

Nisma ligjvënëse popullore si mjet i demokracisë së drejtpërdrejtë, nevoja për rregullimin e saj ligjor



Prof. dr. Aurela Anastasi, anëtare e asociuar e Akademisë së Shkencave

1. Nisma ligjvënëse popullore (qytetare) spikat midis instrumenteve të parashikuara nga Kushtetuta për ushtrimin e drejtpërdrejtë të sovranitetit të popullit (neni 2, pika 2). Në bazë të Kushtetutës, 20 mijë zgjedhës kanë të drejtë të propozojnë ligje (neni 81, pika 1). Por sa është e mundur që ajo të ushtrohet realisht? A e kemi krijuar ne terrenin e nevojshëm ligjor? Deri më sot kemi pasur pak nisma të tilla, nga të cilat vetëm njëra është kurorëzuar me miratimin nga Kuvendi të ligjit “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare” (ligj nr. 9669, dt. 18.12.2006). Në këto përvoja është evidentuar qartë nevoja e krijimit të kuadrit ligjor të përshtatshëm për ndërmarrjen dhe ushtrimin e kësaj nisme.

2. Doktrina kushtetuese ka diskutuar mjaft mbi këtë nismë dhe deri tani ka mbizotëruar pikëpamja që e sheh atë si një ndërhyrje në pushtetin ligjvënës ose si një “plotësuese” të këtij të fundit. Ka autorë që e analizojnë nismën në raport me pushtetin e organeve përfaqësuese si një mjet për të eliminuar mosveprimin nga ana e anëtarëve të tyre, ose për t’i balancuar veprimet e tyre¹. Gjithashtu, zhvendosja e debatit mbi rolin e nismave qytetare edhe në dimensionin e ri të ndarjes së pushteteve na ka ndihmuar që të kuptojmë më mirë dobinë e tyre për zhvillimin e shoqërisë.

3. Një këndvështrim i ri i këtij instrumenti ndikohet nga zhvillimet e vazhdueshme të teknologjisë së lartë dhe nga zhvillimet për rritjen e të drejtave të pjesëmarrjes së qytetarëve në qeverisjen e vendit. Aktualisht e drejta e pjesëmarrjes po shihet e lidhur ngushtë me të drejtën parlamentare dhe po kërkohet rritja e parashikimeve ligjore në rregulloren e parlamenteve për të garantuar këto të drejta². Ajo po parashikohet edhe

1. Shih: Valbona Pajo, “*The culture of referendum in Albania: Technical and theoretical reflections on the abrogative referendum*”, botuar në “Academicus”, International Scientific Journal, Year 2014, nr. 9, f. 29.

2. Shih: Daniele Piccione, “*Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all’avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*”, në website: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/OSSERVATORIO_D.Piccione.pdf

në kuadër të ligjeve specifike që rregullojnë publicitetin e punëve gjatë hartimit dhe miratimit të akteve ligjore e nënligjore përmes mjeteve të teknologjisë së lartë, me qëllim që publiku të ketë njohje dhe akses për të shprehur opinione e sugjerime. Në këto kushte, studimi i nismës ligjvënëse popullore, si pjesë e institucioneve kushtetuese të demokracisë së drejtpërdrejtë, është i nevojshëm për t'i dalluar dhe qasur ato me të drejtat e pjesëmarrjes në qeverisjen e vendit.

4. Nisma e drejtpërdrejtë ligjvënëse tashmë është sanksionuar edhe në rendin juridik europian. Traktati i Bashkimit Europian, me ndryshimet e sjella nga Traktati i Lisbonës (2009), sanksionon shprehimisht: “*Të paktën një milion qytetarë të Bashkimit që kanë shtetësinë nga një numër i konsiderueshëm i shteteve anëtare, mund të ndër marrin iniciativë për të dërguar në Komisionin Europian një propozim të përshtatur mbi një çështje për të cilën qytetarët e konsiderojnë të nevojshëm një akt juridik të Bashkimit me qëllim zbatimin e traktateve.*”³ Është e qartë se iniciativa e drejtpërdrejtë e qytetarëve europianë përfaqëson një dimension të ri të vetë demokracisë në Bashkimin Europian. Në këtë mënyrë do të rritet më shumë debati publik mbi politikën europiane, gjë që do të ndihmojë në rritjen e hapësirës publike europiane. Tashmë që nga viti 2009 është hartuar edhe *Libri i Gjelbër* (COM (2009)622)⁴, i cili përmban rregulla të rëndësishme për të bërë realitet iniciativa të tilla.

5. Duke vëzhguar burimet normative shqiptare për iniciativën e drejtpërdrejtë ligjvënëse, evidentojmë se vetëm dy prej tyre e sanksionojnë këtë nismë: Kushtetuta dhe Rregullorja e Kuvendit. Sipas Kushtetutës, 20 mijë zgjedhës kanë të drejtën të propozojnë një ligj në Kuvend. Kjo e drejtë është renditur krahas nismës ligjvënëse të Këshillit të Ministrave dhe nismës së çdo deputeti (neni 81 i Kushtetutës), pa bërë dallime midis tyre. Ky fakt na çon në përfundimin se parimisht përmes nismës ligjvënëse popullore mund të propozohen të gjitha kategoritë e ligjeve, përveç ligjeve për ndryshimin e Kushtetutës (neni 177 i Kushtetutës). Këto të fundit ndërmerren vetëm me nismën e jo më pak se një të pestës së anëtarëve të Kuvendit. Por për më tej duket qartë një mungesë e rregullimeve ligjore për ushtrimin e kësaj nisme. Kjo çështje u bë e kuptueshme edhe gjatë ushtrimit të nismës së 20400 zgjedhësve për miratimin e ligjit “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”. Gjatë procedurave të paraqitjes dhe diskutimit të tij në Kuvend dolën në pah mjaft problematika, që shkaktoheshin nga mungesat ligjore, të cilat u kapërcyen “me vullnetin e mirë” të parlamentarëve.

6. Në ndonjë rast është shprehur edhe dyshimi në lidhje me dobinë e saj, pasi gjykohet se është shumë më e lehtë të ndiqet procedura për ushtrimin e nismës ligjvënëse parlamentare apo qeveritare. Madje, është përmendur fakti se organizatat e shoqërisë civile në Shqipëri kanë hartuar edhe projektligje të tjera të rëndësishme, të cilat janë propozuar në Kuvend përmes nismës ligjvënëse qeveritare⁵. Sidoqoftë, nisma popullore ka disa përparësi. Ajo ndihmon më tepër për njohjen dhe ndërgjegjësimin qytetar mbi rëndësinë dhe përmbajtjen e ligjit që propozohet. Gjithashtu kjo nismë

3. Traktati i Lisbonës, 1 dhjetor 2009, art. 11, parag.4.

4. Shih më gjerë: Caterina Bova, “*Il diritto d’Iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell’iniziativa legislativa popolare in Italia*” në websit: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/euroscopio/note_europa/0008_bova.pdf, vizituar për herë të fundit më 2.09.2014

5. Midis tyre mund të përmendim ligjin “Për barazinë gjinore në shoqëri” (2008), ligjin “Për mbrojtjen nga diskriminimi” (2010) dhe ligjin “Për ndihmën juridike” (2009).

ndihmon në rritjen e debatit publik përmes medias dhe të debatit juridik midis profesionistëve dhe institucioneve, si ai që u zhvillua gjatë dhe pas miratimit të ligjit kundër dhunës në familje. Ky debat e përgatit më mirë shoqërinë për të mirëpritur ligje të reja, si dhe për t'i zbatuar ato me efektivitet.

7. Përvoja tregoi se e gjithë praktika për të ndërmarrë një nismë të tillë ishte mjaft voluminoze dhe kërkonte një procedurë të detajuar. Puna për hartimin e projektligjit, procesit të bisedimeve me qytetarët-zgjedhës dhe mbledhjes së firmave të tyre për t'i paraqitur në Kuvend u bë e mundur përmes veprimtarisë së një koalicioni të përbërë prej 10 organizatave jofitimprurëse kombëtare, të mbështetura edhe nga disa organizata ndërkombëtare⁶. E gjithë kjo veprimtari u krye në kushtet e mungesës së plotë të rregullimeve ligjore. Këto mangësi ligjore mund t'i evidentojmë jo vetëm me metodën empirike përmes vëzhgimit të praktikës së ndjekur, por edhe me metodën e krahasimit, veçanërisht në krahasimin me legjislacionin italian. Nga ky i fundit mund të hartojmë listën e mungesave në legjislacionin shqiptar, të cilat janë të konsiderueshme. Për shembull: nuk ka dispozita ligjore të posaçme dhe procedura të përcaktuara për ushtrimin e nismës ligjvënëse qytetare. Në rastin e shqyrtuar grupi nismëtar krijoi vetë një format për mbledhjen e firmave, pasi nuk ekziston një format zyrtar i përcaktuar me akt ligjor. Nuk ka procedura të përcaktuara për mënyrën e mbledhjes së firmave, as për mënyrën e verifikimit të tyre. Mungojnë dispozitat për publikimin e nismës dhe për ta bërë këtë nismë zyrtare. Deri në çastin kur firmat depozitohen dhe projektligji regjistrohet në Kuvend, i gjithë procesi është kreu informal, gjë që rrezikon seriozisht përfundimin me sukses të tij. Po ashtu nuk krijohet asnjë lidhje paraprake midis shpalljes së nismës dhe organeve shtetërore, nuk ka afate për paraqitjen e projektligjit pas publikimit të nismës, nuk ka procedura për shqyrtimin e projektligjit në komision dhe seancë plenare.

8. Këto probleme janë zgjidhur nga legjislacioni italian, i cili rregullon me akte ligjore e nënligjore procedurat garantuese për ushtrimin real të këtyre nismave jo vetëm në nivel qendror, por edhe rajonal. Janë përcaktuar modulet për mbledhjen e firmave, është garantuar firmosja nga qytetari përpara subjekteve që njihen nga ligji; janë vendosur rregulla që sigurojnë njohjen e qytetarit me përmbajtjen e projektligjit përpara se të shprehë vullnetin e tij dhe të firmosë, procedurë që bën të mundur që firmat e zgjedhësve të mos jenë formale ose të pandërgjegjshme; është garantuar shpallja dhe publikimi i nismës përmes Gjykatës së Kasacionit; është garantuar publikimi i saj në *Fletoren zyrtare*; janë përcaktuar organet që bëjnë autentifikimin dhe ato që bëjnë kontrollin e firmave etj.⁷ Aktualisht në legjislacionin italian po përmirësohen procedurat, me qëllim që nisma të jetë efektive dhe e realizueshme, si dhe të garantohet më mirë mbarëvajtja e saj. Për këtë kërkohet zyrtarizimi me ligj i pjesëmarrjes së përfaqësuesve në komisione dhe në të gjitha procedurat parlamentare, si dhe aksesit i nismëtarëve në Gjykatën Kushtetuese në rast konflikti gjatë procedurave të diskutimit e miratimit⁸.

9. Në Shqipëri ka nevojë të rregullohet i gjithë legjislacioni, duke filluar nga kriteret bazë formale për mbledhjen e firmave deri te garantimi i miratimit të nismës në

6. Shih më gjerë: “*The Albanian institutions for the protection of women against domestic violence*”, Tirana 2006, f. 118–119.

7. Shih më gjerë: *Legge 25 maggio 1970, n. 352, “Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”*.

⁸ Shih: “*L’iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*”, vep. Cit. Fq. VI.

Kuvend. Kjo diferencë na bën të kuptojmë se pse këto shtete ndodhen në nivele krejt të ndryshme të zhvillimit të nismave ligjvënëse popullore si dhe të debatit juridiko-kushtetues në lidhje me to. Në këto kushte, ndikimi institucional dhe recepsioni nga përvoja të tilla është një zgjidhje që do të përshpejtojë përmirësimin e legjislacionit shqiptar, meqenëse kemi mundësi të vjelim përvojën e vendeve të tjera që i kanë zhvilluar dukshëm ato.

10. Në ligj mund të gjejë pasqyrim edhe roli i organizatave joqeveritare dhe grupeve të interesit për nxitjen dhe zhvillimin e një nisme të drejtpërdrejtë. Kjo mund të realizohet përmes akteve ligjore ose administrative që rregullojnë procesin e mbledhjes së firmave, si dhe përmes pasqyrimit të kontributit të tyre në relacionet shpjeguese të ligjit, me qëllim që të mos humbasë dëshmia historike e zhvillimit të nismës së nxitur dhe mbështetur nga organizata të ndryshme. Këto rregullime ligjore nuk mund të cenojnë aspak autonominë dhe pavarësinë e nismëtarëve dhe të firmëtarëve, por dhe mund të ndikojnë pozitivisht në mbarëvajtjen e nismave dhe efektivitetin e tyre.

11. Mendojmë se nevojitet një ligj i posaçëm që të rregullojë aspektet më të rëndësishme të ndërmarrjes dhe ushtrimit të nismës ligjore qytetare. Ndërkohë ka nevojë edhe për rregullime ligjore në Rregulloren e Kuvendit në lidhje me diskutimin dhe miratimin e projektligjit të paraqitur si rezultat i kësaj nisme.