të ligjit ndryshues. Për këto arsye duhet bërë një shqyrtim i kujdesshëm i ligjeve ekzistuese, për të parë se çfarë ndryshimesh janë të nevojshme. Ekzaminimi është i rëndësishëm, sidomos në rastet kur parashikohet futja e neneve apo paragrafëve të rinj në tekstin e ligjit ekzistues, apo shfuqizohen dispozitat e një ligji pa i rregulluar ato, pasi mund të deformohet struktura e ligjit.

Kur lind nevoja e ndryshimit të më shumë se një ligji, hartuesi duhet të marrë në konsideratë nëse është më mirë që këto ndryshime të përmbahen në një ligj të vetëm apo duhen hartuar ligje të veçanta për secilin ligj që do të ndryshohet. Nga njëra anë ligji që ndryshon legjislacionin ekzistues, normalisht nuk duhet të ndryshojë më shumë se një ligj, për sa kohë që nuk ka koherencë në përmbajtjen e ndryshimeve që prekin disa ligje. Nga ana tjetër ndryshimet e disa ligjeve duhet dhe mund të përfshihen në një ligj të vetëm kur ato janë ndryshime identike, ose kur kanë të bëjnë me çështje të lidhura ngushtë me njëra tjetrën. Për shembull, Ligji nr. 10137, datë 11.05.2009 “Për disa ndryshime në legjislacionin në fuqi për licencat, autorizimet

dhe lejet në Republikën e Shqipërisë” ka bërë ndryshime në një sërë ligjesh sektoriale në lidhje me licencat, autorizimet dhe lejet. Gjithashtu, për të ilustruar shfuqizime të disa ligjeve nëpërmjet një ligji të vetëm, mund të përmendim Ligjin nr. 9062, datë 08.05.2003 “Kodi i Familjes” i cili në dispozitat kalimtare përmend shfuqizimin e plotë apo të pjesshëm të disa ligjeve dhe neneve që bënin një rregullim të ndryshëm të marrëdhënieve në fushën e të drejtës familjare nga Kodi i ri. Rregulli përcaktues në këto raste është lidhja logjike mes ligjeve dhe rregullimi i së njëjtës fushë nga disa ligje të ndryshme që kërkohet të ndryshohen apo të shfuqizohen nga një ligj i vetëm.

1.4 Aktet nënligjore

1.4.1 Nevoja për aktet nënligjore

Parimi kryesor i Kushtetutës së Shqipërisë dhe i sistemit ligjor është se të gjitha ligjet miratohen nga Kuvendi. Sidoqoftë Kuvendi mund t’i delegojë Qeverisë detyrën për të hartuar akte më të detajuara dhe më teknike, të cilat njihen si “akte nënligjore” ose, në disa vende, “legjislacioni dytësor”. Kushtetuta vetë, duke folur për hierarkinë e akteve normative në nenin 116 të saj, parashikon akte normative që janë “nën” ligjet.

Duke mbajtur parasysh numrin gjithnjë në rritje të rregullimeve ligjore në një shtet modern, kuptohet që Kuvendi, edhe pse rregullatori suprem i prodhimit legjislativ, mund të mos miratojë çdo aspekt të rregullimeve ligjore. Përmasat dhe kompleksiteti në rritje i legjislacionit kërkon delegimin e kompetencave tek ekzekutivi për nxjerrjen e rregullave të detajuara. Për këtë arsye Kuvendi kur miraton një ligj, mund të vendosë t’i lërë disa të drejta rregullimi Qeverisë brenda kufijve të përcaktuara me ligjin në fjalë. Delegimi lejon, që Qeveria të nxjerrë rregulla (akte nënligjore) brenda kuadrit ligjor të përcaktuar nga ligji.

Në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës:

- “1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.
2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.
3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t’ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër”.

Gjatë përcaktimit të kompetencave deleguese, hartuesi i ligjit duhet të marrë në konsideratë balancën midis funksioneve legjislativë të Kuvendit dhe funksioneve të deleguara legjislativë që do t’i lihen Qeverisë. Përfshirja e dispozitave që normalisht duhet të jenë në akte nënligjore në ligjet që i delegojnë këto, mund të krijojë kompleksitet dhe një ngurtësi të panevojshme, sepse në qoftë se ato duhet të ndryshohen, do të kërkohen procedura të gjata në Kuvend. Arsyet se përse parashikohen kompetenca legjislativë për nxjerrjen e akteve nënligjore gjithmonë duhet të shpjegohen në relacionin që shoqëron projektin (shih pikën 3.8.6).

Kur ligji i delegon ekzekutivit kompetencën për të hartuar akte nënligjore, është e detyrueshme që të zbatohet neni 118 i Kushtetutës. D.m.th., ndër të tjera ligji duhet të përcaktojë qartë në tekst autoritetin përkatës që ka kompetencë për t’i hartuar ato. Në dallim nga kjo, për ligjin situata qëndron ndryshe. Kuvendi gëzon kompetencën e përgjithshme legjislativë që buron drejtpërsëdrejti nga Kushtetuta dhe nuk ka nevojë që të deklarohet autoriteti i tij ligjvënës. Gjithsesi, është e zakonshme në legjislacionin shqiptar që ligjet të tregojnë bazën kushtetuese nga e cila ato janë nxjerrë (shih pikën 3.3.2).

Mbetet një çështje e zgjedhjes politike se deri në çfarë mase Kuvendi analizon dhe kontrollon aktet nënligjore të hartuara nga Qeveria.

1.4.2 Qëllimi i akteve nënligjore

Shpeshherë lind pyetja se cilat rregulla duhet të përfshihen në tekstin e ligjit dhe cilat duhen t'u lihen akteve të ekzekutivit. Kushtetuta nuk parashikon asnjë kufizim për sa i përket shkallës së hollësive në dispozitat e ligjit, madje as nuk përjashton delegime të gjera tek ekzekutivi.

Megjithatë Kushtetuta parashikon se nxjerrja e ligjeve për çështje të caktuara dhe në fusha të caktuara, i takon në mënyrë ekskluzive Kuvendit dhe nuk mund t'i delegohet Qeverisë. Këtu përfshihen rastet e kufizimit të të drejtave të njeriut (neni 17 i Kushtetutës) apo vendosja e taksave (neni 155 i Kushtetutës) si edhe çështje të tjera.

Për të vendosur nëse një çështje e caktuar duhet të rregullohet me ligj të Kuvendit apo akt nënligjor të Qeverisë duhet të merren në konsideratë këto faktorë:

- Në qoftë se ligji është i një natyre të përgjithshme, ose mbulon parime të përgjithshme të një fushe të caktuar, ose përbën një udhëzim të përgjithshëm për zbatimin e këtyre parimeve, në këtë rast është mirë që të ketë një ligj të dalë nga Kuvendi. Ekziston gjithashtu doktrina sipas të cilës, në përputhje me parimet e sundimit të së drejtës dhe demokracisë, ligjet që lidhen me veprimet e shtetit të cilat prekin të drejtat themelore të njeriut duhet të miratohen nga Kuvendi⁶.
- Në disa raste aspekti pragmatik mund të luajë një rol në këtë vendimmarrje. Për shembull, në qoftë se parashikohen ndry-

⁶ Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka theksuar se kufizimi i të drejtave dhe lirive të njeriut mund të bëhet vetëm me ligj të Kuvendit siç parashikohet në nenin 17 të Kushtetutës dhe çdo interpretim i ndryshëm do të cenonte qëllimin e kësaj dispozite. Gjykata në jurisprudencën e saj ka bërë dallimin midis kompetencës legjislativë të Kuvendit sipas nenit 17 dhe kompetencës së deleguar legjislativë tek Këshilli i Ministrave sipas nenit 101 të Kushtetutës (shih Vendimin nr. 20, datë 11.07.2006).

shime të shpejta, përdorimi i akteve nënligjore rekomandohet, pasi procedurat e nxjerrjes së këtyre akteve janë më të lehta.

Prandaj, kur përcaktohet se deri në çfarë mase ekzekutivit duhet t'i jepet kompetencë ligjvënëse, është e rëndësishme që vlerësimi të bëhet cilësor më shumë se sasior. Nuk duhet të përbëjë problem fakti që ligji përmban shumë dispozita deleguese, për sa kohë që secila nga këto dispozita është e menduar mirë dhe është e justifikuar.

Duke qenë se institucioni me kompetenca legjislative të deleguara vepron vetëm brenda kufijve të përcaktuar në ligj, projektligji duhet të përcaktojë qartë dhe saktë këtë kompetencë të deleguar. Po kështu, për arsye praktike, përpara se t'i delegohen kompetenca legjislative një institucioni, është e rëndësishme që të sigurohemi se ky institucion ka kapacitetin e nevojshëm për ta përmbushur detyrën e ngarkuar.

1.5 Vlerësimi i legjislacionit

Një element i rëndësishëm i procesit legjislativ është vlerësimi i efektshmërisë së legjislacionit ekzistues dhe atij që propozohet. Kjo përfshin efektet financiare të cilat kërkohen nga Kushtetuta, por edhe elemente të tjera, të cilat trajtohen më poshtë. Vlerësimi i efekteve të legjislacionit mund të realizohet në disa mënyra, por gjithmonë mbi bazën e një sërë analizash. Kohët e fundit, ka një koncept të ri, i njohur me termin vlerësimi i efekteve të rregullimeve ligjore (VERL) i cili përmbledh në mënyrë të organizuar etapat analitike të nevojshme.

1.5.1 Vlerësimi i efekteve të rregullimeve ligjore (VERL)

Vlerësimi i efekteve të rregullimeve ligjore (VERL), ose në anglisht “*regulatory impact analysis*”, është një metodë analitike e zhvilluar në shumë vende (të Europës, SHBA-së, Kanada-së etj.), e cila

shërben për të rritur cilësinë e ligjeve në drejtim të rritjes së efikasitetit, efektivitetit dhe ndikimit që do të kenë ato në shoqëri pas miratimit. VERL-i duhet të jetë pjesë përbërëse e procesit legjislativ dhe një metodë e domosdoshme për transformimin më të mirë të mundshëm të një politike ose problemi të caktuar në akt normativ. Nëse një problem nuk analizohet me të gjithë komponentët e tij, gjë që vetëm një metodë e tillë mund ta sigurojë, është e vështirë që përmbajtja e dispozitave që do të rregullojnë këtë problem, të jetë e qartë në pasojat që sjell dhe e zbatueshme në të njëjtën kohë.

VERL-i si metodë përdoret gjerësisht nga vendet e zhvilluara dhe më pak në vendet e pa zhvilluara, pasi ajo është e kushtueshme dhe kërkon ekspertizë, teknika për të bërë analiza empirike dhe për të mbledhur të dhënat e nevojshme, si edhe konsultime me grupet e interesit në shoqëri. Megjithatë, ajo pjesë e VERL-it që trajton konsultimet mund dhe duhet të përdoret edhe në vendet në zhvillim.

Zbatimi i metodës mund të konceptohet si një listë pyetjesh (shih pikën 1.3.2), siç janë ato që vijnë më poshtë, të cilave duhet t'u përgjigjen ata që përgatisin ligjin gjatë planifikimit dhe hartimit të tij. Gjithashtu, zbatimi i metodës nënkupton edhe zhvillimin e analizave të kostove dhe përfitimeve që do të sjellë zbatimi i tij (shih pikën 1.5.2 deri në pikën 1.5.5).

Konkretisht një metodë e mirëfilltë VERL, duhet të përfshijë këto etapa:

- Identifikimin dhe përcaktimin e qartë të problemit dhe objektivave politikë të cilat akti normativ do t'i rregullojë;
- Identifikimin e disa mënyrave (formave ligjore dhe jashtë kuadrit ligjor) dhe zgjedhjen e njëres prej tyre për të adresuar problemin;
- Mbledhjen e të dhënave dhe identifikimin e grupeve të interesuara;
- Konsultimin me të gjitha grupet e interesuara;

- Vlerësimin paraprak si dhe të mëpasshëm (*ex ante/ex post impact assessment*) që në vetvete përfshin realizimin e analizës kosto-përftim të pasojave që do të sjellë si dhe ka sjellë akti;
- Publikimin e të gjitha dokumenteve të prodhuara si rezultat i zbatimit të metodës VERL.

Megjithëse etapat e sipërpërmendura duket se përmbahen tashmë në një mënyrë apo një tjetër në akte që rregullojnë procesin legjislativ në Shqipëri, sanksionimi i këtyre hapave në një akt ligjor gjithëpërfshirës duhet të realizohet në të ardhmen për të përmirësuar procesin legjislativ dhe për të siguruar zbatimin e plotë të metodës.

Edhe në qoftë se pranohet kjo, është akoma herët për institucionet shqiptare të zbatojnë metodën VERL plotësisht. Megjithatë ky Manual tenton të adresojë rëndësinë e metodës duke shpjeguar disa nga hapat e saj në seksionet që vijojnë.

1.5.2 Vlerësimi paraprak dhe i mëpasshëm i ligjit

Vlerësimi i efektshmërisë, zbatueshmërisë dhe koston së legjislacionit duhet të trajtohet si pjesë përbërëse e procesit legjislativ. Për këtë arsye, paraqitja e koston financiare të çdo projektligji është një kërkesë e parashikuar në Kushtetutë dhe rezultatet e këtij vlerësimi janë një element i rëndësishëm i relacionit që i bashkëngjitet projektligjit (shih pikën 3.8.5).

Në rastin më të mirë, vlerësimi i legjislacionit bëhet si përpara ashtu edhe pas shpalljes formale të legjislacionit, por ai gjithmonë duhet bërë përpara miratimit. Prandaj, duhet të dallohen dy perspektiva apo lloje vlerësimesh: vlerësimi paraprak (*ex ante*) dhe i mëpasshëm ose retrospektiv (*ex post*).

Vlerësimi paraprak bëhet përpara marrjes së vendimeve formale legjislative me qëllim që të përftohen njohuri më të mira për efektet e prishme ose të mundshme të legjislacionit të planifikuar. Ky vlerësim

mund të ndihmojë gjithashtu për përcaktimin e mjeteve dhe teknikës së përshtatshme legislative që duhet përdorur.

Vlerësimi i mëpasshëm bëhet pas miratimit të ligjit, kur është akoma në fuqi. Në disa raste, sidomos nëse normat janë të kufizuara në kohë, bëhet pak përpara ose pas mbarimit të fuqisë së normave ligjore. Qëllimi i kësaj analize është që të përftohet njohuri më e mirë e efekteve praktike që ka pasur ligji si edhe zbatimi i tij. Legjislacioni vetë mund të kërkojë që të mblidhen dhe të botohen të dhëna për zbatimin e dispozitave të tij.

Nga pikëpamja praktike, këto dy lloje vlerësimesh janë plotësuese. Gjatë përcaktimit në mënyrë metodike të efekteve të mundshme të projektligjit, vlerësimi paraprak lehtëson në mënyrë të ndjeshme vlerësimin e mëpasshëm. Sa më i qartë dhe i diferencuar të jetë vlerësimi paraprak, aq më e lehtë do të jetë që të ndërmerret një analizë e besueshme pas miratimit dhe zbatimit të ligjit. Kjo rezulton sepse vlerësimi paraprak rrit sensibilizimin e mungesave ekzistuese të informacionit dhe stimulon nevojën e reagimit ndaj tyre.

Po kështu, vlerësimi i mirë i mëpasshëm ndihmon për krijimin e një baze më të qëndrueshme për vlerësimin paraprak të ligjeve të tjera që mund të dalin në të njëjtën fushe sepse ai jep të dhëna të dobishme për krahasime ose analogji dhe ndihmon zhvillimin e njohurive teorike. Kjo mundëson që të përcaktohen më saktë efektet e legjislacionit të ardhshëm. Për këto arsye, e njëjta vëmendje u duhet kushtuar të dy llojeve të vlerësimit dhe ato duhet të zhvillohen njëkohësisht.

Vlerësimi i legjislacionit, qoftë paraprak apo i mëpasshëm, është element i domosdoshëm i çdo qëndrimi metodik dhe racional i cili lidhet me bërjen e ligjeve. Vlerësimi i efektshëm kontribuon për cilësinë e përmbajtjes së legjislacionit. Që të jetë i efektshëm vlerësimi duhet të përdoret në mënyrë të arsyeshme, pragmatike dhe përzgjedhëse me pranimin e kufizimeve të tij metodike dhe praktike.

1.5.3 Kriteret e vlerësimit

Vlerësimi merret me efektet e legjislacionit. Këto efekte mund të shqyrtohen nga pikëpamje të ndryshme dhe të vlerësohen sipas kriterëve të ndryshme. Kriteret e vlerësimit që përmenden më shpesh janë tre kriteret e mëposhtme: efektiviteti, efikasiteti dhe efienca.

Efektiviteti është niveli në të cilin qëndrimet dhe sjelljet që vihen re te popullsia në fokus (individë, ndërmarrje, zyrtarë publikë përgjegjës për zbatimin ose vënien në jetë të legjislacionit) përputhen dhe i atribuohen modelit normativ, domethënë qëndrimet dhe sjelljet së cilësuar nga legjislatori. Kështu, në lidhje me këtë kriter, duhet t'u jepet përgjigje dy pyetjeve: (i) a respektohet ose zbatohet norma? (ii) a mund t'i atribuohet normës niveli i respektimit apo zbatimit që vihet re?

Për disa lloj normash, veçanërisht për urdhrat, urdhëresat apo ndalimet, fjala “përputhje” mund të përdoret për pyetjen e parë. Për të tjerat, siç janë normat që kanë të bëjnë me dhënien e lejeve apo subvencioneve nga autoritetet shtetërore, fjala që përdoret më shpesh është “zbatim”. Nga pikëpamja tradicionale ligjore, është e qartë se efektiviteti i legjislacionit ka rëndësi kryesore.

Efikasiteti është niveli në të cilin veprimi legjislativ arrin objektivat e tij. Ky kriter ka rëndësi të veçantë nga pikëpamja politike. Ai tregon se sa e rëndësishme është që të përcaktosh qartë objektivat kur vendoset hartimi i një ligji. Nëse hartuesit dështojnë në përcaktimin e qartë të këtyre objektivave, është e pamundur që të vlerësohet objektivisht efikasiteti i legjislacionit.

Kjo nuk do të thotë domosdoshmërisht se objektivat duhet të parashikohen në vetë ligjin. Ato mund të shprehen në relacionin që shoqëron projektligjin apo mund të formulohen gjatë debatit parlamentar. Kur nuk ekziston përcaktimi politik i objektivave të ligjit,

vlerësuesit duhet të përcaktojnë vetë ato çka mund të konsiderohen objektiva të ligjit.

Efektiviteti është një kusht, por nuk garanton domosdoshmërisht efikasitetin e legjislacionit. Ai kontribuon në efikasitetin e ligjit vetëm nëse janë të sakta hipotezat shkakësore që qëndrojnë plotësisht në themel të përzgjedhjes së mjeteve nga ana e legjislatorit. Nga ana tjetër, fakti i thjeshtë se objektivat e ligjit të caktuar realizohen nuk provon domosdoshmërisht efikasitetin e këtij legjislacioni; arritja e objektivave legjislativë mund të jetë rezultat i faktorëve të tjerë.

Efiçenca është marrëdhënia midis “kostove” dhe “përfitimeve” (në kuptimin e gjerë) të aktit legjislativ. Fjala “kosto” përfshin jo vetëm rrjedhojat e drejtpërdrejta financiare që rrjedhin nga zbatimi i dispozitave të normave; ajo gjithashtu merr parasysh elementet jo-material, siç janë shqetësimet psikologjike a emocionale, madje edhe të gjitha efektet negative të shkaktuara nga një akt i caktuar. Në të njëjtën mënyrë “përfitimet” mund të përfshijnë të gjitha efektet direkte dhe indirekte të realizimit të objektivave të aktit. Prandaj vlerësimi i efiçencës së legjislacionit do të thotë balancimi i masës në të cilën janë arritur objektivat kundrejt koston, në kuptimin e gjerë të arritjes së objektivave. Analiza lehtëson zgjedhjen midis strategjive të ndryshme legjislativë, duke matur se sa ato janë në proporcion me arritjen e objektivave.

Tre kriteret (efektiviteti, efikasitetit dhe efiçenca) nënvizojnë disa aspekte të efekteve të ligjeve; ato janë aspekte veçanërisht të rëndësishme për procesin e hartimit të legjislacionit. Por, sigurisht, ato nuk sqarojnë plotësisht marrëdhëniet komplekse shkakësore që ekzistojnë në realitetin shoqëror. Ato nuk përfshijnë domosdoshmërisht të gjitha efektet përkatëse të aktit të caktuar legjislativ, efekte që nganjëherë përshkruhen në anglisht me fjalën “*impact*” (ndikim).

Ekzistojnë gjithashtu kritere vlerësimi të cilat ndihmojnë ata që janë përgjegjës për hartimin, këshillimin dhe marrjen e vendimeve strategjike gjatë përgatitjes së ligjeve. Një nga këto kritere është edhe zbatueshmëria e legjislacionit. A është përmbajtja e dispozitës e tillë që mund të zbatohet? Kjo mund të ketë lidhje me hartimin e legjislacionit.

Për shembull, a është përshkruar një vepër penale në mënyrë të tillë që të jetë e drejtë për qytetarin dhe në të njëjtën kohë të mos vendosë barrën shumë të madhe shkakësore për prokurorin, çka do ta bënte të vështirë dhënien e vendimeve të fajësisë nga gjykata? Zbatueshmëria mund të jetë gjithashtu një çështje e burimeve njerëzore. Për shembull, a parashikon regjimi rregullator i ligjit, burime njerëzore të mjaftueshme dhe të kualifikuara për ta bërë ligjin një mekanizëm kontrollues efektiv?

1.5.4 Kostoja e legjislacionit

Kostoja financiare direkte e zbatimit të ligjit është një element i pastër për vlerësimin e kostos së legjislacionit. Neni 82, paragrafi 1 i Kushtetutës përcakton se të gjitha ligjet duhet të shoqërohen me një raport që justifikon koston financiare për zbatimin e tij. Kjo kërkesë parashikohet gjithashtu në nenin 68 të Rregullores së Kuvendit.

Neni 25 paragrafi 1 i Ligjit të Këshillit të Ministrave parashikon se të gjitha projektligjet që paraqiten në Këshillin e Ministrave për shqyrtim e miratim duhet të jenë të shoqëruara ndër të tjera, nga relacioni me një përmbajtje të caktuar sipas paragrafit 2 të nenit 25 (shih pikën 4.5.6 dhe Shtojcën II). Për projektligjet me natyrë financiare dhe ekonomike, relacioni duhet të përmbajë edhe efektet e pritshme financiare, që rrjedhin nga zbatimi i tyre.

Ka një shumëllojshmëri kostosh të legjislacionit. Përveç shpenzimeve të parashikuara të buxhetit të shtetit, ka edhe kosto ndaj sektorit

publik. Shtimi i burokracisë kërkon plotësimin me personel dhe kjo ka efekte financiare. Mund të ketë kosto të tjera të drejtpërdrejta për sektorin publik, për shembull, nëse ligji parashikon subvencione për strehimin apo për bizneset e vogla.

Vlerësimi i ndikimeve administrative në sektorin publik duhet të tregojë sidomos nëse projektligji kërkon ngritjen e strukturave të reja administrative, apo zgjerimin e strukturave ekzistuese. Ligjet e reja duhet të përdorin sa më shumë të jetë e mundur strukturat ekzistuese administrative. Është e pavend nëse sektori publik ndërlikohet pa qenë nevoja nëpërmjet fryrjes administrative. Shtimi i strukturave ekzistuese administrative vështirëson shfrytëzimin e sektorit publik nga ana e qytetarëve dhe ul aksesin e tyre në të.

Përkundrazi, duhet që të shqyrtohet thjeshtimi administrativ, për shembull, duke shkrirë disa funksione në një njësi të vetme administrative. Nëse është e nevojshme që të krijohen njësi të reja administrative, duhen bërë përpjekje për të siguruar që kostot ekonomike dhe administrative të jenë sa më të vogla, për shembull, duke bërë transferimin e stafit midis njësive administrative.

Janë gjithashtu edhe kostot për sektorin privat. Legjislacioni që parashikon tatime ose taksa përbën një kosto të dukshme e të drejtpërdrejtë. Rregullimet e tepërta ose dispozitat që kërkojnë raportimin e detajuar, sjellin gjithashtu kosto, sepse kërkojnë burimet njerëzore të sektorit privat, që në fund të fundit paguhen nga konsumatorët. Nëse dispozitat rregullatore ose ato që kërkojnë raportimin e detajuar parashikojnë kërkesa të tepërta, ato do të jenë në fund të fundit një barrë për taksapaguesit (sepse më pak fitim do të thotë më pak të ardhura nga tatimet) dhe për komunitetin (sepse më pak të ardhura nga tatimet faktikisht do të thotë një ndikim negativ në shërbimet publike).

Vlerësimi i kostove për sektorin privat duhet të jetë një prioritet i veçantë në rastin e projektligjeve që ndikojnë në mënyrën sesi vepron biznesi. Përcaktimi i kostove për sektorin privat mund të mbështetet në vlerësimin e fitimeve të sektorit publik. Për shembull, të ardhurat e pritshme nga tatimi mund të përdoren si një tregues i ndërlikimeve financiare për biznesin.

Projektligjet gjithashtu mund të kenë ndikime të tjera për biznesin. Një ligj mund të kërkojë, për shembull, zbatimin e një teknologjie të caktuar, ose plotësimin e kërkesave të caktuara për sigurinë. Këto kosto duhet të merren gjithashtu parasysh sa më shumë që të jetë e mundur. Ndër efektet e tij jo të drejtpërdrejta, projektligji mund të ndikojë edhe në mënyrën se si shoqëritë dhe konsumatorët veprojnë në treg. Edhe para se të miratohen projektligjet mund të kenë ndikim në aftësinë konkurruese të ndërmarrjeve, nëpërmjet dispozitave që ndikojnë në arsim, infrastrukturë, ose mundësinë e përdorimit të ekspertizës ose të kapitalit. Duhet të vërtetohet, nëse projektligji mund të rrisë apo të kufizojë aftësinë konkurruese të ndërmarrjeve dhe nëse kjo do të ndodhë, deri në çfarë mase.

Zakonisht ka kosto si për sektorin publik ashtu edhe për sektorin privat. Shpeshherë pyetja më e vështirë është nëse kostoja justifikohet. Për shembull, të marrim propozimin e krijimit të një regjimi rregullues për disa sektorë privatë financiarë. Regjimi rregullator kërkohet të jetë i gjerë dhe i efektshëm. Një regjim i gjerë rregullator kushton shumë për sektorin publik, sepse ai zakonisht kërkon një burokraci të madhe dhe të kualifikuar. Sektori privat gjithashtu ka të ngjarë të ketë kosto të konsiderueshme në përpjekje për t'iu përgjigjur regjimit të ri, sepse do të ketë nevojë, për shembull, për personel shumë të kualifikuar. Kostot shtesë do t'u kalojnë konsumatorëve dhe në fund të ardhurat e biznesit mund të ulen, me pakësim të të ardhurave nga tatimet.

Nga ana tjetër, një regjim rregullator më pak rigoroz, mund të sjellë pasoja të tjera të dëmshme. Ilegaliteti mund të rritet ose mbrojtja e konsumatorëve mund të bjerë. Si rezultat do të kishim uljen e besimit, i cili do të çonte në lëkundjen e autoritetit të shtetit, ose në uljen e besimit të ndërkombëtarëve për shtetin, ose në nënvlerësimin e sundimit të së drejtës. Prandaj, përfundimi mund të jetë, se skema më e gjerë justifikohet, me gjithë rritjet e kostove.

Kriteri i përgjithshëm është nëse pasoja e kosto-përfitimit të ligjit është e pranueshme. Për të përcaktuar këtë, është e nevojshme që të merren në konsideratë përfitimet e mundshme të ligjit të propozuar, duke përfshirë çdo efekt të dobishëm që nuk mund të përcaktohet nga pikëpamja monetare, si dhe të identifikohen përfituesit e mundshëm. Më pas është e domosdoshme që të përcaktohen kostot e mundshme të ligjit, duke përfshirë çdo efekt negativ që nuk mund të përcaktohet nga pikëpamja monetare, dhe të identifikohen njerëzit që do të duhet të përballojnë këto kosto. Një analizë e plotë e kostove dhe përfitimeve duhet të përfshijë analizën e kostove dhe përfitimeve të alternativave të cilat mund të arrijnë në thelb të njëjtat objektiva legjislativë.

1.5.5 Mjetet dhe metodat e vlerësimit

Vlerësimi i efekteve të legjislacionit kalon në dy faza. Së pari, duhet të krijohen hipoteza për sa u përket lidhjeve shkakësore të mundshme apo reale, midis normave ligjore dhe qëndrimeve, sjelljeve dhe situatave që vërehen. Së dyti, duhet të provohet vërtetësia e këtyre hipotezave duke përdorur të gjithë përvojën, informacionin dhe njohuritë përkatëse që ekzistojnë, ose që mund të krijohen brenda një kohe dhe me përpjekje të arsyeshme.

Një nga çështjet më kryesore është se cilat janë mjetet praktike për vlerësimin e ligjit. Kjo varet, midis të tjerash, sipas veçorive të çdo rasti, kriterëve të veçanta që duhen marrë në shqyrtim, perspektivës

(*ex ante* ose *ex post*) dhe shkallës së mundësisë dhe besueshmërisë së rezultateve.

Për shembull, vlerësimi paraprak i efekteve të një ndryshimi në legjislacionin fiskal për kursimet private, nuk kërkon të njëjtat teknika si vlerësimi i mëpasshëm i efektivitetit të standardeve të sapo nxjerra në industrinë e ndërtimit, ose efikasitetin e të drejtave procedurale të cilat krijojnë trajtim të barabartë për personat e paaftë. Gjithashtu, vlerësimi që kërkon një analizë shkencore është e qartë se do të kushtojë më shumë se ai që kërkon të përforcojë një vlerësim politik, duke përdorur njohuritë praktike dhe përvojën ekzistuese brenda sektorit administrativ përkatës.

Çdo vlerësim mund të përfshijë teknika të tilla si provat praktike, programet e demonstrimit, marrjen e shembujve, simulimet, parashikimet, analizën e sistemeve dhe ndërtimin e skenarëve. Me fjalë të tjera një shumëllojshmëri e madhe mjetesësh të sofistikuar mund të përdoren veçmas ose, më mirë, të kombinuara (“trekëndëzim”) me qëllim që të merren rezultate më të sigurta dhe më të sakta.

Sidoqoftë, edhe këto mjete të sofistikuar kanë kufijtë e tyre metodologjikë. Ato rrallëherë krijojnë lidhje shkakësore absolute. Megjithatë pa dyshim që ato mprehin vlerësimin e hartuesit të ligjit dhe të ligjvënësit për këtë aspekt të rëndësishëm të veprimtarisë legjislative. Ato mund të zvogëlojnë pasigurinë dhe në këtë mënyrë të kontribuojnë për përmirësimin e përmbajtjes së legjislacionit. Këto teknika vlerësimi kanë kufizime praktike, sepse zbatimi i tyre kërkon kohë, para dhe burime njerëzore që nuk janë gjithmonë të disponueshme në praktikë.

Hartuesit e ligjeve nuk kanë domosdoshmërisht nevojë që të jenë vetë në gjendje t’i përdorin këto mjete vlerësimi, por ata duhet të dinë të paktën se në çfarë situatash do të ishte e mundur dhe e dobishme për t’i përdorur ato. Për arsye praktike, hartuesve të ligjeve shpesh u duhet të zgjedhin mjetet më të thjeshta.

Një prej këtyre mjeteve synon të analizojë efektet e legjislacionit. Ekzistojnë kategori të ndryshme të efekteve, për shembull, efektet e qëllimshme dhe jo të qëllimshme, efektet e pritshme dhe jo të pritshme, efektet pozitive (të dobishme) dhe negative (të pavolitshme), efekte të drejtpërdrejta dhe të tërthorta, efekte të menjëhershme dhe të vonuara, efekte të dukshme dhe simbolike, efekte paraprake dhe të mëpasshme. Këto dallime mund të rrisin ndërgjegjësimin e hartuesve për sa i përket kompleksitetit dhe përmasave të shumta të marrëdhënieve shkakësore në realitetin shoqëror.

Një mjet tjetër është paraqitja grafike e lidhjeve shkakësore ndërmjet normës ligjore dhe realitetit të dukshëm shoqëror. Kjo është një mënyrë e përfytyrimit të hipotezës shkakësore. Ajo ndihmon për të rishikuar dhe për të shqyrtuar në mënyrë kritike supozimet e bëra.

Sigurisht modelimi grafik nuk mund të mos lehtësojë kompleksitetin e lidhjeve të mundshme ose reale shkakësore. Sidoqoftë, në praktikë, ai ndihmon në mënyrë të ndjeshme për të rritur sensibilizimin e dobësive dhe të metave, të hipotezave që janë hedhur, ose të analizës së lidhjeve shkakësore. Analizat e lidhura me aktorët përkatës shoqëror dhe institucional, me objektivat e ligjit dhe me veprimtaritë e parashikuara nga ligji, janë një pikënisje e nevojshme për krijimin e diagramës.

1.6 Kodifikimi

Kodet nuk kanë të njëjtat objektiva dhe nuk u nënshtrohen të njëjtave dinamika si ligjete zakonshme. Ligjet parashikojnë norma dhe veprojnë brenda kufijve të caktuara kohorë. Kodet nga ana tjetër përmbledhin normat dhe parashikohen të kenë një farë qëndrueshmërie, të jenë koherente dhe të qarta.

Koncepti tradicional formal bazë i kodifikimit është ai i *konsolidimit*, që synon grumbullimin e dispozitave ekzistuese ligjore në një

fushë të caktuar, por pa ndryshuar thelbin e dispozitave. Kodifikimi gjithashtu mund të mos ndryshojë mënyrën e hartimit të tyre, duke siguruar vetëm se ato janë koherente, si një tekst i mbledhur i cili pasqyron hierarkinë ekzistuese të normave ligjore. Sidoqoftë, kur ka një mospajtim thelbësor në hierarki, mund të kërkohet ndryshimi formal i tekstit të dispozitës, përpara se ajo të bëhet pjesë e kodit.

Kodi në kuptimin kushtetues ndryshon nga përmbledhëset e ndryshme të legjislacionit. Përmbledhëset e legjislacionit përmbledhin të gjitha aktet ligjore dhe nënligjore si dhe aktet ndërkombëtare në një fushe të caktuar në një vëllim të vetëm. Ato mund të bëjnë edhe grupimin e akteve të ndryshme ndërkombëtare sipas fushave të caktuara. Përmbledhëset e legjislacionit nuk gëzojnë të njëjtin status juridik sikurse kodet. Megjithatë, ato mund të jenë shumë të dobishme për hartuesit dhe përdoruesit (shih pikën 2.9.5).

Kodifikimi është një veprimtari që synon të përgjigjet ndaj kompleksitetit të ligjeve ose legjislacionit në përgjithësi, duke lehtësuar përdorimin e normave. Por procesi legjislativ nuk mbaron me nxjerrjen e një kodi. Hartuesit do të vazhdojnë të hartojnë ligje, ose duke e ndryshuar kodin, ose duke e injoruar atë. Rrjedhimisht, ekziston rreziku që kodi mund të përfundojë thjesht si shprehje e legjislacionit në çastin që ai u përpilua dhe të mos jetë më shprehje e vazhdimësisë së legjislacionit, apo e zhvillimit të sistemit ligjor.

1.6.1 Qëllimet e kodifikimit

Legjislacioni i shteteve moderne karakterizohet në përgjithësi nga disa të meta.

Së pari, ka një rritje të madhe të numrit të ligjeve. Në përgjithësi nuk dihet, ose nganjëherë madje as afërsisht, se sa tekste ligjesh ekzistojnë në një vend të caktuar. Këto tekste përfshijnë shumë forma të legjislacionit: *acquis* e BE-së, marrëveshje të tjera ndërkombëtare,

si dhe legjislacionin vendas, normat ligjore të autoriteteve vendore, urdhrat ose vendimet e ministrave, e kështu me radhë.

Së dyti, ekziston akumulimi i tepërt i teksteve ligjore. Kur miratohen ligjet e reja shpesh harrohet të bëhet inventari i teksteve të mëparshme ligjore dhe të shfuqizohen tekste ligjore kontradiktore apo të pavlefshme. Kjo sigurisht do të kërkonte një përpjekje tjetër shtesë, domethënë një analizë të hollësishme ligjore për të kontrolluar përputhjen e teksteve të vjetra, si dhe me Kushtetutën, marrëveshjet ndërkombëtare apo legjislacionin europian. Nganjëherë transformimet e vogla të koncepteve në ligje të ndryshme, mund ta bëjnë zëvendësimin e vështirë. Kjo mund të vihet re për shembull në rastet e shpërndarjes së kompetencave e përgjegjësive, apo gjatë përgatitjes së një baze të dhënash. Kështu numri i ligjeve vazhdon të rritet. Përdoruesi humbet në këtë labirint ligjesh, administrata nuk e di më si të zbatojë legjislacionin dhe rritet numri i mosmarrëveshjeve.

Së treti, ligjet janë të paqëndrueshme. Ka raste, kur ligjet ose nene të tyre, ndryshohen disa herë vetëm gjatë një viti. Përveç mangësisë së përhershme të sigurisë ligjore që vjen si pasojë e ndryshimeve të shpeshta, ekzistojnë edhe probleme të tjera. Për shembull, ndryshimi i një ligji shqiptar që përafron disa aspekte të *acquis*-së (shih pikën 4.5) mund të rezultojë në shkelje të detyrimeve të Shqipërisë në kuadër të integritimit në BE nëse kërkesat e *acquis*-së nuk janë marrë në konsideratë në mënyrën e duhur.

Ka një numër arsyesh për këto fenomene. Disa lidhen me evoluimin e shoqërisë, zbulimet shkencore, teknologjinë e re dhe globalizimin. Disa të tjera lidhen me shkaqe politike, për shembull, një qeveri e re mund të bëjë ndryshime thelbësore të kuadrit legjislativ të hartuar nga qeveria e mëparshme. Në disa raste, arsyet mund të lidhen me keqinterpretim të fakteve dhe ligjeve, ose me një hartim jo të përshtatshëm të ligjeve.

Duhet pranuar se këto tre probleme të mëdha të ligjeve, rritja e numrit të ligjeve, akumulimi dhe paqëndrueshmëria e tyre, dëmtojnë efektivitetin dhe koherencën e legjislacionit; ndërkohë që në një demokraci dhe shtet të së drejtës ligjet duhet të përdoren me lehtësi dhe të jenë menjëherë të disponueshme për përdoruesin.

Kodifikimi synon të jetë një zgjidhje për këto probleme dhe të arrijë klasifikimin dhe integrimin e organizuar të normave në një fushë të caktuar të së drejtës. Kjo pa dyshim ndikon në uljen e numrit të ligjeve. Nga ana tjetër kodifikimi shpeshherë kritikohet se ka një efekt kufizues mbi hartimin dhe organizimin e ligjeve. Gjithashtu, kur kodi nuk është shumë fleksibël në strukturën e tij, kjo mund të sjellë ndërlikime për fushën e tij të së drejtës.

1.6.2 Procedura e kodifikimit

Kodifikimi mund të ketë dy qëllime të ndryshme.

Qëllimi i parë mund të jetë reforma në legjislacion, si edhe organizimi i tij në mënyrë sistematike. Kjo konsiston në rihartimin dhe riformulimin e një fushe të së drejtës, duke futur koncepte të reja dhe duke krijuar norma të reja. Kodifikimi ambicioz kërkon shumë kohë dhe këmbëngulje dhe nuk është gjithmonë i suksesshëm.

Qëllimi i dytë mund të jetë kodifikimi i normave ekzistuese, i cili vetëm konsolidon tekstet. Ky është më modest në qëllimet e veta dhe konsiston në përmbledhjen dhe strukturimin e ligjeve në fuqi ashtu siç janë dhe jo ashtu siç duhet të jenë. Nuk përfshin krijimin e rregullave të reja, por vetëm mbajtjen e inventarit që hap rrugën për reformën e nevojshme. Avantazhi i këtij lloji kodifikimi konsiston në lehtësimin e përdorimit të legjislacionit.

Në të dy rastet, kodifikimi është sistematik. Kodifikimi i një fushe të së drejtës duhet të bëhet në përputhje me programin e hartuar

paraprakisht. Programimi lejon klasifikimin e ligjeve sipas përmbajtjes së tyre dhe mundëson përfshirjen e tyre në kode të ndryshme.

Kodifikimi është tematik, në kuptimin se ai synon të ndërtojë një sistem të ligjeve, domethënë një përmbledhje të bashkërenduar të ligjeve dhe rregullave që i përkasin të njëjtit korpus. Në çdo sistem ndërvarësia e elementeve synon të arrijë një qëllim të përbashkët. Prandaj është e domosdoshme që për çdo kod të përftohet një përmbledhje e njëtrajtshme dhe koherente pa mbivendosje.

Kodifikimi është një ushtrim i vështirë intelektual, politik, ligjor dhe filozofik, sepse ai përfshin strukturimin e legjislacionit duke parashikuar se në çfarë kodi do të përfshihet çdo ligj. Për shembull, a duhet që rregullat për gjykatat administrative të përfshihen në ligjin për organizimin gjyqësor apo në kodin e së drejtës tregtare? Të gjitha kodet përballen me problemin e klasifikimeve.

Një kod mbledh dhe inkorporon të gjitha dispozitat ligjore vendase në fushën e caktuar. Në disa raste, dispozitat e tij mund të pasqyrojnë edhe detyrime ndërkombëtare ose europiane. Kjo e lejon kodin që të jetë homogjen dhe i qartë.

Nganjëherë sugjerohet se kodifikimi duhet të përfshijë vlerësimin dhe ndarjen e normave në fushën e së drejtës e cila do të kodifikohet. Sipas kësaj ideje, dallohen dy kategori ligjesh: ligjet themelore dhe ligje të tjera. Ligjet themelore nuk duhet të përfshihen në procesin e kodifikimit.

Në fakt nuk ka kuptim që ligjet të përzgjidhen sipas rëndësisë, epërsisë apo cilësisë së supozuar të tyre. Është mirë që të ruhet uniteti bazë i ligjeve themeluese të fushës ligjore për hir të thjeshtësisë, sidomos nëse ligjet janë të mirënjohura nga përdoruesit. Kështu është e qartë se dispozitat e Kushtetutës, për këtë arsye midis të tjerash, edhe pse

mund të kenë lidhje me përmbajtjen e kodeve nuk duhet të përfshihen në kodifikim.

Kodifikimi para së gjithash përfshin ligjet që janë në fuqi dhe që zbatohen. Për të arritur këtë, ligjet që janë shfuqizuar (në mënyrë *eksplicite* ose *implicite*) dhe dispozitat kalimtare apo të përkohshme që nuk janë më në fuqi duhen identifikuar, në mënyrë që të mos përfshihen; po kështu normat që janë të pavlefshme, që nuk janë përdorur ose që janë vjetruar.

Ky operacion nuk është gjithmonë i lehtë. Administrata vetë, mund të mos dijë gjithmonë nëse një tekst ka humbur rëndësinë e tij për shkak të evoluimit të marrëdhënieve shoqërore ose vazhdon të përdoret për të njëjtin qëllim për të cilin është nxjerrë. Përcaktimi i përmbajtjes së një kodi është veçanërisht i vështirë kur në një fushë të caktuar janë miratuar me kalimin e kohës shumë ligje.

Kodifikimi kryhet në kuadrin e ecurisë së pashmangshme të kompjuterizimit të legjislacionit dhe teknologjive të reja të informacionit. Me anë të hapësirës së memories së saj të saktë dhe virtualisht të pashtershme, kjo teknologji kontribuon në cilësinë e kodeve, duke lehtësuar përditësimin e tyre.

Kushtetuta njeh rëndësinë dhe natyrën e veçantë të kodeve pasi ajo parashikon miratimin e tyre me shumicë të cilësuar nga Kuvendi (shih nenin 81/2 të Kushtetutës).

II. PROCEDURA LEGJISLATIVE

2.1 Kompleksiteti i procedurës legjislative

Ligjet janë rezultat i një procesi kompleks ndërveprimi dhe bashkëpunimi të aktorëve të ndryshëm pjesëmarrës në procesin legjislativ. Si rrjedhim, cilësia e ligjeve ndryshon shumë në varësi të organizimit të procesit legjislativ dhe bashkëpunimit mes këtyre aktorëve.

Procesi i përgatitjes së projekteve mund të zhvillohet dhe të organizohet në një shumëllojshmëri formash dhe metodash. Projektligjet mund të hartohen nga administrata, ministri të veçanta, partitë politike dhe struktura joqeveritare siç janë organizatat e shoqërisë civile, akademikët apo zyrat ligjore.

Kur një institucion shtetëror përgatit një projektligj, zakonisht ai konsultohet me autoritete të tjera shtetërore për përmbajtjen e tekstit. Projektligji, së bashku me relacionin, duhet t'u dërgohet ministrive dhe institucioneve të tjera të interesuara (shih Ligjin e Këshillit të Ministrave, neni 24/1), si dhe Ministrisë së Drejtësisë e cila është e detyruar të japë një mendim mbi ligjshmërinë e formës dhe përmbajtjes së tij (neni 24/2, shih pikën 2.4.2 më poshtë). Mosrespektimi i kësaj procedure mund të bëjë që Sekretari i Përgjithshëm në Këshillin e Ministrave të kthejë projektligjin tek ministria propozuese për plotësimin e procedurave përkatëse (neni 24/3).

Shpeshherë, konsultimet shtrihen, ose duhet të shtrihen, në një rreth më të gjerë, duke përfshirë palë të jashtme të interesuara. Palët

e interesuara në përgjithësi mund të përfaqësohen në komisione, komisionet ndërministrorë apo grupet e punës së ekspertëve kur ato janë ngritur për të hartuar legjislacion (shih nenet 11 dhe 12 të Ligjit të Këshillit të Ministrave). Këto organe mund të ftojnë gjithashtu organizata që kanë lidhje me çështjen ose ekspertë të veçantë për të paraqitur pikëpamjet e tyre drejtpërsëdrejti.

Hapat që duhet të ndiqen gjatë procesit legjislativ janë:

1. Hartimi paraprak;
2. Konsultimi i brendshëm midis autoriteteve qeveritare;
3. Konsultimi i jashtëm;
4. Diskutimi dhe miratimi nga Këshilli i Ministrave;
5. Procedura parlamentare;
6. Shpallja nga Presidenti dhe botimi;
7. Ndjekja e zbatimit të ligjit.

Puna përgatitore për hartimin e legjislacionit mund të shtrihet gjatë një periudhe të gjatë kohore. Për këtë arsye është e dobishme të hartohet sa më parë të jetë e mundur në fazën e përgatitjes së legjislacionit, një kalendar i cili duhet të mbulojë të gjitha fazat e detyrës së hartimit të legjislacionit, deri tek paraqitja përfundimtare e projektligjit në Kuvend. Kalendari shërben për të siguruar kohë të mjaftueshme për fazat e veçanta brenda gjithë kohës në dispozicion. Kjo ka rëndësi për cilësinë e ligjeve. Pa një kalendar, sikurse rezulton nga praktika, koha e vënë në dispozicion për përgatitjen e legjislacionit shpesh është e pamjaftueshme.

2.2 Programi legjislativ i qeverisë

Vendosja e prioriteteve afatshkurtra, afatmesme dhe afatgjata, me anë të planeve dhe programeve të përshtatshme, mund të ndihmojë shumë koherencën e sistemit ligjor. Këto programe japin pamjen e përgjithshme të radhës së veprimtarive legjislative, duke evituar

kështu situata ku një ligj nuk mund të zbatohet për shkak se mungon një ligj tjetër që të mundësojë zbatimin. Ligjet me natyrë të përgjithshme duhet të miratohen përpara atyre me natyrë specifike dhe është e qartë se çdo ligj duhet t'u paraprijë akteve të nxjerra për zbatimin e tij. Këto planifikime dhe programe gjithashtu mundësojnë bashkërendimin e punës hartuese ndërmjet ministrive të ndryshme, sidomos gjatë përgatitjes së ligjeve komplekse.

Për të pasur hartim eficient të ligjeve është e nevojshme planifikimi i punës legjislativë në nivel qeveritar. Instrumenti kryesor planifikues për veprimtarinë legjislativë të qeverisë është programi vjetor analitik i qeverisë, i cili përmban një paraqitje në mënyrë të strukturuar të projektligjeve që qeveria parashikon të shqyrtojë gjatë një viti të caktuar. Ky program miratohet nga Këshilli i Ministrave duke e bashkërenduar me programin legjislativ të Kuvendit (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 27/2).

Hartuesit duhet gjithmonë të kenë parasysh Planin Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA), një dokument i përgatitur nga Ministria e Integritimit në kuadër të integritimit të Shqipërisë në BE. Ndër të tjera, ky dokument përfshin një program afatshkurtër, afatmesëm dhe afatgjatë për përafrimin e legjislacionit shqiptar me *acquis*-në. Ndërkohë që PKZMSA është shumë i dobishëm për identifikimin e *acquis*-së së zbatueshme në një fushë të caktuar, ai nuk është i integruar me programin legjislativ të qeverisë. Gjithsesi, rëndësia e PKZMSA do të rritet me progresin e Shqipërisë në procesin e integritimit dhe këto dy dokumente të rëndësishme duhet të integrohen më mirë në të ardhmen.

Kryeministri bashkërendon procesin e përgatitjes së programit vjetor analitik dhe të paraqitjes së tij për miratim në Këshillin e Ministrave (Shih Rregulloren e Këshillit të Ministrave, Kreu II).

Përveç funksionit planifikues, programi vjetor legjislativ i siguron Kuvendit dhe të gjitha palëve të interesuara një pamje të përgjithshme të projektligjeve nëpërmjet të cilave Qeveria synon të zbatojë politikat e veta gjatë një viti të caktuar. Për më tepër, programi legjislativ dhe procesi i përgatitjes dhe zbatimit të programit shërbejnë si mjete kontrolli të punës së Qeverisë.

2.3 Hartimi paraprak

2.3.1 Çështjet organizative

Është mirë që çështjet organizative të hartimit paraprak të vendosen në fillim të punës për hartimin e legjislacionit. Këto vendime merren zakonisht nga ministri përgjegjës, por mund të bëhen edhe me urdhër të Kryeministrit.

Detyra e hartimit mund t'u caktohet vetëm zyrtarëve të ministrisë së interesuar, një komisioni ndërministror (shih Ligjin e Këshillit të Ministrave, neni 11) ose një grupi më të zgjeruar pune me anëtarë qoftë nëpunës të administratës qoftë anëtarë të tjerë jashtë administratës (shih Ligjin e Këshillit të Ministrave, neni 12 si dhe pikën 2.3.3 më poshtë). Në vende të tjera përdoren mënyra të tjera për të zgjidhur çështjet organizative si për shembull lidhja e një kontrate për hartimin paraprak me sektorin privat sipas një mandati specifik.

2.3.2 Hartimi brenda administratës

Në përgjithësi, administrata shtetërore e kryen vetë hartimin paraprak të projektligjit pa pjesëmarrjen e ekspertëve të jashtëm në rastet kur ajo ka burimet e nevojshme njerëzore dhe kur çështja që do të rregullojë projektligji nuk kërkon përdorimin e burimeve apo njohurive nga jashtë.

Në përputhje me këtë, projektligjet që nga pikëpamja faktike dhe politike, konsiderohen të thjeshtë, përgatiten vetëm në ministrinë ose ministritë përgjegjëse. E njëjta gjë mund të ndodhë edhe kur rrethanat e kërkojnë këtë gjë, për shembull kur legjislacioni është urgjent.

Ministria përgjegjëse gjithashtu mund të udhëheqë përgatitjen kur rezulton se gjatë fazës paraprake të hartimit mund të mos arrihet konsensus ose përfaqësim i mjaftueshëm dhe kjo ka të ngjarë të pengojë ecurinë e mirë të nismës legjislative.

Pra, nga pikëpamja praktike puna hartuese mund t'i lihet një zyrtari ose një numri të kufizuar zyrtarësh të ministrisë. Nëse është e nevojshme, këta persona mund të mbajnë lidhje joformale me zyrtarët e institucioneve të tjera.

2.3.3 Grupet e punës me ekspertët

Grupet e punës, të cilat mund të përfshijnë persona nga jashtë administratës publike, ngrihen kur fusha që mbulon legjislacioni i propozuar është e gjerë ose kur legjislacioni synon të vendosë ose të ndryshojë parime themelore.

Grupet e punës kanë përparësi të ndjeshme. Nëse grupi krijohet në mënyrën e duhur, do të bëhet e mundur që të përfaqësohen interesat e institucioneve të tjera të interesuara dhe që grupi të ketë njohuritë e mjaftueshme të problemit. Pra, pikëpamjet që duhet të merren në konsideratë që në fillim të procesit të bërjes së ligjit, mund të parashtrihen dhe të diskutohen. Kështu, ulet rreziku që projektligji të refuzohet ose të kritikohet në një fazë të mëvonshme të procesit.

Nga ana tjetër, grupet e punës kanë edhe disavantazhet e veta. Kështu ato mund të marrin shumë kohë. Nga eksperiencia e përgjithshme e grupeve të punës rezulton se atyre u duhet më shumë kohë në kryerjen e detyrës sesa një strukturë organizative që është në varësi vetëm

të ministrisë përgjegjëse. Kjo mund të vijë si pasojë e shkaqeve të tilla praktike siç janë përmasa e grupit të punës dhe vështirësitë për zhvillimin e mbledhjeve të rregullta të anëtarëve. Po kështu rezultojnë nga praktika se grupet e punës u kërkojnë anëtarëve të vet, veçanërisht kryetarit dhe sekretariatit, shumë burime. Këta faktorë mund të mënjanojnë me anë të një organizimi të kujdesshëm dhe fleksibël të punës së grupit dhe të sekretariatit.

Grupi i punës ngrihet me urdhër të Kryeministrit ose me akt të ministrit përgjegjës. (Grupet e përhershme ndërministrorë të punës në kuadër të zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA) trajtohen në pikën 4.5.3). Instrumenti që themelon grupin duhet të përmbajë elementet e mëposhtme:

- detyrat e grupit të punës dhe periudhën gjatë të cilës ato do të kryhen;
- përcaktimin e anëtarëve të grupit të punës, në mënyrë specifike kryetarit dhe zëvendësin e tij;
- detyrimet dhe procedurat raportuese për të informuar publikun e gjerë;
- çështje që lidhen me të drejtën e autorit të materialeve të përgatitura nga grupi i punës;
- kërkesat e sekretit profesional;
- marrëdhëniet midis grupit të punës dhe organizatave të tjera;
- përcaktimin e një sekretariati;
- buxhetin, shumat në dispozicion për detyra të veçanta dhe zëra të tjerë të rëndësishëm të shpenzimeve;
- detyrimin e administratës për të siguruar informacion për grupin e punës.

Grupi i punës mund të përcaktojë më shumë detaje lidhur me organizimin dhe mënyrën e funksionimit në rregulloren e brendshme të tij.

Përveç përfaqësuesve të ministrive dhe autoriteteve të tjera drejtpërdrejtë të interesuara, grupi i punës mund të përfshijë si anëtarë (ose, kur lejohet, si të ftuar) politikanë dhe ekspertë, duke përfshirë këtu edhe ekspertë ndërkombëtarë të çështjes në fjalë. Ekspertët mund të vijnë nga struktura të tjera si nga universitete, gjyqësori, si edhe nga organizata private.

Anëtarët e grupit të punës duhet të zgjidhen në bazë të njohurive për çështjen, prirjes për të punuar në ekip dhe gatishmërisë. Grupi i punës duhet të sigurojë në masën e mundshme përfaqësim të barabartë të gjinive, krahinave, grupmoshave, komunitetit shkencor dhe personave aktiv në fushën në fjalë. Grupi i punës duhet të përbëhet gjithashtu nga anëtarë që përfaqësojnë disiplinat kryesore të lidhura me aktivitetet e parashikuara në projektligj, me qëllim që të inkurajohet një qasje ndërdisiplinore.

Grupi i punës mund të përdorë mënyra alternative për të angazhuar ata që kanë njohuri të posaçme të çështjes ose që kanë të ngjarë të preken nga legjisllacioni i propozuar. Kështu, grupi i punës mund të takohet me ekspertë, për shembull për të diskutuar çështje të veçanta në hollësi. Komentet e ekspertëve mund të kërkohen kur grupi i punës ka hartuar propozimet e tij. Po kështu, mund të konsultohen sipas rastit zyrtarë të veçantë të autoriteteve të tjera të papërfaqësuara në grupin e punës.

Ministria përgjegjëse për projektin kryen funksionet e sekretariatit të grupit të punës. Këto funksione normalisht drejtohen nga personi përgjegjës për projektin. Funksionet e sekretariatit përfshijnë:

- mbajtjen e një liste të anëtarëve të grupit të punës (emri, detyra, autoriteti/organizata, profesioni, të dhënat e kontaktit);
- hartimin dhe mbajtjen e procesverbaleve të takimeve dhe vendimeve të grupit të punës;
- hartimin e dokumenteve të punës që paraqesin, ndër të tjera, gjendjen fillestare, përparësitë dhe disavantazhet e alternativave

të ndryshme dhe hartimin e dokumenteve të tjera që mundësojnë punimet e grupit të punës;

- kryerjen e detyrave të tjera që kërkohen nga grupi i punës.

Grupi i punës raporton tek institucionet që e kanë krijuar, zakonisht tek ministri përgjegjës. Megjithatë, mund të parashikohet një shkallë pavarësie nga ministria duke detyruar grupin e punës të raportojë direkt tek Këshilli i Ministrave.

Në bazë të raportit, institucioni vendos për procedurat vijuese dhe nëse raporti i grupit të punës duhet publikuar ose jo.

2.3.4 Zgjidhjet alternative

Në disa raste mund të jenë të përshtatshme forma të tjera organizative për hartimin paraprak të legjislacionit. Për shembull, kufizimet kohore mund ta bëjnë të pamundur ngritjen e grupeve të punës edhe pse mund të dëshirohet marrja e mendimeve nga jashtë administratës.

Një zgjidhje alternative do të ishte hartimi i një letre lidhur me legjislacionin e propozuar brenda ministrisë, e cila do të shënonte çështjet dhe në mënyrë të përmbledhur modelet e ndryshme për t'i adresuar këto çështje. Letra më pas do t'u shpërndahej për koment institucioneve të interesuara përpara hartimit të ligjit. Në këtë mënyrë, ministria do të ketë mundësinë për të dhënë mendime dhe argumente me rëndësi për momentin e përgatitjes së projektit fillestar.

Një formë tjetër do të ishte krijimi i një grupi konsultativ joformal, të cilit mund t'i paraqiten projektligjet e parashtruara nga ministria. Ky grup mund të mblidhet sipas nevojave, me qëllim që të krijojë një ide mbi projektet që i janë paraqitur. Komisioni i Reformës Ligjore i përmendur më poshtë në pikën 2.4.1 ka qenë një organ i tillë.

Në rrethana të veçanta madje mund të jetë e përshtatshme që ministria të organizojë seanca dëgjimore me qëllim që të qartësohen çështje që synohen të rregullohen nga legjislacioni; të tilla seanca mund të zhvillohen përpara se të hartohet teksti ose në një fazë tjetër të procesit përgatitor.

2.4 Konsultimi i brendshëm

2.4.1 Konsultimi me institucione të tjera qeveritare

Ministria që merr iniciativën ligjore duhet të dërgojë projektligjin së bashku me relacionin për objektin, qëllimin dhe përmbajtjen e ligjit, tek ministritë dhe institucionet e tjera qeveritare të interesuara (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 24/1). Ministritë dhe institucione të tjera mund të kërkojnë që materiali t'u dërgohet atyre nëse kanë interes dhe nuk janë konsultuar paraprakisht nga ministria propozuese.

Ministria përgjegjëse gjithashtu është e detyruar të paraqesë projektligjin tek Ministria e Drejtësisë për të marrë mendim mbi ligjshmërinë e formës dhe përmbajtjes së ligjit (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 24/2; shih gjithashtu pikën 2.4.2).

Projektligjet me implikime ekonomike apo financiare duhet të dërgohen edhe në Ministrinë e Financave, apo në Ministrinë e Ekonomisë, apo tek të dyja ministritë (Rregullorja e Këshillit të Ministrave, Kreu IV, neni 23).

Projektligjet duhen dërguar edhe në Ministrinë e Integritit, e cila ka detyrimin që të vlerësojë përputhshmërinë e tyre me *acquis*-në e BE-së (shih pikën 4.5).

Konsultimet me administratën mund të shtrihen gjithashtu edhe tek grupet e ekspertëve të përhershme ose të përkohshme, siç ka qenë

për shembull në vitet 2004-2008 Komisioni i Reformës Ligjore, një organ këshillimor pranë Ministrisë të Drejtësisë.

Kur gjatë konsultimit të brendshëm lindin vështirësi ose mendime të ndryshme, këto duhet të zgjidhen me debat të drejtpërdrejtë.

Në përfundim të konsultimit të brendshëm, ministria përgjegjëse duhet të rishikojë projektligjin në dritën e komenteve të marra dhe duhet të informojë palët e konsultuara lidhur me rezultatin e rishikimit.

Duhet mbajtur parasysh se projektligji i paraqitur në Këshillin e Ministrave, që nuk përmbush parashikimet e Ligjit të Këshillit të Ministrave, mund t'i kthehet nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, ministrisë propozuese për të kryer veprimet e duhura (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 24/3) .

2.4.2 Mendimi i Ministrisë së Drejtësisë

Projektligji i paraqitet Ministrisë së Drejtësisë për mendim për ligjshmërinë e formës dhe të përmbajtjes së tij (Ligjin e Këshillit të Ministrave, neni 24/2). Ministria ngarkohet me shprehjen e mendimeve lidhur me projektligjet e propozuara (Ligji i Ministrisë së Drejtësisë, neni 6).

Edhe pse Ministria e Drejtësisë, sipas Rregullores së Këshillit të Ministrave, duhet të ketë dhjetë ditë në dispozicion për të riparë projektligjet, shpeshherë asaj i kërkohet mendim brenda një kohe më të shkurtër. Projektligji duhet t'i paraqitet në një formë mjaftueshmërisht të plotë për efekt të vlerësimit nga Ministria e Drejtësisë dhe përpara kohës kur pritet të zhvillohet diskutimi i projektligjit në mbledhjen e Këshillit të Ministrave. Gjithashtu, vlen të theksohet se mosparaqitja e projektligjit në Ministrinë e Drejtësisë përpara se ai të kalojë për miratim në Këshillin e Ministrave duhet të rezultojë në kthimin e projektligjit nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave

tek ministria propozuese për veprimet e duhura (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 24/3).

Shqyrtimi i projektligjeve nga Ministria e Drejtësisë ka dy qëllime kryesore.

Së pari, duhet të vlerësohet përmbajtja e projektligjit për sa i takon pajtueshmërisë së tij me Kushtetutën, parimet e përgjithshme ligjore si edhe konventat ndërkombëtare (shih pikën 4.5 mbi procesin e përafrimit). Kur ministria propozuese konsideron se projektligji ngre pyetje të ndërlikuara në lidhje me këto çështje, kjo duhet të përmendet në mënyrë specifike në letrën shoqëruese të projektit.

Qëllimi i shqyrtimit tekniko-ligjor në Ministrinë e Drejtësisë nuk është që të vlerësojë projektligjin në raport me politikat e fushës përkatëse, por që të vlerësohet nëse është e nevojshme për ndryshime në ligje të tjera, ose në vetë projektligj, ose nëse formulimet e ndryshimeve ligjore të propozuara janë përshtatur siç duhet me dispozitat e tjera.

Së dyti, duhet të bëhet një vlerësim teknik i mënyrës sesi është hartuar projektligji. Ky përfshin vlerësimin nëse teksti i ligjit është përgatitur siç duhet, si dhe nëse struktura e projektit është ajo e duhur dhe nëse relacioni shpjegon në mënyrë të kuptueshme arsyet e nxjerrjes së projektligjit.

Megjithatë, duhet theksuar se ministria propozuese ka përgjegjësinë kryesore për të siguruar cilësinë e projektligjeve të saj. Kjo detyrë mund të kryhet më së miri brenda ministrisë e cila ka njohuritë teknike dhe ligjore të nevojshme. Prandaj është e rëndësishme që drejtoritë juridike të ministrive të kenë burime të mjaftueshme për ta kryer këtë detyrë.

2.5 Konsultimi i jashtëm

2.5.1 Qëllimi dhe dobishmëria

Përgatitja e legjislacionit nuk duhet të kufizohet brenda organizmave shtetërorë. Për ta bërë procesin legjislativ sa më transparent, duhet të mundësohet konsultimi me një rreth të gjerë ekspertësh të jashtëm, grupesh interesi dhe organizatash joqeveritare, si edhe shoqërinë civile dhe publikun në përgjithësi.

Konsultimi i jashtëm mundëson shprehjen nga ana e institucioneve dhe qytetarëve të një numri më të madh nismash legjislative nga më të ndryshmet. Ai mundëson paraqitjen politike të çështjeve kryesore shoqërore dhe vendosjen e tyre në rendin e ditës së atyre që hartojnë politikat. Konsultimi ka rëndësi të veçantë për vlerësimin e efekteve të legjislacionit, si dhe për përcaktimin e ndikimit të tij të vërtetë dhe të efekteve të mundshme anësore (Lidhur me vlerësimin shih pikën 1.5). Pjesëmarrja e grupeve të interesit me njohuri dhe përvojë në fushën përkatëse u siguron hartuesve të legjislacionit informacionin e nevojshëm të cilin nuk do të mund ta kishin pa këtë pjesëmarrje.

Në përgjithësi, konsultimi i jashtëm mundëson që një numër i madh personash dhe institucioneve të kontribuojnë në përgatitjen e legjislacionit dhe krijon mundësinë për t'u njohur me pikëpamjet e subjekteve të prekur nga ligji. Pra, konsultimi krijon mundësitë për dialog frytdhënës duke përmirësuar kështu politikat dhe përmbajtjen e legjislacionit.

Një nga arsyt kryesore pse synohet një shkallë më e lartë konsultimi në procesin legjislativ është nevoja për të siguruar pranimin më të gjerë të legjislacionit dhe si rrjedhojë do të lehtësonte zbatimin e tij. Me qëllim që të nxitet vendimmarrja e hapur, transparente dhe

demokratike, është e rëndësishme që qytetarët të kenë akses të lirë në legjislacion si dhe të informohen gjerësisht mbi të⁷.

Konsultimi në procesin legjislativ ka potencial të rëndësishëm demokratik, sepse i jep shoqërisë civile mundësinë për të patur një rol më të madh në hartimin e legjislacionit. Duke lejuar shprehjen e mendimeve të ndryshme, legjislacioni do të jetë më i pranueshëm. Mundësia për të qenë pjesë e procesit do të rrisë ndërgjegjshmërinë e atyre të cilëve ai u adresohet për nevojën e respektimit të normave ligjore.

Ligji nuk është thjesht një rregull i vendosur me forcë dhe me ligjshmëri të lindur. Ai është gjithashtu një proces për drejtimin e sjelljes shoqërore. Efektiviteti i tij varet nga mbështetja që merr nga të interesuarit dhe kjo rrjedhimisht nënkupton nevojën për konsultime të gjera. Është e rëndësishme që të dihet qëndrimi i atyre që do të preken nga projektligji i propozuar. Konsultimi u jep mundësinë subjekteve të legjislacionit të ardhshëm të mësojnë rreth normave të ardhshme ligjore dhe të bëjnë përshtatjet e nevojshme. Kështu, kur konsultimi i duhur është bërë para se legjislacioni të miratohet, ai pranohet më me lehtësi dhe për rrjedhojë do të jetë më efektiv.

Konsultimi i jashtëm gjithashtu luan një rol të rëndësishëm për ruajtjen e cilësisë teknike të legjislacionit. Për shkak të shumëllojshmërisë në

⁷ Në këtë drejtim, Rekomandimi i Këshillit të Europës nr. R(2002)2 për aksesin në dokumentet zyrtare nënvizon se “autoritetet publike duhet të angazhohen për të ndjekur një politikë aktive komunikimi, me qëllim që të bëhet i disponueshëm për publikun çdo informacion që gjykohet i dobishëm në një shoqëri demokratike transparente”. Parimi XI i Rekomandimit përcakton, në mënyrë të veçantë, se “autoriteti publik duhet, me nismën e vet dhe atje ku është e përshtatshme, të marrë masat e nevojshme për ta bërë të disponueshëm informacionin publik që disponon, kur dhënia e këtij informacioni është në interes të nxitjes së transparencës së administratës publike dhe të efektshmërisë brenda për brenda administratave, ose do të inkurajojë pjesëmarrjen e informuar nga ana e publikut në çështje me interes publik”.

rritje të proceseve shoqërore dhe ekonomike, kuadri ligjor rregullator përkatës po bëhet vazhdimisht më kompleks. Legjislatori përballet me rreziqe gjithnjë e më të mëdha të gabimeve ose llogarive të gabuara në hartimin e normave ligjore. Konsultimi me palët e interesuara në procesin legjislativ është një mënyrë e dukshme për përballimin e këtij problemi.

Së fundmi, konsultimi i jashtëm në procesin legjislativ lehtëson shqyrtimin demokratik të punës së ekzekutivit nga ana e Kuvendit. Analizat e rezultateve të konsultimeve publike do t'i lejojnë Kuvendit të kuptojë më mirë çështjet që lidhen me nismën e caktuar legjislative.

Këto përparësi tregojnë se konsultimi i jashtëm për projektligjet duhet të jetë praktikë normale dhe se konsultimi duhet të jetë pjesë përbërëse e aktiviteteve të institucioneve të përfshira në procesin legjislativ gjatë gjithë ciklit të bërjes së ligjeve që nga momenti i formulimit të politikave deri tek miratimi përfundimtar dhe zbatimi i tyre.

Megjithatë, duhet të mbahet parasysh se mund të ketë kufizime praktike lidhur me konsultimin e jashtëm. Ndër të tjera, sikurse është theksuar dhe më lart, kufizimet kohore për hartimin e legjislacionit ose urgjenca e kërkuar për miratimin e tij, mund ta bëjë të pamundur konsultimin efektiv.

Përdorimi i konsultimit ka gjithashtu kufijtë e vet demokratik. Në fund të fundit, miratimi i normave ligjore të detyrueshme është kompetencë e institucioneve të autorizuar të shtetit, përkatësisht e Kuvendit dhe në disa raste e Qeverisë. Konsultimi është vetëm një plotësim i kompetencës legjislative, por nuk mund ta zëvendësojë atë.

Grupet e interesit nuk duhet të përcaktojnë planet e punës së institucioneve publike dhe sigurisht nuk duhet t'u jepet *de facto* një

veto mbi propozimet legislative që shqyrtohen nga përfaqësuesit e zgjedhur në mënyrë demokratike nga populli. Konsultimi nuk duhet të bëhet një mjet për të zëvendësuar interesin e përgjithshëm me interesat e ngushta të disa grupeve të interesit. Pjesëmarrja e gjerë e publikut dhe funksionimi i demokracisë përfaqësuese nuk duhet të shihen si procese që bien ndesh me njëri-tjetrin.

Së fundmi, kur ndërmerret konsultimi, ai duhet të bëhet përpara paraqitjes së projektligjit në Kuvend, në qoftë se kjo është e mundur. Ka shumë disavantazhe nëse për shkak të kufizimeve kohore konsultimi bëhet pas kësaj. Ministria do të ketë detyrën e vështirë që të përpilojë komentet e saj të menduara mirë lidhur me konsultimet brenda një periudhe kohe shumë të shkurtër përpara se të fillojë shqyrtimi i projektligjit në Kuvend. Por në qoftë se ministria nuk e bën këtë, konsultimi mbetet pa kuptim. Po kështu, ministria do të ketë pak kohë për të hartuar ndryshime, nëse bihet dakord për të përfshirë në projektligj disa propozime që vijnë nga konsultimi.

2.5.2 Palët me të cilat bëhet konsultimi

Natyrisht që nuk është e mundur të specifikohen të gjitha palët e jashtme të cilat duhet të konsultohen lidhur me një projektligj të caktuar. Si rregull i përgjithshëm, palët me të cilat duhet të bëhet konsultimi janë të gjithë subjektet, si autoritetet publike ashtu edhe organizmat private, që preken nga projektligji nga pikëpamja praktike ose në një nivel më të përgjithshëm lidhur me parimet ose qëllimet e tij. Në çdo rast është mirë që të konsultohen shumë njerëz.

Kur kryhet konsultim i jashtëm, është e nevojshme që të vendoset nëse konsultimi do të kryhet me një numër të kufizuar personash ose organizatash që janë të njohura për ministrinë si ekspertë të fushës së legjislacionit apo përfaqësues të interesave që ka të ngjarë të preken nga ligji. Një strategji alternative është hapja e konsultimit për tërë publikun. Është gjithashtu e mundur të kombinohen të dy strategjitë

duke kryer konsultim me publikun e gjerë dhe duke ftuar persona specifikë ose organizata, mundësisht duke iu kërkuar këtyre grupeve përgjigje paralelisht, por për çështje të ndryshme.

Strategjia që përdoret varet nga natyra e iniciativës legjislative dhe gjithashtu mund të influencohet nga faktorë që do të konsiderohen më poshtë si për shembull natyra e dokumenteve të konsultimit (shih pikën 2.5.5) dhe nga përdorimi i teknologjisë së informacionit (shih pikën 2.5.7).

Konsultimi me anë të ftesës ka një fokus më të ngushtë dhe jep mundësinë që konsultimi të strukturohet në mënyrën më të dobishme për përparimin e iniciativës legjislative. Niveli i përgjigjeve nga pjesëmarrësit e ftuar në konsultim ka të ngjarë të jetë më i lartë sesa në një konsultim të hapur për publikun dhe përgjigjet e marra janë më të kualifikuara dhe më të sofistikuar. Gjithashtu, administrimi i procesit të konsultimit është më i thjeshtë sepse numri i pjesëmarrësve është i parashikueshëm.

Megjithatë ky lloj konsultimi ka dobësitë e veta. Vendimi për ftesat nga ana e ministrisë kufizon konsultimin vetëm tek personat apo organizatat e ftuara. Pra, është shumë e rëndësishme që ftesa për konsultim t'i drejtohet një grupi të gjerë i cili përfaqëson të gjithë ata që ka të ngjarë të preken nga rregullimi ose që do ta zbatojnë atë.

Autoriteti që zhvillon konsultimin duhet të tregojë cili është grupi që do të marrë pjesë në konsultim. Ai gjithashtu duhet të sigurojë informacionin e mjaftueshëm për ata me të cilët do të bëhet konsultimi, në mënyrë që ata të jenë në gjendje të vlerësojnë rëndësinë e çështjes për të cilën është organizuar konsultimi. Një zgjidhje praktike për identifikimin e të interesuarve në konsultimet e parashikuara është që institucione dhe organizata të ndryshme të ftohen për t'i bërë të ditur administratës çështjet për të cilat ato dëshirojnë që t'u kërkohe mendim. Institucionet dhe organizatat mund të ftohen gjithashtu

për të specifikuar personat të cilëve duhet t'u drejtohet kërkesa për konsultim dhe personat që do të jenë përgjegjës për shpërndarjen e këtyre kërkesave individëve më të përshtatshëm për të dhënë përgjigje brenda institucionit ose organizatës.

Konsultimi me publikun e gjerë ka një fokus më pak të përqendruar, por pjesëmarrësit në të nuk janë paracaktuar nga ministria. Kjo mund të rezultojë në një numër të madh pikëpamjesh, por nga eksperiencia e përgjithshme del se përgjigjet janë më pak të kualifikuara dhe më shumë voluminoze. Aty ku ka një numër të madh përgjigjesh, këto të fundit mund të jenë deri diku përsëritëse dhe gjithashtu procesi i administrimit të tyre mund të jetë i vështirë.

Një tjetër strategji është edhe kombinimi i të dy llojeve të konsultimit. Kjo mund të shkaktojë një ngarkesë administrative tek ministria përkatëse, sepse dy sisteme të ndryshme duhet të krijohen paralelisht për administrimin e përgjigjeve. Megjithatë, edhe kjo ka përparësitë e veta. Rritja e konsultimit, sidomos me anë të *Internet-it*, mund të sjellë efekte negative, pasi palët e konsultuara mund të mbingarkohen me pyetje dhe mund të mos jenë në gjendje t'u kushtojnë vëmendjen e duhur atyre. Pra, siç mund të zhvillohen konsultime me grupe të paspecifikuara të publikut, gjithashtu mund të zhvillohen konsultime edhe me institucione dhe organizata apo të interesuar që preken më shumë nga iniciativa në fjalë.

2.5.3 Transparenca

Konsultimi është një parakusht me rëndësi për transparencën e vendimmarrjes dhe prandaj standardet më të larta të transparencës duhet të zbatohen lidhur me të. Një konsultim i organizuar keq mund të jetë jo produktiv dhe mund të pengojë pranimin e legjislacionit.

Për këto arsye, konsultimi duhet të sigurojë trajtim të mjaftueshëm dhe të barabartë të të gjitha palëve pjesëmarrëse në procesin e

konsultimit. Autoriteti që kryen konsultimin do të përballet në mënyrë të pashmangshme me opinione të kundërta që burojnë nga interesat e ndryshme të atyre që marrin pjesë në konsultim. Prandaj administrata duhet të tregojë paanshmëri dhe ndershmëri me zgjidhjet politike që bën, duke siguruar ndarjen e duhur midis legjislatorit dhe atyre që kanë një interes të veçantë për miratimin e legjislacionit në fjalë.

Kur parashikohet të kryhet konsultimi, për persona që dëshirojnë të marrin pjesë në konsultim dhe të parashtrajnë komentet e tyre duhet t'u vihet në dispozicion publikisht informacioni i mëposhtëm:

- Një përmbledhje e kontekstit, qëllimit dhe objektivave të konsultimit, duke përfshirë një përshkrim të çështjeve specifike që janë të hapura për diskutim ose çështje me rëndësi të veçantë për qeverinë;
- Hollësitë e çdo seance, mbledhje apo konference të konsultimit, kur kjo ka rëndësi;
- Informacionet e kontaktit dhe afatet për depozitimin e komenteve;
- Shpjegime lidhur me mënyrën e administrimit të komenteve nga Qeveria dhe me fazat që do të vijojnë;
- Referencat tek dokumentacioni mbështetës dhe shtesë, kur ai nuk vihet në dispozicion në mënyrë të drejtpërdrejtë.

2.5.4 Sigurimi i kohës së nevojshme

Siç u theksua edhe më lart, konsultimi duhet të organizohet në një fazë të hershme, me qëllim që rezultatet e tij të mund të shqyrtohen dhe të merren parasysh. Konsultimi do të kishte ndikim më të madh pikërisht në fazën e procesit legjislativ përpara shqyrtimit të projektit në Kuvend. Megjithatë, konsultimi ka vlerë edhe në disa faza të procesit, sidomos në lidhje me iniciativat që kanë një natyrë komplekse ose të veçantë të cilat mund të kërkojnë më shumë kohë dhe konsultime me një numër më të madh ekspertësh apo grupesh interesi në faza të ndryshme.

Kur parashikohet mundësia e përdorimit të konsultimit në të ardhmen, konsultimi duhet të përfshihet në kalendarin e përcaktuar në fillim të projektit legjislativ, në mënyrë të tillë që zhvillimit dhe vlerësimit të rezultateve të tij t'u jepet kohë e mjaftueshme, me qëllim që të rritet në maksimum vlera e konsultimit. Për shembull, duhet të tregohet kujdes për vendosjen e afatit për depozitimin e komenteve, afat ky i përshtatshëm për subjektin e konsultimit dhe palët e tjera të interesuara që mund të parashtrojnë komente. Për përcaktimin e kohës për kryerjen e konsultimit duhet të merret në konsideratë struktura institucionale e palëve të interesuara, çka mund të ndikojë në kohën që u duhet atyre për të përgatitur dhe për të rënë dakord për komentet e parashtruara.

Vonesat që mund të lindin si rezultat i një konsultimi të gjerë nuk e cenojnë domosdoshmërisht efektivitetin e projektit legjislativ. Investimi i kohës për një konsultim të mirë mund të prodhojë legjislacion më cilësor sesa kur ai miratohet në mënyrë të shpejtë dhe mund të jetë më i lehtë për t'u aplikuar dhe zbatuar. Koha e konsultimit duhet të balancojë nevojën për *input*-in e mjaftueshëm me nevojën për të përfunduar në kohën e duhur. Kompleksiteti i një propozimi të caktuar ose diversiteti i palëve që preken prej tij mund të jetë arsye për shtyrjen e afatit të konsultimit. Gjithashtu, duhet të mbahet parasysh se një procedurë intensive konsultimi shpesh do të bëjë të mundur që vlerësimet e mëpasshme dhe miratimi i aktit të kryhen më shpejt, sepse shumë çështje dhe probleme janë diskutuar dhe zgjidhur në fazat e hershme të procesit.

2.5.5 Dokumentet e konsultimit

Për të rritur efikasitetin dhe dobishmërinë e konsultimit, ai duhet të mbështetet në tekste konkrete dhe të azhurnuara, si dhe të shoqërohet me relacion. Mbi këtë bazë, specialistët e konsultuar do të kenë mundësi të bëjnë komente specifike.

Megjithatë, rekomandohet një qasje tjetër kur konsultimi kryhet përpara se të ekzistojë një draft i tekstit ligjor ose kur konsultimi i drejtohet publikut. Në këtë rast, mund të jetë e përshtatshme që të vihet në dispozicion analiza e alternativave të politikave ose analiza e gjerë që tregon politikën e preferuar duke vënë në dukje alternativat. Dokumentet e konsultimit duhet të jenë sa më të qarta dhe të sakta që është e mundur. Ato gjithashtu duhet të përfshijnë një përmbledhje të shkurtër të çështjeve më kryesore për të cilat kërkohet mendim.

2.5.6 Vlerësimi i komenteve

Është thelbësore që të bëhen analiza të kujdesshme komenteve të parashtruara si rezultat i konsultimit. Komentet e bëra mund të jenë tepër të vlefshme për përmirësimin e projektligjit, sidomos kur ato lidhen me përmbajtjen e një projekt teksti legjislativ të propozuar.

Në vlerësimin e komenteve është e nevojshme të merret në konsideratë fizibiliteti objektiv i propozimeve të bëra; si qëndrojnë këto propozime në lidhje me propozimet e tjera të parashtruara dhe sa e lehtë do të ishte të përfshihen ato në strukturën e propozuar të projektligjit. Mund të jetë gjithashtu me vend që të mbahen parasysh kualifikimet dhe eksperiencia, statusi i përfaqësimit dhe ndonjë motivim tjetër i dukshëm i autorit të komenteve.

Analiza duhet t'u bëhet e njohur autoriteteve që janë përgjegjës për të vlerësuar legjislacionin në fjalë, si për shembull Kuvendit dhe Qeverisë. Gjithashtu, palëve të konsultuara duhet t'u kthehet informacion i mjaftueshëm lidhur me analizat dhe vlerësimin e komenteve të parashtruara prej tyre. Në mënyrë të veçantë, do të ishte e këshillueshme që relacionet të cilat shoqërojnë propozimet legjislative të përmbajnë analizën e komenteve të konsultimit si edhe një shpjegim të reagimit të qeverisë ndaj tyre.

2.5.7 Teknologjia e informacionit

Teknologjia e re e informacionit, veçanërisht përhapja e *Internet-it*, ka hapur rrugë të reja për konsultimin në procesin legjislativ. Konsultimet me *Internet* janë lehtësisht të përdorshme, dhe dhënia e përgjigjeve është gjithashtu më e efektshme se mënyrat e tjera tradicionale, duke inkurajuar kështu më shumë njerëz që të marrin pjesë në vend të një grupi të ngushtë ekspertësh.

Përveç konsultimit të përgjithshëm, në disa raste *Internet-i* i mundëson qeverisë përcaktimin e grupit të interesuar për iniciativën në fjalë. Duke lejuar ndërveprimin elektronik midis qytetarëve dhe qeverisë dhe duke rritur mundësitë që qytetarët të marrin pjesë në proceset e vendimmarrjes, teknologjia e informacionit siguron një transparencë më të lartë dhe legjislacion me cilësi më të mirë. Duhet të bëhet gjithashtu e mundur që palët e interesuara t'i paraqesin komentet e tyre lidhur me hartimin e projektligjit edhe me *e-mail*.

Për këto arsye është mirë që propozimi legjislativ dhe informacioni i lidhur me konsultimin me publikun të vendoset në *Internet*, duke u dhënë kështu mundësi palëve të interesuara të parashtrajnë komentet e tyre direkt në faqen e *Internet-it* ose me anë të *email-it*. Institucionet qeveritare duhet të kenë një pikë kontakti në *Internet* për të organizuar konsultimet, për të rishikuar komentet e marra si dhe për të dhënë informacion të mëtejshëm për çështjen për të cilën zhvillohet konsultimi.

Krijimi i një faqeje në *Internet* dhe reklamimi i saj në mënyrën e duhur si pikë qendrore aksesit për të gjithë konsultimet lehtëson transparencën dhe efikasitetin e konsultimeve. Qeveria duhet të publikojë në këtë faqe listën e konsultimeve publike të bëra nga çdo institucion shtetëror, një përshkrim të shkurtër të nismës legjislative në fjalë; periudhën e konsultimit dhe lidhjet e drejtpërdrejta në faqet e *Internet-it* të institucioneve ku gjenden dokumentet e konsultimit;

si dhe të bëjë të mundur një mënyrë për transmetimin elektronik të komenteve. Faqja e *Internet-it* e Qeverisë ose ajo e institucionit që zhvillon konsultimin, duhet gjithashtu të përmbajë udhëzime që t'u tregojnë qytetarëve si mund të kontribuojnë në mënyrë efektive në konsultim dhe sesi të marrin informacionet e duhura.

2.6 Paraqitja tek Këshilli i Ministrave

2.6.1 Rishikimi dhe koordinimi

Përpara se projektligji të parashtrohet për shqyrtim në mbledhjen e Këshillit të Ministrave, ligji i Këshillit të Ministrave kërkon që ai t'i paraqitet Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, i cili ka për detyrë të kontrollojë nëse rregullat formale procedurale janë respektuar, si për shembull ato që kanë të bëjnë me konsultimin e brendshëm dhe të jashtëm, si dhe nëse dokumentet shoqëruese të projektit janë të plota. Në të njëjtën kohë, Sekretari i Përgjithshëm është i ngarkuar me një sërë përgjegjësish të tjera: ai vlerëson nëse projektligji gëzon mbështetjen e ministrive të interesuara, si dhe përcakton nëse cilësia e aktit është e kënaqshme nga pikëpamja e teknikës legjislative dhe terminologjisë ligjore.

Në rastet kur projektligji nuk ka plotësuar kriteret procedurale, si për shembull konsultimin, Sekretari i Përgjithshëm duhet ta refuzojë projektligjin dhe ta kthejë atë në ministrinë përkatëse për respektimin e formaliteteve të nevojshme (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 24/3).

Nëse procedurat e kërkuara janë respektuar, Sekretari i Përgjithshëm verifikon nëse dokumentet e parashtruara tregojnë një koordinim të mjaftueshëm apo një mungesë marrëveshjeje midis autoriteteve. Në rastin e fundit, Sekretari i Përgjithshëm përcakton nëse mosmarrëveshjet janë me natyrë politike apo legjislative.

Në rast të mosmarrëveshjeve politike projektligji i shoqëruar me dokumentacionin përkatës dërgohet në Kabinetin e Kryeministrit. Nëse është e nevojshme, pas kësaj procedure, projektligji kalon në komitetin ndër-ministral. Fjala e fundit i takon Kryeministrit.

Në rastet kur kërkohet bashkëpunim në çështje të lidhura me legjislacionin, Sekretari i Përgjithshëm organizon konsultime teknike dhe nëse janë thjesht çështje të vogla me karakter teknik, ai vendos sesi do të bëhet korrigjimi i projektit. Më pas projekti i kalohet Këshillit të Ministrave.

Në raste të rralla, kur projekti ka shumë probleme, kthehet në ministrinë kompetente.

2.6.2 Rregulla të veçanta lidhur me aktet nënligjore

Ministria përgjegjëse për hartimin e projektligjit, i cili parashikon nxjerrjen e akteve nënligjore nga e njëjta ministri ose nga qeveria, duhet t'i paraqesë Kryeministrit, përpara se ligji të vendoset në kalendarin e Këshillit të Ministrave, një raport të detajuar, i cili përmban një kalendar pune paraprak mbi përgatitjet dhe paraqitjen e akteve nënligjore tek Këshilli i Ministrave. Në lidhje me aktet nënligjore raporti duhet të tregojë, objektivat, nenet e ligjit në zbatim të të cilave ato nxirren, natyrën e akteve nënligjore, parimet mbi bazën e të cilave ato do të nxirren si dhe listën e organizatave që do të konsultohen dhe datat kur komentet e tyre duhet të paraqiten në Këshillin e Ministrave.

Ministri kompetent duhet të paraqesë në qeveri sa më shpejt që të jetë e mundur, projektin e akteve nënligjore të parashikuara në ligj me përjashtim të rasteve kur afati për nxjerrjen e tyre është caktuar në ligj. Në rastet kur ligji ka parashikuar afat për paraqitjen e projektakteve ministri kompetent duhet të tregojë shumë kujdes për respektimin e tyre.

2.6.3 Mbledhjet e Këshillit të Ministrave

Projektligjet parashtrihen në mbledhjen e Këshillit të Ministrave përpara se të dërgohen në Kuvend. Me qëllim që projektligji të diskutohet në mbledhjen e Këshillit të Ministrave ministri e parashtron projektligjin së bashku me relacionin (Ligji i Këshillit të Ministrave, nenet 19 dhe 25).

Në mbledhjen e Këshillit të Ministrave ministri propozues bën një paraqitje të shkurtër me gojë të përmbajtjes së projektligjit dhe anëtarët e tjerë ftohen të japin komentet e tyre (Rregullorja e Këshillit të Ministrave, neni 62). Kjo paraqitje mund të përfshijë gjithashtu elementë të tillë si përgatitjet për ligjin, rezultatet e punës së grupit ndërinstitucional dhe konsultimet publike. Ministri duhet të adresojë përputhshmërinë e projektligjit me ligjet e tjera vendase, me *acquis*-në e BE-së dhe angazhimet ndërkombëtare si dhe lidhjen e tij me programin e përgjithshëm të Qeverisë. Edhe pse kjo nuk është praktika aktuale, me ecurinë e procesit të integritimit në BE, lidhja e projektligjit me PKZMSA-në duhet gjithashtu të adresohet.

Relacioni duhet të përmbajë të gjitha komentet e nevojshme mbi nenet e projektligjit, analizën e efekteve financiare si dhe një përshkrim të pasojave ekonomike, sociale, tregtare dhe mjedisore të projektligjit si dhe të pasojave të projektit që lidhen me të drejtën ndërkombëtare (shih pikën 3.8).

Pasi konsiderohen dhe miratohen nga Këshilli i Ministrave, projektligjet janë gati për t'u paraqitur menjëherë në Kuvend. Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave duhet të kujdeset për reflektimin në projektligj të të gjitha ndryshimeve dhe komenteve që janë bërë ose për të cilat është rënë dakord nga ministrat në mbledhjen e Këshillit të Ministrave përpara dërgimit të projektligjit në Kuvend.

2.7 Paraqitja në Parlament

Organizimi i punës legislative të Qeverisë duhet të bëhet brenda kuadrit të përgjithshëm dhe në përputhje me çka është rënë dakord bashkërisht midis Kuvendit dhe Qeverisë. Kuvendit duhet t'i sigurohet koha e nevojshme për kryerjen e shqyrtimit të plotë të projektit. Respektimi i afateve kohore të paraqitjes është një parakusht për organizimin e punës legislative në Kuvend në mënyrën e duhur.

Kuvendi e ka përcaktuar procedurën për miratimin e ligjeve (në Rregulloren e Kuvendit, nenet 68-88).

2.8 Shpallja

Presidenti i Republikës ka kompetencën dhe detyrën kushtetuese për shpalljen e ligjeve, pas dërgimit të tyre nga Kuvendi⁸. Presidenti i shpall ligjet brenda 20 ditëve nga paraqitja e tyre. Gjithashtu ai ka kompetencën e kthimit të ligjeve për shqyrtim në Kuvend vetëm një herë. Në rast se ai nuk e ushtron ndonjëherë prej këtyre kompetencave brenda 20 ditëve atëherë ligji quhet i shpallur dhe dërgohet për botim.

2.9 Botimi

2.9.1 Roli dhe efektet e botimit zyrtar

Sipas Nenit 117 të Kushtetutës ligjet dhe aktet normative të Këshillit të Ministrave (shih gjithashtu Ligjin e Këshillit të Ministrave, neni

⁸ Neni 84 i Kushtetutës “1. Presidenti i Republikës shpall ligjin e miratuar brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij. 2. Ligji quhet i shpallur, në qoftë se Presidenti i Republikës nuk ushtron të drejtat e parashikuara në paragrafin 1 të këtij neni dhe në paragrafin 1 të nenit 85”. Neni 85 i Kushtetutës lejon kthimin e ligjit në Kuvend vetëm një herë.

29), të ministrave dhe të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare dhe sa u takon ligjeve jo më pak se 15 ditë nga dita e publikimit të tyre në Fletoren Zyrtare (Kushtetuta, Neni 84/3) ose në një datë të mëvonshme të parashikuar nga vetë ligji (shih pikën 3.3.12). Botimi i Fletoreve Zyrtare administrohet nga Qendra e Publikimeve Zyrtare (QPZ) e cila është në varësi të Ministrisë së Drejtësisë (Ligji i Ministrisë së Drejtësisë, neni 18).

Botimi i ligjeve në Fletoren Zyrtare ka dy funksione. Së pari, ajo i bën ligjet dhe aktet e nxjerra në zbatim të tyre të detyrueshme dhe taksative dhe së dyti, i bën këto ligje të njohura për administratën dhe qytetarët. Prandaj botimi në Fletoren Zyrtare është një kusht paraprak që dispozitat legjislative ose rregullimet ligjore të prodhojnë efekte juridike.

Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevoje e urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare (Kushtetuta, Neni 84/4).

2.9.2 Botimi i marrëveshjeve ndërkombëtare

Në bazë të Nenit 117 të Kushtetutës, marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet.

Tekstet e marrëveshjeve ndërkombëtare të përkthyer në shqip, nëse marrëveshja nuk është përfunduar në shqip, duhet të publikohen në Fletoren Zyrtare. Kjo kërkesë është e detyrueshme për të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Kuvendi apo të nënshkruara dhe miratuara vetëm nga Këshilli i Ministrave.

2.9.3 Organizimi i procesit të botimit

Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit ose i Këshillit të Ministrave dorëzon për botim në Fletoren Zyrtare, tek QPZ-ja, tekstin përkatësisht të ligjeve ose të akteve nënligjore.

Për të rritur efikasitetin e publikimeve zyrtare, QPZ-së duhet në të njëjtën kohë t'i sigurohen edhe tekstet përkatëse në formë elektronike. Përdorimi i formave elektronike lejon përdorimin e programeve të kontrollit gramatikor ose të programeve të tjera më të sofistikuar për të vlerësuar cilësinë e tekstit.

Për sa u përket teksteve ligjore voluminoze, është e rëndësishme që ministrinë përkatëse të vendosin një bashkëpunim të përhershëm me QPZ-në dhe, sipas rastit, të krijojnë sisteme të përkohshme të teknologjisë së informacionit për numra të veçantë të Fletores Zyrtare.

Për të shmangur gabimet në Fletoren Zyrtare dhe në shumëfishimin e ndreqjes së gabimeve, është e rëndësishme që të sigurohet me kujdes që kopjet e teksteve të ligjeve që dërgohen për botim të jenë rigorozisht në përputhje me origjinalin.

Edhe pse nuk është e rregulluar me ligj, në praktikë, kur gabime të vogla, por të dukshme gjenden në ligj pas botimit të tij, Kuvendi i dërgon QPZ-së një “ndreqje gabimesh” për botim në numrin më të afërt të Fletores Zyrtare. Kuvendi i dërgon ndreqjet pas njoftimit nga Ministria ose pas konsultimit me të. Kjo teknike është ndonjëherë e dobishme, por përdorimi i saj duhet të jetë i kufizuar.

2.9.4 Treguesi i legjislacionit dhe indeksi

Për të lehtësuar përdorimin e ligjeve të botuara në Fletoren Zyrtare, QPZ-ja duhet të nxjerrë tabela mujore dhe vjetore të botimeve, të renditura kronologjikisht dhe tematikisht. Edhe pse kjo nuk është

një kërkesë ligjore, hartimi i këtyre tabelave ndihmon në gjetjen dhe përdorimin e ligjeve.

Një tregues i të gjithë legjislacionit në fuqi do të ishte gjithashtu i dobishëm. Duhet përdorur indeksimi që mundëson lidhjen e akteve ligjore me një fushë të caktuar ligjore (siç është tregtia, bujqësia etj.), caktimin e fjalëve kyç për kërkime sipas temës dhe krijimin e lidhjeve midis akteve të ndryshme, për shembull, midis një akti ndryshues dhe aktit bazë. Aktualisht, nuk jemi ende në këtë fazë.

2.9.5 Botimet e akteve të konsoliduara dhe përmbledhëset e akteve

Qendra e Publikimeve Zyrtare boton herë pas here versione të përditësuara të kodeve kryesore (d.m.th., me të gjitha shtesat dhe ndryshimet e konsoliduara). Ajo gjithashtu boton nganjëherë edhe përmbledhëse të akteve në fusha të caktuara.

Këto botime janë shumë të dobishme për hartuesit e legjislacionit sepse ato përmbledhin informacionin e nevojshëm në një vend të vetëm. Megjithatë, duhet treguar kujdes gjatë referimit në këto përmbledhëse për arsye se ato nuk kanë një status zyrtar dhe nuk janë “kodifikime” në kuptimin e trajtuar më sipër.

2.9.6 Përdorimi i teknologjisë së informacionit në botimin e ligjeve

Zbatimi i teknologjisë së re të informacionit duhet të inkurajohet për të lehtësuar aksesin në legjislacion. Shpërndarja elektronike siguron akses më të lehtë të ligjit me kosto më të ulët, sepse ligji në formë elektronike mund të ketë një audiencë më të madhe se sa kur është në formën e shtypur tradicionale. Vendosija e informacionit në formë elektronike (*on-line*) hap rrugën për fusha të legjislacionit që më parë kanë qenë të paarritshme. Bazat e të dhënave ligjore krijojnë shumë

mundësi për të patur akses në variantet e konsoliduara të teksteve ligjore, për të përdorur motorët e kërkimit, fjalëkërkimet dhe mjete të tjera teknologjike që lehtësojnë gjetjen e teksteve ligjore.

Instrumentet e teknologjisë së informacionit ndihmojnë strukturimin më të mirë të informacionit në bazat e të dhënave dhe kërkimin më të lehtë të informacionit ligjor, dhe mundësojnë vendndodhjen e një akti të caktuar në kontekstin e vet nëpërmjet përdorimit të mjeteve të tilla si për shembull lidhjet në tekst që të drejtojnë në *Internet*. Në botën aktuale të globalizimit, bazat e të dhënave të aksesueshme nëpërmjet *Internet*-it, krijojnë një mundësi të mirë për të konsultuar tekstet ligjore përtëj kufijve kombëtar.

Mirëpo kalimi tërësisht tek përhapja elektronike e informacionit mund të pengojë aksesin e atyre të cilët nuk mund ta përdorin apo nuk kanë akses në teknologjinë e informacionit. Edhe pse ka ardhur duke u përmirësuar, ky akses mbetet i kufizuar në Shqipëri. Për këtë arsye, përhapja në mënyrën e shkruar mbetet e domosdoshme. Mënyra e shkruar duhet gjithashtu të ruhet, për arsye se informacioni i bazave të të dhënave elektronike jepet vetëm për dijeni.

Tekstet ligjore mund të aksesohen në version elektronik në faqen zyrtare të Qendrës së Publikimeve Zyrtare (www.qpz.gov.al) ose nëpërmjet programeve të ndryshme të prodhuara për atë qëllim. Por përdorimi i këtyre versioneve kërkon kujdes. Mund të ndodhë që në versionin elektronik të teksteve ligjore, të ketë pasaktësi të ndryshme. Në qoftë se ka pasaktësi nuk ka përgjegjësi ligjore për prodhuesit e versionit elektronik të teksteve ligjore dhe gabimet në këto tekste nuk mund të shërbejnë si justifikim për zbatim të shtrembëruar të ligjit ose për gabime në hartimin e ndryshimeve si dhe nismave të reja.

2.10 Monitorimi i ligjeve

Është detyrë thelbësore e Qeverisë që nëpërmjet ministrit përgjegjës të ndjekë efektin e legjislacionit të miratuar në fushën që është kompetencë e tij dhe të propozojë, kur është e nevojshme, të gjitha ndryshimet e duhura. Ministri midis të tjerash duhet të sigurojë që ligjet të përmbushin qëllimin e tyre, që baza dhe nevoja praktike për ato ligje vazhdon të ekzistojë dhe që objektivat e tyre të vazhdojnë të jenë të rëndësishme për shoqërinë. Çdo ministër gjithashtu duhet të monitorojë në mënyrë të vazhdueshme cilësinë teknike të legjislacionit. Këtu duhet të merret në konsideratë fakti nëse dispozitat janë, praktikisht, të paqarta, për shembull si rezultat i mungesave në tekst.

Ministria mund të marrë dijeni për këto çështje nga një larmi burimesh. Praktikisht më të mira dhe më të besueshme të vlerësimeve retrospektive, përdorin metoda dhe teknika të ndryshme cilësore dhe sasiore të njohura në fushën e shkencave shoqërore siç janë intervistat, vëzhgimet, analiza e teksteve, krahasimet e sinkronizuara dhe historike statistikore midis popullsisë në fokus dhe popullsisë të paeksponuara ndaj ndryshimit ligjor.

Ministritë marrin dijeni për efektet e legjislacionit nga burime të tilla si vendimet e gjykatave, informacionet nga autoritetet vartëse, artikujt dhe studimet profesionale, qasjet e grupeve të interesit, organizatave tregtare ose individëve të veçantë të interesuar. Më tej, ato mund të marrin analiza shumë-disiplinore, raporte dhe statistika që përgatiten rëndom mbi zhvillime në fusha të caktuara të ligjit. Së fundmi, materiale të rëndësishme përgatiten shpeshherë në kuadër të kontrollit parlamentar lidhur me efektet dhe administrimin e legjislacionit, si p.sh., nëpërmjet pyetjeve që i drejtohen ministrit përkatës dhe paraqitjes së projektligjeve ose propozimeve të deputetëve të veçantë.

Organizimi dhe përmbajtja më e detajuar e vlerësimit të legjislacionit varen nga natyra e ligjit në fjalë. Gjetja e një modeli të përshtatshëm për monitorimin e ligjeve varet sipas rastit, por teknika që do të përdoret për monitorimin duhet të specifikohet në relacion. Çdo ministër duhet ta drejtojë ministrinë e tij drejt shqyrtimit në vijimësi të mundësive për ndërmarrjen e metodave të monitorimit.

III. TEKNIKA E HARTIMIT TË LIGJEVE

Disa parime themelore të hartimit ligjor mbeten gjithnjë të njëjta. Një prej tyre është parimi se legjislacioni duhet të jetë konseguent, i qartë dhe të ketë rrjedhë logjike. Këto kërkesa përmbushen më mirë duke zbatuar teknika uniforme të hartimit të ligjeve të cilat përmbajnë udhëzime të qarta, konseguente dhe të parashikueshme për strukturën dhe shprehjen e legjislacionit.

Thelbi i gjithë procesit të hartimit është njohja e mirë dhe me baza e gjuhës shqipe. Shumica e gabimeve të hartimit nuk janë asgjë tjetër vetëm se gabime gjuhësore ose gramatikore. Hartuesit nuk duhet të lejojnë kurrë që teknikat ligjore apo përkthimet nga gjuhët e tjera të errësojnë strukturën bazë dhe të qartë të gjuhës shqipe. Ata duhet të mendojnë me kujdes mbi përmbajtjen dhe lexueshmërinë e ligjeve që ata hartojnë. Mbi të gjitha, audienca të cilës ligji i drejtohet, janë qytetarët shqiptarë ose disa kategori prej tyre. Në mënyrë që ata të mund ta lexojnë ligjin me lehtësi e ta kuptojnë atë, ligji duhet të formulohet në gjuhën e tyre.

Është e qartë se është e pamundur që hartuesi të adresojë të gjitha rrethanat e ardhshme. Megjithatë, hartuesi duhet t'i shprehë idetë dhe objektivat e ligjit në një shkallë të lartë saktësie. Ndodh ndonjëherë që ligjet të hartohen qëllimisht në një mënyrë dhe me një stil gjuhësor jo të qartë, duke u mbështetur në zbatimin praktik të ligjit për t'i dhënë atij efektin që ka pasur për qëllim hartuesi. Rezultati i hartimit të ligjeve të tilla është që ligjet janë në thelb simbolike dhe do të kenë vetëm një ndikim të vogël praktik ose do të jenë krejtësisht deklarative për nga natyra.

3.1 Saktësia përkundër qartësisë

Një prej provave më të rëndësishme të cilësisë që duhet të kalojë legjislacioni është që çdo person i prekur prej tij të mund ta ndjekë, ta lexojë lehtësisht dhe ta kuptojë atë. Kështu, hartuesi duhet të shprehë ligjin në mënyrë sa më të thjeshtë, sa më të qartë dhe në mënyrë sa më të përmbledhur ose konçize që të jetë e mundur. Ky objektiv mund të realizohet në disa mënyra.

Struktura e ligjeve nuk duhet të jetë një mozaik logjik, por duhet të përputhet me mënyrën normale të menduarit të një qytetari me nivel mesatar intelektual.

Ligji duhet të jetë konkret dhe jo hipotetik.

Konceptet ligjore duhet të shprehen me fjalë që janë sa më të mirëpërcaktuara që të jetë e mundur, në mënyrë që të mos lihet vend për interpretime alternative. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për rregullime të cilat i japin kompetencë shtetit për të ndërhyrë në të drejtat e qytetarit (p.sh., në formën e sanksioneve, konfiskimit, tërheqje autorizimi, vendosje taksash, tarifash dhe detyrimesh etj). Është gjithashtu e rëndësishme që dispozita të tilla të hartohen sipas parimeve të sigurisë ligjore dhe të parashikueshmërisë së ligjeve.

Rregullat e përgjithshme nuk duhet të ngarkohen me shumë përjashtime, kufizime ose shmangie. Kur është e nevojshme që rregulli kryesor të cilësohet, në fillim duhet të shprehet në mënyrë të qartë rregulli dhe më pas cilësimet në paragrafët vijues të nenit ose në nene të veçanta në vijim. Shprehja “si rregull” nuk duhet të përdoret. Përjashtimet ose kushtet për përjashtim duhet të specifikohen.

Legjislacioni duhet të hartohet në një gjuhë po aq të thjeshtë sa edhe të saktë. Hartimi i ligjeve me një gjuhë të thjeshtë ndihmon efikasitetin, i bën ato më të lexueshme dhe më pak të debatueshëm.

Një avantazh tjetër praktik për hartuesin mund të jetë edhe se, duke bërë përpjekje për të transformuar gjuhën e ndërlikuar ligjore në një gjuhë të thjeshtë, hartuesi mund të identifikojë probleme ligjore dhe logjike, të cilat ishin të paqarta dhe që kanë nevojë të korrigjohen.

Por hartimi i legjislacionit me një gjuhë të thjeshtë nuk zgjidh çdo problem sikurse pretendohet nga propozuesit e kësaj teze.

Së pari: gjuha teknike është e përshtatshme për shprehjen e koncepteve ligjore të njohura dhe komplekse në mënyrë më të saktë dhe më koncize.

Së dyti: teksti i ligjit duhet të jetë sa më i mbrojtur nga kontestimi. Nëse ndodh kjo, pra ngrihet një pretendim kundër ligjit, hartimi i legjislacionit në gjuhë të thjeshtë, ka mundësi të mos jetë aq efektiv sa ç'mund të duket në pamje të parë, në qoftë se ai matet kundrejt kriterit të vetëm: që lexuesi të mund ta kuptojë atë lehtësisht.

Në varësi të ligjit në fjalë dhe të personave që u drejtohet, ligji duhet të ekuilibrojë saktësinë me kuptueshmërinë. Megjithatë, ligjet me zbatim të përgjithshëm kanë shumë kategori përdoruesish. Pra, ligjet themelore duhet të jenë të kuptueshme për të gjithë, ndërsa ligjet që rregullojnë çështje specifike mund të përdorin një gjuhë më teknike.

Për këtë arsye, dispozitat kushtetuese duhet të hartohen në një gjuhë të thjeshtë; po kështu duhet të hartohen edhe akte të tjera normative më të ulëta se Kushtetuta në hierarkinë e akteve normative – si për shembull Kodi Penal – sepse një numër i madh njerëzish do t'u referohen atyre. Nga ana tjetër, një pjesë e ligjeve hartohen për një grup tejet të kufizuar teknikienësh, raste në të cilat hartuesi mund dhe duhet të përdorë një gjuhë që nuk është “e thjeshtë” për individët jo profesionistë; për shembull rregullimet në fushën financiare ose ligjet për llojet e mjeteve motorike.

Edhe pse ligjet duhet të jenë të sakta dhe të qarta, kjo nuk është e mundur në çdo rast, sidomos kur objekti i ligjit është i ndërlikuar. Gjithashtu, shpesh ka edhe pengesa të tjera që e bëjnë hartimin e qartë të legjislacionit të vështirë për t’u arritur në praktikë, si p.sh koha e shkurtër në dispozicion për hartim. Nëse saktësia dhe përdorimi i gjuhës së thjeshtë nuk mund të arrihen njëkohësisht, saktësia duhet të jetë objektivi parësor. Idealisht, legjislacioni duhet të jetë i saktë dhe i qartë – por mbi të gjitha duhet që të jetë i saktë.

3.2 Struktura e përmbajtjes së ligjeve

Ndarjet e ligjit në rend zbritës janë:

1. Pjesët;
2. Titujt;
3. Krerët;
4. Seksionet.

Njësia bazë e tekstit të ligjit është neni.

Pjesët përbërëse të nenit në rend zbritës janë:

1. Neni;
2. Paragrafi;
3. Nën-paragrafi;
4. Nën-nën-paragrafi.

3.2.1 Ndarjet e ligjit

Pjesët: Përdoren në rastet e teksteve të ligjeve që përmbledhin shumë çështje, siç janë kodet. Ato numërohen në mënyrë të njëpasnjëshme ose “Pjesa e Parë”, “Pjesa e Dytë” ose “Pjesa I”, “Pjesa II” e kështu me radhë.

Titujt: Mund të jetë e nevojshme që Pjesët e një ligji të ndahen në Tituj (secili Titull përmban disa krerë). Ashtu si edhe pjesët, titujt përdoren kryesisht në kode. Titujt numërohen në mënyrë të njëpasnjëshme me numra romakë. Për shembull “Titulli I” i “Pjesës I” i Kodit Civil rendit subjektet e së drejtës civile, “Titulli II” parashikon institutin e përfaqësimit, “Titulli III” rregullon veprimet juridike dhe kështu me radhë.

Krerët: Kur kemi ligje të gjata, në përgjithësi me më shumë se 15-20 nene, mënyra më e mirë e organizimit të tyre është bashkimi i neneve me objekt të njëjtë në krerë. Krerët numërohet në mënyrë të njëpasnjëshme me numra romakë, pra “Kreu I”, “Kreu II”. Krerët janë ndarjet që gjenden më shpesh në ligje relativisht të gjata.

Seksionet: Nenet e një kreu që kanë objekt të njëjtë, nëse janë të shumtë, mund të grupohen më tej në seksione. Seksionet numërohen në mënyrë të njëpasnjëshme me numra arabë, pra “Seksioni 1”, “Seksioni 2”, e kështu me radhë.

Nëntitujt e ndarjeve të ligjit: nëntitujt e ndarjeve të ligjit janë pjesë e përmbajtjes së ligjit. Ato janë fjalët shpjeguese që gjenden jashtë tekstit të neneve, për shembull: “Dispozita të përgjithshme” në “KREU I. Dispozita të përgjithshme”. Si rrjedhim, ashtu sikurse çdo pjesë tjetër e tekstit të ligjit, ata duhet të formulohen me saktësi, në mënyrë të tillë që të mos krijojnë probleme lidhur me interpretimin e tyre. Nëntitujt duhet të jenë të shkurtër, por duhet të tregojnë përmbajtjen që përfshihet në ndarjen e ligjit që vijon.

3.2.2 Ndarja e nenit

Nenet: Nenet janë ndarja bazë e strukturës së ligjit. Format i neneve duhet të jetë i tillë që ta bëjë nenin të lexueshëm si një të tërë. Nenet duhet të jenë jo shumë të gjatë dhe të numërohen në mënyrë të njëpasnjëshme me numra arabë, pra “neni 1”, “neni 2” e kështu me radhë.

Është e dobishme që nenit t'i vihet një titull me qëllim që ta bëjë më të lehtë të kuptuarit e tekstit, njëlloj si në rastin e nëntitujve të ndarjeve të aktit (shih pikën 3.2.1). Për këtë duhet të tregohet kujdes pasi nëntitulli mund të ndikojë në interpretimin e nenit.

Për numërimin e neneve kur ligji ndryshohet, shih pikën 3.6.4.

Paragrafët: Këto janë ndarjet kryesore të nenit.

Si rregull i përgjithshëm neni nuk duhet të ketë më shumë se tre ose katër paragrafë. Në rast se është e nevojshme që neni të ketë më shumë paragrafë, hartuesi duhet të marrë në konsideratë mundësinë e ndarjes së mëtejshme të tekstit në nene të ndryshme.

Paragrafët e një neni numërohen me numra arabë dhe ndiqen nga një pikë (shenjë pikësimi), pra “1.”; “2.”; “3.” dhe kështu me radhë. Kur neni ka vetëm një paragraf, ai paragraf nuk duhet të numërohet.

Paragrafi duhet të përmbajë të paktën një fjali të plotë. Kemi të bëjmë me paragraf, vetëm atëherë kur teksti fillon në një rresht të ri dhe rreshti i mëparshëm mbaron me pikë. Gjithashtu, paragrafi konsiderohet si një i vetëm kur fillon me fjalë hyrëse të ndjekura nga nën-paragrafë.

Lidhur me raportin ndërmjet paragrafëve shih më poshtë.

Nën-paragrafët: Këto janë ndarjet kryesore të paragrafit.

Nën-paragrafët shënohen me shkronja të vogla dhe me një kllapë të vetme, pra “a)”, “b)” dhe kështu me radhë.

Nën-paragrafët përdoren zakonisht për të qartësuar tekstin e një paragrafi të gjatë, sidomos kur përmban disa çështje të ndryshme. Megjithatë, ekziston rreziku që përdorimi i nën-paragrafëve të mund ta shtyjë hartuesin drejt hartimit të fjalive të gjata. Hartuesi duhet të

jetë i kujdesshëm në këtë drejtim dhe duhet të mendojë për ndarjen e tekstit në një numër fjalish të shkurtra në vend të përdorimit të tepruar të nën-paragrafëve.

Nën-paragrafët duhet të lidhen gramatikisht dhe logjikisht me fjalët hyrëse. Për shembull, pas fjalëve hyrëse, nën-paragrafët që listojnë kompetencat e një institucioni duhet të formojnë një rend logjik, të tillë si: “Drejtorja ka këto kompetenca:

- a) jep licenca;
- b) transferon pasuri;
- c) kërkon raporte nga të licencuarit”,

por jo “mblidhet çdo muaj” ose “cakton kryetarin e vet”, të cilat nuk janë kompetenca dhe duhet t’i përkasin një paragrafi ose neni të veçantë që trajton organizimin dhe funksionimin e drejtorisë.

Nën-nën-paragrafët: Në raste të veçanta, nën-paragrafi mund të ndahet në nën-nën-paragrafë. Rregullat për numërimin e neneve dhe nën-paragrafëve në rend rritës zbatohen edhe për numërimin e nën-nën-paragrafëve. Nën-nën-paragrafët shënohen me numra romakë të vegjël dhe me një kllapë të vetme, pra “i”, “ii”) dhe kështu me radhë.

Përdorimi i shpeshtë i nën-nën-paragrafëve nuk është i këshillueshëm pasi e bën më të ndërlikuar leximin e tekstit.

3.2.3 Përmbajtja e nenit apo paragrafit

Është mirë që një nen apo një paragraf i nenit të përmbajë vetëm një rregull ligjor. Përvoja ka treguar se nene apo paragrafë të shkurtër janë më të lehtë për t’u kuptuar sesa nenet apo paragrafët e gjatë.

3.2.4 Lidhja midis paragrafëve

Lidhja mes paragrafëve të nenit është normalisht e qartë nëse neni është organizuar siç duhet. Cilësimet apo referencat mund të përdoren

për ta bërë lidhjen edhe më të qartë. Megjithatë, nëse hartuesi vëren se teknika e përdorimit të referencave është përdorur në shumë raste, struktura e nenit duhet të shqyrtohet përsëri për t’u rihartuar në mënyrë më të thjeshtë.

Shembuj (kur është e nevojshme të qartësohet lidhja mes paragrafëve (1) dhe (2)):

“sipas paragrafit (1)” do të thotë që paragrafi (1) ka përparësi ndaj paragrafit (2);

“pavarësisht nga paragrafi (1)” do të thotë që paragrafi (2) zbatohet edhe pse parashikon rregulla të ndryshme nga ato të parashikuara në paragrafin (1);

“në përputhje me paragrafin (1)” do të thotë që paragrafi (1) dhe (2) kanë të njëjtin status dhe përmbajnë parime që nuk bien në kundërshtim me njëri-tjetrin, por ndoshta paragrafi (1) përmban një parim të gjerë dhe hartuesi dëshiron të bëjë të qartë se paragrafi (2) përfshihet brenda tij, ose është një rast i zbatimit të këtij parimi dhe jo përjashtim i tij.

3.2.5 Lidhja midis nën-paragrafëve

Nën-paragrafët mund të jenë parashikime të pavarura të cilat lidhen me fjalë hyrëse, si për shembull:

“gjkata mund të vendosë të kryejë një ose më shumë nga veprimet e mëposhtme:

- a) të urdhërojë konfiskimin e të ardhurave nga krimi;
- b) të lejojë personin e dënuar të apelojë çështjen;
- c) të lirojë të burgosurin nga burgu gjatë zhvillimit të gjykimit të apelit”.

Në të vërtetë, këta nën-paragrafë nuk kërkojnë që të ketë një formulë hyrëse dhe formulat e tilla hyrëse janë të rralla në legjislacionin

shqiptar. As nuk kërkohen fjalët, të cilat tregojnë se cila është lidhja mes tyre, sepse ata përbëjnë veprime të pavarura dhe “vepruesi” (në këtë shembull, gjykata) mund të zgjedhë të kryejë njërin prej këtyre veprimeve, për shembull veprimin e parashikuar në b), ose veprimet e parashikuara në më shumë se një prej tyre, për shembull në b) dhe c). Megjithatë, për të qenë të sigurt, është e pranueshme që të përdoret formula hyrëse “një ose më shumë nga veprimet e mëposhtme”.

Nganjëherë parashikimet e pavarura përjashtojnë njëra-tjetrën. Kjo ndodh kur vepruesi vendos të zbatojë një nga këto parashikime, duke përjashtuar kështu të tjerat. Për shembull:

“gjkata mund të kryejë njërin nga veprimet e mëposhtme:

- a) të vendosë gjobë;
- b) të vendosë dënim me burg;
- c) të vendosë gjobë dhe dënim me burg”.

Si dhe në shembullin e parë, nuk është e nevojshme që të ketë një formulë apo fjalë që të tregojnë raportin ndërmjet nën-paragrafëve. Në këtë rast fjalët hyrëse “njërin nga veprimet e mëposhtme” nuk e ndihmojnë sigurinë ligjore, janë të tepërta dhe nuk duhen shtuar.

Nën-paragrafët mund të jenë kumulativë për nga efekti, për shembull:

“Një kandidat duhet të ketë të gjitha këto cilësi:

- a) të ketë shtetësi shqiptare;
- b) të jetë mbi 21 vjeç;
- c) të mos jetë dënuar penalisht”.

Sikurse më sipër, kjo mund të tregohet nëpërmjet formulës hyrëse “duhet të ketë të gjitha këto cilësi”. Mundet gjithashtu të përdoret fjala “dhe” midis dy nën-paragrafëve të fundit, pra pas nën-paragrafit b); përdorimi njëkohësisht i të dy këtyre teknikave është i tepërt. Disa hartues, për efekt të sigurisë, vendosin fjalën “dhe” midis të gjithë nën-paragrafëve, por kjo gjithashtu është e tepërt.

Nën-paragrafët mund të jenë alternativë për nga efekti, për shembull:
 “Një person duhet të ketë një nga cilësitë e mëposhtme:

- a) të ketë leje për ushtrimin e avokatisë në gjykatat shqiptare;
- b) të jetë emëruar si pedagog në një universitet në Shqipëri;
- c) të ketë një leje apo emërim të tillë në një shtet anëtar të Bashkimit Europian”.

Efekti alternativ mund të tregohet duke përdorur formulën hyrëse “duhet të ketë një nga cilësitë e mëposhtme”. Mundet gjithashtu të përdoret fjala “ose” midis dy nën-paragrafëve të fundit ose në çdo rast tjetër, kur parashikimet e pavarura përjashtojnë njëra-tjetrën. Teknika e fundit është më e përdorur në legjislacionin shqiptar.

Përdorimi i formulës hyrëse në vend të përdorimit të fjalës “dhe” apo fjalës “ose” për të treguar lidhjen ndërmjet nën-paragrafëve, edhe pse më i shtjelluar, nuk përdoret shumë në legjislacionin shqiptar ose në ligjet e vendeve të së drejtës civile. Megjithatë, ka kuptim më të sigurt dhe lejon më tepër fleksibilitet në disa raste. Për shembull, “Në rastin e një të rrituri, agjencia mund të zbatojë një ose disa nga procedurat e mëposhtme; por në rastin e një të mituri zbaton një të një prej procedurave a) ose b)...”

3.3 Renditja e dispozitave ligjore

Projektligji duhet të organizohet në mënyrë të tillë që të ketë një rrjedhë logjike. Dispozitat ligjore (qoftë të një ligji të zakonshëm apo të një kodi) duhet të ndjekin një strukturë të qëndrueshme dhe logjike. Ky lloj organizimi ndihmon përdoruesin e ligjit; gjithashtu ndihmon edhe hartuesin, pasi ofron një listë kontrolli për t’u siguruar se është trajtuar gjithçka.

Hartimi ligjor në mënyrë sistematike ndihmon qartësinë dhe kuptueshmërinë e ligjit. Ligjet janë nga më të ndryshmet dhe nuk është e mundur që të përcaktohet një model i vetëm për hartimin e legjislacionit në mënyrë sistematike. Megjithatë, disa udhëzime bazë mund të jepen.

Dispozitat e ligjit organizohen më mirë duke vendosur në fillim ato me karakter të përgjithshëm dhe të përhershëm, ndërsa ato me karakter jo të përhershëm (siç janë shfuqizimet, ndryshimet në ligjet e tjera dhe dispozitat kalimtare) në fund.

Dispozitat materiale të ligjit duhet të ndjekin një rend logjik, duke filluar me rregullin kryesor dhe më pas me përjashtimet. Nëse ligji përfshin një rregull kryesor dhe përjashtimet e tij, atëherë rregulli kryesor duhet të vendoset përpara përjashtimeve dhe këto të fundit duhet të vendosen menjëherë pas rregullit kryesor në paragrafët ose nenet vijuese.

Nëse është e mundur, dispozitat që parashikojnë të drejtat dhe detyrat e qytetarëve, kur ky dallim është i mundshëm të bëhet, duhet të paraprijnë dispozitat e tjera që nuk ndikojnë drejtpërsëdrejti tek qytetarët (siç janë rregullat për kompetencat, procedurën administrative etj). Më pas duhet të vijnë dispozitat që kanë të bëjnë me zbatimin e ligjit (si për shembull, dispozitat që caktojnë sanksionet dhe nxjerrjen e akteve nënligjore).

Rendi i mëposhtëm mund të jetë i përshtatshëm për strukturën e ligjit:

- titulli;
- baza ligjore;
- dispozita që përcakton qëllimin e ligjit;
- dispozitat lidhur me fushën e zbatimit të ligjit;
- përkufizimet;
- dispozitat kryesore;

- dispozitat lidhur me procedurat administrative;
- dispozitat e vlerësimit;
- dispozitat e delegimit;
- dispozitat e sanksioneve;
- dispozitat për shfuqizimet;
- dispozitat për ndryshimet në ligje të tjera;
- dispozitat kalimtare dhe ato të kalimit të afatit;
- dispozitat për hyrjen në fuqi.

3.3.1 Titulli

Ligjet gjithmonë duhet të kenë një titull të përbërë nga elementet e mëposhtme:

- emërtimi juridik i aktit – për shembull, “Ligj”;
- numri rendor;
- data e miratimit – e përbërë nga dita, muaji dhe viti;
- emri i shkurtër përshkrues;
- referenca (në fund të faqes) në aktin ligjor të *acquis*-së së BE-së që ligji synon të përafrojë, në qoftë se ka (shih nenin 21/1 të Rregullores së Këshillit të Ministrave)

Në lidhje me formulimin e titujve të legjislacionit ndryshues dhe atij të konsoliduar shih pikën 3.6.2. dhe 3.7.3.

Referenca në aktin ligjor të *acquis*-së së BE-së vendoset në një shënim në fund të faqes (*footnote*) së parë të ligjit me referencë tek titulli i ligjit. Shënimi në fund të faqes duhet të përmbajë numrin CELEX si dhe titullin e plotë dhe datën e miratimit të aktit ligjor të *acquis*-së së BE-së që është përafruar në ligj.

CELEX (*Communitatis Europae Lex*) është një sistem dokumentimi për *acquis*-në e BE-së që është krijuar dhe administrohet nga Zyra

Europiane për Botimet Zyrtare e Komuniteteve Europiane (EUR-OP). Baza e të dhënave EUR-Lex⁹ mundëson gjetjen *online* të teksteve të plota të traktateve, marrëveshjeve, legjislacionit dytësor dhe llojeve të tjera të akteve të BE-së. Çdo dokument në këtë bazë të dhënash ka një numër identifikimi unik, numrin CELEX, i cili i mundëson çdo të interesuari të kërkojë dhe të këtë akses direkt në një akt të caktuar ligjor. Numri CELEX është i përbërë nga një sekuencë prej nëntë deri në njëmbëdhjetë numra dhe shkronja (SvvvvTnnnn) që shpjegohet si më poshtë:

S – tregon numrin e sektorit ku akti bën pjesë. Baza e të dhënave CELEX është e ndarë në dhjetë sektorë që prezantojnë secili nga një kategori të gjerë informacioni, si për shembull, numri 3 i korrespondon legjislacionit dytësor (rregullore, direktiva, vendime etj). Sektorët janë të ndarë si më poshtë:

Spektori 1	Traktate
Spektori 2	Marrëveshje me jashtë
Spektori 3	Legjislacion
Spektori 4	Marrëveshje të brendshme
Spektori 5	Propozime dhe dokumente përgatitore
Spektori 6	Jurisprudenca
Spektori 7	Zbatimi i legjislacionit nga Vendet Anëtare
Spektori 9	Pyetje të Parlamentit European
Spektori C	Seria C e Fletoreve Zyrtare (Dokumentet OJC)
Spektori E	Dokumentet e METL-ve (Marrëveshjeve Europiane të Tregtisë së Lirë)

⁹ EUR-Lex është një bazë të dhënash *online* për *acquis*-në e BE-së. Ai mundëson akses për tekstet e plota dhe është një mjet i përshtatshëm për të përdorur në mënyrë elektronike Fletoret Zyrtare të Bashkimit European, traktatet, legjislacionin në fuqi, serinë e dokumenteve të Komisionit European, jurisprudencën e Gjykatës Europiane të Drejtësisë dhe të Gjykatës së Shkallës së Parë si dhe përmbledhjen e legjislacionit të konsoliduar. Ajo gjithashtu mundëson lidhjen me burime të tjera informacioni si regjistrat e institucioneve dhe burime të tjera legjislacioni të BE-së ose të Shteteve Anëtare. <http://eur-lex.europa.eu>

vvvv – tregon vitin e miratimit të dokumentit dhe shprehet me katër shifra;

T – tregon tipin apo llojin e instrumentit ligjor, për shembull (R) tregon Rregulloret, (L) Direktivat, (D) Vendimet e kështu me radhë. Një tabelë e plotë përmbledhëse që tregon lidhjen mes sektorit dhe tipit të instrumentit ligjor mund të gjendet në internet¹⁰;

nnnn – tregon numrin referues të instrumentit ligjor. Kur numri referues përmban më pak se katër shifra i shtohen një ose disa zero përpara për të formuar një numër me katër shifra, p. sh., numri referues për Direktivën 89/392/KEE është 0392. Përjashtim bëhet në rastin e neneve të traktateve ku numri referues duhet të jetë me tre shifra, p.sh, numri referues për nenin 87 të Traktatit të Romës është 087.

Për të patur një ide më të qartë se si numri CELEX lidhet me një instrument ligjor shihni shembujt më poshtë.

Titulli i plotë i një instrumenti ligjor të *acquis*-së së BE-së zakonisht tregon:

- llojin e instrumentit, për shembull, rregullore, direktivë, vendim, veprim i përbashkët etj.;
- vitin e miratimit të instrumentit dhe numrin rendor të tij, për shembull 1995/46;
- një shkurtim të Komunitetit ose të politikës së bashkëpunimit në kuadër të të cilës instrumenti ligjor është miratuar, për shembull KE (EC në anglisht) përdoret për instrumentet e miratuara në kuadër të Komunitetit Europian, PPJS (CFSP në anglisht) përdoret për instrumentet e miratuara në kuadër të Politikës së Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë, DÇB (JHA në anglisht) përdoret për instrumentet e miratuara në kuadër të Politikës së Drejtësisë dhe Çështjeve të Brendshme;

¹⁰ Një burim në internet është: http://ec.europa.eu/translation/language_aids/freelance/documents/romanian/about_celex_numbers_en.pdf

- emrin e institucionit të BE-së që e ka miratuar instrumentin, për shembull, Parlamenti Europian, Këshilli apo Komisioni;
- një përshkrim të përmbajtjes së instrumentit ligjor;
- datën e miratimit të instrumentit ligjor, i cili mund të gjendet në fund të titullit ose në fillim të tij.

Më poshtë, shembulli i parë ilustron se si duhet të jepet një referencë e plotë e një instrumenti ligjor të *acquis*-së, i cili përfshin numrin CELEX, titullin dhe datën e miratimit të instrumentit. Shembulli i dytë ilustron se si dhe ku duhet të vendoset kjo referencë në një ligj shqiptar.

Shembull 1:

32000L0013 Direktiva 2000/13/KE e Parlamentit Europian dhe e Këshillit e 20 marsit 2000 mbi përfrimin e ligjeve të Vendeve Anëtare në lidhje me emërtimin, paraqitjen dhe reklamimin e artikujve ushqimore.

Për të plotësuar detyrimin e bërjes së referencës tek akti ligjor i BE-së, vihet një yll (*) në fund të titullit të ligjit shqiptar në faqen e parë dhe respektivisht citimi i atij akti ligjor vihet si shënim në fund të faqes.

Shembull 2:

Ligj nr. xxxx, datë dd.mm.vvvv “Për”*

*[Në fund të faqes]: Përafruar me [numri CELEX] [datën e miratimit] [titullin e plotë të aktit ligjor].

3.3.2 Preambula dhe baza ligjore

Preambula mund të përmbajë informacion lidhur me kontekstin dhe qëllimin e hartimit të ligjit kur për shkak të rëndësisë apo historisë së hartimit të tij është e nevojshme që ky informacion t’i bëhet i ditur

lexuesit. Preambulat, me përjashtim të atyre që përcaktojnë bazën ligjore, janë të rralla në Shqipëri. Një nga këto raste është Kushtetuta (“*Ne, populli i Shqipërisë, krenarë dhe të vetëdijshëm për historinë tonë, me përgjegjësi për të ardhmen, me besim të Zoti dhe/ose vlera të tjera universale...*”).

Komponenti i preambulës (në kuptimin e hyrjes së çdo ligji) që ndeshet më shpesh është tregimi i bazës ligjore për nxjerrjen e aktit, si për shembull: “Në bazë të nenit (numri i nenit ose neneve) të Kushtetutës dhe, nëse është e aplikueshme, nenit (numri i nenit) të ligjit nr.(numri), datë (data e miratimit të ligjit)... (titulli). Kjo referencë është e domosdoshme në praktikën shqiptare dhe ndihmon hartuesin të kuptojë dhe të vlerësojë koherencën e legjislacionit në raport me sistemin ligjor shqiptar.

Në vend të preambulës është e zakonshme në praktikën shqiptare që neni 1 i ligjit të përshkruajë “objektin e ligjit” (jo “qëllimin” i cili shqyrtohet më poshtë). Edhe pse kjo praktikë nuk është e detyrueshme, ajo mund të ndihmojë lexuesin, madje edhe hartuesin, për të kuptuar se çfarë synon të rregullojë ligji.

3.3.3 Dispozitat që përcaktojnë qëllimin dhe fushën e zbatimit të ligjit

Duhet të tregohet kujdes në hartimin e këtyre dispozitave.

Dispozitat ligjore janë në thelb një varg urdhrash më tepër sesa deklarime politikash apo qëllimesh. Objektivi i ligjeve është që të autorizojë, urdhërojë ose ndalojë sjellje të caktuara që u drejtohen personave fizikë dhe juridikë të caktuar. Për këtë arsye, projektligjet nuk duhet të përmbajnë dispozita që nuk kanë karakter normativ, ose që janë thjesht deklarata në parim, ose shprehje të filozofisë mbi të cilën është mbështetur ligji. Këto çështje në pjesën më të madhe të rasteve do të ishte mirë të përfshiheshin në relacion, në shpjegimet

që i paraqiten Kuvendit dhe publikut dhe në komentaret që ministria përgjegjëse mund të përgatisë pas shpalljes së ligjeve.

Gjithashtu, përveç faktit që dispozitat e qëllimit nuk shihen si legjislacion i mirëfilltë, ka një arsye praktike institucionale pse ato përdoren pak. Ato mund të vonojnë kalimin e projektligjit në Kuvend. Deputetët jo vetëm mund të debatojnë për dispozitat e veçanta të projektligjit, por gjithashtu mund të nisin një debat të gjatë për dispozitën e qëllimit.

Nga ana tjetër, dispozitat e qëllimit mund të orientojnë gjykatat dhe përdoruesit në interpretimin e dispozitave themelore të ligjit; kështu, një dispozitë e qëllimit që përcakton se qëllimi i ligjit është X dhe jo Y, ose që ligji ka vetëm qëllimin X, mund të përjashtojë interpretimin e një dispozite tjetër materiale në mënyrë të tillë që përforcon qëllimin Y.

Është zakon që në shumë ligje shqiptare të vihet një fjali e shkurtër në një nga nenet e para që tregon qëllimin e ligjit, siç e ka konceptuar ligjvënësi. Në disa ligje, në një nen që vijon, përcaktohet fusha e veprimit të ligjit, duke dhënë kufizimet në zbatimin e tij. Këto nene janë fakultative.

Për shembull: në ligjin nr. 9281, datë 23.9.2004 “Për sigurinë në anije dhe në porte,” neni 1, “Qëllimi,” parashikohet se “Qëllimi i këtij ligji është garantimi i sigurisë në anije dhe në porte, si dhe parandalimi i akteve terroriste...”, ndërsa neni 4, “Fusha e zbatimit”, parashikon se “Ky ligj zbatohet për anijet që ndërmarrin udhëtime ndërkombëtare, për anijet tregtare dhe platformat e shpimit të lëvizshme në det”.

3.3.4 Përkufizimet

Përkufizimet japin kuptimin e termave kryesore të përdorur në tekstin e ligjit. Këto dispozita vendosen në fillim të ligjit, sepse është

e rëndësishme që të dihet sa më parë se çfarë duan të thonë fjalët dhe shprehjet e veçanta në ligj.

Përdorimi i përkufizimeve duhet të jetë i ekuilibruar. Përdorimi i tepërt i teknikës së përkufizimit mund t’ia ndërlikojë punën lexuesit. Gjithashtu, do të bëhet vështirë për lexuesit nëse fjalët dhe frazat përkufizohen jo sipas kuptimeve të tyre të zakonshme.

Përkufizimet përdoren për të dhënë përkufizime dhe nuk duhet të përdoren për të shprehur rregullime ligjore, si në këtë shembull: “me Y kuptohet një person i cili shkel rregullin X dhe ky person përjashtohet nga marrja e licensës...”.

Çdo përkufizim duhet të përmbajë një koncept ose një fjalë të vetëm.

Fjalët dhe shprehjet që janë përkufizuar në ligj mund të tregohen në një mënyrë tipografike në tekstin e ligjit (qoftë me shkronja të pjerrëta, të zeza, me nënvizime etj.). Por rezultati mund të duket disi i ngatërruar, veçanërisht nëse fjala ose shprehja e përkufizuar shfaqet shpesh në të njëjtën pjesë të tekstit.

Ka metoda të ndryshme për hartimin e përkufizimeve në bazë të funksionit të tyre.

Emërtimi: është përkufizimi i një koncepti ose termi i cili mund të përdoret për ta emërtuar atë me qëllim që të mos jetë e nevojshme që të përsëritet në mënyrë të mërzitshme në tekstin legjislativ; për shembull, “‘Rregullore’ do të thotë Rregullorja XYZ e vitit X” ose “‘ndërmarrje shtetërore’ do të thotë një ndërmarrje e ngritur në bazë të Titullit III të këtij ligji”.

Lexuesin e ndihmon përdorimi i një shprehjeje e cila është deri diku përshkruese. Grupmoshat e fëmijëve që lejohen të pranohen në

shkollat fillore apo të mesme nuk duhet, për shembull, të përkufizohen si “grupmoshat përkatëse”. Kjo gjë i thotë shumë pak lexuesit.

Përcaktimi: qëllimi i përkufizimit në këtë rast është që të caktojë kufijtë e zbatimit të një fjale apo të një shprehjeje. Ky lloj përkufizimi është veçanërisht i dobishëm kur fjala ose shprehja kanë disa kuptime jo të qarta, por edhe kur ato kanë një numër kuptimesh të ndryshme dhe hartuesi dëshiron të zbatojë njërin prej tyre në ligj. Për shembull, “‘shoqëri’ nënkupton një shoqëri tregtare të regjistruar në Shqipëri”.

Zgjerimi ose ngushtimi i kuptimit: përkufizimet mund të përdoren për të zgjeruar ose për të ngushtuar përdorimin e zakonshëm të fjalës ose shprehjes. Kjo mund të arrihet në sajë të përdorimit të formave pohuese ose mohuese. Për shembull, “‘kali’ përfshin gomarin dhe mushkën,” “‘kafsha’ nuk përfshin zogjtë ose peshqit” ose “‘kafsha’ përfshin gjitarët, zogjtë, peshqit, zvarranikët, insektet dhe çdo organizëm tjetër shumëqelizor që nuk është bimë ose kërpudhë”.

Nuk duhet të përdoren përkufizime që janë shumë larg nga kuptimi i zakonshëm dhe që çorientojnë lexuesin. Për shembull, “kafsha” nuk duhet të përkufizohet si “vetëm mace dhe qen” apo “ushqimi” të përkufizohet si “pije, çamçakëz dhe produkte të tjera të një natyre të ngjashme”.

Referencat në përkufizime: ndonjëherë përkufizimi i referohet një përkufizimi tjetër në të njëjtin legjisllacion. Për shembull, “‘kopsht zoologjik’ do të thotë ngrehina ku kafshët e egra (siç përkufizohet nga neni X) mbahen për t’u ekspozuar përpara publikut...”. Kjo teknikë nuk duhet të përdoret shumë sepse mund ta bëjë nenin të vështirë për t’u kuptuar.

Përdorimi i fjalëve “do të thotë” dhe “përfshin”. “Do të thotë” përdoret kur synohet të jepet një kuptim i plotë. “Është” përdoret

gjithashtu në këtë kuptim. “Përfshin” ka për qëllim që të jepet një kuptim jo i plotë dhe duhet të përdoret e vetme.

Për shembull, krahaso (1) “prodhimet e bujqësisë do të thotë (ose janë) perime, fruta, lule dhe bimë” me (2) “prodhimet e bujqësisë përfshijnë perime dhe frutat”. Në rastin e dytë, lulet dhe bimët ndoshta përfshihen në ligj si prodhime bujqësore, ndërkohë që ato janë me siguri pjesë e përkufizimit në rastin e parë. Formulatat e tilla si “do të thotë dhe përfshin” ose “përfshin vetëm” sjellin konfuzion dhe nuk duhet të përdoren.

Përkufizimet duhet të renditen sipas alfabetit të gjuhës shqipe.

3.3.5 Dispozitat lidhur me procedurat administrative

Në përgjithësi, kompetencat administrative lidhur me zbatimin e ligjit ushtrohen nga autoritetet shtetërore qendrore ose vendore. Nëse hartuesi i ligjit synon t’u japë kompetenca administrative për zbatimin e ligjit organizmave jashtë hierarkisë së zakonshme të autoriteteve, siç janë bordet ose këshillat e pavarura, ose në raste të rralla, institucioneve private, dispozitat që rregullojnë autorizimin e këtyre organizmave duhet të formulohen në mënyrë të saktë.

3.3.6 Dispozitat e vlerësimit

Ligji mund të përmbajë dispozitat e vlerësimit të cilat parashikojnë detyrimin për të bërë vlerësime dhe për të nxjerrë raporte periodike lidhur me zbatimin e ligjit. Edhe pse nuk janë të zakonshme në legjislacionin shqiptar, këto dispozita mund të jenë të dobishme për mirëfunksionimin e qeverisë si dhe të japin informacione të vlefshme për hartuesit e ardhshëm. Përdorimi i tyre duhet marrë në konsideratë.

Një formë e veçantë e klauzoleve të vlerësimit është e ashtuquajtura “*klauzola e afatit*”. Kjo klauzolë kufizon kohën në të cilën ligji do të

jetë në fuqi dhe ndonjëherë parashikon se afati mund të shtyhet nga Kuvendi në qoftë se ligji vlerësohet pozitivisht.

3.3.7 Dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore

Dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të hartohen sa më saktë të jetë e mundur.

Kushtetuta në nenin 118 të saj përcakton se, dispozita për nxjerrjen e akteve nënligjore duhet të specifikojë autorizimin për nxjerrjen e akteve nënligjore, organin që ngarkohet për nxjerrjen e akteve nënligjore, çështjet që duhet të rregullojnë këto akte, si dhe parimet mbi të cilat ato mbështeten. Kompetencat e fituara nga delegimi nuk mund të delegohet tek organe të tjera.

3.3.8 Dispozitat e sanksioneve

Veprat penale dhe dënimet për to janë kodifikuar në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë. Përcaktimi i përgjegjësisë penale duhet të bazohet në një pikëpamje të qartë se është e nevojshme që një veprim të penalizohet me ligjin penal, në vend që të merren për të masa të tjera më të buta. Dispozitat që kanë të bëjnë me përgjegjësinë penale, në përputhje me parimin e ligjshmërisë, duhet të formulohen sa më saktë që të jetë e mundur. Sikurse parashikohet në nenin 7 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, duhet të përcaktohet nëse kryerja e veprës penale në fjalë kërkon elementin subjektiv (*mens rea*) apo nëse ajo është një vepër penale objektive (absolute).

Si alternativë e dënimit penal për shkelje të dispozitave ligjore mund të jetë edhe dënimi administrativ. Ligjet shpesh përmbajnë sanksione administrative për shkelje të dispozitave të tyre.

Në rastet kur shkelja dhe organi kompetent për të ndëshkuar shkeljen nuk parashikohen në të njëjtën dispozitë, neni i sanksionit duhet të referojë saktësisht tek dispozita që autorizon dhënien e tij.

3.3.9 Dispozitat e shfuqizimeve

Çdo ligj duhet të përmbajë një referencë të qartë, në nenet e tij të fundit, që specifikon se cili ligj i mëparshëm ose dispozita të ligjeve të mëparshme shfuqizohen nga ky ligj, sa herë që kjo është e nevojshme. Referencat duhet të jenë shumë të sakta.

Në dispozitat që shfuqizojnë ligje nuk duhet përdorur gjuhë e përgjithshme apo e paspecifikuar si për shembull “të gjitha ligjet që bien ndesh me këtë ligj shfuqizohen”. Dispozita të tilla duhet të përdoren vetëm në rrethana përjashtimore kur nuk është e mundur për arsye objektive të identifikohen në mënyrë të saktë të gjitha dispozitat e akteve ligjore që duhet të shfuqizohen.

Dispozitat shfuqizuese nuk duhen adoptuar me nxitim dhe në momentin e fundit, por ato duhet të jenë rezultat i një rishikimi të kujdesshëm të ligjeve ekzistuese të fushës. Në veçanti, hartuesi duhet të bëjë kujdes që të mos shfuqizojë ligje apo dispozita të ligjeve që janë adoptuar si pasojë e përafrimit të legjislacionit me *acquis*-në e BE-së përveç kur ka arsye të bazuar dhe specifike për ta bërë këtë.

3.3.10 Dispozitat për ligjet që prekin ligje të tjera

Edhe pse kjo praktikë nuk zbatohet shumë në Shqipëri, ligjet mund të përmbajnë dispozita për ndryshime në ligje të tjera (për më tepër shih pikën 3.6). Në çdo rast, kur kemi të bëjmë me ndryshime të rëndësishme të ligjeve të tjera, këto ndryshime duhet të përfshihen në një ligj të veçantë.

Kujdes i veçantë duhet kushtuar kur ligji i ri mund të shkaktojë ndryshime në një ligj që është miratuar nga një shumicë votash prej tre të pestash (3/5) të deputetëve në përputhje me procedurën e parashikuar nga neni 81/2 i Kushtetutës. Nenet e ligjit të ri që

do të ndryshojnë ligjin që kërkon shumicë të cilësuar nuk mund të miratohet pa patur përsëri shumicën e cilësuar.

3.3.11 Dispozitat kalimtare dhe ato të kalimit të afatit

Dispozitat kalimtare përcaktojnë procedurën për kalimin nga regjimi i mëparshëm ligjor në regjimin e ri. Ka nevojë për një dispozitë kalimtare, në mënyrë të veçantë, kur nuk është e qartë se cilat rregulla janë në fuqi në një periudhë kohore të caktuar, apo cilat rregulla zbatohen për institucionet ekzistuese apo të shfuqizuara dhe për ato të krijuara rishtazi. Për shembull, neni 1166 i Kodit Civil parashikon se: “Kontratat e veçanta të lidhura para hyrjes në fuqi të këtij Kodi dhe që vazhdojnë të zbatohen, do të rregullohen sipas dispozitave të këtij Kodi”.

Dispozitat e përfundimit të afatit të ligjit duhet të përdoren vetëm kur dihet që prej fillimit se ligji do të zbatohet vetëm për një periudhë të caktuar kohe. Kjo ndodh kryesisht kur ligji është nxjerrë për të rregulluar rrethana të veçanta, të cilat vlerësohet se do të vazhdojnë për një periudhë kohe të caktuar, ose kur për arsye politike mendohet se kushtet e përcaktuara në ligj kërkojnë që ai të rivlerësohet në përfundim të një periudhe kohe të caktuar.

3.3.12 Dispozitat për hyrjen në fuqi

Ka dy teknika me anë të cilave mund t’i jepet fuqi ligjit. Ligji ose mund të specifikojë një datë të caktuar për hyrjen e tij në fuqi ose mund të hyjë në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare sikurse parashikon Kushtetuta. Hartuesi mund të vendosë që një apo disa nene të veçanta të hyjnë në fuqi në një datë të ndryshme nga hyrja në fuqi e ligjit në tërësi. Gjithashtu, mund të ketë raste kur një dispozitë e caktuar e cila mbulon marrëdhënie juridike ose subjekte të veçanta të zgjerojë fushën e saj të mbulimit mbi marrëdhënie juridike ose

subjekte të tjerë në një moment të dytë kohe si për shembull pas një apo dy vjetësh. Kjo mund të bëhet për të testuar efektet e dispozitës mbi një rreth më të ngushtë marrëdhëniesh ose subjektësh. Hartuesi duhet të jetë gjithmonë i kujdesshëm në përdorimin e këtyre teknikave të hyrjes në fuqi të ligjit ose dispozitave të veçanta të tij.

Si rregull, ligji nuk duhet të ketë fuqi prapavepruese. Ligjit mund t'i jepet fuqi prapavepruese vetëm në raste të kufizuara, si për shembull në rastin e ligjeve penale favorizuese sikurse parashikohet nga neni 29 i Kushtetutës si dhe në ligje që rregullojnë çështje procedurale. Gjithsesi, fuqia prapavepruese e ligjit nuk duhet të shkelë nenin 7 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut. Në çdo rast, nëse ligji me fuqi prapavepruese cënon të drejtat e subjekteve të tij, ka të ngjarë të kundërshtohet pasi nuk është në përputhje me parimet bazë të shtetit të së drejtës. Gjithashtu, një ligj i tillë mund të kritikohet me argumentin se, në parim, nuk u jep mundësi subjekteve të tij të përcaktojnë fushën e zbatimit dhe implikimet e tij, në mënyrë që ata të mund të marrin masat e duhura për të rregulluar sjelljen e tyre në përputhje me ligjin.

Prej kësaj rrjedh se, një ligji ose një dispozite të ligjit i duhet dhënë fuqi prapavepruese vetëm për arsye shumë të kufizuara dhe për një afat sa më të shkurtër. Jo gjithmonë ligji me fuqi prapavepruese cenon subjektet e tij (për shembull një dispozitë mund të parashikojë një përfitim për një periudhë kohe para hyrjes në fuqi të ligjit), por nëse i cenon të drejtat e subjekteve të tij, fuqia prapavepruese duhet shmangur.

3.4 Stili gjuhësor

Në përgjithësi, është e vështirë të jepen udhëzime lidhur me gjuhën që duhet përdorur në hartimin e legjislacionit. Thelbi i çështjes është se gjuha e legjislacionit duhet të jetë e thjeshtë, të mos ketë zgjatje dhe të jetë e saktë për sa i përket zgjedhjes së fjalëve dhe stilit gjuhësor.

Mbingarkesa e tekstit me shumë sinonime duhet shmangur. Ky rregull lidhet jo vetëm me stilin gjuhësor. Nëse përdoret një listë sinonimesh, dispozita mund të interpretohet sikur lë jashtë një sinonim i cili nuk është përfshirë në atë listë (me përjashtim të rasteve kur dispozita ka fjalë të përgjithshme përfshirëse si “çështje të tilla si a, b, c dhe ç” ose “a, b, c dhe ç ose të tjera”; por përdorimi i shprehjeve të tilla duhet shmangur sepse krijojnë paqartësi ligjore më vete).

Mos përdorni fjalët e panevojshme dhe të tepërta, për shembull, fjalët “më sipër” dhe “më poshtë” në fjali të tilla si (në nenin 6) “...përveç rastit të nenit 5 *më sipër* dhe nenit 12 *më poshtë*.” Ku tjetër mund të gjenden këto nene në të njëjtin tekst?

3.4.1 Fjalitë

Fjalitë duhet të jenë të shkurtra dhe të qarta.

Ideja kryesore duhet të jepet në fillim të fjalisë në qoftë se është e mundur.

Çdo fjali duhet të përmbajë një numër të kufizuar konceptesh. Përvoja dhe kërkimet empirike tregojnë se lexuesi mund të mbajë mend informacion vetëm për një pjesë të shkurtër të tekstit pa shenja pikësimi.

Për hartimin e fjalive të akteve ligjore ndiqni rregullat gramatikore të pranuarra për shqipen e shkruar. Disa rregulla janë si më poshtë vijon:

- 1) Kryefjala-kallëzuesi-kundrinori duhet të vendosen sa më pranë njëri-tjetrit që të jetë e mundur. Për shembull, “Një zyrtar është i detyruar të raportojë rastet e ryshfetit apo favoret”.
- 2) Rrethanori dhe përcaktori duhet të vendosen sa më pranë fjalës ose shprehjes që ato përcaktojnë. Renditni fjalët dhe

shprehjet në një mënyrë sa më të qartë. Për shembull, në rastin e *mbiemrave*: “shkollë ose spital shtetëror” [a bëhet fjalë këtu për shkollë shtetërore? Nëse po, më mirë të thuhet “shkollë shtetërore ose spital shtetëror”]; “grua ose burrë i martuar” [a bëhet fjalë këtu për grua të martuar? Nëse po, mund të thuhet “person i martuar”]; “spital, shkollë ose institucion kërkimor, publik apo privat” [nëse të gjitha mund të jenë private mund të thuhet “çdo spital, shkollë apo institucion kërkimor qoftë publik apo privat”].

3.4.2 Fjalët

Duhen zgjedhur fjalë bashkëkohore dhe ato duhen përdorur në kuptimin e tyre të zakonshëm dhe kryesor. Megjithatë nuk duhen përdorur fjalë apo shprehje informale. Gjuha ligjore kërkon një shkallë të caktuar formaliteti. Duhet të shmangët përdorimi i fjalëve arkaike të cilat nuk përdoren shpesh apo nuk kuptohen, apo i neologjizmave të cilat nuk janë bërë ende pjesë e përdorimit të përditshëm të gjuhës shqipe. Kur ka një shkak të veçantë për moszbatimin e këtyre rregullave, atëherë fjalët duhet të përkufizohen (shih pikën 3.3.4).

Terminologjia e veçantë apo “zhargoni” i zhvilluar dhe i përdorur nga BE dhe institucionet e saj trajtohen në pjesën 4.5.2.3 të Manualit.

Në tekstin ligjor, i njëjti koncept duhet të shprehet kudo me të njëjtat fjalë të cilat nuk duhen përdorur për dy ose më shumë koncepte të ndryshme. Fjalët duhet të përdoren me atë kuptim që përkon me përdorimin e tyre në pjesë të tjera të ligjit. Kjo praktikë bën që të shmangen pasiguria ligjore, paqartësitë e tekstit dhe mundësitë e keqinterpretimit. Hartuesi duhet të shikojë të gjithë legjislacionin ekzistues të fushës përkatëse para se të fillojë punën hartuese në mënyrë që të sigurojë përdorimin konsistent të terminologjisë.

3.4.3 Fjalët dhe shprehjet e huaja

Fjalët dhe shprehjet me origjinë të huaj duhet të shmangen nëse në gjuhën shqipe ka një shprehje të përshtatshme të njohur përgjithësisht. Fjalët dhe shprehjet e huaja duhet të përdoren vetëm nëse ato janë pranuar në përdorimin e përditshëm të gjuhës shqipe dhe për to nuk ka fjalë tjetër në gjuhën shqipe.

Për arsye gjuhësore, mund të përdoren fjalë të huaja kur fjalët dhe shprehjet janë të njohura dhe përgjithësisht të përdorura nga personat të cilëve u drejtohet ligji edhe pse jo nga publiku i gjerë. I tillë mund të jetë rasti kur përdoren terma teknikë (shih pikën 3.4.4). Fjalët dhe shprehjet e huaja mund të përdoren edhe kur ato përbëjnë një mjet të njohur dhe të përshtatshëm për shprehjen e një koncepti në mënyrë të qartë dhe të shkurtër (për shembull emrat shkencorë në latinisht). Në të gjitha rastet, kur përdoren fjalë ose shprehje të huaja, ato duhet të shkruhen me shkronja kursive.

Gjithashtu, mund të përdoren fjalë apo shprehje të huaja (ndoshta të kombinuara me ekuivalenten në shqip) për të siguruar përputhje me dispozitat e marrëveshjeve ndërkombëtare apo me *acquis communautaire*.

3.4.4 Shprehjet teknike

Me përjashtim të rasteve kur shprehjet bëjnë pjesë në gjuhën e zakonshme profesionale të personave të cilëve u drejtohet ligji (d.m.th., shprehje të krijuara dhe të përdorura kryesisht në fusha të kufizuara), ato duhet të shmangen sa më shumë të jetë e mundur. Në qoftë se shprehje të tilla përdoren në një ligj me zbatim më të gjerë, ato duhet të përkufizohen qartë.

3.4.5 Termat ligjorë

Kur hartuesi përdor termat ligjorë duhet të mbajë parasysh kuptimin e tyre ligjor në sistemin ligjor bashkëkohor. Në disa raste hartuesit mund t'i duhet të përkufizojë një term ligjor, për shembull kur termi ka disa kuptime dhe nuk është e qartë se cili prej tyre nënkuptohet në atë kontekst (shih pikën 3.3.4).

Termat ligjorë duhet të përdoren në kuptimin e tyre të saktë teknik; për shembull, në rastin e një emërimi, duhet thënë “X. ... emërohet” në vend të “X. ... ngarkohet me funksionet ...”.

3.4.6 Përsëritjet

Nenet e tekstit ligjor janë, sigurisht nga pikëpamja gramatikore, në njëfarë mënyre të pavarur. Përemrat dhe mbiemrat duhet të përdoren me kujdes; përemrat që u referohen termave të përdorura më parë në nene të tjera nuk duhen përdorur. Ndonjëherë do të jetë e nevojshme që të përsëriten fjalët e përdorura në nenet e tjera. Megjithatë, veçanërisht brendapërbrenda një neni të vetëm, hartuesi duhet të marrë në konsideratë përdorimin e stilit rrëfyës për të thjeshtuar tekstin dhe për ta bërë atë më të kuptueshëm për përdoruesin, kur kjo mund të bëhet pa krijuar paqartësi (shih pikën 3.4.11).

3.4.7 Shkurtimet

Shkurtimet duhet të përdoren vetëm kur kjo lejohet nga praktika shqiptare gjerësisht e njohur dhe e pranuar.

Kur në tekstin e ligjit është e nevojshme të përsëritet një shprehje e caktuar, shkurtimi mund të përdoret me kusht që të shpjegohet në rastin kur përdoret për herë të parë, duke shtuar një shprehje të përshtatshme si për shembull, “më poshtë referohet si ... (shkurtimi)”. Kjo teknikë mund të përdoret kur koncepti për të cilin do të përdoret

shkurtimi shfaqet në fillim të tekstit. Përndryshe, përkufizimi i shkurtimit mund të jetë zgjidhja më e mirë për shembull, “ ‘OKB’ do të thotë Organizata e Kombeve të Bashkuara”.

3.4.8 Numrat

Numrat duhet të shkruhen me shkronja kur përdoren në tekstin e legjislacionit, por në tabela, formula matematike ose në kontekste të tjera për të cilat ka praktikë të njohur, duhet të përdoren shifra.

3.4.9 Datat

Emri i muajit shkruhet me shkronja dhe elementët e tjerë të datës shkruhen me numra arabë. Viti gjithmonë duhet shkruar në formën e plotë katërshifrore. Vini re se sipas rregullave të drejtshkrimit të gjuhës shqipe, shkronjat e para të muajve nuk shkruhen me shkronja të mëdha.

3.4.10 Përdorimi i pjesëzave pohuese dhe mohuese

Përdorimi i pjesëzave mohuese duhet shmangur sa më shumë që të jetë e mundur në procesin e hartimit ligjor. Dispozitat e ligjit duhet të formulohen në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe pohuese për shembull, “Personi që ka fëmijë ka të drejtë të...” dhe jo “Personi që nuk ka fëmijë nuk ka të drejtë të...”.

Megjithatë, pjesëza mohuese “nuk” mund të përdoret për të specifikuar ose theksuar përjashtime, për shembull, “Kjo dispozitë nuk zbatohet për marrëdhëniet juridike të lindura para vitit XXXX”.

3.4.11 Stili rrëfyes

Stili rrëfyes është një teknikë e dobishme (sidomos brendapërbrenda nenit) për të krijuar një rend logjik, duke shmangur referencat e

brendshme dhe përsëritjet, për efekt të thjeshtësisë së gjuhës dhe si rrjedhim për të hartuar një tekst që është më i lehtë për t'u kuptuar nga lexuesi.

Një shembull i përdorueshmërisë së stilit rrëfyës është si më poshtë vijon:

Stili referues:

1. Personi mund të bëjë kërkesë në Ministri për licencë.
2. Kërkesa sipas paragrafit 1 bëhet në tri kopje.
3. Nëse personi që bën kërkesën sipas paragrafit 1 është nën moshën gjashtëmbëdhjetë vjeç, kërkesa bëhet në katër kopje.”

Stili rrëfyës:

1. Personi mund të bëjë kërkesë në Ministri për licencë.
2. Kërkesa bëhet në tri kopje.
3. Nëse personi është nën moshën gjashtëmbëdhjetë vjeç, kërkesa bëhet në katër kopje”.

3.4.12 Njëjësi dhe shumësi

Rekomandohet që në hartimin e ligjeve, kur është e mundur, të përdoret njëjësi në vend të shumësit me qëllim që të shmanget dykuptimësia e panevojshme. Për shembull: “Ministri përcakton procedurën për çdo lloj ankimi që parashikohet në këtë dispozitë” është më mirë se “Ministri përcakton procedurat për llojet e ankimeve që parashikohen në këtë dispozitë”.

Në rastin e fundit, forma e shumësit do të linte pa përgjigje pyetjen nëse ministri duhet të përcaktojë një procedurë të ndryshme për secilin ankim, apo duhet të përcaktojë një procedurë të vetme për të gjitha llojet e ankimeve, apo është në dorën e ministrit të përcaktojë një apo disa procedura. Rasti i parë është shumë i qartë: çdo lloj ankimi duhet të ketë procedurën e vet.

3.4.13 Përdorimi i fjalëve në gjini asnjane

Nëse është e mundur, ligjet duhet të hartohen me terminologji asnjane për sa i përket gjinisë, duke përdorur terma të tillë si fjala “person”. Meqenëse emrat në gjuhën shqipe janë pothuajse të gjithë të ndarë në gjininë mashkullore dhe femërore kjo teknikë është pak e vështirë për t’u zbatuar. Përdorimi i termave si ai/ajo haset herë pas herë, por kjo nuk rekomandohet. Formulime të tilla e bëjnë ligjin më të ndërlikuar. Gjithashtu, legjislacioni i vendit duhet të jetë i unifikuar. Nuk duhet që disa ligje të përdorin fjalët “ai/ajo” dhe disa të tjera jo. Pranohet gjerësisht që, në gjuhën e ligjeve shqiptare, përdorimi i gjinisë mashkullore nënkupton edhe gjininë femërore.

3.4.14 Gjuha politikisht asnjane

Ligjet duhet të hartohen me një gjuhë politikisht asnjane. Ligje të tilla shkaktojnë më pak opozitë të panevojshme politike dhe në disa raste mund të rrisin shkallën e pranimet të ligjit nga publiku.

3.4.15 Kohët e foljeve

Ligjet duhet të hartohen në kohën e tashme. Për shembull, duhet të thuhet “Çdo anije para hyrjes në port paraqet para drejtuesit të portit këto dokumente...” dhe jo “Çdo anije para hyrjes në port do të paraqesë para drejtuesit të portit këto dokumente...”.

Nëse është e nevojshme që ligji të shprehë lidhjen kohore të fakteve, faktet që ndodhin njëkohësisht me veprimin e ligjit duhet të shkruhen në kohën e tashme dhe faktet që paraprijnë veprimin e ligjit në kohën e shkuar.

Nëse është e nevojshme që të përmenden ngjarje të së shkuarës dhe të së ardhmes, kjo duhet bërë duke iu referuar kohës kur ligji miratohet apo kur hyn në fuqi, dhe duke përdorur kohën e tashme kur u referohemi fakteve që ndodhin njëkohësisht me veprimin e ligjit.

3.4.16 Mënyrat

Ligjet duhet të hartohen në mënyrën dëftore dhe jo në mënyrën urdhërore ose lidhore. Për shembull, “Asnjë person nuk ka të drejtë” është e saktë; “Asnjë person nuk duhet të ketë të drejtë...” nuk është e saktë; “Nëse përcaktohet se ...” duhet përdorur në vend të formulimit “Nëse do të përcaktohej se ...”.

3.4.17 Trajtat veprare dhe pësore

Ligjet duhet të hartohen në trajtën veprare dhe jo në trajtën pësore. Për shembull, “Komisioneri emëron një revizor të lartë për çdo departament” është më mirë se sa “Revizori i lartë i çdo departamenti emërohet nga Komisioneri”.

Trajta pësore duhet shmangur kur është e mundur. Përdorimi i trajtës veprare e detyron hartuesin të tregojë qartë identitetin e personit që ka një detyrim të caktuar.

3.4.18 Lidhëzat

Lidhëza “dhe” përdoret për të bashkërenduar dy pjesë të një fjalie. Për shembull, “Bulevardet dhe rrugët shënohen me tabela”.

Për të veçuar ose për të treguar alternativat, përdoret lidhëza “ose”, për shembull, “Rrugët mund të tregohen me tabela rrethore ose katrore”.

Mund të përdoret një formulë hyrëse për të treguar raportin mes fjalëve, shprehjeve ose nën-paragrafëve (shih pikën 3.2.2). Formula të tilla mund të jenë “një (cilado) prej mënyrave që vijnë” ose “të gjitha mënyrat e mëposhtme”. Megjithatë, ligjet shqiptare përdorin më shpesh lidhëzat ndërmjet dy fjalive të fundit, sikurse u shpjegua më lart.

3.4.19 Emrat e prejardhur nga foljet

Duhet shmangur përdorimi i emrave që vijnë nga foljet kur mund të përdoren foljet. Për shembull, “Personi mund të kërkojë ...” është më mirë sesa “personi mund të bëjë kërkesë..”; “Ministri konsultohet me ...” është më mirë se “Ministri do të bëjë konsultime me...”

3.4.20 Foljet modale

Duhet treguar kujdes që foljet modale të përdoren gjithmonë në mënyrë konsistente në varësi të faktit nëse ato tregojnë një urdhër apo lejojnë diçka. Përkatësisht, përdoret zakonisht folja gjysmëndihmëse me vlerë modale “duhet” e cila vendoset përpara një foljeje tjetër për të plotësuar kuptimin e kësaj të fundit, ndërsa folja “mund” ka një kuptim më diskrecionar. Përdorimi jo i saktë nga pikëpamja gramatikore apo jo në mënyrë të njëllojtë i këtyre foljeve shkakton paqartësi në lidhje me karakterin lejues apo urdhërues të dispozitës. “Duhet” mund t’i japë kuptime të ndryshme foljes që e shoqëron atë në varësi të fjalisë. Ajo mund ta paraqesë atë që shpreh folja si të detyrueshme, si të nevojshme apo si të domosdoshme. Por ajo mund t’i japë foljes që e shoqëron edhe kuptime të tjera si “ka shumë mundësi, ka shumë të ngjarë, mundet”. Këto raste nuk tregojnë detyrim për kryerjen e një veprimi. Për të shmangur këtë paqartësi rekomandohet që, kur është e mundur, të shmanget përdorimi i foljes “duhet”.

3.4.21 Shenjat e pikësimit

Është praktikë e mirë e hartimit të legjislacionit të mos mbështetesh në shenjat e pikësimit për të shprehur kuptimin e tekstit ligjor. Nëse kuptimi i ligjit mbështetet vetëm tek shenjat e pikësimit, një gabim i këtyre shenjave ose mosvendosja e një shenje të saktë pikësimi mund të krijojë pasoja ligjore të mëdha. Shenjat e pikësimit duhet të përdoren vetëm për ta përforcuar kuptimin. Kur hartuesi është mbështetur tek shenjat e pikësimit për të shprehur kuptimin do t’i

duhet të rishqyrtojë gjatësinë dhe strukturën e fjalisë, rendin e fjalëve dhe të përpiqet të ndryshojë këta elementë për të dhënë kuptimin më qartë.

Shenjat e pikësimit përdoren në legjislacion si më poshtë:

- pika (“.”) përdoret në kuptimin e saj të zakonshëm sintaksor dhe sidomos në fund të neneve, paragrafëve dhe të nën-paragrafit të fundit;
- presja (“,”) përdoret në kuptimin e saj të zakonshëm sintaksor;
- dy pikat (“:”) përdoren në kuptimin e tyre sintaksor dhe sidomos pas pjesës hyrëse të paragrafit;
- pikëpresja (“;”) përdoret në kuptimin e saj sintaksor dhe sidomos për ndarjen e nënparagrafëve;
- pikëpyetja (“?”) dhe pikë çuditësja (“!”) duhen shmangur;
- thonjëzat (“...”) përdoren në kuptimin e tyre të zakonshëm sintaksor dhe veçanërisht për termat e përkufizuar dhe futjen e një teksti të ri me anë të akteve ndryshuese;
- viza ndarëse (“-”) përdoret sidomos për ndarjen e fjalëve në fund të rreshtit (e cila nga pikëpamja e praktikës të kalimit në shtyp duhet të shmanget nëse është e mundur) dhe për të lidhur fjalët e përbëra, për shembull, “njëri-tjetrin” (hartuesi duhet të ndjekë praktikën shqiptare të përdorimit të vizës ndarëse në fjalët e përbëra);
- kllapat (“(...)”) dhe kllapat katrore (“[...]”) duhen shmangur;
- shenja e përqindjes (“%”) mund të përdoret kur është e nevojshme, sidomos në tabela, ndërsa në tekst duhet të përdoret fjala “përqind” me shkronja;
- shenja e paragrafit (“§”) duhet shmangur;
- shënimet në fund të faqes apo në fund të tekstit duhen shmangur (me përjashtim të referencës së CELEX footnote i cili nuk përbën pjesë të tekstit).

3.5 Referencat

Referencat përdoren në rastet kur teksti i ligjit i referohet ose:

- (1) një dispozite në të njëjtin ligj (referencë e brendshme); ose
- (2) një dispozite në një ligj tjetër (referencë e jashtme).

3.5.1 Referencat e brendshme

Hartuesi duhet të vendosë nëse referenca e brendshme lehtëson në fakt kuptimin e dispozitës apo nëse është më mirë të riformulohet dispozita.

Referenca e brendshme duhet të përcaktojë nenin e saktë, paragrafin ose nën-paragrafin tek i cili bëhet referenca. Në raste të rralla mund të jetë e nevojshme që të bëhet referenca tek një kre i tërë ose pjesë tjetër e ligjit. Referenca të tilla janë të përshtatshme vetëm në qoftë se ajo ka të bëjë me të gjitha dispozitat e kreut ose pjesës dhe duhet shmangur kur referohen vetëm disa prej dispozitave të tyre.

Gjithashtu duhen shmangur referencat zinxhir. Për shembull, nuk duhet bërë referenca e nenit 3 tek neni 7, i cili përmban një referencë të mëtejshme tek neni 10, apo më keq akoma, një referencë mbrapsht në nenin 3.

3.5.2 Referencat e jashtme

Kur referenca bëhet për herë të parë tek një ligj tjetër, ky i fundit duhet të identifikohet qartë duke cituar titullin e plotë, përfshirë numrin dhe datën e miratimit. Në qoftë se ai ligj është ndryshuar, referencat e jashtme nuk duhet të citojnë ligjet ndryshuese, por thjesht të tregojnë që ai është ndryshuar. Megjithatë, në tekstin e ligjit nuk duhet bërë asnjëherë referencë në ligje apo akte të tjera ligjore që nuk janë pjesë e rendit ligjor shqiptar. Ligjet dhe aktet ligjore të huaja mund të përmenden në relacion.

Nëse referenca bëhet për dispozita specifike të ligjit tjetër, ajo duhet gjithashtu të tregojë gjithmonë, sipas rastit, nenin e saktë, paragrafin dhe nën-paragrafin tek i cili bëhet referenca.

Në referimet e mëpasshme tek një ligj tjetër, rregulli bazë është se ligji tek i cili bëhet referenca duhet të identifikohet vetëm me numrin me të cilin është miratuar (në vend të citimit të plotë) si edhe me një tregues se ai është cituar më parë në tekst.

Për shembull: “Neni 3 i ligjit nr. 8432 të sipërpërmendur shfuqizohet”.

Nëse ligji i referohet një numri të madh ligjesh me qëllim për të ndihmuar përdoruesin dhe jo për t’i ndryshuar ose shfuqizuar ato, ose i referohet një ligji të caktuar shumë herë, duhet të konsiderohet mundësia e dhënies së një emërtimi çdo ligji (shih pikën 3.3.5).

Për shembull:

“Ligji për tatimet” do të thotë.....

“Ligji për shoqëritë tregtare” do të thotë....

Kjo e lejon hartuesin të thjeshtojë tekstin, kështu: “Ligji për tatimet zbatohet për cilindo që është subjekt i ligjit për shoqëritë tregtare”.

3.6 Hartimi i ndryshimeve

Ndryshimet e ligjit mund të jenë të shprehura ose të heshtura.

Ndryshimi i shprehur ndryshon ligjin ekzistues duke e thënë shprehimisht këtë gjë.

Ndryshimi i heshtur ndryshon ligjin ekzistues, pa e thënë shprehimisht këtë. Ndërkohë që rregulli i përgjithshëm për interpretimin e ligjeve është se ligji i mëvonshëm shfuqizon ligjin e mëparshëm, i takon

përdoruesit të krahasojë dispozitat e të dy ligjeve dhe të vendosë shtrirjen dhe masën e ndryshimit të nënkuptuar të ligjit të mëparshëm. Është e qartë se ndryshimet e heshtura përbëjnë burim paqartësie dhe konfuzioni dhe duhet të shmangen sa më shumë të jetë e mundur.

Për këtë arsye, Manuali trajton vetëm *ndryshimet e shprehura*.

3.6.1 Llojet e ndryshimeve

Ligji mund të ndryshohet me shtimin e fjalëve të reja në dispozitat e tij, apo me zëvendësimin, ose me shfuqizimin e disa dispozitave të tij nga një ligj tjetër.

Është e rëndësishme për hartuesin që të marrë masa që pasojat gramatikore dhe strukturore të përdorimit të teknikave të ndryshimit të mos krijojnë paqartësi dhe efekte juridike që nuk janë menduar.

Shtesa është vendosja e një teksti brenda tekstit ekzistues të ligjit, për shembull, vendosja e një fjalisë të re midis fjalisë së parë dhe të dytë ekzistuese në një paragraf.

Shtesa është edhe vendosja e tekstit para apo pas tekstit ekzistues të një ligji për shembull, vendosja e një fjalisë në fillim apo në fund të një paragrafi, ose vendosja e një nën-paragrafi të ri në fund të nën-paragrafëve ekzistues.

Zëvendësimi do të thotë që një ose disa pjesë ekzistuese të tekstit zëvendësohen me tekst të ri, për shembull, një paragraf në ligjin ekzistues zëvendësohet me një paragraf të ri.

Shfuqizimi është heqja e disa pjesëve ose e tërë tekstit ekzistues të ligjit. Shfuqizimi mund të shoqërohet me ndryshime në të njëjtin ligj, apo dhe ligje të tjera. Për shembull, në një ligj të caktuar, së bashku me shfuqizimin e nenit 7 hartuesi mund të zëvendësojë tekstin e nenit

8 dhe të shtojë një paragraf në nenin 9, ose hartuesi mundet që në hartimin e ligjit Z të shfuqizojë disa nga dispozitat e ligjit X dhe të shfuqizojë plotësisht ligjin Y.

3.6.2 Titulli i ligjeve ndryshuese

Titulli i ligjeve ndryshuese duhet të tregojë faktin e ndryshimeve, duke përdorur fjalë të përshtatshme si për shembull fjala “ndryshime” ose “ndryshime dhe shtesa”. Ky rregull zbatohet si në rastin kur ligji ndryshon si edhe kur shfuqizon ligjet ekzistuese. Por kur ligji *vetëm* shfuqizon një ligj të mëparshëm, titulli duhet të përdorë fjalën “shfuqizim”.

Për hartimin e titullit të ligjit ndryshues është e mjaftueshme zakonisht të tregohet ligji i ndryshuar me numrin, datën dhe titullin, pa shtuar asgjë që lidhet me përmbajtjen e vetë ligjit ndryshues. Për shembull: “Ligji Nr. 4523, datë 09.12.1995, i cili ndryshon ligjin nr. 3531, datë 15.07.1992 “Për ...”.

3.6.3 Masa dhe formati i ndryshimeve

Për të përcaktuar *masën* e ndryshimeve, hartuesi duhet të mbajë parasysh se përdoruesi duhet të ketë mundësi të kuptojë efektin e tyre.

Kur është e nevojshme të ndryshohen disa paragrafë të një neni, është mirë të rishkruhet i gjithë neni. Po kështu nëse është e nevojshme të ndryshohen disa nën-paragrafë të një paragrafi, është mirë të rishkruhet i gjithë paragrafi.

Si rregull i përgjithshëm, masa minimale e një ndryshimi duhet të jetë një nën-paragraf. Nëse hartuesi kërkon të ndryshojë një fjalë apo shprehje në një nën-paragraf, është mirë që të zëvendësohet i gjithë nën-paragrafi.

Por nëse një fjalë apo një shprehje duhet të ndryshohet në disa nene të ligjit, mund të përdoret ky formulim: “Në çdo rast, shprehja X zëvendësohet me shprehjen Y”.

Megjithatë, formulimi ka rreziqet e tij. Rreziku kryesor është se ai mund të sjellë pasoja të paqëllimshme; përpara se ta përdorë atë hartuesi duhet të kontrollojë me kujdes çdo pjesë të tekstit kur është përdorur “X” dhe të bindet se zëvendësimi me “Y” është i përshtatshëm dhe i nevojshëm në çdo rast. Hartuesi duhet të dijë gjithashtu se edhe pse i lehtë nga pikëpamja e hartimit, formulimi nuk u vjen në ndihmë përdoruesve të ligjit. Kjo pasojë mund të minimizohet duke përcaktuar dispozitat specifike që do të ndryshohen në ligjin ndryshues me qëllim që të ndihmojë përdoruesin. Kjo mund të bëhet edhe në relacionin shoqërues, por nuk është e mjaftueshme po të kemi parasysh që relacioni nuk botohet së bashku me ligjin.

Formati i ndryshimit ka dy elementë.

Elementi i parë është se ndryshimi duhet të citojë në mënyrë të saktë dhe të plotë dispozitat ligjore që do të ndryshohen së bashku me llojin e ndryshimit (shtesë ose zëvendësim) i shoqëruar me dy pika “:”. Për shembull “Neni 1 zëvendësohet me: ...”.

Kur ndryshimet janë shtesa, elementi i parë duhet të përcaktojë në mënyrë të qartë se ku do të bëhet ndryshimi. Për shembull, “Pas fjalisë së parë të nenit 1, paragrafi 1, nën-paragrafi 2, shtohet: ...”.

Në rastet kur do të shtohet një nen i ri pas nenit të fundit të një kreu, duhet të bëhet e qartë nëse ai do të jetë neni i fundit i kreut të parë, apo neni i parë i kreut të mëpasshëm. Për shembull: “Pas nenit 27 futet neni i mëposhtëm [27/1] në [fund të] Kreut III”; “Pas nenit 27 futet neni i mëposhtëm [27/1] në [fillim të] Kreut IV”. E njëjta teknikë mund të zbatohet nëse një kre i ri duhet të shtohet pas kreut të fundit brenda një titulli, ose nëse një titull i ri duhet të shtohet pas titullit të fundit, brenda një pjese.

Vini re se normalisht është e mjaftueshme që të tregohet ku do të bëhet ndryshimi. Do të ishte e ndërlikuar dhe e panevojshme të thuhet se “në nenin 2, pas paragrafit 3 dhe përpara paragrafit 4, shtohet ...” (veçanërisht pasi kjo është e dukshme nga numërimi).

Elementi i dytë është se teksti i ndryshimit duhet të vendoset brenda thonjëzave: “...”.

Kur ligji ndryshon një ligj tjetër, duke zëvendësuar pjesë të tekstit të tij, është e mjaftueshme që të përmendet procesi i zëvendësimit, pa treguar se teksti i zëvendësuar është shfuqizuar.

Për shembull, është e mjaftueshme të thuhet: “Paragrafi 5 i nenit 7 zëvendësohet me tekstin që vijon: ...”; nuk është e nevojshme të thuhet “Paragrafi 5 i nenit 7 shfuqizohet dhe zëvendësohet me tekstin që vijon:...”.

Kur ligji ndryshon disa nene të një ligji tjetër, ndryshimet duhet të parashikohen në ligjin ndryshues sipas radhës së neneve të ligjit të ndryshuar. Çdo nen i ligjit të ndryshuar duhet të ndryshohet veçmas.

Për shembull:

“Neni 1

Paragrafi i dytë i nenit 2 të ligjit nr. ... ndryshohet si më poshtë vijon: “....”.

Neni 2

Neni 7 i ligjit nr. ... ndryshohet si më poshtë vijon: “Neni 7 ...”.

Neni 3

Paragrafi i katërt i nenit 17 i ligjit nr. shfuqizohet.” dhe kështu me radhë.

Kur ndryshohet një ligj që është ndryshuar më parë, hartuesi duhet të përfshijë dispozitat e reja në tekstin origjinal të ligjit ashtu siç ai rezulton nga ndryshimet e mëparshme dhe jo në tekstin e ligjit ose ligjeve që kanë ndryshuar tekstin origjinal të ligjit.

Kur ligji ndryshon një ligj tjetër dhe kërkohen dispozita kalimtare, këto të fundit duhet të vendosen në një nen apo nene të veçanta në pjesën e fundit të ligjit dhe jo në dispozitat që përmbajnë ndryshimet. Kjo është struktura më e qartë për përdoruesit e ligjit dhe ndihmon në konsolidimin e mëvonshëm të ligjit (shih pikën 3.7).

3.6.4 Numërimi i neneve

Numërimi i dispozitave të një ligji ndryshues duhet të jetë i lidhur qartë me tekstin e ligjit origjinal me qëllim që të lehtësojë konsolidimin dhe të mundësojë verifikimin e gjendjes së ligjit në çdo kohë.

Si rrjedhojë:

- numrat dhe shkronjat e një neni të shfuqizuar nuk duhet të përdoren tek nenet ndryshuese përveçse kur i gjithë neni është ndryshuar;
- rinumërimi dhe riformulimi i shkronjave të neneve të një ligji gjatë ndryshimit duhet të shmangen. Po kështu, kur ndryshohet një nen i cili përmban ndarje që nuk tregohen me numra ose me shkronja, nuk duhet që këto ndarje të tregohen me numra apo me shkronja në ndryshim. Kjo çështje duhet të zgjidhet kur shfuqizohet dhe miratohet nga e para ligji në tërësi, gjatë konsolidimit (shih pikën 3.7) apo kodifikimit (shih pikën 1.6);
- megjithatë, kur dispozita është zëvendësuar plotësisht, lejohet rinumërimi apo riformulimi i shkronjave. Për shembull, nëse një nen zëvendësohet, paragrafët e këtij neni mund të rinumërohen, ose kur një paragraf është zëvendësuar, nën-paragrafëve mund t'u vendosen shkronja nga e para. Por në këtë rast hartuesi

duhet të sigurohet se janë ndryshuar referencat e jashtme dhe të brendshme tek këto nene.

Për të shtuar një ose disa nene vijuese në një vend të caktuar në tekstin e ndryshuar, neneve të rinj u vihet numri i nenit pararendës i shoqëruar me një shenjë fraksioni dhe një numër rendor. Për shembull, pas nenit 17, 17/1, 17/2 dhe 17/3, futet neni 17/4, 17/5 e kështu me radhë.

Hartuesi shqiptar duhet të ketë parasysh se disa ligje, të tilla si Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale, kanë nene të shtuar më përpara të cilët në numërtimin e tyre përmbajnë një fraksion dhe një shkronjë sipas rendit alfabetik. Hartuesi nuk duhet të përdorë dy stile të ndryshme në të njëjtin ligj dhe gjithmonë duhet të kontrollojë nëse ligji që kërkohet të ndryshohet është ndryshuar më parë dhe të përdorë të njëjtin stil.

Për shtimin e mëtejshëm të neneve midis neneve, të cilat numërohen me fraksione për shkak të ndryshimeve të mëparshme, neni të ri i vendoset numri i nenit pararendës në tekstin e ndryshuar, i shoqëruar me një vizë dhe numrin rendor. Për shembull, midis neneve 28/2 dhe 28/3 shtohen nenet 28/2-1 dhe 28/2-1 ose, në ligjet me stilin alternativ, 28/b-1 dhe 28/b-2.

3.7 Konsolidimi

3.7.1 Qëllimet

Ligjet ndryshuese mund të krijojnë vështirësi dhe ndoshta konfuzion. Përdoruesit e ligjit nuk mund të përcaktojnë gjendjen juridike të tij duke iu referuar vetëm një ligji. Ky problem është më i mprehtë në fushat ku ka pasur ndryshime thelbësore, ose ku ndryshimet janë veçanërisht të rëndësishme.

Konsolidimi është i dobishëm për të rritur përdorimin e ligjit dhe duhet të bëhet rregullisht sidomos për ligjet që kanë rëndësi praktike të drejtpërdrejtë për individët. Konsolidimi duhet të jetë një proces i vazhdueshëm i cili mund të lehtësohet nga teknikat kompjuterike të përparuara. Personat të cilët merren me konsolidimin e ligjeve duhet t'i shfrytëzojnë ato teknika.

3.7.2 Statusi juridik

Legjislacioni i konsoliduar, në formën më të thjeshtë të tij, nuk i ndryshon ligjet; ai thjeshtë përmbledh normat ligjore ekzistuese. Nëse konsolidimi nuk është i saktë, kjo nuk ndryshon ligjet; në këtë rast do të zbatohen dispozitat e ligjeve që janë përmbledhur në tekstin e konsoliduar. Si rrjedhim, konsolidimit i duhet vendosur një parathënie që përcakton efektet ligjore të tij. Të tilla konsolidime mund të përgatiten pa qenë e nevojshme që të parashikohet kompetencë specifike. Edhe pse ligjërishit nuk është e detyruar, Qendra e Publikimeve Zyrtare bën konsolidimin e kodeve në Shqipëri dhe të disa ligjeve të tjera.

3.7.3 Rregulla formale

Data para së cilës janë konsoliduar të gjitha ndryshimet e ligjit në fjalë, duhet të tregohet menjëherë pas titullit të ligjit të konsoliduar së bashku me numrat dhe datat e miratimit të ligjeve ndryshuese.

Teksti i konsoliduar duhet të përmbajë tekstin origjinal të ligjit me të gjitha ndryshimet e mëvonshme dhe referencat tek ligjet ndryshuese. Për shembull, “Neni 23/2. Riorganizimi (shtuar me Ligjin Nr. 2545, datë 10.03.1996, në fuqi që nga data 30. 04.1996)”.

Dispozitat kalimtare të ligjeve origjinale dhe atyre ndryshuese nuk duhet të përfshihen në tekstin e konsoliduar.

Nëse dispozitat e tekstit origjinal të ligjit janë shfuqizuar, kjo duhet të tregohet në tekstin e konsoliduar, duke iu referuar ligjeve që i kanë shfuqizuar ato; për shembull, “Neni 35 (i shfuqizuar nga Ligji Nr. 2545, datë 10.03.1996)”. Megjithatë, ashtu siç tregohet në këtë shembull, nën-titulli dhe teksti i nenit të shfuqizuar nuk duhet të përfshihen në tekstin e konsoliduar.

3.8 Relacionet

Çdo projektligj duhet të shoqërohet nga relacioni me qëllim për të shpjeguar dispozitat e tij me gjuhë të thjeshtë, jo teknike, duke parashtruar ndryshimet që propozon projektligji në legjislationin ekzistues. Relacioni – sikurse edhe legjislationi në shpjegim të të cilit ai hartohet – duhet të shkruhet me kujdes për efekt të cilësisë dhe efektivitetit të legjislationit.

Relacionet shpjeguese shërbejnë për disa qëllime të ndryshme. Funkzioni i tyre i parë është që të informojë dhe të ndihmojë deputetët gjatë shqyrtimit të projektligjit në procesin parlamentar. Relacionet gjithashtu kryejnë edhe një funksion tjetër të rëndësishëm për publikun e gjerë dhe për mediat. Sa më e plotë dhe sa më e saktë të jetë përmbajta e relacionit aq më i kuptueshëm është ligji i propozuar.

Pas miratimit të ligjeve, relacionet mund të vazhdojnë të kenë një rol të rëndësishëm dhe mund të ndikojnë në zbatimin e ligjit në praktikë. Relacionet mund të jenë një burim informacioni mbi ligjin për publikun duke kontribuar në efektivitetin e tyre. Ata që punojnë me ligjin mund t’i kthehen relacionit të tij për të përcaktuar objektin dhe qëllimin e dispozitave të tij si një ndihmë gjatë përdorimit të ligjit. Së fundmi, por jo me më pak rëndësi është se, gjykatat mund t’i referohen relacionit si ndihmë për të interpretuar një ligj. Relacionet e paqarta, të dykuptimta, ose sipërfaqësore mund të çojnë në interpretim dhe

zbatim të ligjit ndryshe nga ç' ishte menduar. Megjithatë, praktika e deritanishme është se relacionet nuk përdoren pas miratimit të ligjit dhe nuk janë lehtësisht të disponueshme për publikun e gjerë.

Këta faktorë ngrenë pyetjen e statusit ligjor të relacioneve. Teorikisht, teksti ligjor duhet të parashikojë zgjidhje për të gjitha çështjet ligjore që i takojnë fushës që ai rregullon. Rrjedhimisht, relacionet duhet të kufizohen vetëm në dhënien e një informacioni të përgjithshëm duke shërbyer si një tregues shtesë për legjislacionin. Hartuesi nuk duhet të përdorë relacionin për të kompensuar hartimin jo të mirë të tekstit ligjor.

Sipas Rregullores së Këshillit të Ministrave, neni 19 i Kreut të III-të, relacioni duhet të përmbajë:

- a) Qëllimin e projektaktit dhe objektivat që synohen të arrihen.
- b) Vlerësimin politik dhe lidhjen ose jo të projektaktit me programin politik të Këshillit të Ministrave, aktet që kanë miratuar drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, si dhe dokumente të tjera për strategjitë dhe politikat e zhvillimit.
- c) Argumentimin e propozimit të projektaktit, duke bërë analizën lidhur me përparësitë dhe problemet e mundshme në zbatimin e projektaktit, nivelin e efektivitetit, zbatueshmërisë, efikasitetit, impaktit dhe efekteve përkatëse, si dhe kostos ekonomike që rezultojnë në raport me legjislacionin në fuqi.
- ç) Vlerësimin paraprak të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë së formës dhe përmbajtjes së projektaktit me Kushtetutën, harmonizimin e tij me legjislacionin në fuqi dhe me normat e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë.

- d) Për projektaktet normative, një vlerësim të shkallës së përafrimit të tyre me legjislacionin e BE-së (*acquis communautaire*);
- dh) Përmbledhje shpjeguese të përmbajtjes së projektaktit;
- e) Institucionet dhe organet që ngarkohen për zbatimin e aktit;
- ë) Personat dhe institucionet që kanë kontribuar në hartimin e projektit”.

Nën-paragrafi (d) i nenit 19 të Rregullores së Këshillit të Ministrave është pasuruar me “Instrumentet e Përafrimit” që synojnë procesin e kontrollit të përputhshmërisë së projektligjeve me *acquis-në* e BE-së. Pra, relacioni duhet të plotësojë edhe kërkesat e Instrumentave të Përafrimit, sikurse parashikohet në pikën 4.5 më poshtë.

Sipas neneve 14 dhe 20 të Rregullores së Këshillit të Ministrave, duhet të hartohet një raport vlerësues i të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, i cili është i veçantë nga relacioni, por i bashkëlidhet atij. Ky raport duhet të përmbajë, sipas nenit 20, si më poshtë vijon:

- “a) shumën e përgjithshme të shpenzimeve vjetore për zbatimin e aktit;
- b) parashikimet e hollësishme për çdo zë të buxhetit, të nevojshme për zbatimin e aktit;
- c) kohën e fillimit të efekteve financiare;
- ç) shpenzimet e detajuara për strukturat që ngarkohen me zbatimin e aktit;
- d) burimet e sigurta dhe të pritshme të financimit;
- dh) analizën e rritjes apo të pakësimit të shpenzimeve buxhetore, të paktën për tre vitet e para të zbatimit të tij;
- e) vlerën e detyrimeve fiskale të pritshme apo të përjashtuara, që parashikon projektakti;
- ë) kur projektakti ka për objekt miratimin e përdorimit apo të shpërndarjes së fondeve publike, shoqërohet me preventivin përkatës”.

Në praktikë informacioni mbi të ardhurat dhe shpenzimet nuk përfshihet në vlerësimin e veçantë, por në relacion dhe rrallëherë me hollësitë e kërkuara. Në shumë raste ky informacion lihet krejtësisht mënjanë. Kjo nuk duhet të ndodhë, kërkesat e Rregullores së Këshillit të Ministrave duhen respektuar.

Në mënyrë që të përmbushen kërkesat e Rregullores së Këshillit të Ministrave dhe që të hartohet një relacion konçiz dhe lehtësisht i lexueshëm, informacionet e përfshira aty duhet të organizohen në tri pjesë: pjesa e parë, e cila trajton informacion dhe komente të përgjithshme; pjesa e dytë, e cila trajton komente të dispozitave specifike të projektligjit; dhe e treta, një vlerësim i cili trajton implikimet financiare të projektligjit.

3.8.1 Informacione dhe komente të përgjithshme

Kjo pjesë e relacionit duhet t'i paraqesë lexuesit projektligjin. Për këtë arsye duhet të japë një shpjegim për objektivat e përgjithshme dhe arsyet kryesore të projektligjit ashtu edhe për ligjshmërinë e tij sipas Kushtetutës dhe legjislacionit ekzistues. Informacioni lidhur me marrëdhënien e projektligjit me të drejtën ndërkombëtare apo legjislacionin e Bashkimit European duhet të trupëzohet në këtë pjesë të relacionit në mënyrë organike (shih pikat 4.4 dhe 4.5). Nëse për përputhshmërinë me traktatet ose marrëveshjet ndërkombëtare është e nevojshme të nxirret legjislacion zbatues, në relacionin e projektligjit duhet të përcaktohet shprehimisht se ç'lloj legjislacioni është ky dhe kur është parashikuar të miratohet.

Pjesa hyrëse e relacionit duhet të jetë konçize, por në të njëjtën kohë të përmbajë të gjithë elementët e përmendur më poshtë, pasi ajo kryesisht shërben për t'u dhënë deputetëve të Kuvendit, por dhe të tjerëve, një pamje të përgjithshme e projektligjit.

Në këtë pjesë duhet të përfshihet gjithashtu një vlerësim i përgjithshëm i efekteve të projektligjit. Lidhur me metodologjinë për përmbushjen e kësaj detyre vlerësimi shih 1.5.1.

Të rëndësishme për këtë pjesë të relacionit janë edhe komentet mbi pikat kryesore të projektligjit. Ato janë thelbësore për ta kuptuar atë dhe përbëjnë mjetin më të rëndësishëm për deputetët që të njihen me projektligjin pa qenë nevoja të njohin të gjitha hollësitë e tij.

Nëse për përgatitjen e projektligjit është kryer konsultim, kjo pjesë e relacionit duhet të specifikojë sipas rastit grupet që kanë vlerësuar tekstin legjislativ; përfundimet dhe rekomandimet e tyre; listën e autoriteteve, organizatave dhe të konsultuarve të tjerë, së bashku me një shpjegim të përgjigjeve të marra prej tyre; si dhe ndryshimet e pasqyruara në projektligj të cilat reflektojnë konkluzionet dhe rekomandimet e marra.

3.8.2 Komete specifike

Ndërsa komentet e pjesës së parë japin një pamje të përgjithshme të ndryshimeve të propozuara, synimi i komenteve specifike është që të japë udhëzime lidhur me pyetjet që mund të lindin nga dispozitat e veçanta të projektligjit në mënyrë të detajuar. Komentet e veçanta duhet t'u referohen krerëve dhe neneve të veçantë të tekstit dhe nëse është e nevojshme, paragrafëve të veçantë të neneve.

Si rregull i përgjithshëm, komentet e veçanta duhet të përmbajnë informacione për rregullat në fuqi, ndryshimet që propozon projektligji, arsyet për ndryshime, efektet e pritshme të ndryshimeve, si dhe shkallën e përputhshmërisë me parimet dhe dispozitat të veçanta të akteve të BE-së. Masa dhe natyra e komenteve sigurisht varen, midis të tjerash, nga përmbajtja e dispozitës së dhënë. Dispozitat e veçanta mund të referojnë edhe tek komentet e përgjithshme nëse këto të fundit janë të hollësishme.

Duhet theksuar se komentet që thjesht riprodhojnë ose përsërisin dispozitën që propozohet janë të pamjaftueshme. Ajo që kërkohet të bëhet në këtë pjesë është përshkrimi i saktë i përmbajtjes së dispozitave dhe shpjegimi i përputhjes së tyre me rregullat e tjera të projektligjit.

Komentet e neneve që parashikojnë kompetencë për të nxjerrë akte nënligjore duhet të përshkruajnë mënyrën se si kjo kompetencë do të ushtrohet.

Legjislacioni ndryshues duhet të shoqërohet gjithashtu me relacion. Por, në praktikë relacionet shpeshherë janë më të shkurtra se relacionet e projektligjeve origjinale. Gjithsesi, këto relacione duhet të plotësojnë të njëjtat kërkesa thelbësore. Ato gjithashtu duhet të përmendin shkurtimisht procedurat që çuan në hartimin e ligjit origjinal dhe të ligjeve të mëvonshme ndryshuese që kanë rëndësi të veçantë për vlerësimin e projektligjit.

3.8.3 Komete për efektet financiare

Neni 81 i Kushtetutës si dhe Rregullorja e Këshillit të Ministrave janë mjaft të qarta lidhur me nevojën për të vlerësuar efektet financiare të projektligjit dhe për të përfshirë një shpjegim të tyre në relacion.

Efektet financiare të projektligjit duhet të përfshihen si për vitin fiskal në të cilin ligji hyn në fuqi, ashtu edhe për vitet pasardhëse, në rast se efekti i plotë ekonomik do të jetë i dukshëm vetëm më vonë. Gjithashtu duhet të përmenden edhe shpenzimet e bëra në kuadër të masave të mundshme përgatitore të nevojshme përpara hyrjes në fuqi të ligjit. Në relacion duhet të tregohet nëse implikimet financiare i takojnë buxhetit të pushtetit qendror apo atij vendor.

Në lidhje me projektligjet për projekte të mëdha investimesh duhet marrë në konsideratë shprehja e rezultateve të vlerësimit social-

ekonomik të pasojave të projektligjit. Duhet të bëhet një vlerësim i rritjes/uljes vijuese të shpenzimeve për sa i përket administratës, në lidhje me burimet njerëzore, sistemet e teknologjisë së informacionit, si dhe godinat.

Nëse projektligji përmban një dispozitë për nxjerrjen e akteve nënligjore, duhet të tregohet nëse veprimi i kryer në bazë të kësaj dispozite pritet të ketë efekte ekonomike.

IV. IMPLIKIMET E LEGJISLACIONIT NDËRKOMBËTAR DHE TË BASHKIMIT EUROPIAN NË HARTIMIN E LIGJEVE

4.1 E drejta ndërkombëtare

E drejta ndërkombëtare është një element thelbësor i rendit juridik shqiptar. Ekzistojnë dy teori të së drejtës ndërkombëtare mbi raportin ndërmjet të drejtës së brendshme dhe asaj ndërkombëtare. Sipas teorisë dualiste, ka dy sisteme ligjore të ndryshme. Kjo teori argumenton se e drejta e brendshme dhe e drejta ndërkombëtare janë dy sisteme të pavarura nga njëra-tjetra, ato kanë objektiva të ndryshme zbatimi dhe që të bëhet e detyrueshme për autoritetet shtetërore dhe individët e drejta ndërkombëtare duhet që të përfshihet në të drejtën e brendshme nëpërmjet miratimit të ligjit kombëtar. Sipas kësaj teorie, në rast të ndonjë mospërputhjeje, e drejta e brendshme ka përparësi ndaj asaj ndërkombëtare. Nga ana tjetër, teoria moniste argumenton se ka vetëm një sistem të së drejtës dhe se e drejta ndërkombëtare ka përparësi ndaj të drejtës së brendshme që nuk përputhet me të. Siç parashikohet edhe në nenin 122 të Kushtetutës, Shqipëria ndjek sistemin monist (shih pikën 4.2).

Marrëveshjet ndërkombëtare ose traktatet kanë efekte të gjera mbi veprimtarinë e shtetit. Është e padiskutueshme se ato ndikojnë në hartimin e legjislacionit vendas. Legjislacioni ndërkombëtar është bërë kështu një mjet aq i domosdoshëm për realizimin e sundimit të së drejtës sa edhe legjislacioni i brendshëm.

Shqipëria është palë në shumë marrëveshje ndërkombëtare dypalëshe dhe shumëpalëshe që kanë rëndësi për bërjen e legjislacionit. Gjithashtu, ka dhe instrumente ndërkombëtare jodetyruese që përmbajnë rekomandime të rëndësishme për hartimin e legjislacionit.

4.1.1 Natyra detyruese e traktateve

Fjala “traktat” nënkupton çdo akt sovran me anë të të cilit, dy ose më shumë subjekte të rendit juridik ndërkombëtar, shfaqin vullnetin e ndërsjellë, për të marrë përsipër detyrime të caktuara. Statusi i një marrëveshjeje nuk varet nga emërtimi i saj. Traktatet mund të emërtohen edhe si, për shembull, “Marrëveshje”, “Akord”, “Kartë” ose “Konventë”. Kushtetuta përdor shprehjen “marrëveshje ndërkombëtare”.

Traktati mund të jetë i shpërndarë në një ose në disa dokumente të veçanta. Për të përcaktuar nëse një marrëveshje ndërkombëtare është traktat detyrues sipas së drejtës ndërkombëtare, është e nevojshme që të vlerësohet qëllimi i palëve si dhe forma dhe emërtimi i saj.

4.1.2 Legjislacioni tjetër ndërkombëtar

Janë zhvilluar shumë lloje të tjera instrumentesh të bashkëpunimit ndërkombëtar siç janë “Deklaratat e Përbashkëta të Qëllimit”, “Memorandumet e Mirëkuptimit”, “Procesverbalet e Miratuara” dhe “Kodet e Sjelljes”. Ato janë zakonisht marrëveshje politike pa ndonjë efekt detyrues ligjor me përjashtim të rasteve kur nga termat e tyre ose nga deklaratat apo praktikat e palëve të tyre del e kundërta. Këto instrumente zakonisht karakterizohen si “legjislacioni i butë”. Rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës janë një shembull i “legjislacionit të butë”.

Sidoqoftë, duhet mbajtur parasysh se, duke u pranuar dhe duke u njohur në mënyrë të përgjithshme, instrumentet e “legjislacionit të butë” mund të hyjnë në lëmin e të drejtës ndërkombëtare zakonore dhe të bëhen detyruese nga pikëpamja ligjore. Në çdo rast, hartuesi nuk duhet të hartojë në kundërshtim me instrumente të tilla të “legjislacionit të butë” pa një arsye të fortë, edhe nëse ato për momentin përbëjnë thjesht angazhime politike të ndërmarra nga shteti shqiptar.

4.2 Statusi i së drejtës ndërkombëtare në rendin ligjor vendas

Sipas nenit 5 të Kushtetutës, “Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të”. Në kuptim të këtij neni, i cili gjendet në pjesën e parimeve të përgjithshme të Kushtetutës, e drejta ndërkombëtare (*ius gentium* apo e drejta e kombeve), në kuptimin e saj më të gjerë, nënkupton atë sistem të së drejtës që rregullon marrëdhëniet ndërmjet shteteve sovrane si dhe të drejtat dhe detyrimet e tyre ndaj njeri – tjetrit. Gjithashtu, disa organizata ndërkombëtare (të tilla si Organizata e Kombeve të Bashkuara) si edhe persona të caktuar juridikë dhe fizikë mund të jenë bartës të të drejtave dhe detyrimeve sipas të drejtës ndërkombëtare.

Burimet e zakonshme të të drejtës ndërkombëtare janë (1) traktatet; (2) e drejta ndërkombëtare zakonore, për sa kohë që ajo është tregues i një praktike të përgjithshme sjelljeje të pranuar si detyruese; dhe (3) parimet e përgjithshme të së drejtës të njohura nga kombet e qytetëruara. Konventat dhe traktatet, ose thënë ndryshe marrëveshjet ndërkombëtare, janë burimi më i përhapur dhe forma klasike e shfaqjes së të drejtës ndërkombëtare.

Neni 116 i Kushtetutës, i cili përcakton hierarkinë e akteve normative me fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë, i vendos marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara menjëherë pas Kushtetutës dhe mbi ligjet e vendit. Në këtë mënyrë, në rast konflikti ndërmjet një ligji dhe

një marrëveshjeje ndërkombëtare, kjo e fundit ka gjithmonë epërsi. Çdo përplasje e mundshme ndërmjet marrëveshjeve ndërkombëtare dhe Kushtetutës mund të shmanget me kompetencën që i është dhënë Gjykatës Kushtetuese nga neni 131 b) i Kushtetutës për të shqyrtuar përputhshmërinë ndërmjet dy akteve përpara ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare. Edhe pse neni 116 i Kushtetutës nuk i përmend shprehimisht dy burimet e tjera të të drejtës ndërkombëtare ato gëzojnë të njëjtin status në të drejtën e brendshme sikurse edhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara.

Në bazë të nenit 122 të Kushtetutës:

- “1. Çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji. Ndryshimi, plotësimi dhe shfuqizimi i ligjeve të miratuara me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit për efekt të ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet me të njëjtën shumicë.
2. Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të.
3. Normat e nxjerra prej një organizate ndërkombëtare kanë epërsi, në rast konflikti, mbi të drejtën e vendit, kur në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në atë organizatë, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra prej asaj.”

Qëndrimi monist lidhur me marrëdhënien mes së drejtës së brendshme dhe së drejtës ndërkombëtare, i ndjekur nga Shqipëria, lejon unitetin e të gjitha normave ligjore, përfshirë këtu normat ndërkombëtare dhe ato të brendshme. Kështu që, kur Republika e Shqipërisë ratifikon një traktat ndërkombëtar, ai bëhet automatikisht pjesë përbërëse e rendit ligjor shqiptar që nga momenti i hyrjes në fuqi të tij.

Përveç kësaj, neni 122 parashikon epërsinë e marrëveshjeve ndërkombëtare mbi legjislacionin e brendshëm. Në bazë të nenit 27 të Konventës së Vjenës të vitit 1969 mbi të Drejtën e Traktateve, shtetet palë të Konventës nuk mund të bazohen në dispozitat e legjislacionit të tyre të brendshëm për të justifikuar moszbatimin e dispozitave të një traktati ndërkombëtar. Për shkak të këtij parimi të përgjithshëm të epërsisë së ligjeve ndërkombëtare duhen shmangur dispozitat deklaruese të ligjeve të veçanta të brendshme që pohojnë përparësinë e së drejtës ndërkombëtare. Dispozita të tilla janë të panevojshme duke qenë se parimi i përgjithshëm i epërsisë të së drejtës ndërkombëtare është parashikuar në Kushtetutë.

Neni 122 i Kushtetutës gjithashtu përcakton rregullat kryesore për sa i përket zbatueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare. Norma e një traktati është e vetëzbatueshme dhe mund të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejt nga autoritetet shtetërore dhe gjykatat nëse ajo është mjaftueshmërisht e qartë dhe e saktë në parashikimin e bazës për marrjen e një vendimi në një rast të caktuar. Nëse norma e traktatit ndërkombëtar ka një karakter thjesht deklarues, pasi parashikon se legjislatori vendas duhet të marrë një masë të caktuar, kjo normë nuk ka qartësinë dhe saktësinë e nevojshme dhe për rrjedhim nuk është e vetëzbatueshme dhe nuk mund të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejt nga administrata shtetërore dhe gjykatat. Vetëzbatueshmëria e dispozitave të traktatit përcaktohet rast pas rasti nga organi që do ta interpretojë dispozitën dhe në shumicën e rasteve kjo bëhet nga gjykatat.

Një nga aktet më të rëndësishme të të drejtës ndërkombëtare që meriton vëmendje të veçantë është Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNj). Ky akt i karakterit ndërkombëtar gëzon një status të veçantë në rendin tonë juridik krahasuar me akte të tjera ndërkombëtare. Kushtetuta i ka dhënë KEDNj një vlerë juridike të barabartë me vetë Kushtetutën për sa i përket mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Sipas nenit 17 paragrafi 2 të Kushtetutës kufizimet e të

drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut. Kjo do të thotë që KEDNj përbën nivelin minimal të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe kufirin maksimal të kufizimit të tyre. Çdo shtet palë në KEDNj mund të ofrojë mbrojtje dhe garanci më të larta se sa ato të ofruara konventa, por kursesi më të ulëta. Po ashtu, asnjë shtet palë në KEDNj nuk mund t'i kufizojë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut më shumë se sa i ka kufizuar vetë konventa.

4.3 Përfundimi i traktateve ndërkombëtare

4.3.1 Autoritetet kompetente

Përgatitja e legjislacionit të brendshëm dhe e marrëveshjeve ndërkombëtare u nënshtrohet rregullave të një natyre të veçantë. Për legjislacionin e brendshëm legjislatori është shteti. Ndërsa traktatet janë rezultat i zhvillimit të bisedimeve dhe bashkëpunimit midis disa shteteve ose organizatave ndërkombëtare.

Sipas nenit 121 të Kushtetutës:

- “1. Ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me:
- a) territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake;
 - b) të drejtat dhe liritë e njeriut, si edhe detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë;
 - c) anëtarësimin e Republikës së Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare;
 - ç) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë;

- d) miratimin, ndryshimin, plotësimin ose shfuqizimin e ligjeve.
2. Kuvendi, me shumicën e të gjithë anëtarëve, mund të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare që nuk parashikohen në paragrafin 1 të këtij neni.
 3. Kryeministri e njofton Kuvendin sa herë që Këshilli i Ministrave nënshkruan një marrëveshje ndërkombëtare që nuk ratifikohet me ligj.
 4. Parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohen me ligj”.

Duhet mbajtur parasysh se mosrespektimi i rregullave të brendshme të Republikës së Shqipërisë për sa i përket përfundimit të traktateve nuk ndikon në vlefshmërinë e traktatit në të drejtën ndërkombëtare (nenet 27 dhe 46 të Konventës së Vjenës për të Drejtën e Traktateve, 1969). Për shembull, kërkesa për miratim nga Parlamenti nuk mund të përdoret për të kundërshtuar zbatimin e një traktati. E njëjta gjë vlen edhe për detyrimin për botimin e traktateve ndërkombëtare sikurse parashikohet në nenin 117 të Kushtetutës.

Këshilli i Ministrave mund të përfundojë vetë traktate ndërkombëtare, pa miratimin e Kuvendit, kur një kompetencë e tillë i është dhënë me ligj, ose nga një traktat ndërkombëtar i miratuar nga Kuvendi. Këshilli i Ministrave mund t’ia delegojë një ministrie kompetencën e lidhjes së traktateve ndërkombëtare. Kompetenca për përfundimin e traktateve të një rëndësie më të vogël mund t’i delegohet edhe një njësie vartëse administrative. Këshilli i Ministrave paraqet në Kuvend çdo vit një raport për traktatet e lidhura prej tij, prej ministrive apo njësive administrative që varen prej tij.

Nëse Kuvendi gjykon se një traktat i përfunduar nga Këshilli i Ministrave në fakt kërkon ratifikim me ligj të nxjerrë nga Kuvendi, ky i fundit mund të kërkojë që traktati të paraqitet në Kuvend për

miratim. Nëse në këtë procedurë Kuvendi nuk e miraton traktatin, Këshilli i Ministrave duhet ta denoncojë atë.

Këshilli i Ministrave mund të përfundojë një traktat për të cilin ka zhvilluar bisedime në bazë të autorizimit të shprehur të dhënë nga Kuvendi. Po bëhet gjithnjë e më e zakonshme që Kuvendi të autorizojë Këshillin e Ministrave të përfundojë traktate. Nganjëherë një autorizim i tillë mund të parashikojë që Këshilli i Ministrave ka kompetencë të përfundojë një traktat dispozitat e të cilit derogojnë nga legjislacioni i brendshëm.

Kur është e nevojshme për mbrojtjen e interesave thelbësore të Shqipërisë ose për një urgjencë të veçantë, Këshilli i Ministrave mundet që në mënyrë të drejtpërdrejt t'i zbatojë traktatet përkohësisht përpara miratimit të tyre nga Kuvendi. Një zbatim i tillë i përkohshëm ka të njëjtin efekt ligjor si edhe përfundimi i traktatit me procedurë normale.

4.3.2 Zhvillimi i bisedimeve

Bisedimet për traktatet zhvillohen nga ministritë kompetente. Vendimi për të hapur bisedimet merret nga Këshilli i Ministrave.

Ndonëse Kuvendi merr pjesë në përcaktimin e politikës së jashtme, ai nuk ndërhyr në fazën e zhvillimit të bisedimeve. Sidoqoftë, Këshilli i Ministrave është i detyruar të informojë dhe të konsultohet me Komisionin e Kuvendit për Politikën e Jashtme, i cili mund të sjellë në vëmendje të Këshillit të Ministrave opinionin e vet në lidhje me mandatin për zhvillimin e bisedimeve.

Këtu mund të marrin pjesë shoqatat dhe organizatat joqeveritare që janë të përshtatshme; ato mund të përfshihen në delegacionin kombëtar në konferenca ndërkombëtare për zhvillimin e bisedimeve për traktate dhe gjatë punës përgatitore për këto konferenca.

Kuvendi nuk ka nevojë që të ndërhyjë në përfundimin e instrumenteve ligjore jodetyruese. Këto instrumente jodetyruese janë një nga mekanizmat me anë të të cilave Këshilli i Ministrave zbaton politikën e jashtme të Shqipërisë.

4.3.3 Parafimi i traktateve ndërkombëtare

Parafimi i traktatit është vënia e inicialeve të palëve biseduese në fund të çdo faqeje ose në fund të traktatit. Ky formalitet kryhet kur palët biseduese kanë rënë dakord për tekstin përfundimtar të traktatit por këta nuk janë autorizuar posaçërisht të nënshkruajnë atë, ose kur dispozitat e traktatit ndryshojnë në mënyrë thelbësore nga udhëzimet që ata kanë marrë. Parafimi vendoset nga kryetari i delegacionit kombëtar. Qëllimi i parafimit është që të vërtetojë se teksti përputhet me përfundimet e bisedimeve dhe normalisht duhet të pasohet nga nënshkrimi.

4.3.4 Nënshkrimi që i nënshtrohet ratifikimit

Nënshkrimi i traktatit që i nënshtrohet ratifikimit kryhet në bazë të mandatit nga Këshilli i Ministrave, i cili përcakton përfaqësuesin zyrtar të Shqipërisë për nënshkrimin e traktatit. Nënshkrimi që i nënshtrohet ratifikimit vetëm vërteton autenticitetin e tekstit për të cilin janë zhvilluar bisedime dhe nuk e detyron shtetin nënshkrues.

Megjithatë, nënshkrimi ka disa pasoja ligjore; nuk e angazhon shtetin që të zbatojë traktatin por shënon synimin e tij për t'u bërë palë e traktatit. Sipas nenit 18 të Konventës së Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve, nënshkrimi nënkupton detyrimin për të mos e dëmtuar objektin dhe qëllimin e traktatit përpara hyrjes së tij në fuqi, të paktën derisa shteti ta ketë bërë të qartë qëllimin e vet për të mos u bërë palë e traktatit. Përgjithësisht, pranohet se shteti që ka nënshkruar marrëveshjen që do t'i nënshtrohet ratifikimit, ka një detyrim mirëbesimi për të mos kryer veprime që synojnë të cenojnë objektin e traktatit.

Sidomos për sa u përket traktateve me përmbajtje normative, nënshkrimi mund të ketë një “efekt ngrirës” mbi legjislacionin shqiptar dhe praktikën ekzistuese nëse ato janë tashmë në përputhje me standardet e traktatit; në momentin pasi traktati të jetë nënshkruar nuk duhet të ketë shpangje nga ky legjislacion apo praktika përveç përjashtimeve të përmendura.

4.3.5 Nënshkrimi përfundimtar

Nënshkrimi përfundimtar bëhet nga një përfaqësues i autorizuar i Këshillit të Ministrave dhe ka të njëjtin efekt ligjor si dhe ratifikimi, që do të thotë se nënshkrimi shpreh pëlqimin e shtetit për të qenë i detyruar nga traktati. Kjo formë pëlqimi është e pranueshme vetëm kur parashikohet nga traktati ose në mandatin e përfaqësuesit.

4.3.6 Ratifikimi

Në të drejtën ndërkombëtare ratifikimi tregon vullnetin përfundimtar të shtetit për të qenë i detyruar nga traktati.

Duhet bërë dallimi midis ratifikimit si procedurë e brendshme e miratimit nga Kuvendi dhe ratifikimit në nivelin ndërkombëtar, që kryhet me depozitimin e dokumentit të ratifikimit. Si parim i përgjithshëm, përpara depozitimit të dokumentit të ratifikimit të një traktati, është e nevojshme që shteti t’i ketë miratuar të gjitha ligjet e brendshme që e mundësojnë zbatimin e dispozitave të traktatit.

Ratifikimi kryhet nga Kuvendi me anën e një ligji. Ligji duhet të përmbajë edhe rezervat e shtetit për dispozitat e traktatit, në qoftë se ka. Praktika është, që ekzistenca e rezervave të përmendet në nenin e parë të ligjit ratifikues dhe të shtjellohen më poshtë. Ka shumë traktate ndërkombëtare që parashikojnë krijimin e organeve për zbatimin e traktatit, të cilat mund të vendosin për modifikimet ose plotësimet e traktatit. Kompetencat dhe procedurat e këtyre organeve

përgjithësisht përcaktohen në traktatin bazë. Normalisht, vendimet dhe rekomandimet e këtyre organeve merren me votim unanim.

Në raste të tilla është e nevojshme që në kohën e ratifikimit të traktatit në fjalë të vendosen procedurat e pjesëmarrjes së Republikës së Shqipërisë në organet përkatëse. Së pari, duhet përcaktuar përfaqësuesi. Së dyti, duhen parashikuar procedurat e brendshme për miratimin e vendimeve të këtyre organeve dhe për botimin e tyre.

Ratifikimi nuk kërkohet nëse Këshilli i Ministrave është autorizuar të përfundojë traktatin në bazë të një ligji apo të një traktati ndërkombëtar.

4.4. Vlerësimi i përputhshmërisë së projektligjit me të drejtën ndërkombëtare

Relacionet e projektligjeve të paraqitura nga Këshilli i Ministrave në Kuvend duhet të përmbajnë një analizë të përputhshmërisë të projektligjit me detyrimet që burojnë nga e drejta ndërkombëtare për Republikën e Shqipërisë (Ligji i Këshillit të Ministrave, neni 25/2; Rregullorja e Këshillit të Ministrave, neni 19/ç).

Nëse ngrihen pyetje në lidhje me traktatet ndërkombëtare, projektligji në fjalë dhe relacioni i tij duhet të përmbajë rekomandime të arsyeshme për detyrimet që burojnë nga e drejta ndërkombëtare, përfshirë këtu informacion mbi rëndësinë e këtyre traktateve për veprimet që ndërmerren nga autoritetet kombëtare dhe vendimet e gjykatave. Dispozitat e Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut normalisht kanë ndikim më të madh, mes të tjerash, për shkak të jurisprudencës së plotë dhe të hollësishme të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, e cila jep interpretime përfundimtare të dispozitave të Konventës dhe të fushës së tyre të zbatimit.

Përputhshmëria e legjislacionit me *acquis*-në e BE-së ka marrë një rëndësi të veçantë në kuadër të proceseve integruese të Shqipërisë dhe ka çuar në ndryshimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave dhe të procedurave të cilat trajtohen në vijim.

4.5 Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis*-në e BE-së

4.5.1 Procesi i përafrimit dhe përfshirja institucionale

Nocioni i *acquis*-së së BE-së, shpesh i quajtur edhe *acquis communautaire*, i referohet korpusit ligjor të BE-së, i cili është i përbërë nga legjislacioni parësor (Traktatet) dhe dytësor (përfshirë për shembull Rregulloret dhe Direktivat) si dhe jurisprudencën e Gjykatës Europiane të Drejtësisë që i interpreton ato. *Acquis*-ja, e cila ndryshohet në mënyrë konstante, mund të gjendet në <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

Legjislacioni parësor përbëhet nga traktatet, në veçanti Traktati i 1957 për Funksonimin e Bashkimit Europian (TFBE)¹¹ dhe Traktati i 1992 i Bashkimit Europian (TBE, i ndryshuar), si dhe Traktatet e Aderimit të lidhura me vendet e reja anëtare. Traktatet përbejnë bazën politike dhe ligjore për të gjitha vendimet e institucioneve të BE-së dhe bëhen pjesë e legjislacionit kombëtar sapo një shtet bëhet anëtar i BE-së. Ato nuk kanë nevojë për përafrim për t'u bërë pjesë e legjislacionit kombëtar. Marrëveshjet ndërkombëtare të nënshkruara nga Komunitetet Europiane, të tilla si Marrëveshja e Stabilizim Asociimit me Shqipërinë, përbëjnë gjithashtu pjesë integrale të legjislacionit parësor.

¹¹ Ky është Traktati i vitit 1957 për themelimin e Komunitetit Europian (i quajtur më parë TKE i ndryshuar). Ndryshimet e fundit të këtij Traktati u bënë me Traktatin e Lisbonës, i cili hyri në fuqi me 1 dhjetor 2009 dhe përveç përmbajtjes, ndryshoi edhe emërtimin e tij në Traktatin për Funksonimin e Bashkimit Europian.

Legjislacioni dytësor i miratuar nga institucionet e BE-së përfshin, krahas të tjerave, Rregulloret, Direktivat, Vendimet, Rekomandimet dhe Opinionet. Secili nga këto akte ligjore ka karakteristikat e veta dhe u nënshtrohet rregullave të ndryshme për sa i takon përafrimit në sistemin kombëtar ligjor.

Rregulloret kanë zbatim të përgjithshëm (Neni 288(2) TFBE). Ato janë të detyrueshme në tërësinë e tyre dhe janë drejtpërdrejtë të zbatueshme në të gjitha shtetet anëtare.

- Rregulloret zbatohen si për shtetet anëtare edhe për personat fizikë dhe juridikë.
- Ato përbëjnë instrumentet bazë për unifikimin e legjislacionit në të gjithë vendet anëtare.
- Përpara anëtarësimit të një shteti në BE ato nuk janë drejtpërdrejtë të zbatueshme, por duhen përafruar.
- Pas anëtarësimit, Rregulloret janë drejtpërdrejtë të zbatueshme në sistemin ligjor të shteteve anëtare, çka do të thotë se parlamenteve të vendeve anëtare nuk u lejohet më t'i përafrojnë ato. Në raste të veçanta një shteti anëtar mund t'i duhet të adoptojë legjislacion për ta bërë të zbatueshme në praktikë një Rregullore (për shembull kur legjislacioni është i nevojshëm për ngritjen e një autoriteti kompetent përgjegjës për mbikëqyrjen dhe detyra të tjera në çështjen specifike të mbuluar nga Rregullorja përkatëse).
- Dispozitat e tyre mund të kenë efekt të drejtpërdrejtë në qoftë se ato janë formuluar me qartësi, të pakushtëzuara dhe mbartin të drejta dhe detyrime për ata të cilëve iu adresohet.

Direktivat janë detyruese për shtetet anëtare të cilave ato u adresohen për rezultatin që duhet të arrihet, por mënyra e veprimit dhe çështjet që lidhen më të u lihen autoriteteve kombëtare (Neni 288(3) TFBE).

- Direktivat iu adresohen shteteve anëtare dhe pasi të jenë përafuar në të drejtën e brendshme iu adresohen edhe personave fizikë dhe juridikë.
- Ato kërkojnë gjithmonë përafrim (referenca e drejtpërdrejtë tek to nuk siguron përputhje me to nëse përmbajtja nuk është përafuar siç duhet).
- Dispozitat e tyre mund të kenë efekt të drejtpërdrejtë ndaj personave fizikë dhe juridikë kur shteti anëtar ka dështuar të përafrojë Direktivën në mënyrën dhe kohën e duhur si dhe kur dispozitat e tyre janë të qarta, të pakushtëzuara dhe mbartin të drejta dhe detyrime për personat fizikë dhe juridikë. Direktivat nuk kanë efekt të drejtpërdrejtë në mënyrë horizontale, d.m.th., ato nuk mund të përdoren përpara një gjykate kombëtare në procedime ndërmjet personave fizikë dhe/ose juridikë.

Vendimet janë detyruese në tërësinë e tyre. Vendimet të cilat specifikojnë ata të cilëve u adresohen janë detyruese vetëm për ata (neni 288(4) TFBE). Ato janë akte ligjore në të cilat të adresuarit janë përcaktuar në mënyrë të veçantë (një shtet, një numër shtetesh, persona fizikë, persona juridikë). Ato janë drejtpërdrejtë të zbatueshme përveç rasteve kur përmbajtja e dispozitave të tyre kërkon miratimin e ligjit të brendshëm për zbatimin e tyre.

Vendimet kuadër, si edhe Direktivat, përdoren për të përafuar ligjet dhe rregullat e shteteve anëtare lidhur me çështjet e shtyllës së tretë. Ato janë të detyrueshme për shtetet anëtare të cilave u adresohen për sa i përket rezultatit që do të arrihet, por u lënë autoriteteve kombëtare mënyrën e përafrimit. Ato nuk kanë efekt të drejtpërdrejtë në sistemin brendshëm juridik (ish neni 34(2) TBE)¹².

¹² Me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës baza ligjore për nxjerrjen e Vendimeve kuadër u shfuqizua. Rrjedhimisht institucionet e BE-së nuk do të nxjerrin më Vendime kuadër.

Rekomandimet dhe opinionet nuk kanë fuqi detyruese (neni 288(5) TFBE), por mund të shërbejnë si udhëzues të rëndësishëm. Si të tilla, ato mund të konsiderohen si “ligj i butë”.

Metodat për implementimin e këtyre akteve në shtetet anëtare të BE-së ndryshojnë nga metodat e përdorura në vendet që ndodhen në fazën e para-anëtarësimit siç është Shqipëria. Përpara anëtarësimit, aktet duhet të përafrohen në çdo rast, nëpërmjet legjislacionit të brendshëm.

4.5.2 Parimet dhe terminologjia e të drejtës së BE-së

4.5.2.1 *Autonomia e të drejtës së BE-së*

Acquis communautaire përbën një sistem ligjor autonom, të pavarur nga sistemet ligjore, madje edhe nga parimet kushtetuese të shteteve anëtare të BE-së. Ajo përbën një burim të së drejtës dhe nuk mund të ndryshohet nga legjislacioni kombëtar i shteteve anëtare. Ajo krijon të drejta dhe detyrime si për shtetet anëtare dhe për shtetasit e tyre.

4.5.2.2 *Epërsia e të drejtës së BE-së*

Acquis e BE-së ka epërsi absolute mbi legjislacionin e shteteve anëtare që bie në kundërshtim me të. Statusi i dispozitave kombëtare në hierarkinë ligjore nuk paraqet rëndësi, pasi shtetet anëtare u kanë deleguar institucioneve të BE-së disa nga kompetencat e tyre legjislative për ato çështje që janë në kompetencë të atyre institucioneve.

Një shtet anëtar nuk mund t’i referohet asnjë akti të tij ligjor (madje as edhe Kushtetutës) për të justifikuar shkelje të rregullave ligjore të BE-së. Nenet e Traktateve dhe legjislacioni tjetër dytësor, kur janë të qarta, pa kushte dhe mbartin të drejta dhe detyrime për personat fizikë

dhe juridikë, kanë efekt të drejtpërdrejtë në sistemin ligjor të shteteve anëtare. Kjo nënkupton se gjykatat kombëtare janë të detyruara t'i zbatojnë ato, me qëllim që të mbrojnë të drejtat e individëve privatë dhe të sipërmarrjeve, të cilat bazohen në këto dispozita.

4.5.2.3 *Gjuha e veçantë e të drejtës së BE-së*

Çdo qeveri ka gjuhën e vetë të veçantë ose zhargonin e saj (10 Downing Street, Quai d'Orsay, the White House...), por Bashkimi European mund të jetë më i veçanti në zhvillimin e terminologjisë së vetë unike. Tre forma “kodesh” janë veçanërisht të rëndësishme dhe të përhapura: akronimet, emrat e vendeve dhe numrat.

Personat me nivel mesatar njohurish dhe talent në zgjidhjen e gjëgjëzave nuk e kanë të vështirë të deshifrojnë me lehtësi një akronim të përdorur nga burokracia vendase. Nga ana tjetër, BE-ja i vendos të gjithë akronimet e saj nëpërmjet një mekanizmi gjuhësor të vështirë për tu deshifruar, shpesh duke përdorur akronime në anglisht në dokumente që janë në gjuhën frënge dhe anasjelltas.

Për shembull, organi më i rëndësishëm vendimmarrës në Bruksel është COREPER (le Comité des Représentants Permanents – Komiteti i Përfaqësuesve të Përhershëm), ku “përfaqësuesit e përhershëm” (ambasadorët e vendeve anëtare të BE-së) “konfrontohen” për çështje të nxehta politike dhe ligjore. Dikush mund të argumentojë se problemi i akronimeve është pasojë e pashmangshme e mjedisit shumë-gjuhësh të BE-së. Por në qoftë se do të vëzhgohet më me hollësi, dyshimet rriten dhe do të vërehet se çdo konfuzion është tërësisht i qëllimshëm. COREPER është i ndarë në dy grupe, COREPER 1 dhe COREPER 2. Natyrisht, prezumimi fillestar do të ishte që COREPER 1 është në nivel më të lartë dhe organi më i rëndësishëm. Por kjo është e gabuar; COREPER 2 është vendi ku takohen ambasadorët, ndërsa COREPER 1 është vetëm për zëvendësit e tyre.

Një nga zakonet më të theksuara të BE-së është emërtimi i politikave sipas takimeve. Një deklaratë shtypi tipike mund të përmbante një fjali të tillë: “Në Gymnich të muajit tjetër, Këshilli i Çështjeve të Përgjithshme do të diskutojë për zgjerimin e axhendës së Lisbonës, duke zbatuar kriteret e Kopenhagenit dhe zgjeruar detyrat e Petërsbergut”.

Kjo mund të përkthehet si: Muajin tjetër, ministrat e punëve të jashtëm të vendeve anëtare të BE-se do të kenë një takim informal, i cili do të quhet Gymnich sipas emrit të kështjellës gjermane ku është mbajtur takimi i parë i këtij lloji më 1974. Ata do të diskutojnë promovimin e reformave ekonomike liberale, të njohura si axhenda e Lisbonës pas një samiti në Portugali ku është diskutuar kjo temë në vitin 2000. Ata do të shqyrtojnë gjithashtu nëse vendet të cilat kanë kërkuar t’i bashkohen BE-së kanë përmbushur kriteret bazë (shtetin e së drejtës, respektimin e të drejtave të njeriut, krijimin e një ekonomie tregu funksionale e kështu me radhë) të njohura si kriteret e Kopenhagenit pas një samiti në kryeqytetin danez ku këto kriteret janë formuluar në vitin 1993. Një tjetër çështje e rendit të ditës do të jetë zgjerimi i objektivave të ndërhyrjeve ushtarake që BE mund të ndërmarrë; këto janë quajtur detyrat e Petërsbergut, sipas një takimi tjetër në një hotel me këtë emër në Gjermani.

Emërtimi i politikave sipas emërtimeve të vendeve është mjaft enigmatike. Por në qoftë se BE ka nevojë t’i bëjë çështjet edhe më të komplikuar mund t’u drejtohet numrave. Disa prej vendimeve më të rëndësishme të BE-së, për shembull, janë marrë nga komiteti 133 dhe komiteti 36 – të emëruara nga neni 133 i TKE dhe neni 36 i TBE. Komiteti 133 mban takime me detyrë të mbyllura çdo të premte dhe diskuton politikën tregtare; komiteti 36 diskuton bashkëpunimin ndërmjet vendeve anëtare në fushat e drejtësisë dhe policisë. Me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës, numrat e këtyre neneve kanë ndryshuar (si dhe emërtimi i vetë TKE-së), duke bërë të mundur

që ndoshta komitetet të mbajnë emrat e vjetër dhe deshifrimi i funksioneve të tyre të bëhet edhe më i vështirë.

Një prej termave më të rëndësishëm të zhargonit të BE-së, fjala ‘*acquis*’, i duhet kushtuar rëndësi e veçantë. Ky term i cili vjen prej frëngjishtes dhe që në kuptimin literal do të thotë ‘ajo e cila është marrë’, shpesh shoqërohet nga përcaktori ‘*communautaire*’, që do të thotë ‘e Komunitetit’. Në të dyja format nënkuptohet i gjithë korpusi i legjislacionit të Bashkimit European që është adoptuar deri më sot: legjislacioni parësor, legjislacioni dytësor dhe jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë që i interpreton ato, siç shpjegohet më lart.

Në kuptim të ngushtë ligjor, ky term i referohet vetëm korpusit të ligjeve të adoptuara nën të ashtuquajturën ‘Shtylla e Parë’ e Bashkimit European që përmban legjislacionin e Komunitetit. Që prej hyrjes në fuqi të Traktatit të Bashkimit European (TBE) në vitin 1993, është prodhuar legjislacion edhe nga shtyllat jo-Komunitare të BE-së (‘Shtylla e Dytë’ mbi politiken e përbashkët të jashtme dhe të sigurisë dhe ‘Shtylla e Tretë’ mbi bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve policore dhe gjyqësore të vendeve anëtare të BE-së). Termi ‘*acquis* e BE-së’ ka një kuptim më të gjere dhe është më i përshtatshëm për të përshkruar të gjithë korpusin e normave ligjore të miratuara në kuadër të Bashkimit European. Për më tepër, me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës më datë 1 dhjetor 2009, shtylla e parë dhe e tretë u shkrinë në një të vetme dhe koncepti i ‘Komunitetit’ European nuk përdoret më. Tashmë ka vetëm një organizëm, Bashkimi European. Termat ‘*acquis* e BE-së’ dhe ‘e drejtë e BE-së’ janë përdorur të dyja në këtë Manual; sipas rastit, hartuesi mund të haset edhe me termin ‘*acquis communautaire*’ që në thelb nënkupton të njëjtën gjë.

Nga e gjithë terminologjia komplekse e zhargonit të BE-së vetëm pak terma mund të reflektohen në legjislacionin shqiptar, por gjithsesi, hartuesit duhet të jenë të vëmendshëm për ekzistencën e tyre.

4.5.3 Procesi i përafrimit dhe përfshirja institucionale

Pavarësisht nëse quhet përafrim, harmonizim, përqaasje apo diçka tjetër, procesi i bërjes së dispozitave të sistemeve të ndryshme ligjore, koherente me njëra tjetrën është i bazuar në një koncept të thjeshtë për t'u kuptuar. Ai është një proces i domosdoshëm për një komunitet si ai i Bashkimit Europian, anëtarët e të cilit kanë sisteme ligjore të ndryshme, me qëllim që komuniteti të funksionojë me efektivitet dhe efikasitet. Manuali përgjithësisht përdor termin “përafrim” për t’iu referuar këtij procesi, ritmi i të cilit sa vjen e rritet me afrimin e Shqipërisë drejt anëtarësimit në BE.

Detyrimi specifik për të përafuar legjislacionin shqiptar me atë të BE-së rrjedh nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA) e nënshkruar me 12 qershor 2006 dhe në fuqi që prej 1 prillit 2009¹³. Gjatë fazës së parë të zbatimit të MSA-së, që është pesë vitet e para pas hyrjes në fuqi të Marrëveshjes, adoptimi dhe zbatimi i *acquis*-së së BE-së është përqëndruar në elementet thelbësorë të tregut të brendshëm të tilla si: konkurrenca, të drejtat mbi pronësinë intelektuale, industriale dhe tregtare, prokurimi publik, standardet dhe certifikimi, shërbimet financiare, transporti detar dhe tokësor, ligji për shoqëritë tregtare, kontabiliteti, mbrojtja e konsumatorit, mbrojtja e të dhënave personale, shëndeti dhe siguria në punë, drejtësia dhe çështjet e brendshme, bujqësia, peshkimi dhe mjedisi¹⁴.

¹³ Marrëveshja e Stabilizim Asociimit ndërmjet Komuniteteve Europiane dhe Shteteve të tyre Anëtare nga njëra anë dhe Republikës së Shqipërisë nga ana tjetër, është botuar në Fletoren Zyrtare të BE-së, L 107/166, të 28 prillit 2009.

¹⁴ Shih nenin 6 të MSA-së: “Në fushën e përafrimit dhe të zbatimit të ligjeve qëllim është që Shqipëria të përqendrohet gjatë fazës së parë në elementët themelorë të *acquis* me tregues specifikë ashtu siç përshkruhet në Titullin VI”. Shih gjithashtu dhe nenin 70 të MSA-së, paragrafi II: “Ky përafrim fillon në datën e nënshkrimit të Marrëveshjes dhe do të shtrihet në tërë elementët e *acquis* të Komunitetit të përmendura në këtë Marrëveshje brenda periudhës tranzitore në nenin 6 të kësaj Marrëveshjeje”.

Procesi i përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis*-në e BE-së është një proces i vështirë dhe kompleks. Kërkesë e këtij procesi është që Shqipëria jo vetëm të ndërtojë kuadrin ligjor në përputhje me kërkesat e tij, por edhe që të sigurohen struktura administrative dhe kushtet e tjera të nevojshme për zbatimin e saj. Pra, procesi i përafrimit shkon përtej detyrave që kanë të bëjnë thjesht me hartimin e legjislacionit; ai kërkon vëmendje të veçantë për fazën e formulimit të politikave dhe analizës së kostove, në mënyrë të tillë që të merren vendime të menduara mirë dhe që të prodhohen tekste ligjore cilësore.

Në përgjithësi, përgjegjësia për zhvillimin e politikave dhe përmbushjen e detyrës së përafrimit bie së pari mbi ministrinë ose ministritë përgjegjëse për hartimin e legjislacionit sipas kompetencës së tyre (Shih Rregulloren e Këshillit të Ministrave, nenet 12 dhe 19 (ç)). Ministria që propozon projektaktin duhet të analizojë dhe të bëjë vlerësimet e saj të përputhshmërisë dhe ta paraqesë atë në relacionin që shoqëron projektin sikurse përshkruhet më poshtë (shih pikën 4.5.6).

Me miratimin dhe hyrjen në fuqi të Urdhrit të Kryeministrit Nr. 46, datë 1 prill 2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e strukturave të bashkërendimit ndërministror për realizimin e angazhimeve të ndërmarra në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit”, u formuan Komiteti Ndërministror për Integrimin European (KNIE)¹⁵ dhe Komiteti i Koordinimit Ndërinstitucional për Integrimin European

¹⁵ KNIE-ja mblidhet jo më pak se një herë në tre muaj dhe kryesohet nga Kryeministri ose në mungesë të tij nga Ministri i Integritimit, dhe në përbërje të tij ka gjithashtu Ministrin e Punëve të Jashtme, Ministrin e Brendshëm, Ministrin e Financave, Ministrin e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, Ministrin e Drejtësisë, Ministrin e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit, Ministrin e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit, Ministrin e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave. Në varësi të çështjeve, që diskutohen në mbledhjet e KNIE-së, marrin pjesë dhe titullarët ose përfaqësuesit e ministrive të linjës dhe të institucioneve të tjera qendrore.

(KKNIE)¹⁶, me qëllim drejtimin, monitorimin dhe koordinimin e realizimit të angazhimeve, të ndërmarra në kuadër të MSA-së, në nivel politik dhe administrativ. KKNIE-ja është përgjegjëse, ndër të tjera, për vlerësimin e ndikimit të përafrimit të legjislacionit me *acquis*-në e BE-së. Për këtë qëllim është planifikuar ngritja e nënkomiteteve të përhershme dhe e grupeve ndërinstucionale të punës në nivel teknik, të përbëra nga nëpunës civilë sipas kapitujve të *acquis*-së. Ata do të përfaqësojnë Shqipërinë në nënkomitetet e Stabilizim – Asociimit¹⁷.

Ndryshimet e Rregullores së Këshillit të Ministrave të vitit 2006 ngarkojnë Ministrinë e Integritit (MI) të koordinojë dhe sigurojë përafrimin e legjislacionit shqiptar me *acquis*-në e BE-së¹⁸. Në ushtrim të këtij funksioni MI mbikëqyr kryerjen e një sërë verifikimesh të përputhshmërisë së projekt aktit me *acquis*-në sipas “Instrumenteve të Përafrimit”, që janë parashikuar në Aneksin e Rregullores së Këshillit të Ministrave.

Në këtë kuadër, Ministria e Integritit luan dy role të rëndësishme në procesin e përafrimit të legjislacionit:

1. Ajo ndihmon ministrinë e linjës, veçanërisht në fazën fillestare të hartimit, të identifikojë ato akte të *acquis*-së së BE-së që do të përafrohen në një fushë të caktuar.

¹⁶ KKNIE mblidhet dy herë në muaj dhe kryesohet nga Ministri i Integritit, dhe përbëhet nga përfaqësues të ministrive, në nivel zëvendësministri ose të sekretarit të përgjithshëm, dhe nga përfaqësues të institucioneve në varësi të Kryeministrit e ministrave, në nivel drejtori të përgjithshëm.

¹⁷ Urdhri i Kryeministrit nr. 33, datë 2 prill 2007 “Për ngritjen e grupit ndërministror të punës për shqyrtimin, mbikëqyrjen dhe bashkërendimin e punës për zbatimin e angazhimeve të marra, në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit” u shfuqizua nga Urdhri Nr. 46, i 1 prillit 2009.

¹⁸ Shih VKM nr. 201, datë 29.03.2006, “Disa ndryshime dhe shtesa në VKM nr. 584, datë 28.8.2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave” dhe VKM nr. 580, datë 10.09.2004 “Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integritit Europian”, pika 2 (c).

2. Pasi që akti është hartuar, ajo verifikon nivelin e përputhshmërisë të legjislacionit shqiptar me *acquis*-në. Për të realizuar këtë, MI kontrollon përputhshmërinë e projektaktit me *acquis*-në e BE-së në përputhje me Instrumentet e Përafrimit të Aneksit të Rregullores së Këshillit të Ministrave që janë Raporti i Vlerësimit të Shkallës së Përafrimit dhe Tabelat e Përputhshmërisë. Pas këtij kontrolli MI ka të drejtë të kthejë projektaktin tek Ministria përgjegjëse në qoftë se ai nuk përmban relacionin dhe tabelat e përputhshmërisë sipas Aneksit të Rregullores së Këshillit të Ministrave (shih pikën 25, paragrafi 2 të Rregullores së Këshillit të Ministrave, të ndryshuar).

Kontrolli i përputhshmërisë së projekt aktit nuk merr fund në nivel qeveritar me miratimin nga ana e Këshillit të Ministrave të projektaktit dhe dërgimin e tij në Kuvend. Sipas neneve 68/2 dhe 68/4 të Rregullores së Parlamentit, çdo projektligj duhet të ketë bashkëngjitur një raport të shkruar lidhur me përafrimin e legjislacionit dhe projekti mund të kthehet nga Kryetari i Parlamentit tek institucioni propozues në qoftë se kjo kërkesë nuk është përmbushur.

4.5.4 Puna përgatitore për përafrimin e legjislacionit

Kur përgatitet një akt në kuadër të procesit të përafrimit të legjislacionit kombëtar me atë të BE-së, hartuesit duhet të përgatisin tekstin në përputhje me parimet e sistemit kombëtar dhe parimet bazë ligjore dhe administrative të BE-së që përfshijnë sundimin e së drejtës, qeverisjen e mirë, sigurinë ligjore dhe transparencën. Hartuesi duhet gjithashtu të identifikojë problemet e mundshme terminologjike kur përafron terminologjinë ligjore të BE-së në sistemin ligjor shqiptar (shih pikën 4.5.2.3). Hartuesit e legjislacionit dhe përkthyesit duhet të arsimohen dhe të trajnohen vazhdimisht në fushën e legjislacionit dhe të terminologjisë ligjore të BE-së.

Me qëllim që të organizojnë punën përgatitore në mënyrë sa më të rregullt, hartuesit duhet të marrin parasysh disa konsiderata të përgjithshme sa herë që kërkohet të bëhet përafrim. Mbi të gjitha, ata duhet të kenë kujdes që të përdorin versionet e konsoliduara dhe të azhurnuara të akteve të *acquis*-së së BE-së me të gjitha ndryshimet. Këto mund të gjenden në Drejtorinë e Legjislacionit të Komunitetit¹⁹ ose në bazën e të dhënave TAIEX²⁰. Baza e të dhënave TAIEX, e cila është e disponueshme dhe e përdorshme nga të gjitha ministritë, e organizon *acquis*-në sipas sektorëve. Plani Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA)²¹ është gjithashtu një instrument i mirë për identifikimin e *acquis*-së së BE-së që duhet të përafrohet në periudha të ndryshme kohore.

Hartuesit duhet të krahasojnë legjislacionin ekzistues kombëtar për një çështje të caktuar që ka nevojë të rregullohet me aktin ligjor të BE-së që do të përafrohet. Ata duhet të kontrollojnë nëse një apo më shumë çështje specifike janë të rregulluara në legjislacionin vendas dhe, nëse po, deri në ç' masë. Nëse çështja nuk është e rregulluar, një akt ligjor i plotë dhe i përshtatshëm duhet të përgatitet për të përafuar përmbajtjen e aktit ligjor të BE-së. Nëse çështja është e rregulluar, hartuesi duhet të krahasojë nëse çështja është e rregulluar pjesërisht apo plotësisht në legjislacionin vendas dhe nëse ai rregullim është bërë në përputhje me *acquis*-në e BE-së.

Hartuesit duhet të kontrollojnë nëse çështja përmbahet në MSA; në qoftë se po, ata duhet të kontrollojnë nëse ka nevojë për legjislacion

¹⁹ Mund të gjendet në faqen e internetit të EUR-lex <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/index.htm>

²⁰ TAIEX është shkurtimi i përdorur për Asistencën Teknike dhe Shkëmbimin e Informacionit, një program i Drejtorisë së Përgjithshme të Zgjerimit të Komisionit Europian. Për më tepër informacion vizitoni <http://taiex.cec.eu.int/>

²¹ PKZMSA parashikon, ndër të tjera, një program afatshkurtër, afatmesëm, dhe afatgjatë për përafrimin e legjislacionit me *acquis*-në. PKZMSA përditësohet çdo vit dhe hartuesit duhet pa dyshim t'i referohen versionit të fundit.

shtesë. Hartuesit duhet gjithashtu të kontrollojnë programin vjetor të qeverisë, i cili përmban afatet kohore dhe fazat e procedurave legislative për miratimin e akteve ligjore në vitin në fjalë.

Kur përafrohen akte ligjore të BE-së hartuesi duhet të ketë kujdes për ndikimin që ky proces mund të ketë mbi legjislacionin shqiptar që prek fushën në fjalë. Për këtë arsye, kur përgatitet një iniciativë legislative e veçantë hartuesi duhet të marrë në konsideratë nëse ajo do të përcaktojë kuadrin e përgjithshëm dhe parimet kryesore për një sektor të caktuar apo thjesht do të plotësojë kuadrin ekzistues; nëse dhe si ajo iniciativë legislative do të zërë vendin e saj në sistemin ligjor kombëtar; nëse ajo kërkon miratimin e akteve të tjera rregullatore me natyrë më teknike; nëse ajo vendos procedura të reja administrative dhe nëse kërkon ngritjen e strukturave monitoruese apo mbikëqyrëse.

Përveç këtyre hapave, *studimet e efekteve rregulluese* (shih pikën 1.5.1) duhet të përmbajnë një vlerësim për efekt të përafrimit të legjislacionit. Kjo do të thotë, për shembull, një vlerësim i kapaciteteve praktike për implementimin e ligjit; vlerësime të mundësive praktike për realizimin e aktiviteteve të parashikuara nga iniciativa, për sigurimin e strukturave institucionale dhe zbatimin e sanksioneve siç mund të kërkohej nga *acquis* e BE-së²²; si dhe vlerësime të shkallës së realizimit të objektivave të *acquis*-së me anë të masës së propozuar (shih Aneksin e Rregullores së Këshillit të Ministrave).

Gjatë fazës së para-anëtarësimit, nuk ka dallim ndërmjet procesit të përafrimit të legjislacionit kombëtar me Rregulloret, Direktivat apo akte të tjera ligjore të BE-së. Megjithatë, sipas jurisprudencës

²² Jurisprudenca e fundit e Gjykatës Europiane të Drejtësisë (ECJ, Case C-176/03, ECR [2007]) e bën të qartë se nën rrethana të caktuara, shtetet anëtare janë të detyruara të mbrojnë *acquis*-në nëpërmjet vendosjes së sanksioneve penale. Vendet që aspirojnë për t'u bërë anëtare në të ardhmen duhet të jenë të vëmendshme ndaj këtij detyrimi dhe duhet të marrin në konsideratë pasojat që mund të lindin gjatë përafrimit të legjislacionit.

së konsoliduar të Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GJED), shtetet anëtare nuk duhet të përafrojnë Rregullore në ligjin kombëtar, kjo për arsye se këto akte janë direkt të zbatueshme në rendin e tyre ligjor. Kjo do të thotë që, pas anëtarësimit në BE, ligjet të cilat kanë përafuar Rregullore gjatë fazës së para-anëtarësimit duhet të shfuqizohen. Megjithatë, ky detyrim nuk shtrihet mbi ato akte që janë të nevojshme për zbatimin e Rregulloreve ose pjesëve të tyre (për shembull, masat me të cilat janë ngritur strukturat administrative për të monitoruar ose zbatuar veprimin e Rregulloreve në rendin ligjor kombëtar).

Ndërsa kërkesat përgatitore të sipërpërmendura janë të zbatueshme për përafrimin e legjislacionit kombëtar me të gjitha llojet e legjislacionit dytësor të BE-së, përafrimi i Direktivave të BE-së është një proces disi i veçantë. Për këtë arsye, ai meriton vëmendje të veçantë në studin fillestar. Hartuesit duhet të ndjekin këto udhëzime:

i. Qartësimi i objektit të Direktivës.

Teksti i Direktivës mund të ndahet në tre elemente ose pjesë kryesore:

- a) baza ligjore, e cila është referenca tek një apo më shumë nene të TFBE-së;
- b) preambula, e cila deklaron arsyet, justifikimin dhe përmbajtjen bazë të Direktivës; dhe
- c) pjesa normative.

Nëpërmjet leximit të neneve përkatëse të Traktatit të përdorura si bazë ligjore, hartuesit mund të qartësojnë objektivat e përgjithshëm dhe fushat e politikës që mbulon Direktiva. Objektivat specifike dhe përmbajtja bazë e Direktivës janë të shprehura në preambul.

ii. Identifikimi i legjislacionit kombëtar që ka nevojë të rishikohet në kuadër të Direktivës.

Në shumë raste do të kemi në fuqi legjislacion vendas që rregullon të njëjtën çështje si Direktiva ose që do të preket nga përafrimi i një Direktive të caktuar. Në raste të tjera do të jetë e nevojshme të hartohen ligje të reja. Megjithatë, në këto raste është zakonisht e mundur që Direktiva të mund të inkorporohet në ligjet ekzistuese që rregullojnë këto çështje.

iii. Qartësimi nëse përafrimi i Direktivës kërkon përafrimin paraprak dhe/apo zbatimin e Direktivave të tjera.

Shpesh herë mund të kemi raste kur Direktivat që rregullojnë një fushe të caktuar të kërkojnë zbatimin paraprak të një “Direktive kuadër” ose të një Direktive nga një fushë tjetër. Direktiva kuadër ofron një kuadër rregullator të përgjithshëm në një fushë të caktuar, një ‘ombrellë’ nën të cilën një tërësi Direktivash me natyrë teknike duhet të miratohen²³. Kjo mund të ndodhë për shembull në rastet kur rregullohen fushat e artikujve ushqimore, siguria në punë, politikat e ujit të pijshëm si dhe në fusha të tjera. Preambula e Direktivës në fjalë e përmban këtë informacion, dhe hartuesit duhet të studiojnë më pas Direktivat e tjera.

iv. Identifikimi i nivelit të harmonizimit të kërkuar nga Direktiva

²³ Për ta bërë situatën edhe më të komplikuar, termi “Direktivë kuadër” është i ndryshëm dhe nuk duhet të ngatërrohet me termin “vendim kuadër”. Këto të fundit, sipas nenit 34(2) të Traktatit të BE-së përdoren për të përafuar ligjet dhe aktet nënligjore e vendeve anëtare në fushat e policisë dhe bashkëpunimit gjyqësor në çështjet penale. Vendimet kuadër janë të detyrueshme për vendet anëtare për sa i përket rezultateve që kërkohen të arrihen duke iu lënë zgjedhje të lire autoriteteve vendase për formën dhe mënyrën e arritjes së atyre rezultateve. Vendimet kuadër në thelb ngjasojnë me Direktivat e miratuara në bazë të nenit 288 të TFBE-së, por zbatohen vetëm në fushat e policisë dhe bashkëpunimit gjyqësor në çështjet penale. Tashmë që Traktati i Lisbonës ka hyrë në fuqi dallimi ndërmjet Direktivave dhe vendimeve kuadër nuk do të ekzistojë.

Nenet e Direktivës dhe preambula normalisht tregojnë nivelin e harmonizimit që kërkohet nga Direktiva. Hartuesit duhet të jenë të ndërgjegjshëm se niveli i harmonizimit të kërkuar nga Direktiva ndryshon nga shkalla e përafrimit të një projektakti shqiptar me një Direktivë të caktuar. Kjo e fundit analizohet dhe tregohet në Tabelat e Përputhshmërisë. Ka tre lloje metodash bazë për të përafruar një projekt akt me një Direktivë:

- a. *Harmonizim minimal.* Kjo metodë përdoret kur Direktiva nuk e ndalon rregullimin vendas që të vendosë standarde më të larta sesa ato të vendosura nga Direktiva në fjalë. Direktivat e këtij lloji përdoren shpesh në fushat e mbrojtjes së konsumatorit dhe mjedisit në të cilat objektivi është të sigurohet një nivel mbrojtjeje minimal në të gjithë BE-në.
- b. *Harmonizim i plotë.* Kjo metodë përdoret kur legjislacioni kombëtar duhet të ndjekë saktësisht nenet e Direktivës. Kjo ndodh, për shembull, në rastet kur kërkesat teknike për disa produkte harmonizohen me qëllim shmangien e pengesave në tregtinë e tyre.
- c. *Harmonizim opsional.* Kjo metodë iu lejon prodhuesve dhe ndërmarrjeve të zgjedhin nëse do të përdorin rregullat vendase ose Direktivat e BE-së. Kjo është pak a shumë një metodë harmonizimi që lejon përshtatshmëri në varësi, për shembull, të masës, fushave specifike të punës dhe normave specifike që duhet t’iu përmbahen ndërmarrjet.

Disa Direktiva mund të kërkojnë përafrimin edhe sipas dy apo tre metodave të mësipërme. Për këtë arsye, natyra e Direktivës duhet të qartësohet në mënyrë të mjaftueshme nëpërmjet analizimit dhe interpretimit të çdo neni të pjesës normative të saj.

v. Përcaktimi nëse Direktiva apo pjesë të saj kanë efekt të drejtpërdrejt

Nocioni i ‘efektit të drejtpërdrejtë’ nuk është përmendur shprehimisht në Traktatin për Funkcionimin e Bashkimit European (TFBE) por është zhvilluar nga jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GjED). Ai zbatohet vetëm ndaj vendeve anëtare dhe qytetarëve të tyre dhe përfshin të drejta dhe detyrime që rrjedhin nga Direktivat pavarësisht legjislacionit vendas, siç përcaktohet nga gjykatat vendase. Do të ishte e parakohshme që ta shpjegonim këtë koncept me detaje për hartuesit shqiptarë. Ata të cilët janë të interesuar mund të konsultojnë jurisprudencën e GjED²⁴.

vi. Adresimi i pasojave për aktet e tjera

Zbatimi i një Direktive mund të kërkojë ndryshimin e akteve të tjera normative. Kjo mund të kërkojë një rishikim të plotë të legjislacionit kombëtar që lidhet me të. Shumë shpesh një Direktivë trajton çështje të cilat përfshijnë disa ligje dhe disa ministri. Në këto raste është e rëndësishme që të përcaktohen prej fillimit kompetencat e secilit, ndarja e detyrave dhe procedurat e koordinimit. Grupet e punës ndërinsticionale duhet të ofrojnë udhëzime për koordinimin.

4.5.5 Hartimi i teksteve ligjore bazuar në Instrumentet e Përafrimit

Gjatë përafrimit të legjislacionit kombëtar, sfida e parë që hartuesit e ligjeve ndeshin është sesi do të përafrohen ligjet kombëtare me *acquis*-në. Përgjegjësia për të plotësuar përafrimin bie mbi ministrinë e linjës (ose ministrinë, kur legjislacioni i BE-së kërkon më shumë se

²⁴ Doktrina për këtë çështje ka filluar me çështjen 26/62, Van Gend en Loos [1963] ECR 1. Nocioni i efektit të drejtpërdrejt nuk duhet të ngatërrohet me parimin e ‘zbatimit të drejtpërdrejtë’, sipas të cilit një Rregullorë vepron në rendin ligjor të të gjithë vendeve anëtare pa pasur nevojë për t’u përafuar (Neni 288 i TFBE-së).

një institucion përgjegjës) të ngarkuar me kryerjen e punës nëpërmjet grupit ndërmintor të punës.

Ka dy mënyra për të përafuar legjislacionin e BE-së në sistemin e brendshëm në fazën e para-anëtarësimit, nga të cilat e dyta mund të përdoret vetëm në raste të veçanta siç edhe shpjegohet më poshtë:

- Mënyra kryesore është përafrimi i thelbit të Direktivës apo Rregullores në sistemin ligjor kombëtar në përputhje me teknikat e zakonshme të hartimit të legjislacionit, në atë mënyrë dhe në atë masë që siguron konsistencë dhe përafrim të plotë. Në të gjitha rastet është i nevojshëm një përkthim i saktë i akteve ligjore të BE-së; dispozitat e tyre nuk mund të kuptohen plotësisht apo të përafrohen pa një përkthim të tillë.
- Mënyra e dytë është kopjimi i pjesëve të veçanta të tekstit të Direktivës ose Rregullores në ligjin kombëtar (pas një përkthimi të kujdesshëm). Kjo metodë është e përshtatshme në rastet kur kemi të bëjmë me dispozita teknike dhe shumë të detajuara, shpesh në formën e listave, tabelave, formulave dhe numrave.

4.5.6 Relacioni

Modeli i relacionit i dhënë me Instrumentet e Përafrimit nuk zëvendëson modelin e zakonshëm të relacionit të shpjeguar në pikën 3.8 të Manualit, por ai shton elemente të reja në përmbajtjen e tij që synojnë të rregullojnë procesin e përafrimit. Përveç kërkesave të parashikuara në pikën 3.8, elementët e mëposhtëm kërkojnë nga Aneksi i Rregullores së Këshillit të Ministrave dhe duhet të përfshihen në relacionin shoqëruar të një ligji që përafrohet me një akt të BE-së (shih Aneksin e Rregullores së Këshillit të Ministrave). Hartuesi i një akti që përmban përafrim me *acquis*-në e BE-së duhet të studiojë Aneksin e Rregullores së Këshillit të Ministrave në fillim të procesit të hartimit.

1. Emri i institucioneve përgjegjëse për hartimin e legjislacionit, duke përfshirë institucionin që ka drejtuar këtë proces dhe institucionet e tjera që janë përfshirë në procesin e hartimit të ligjit, në qoftë se ka.
2. Statusi i projektaktit ose shënimi për pozicionin e tij në sistemin e brendshëm ligjor, për shembull, nëse akti është hartuar për zbatimin e një ligji ekzistues, ose për ekzekutimin e një vendimi të Këshillit të Ministrave.
3. Identifikimi i neneve përkatëse të MSA-së dhe të detyrimeve të tjera të rëndësishme që rrjedhin nga procesi i integritimit evropian, siç është PKZMSA-ja ose Partneriteti i fundit Evropian.
4. Niveli i përputhshmërisë së aktit dhe, në qoftë se nuk është i përputhur plotësisht, arsytet e mospërputhjes apo e përputhjes së pjesshme me legjislacionin e BE-së.
5. Tabelat e përputhshmërisë (shih pikën 4.5.6.1).
6. Përshkrimi i masave zbatuese.
7. Konfirmimi nga Ministri i Integritimit.

4.5.6.1 Tabelat e përputhshmërisë

Tabelat e përputhshmërisë si pjesë e Instrumenteve të Përafrimit tregojnë nivelin e përputhshmërisë së legjislacionit kombëtar me aktet të BE-së. Ato plotësohen vetëm në rastet kur projektakti normativ për afron nene konkrete të legjislacionit të BE-së.

Relacioni shoqëruar i akteve të tilla duhet të përmbajë dy tabela përputhshmërie.

Tabela e parë kërkon që në rreshtin e parë të vendoset numri rendor, titulli i plotë dhe numri i Fletore Zyrtares të BE-së në të cilën është publikuar akti (Direktiva, Rregullorja, Vendimi etj). Në rreshtin e dytë duhet të vendoset titulli, subjekti dhe objekti i projektaktit që për afrohet. Rreshti i tretë ka të bëjë me nivelin e për afrimit dhe ndahet në pesë kolona:

- Kolona (a) duhet të identifikojë pjesët e legjislacionit të BE-së që janë përafruar, të përkthyer në gjuhën shqipe (nenet korresponduese, paragrafët, çështjet dhe në disa raste citimet dhe përmbledhje të *acquis*-së).
- Kolona (b) duhet të identifikojë dispozitat e projektaktit, titullin, seksionin, paragrafin dhe çështjet.
- Kolona (c) duhet të identifikojë nivelin e përputhshmërisë (i plotë, i pjesshëm, i papërputhshëm, i paaplikueshëm).
- Kolona (d) duhet të identifikojë arsyet për përputhshmërinë e pjesshme ose mospërputhshmërinë.
- Kolona (e) duhet të identifikojë periudhën e parashikuar për të arritur përputhshmërinë e plotë.

Tabela e dytë kërkon që në rreshtin e parë të vendoset titulli i projekt aktit, subjekti dhe objekti i tij. Rreshti i dytë duhet të përmbajë numrin natyror, titullin e plotë dhe numrin e Fletores Zyrtare në të cilën akti i BE-së është publikuar. Ashtu si në tabelën e parë, rreshti i tretë ka të bëjë më nivelin e përafrimit dhe ndahet në pesë kolona:

- Kolona (a) duhet të identifikojë dispozitat e projektaktit, titullin, seksionin, paragrafin dhe çështjet.
- Kolona (b) duhet të identifikojë pjesët e legjislacionit të BE-së që janë përafruar, në gjuhën shqipe (nenet e tyre, paragrafët, çështjet dhe në disa raste citimet dhe përmbledhje e *acquis*-së).
- Kolona (c) duhet të identifikojë nivelin e përputhshmërisë (i plotë, i pjesshëm, i papërputhshëm, i paaplikueshëm).
- Kolona (d) duhet të identifikojë arsyet për përputhshmërinë e pjesshme ose mospërputhshmërinë.
- Kolona (e) duhet të identifikojë periudhën e parashikuar për të arritur përputhshmërinë e plotë.

Të dyja tabelat e përputhshmërisë me referencat e tyre përkatëse kanë qëllimet e mëposhtme:

- Të verifikojnë nëse legjislacioni ekzistues ose projekti është në përputhje me kërkesat e *acquis*-së së BE-së;
- Të sistemojnë procesin e përafrimit të ligjeve të BE-së në legjislacionin kombëtar, meqë tabelat mund të shërbejnë si bazë të të dhënash për këtë proces, duke përmbushur kështu kërkesat e bazave të të dhënave të programit TAIEX dhe në të njëjtën kohë duke shërbyer si prova të procesit të përafrimit të legjislacionit kombëtar me *acquis*-në;
- T’i tregojnë BE-së që legjislacioni kombëtar korrespondon me legjislacionin e saj;
- Të ndihmojnë përgatitjen institucionale për të mbërritur në fazat e tjera të procesit të integritit evropian (si fitimi i statusit të vendit kandidat²⁵, procesi i “kontrollit” dhe negocimi i kapitujve të *acquis*-së të kërkuara për anëtarësim në BE);
- Të ndihmojnë interpretimin e ligjeve kombëtare që janë përafruar me *acquis*-në.

4.5.6.2 Nivelet e ndryshme të përafrimit

Sipas Instrumenteve të Përafrimit, ka nivele të ndryshme të përafrimit, dhe në çdo rast niveli duhet të tregohet në tabelat e përputhshmërisë dhe të justifikohet nga hartuesi.

- a. “Plotësisht i përputhshëm” – projektakti normativ është në përputhje (nuk bie në kundërshtim) me dispozitat e burimeve parësore dhe dytësore të *acquis*-së dhe është

²⁵ Shqipëria e dorëzoi aplikimin e saj për statusin e vendit kandidat në BE më 28 prill 2009. Në mënyrë që Shqipëria të përfitojë këtë status, Këshilli i BE-së duhet të miratojë opinionin pozitiv të Komisionit Evropian i cili do të bazohet në përgjigjet e Shqipërisë ndaj një ‘pyetësi’ të detajuar, i cili iu dorëzua Qeverisë shqiptare me 16 dhjetor 2009.

në përputhje me të gjitha parimet që rrjedhin prej këtyre dispozitave.

- b. “Pjesërisht i përputhshëm” – projektakti normativ është në përputhje (nuk bie në kundërshtim) me parimet kryesore të burimeve parësore dhe dytësore të *acquis*-së, por jo me të gjitha.
- c. “I papërputhshëm” – projektakti normativ bie në kundërshtim me dispozitat e burimeve parësore dhe dytësore të *acquis*-së dhe nuk përputhet me parimet që rrjedhin prej këtyre dispozitave.
- d. “I pazbatueshëm” – nuk ekziston asnjë dispozitë e burimeve parësore dhe dytësore e *acquis*-së e cila mund të krahasohet me projektaktin normativ për të përcaktuar shkallën e përputhshmërisë së tij.

PËRFUNDIM

Hartimi i ligjeve të mira është një aftësi e veçantë dhe madje as trajnimet ligjore intensive nuk mund të sigurojnë që hartuesi do të prodhojë një produkt të plotë dhe efektiv. Disa prej juristëve më të mirë, në shume vende, janë hartuesit më të këqinj. Nga ana tjetër, hartues shumë të mirë mund të mos jenë juristë (edhe pse është e rëndësishme që të gjitha tekstet ligjore të rishikohen me kujdes nga juristët).

Qartësia, saktësia, përdorimi i kujdesshëm dhe i përshtatshëm i gjuhës shqipe, thjeshtësia e gjuhës sa më shumë të jetë e mundur, përdorimi uniform i terminologjisë (si brenda aktit ligjor ashtu edhe në raport me pjesën tjetër të korpusit të legjislacionit shqiptar) janë disa nga parimet kryesore të cilat duhen mbajtur parasysht gjatë hartimit të legjislacionit. Ky Manual përmbledh një informacion të bollshëm për të ndihmuar hartuesit shqiptarë dhe vendos disa parime të cilat Ministria e Drejtësisë i konsideron të rëndësishme për punën e saj, si dhe ofron një vështrim të përgjithshëm të aspekteve të rëndësishme të bërjes së politikave dhe konsultimit të cilat çojnë në prodhimin e legjislacionit të mirë dhe mundësojnë zbatimin e efektshëm të tij.

Nga të gjitha problemet që hasin hartuesit shqiptarë sot, dy mund të veçohen. I pari është karakteristikë e procesit legjislativ në të gjithë botën: hartuesit rrallë herë do të kenë luksin të kenë kohën e mjaftueshme për të bërë punën ashtu si ata do të dëshironin. Lista e kontrollit në xhepin e pasmë të këtij Manuali²⁶ ka për qëllim të

²⁶ Në versionin në gjuhën angleze të Manualit dhe në kopjen elektronike të versionit në gjuhën shqipe lista e kontrollit ndodhet në fund të Manualit.

përmbledhë disa nga rregullat më të rëndësishme të hartimit në mënyrë që t'i përgjigjet nevojës për veprim të shpejtë që do të ekzistojë në mjaft raste.

Problemi i dytë që mund të jetë shqetësues është ai që lidhet me integrimin europian, i cili kërkon ndër të tjera kujdesin që duhet t'i kushtohet *acquis*-së së BE-së në përgatitjen e pjesës dërrmuese të legjislacionit shqiptar. Kjo do të thotë fjalor i ri, teknika të reja dhe forma të reja koordinimi. Manuali nuk synon që t'i bëjë hartuesit ekspertë në të drejtën europiane, por gjithsesi ai përmbledh një sasi të mjaftueshme informacioni të përgjithshëm që vlen të lexohet dhe rilexohet në kohën e lirë, ndërmjet detyrave legjislative emergjente, në mënyrë që të nisë procesi i familjarizimit. Ndërkohë që Shqipëria i afrohet çdo ditë e më shumë anëtarësimit në BE, rëndësia e kësaj fushe do të vijë duke u rritur.

Komentet dhe sugjerimet për përmirësimin e këtij Manuali janë të mirëpritura. Ato duhet t'i drejtohen me shkrim zyrës së protokollit në Ministrinë e Drejtësisë, në vëmendje të Drejtorisë së Përgjithshme të Kodifikimit.

SHTOJCA I

Ligjet kryesore dhe aktet normative në fushën e hartimit të ligjeve

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 8417, datë 21.10.1998, ndryshuar me Ligjin Nr. 9675, datë 13.01.2007 dhe me Ligjin Nr. 9904, datë 21.04.2008.
2. Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me Vendimin e Kuvendit nr. 166, datë 16.12.2004 ndryshuar me Vendimin e Kuvendit nr. 15, datë 27.12.2005 dhe me Vendimin nr. 193, datë 07.07.2008 (Rregullorja e Kuvendit).
3. Ligji Nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”.
4. Ligji Nr. 8678, datë 14.05.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, ndryshuar me Ligjin Nr. 9112, datë 24.07.2003, dhe Ligjin Nr. 9694, datë 19.03.2007.
5. Ligji Nr. 8502, datë 30.06.1999 “Për krijimin e Qendrës së Publikimeve Zyrtare”, ndryshuar me Ligjin Nr. 9091, datë 26.06.2003.
6. Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 584, datë 28.08.2003 “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave,” ndryshuar me VKM nr. 201, datë 29.3.2006 dhe me VKM nr. 4, datë 07.01.2009.
7. Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 580, datë 10.9.2004 “Për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Integritimit Europian”.

SHTOJCA II

Struktura model e relacioneve

1. Sfondi dhe komente të përgjithshme:

- emrat e institucioneve me përgjegjësi parësore për hartimin e legjislacionit, ministritë e tjera të përfshira në procesin hartues, dhe anëtarët e grupeve të punës (nëse ka);
- objektivat kryesore të projektaktit dhe arsyet për miratimin e tij dhe lidhjet e tij me programin e Qeverisë;
- objektivat specifike që lidhen me implementimin e MSA-së dhe të PKZMSA-së në qoftë se ka;
- arsyet kryesore për hartimin e projektaktit;
- legjislacioni në fuqi në fushën përkatëse, baza ligjore në zbatim të së cilës del projektligji dhe pozicioni i tij në rendin ligjor të brendshëm;
- përputhshmëria me Kushtetutën dhe pjesën tjetër të legjislacionit;
- lidhja e projektligjit me të drejtën ndërkombëtare që nuk është pjesë e të drejtës së BE-së;
- një përmbledhje e çështjeve kryesore përfshirë dhe komentet;
- përshkrimi dhe rezultatet e procesit të konsultimit;
- deklaratë e vlerësimit të ndikimit;
- çështje të tjera sikurse përcaktohet nga Rregullorja e Këshillit të Ministrave.

2. Përmbajtja kryesore

- komente dhe shpjegime lidhur me dispozitat e projektaktit;
- komente mbi lidhjen e projektaktit me legjislacionin e BE-së, në veçanti me nivelin e përputhshmërisë.

3. Vlerësimi i pasojave

- pasojat ekonomike për sektorët publikë dhe privatë, nëse ka;
- analiza kosto-fitim, duke përfshirë alternativat e mundshme;
- pasojat administrative;
- përshkrimi i masave zbatuese të projektligjit.

4. Shtojcat:

- Traktatet ndërkombëtare ose marrëveshjet përkatëse;
- Tabelat e përputhshmërisë së projektaktit me ligjin e BE-së;
- Tabela të tjera që lidhen me vlerësimin financiar.

**LISTË-KONTROLLI PËR VLERËSIMIN
DHE PËRGATITJEN E PROJEKTAKTIT
DHE NJË PËRMBLEDHJE E RREGULLAVE
TË TEKNIKËS LEGJISLATIVE**

Vlerësimi paraprak

- A është identifikuar qartë problemi që duhet të rregullohet? A është bërë vlerësim i nevojës për ndërhyrje legislative? (Manuali pika 1.3.2; 1.3.3)
- A është planifikuar ndërhyrja legislative në përputhje me programin analitik të Qeverisë dhe prioritetet e Planit Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit? (Manuali pika 2.2; 4.5)
- Nëse ndërhyrja legislative është e nevojshme në kuadër të procesit të përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* a janë identifikuar saktë pjesët e këtij të fundit me të cilat duhet të përafrohet legjislacioni shqiptar? (Manuali pika 4.5.4)
- A është formuluar qartë objekti dhe qëllimi i projektit? (Rregullore e KM, Kreu III, pika 12, shkronja (a))
- A janë identifikuar në mënyrë të qartë çështjet që duhet të rregullohen me ligj dhe ato që do t'u lihen për rregullim akteve nënligjore? A është përdorur mënyra më racionale për të ndryshuar legjislacionin ekzistues? (Manuali pika 1.3.4; 1.4.2)
- A është bërë një vlerësim i pajtueshmërisë së projektit me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi? (Rregullore e KM, Kreu III, pika 12, shkronja (c))
- A është bërë vlerësim paraprak i efektivitetit, efikasitetit dhe efikasitetit të projektit? (Rregullore e

KM, Kreu III, pika 12, shkronja (ç)); pika 19, shkronja (c); Manuali pika 1.5.2; 1.5.4)

- A janë vlerësuar me saktësi dhe në mënyrë të detajuar kostot e projektit që do të barten tek sektori publik dhe ai sektori privat? (Rregullore e KM, Kreu III, pika 12, shkronja (d); Manuali pika 1.5.3)

Hapat proceduriale për hartimin e projektit

- A është e nevojshme që për hartimin e projektit të ngrihet një grup pune me ekspertë të fushës me synim që të rregullohet hartimi i tij? Nëse po, a janë marrë masat organizative në kohën e duhur për këtë? (Rregullore e KM, Kreu III, pika 14; 15; Manuali pika 2.3.1; 2.3.2; 2.3.3; 2.3.4)
- Nëse konsultimi me grupet e interesit apo subjektet e tjera të interesuara është i rëndësishëm për çështjet teknike dhe thelbësore të projektit, a janë marrë masat e nevojshme organizative për të ftuar dhe siguruar pa dallim pjesëmarrjen e këtyre grupeve dhe subjekteve në procesin e hartimit të projektit? (Rregullore e KM, Kreu III, Pika 14; Manuali seksionet 2.5.1; 2.5.2)
- A janë marrë masat e nevojshme që konsultimi me grupet e interesit ose publikun e gjerë të jetë transparent? A i është lënë subjekteve të konsultuara kohë e mjaftueshme në dispozicion për përgatitjen e komenteve? A është bërë analizë e komenteve të marra dhe a janë pasqyruar rezultatet e analizës në projekt akt? (Manuali seksionet 2.5.3; 2.5.4; 2.5.5; 2.5.6;)

- A është hartuar teksti i projektit në mënyrë të qartë dhe të saktë? (Manuali, Kreu III). Shih gjithashtu një paraqitje të shkurtuar të rregullave të teknikës legislative në pjesën e dytë të kësaj listë-kontroli.
- A është hartuar relacioni i projektit sipas kërkesave të Rregullores së Këshillit të Ministrave? (Rregullore e KM, Kreu V, pika 19)
- A iu është kërkuar mendim Ministrisë së Financave, Ministrisë së Ekonomisë, Ministrisë së Punëve të Jashtme, Ministrisë së Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta dhe Departamentit të Administratës Publike kur projekti i propozuar prek fusha që mbulohen prej këtyre institucioneve? (Rregullore e KM, Kreu IV, pika 23; 24; 26; 27; Manuali pika 2.4.1)
- A i është kërkuar mendim Ministrisë së Drejtësisë për ligjshmërinë e formës dhe përmbajtjes së projektit si dhe për teknikën legislative të tij duke i lënë asaj afat të mjaftueshëm për t’u përgjigjur? A është reflektuar mendimi i Ministrisë së Drejtësisë në projektin e ripunuar dhe a i është bashkëlidhur ky mendim propozimit të paraqitur në Këshillin e Ministrave? (Rregullore e KM, Kreu IV, pika 22; Kreu V, pika 28; 31; Kreu VI, pika 45 (c); Manuali pika 2.4.2)
- Nëse projekti përfron një akt të *acquis*-së së BE-së, a është bërë vlerësimi i përputhshmërisë së projektit me *acquis*-në e BE-së sipas Instrumenteve të Përafrimit dhe a i është dërguar projekti së bashku

me tabelat e përputhshmërisë Ministrit të Integritimit?
A është reflektuar mendimi i Ministrit të Integritimit në projektin e ripunuar? (Rregullore e KM, Kreu IV, pika 25; Kreu V pika 31; Manuali pika 4.5.3; 4.5.4; 4.5.5; 4.5.6)

- Nëse projekti për afron një akt të *acquis*-së së BE-së, a është vendosur siç duhet shënimi në fund të faqes së parë të projektit i cili përmban numrin CELEX, titullin e plotë dhe datën e miratimit të aktit të *acquis*-së që është për afruar? (Rregullore e KM, pika 21/1; Manuali pika 3.3.1)

Përmbledhje e rregullave të teknikës legislative

- Projekti duhet të jetë konseguent, koherent dhe i qartë dhe si rrjedhojë ai duhet të hartohet mbi bazën e teknikave të njëjta (Manuali Kreu III).
- Projekti duhet të garantojë sigurinë ligjore dhe pritshmërinë; ai duhet të përcaktojë të drejta dhe detyrime të qarta për subjektet të cilëve iu drejtohet dhe duhet të lërë sa më pak hapësirë për interpretime (Manuali pika 3.1).
- Struktura e projektit (Manuali pika 3.2)
Pjesa – përshkruhet me fjalë ose numra romakë (për shembull, “Pjesa e parë” ose “Pjesa I”);
Titulli – numërtohet me numra romakë (I, II);
Kreu – numërtohet me numra romakë (I, II);
Seksioni – numërtohet me numra arabë (1,2).

Baza e çdo projekti është neni i cili ndahet në paragrafë, nën-paragrafë dhe nën-nën-paragrafë.

- Rendi i dispozitave të projekt aktit (Manuali pika 3.3, 3.3.1 e në vazhdim)

Titulli – emërtimi juridik i aktit, numri rendor, data e miratimit, emri përshkrues, shënimi në fund të faqes me informacionin mbi CELEX;

Baza ligjore – nenet e Kushtetutës, ose të ligjeve që autorizojnë nxjerrjen e akteve nënligjore;

Dispozita e qëllimit – qëllimi i ligjit;

Dispozita për fushën e veprimit – subjektet e ligjit dhe kufizimet e zbatimit të ligjit;

Përkufizimet – dispozitat që përcaktojnë kuptimin e termave të veçantë dhe vendosen në fillim të ligjit;

Dispozitat për procedurat administrative – organet shtetërore të autorizuar për zbatimin e ligjit;

Dispozitat për nxjerrjen e akteve nënligjore – autorizimi për të nxjerrë akte nënligjore dhe organi që do të nxjerrë aktin nënligjor në përputhje me parimet e Kushtetutës (shih nenin 118 të Kushtetutës);

Dispozitat e sanksionit – dënime penale apo administrative;

Dispozitat e shfuqizimit – përcaktimi i ligjeve ose dispozitave të ligjeve që do të shfuqizohen me hyrjen në fuqi të këtij projekti;

Dispozitat e ndryshimeve të ligjeve të tjera – përcaktimi i saktë i ndryshimeve në dispozita të veçanta të ligjeve të tjera;

Dispozitat tranzitore dhe përfundimtare – përcaktimi i procedurave të kalimit nga një regjim i mëparshëm ligjor në një regjim të ri;

Dispozitat e hyrjes në fuqi – përcaktimi i datës së hyrjes në fuqi të një ligji, sipas Kushtetutës jo më pak se 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.

- Gjuha e projektaktit duhet të jetë e thjeshtë dhe e drejtpërdrejtë (Manuali pika 3.4).

Fjalitë duhet të jenë të shkurtra dhe të qarta.

Kryefjala, kallëzuesi, kundrinori i fjalisë duhet të vendosen pranë njëri tjetrit.

Fjalët duhet të përdoren në kuptimin e tyre të parë.

Fjalët e huaja nuk duhen përdorur me përjashtim të rasteve kur është kjo është e nevojshme. Në çdo rast fjalët e huaja duhet të shkruhen me shkronja kursive.

Fjalët e panevojshme duhen eliminuar.

Shkurtimet duhen përdorur vetëm kur lejohen nga praktika e konsoliduar.

- Numrat dhe emrat e muajve duhen shkruar me fjalë (dhe shkronja e parë e muajit nuk duhet të jetë me të madhe) ndërsa data dhe viti me numra arabë.

- Stili gjuhësor i projektaktit (Manuali pika 3.4)

Projekti duhet të përmbajë shprehje ose fjalë në stilin pohues duke shmangur formulimet negative kur është e mundur.

Duhet përdorur stili narrativ.

Duhet të shmangen referimet e shpeshta tek nenet e tjera brenda ligjit.

Duhet përdorur njëjësi më shumë se sa shumësi.

Projektakti duhet të përdorë kohën e tashme.

Kur është e mundur, teksti i projektit duhet të jetë në mënyrën dëftore dhe trajtën veprorë.

Lidhëza “dhe” përdoret për të bashkërenduar dy pjesë të fjalisë, lidhëza “ose” për të treguar alternativa.

Duhen shmangur emrat foljorë.

- Shenjat e pikësimit (Manuali pika 3.4.21)

Pika – përdoret në fund të neneve, paragrafëve, nënparagrafëve.

Presja – përdoret në kuptimin sintaksor.

Dy pikat – përdoren pas pjesës hyrëse të paragrafit.

Pikëpresja – përdoret për ndarjen e nënparagrafëve.

Thonjëzat – përdoren për përkufizimin e fjalëve dhe në ligje ndryshuese për të treguar tekstin e ri.

Kllapat dhe shenjat e tjera duhen shmangur.

Shenja e përqindjes mund të tregohet në tabela, por në tekstin e neneve ajo duhet shkruar me fjalë (përqindje).

- Referencat (Manuali pika 3.5)

Referenca e brendshme – një dispozitë e projektaktit që i referohet një dispozite tjetër po në të njëjtin projekt – duhet të bëhet e saktë dhe të shmanget referimi zinxhir në dy a më shumë nene njëherësh.

Referenca e jashtme – një dispozitë e projektit që i referohet dispozitës së një akti tjetër – duhet të tregojë saktë aktin tjetër me numër, titull dhe datë.

- Ndryshimet në ligji (Manuali pika 3.6)

Format e ndryshimit në ligj janë:

Shtimi – vendosja e një teksti të ri brenda atij ekzistues.

Zëvendësimi – zëvendësimi i pjesëve të tekstit të ligjit me një tekst të ri.

Shfuqizimi – heqja e disa pjesëve të tekstit të ligjit apo i të gjithë tekstit ekzistues.

Ndryshimi kërkon saktësi në citimin e plotë të dispozitës që do të ndryshohet dhe në vendosjen e tekstit ndryshues në thonjëza.

Numërimi i dispozitave të ligjit pas ndryshimit duhet të lidhet në mënyrë koherente me tekstin origjinal të ligjit.

Rinumërtimi i numrave i shkronjave të neneve të një ligji gjatë ndryshimit të tyre duhet shmangur. Kur dispozita është zëvendësuar plotësisht mund të lejohet rinumërimi dhe riformulimi.

Duhet të kujtoni që qëllimi i ligjit amendues është vetëm ndryshimi i ligjit ekzistues. Ligji amendues nuk ka ekzistencë të pavarur. Pas miratimit të tij, i vetmi “ligj” që është në fuqi është ligji ekzistues i ndryshuar.

