



KOMENTAR

LIGJ Nr. 54/2019

“PËR NISMËN LIGJVËNËSE TË ZGJEDHËSVE
NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”



Mbështetur nga Fondacioni
“Shoqëria e Hapur për Shqipërinë”, Tiranë

Tiranë, 2019

Titulli: **“Komentar. Ligj nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë”**, Tiranë, 2019

Ky Komentar është përgatitur në kuadër të zbatimit të Projektit:

“Rritja e pjesëmarrjes aktive të shtetasve përmes forcimit të efikasitetit të nismës ligjvënëse të shtetasve dhe mjeteve të tjera kushtetuese për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë”, zbatuar nga Qendra për Nisma Ligjore Qytetare me mbështetjen e Fondacionit “Shoqëria e Hapur për Shqipërinë”, Mars 2019 - 30 Nëntor 2019.

Autore: Prof. Dr. Aurela Anastasi

Oponentë: Prof. Asoc. Oriona Muçollari, Dr. Klajdi Mone

Falënderojmë për ndihmesën në përgatitjen e këtij kometari: Dr. Av. Aurela Bozo, Ersida Sefa, Krisi Anastas.

© Qendra për Nisma Ligjore Qytetare & Aurela Anastasi.

Mendimet e shprehura në këtë punim janë të autores dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit.

Paraqitja grafike: Elvis Bejtja

Qendra për Nisma Ligjore Qytetare

Adresa: Rruga Vaso Pasha, Pallati 12, Shkalla 1, Ap. 1, Tiranë-Shqipëri

Tel: +355 42 259 795

Cel: +355 672754655

Website: www.qag-al.org



Përmbjatja

Fjalë kyçe, Shkurtime dhe shpjegime të termave	5
HYRJE	6
1. Nisma ligjvënëse e zgjedhësve në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Vështrim i përgjithshëm.	8
2. Standardet ndërkombëtare	12
2.1. Aktet dhe raportet ndërkombëtare.	12
2.1.1 Raportet dhe opinionet e Komisionit të Venecias	13
2.1.2. Nisma ligjvënëse e qytetarëve të Bashkimit Evropian.	14
2.1.3 Transparenca.	14
2.2. Zhvillimi i nismës ligjvënëse të shtetasve në legjislacionet e shteteve të tjera.	15
Komentet nen për nen.	17
Neni 1	17
Qëllimi dhe objekti i ligjit	17
Qëllimi dhe objekti.	17
Komente të ndryshme	18
Neni 2	19
Parimet bazë	19
Qëllimi dhe objekti.	19
Komente të ndryshme	20
Neni 3	21
Përkufizime	21
Qëllimi dhe objekti.	22
Komente të ndryshme	22
Neni 4	23
E drejta për nismën ligjvënëse	23
Qëllimi dhe Objekti.	23
Komente të ndryshme	23
Neni 5	25
Hartimi dhe propozimi i nismës ligjvënëse	25
Qëllimi dhe objekti.	26
Komente të ndryshme	26
Neni 6	31
Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse të zgjedhësve	31
Qëllimi dhe objekti.	31
Komente të ndryshme	32

Neni 7	34
Financimi	34
Qëllimi dhe objekti.	34
Komente të ndryshme	35
Neni 8	36
Caktimi dhe miratimi i mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve	36
Qëllimi dhe objekti.	37
Komente të ndryshme	38
Neni 9	39
Grupet e mbledhjes së nënshkrimeve	39
Qëllimi dhe objekti.	39
Komente të ndryshme	40
Neni 10	40
Fletët për mbledhjen e nënshkrimeve	40
Qëllimi dhe objekti.	41
Komente të ndryshme	41
Neni 11	44
Procedura të veçanta	44
Qëllimi dhe objekti.	44
Komente të ndryshme	45
Neni 12	45
Mbledhja e nënshkrimeve elektronike	45
Qëllimi dhe Objekti.	46
Komente të ndryshme	46
Neni 13	48
Afati për mbledhjen e nënshkrimeve	48
Qëllimi dhe objekti.	48
Komente të ndryshme	48
Neni 14	49
Verifikimi i nënshkrimeve	49
Qëllimi dhe objekti.	50
Komente të ndryshme	50
Neni 15	51
Depozitimi i nismës ligjvënëse në Kuvend	51
Qëllimi dhe objekti.	52
Komente të ndryshme	52
Neni 16	53
Ankimi ndaj vendimit të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve	53
Qëllimi dhe objekti.	53
Komente të ndryshme	53
Neni 17	53
Sanksionet	53
Qëllimi dhe Objekti.	54
Komente të ndryshme	54
Neni 18	54
Hyrja në fuqi	54
Bibliografia	55
ANEX I	57



Fjalë kyçe, Shkurtime dhe shpjegime të termave

1. **Nisma ligjvënëse e zgjedhësve** - mund të gjendet në doktrinë ose në legjislacionin e shteteve edhe me emërtime të tjera, si: Nisma ligjvënëse e votuesve; Nisma ligjvënëse popullore; Nisma ligjvënëse e shtetasve, etj.
2. **Përfaqësuesit e nismës** – shkurtim që përdoret për organet “Përfaqësia/Komiteti përfaqësuesinismës”.
3. **Organet e nismës** – “Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës” & “Grupi i Mbledhjes së Nënshkrimeve”.
4. **KQZ** – Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
5. **UNCRPD**-Konventa e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuara



HYRJE

Ligji nr. 54/2019 "Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve në RSH" u miratua nga Kuvendi më 18 Korrik 2019 dhe u shpall me dekret të Presidentit të Republikës më 5.8.2019. Edhe pse ka për objekt të rregullojë procedurat për ushtrimin e nismës ligjvënëse të 20.000 zgjedhësve, ai u propozua në Kuvend përmes nismës ligjvënëse parlamentare, nga dy deputetë¹.

Ligji vendos procedurat për ushtrimin e nismës ligjvënëse të zgjedhësve të sanksionuar nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe synon përfshirjen e shtetasve në proceset vendimmarrëse, nëpërmjet propozimit të projektligjeve përpara Kuvendit. Me ndihmën e ekspertëve të Komisionit të Venecias dhe të ODHIR-it, ligji e për afron legjislacionin shqiptar me atë për nismën ligjvënëse të qytetarëve të Bashkimit Evropian dhe për qafon standardet më të reja ndërkombëtare në këtë fushë. Ai rregullon mundësinë për të gjithë individët që gëzojnë të drejtën për të zgjedhur, si individë ose përmes organizatave të shoqërisë civile, të propozojnë projektligje. Ligji nxit ndërmarrjen e nismave ligjvënëse dhe parashikon lehtësi të nevojshme që nisma të bëhet publike, të mblidhen firmat e 20 000 qytetarëve zgjedhës, si dhe të paraqitet në Kuvend. Mbledhja e nënshkrimeve elektronikisht është një risi që ai sjell. Komisioni Qendror të Zgjedhjeve verifikon listën e firmëtarëve përpara depozitimit të nismës në Kuvend.

Komentari i ligjit "Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve në RSh" analizon përmbajtjen e neneve të ligjit, me qëllim që të ndihmojë në zbatimin me efikasitet të tij. Metoda e studimit për hartimin e komentarit është analiza shkencore, si e vetmja metodë që krijon mundësinë për të bërë krahasime dhe arsyetime, për të arritur një kuptim të qartë mbi përmbajtjen e secilit nen të këtij ligji. Kjo ndihmon që nenet jo vetëm të kuptohen mirë në thelbin e tyre, por edhe të zbatohen nga subjektet përgjegjëse me korrektësi dhe efikasitet. Krahasimi me standardet ndërkombëtare ka bërë të mundur qasjen e komenteve me përvojat konkrete të shteteve të tjera, meqenëse ky ligj në Shqipëri miratohet për herë të parë. Një ndihmesë të posaçme për këtë qëllim ka dhënë Komisioni i Venecias përmes raporteve dhe opinioneve të tij.

Komentari është ndarë në tre pjesë të cilat ndahen në çështje, si dhe pajiset me tre

¹ Ligji u propozua në Kuvend me nismën e dy deputetëve të Legjislaturës së IX, Znj. Vasilika Hysi dhe Z. Taulant Balla.

anekse. Çdo nen i ligjit analizohet e komentohehet si çështje më vete, kurse në anekse janë vendosur dokumente ose draft dokumente që shërbejnë për zbatimin e ligjit.

Qendra për Nisma Ligjore Qytetare falënderon të gjithë partnerët që ndihmuan në hartimin dhe diskutimin e këtij ligji e në mënyrë të veçantë, Fondacionin “Shoqëria e Hapur për Shqipërinë”, Tiranë, organizatat simotra të shoqërisë civile (disa prej tyre janë renditur edhe në relacionin që shoqëroi projektligjin), Universitetin e Tiranës, Shkodrës e Vlorës. Falënderimi ynë shkon për deputetët që e propozuan dhe e përmirësuan ligjin në Kuvend, si dhe për të gjitha institucionet që u përfshinë në diskutimin dhe konsultimin e tij.

1

Nisma ligjvënëse e zgjedhësve në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Vështrim i përgjithshëm.

Kushtetuta e Shqipërisë përveç zgjedhjeve të drejtpërdrejta periodike për përfaqësimin në Kuvend, i atribuon popullit edhe ushtrimin e instrumenteve të tjera që janë karakteristike për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë. Në bazë të saj, populli mund të ushtrojë nismën popullore ligjvënëse (*neni 81.1 i Kushtetutës*); mund të kërkojë zhvillimin e referendumit shfuqizues ose për një çështje të një rëndësie të veçantë (*neni 150.1 i Kushtetutës*); ka të drejtë për të bërë peticione drejtuar organeve publike (*neni 48 i Kushtetutës*)².

Midis instrumenteve të sipërpërmendura, spikasin dy prej tyre: nisma popullore legislative për miratimin e një ligji dhe ajo referendare për shfuqizimin e një ligji. Këto dy mundësi, veprojnë si dy kahe të rëndësishme për pjesëmarrjen popullore

2 Në Opinionin e Komisionit të Venecias CDL-AD(2018)026, mjetet për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë të parashikuara nga Kushtetuta e Shqipërisë janë renditur si vijon:

“Pas pohimit se “njerëzit ushtrojnë sovranitetet përmes përfaqësuesve të tyre ose drejtpërdrejtë” (Neni 2, paragrafi 2), Kushtetuta Shqiptare e vitit 1998 (ashtu si ajo e 2016) përmend instrumentet si më poshtë:

Nisma ligjvënëse e shtetasve: “Këshilli i Ministrave, çdo deputet dhe 20,000 zgjedhës kanë të drejtë të propozojnë ligje” (Neni 81, paragrafi 1);

1. Peticioni: “Gjithkush, vetë ose së bashku me të tjerët, mund t’i drejtojë kërkesat, ankesat ose komentet tek organet publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen brenda afateve kohore dhe kushteve të përcaktuara me ligj” (neni 48);

Referendumi: “1. Populli, me 50 mijë qytetarë që gëzojnë të drejtën e votës, kanë të drejtën e një referendumit për shfuqizimin e një ligji, si dhe të kërkojë nga Presidenti i Republikës që të mbajë një referendum për çështje me rëndësi të veçantë;

2. Parlamenti, me propozimin e jo më pak se një të pestës së deputetëve ose të Këshillit të Ministrave, mund të vendosë që një çështje ose një projektligj me rëndësi të veçantë të paraqitet për referendum;

3. Parimet dhe procedurat për mbajtjen e referendumit, si dhe vlefshmëria e tij, sigurohen nga ligji” (Neni 150). Shih: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Albania joint opinion on the draft law on the legislative initiative of the citizens, cdl-ad(2018)026, i vlefshëm në: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)026-e)

në qeverisje. Nga njëra anë, iniciativa ligjvënëse popullore, e cila mund të veprojë paraprakisht, për të nxitur dhe iniciuar zgjidhje të nevojshme nga parlamenti dhe, nga ana tjetër, referendumi legjislativ shfuqizues, përmes të cilit populli ndërhyr për të kontestuar dhe anuluar vullnetin e parlamentit të formalizuar me një ligj.

Deri tani, këto nisma i kemi parë më shumë si një ndërhyrje në pushtetin ligjvënës, ose si një “plotësues” i këtij të fundit. Kësaj pikëpamjeje i ka mëshuar edhe doktrina kushtetuese në botë. Por, një analizë më e thelluar mund të na shpjegojë në konkluzionin se përdorimi efikas i këtyre instrumenteve nuk synon vetëm pushtetin ligjvënës, por ndikon drejtpërdrejt edhe në ndarjen dhe balancimin e të tria pushteteve. Iniciativat legjislative popullore dhe të gjitha institucionet e demokracisë së drejtpërdrejtë të parashikuara nga kushtetutat, ndikojnë në ndarjen dhe balancimin midis pushteteve.

Një këndvështrim i ri i këtyre instrumenteve ndikohet nga zhvillimet e vazhdueshme të teknologjisë së lartë, si 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 drejta³. Ajo po parashikohet edhe në kuadrin e 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 sugjerime⁴. Në këto kushte, studimi i institucioneve kushtetuese të demokracisë së drejtpërdrejtë është i nevojshëm për t’i qasur ato me të drejtat e pjesëmarrjes në qeverisjen e vendit. Për më tepër, në literaturën juridike janë shfaqur opinione të ndryshme, disa prej të cilave e shohin iniciativën ligjvënëse popullore si një instrument të të drejtave të pjesëmarrjes⁵, kurse opinione të tjera i shohin ndryshe⁶. Madje, ka autorë që nismat legjislative të drejtpërdrejta i konsiderojnë si institute të demokracisë përfaqësuese⁷. Një thellim në analizën e instituteve objekt trajtimi, do të na shpinte në konkluzione dhe mësim të drejta lidhur me raportet midis tyre.

3 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

4 Shih: Ligj nr. 146/2014 *“Për konsultimin dhe njoftimin publik”*

5 Shih: «L’iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata», Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Università degli studi di Firenze, 2013, botuar në website: http://www.google.al/centrostudiparlamentari.it%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26Itemid%3D0%26task%3Ddoc_download%26gid%3D346%26lang%3Dit&ei=CexQU9u-8i9ygOM9ID4BQ&usq=AFQjCNEvFATo9A30acCayl0ZS70jH-c3MA&bvm=bv.65058239.d.bGQ,, vizituar për herë të fundit më 18.04.2013, fq. 136-137.

6 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, vizituar për herë të fundit më 18.04.2013, fq.1-2

7 Po aty.

Nisma e drejtpërdrejtë ligjvënëse popullore është sanksionuar tashmë edhe në rendin juridik evropian. Traktati i Bashkimit Evropian, me ndryshimet e sjella nga Traktati i Lisbonës, i hyrë në fuqi në vitin 2009, sanksionon shprehimisht: *“Të paktën 1 milion qytetarë të Bashkimit, që kanë shtetësinë nga një numër i konsiderueshëm i Shteteve anëtare, mund të ndërmarrin iniciativë për të dërguar në Komisionin Evropian një propozim të përshtatur mbi një çështje, në të cilin qytetarët e konsiderojnë të nevojshëm një akt juridik të Bashkimit me qëllim zbatimin e traktateve”*⁸. Është e qartë se iniciativa e drejtpërdrejtë e qytetarëve evropianë, përfaqëson një dimension të ri të vetë demokracisë në kuadrin e Bashkimit Evropian. Në këtë mënyrë do të rriten më shumë debati publik mbi politikën evropiane, gjë që do të ndihmojë në rritjen e hapësirës publike evropiane. Nga viti 2009 është hartuar edhe Libri i Gjellbër (COM (2009)622)⁹, i cili përmban rregulla të rëndësishme për të bërë realitet iniciativë të tilla.

Duke vëzhguar praktikën kushtetuese shqiptare në 15 vitet e fundit, pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës aktuale të Shqipërisë, konstatojmë se, deri në paraqitjen e projektit të këtij ligji, nisma ligjvënëse popullore ishte ushtruar vetëm një herë, në vitin 2006¹⁰. Disa përpjekje të mëparshme të organizatave të shoqërisë civile për ta ushtruar atë, nuk kanë përfunduar me sukses.

Deri në miratimin e ligjit Nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë”, kjo nismë rregullohej vetëm në mënyrë të pjesshme nga Kushtetuta dhe Rregullorja e Kuvendit. Sipas Kushtetutës, 20 mijë zgjedhës kanë të drejtën të propozojnë një ligj në Kuvend. Kjo e drejtë është renditur si nismë ligjvënëse popullore krahas nismës ligjvënëse të Këshillit të Ministrave dhe nismës së çdo deputeti (neni 81/1 i Kushtetutës), pa bërë dallime midis tyre. 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.

Rregullorja e Kuvendit nuk ka dispozita të posaçme për të rregulluar nismën ligjvënëse popullore. Ajo parashikon në dispozitat e saj disa rregullime të përgjithshme të elementëve teknikë që duhet të përmbushë një projektligj, si dhe rregulla procedurale të brendshme në organet e brendshme të Kuvendit. Ato janë të njëjllota, pavarësisht nga trupi që ka ushtruar nismën ligjvënëse.

Disa çështje procedurale u bënë objekt debati, por njëkohësisht u bënë më të kuptueshme gjatë ushtrimit të nismës së rreth 20400 zgjedhësve për miratimin e ligjit “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”. Përgjatë procedurave të paraqitjes dhe diskutimit të tij, dolën në pah problematika që shkakttoheshin nga vakuumi ligjor, të cilat u përballuan në Kuvend. Përvoja e nismës popullore e ushtruar në vitin 2006 në

8 Traktati i Lisbonës, 1 Dhjetor 2009, art. 11, paragraf 4.

9 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 02.09.2014

10 Nisma për miratimin e ligjit nr. 9669, dt 18.12.2006 “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”.

Shqipëri tregoi se, e gjithë praktika ishte mjaft voluminoze dhe kërkonte një organizim të detajuar, procedurat e të cilit nuk rregulloheshin me ligj. Madje, e gjithë puna për hartimin e projektligjit, procesit të bisedimeve me qytetarët-zgjedhës dhe mbledhjes së firmave të tyre për t'i paraqitur në Parlament, u bë e mundur përmes veprimtarisë së një koalicioni të përbërë prej 10 organizatave jofitimprurëse kombëtare, të mbështetura edhe nga organizata ndërkombëtare¹¹. Gjatë procesit u evidentuan disa vakuume në legjislacionin shqiptar, që bëheshin barriera për ushtrimin e nismës në bazë të Kushtetutës. Këto vakuume mund t'i bëjmë evidente jo vetëm me metodën empirike nga vëzhgimi i praktikës së ndjekur, por edhe me metodën krahasimore, veçanërisht me krahasimin me legjislacionet përkatëse të vendeve të tjera. Kështu, në rastin e shqyrtuar, grupi nismëtar krijoi vetë një format për mbledhjen e firmave, pasi një format zyrtar i përcaktuar me akt ligjor nuk ekzistonte. Nuk kishte procedura për mbledhjen e firmave të njohura ligjërisht, as elektronikisht, me qëllim që prezumimi i vërtetësisë së tyre të burojë nga ligji dhe jo t'u nënshtrohet verifikimeve një për një në laboratorët e ekspertizës të Ministrisë së Brendshme. Deri në momentin kur firmat depozitohen dhe projektligji regjistrohesh në Kuvend, i gjithë procesi ishte një proces krejt informal, gjë që rrezikonte përfundimin me sukses të tij dhe bëri që disa nisma të mbeten në Kuvend pa ndonjë përgjigje.

Në disa raste, 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 ose qeveritare. Për më tepër, vullneti i drejtpërdrejtë popullor në disa raste ka qenë tërësisht i harmonizuar me atë parlamentare qeveritar. Madje, organizatat e shoqërisë civile në Shqipëri, kanë hartuar edhe projektligje të tjera të rëndësishme, të cilat janë propozuar në Kuvend përmes nismës ligjvënëse qeveritare¹². Sidoqoftë, nisma popullore tregoi se ndihmon më tepër për njohjen dhe ndërgjegjësimin qytetar, për rëndësinë dhe përmbajtjen e ligjit që propozohet. Gjithashtu, nisma e drejtpërdrejtë ka ndihmuar në rritjen e debatit qytetar në media, si dhe të atij juridik midis profesionistëve dhe institucioneve, sikurse u zhvillua gjatë nënshkrimit dhe miratimit të ligjit kundër dhunës në familje, të propozuar drejtpërdrejt nga zgjedhësit.

11 Shih më gjerë: *"The Albanian institutions for the protection of women against domestic violence"*, Tirana 2006, fq. 118-119

12 Ligji nr. 9970, dt. 24.7.2008 "Për barazinë gjinore në shoqëri", Ligji nr. 10221, dt. 04.02.2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi", ligji nr. 10039, dt. 22.12.2008 "Për ndihmën juridike".

2

Standardet ndërkombëtare

Standardet ndërkombëtare më të reja në lidhje me ushtrimin e nismës ligjvënëse të shtetasve mund t'i përmbledhim duke mbajtur parasysh dy burime të rëndësishme: aktet ndërkombëtare në këtë fushë, si dhe legjislacionin përkatës në vendet e tjera .

2.1. Aktet dhe raportet ndërkombëtare.

Standardet ndërkombëtare të Kombeve të Bashkuara sanksionojnë pjesëmarrjen publike si mjet për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë. Nisma ligjvënëse popullore është njëri nga mjetet për përmbushjen e saj. Në këtë aspekt, ne mund të përmendim disa akte ndërkombëtare me karakter universal, duke filluar nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (UNDHR, 1945), e cila afirmon: *“Gjithkush ka të drejtë të marrë pjesë në qeverisjen e vendit të tij, drejtpërdrejtë ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirish”* (neni 21). Pjesëmarrja e drejtpërdrejtë në qeverisje është sanksionuar edhe nga Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), që thekson të drejtën e çdo qytetari për *“të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, drejtpërdrejtë ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirish”* (neni 25).

Pjesëmarrja e drejtpërdrejtë, është sanksionuar edhe në akte rajonale evropiane *“të së drejtës së butë”*. Në **Dokumentin e Kopenhagës të OSBE-së të vitit 1990**, shtetet pjesëmarrëse kanë rikonfirmuar dhe kanë shprehur *“angazhimin e tyre për të siguruar në mënyrë efektive të drejtat e individit për të njohur dhe vepruar me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut dhe për të kontribuar në mënyrë aktive, individualisht ose në bashkëpunim me të tjerët për promovimin dhe mbrojtjen e tyre”* (paragrafi 10).

Aktet ndërkombëtare u dedikojnë një vëmendje të posaçme edhe çështjeve të transparencës dhe të konsultimit të ligjeve, me qëllim rritjen e pjesëmarrjes së qytetarëve në hartimin e tyre. Në kuadrin e Organizatës Ndërkombëtare të OSBE-ODHIR-it, shtetet pjesëmarrëse janë angazhuar të sigurojnë që *“ligji të formulohet dhe të miratohet si rezultat i një procesi të hapur që reflekton vullnetin e popullit, qoftë drejtpërdrejt ose nëpërmjet përfaqësuesve të tyre të zgjedhur”* (Dokumenti i Moskës i OSBE-së 1991), si dhe *“për të siguruar mjedise dhe institucione për debat paqësor dhe shprehje të interesave nga të gjithë individët dhe grupet e shoqërisë”* (Dokumenti

i OSBE-së i Mastrihtit 2003). Në aktet e OSBE-së është njohur gjithashtu edhe roli jetik që shoqëria civile duhet të luajë në këtë drejtim. Një promovim të veçantë paraqet pjesëmarrja e barabartë dhe efektive të burrave dhe grave në jetën politike, ekonomike, shoqërore dhe kulturore.

2.1.1 Raportet dhe opinionet e Komisionit të Venecias

Këshilli i Evropës përmes raporteve dhe opinionëve të Komisionit të Venecias ka dhënë një kontribut të rëndësishëm në zhvillimin e standardeve ndërkombëtare në këtë fushë. Në "Raportin mbi nismën ligjvënëse"¹³, Komisioni i Venecias ka pohuar se, përmes një nisme ligjvënëse qytetarëve "u jepet mundësia për të iniciuar ligje dhe rrjedhimisht ata sjellin në vëmendjen dhe në axhendën e parlamentit idetë dhe përpjekjet e tyre, duke mos qenë vetëm në rolin e pajtimit ose mospajtimit me një projektligj të përpunuar dhe hartuar", edhe pse "fjala dhe vendimi i fundit mbi fatin e kësaj nisme i mbetet autoritetit të Parlamentit"¹⁴. Këto standarde Komisioni i ka trajtuar edhe Opinionin e përbashkët me Zyrën e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODHIR) për Shqipërinë, kur ka analizuar Projektligjin "Për nismën ligjvënëse të shtetasve". Në këtë Opinion, Komisioni i Venecias duke iu referuar debateve për deficitin demokratik që po ndodh në Evropë, ka ritheksuar se, "nisma ligjvënëse e shtetasve konsiderohet gjithnjë e më shumë si një korrektor i denjë i papërsosmërive të pashmangshme të demokracisë indirekte"¹⁵. Gjithashtu, duke iu referuar Kushtetutës së Shqipërisë, Komisioni i Venecias ka konsideruar si mjete për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë, përkatësisht: **Nismën ligjvënëse të shtetasve, Referendumin dhe Peticionin**¹⁶. Në mënyrë të veçantë, Komisioni ka nënvizuar: "Së bashku me referendumin, nisma ligjvënëse e shtetasve dhe peticioni janë instrumente tipike të parashikuara nga shumë Kushtetuta me qëllim që njerëzit të përfshihen drejtpërdrejt në procesin e vendimmarrjes së vendit dhe mund të quhen kështu instrumente të demokracisë së drejtpërdrejtë"¹⁷.

Opinionin e Komisionit të Venecias dhe OSBE-ODHIR-it për ligjin shqiptar, ka sjellë disa standarde të reja të në lidhje me procedurat për nismën ligjvënëse të zgjedhësve. Konkretisht, është kërkuar që e gjithë procedura që shpie në paraqitjen e një nisme të shtetasve të thjeshtohet¹⁸. Kështu, p.sh., nuk rekomandohet regjistrimi i organizatave iniciuese që nga fillimi i procesit, por vetëm regjistrimi i përfaqësues/komitetit përfaqësues pas mbledhjes së nënshkrimeve. Komisionit Qendror të Zgjedhjeve nuk i është dhënë liri veprimi për regjistrimin e Komitetit Organizues. Ai mund të përfshihet në këtë proces, vetëm pas mbledhjes së nënshkrimeve dhe ka kompetenca thelbësore

13 Shih: CDL-AD(2008)035, i vlefshëm në [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e)

14 Shih: (CDL-AD (2008) 035, paragrafi 80-83)

15 Po aty.

16 Shih: CDL-AD(2018)026, i vlefshëm në: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)026-e); paragrafi 17.

17 Po aty, parg.16

18 Po aty, parag.11

vetëm për verifikimin e nënshkrimeve. Kjo procedurë paraqitet më e lehtësuar se sa në rastin e legjislacionit shqiptar për referendumet dhe paraqet interes të trajtohet në këtë frymë nëse do të ketë ndonjë nismë për ndryshimin e tij.

Një mësim i rëndësishëm që buron nga opinionet e Komisionit të Venecias lidhet me procedurat që zhvillohen për ushtrimin e nismës ligjvënëse të shtetasve, të cilat duhet të ndryshojnë nga ato që zhvillohen për hartimin dhe paraqitjen e petitionit. Në bazë të Kushtetutës, e drejta e shtetasve për të bërë peticione ndaj organeve publike është sanksionuar në liritë dhe të drejtat politike. Peticioni, historikisht është një mjet për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë. Komisioni i Venecias thekson se peticionet, në ndryshim nga nismat ligjvënëse, duhet të realizohen pa asnjë formalizëm¹⁹.

2.1.2. Nisma ligjvënëse e qytetarëve të Bashkimit Evropian.

Nisma e drejtpërdrejtë ligjvënëse është sanksionuar edhe në rendin juridik evropian. Traktati i Bashkimit Evropian, me ndryshimet e sjella nga Traktati i Lisbonës (2009), sanksionon shprehimisht: *“Të paktën 1 milion qytetarë të Bashkimit, që kanë shtetësinë nga një numër i konsiderueshëm i Shteteve anëtare, mund të ndërmarrin iniciativë për të dërguar në Komisionin Evropian një propozim të përshtatur mbi një çështje, në të cilin qytetarët e konsiderojnë të nevojshëm një akt juridik të Bashkimit, me qëllim zbatimin e traktateve”*. Është e qartë se iniciativa e drejtpërdrejtë e qytetarëve evropianë përfaqëson një dimension të ri të vetë demokracisë në Bashkimin Evropian. Tashmë që nga viti 2009 është hartuar edhe Libri i Gjelbër (COM (2009)622), i cili përmban rregulla të rëndësishme për të bërë realitet iniciativa të tilla.

2.1.3 Transparenca.

Disa akte ndërkombëtare nuk rregullojnë drejtpërdrejt nismën ligjvënëse të shtetasve, por aspekte të tjera të procesit për ushtrimin e nismës. Kështu, p.sh., **Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit (UNCAC)**, ose **“Konventa Penale për Korrupsionin e Këshillit të Evropës”** etj, parashikojnë ruajtjen dhe forcimin e sistemeve që promovojnë transparencën dhe parandalojnë konfliktet e interesit. Këto standarde ndihmojnë në forcimin e kërkesave për transparencë, raportim, etj.

¹⁹ Po aty, parag. 12.

2.2. Zhvillimi i nismës ligjvënëse të shtetasve në legjislacionet e shteteve të tjera.

Në përgjithësi, të gjitha kushtetutat që sanksionojnë nismën ligjvënëse të shtetasve u referohen qytetarëve që kanë të drejtë vote. Për shembull, Kushtetuta e Lituanisë u referohet “qytetarëve të Republikës së Lituanisë që kanë të drejtë të votojnë”, Kushtetuta e Polonisë u referohet “qytetarëve që kanë të drejtë të votojnë në zgjedhjet për Sejms (Parlamenti)”, Kushtetuta e Italisë u referohet zgjedhësve, sikurse edhe Kushtetuta e Shqipërisë, ndërkohë që ajo e Hungarisë u referohet “votuesve”²⁰. Vetëm Kushtetuta Spanjolle nuk është e qartë në këtë drejtim. Ajo përcakton numrin e nënshkruesve si parakusht për ushtrimin e iniciativës legjislative popullore dhe i lë një ligji organik rregullimin e saj.

Numri i qytetarëve që kërkohen për një iniciativë legjislative ndryshon nga njeri vend në tjetrin. P.sh., ai luhet midis 1000 qytetarëve (Lihtenshtajni), 5000 votuesve (Sllovenia), 10 000 votues (IRJM), 20.000 zgjedhës (Shqipëria), 30.000 (Gjeorgjia), 50.000 qytetarë (si në Lituani, Itali, Hungari), 100.000 në Poloni ose Rumani dhe 500 000 në Spanjë. Në Letoni ose Andorra kërkohet një e dhjeta e elektoratit. Ka edhe shtete që në legjislacionet e tyre u njohin shprehimisht edhe grupeve të qytetarëve të drejtën për të ndërmarrë nisma ligjore. Këtu mund të përmendim Maqedoninë e Veriut, në kushtetutën e së cilës sanksionohet, *“Nisma ligjvënëse mund t’u jepet subjekteve të autorizuar nga çdo qytetar, grup qytetarësh, institucionet ose shoqatat”*.

Kushtetutat ose legjislacionet mund të përcaktojnë edhe kufizime në lidhje me përmbajtjen e nismës ligjvënëse popullore. Kështu, p.sh., në Spanjë një nismë e tillë nuk mund të ndërmerret në lidhje me ligjet organike, me fushën e rregullimit të taksave, marrëdhëniet ndërkombëtare etj. Në Kushtetutën e Shqipërisë e për rrjedhojë në legjislacionin shqiptar nuk ka kufizime të tilla, me përjashtim të ligjeve për ndryshimin Kushtetutës, nisma për të cilën parashikohet shprehimisht në Kushtetutë.

Në vendet ku nisma ligjvënëse është ushtruar, përvojat dhe debatet e zhvilluara kanë sjellë në vëmendje se ajo është një mundësi e mirë për pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të publikut në procesin legjislativ. Megjithatë, është ngritur shqetësimi se mund të ndodhë që propozimet e qytetarëve ose të organizatave të tyre mund të kushtëzohen nga interesat korporatiste dhe mund të ushtrorjnë presion përpara parlamentit duke e vendosur atë në vështirësi²¹. Nga ana tjetër, kjo nismë mund të konkurrohet lehtë nga nisma legjislative parlamentare. *“Kjo rrezikon që përdorimi i nismës së shtetasve të jetë shumë i rrallë dhe joefektiv, pasi mund të merren në konsideratë mënyra më të thjeshta dhe më të lehta për të depozituar të njëjtin tekst në parlament (përmes deputetëve)”*²². Kësaj i referohet edhe Opinioni i Komisionit të Venecias, i cili kërkon që iniciativë për propozimin e një ligji të ri të shndërrohet në një tribunë debati, pjesëmarrjeje e

20 Shih: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) “Report on legislative initiative”, CDL-AD (2008) 035, parag. 67-83

21 Po aty, parag.74

22 Opinion i Komisionit të Venecias, CDL-AD (2018)026, paragrafi 24

gjithëpërfshirjeje, në mënyrë që të ruajë vlerat e saj në raport me nismën e deputetëve. “Në vendet evropiane është diçka e zakonshme që zgjedhësit të kenë akses tek deputetët për të nxjerrë në pah problemet e legjislacionit dhe për të propozuar projektligje. Duke qenë se të gjithë deputetët kanë të drejtë të paraqesin projektligje, duke siguruar një mjet të shpejtë për të pasur vëmendjen e parlamentit dhe për të diskutuar të gjitha çështjet me rëndësi prioritare, edhe grupet e vogla të interesit në shoqëri parimisht, janë në pozita për të gjetur mbështetje në parlament. Ndaj, nisma e shtetasve - e cila ekziston në disa vende evropiane – më mirë mund të synojë që propozimet e grupeve të interesit të paraqiten në vende publike dhe të sigurojë një forum për fjalën e lirë dhe gjithëpërfshirjen”²³.

Një këndvështrim i ri i këtyre instrumenteve ndikohet 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 drejta²⁴. Ajo po parashikohet edhe në kuadrin e 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 sugjerime²⁵. Në këto kushte, studimi i 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. Për më tepër, në literaturën juridike janë shfaqur opinione të ndryshme, disa prej të cilave e shohin iniciativën ligjvënëse popullore si një instrument të të drejtave të pjesëmarrjes²⁶, kurse opinione të tjera i shohin ndryshe²⁷. Ndërkohë, ka autorë që nismat legjislative të drejtpërdrejta i konsiderojnë si institute të demokracisë përfaqësuese²⁸. Një thellim në analizën e instituteve objekt trajtimi, do të na shpinte në konkluzione dhe mësim të drejta lidhur me raportet midis tyre.

23 CDL-AD(2018)026, paragrafi 18.

24 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

25 Ligji nr.146/2014, “Për konsultimin dhe njoftimin publik”

26 Shih: «L’iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata», Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi», Università degli studi di Firenze, 2013, botuar në website:

<http://www.google.al/>

url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.centrostudiparlamentari.it%2Findex.php%3Foption%3Dcom_

docman%26Itemid%3D0%26task%3Ddoc_doenload%26gid%3D346%26lang%3Dit&ei=CexQU9u-l8i9ygOM9ID4BQ&usq=AFQjCNEvFATo9A30acCayl0ZS70jH-c3MA&bvm=bv.65058239,d.bGQ, vizituar për herë të fundit më 18.04.2013, fq. 136-137.

27 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, vizituar për herë të fundit më 18.04.2013, fq.1-2

28 Po aty.

3

Komentet nen për nen.

Neni 1

Qëllimi dhe objekti i ligjit

1. Ky ligj vendos procedurat për ushtrimin e nismës ligjvënëse të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë, të sanksionuar nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
2. Nisma ligjvënëse e zgjedhësve synon përfshirjen e tyre në proceset vendimmarrëse dhe realizohet nëpërmjet propozimit të projektligjeve.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 1 përfshin qëllimin dhe objektin e rregullimit të gjithë ligjit për nismën ligjvënëse të zgjedhësve. Në kuptimin e gjerë të fjalës ai shpreh qëllimin për të përfshirë zgjedhësit në proceset vendimmarrëse, përmes nismës ligjvënëse popullore. Në këtë mënyrë, synon të përmbushë një nga mjetet e ushtrimit të demokracisë në mënyrë të drejtpërdrejtë: nismën ligjvënëse të shtetasve me të drejtë vote. Ndërsa, në një kuptim më të ngushtë ligji ka qëllim të rregullojë procesin e propozimit të projektligjeve me iniciativë popullore. Në këtë këndvështrim, nuk duhet të ngatërrojmë ose përziejmë qëllimin dhe objektin e këtij ligji, me mjetet e tjera të ushtrimit të demokracisë së drejtpërdrejtë.

Sipas Kushtetutës, përveç zgjedhjeve të drejtpërdrejta (neni 1.parag.3), në Shqipëri populli mund të ushtrojë nismën ligjvënëse (neni 81/1); mund të kërkojë zhvillimin e referendumit (neni 150); ka të drejtë për të bërë peticione drejtuar organeve publike (neni 48). Të gjitha këto janë mjete për ushtrimin e demokracisë së drejtpërdrejtë. Por, objekti i këtij ligji përfshin vetëm procedurat për ushtrimin e nismës ligjvënëse popullore, ose nismës ligjvënëse të shtetasve me të drejtë vote. Ligji është miratuar në bazë e për zbatim të nenit 81/1 të Kushtetutës, i cili sanksionon shprehimisht:

“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”. Pra, së paku 20 mijë zgjedhës janë një nga tre subjektet iniciuese të ligjit, krahas Këshillit të Ministrave dhe çdo deputeti. Kjo do të thotë se ai rregullon vetëm ato procedura që zbatohen për propozimin e një projektligji, nga jo më pak se 20.000 shtetas me të drejtë vote. Veçanërisht, këto procedura nuk mund të zbatohen për peticionet drejtuar organeve publike²⁹.

Komente të ndryshme

Nga përvojat ndërkombëtare vërejmë se përgjithësisht, nisma ligjvënëse popullore ka qenë e dobët. Organizatat ose grupet e interesit që janë të interesuara ta ushtrojnë, shpesh u drejtohen deputetëve, të cilët kanë të drejtë të propozojnë projektligje, ose qeverisë. Kështu, ato sigurojnë *“një mjet të shpejtë për të pasur vëmendjen e parlamentit dhe për të diskutuar të gjitha çështjet me rëndësi prioritare...”*³⁰. Ndaj, kjo nismë duhet të gjejë vendin e saj në këtë proces. Ajo mund të shndërrohet në një mjet efektiv i përfshirjes së qytetarëve në qeverisjen e vendit. Sikurse rekomandon Komisioni i Venecias në Opinionin e tij për këtë projektligj, *“nisma e shtetasve - e cila ekziston në disa vende evropiane – më mirë mund të synojë që propozimet e grupeve të interesit të paraqiten në vende publike dhe të sigurojë një forum për fjalën e lirë dhe gjithëpërfshirjen”*³¹.

Një nga dobësitë që sjell ky ligj është edhe nxitja e qytetarëve, grupeve të interesit dhe organizatave, të ndërmarrin nisma të tilla ligjvënëse. Edhe pse ata mund të përzgjedhin partneritetin me qeverinë ose me anëtarët e Kuvendit (nisma që mund të rezultojnë edhe më të shpejta në kohë), nisma për hartimin e një projektligji dhe dërgimin në Kuvend me firmën e jo më pak se 20.000 zgjedhësve, është një mundësi kushtetuese me vlera të mëdha demokratike. Vlerat e saj konsistojnë në një përfshirje cilësore të qytetarëve në procesin ligjvënës, të cilët marrin pjesë jo vetëm përmes konsultimit publik, por edhe përmes shprehjes së vullnetit. Pra, në dallim nga nismat e tjera ligjvënëse në të cilat zgjedhësit mund të përfshihen përmes konsultimit publik, në nismën ligjvënëse popullore vetë zgjedhësit janë subjekte të nismës.

Nismat ligjvënëse dhe llojet e tyre parashikohen në Kushtetutë. Kjo do të thotë se e drejta e zgjedhësve për të iniciuar një projektligj nuk fillon nga miratimi i ligjit dhe as buron prej këtij të fundit, por nga Kushtetuta. Për këtë arsye, qëllimi i ligjit duhet gjykuar jo si një kufizim i kësaj të drejte ose mundësie, por si një mjet për lehtësimin dhe realizimin e saj. Procedurat që rregullohen aty, i japin procesit mbështetje për të konkretizuar dhe përmbushur vullnetin e nismëtarëve. Përmes procedurave që parashikon ligji synon të orientojë dhe të lehtësojë qytetarët për realizimin e nismës. Prandaj dispozitat e ligjit duhet të kuptohen si procedura që lehtësojnë realizimin e nismës.

²⁹ Opinion i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, përmendur.

³⁰ CDL-AD(2018)026, Opinion i Komisionit të Venecias nr. 935/2018; Opinion i OSBE/ODIHR nr. leg-alb/332/2018; paragrafi 18, i vlefshëm në:

³¹ idem

Ligji parashikon procedurat deri në depozitimin e nismës përpara Kuvendit. Më tej, do të zbatohen Rregullorja e Kuvendit dhe praktikat parlamentare. Në këtë mënyrë, nga zbatimi i këtij ligji pritet që të rriten iniciativat ligjvënëse të qytetarëve në çështje ku ata kanë interes ose ndeshen me problematika që shqetësojnë komunitetin dhe kërkojnë ndërhyrje e masa legjislative. Miratimi dhe zbatimi i këtij ligji do të ndryshojë jo vetëm kulturën dhe mendësinë e pjesëmarrjes/angazhimit civil, por do të rrisë edhe ndërgjegjësimin e qytetarëve për t'u përfshirë në punët publike nëpërmjet nismave ligjvënëse. Në një afat më të gjatë, pritet të rritet cilësia e nismave ligjvënëse të ndërmarra, të rritet shkalla e bashkëpunimit të organizatave të shoqërisë civile, si dhe kapacitetet njerëzore për t'u përfshirë në këto nisma.

Neni 2

Parimet bazë

1. Ndalohet çdo lloj kufizimi për të marrë pjesë në procesin e propozimit të projektligjeve, bazuar në legjislacionin në fuqi për mbrojtjen nga diskriminimi.
2. Procesi i nismës ligjvënëse zhvillohet në respektim të të drejtave të njeriut, në mënyrë të veçantë të së drejtës për t'u organizuar lirisht, të lirisë së shprehjes dhe lirisë së shtypit, lirisë së lëvizjes brenda territorit të Republikës së Shqipërisë, si dhe të së drejtës për t'u informuar.

Qëllimi dhe objekti.

Qëllimi dhe objekti i nenit 2 të ligjit është garantimi i procesit të nismës ligjvënëse mbi bazën e parimeve dhe të drejtave kushtetuese. Në përmbajtjen e tij spikasin dy parime themelore kushtetuese:

- parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit (neni 18 i Kushtetutës), si dhe
- parimi i respektimit të të drejtave dhe lirive themelore (neni 16 i Kushtetutës).

Sanksionimi në mënyrë të shprehur i këtyre parimeve lidhet me veçantitë dhe fushën e veprimit të ligjit e sidomos me procedurat që duhet të ndiqen për nismën ligjvënëse, të cilat janë të lidhura ngushtësisht me respektimin e këtyre parimeve. *"Procesi i nismës ligjvënëse zhvillohet në respektim të të drejtave të njeriut,..."*. Këto të drejta janë parashikuar në Kushtetutë ose akte ndërkombëtare, si dhe të drejta të tjera të personit që rregullohen nga ligji. Sidoqoftë, mbrojtja nga diskriminimi dhe disa të drejta që afirmohen shprehimisht nga neni 2 i ligjit të nismës, lidhen në mënyrë të posaçme me këtë veprimtari. Kështu, kanë një vëmendje të shprehur nga ligji të drejtat vetjake të lirisë së shprehjes, lirisë së shtypit, si dhe të drejtës për t'u informuar, të cilat përbëjnë thelbin e procesit të hartimit dhe konsultimit të nismës me qytetarët.

Liria për t'u organizuar lehtëson procesin e ndërmarrjes së nismës në çfarëdo forme që nismëtarët e konsiderojnë më të arsyeshme, pra jo vetëm individualisht, por edhe mbi bazën e organizatave. Prandaj, një organizim i krijuar vetëm me qëllimin për të ndërmarrë nismën, mbrohet nga ky ligj. Kështu, organizimi në organizatë mund të jetë ad hoc, që do të thotë se nuk ka nevojë të regjistrohet dhe mund të shpërndahet sapo të përfundojë këtë qëllim. Gjithashtu, liria e lëvizjes brenda territorit shqiptar është veçuar për të garantuar mospengimin e organizatorëve për t'u vendosur lirisht dhe për të kontaktuar lirisht zgjedhësit në të gjitha zonat e Republikës, ose jashtë territorit të saj. Ka edhe të drejta të tjera të cilat nuk janë përmendur shprehimisht, respektimi i të cilave mbetet i rëndësishëm. Kështu, të drejta të tjera me të cilat lidhet procesi, janë e drejta për tubim paqësor, e drejta për mbrojtjen e të dhënave private, etj. Prandaj, ndërsa qëllimi i nenit 2 mbetet respektimi i parimeve dhe të drejtave themelore, objekti i rregullimit të tij mbetet kryesisht blanket dhe bëhet i realizueshëm përmes zbatimit të neneve të tjera të ligjit.

Komente të ndryshme

Paragrafi i parë i nenit është një dispozitë referuese tek legjislacioni në fuqi për mbrojtjen nga diskriminimi. Ai ka për qëllim të mos lejojë kufizime diskriminuese në pjesëmarrjen e zgjedhësve për propozimin e një ligji, i cili mund të ushtrohet nëpërmjet veçimit ose përjashtimit të qytetarëve për shkaqe të ndryshme. Kjo do të thotë se të gjitha subjektet që janë përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji duhet të respektojnë këtë parim. Të gjitha dispozitat për mbrojtjen nga diskriminimi që parashikohen nga legjislacioni shqiptar janë të detyrueshme për zbatim edhe në fushën e veprimtarisë së këtij ligji, për aq sa ato takohen me të. Sidoqoftë, ligjvënësi ka mbajtur në qendër të vëmendjes ndalimin e kufizimeve të pjesëmarrjes në propozimin e një ligji, gjë që lidhet në mënyrë të veçantë me mbrojtjen e dispozitës së shkaqeve për të cilat ndalohet diskriminimi, ose të atyre që quhen terrene të mbrojtura. Këto terrene janë parashikuar në nenin 18/2 të Kushtetutës, por në mënyrë më të plotë janë sanksionuar në nenin 1 të ligjit "Për mbrojtjen nga diskriminimi" (neni 1).

Për një zbatim real të parimit të mbrojtjes nga diskriminimi dispozitat e këtij ligji parashikojnë masa të veçanta për personat që për shkak të pamundësisë fizike nuk mund të firmosin ose të marrin pjesë në nënshkrimin e projektligjit.

Përkufizime

1. "Afat kohor" është koha e llogaritur në ditë pune, brenda së cilës realizohen procedurat e parashikuara në këtë ligj.
2. "Fletët e mbledhjes së nënshkrimeve" janë fletë tip për mbledhjen e Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, sipas parashikimeve të këtij ligji.
3. "Grupi i mbledhjes së nënshkrimeve" është struktura përgjegjëse për mbledhjen e nënshkrimeve mbështetëse të nismës, në mjediset publike dhe private.
4. "Memorandum bashkëpunimi" është marrëveshja paraprake ndërmjet organizatave të shoqërisë civile ose ndërmjet tyre e shtetasve që mbështesin nismën, që përcakton rregullat e koordinimit dhe të mbarëvajtjes në tërësi të procesit të nismës, deri në depozitimin e nismës në Kuvendin e Shqipërisë.
5. "Mjedise të mbledhjes së nënshkrimeve" janë hapësirat publike ose private, me adresë dhe të numërtuara, ku realizohet procesi imbledhjes së nënshkrimeve të mbështetësve të nismës.
6. "Nismë ligjvënëse e zgjedhësve" është propozimi në formë të shkruar i një projektligji, i nënshkruar nga jo më pak se 20 000 zgjedhës, drejtuar Kuvendit të Shqipërisë.
7. "Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës" janë strukturat që përfaqësojnë nismëtarët në të gjitha veprimtaritë para shtetasve të tjerë, institucioneve, si dhe Kuvendit të Shqipërisë.
8. "Regjistrimi i nismës ligjvënëse të zgjedhësve" është procesi i regjistrimit formal të nismës nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, pas paraqitjes së kërkesës nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës.
9. "Verifikim i nënshkrimeve" është procesi i verifikimit të fletëve të nënshkrimeve, nënshkrimeve elektronike, si dhe i të dhënave të mbështetësve të nismës ligjvënëse, që realizohet nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, sipas parashikimeve të këtij ligji.
10. "Zgjedhës" është çdo shtetas me të drejtë vote, sipas nenit 45 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.
11. "Zgjedhës të asistuar" janë mbështetësit e nismës ligjvënëse që, për shkak të pamundësive fizike, asistohen nga familjarë apo shtetas të tjerë për të shprehur vullnetin e tyre pro nismës.

Qëllimi dhe objekti.

Çdo ligj krijon institucione, institute ose terminologji të reja. Neni 3 i këtij ligji përmban 11 përkufizimet kryesore. Ai ka qëllim të bëjë përcaktimet dhe shpjegimet e nevojshme për të kuptuar institutet ose terminologjitë që përmbajnë nenet e tij. Vendosija e përkufizimeve në nenin 3 të ligjit, ka qëllim që të shërbejë për të kuptuar nenet e tjera që vijnë në vijim. Sa u përket përkufizimeve ose kuptimeve që jepen në këtë nen, ne do të japim shpjegimet e nevojshme së bashku me komentet për nenet përkatëse. Sidoqoftë, mund të bëjmë disa komente këtu paraprakisht.

Komente të ndryshme

Neni 3 ka përkufizuar institute të ndryshme me karakter material dhe procedural. Përkufizimi i vetë nismës ligjvënëse të zgjedhësve (pika 6 e nenit) *"Nismë ligjvënëse e zgjedhësve, është propozimi në formë të shkruar i një projektligji, i nënshkruar nga jo më pak se 20 000 zgjedhës, drejtuar Kuvendit të Shqipërisë"*, ka karakter të përzier, edhe thelbësor edhe të procedural. Ai përmban disa elemente, të cilat po i përmbledhim si më poshtë:

1. Hartimi i një projektligji të shkruar, i cili presupozon një projekt që përmbush kërkesat materiale e tekniko-procedurale të projektligjit; Pra, nuk është fjala për paraqitjen thjesht të ndonjë platforme apo koncept ideje. Kjo do të shpjegohet edhe në komentet që vijnë në nenin 5.
2. Nr i firmëtarëve, i cili duhet të jetë jo më pak se 20.000 zgjedhës. Termi "zgjedhës" është përkufizuar nga vetë ky ligj dhe ndodhet në pikën 10 të nenit 3. *"Zgjedhës, është çdo shtetas me të drejtë vote, sipas nenit 45 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë"*. Ai i është referuar Kushtetutës së RSH-së. Sidoqoftë, Kushtetuta nuk shprehet për shtetësinë. Por, referuar Kodit Zgjedhor të RSH-së, zgjedhësit janë shtetasit shqiptarë që kanë të drejtë për të votuar (shih më gjerë nenin 4 të këtij komentari).
3. Projektligji i hartuar i drejtohet Kuvendit të Shqipërisë. Natyrisht, që ky element buron nga Kushtetuta. Kjo do të thotë, se asnjë organ tjetër, si fjala vjen Këshilli i Ministrave, ose organi i lartë dikasterial i fushës, nuk mund të pretendojë që projektligji i hartuar dhe i mbështetur nga 20000 zgjedhës të depozitohet më parë tek ata. Kjo nuk pengon nismëtarët që të konsultohen ose të kërkojnë mendim nga çdo institucion ose operator që mund të ofrojë ndihmë për hartimin e ligjit.

E drejta për nismën ligjvënëse

1. Çdo zgjedhës mund të marrë pjesë dhe gëzon të drejta të barabarta në procesin e nismës ligjvënëse.
2. Në çdo rast, nisma ligjvënëse nënshkruhet nga jo më pak se 20 000 zgjedhës, në përputhje me procedurat e parashikuara në këtë ligj.

Qëllimi dhe Objekti.

Neni 4 i ligjit përcakton **subjektet** që mund të ndërmarrin një nismë ligjvënëse. Ai përsërit se subjekti i nismës është çdo zgjedhës, që mund ta ushtrojë nismën vetëm si një trup i autorizuar prej jo më pak se 20000 zgjedhës. Kjo theksohet në paragrafin e dytë (neni 4), i cili ka referuar sanksionimin e Kushtetutës, sipas së cilës: *“Të drejtën për të propozuar ligje e ka..., si dhe 20 mijë zgjedhës”*. (neni 81/1). Gjuha e ligjit qartëson se shifra 20000 e vendosur nga Kushtetuta është një shifër minimum zgjedhësish. Pra, mund të jenë edhe më shumë se 20000, por nuk mund të jenë në asnjë rast më pak se 20000 zgjedhës. Në këtë kuptim, organizatorët duhet të mbajnë parasysh se mbledhja e nënshkrimeve bëhet për 20000 zgjedhës, të cilët duhet t’i qëndrojnë verifikimit si thelbësisht (përmbushin kriteret si zgjedhës), ashtu edhe proceduralisht (respektohen të gjitha procedurat për nënshkrimin). Pra, bëhet kujdes që të mos ketë parregullsi që mund të shpien në lëvizjen e nënshkruesve nga lista, pasi mund të ndikojë në uljen e numrit të nismëtarëve.

Komente të ndryshme

Cilat janë subjektet që mund të ndërmarrin një nismë dhe/ose të nënshkruajnë atë? Në këtë aspekt, si rregull, çdo shtetas që ka mbushur moshën 18 vjeç mund të marrë pjesë në nismë, me të drejta të barabarta. Ai mund të paraqitet në të njëjtën kohë edhe si përfaqësues i nismës edhe si nënshkrues i projektligjit. Vetë ligji i referohet Kushtetutës për të përcaktuar se cilat subjekte do të jenë në kategorinë zgjedhës. *“Zgjedhës, është çdo shtetas me të drejtë vote, sipas nenit 45 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë”* (neni 3/). Kështu, përveç kriterit të moshës, kushtetuta ka vendosur edhe kufizime të tjera. *“Kjo kërkesë, shpie në përfundimin që një person i cili është përjashtuar nga e drejta e votës nuk mund të autorizohet të marrë pjesë në një iniciativë ligjvënëse popullore”³².*

32 “Report on legislative initiative”, cited, CDL-AD (2008) 035, parag. 70

Në tekstin origjinal të Kushtetutës, *“përjashtohen nga e drejta e zgjedhjes shtetasit e deklaruar me vendim gjyqësor të formës së prerë si të paaftë mendërisht”*. (neni 45/2). Një dispozitë e tillë has në disa mospajtime me standardet ndërkombëtare³³, gjë që është theksuar nga Opinioni i Komisionit të Venecias, por është shtruar si shqetësim edhe nga organizatat e shoqërisë civile në Shqipëri, të cilat kanë kërkuar ndryshimin e nenit 45 të Kushtetutës. Neni 12 i Konventës së Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuara (UNCRPD) parashikon se: *“Shtetet Anëtare u njohin personave me aftësi të kufizuara të drejta ligjore të barabarta me të tjerët në të gjitha aspektet e jetës”*. Ndërsa, në përputhje me nenin 29, u bëhet thirrje Shteteve anëtare që t’u *“garantojnë personave me aftësi të kufizuar të drejta politike dhe mundësinë për t’i gëzuar këto të drejta njëjloj me të tjerët”*³⁴. Gjithashtu, ky kufizim bie ndesh me deklaratën e rishikuar shpjeguese të *“Kodit të Praktikës së Mirë për Çështjet Zgjedhore”* të Komisionit të Venecias në lidhje me pjesëmarrjen në zgjedhje të personave me aftësi të kufizuara. Kështu, heqja e së drejtës për të votuar në bazë të paaftësisë ligjore është në kundërshtim me nenet 12 dhe 29 të UNCRPD-ve të OKB-së. Përveç kësaj, paragrafi 9.4 i Komunikimit të Komitetit të CRPD-së të vitit 2013 nr. 4/2011 parashikon që *“përjashtimi i të drejtës së votës në bazë të një paaftësie të perceptuar ose aktuale psiko-sociale ose intelektuale, duke përfshirë një kufizim në bazë të një vlerësimi të individualizuar, përbën diskriminim mbi bazën e aftësisë së kufizuar”*. Është kjo arsyeja që Komisioni i Venecias rekomandon që *“...të merret parasysh rishqyrtimi i përshtatshmërisë së nismave ligjore në përputhje me detyrimet ndërkombëtare”*³⁵.

Një kufizim tjetër në kategorinë e zgjedhësve vjen si rezultat i ndryshimeve Kushtetuese të kryera me amendamentin e vitit 2015³⁶. Ky amendament parashikoi një shtojcë në paragrafin e tretë të nenit 45, sipas të cilit, *“Në raste përjashtimore dhe të justifikuara, ligji mund të parashikojë kufizime të së drejtës për të zgjedhur të shtetasve që vuajnë dënimin me heqje lirie, ose të së drejtës për t’u zgjedhur para dhënies së një vendimi përfundimtar apo kur shtetasit janë dëbuar për një krim ose për cenim shumë të rëndë dhe serioz të sigurisë publike”*. Këto kufizime u materializuan me ligj³⁷, i cili parashikoi listën e të gjitha veprave penale, për shkak të të cilave, zgjedhësit humbnin të drejtën për të zgjedhur me votim të drejtpërdrejtë kandidatët për deputetë në Kuvend ose në organet e qeverisjes vendore. Në fakt ligji nuk e lidh humbjen e të drejtës për të votuar me humbjen e statusit të zgjedhësit si të tillë. Pra, pezullohet e drejta e votimit për aq kohë sa zgjat dënimi për veprën penale të parashikuar nga ky ligj, por mbetet statusi i zgjedhësit³⁸. Ky është edhe konkluzioni që del nga Vendimi i Gjykatës Kushtetuese,

33 Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, Parag 19.

34 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise); Declaration interpretative révisée du code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections (cdl-ad (2011) 045)

35 Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, Parag 19.

36 Ligj nr.137/2015 për amendimin e Kushtetutës (neni 2)

37 Ligj nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, neni 2 pika 1/a,b & pika 4, si dhe nenin 8 i ligjit.

38 Ligj nr. 138/2015, neni 4, pika 8.

kur ka shqyrtuar kushtetutshmërinë e këtij kufizimi në ligj. Ajo ka theksuar se, “Kufizimi me ligj i së drejtës të personave për të zgjedhur, për një arsye legjitime dhe në proporcion me qëllimin e ligjit, është i pranueshëm në një shoqëri demokratike”³⁹. Mendimi ynë është se, ky kufizim është i lidhur proporcionalisht me qëllimin e ligjit për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike. Ai nuk mund të shtrihet edhe në kuadër të zbatimit të ligjit për nismën ligjvënëse të shtetasve. Për këtë kemi edhe një argument tjetër. Nëse do të kishte lidhje me garantimin e këtij ligji, ligjvënësi duhet ta kishte parashikuar shprehimisht, sa kohë që ligji për nismën është miratuar katër vjet më pas, se sa ligji për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen. Edhe KQZ-ja duhet të ndjekë këtë logjikë në procesin e verifikimit të zgjedhësve. Prandaj, këta zgjedhës duhet të kenë një shënim të posaçëm për ngrirjen e përkohshme të statusit zgjedhor, me qëllim që të kuptohet se e drejta e tyre për të votuar është kufizuar, por statusi i zgjedhësit nuk ka humbur.

Për sa më sipër, evidentojmë dy çështje që duhet të mbahen parasysht:

1. Përgjashtimi nga e drejta e zgjedhjeve i shtetasve për shkak të aftësisë së kufizuar nuk është në pajtim me standardet ndërkombëtare universal e rajonale, prandaj mund të zbatohet drejtpërdrejt Konventa Ndërkombëtare. Por, sa kohë që personave të paaftë mendërisht u është hequr e drejta e votës, ata nuk figurojnë në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve dhe kjo e bën të pavlefshëm nënshkrimin e tyre në listën e nismëtarëve të projektligjit.
2. Kufizimet e përkohshme të së drejtës së votës sa kohë që zgjat dënimi për një vepër penale sipas parashikimeve në ligjin “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”, nuk duhet të sjellin pezullimin e të drejtave të tjera që burojnë nga statusi i zgjedhësit. Kjo nuk është parashikuar as në Kushtetutë dhe as në ligj.

Neni 5

Hartimi dhe propozimi i nismës ligjvënëse

1. Zgjedhësit ushtrojnë të drejtën e nismës ligjvënëse përmes hartimit dhe propozimit të një projektligji në Kuvendin e Shqipërisë.
2. Projektligji që propozohet në Kuvend hartohet në përputhje me Kushtetutën, rregullat e përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, si dhe standardet ligjore për hartimin e akteve normative.
3. Kuvendi e shqyrton nismën ligjvënëse të zgjedhësve në përputhje me parashikimet e Rregullos së Kuvendit.

³⁹ Shih: Vendim i Gjykatës Kushtetuese Nr. 43, Viti 2017

4. Në rastin e mosmiratimit nga Kuvendi, nisma ligjvënëse mund të paraqitet përsëri për t'u shqyrtuar në Kuvend, por jo më parë se 6 muaj nga data e mosmiratimit.

Qëllimi dhe objekti.

Ky nen synon të sigurojë që, propozimi i projektligjit nga zgjedhësit të përmbushë dy kritere të rëndësishme, në aspektin thelbësor dhe në aspektin formal. Objekti i tij është rregullimi i procesit të hartimit dhe të propozimit të projektligjit në Kuvend, mbi bazën e parashikimeve në rregulloren e Kuvendit.

- Në *kuptimin thelbësor*, neni e kushtëzon përmbajtjen e projektligjit vetëm në aspektin e pajtueshmërisë së tij me Kushtetutën (paragrafi 2).
- Në *kuptimin formal*, ligji kushtëzon që hartimi dhe propozimi i nismës të bëhet sipas rregullave të përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, si dhe në standardet e tjera ligjore për hartimin e akteve normative (paragrafi 3).

Komente të ndryshme

Marrë në kuptimin thelbësor (përmbajtjesor), paragrafi 2 i nenit nuk përbën një kufizim specifik të nismës së zgjedhësve, pasi detyrimi i një ligji për të qenë në pajtim me Kushtetutën, është një kërkesë e përgjithshme që buron nga parimi i kushtetutshmërisë. Megjithatë, Komisioni i Venecias në Opinionin e tij ka komentuar se, "Kjo mund të interpretohet si kërkesë për të respektuar jo vetëm rregullat formale, por dhe rregullat thelbësore të Kushtetutës"⁴⁰. Në këtë aspekt, kuptimi thelbësor i ligjit në mjaft dispozita është i lidhur ngushtë me përmbajtjen e Kushtetutës, veçanërisht në pjesët që sanksionon parimet bazë dhe subjektet e tij, të cilat kushtëzohen prej Kushtetutës.

Nga pikëpamja e përmbajtjes, as Kushtetuta dhe as ligji nuk e kanë kufizuar fushën e rregullimit të nismës ligjvënëse, duke e lënë atë të lirë për të rregulluar marrëdhëniet shoqërore në të gjitha fushat. Natyrisht, këtu bëjnë përjashtim ligjet për ndryshimin e Kushtetutës, të cilat iniciohen me nismë të përcaktuar shprehimisht nga dispozitat e Kushtetutës për rishikimin e saj (Neni 177). Sikurse theksuam, ka përvoja në vende të tjera ku zbatohet nisma ligjvënëse e shtetasve, në të cilat parashikohen kufizime në lidhje me fushat e ndërhyrjes së kësaj nisme⁴¹.

Nga pikëpamja procedurale, një kushtëzim është i vendosur nga Kushtetuta që kërkohet për të gjitha rastet e nismës ligjvënëse, siç është përcaktuar në neni 82/1 e Kushtetutës: "Propozimi i ligjeve, kur është rasti, duhet të shoqërohet kurdoherë me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij". Ky kushtëzim është i qartë

⁴⁰ Opinion i Komisionit të Venecias i cituar, CDL-AD(2018)026, paragraf.

⁴¹ Shih: Raportin e Komisionit të Venecias të sipërcituar (CDL-AD (2008) 035, paragrafi 77.

dhe i dukshëm. Ai është përmendur edhe në raportet e analizat ndërkombëtare në disa raste⁴². Pra, nëse ligji sjell shpenzime financiare ai duhet të shoqërohet kurdoherë me raportin përkatës. Në bazë të nenit 82/2 të Kushtetutës: *“Asnjë projektligj joqeveritar që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit”*.

Në fakt, kjo kërkesë e Kushtetutës është zbatuar vijimisht në mënyra të ndryshme. Aktualisht, në formatet e relacionit bashkëshoqërues të projektligjeve të paraqitura në Kuvend, rezulton se një nga pjesët e këtij relacioni shpjegues u dedikohet shpenzimeve financiare. Rregullorja e Kuvendit thekson se në relacionin shoqërues të projektligjit *“Për projektligjet me karakter financiar, relacioni duhet të përmbajë efektet financiare të pritshme që rrjedhin nga zbatimi i tij”*⁴³. Gjithashtu, Rregullorja e Kuvendit i referohet nenit 82/2 të Kushtetutës dhe njëkohësisht ngarkon edhe Komisionin parlamentar me identifikimin e faturës financiare që mund të sjellë një projektligj. *“Komisioni përgjegjës, kur konstaton se projektligji joqeveritar ka faturë financiare, pasi e përfshin atë në kalendarin e punimeve të komisionit të tij, ia përcjell menjëherë Këshillit të Ministrave”*⁴⁴.

Për sa më sipër konkludojmë se, përfaqësuesit e nismës ligjvënëse popullore duhet të kujdesen për të hartuar një raport që për ligj shpenzimet financiare, nëse projektligji i propozuar nga së paku 20000 zgjedhës sjell rritjen e shpenzimeve të buxhetit të Shtetit ose pakësimin e të ardhurave të tij. Në këto raste Kuvendi është i detyruar të kërkojë mendimin e Këshillit të Ministrave.

Në *kuptimin formal*, ligji kushtëzon që hartimi dhe propozimi i nismës të bëhet sipas rregullave të përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, si dhe në standardet e tjera ligjore për hartimin e akteve normative. Hartuesit e projektligjit duhet të njohin mirë kërkesat e parashikuara në Kushtetutë, në Rregulloren e Kuvendit dhe në ligje të tjera të fushës.

Paraqitja e projektligjit si një akt normativ.

Në këtë aspekt, Rregullorja e Kuvendit kërkon që projektligji të paraqitet në formën e një akti normativ⁴⁵. Sidomos, duhet të merren në konsideratë rregullat teknike për shkrimin e projektligjit si një akt normativ dhe standardet ligjore për hartimin e tij. Përmbajtja e projektit duhet të jetë e ndarë së paku në nene (artikuj). Nëse propozuesit e shohin të arsyeshme, projektligji duhet të përmbajë edhe tituj e krerë.

⁴² Po aty, paragrafi 77.

⁴³ Rregullore e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, (2004) e ndryshuar, neni 68, pika 2/dh.

⁴⁴ Rregullore e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, neni 68, pika 3/1.

⁴⁵ Rregullore Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, neni 68/2

Fillimisht, kur u paraqit ky ligj në Kuvend nga dy deputetët nismëtarë, ai parashikonte dy kategori të ndryshme të nismave publike. Së pari, depozitimim e një projektligji në parlament; së dyti, i kërkonte parlamentit të hartonte dhe miratonte një ligj mbi një temë të përvijuar nga iniciatorët e nismës së shtetasve. Duke iu referuar “Kodit të praktikës së mirë për referendimet”, Opinioni i Komisionit të Venecias në lidhje me këtë ligj, bëri këtë koment: *“Neni 5.1.a do të ishte ekuivalenti, mutatis mutandis (pas bërjes së ndryshimeve të nevojshme), i futjes së “një drafti të formuluar posaçërisht” në fushën e referendumeve, ndërsa Neni 5.1.b do të korrespondonte me “një propozim të formuluar në përgjithësi”*⁴⁶. Megjithatë, ky Opinion tërhoqi vëmendjen për një kuptim të saktë të pwr formulimin e propozimit të nismës ligjvënëse⁴⁷. Ai shprehu shqetësimin se, një mundësi e tillë mund të ngatërrohet me peticionet, të cilat sanksionohen nga neni 48 i Kushtetutës, si dhe nuk duhet të jetë një mënyrë për të shmangur Nenin 81.1 të Kushtetutës, i cili parashikon listën shteruese të subjekteve që kanë të drejtën e nismës ligjvënëse. Për më tepër, opinioni kërkoi që *“për hir të qartësisë ligjore, ...formulimi i Nenit 5.1 të bëhet në përputhje me Nenin 81.1 të Kushtetutës”*⁴⁸. Sidoqoftë, gjatë procedurave të shqyrtimit në Komisionin Parlamentar të ligjeve, mundësia e dytë nuk u pranua. Në diskutimet parlamentare nuk ka shpjegime për këtë reduktim të projektit. Por, ka shumë mundësi që për këtë të ketë ndikuar shqetësimi i ngritur nga Komisioni i Venecias si mw sipwr. Ndoshta, Komisioni parlamentar ka mbajtur parasysh vështirësitë që mund të ndeshte paraqitja e një propozimi të përgjithshëm si koncept-ide, si nga pikëpamja politike, ashtu edhe nga pikëpamja e asistencës teknike për ta konkretizuar këtë projektligj.

Për sa më sipër, konkludojmë se nisma ligjvënëse e zgjedhësve paraqitet në Kuvend në formën e një akti normativ, sipas standardeve ligjore e teknike të njohura në Republikën e Shqipërisë.

Relacioni i Projektligjit.

Së bashku me projektligjin duhet të përgatitet edhe relacioni bashkëshoqërues i projektligjit sikurse është parashikuar në Rregulloren e Kuvendit. Kështu, duhet t’i referohemi nenit 68 të kësaj Rregulloreje. Konkretisht, Relacioni shpjegues duhet të përmbajë informacionin që vijon:

⁴⁶ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD (2018)026, paragrafi 22.

⁴⁷ Në opinionin e tij CDL-AD(2018)026, Komisioni i Venecias thekson: “Prezantimi i të drejtës për nismën ligjvënëse të shtetasve përmes depozitimit të drafteve ligjore ose depozitimit të një kërkesë të detajuar për hartimin e aktit ligjor është i mirëpritur. Megjithatë, formulimi i nenit 5.1.b nuk duhet të kuptohet si e drejtë për peticion siç parashihet me nenin 48 të Kushtetutës. Siç parashikohet nga ky i fundit e drejta e peticionit është e hapur për çdo individ, vetëm ose së bashku me të tjerët, dhe prandaj nuk duhet të jetë objekt i një procedure të hollësishme dhe të vështirë. ...Neni 5.1.b nuk duhet të jetë një mënyrë për të shmangur Nenin 81.1 të Kushtetutës, i cili parashikon listën shteruese të subjekteve që kanë të drejtën e nismës ligjvënëse (Këshilli i Ministrave, çdo deputet dhe 20.000 zgjedhës)” (paragrafët 21 & 22).

⁴⁸ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, paragrafi 23

- a) objektivat që synohen të arrihen me miratimin e tij;
- b) argumentet se objektivat nuk mund të arrihen me instrumentet ligjore ekzistuese;
- c) përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën, harmonizimin me legjislacionin në fuqi dhe legjislacionin e Bashkimit Evropian;
- ç) ndikimin ekonomik, social, mjedisor dhe ndjeshmërinë gjinore;
- d) shkallën e përmbushjes së objektivave të axhendës së zhvillimit të qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara, si dhe zbatimin e angazhimeve që rrjedhin prej saj;
- dh) përmbushjen e detyrimeve që burojnë nga angazhimet e shtetit shqiptar në kuadër të anëtarësimit në organizma dhe akte ndërkombëtare ku Shqipëria është palë.

Në mënyrë të posaçme, Rregullorja e Kuvendit kërkon që relacioni të përmbajë informacion specifik në këto raste:

1. *Për projektligjet me karakter financiar*, relacioni duhet të përmbajë efektet financiare të pritshme që rrjedhin nga zbatimi i tij, si dhe treguesit e konsultimit me publikun.
2. *Për projektligjet që duhet të konsultohen me publikun*, relacioni përmban të dhënat nga konsultimi me publikun.

Konsultimi me Publikun.

Projektligjet që duhet të konsultohen me publikun, përcaktohen nga Ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik”⁴⁹

Konkretisht, Rregullorja kërkon relacion në lidhje me këto të dhëna për konsultimet me publikun (neni 68/3/1):

- të dhënat për procesin e njoftimit e të konsultimit publik;
- personat dhe institucionet që kanë kontribuar në hartimin e projektligjit;
- shpjegime në lidhje me identifikimin e grupeve të interesit;
- pjesëmarrësit në konsultimin publik dhe kohëzgjatjen e procesit të konsultimit;
- çështjet e diskutuara dhe opinionet e shprehura nga grupet e interesit;
- reflektimin ose jo në projektligj të opinioneve të grupeve të interesit.

Sugjerojmë që, në rastin e paraqitjes së nismës ligjvënëse të zgjedhësve, relacioni të ketë të dhëna edhe mbi të gjithë procedurën e ndjekur për hartimin, publikimin dhe diskutimin e nismës. Prandaj, është mirë që përfaqësuesit e nismës të mbajnë shënime për të gjitha hapat e përmbushura në bazë të këtij ligji, me qëllim që në relacion të pasqyrohet procesi. Gjithashtu, përfaqësuesit e nismës duhet të jenë në

⁴⁹ Ligj nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

gjendje t'u përgjigjen pyetjeve apo komenteve të mundshme që mund të vijnë nga anëtarët e Kuvendit.

Në lidhje me këto çështje, Komisioni i Venecias ka theksuar se, *"Nevojitet të bëhet një verifikim i përputhshmërisë së nismës me Rregulloren e Kuvendit dhe standardet ligjore për hartimin e akteve ligjore..."*⁵⁰.

Komente në lidhje me paragrafin e katërt të nenit.

Ky paragraf mund të interpretohet në mënyrë të tillë që pas refuzimit, i njëjti grup nismëtar të mund të paraqesë sërish në parlament të njëjtin projektligj, me të njëjtat nënshkrime mbështetëse. Në fakt, Komisioni i Venecias kishte sugjeruar se, *"Është e lejueshme të përjashtohet një nismë për të njëjtën temë për një kohë pas refuzimit të projektligjit, me qëllim që të shmanget mbingarkesa a parlamentit me projektligje që nuk kanë mbështetje të mjaftueshme"*. Kuvendi nuk vendosi kufizime të tjera në këtë drejtim. Megjithatë, nismëtarët duhet të mbajnë parasysh vullnetin politik që nevojitet për të miratuar projektligjin. Nëse ky nuk është ende i formuar, ose, kur asgjë nuk ka ndryshuar nga refuzimi i mëparshëm, nuk ka përse të insistohet në riparaqitjen e nismës

Pyetja që mund të shtrohet në këtë rast, lidhet me faktin nëse mospërputhja nga pikëpamja formale me Rregulloren e Kuvendit ose standardet e tjera ligjore të hartimit të një projektligji, përbën shkas për refuzimin nismës së paraqitur në Kuvend, apo jo. Në lidhje me këtë, Komisioni i Venecias ka theksuar se, *"..., mundësia e refuzimit të nismës për këto arsye mund të jetë shumë e kufizuar duke e informuar Komitetin përfaqësues paraprakisht, mundësisht përmes KQZ-së, rreth këtyre rregullave dhe standardeve ligjore dhe/ose duke i dhënë atij Komiteti një model, duke mundësuar kështu paraprakisht që nisma të jetë në përputhje me këto rregulla dhe standarde ligjore"*⁵¹. Megjithatë, për sa më sipër, konkludojmë se në hartimin e projektligjit dhe të relacionit bashkëshoqërues duhet të mbahen parasysh të gjitha rregullat e sipërpërmendura, të parashikuara nga Kushtetuta dhe nga Rregullorja e Kuvendit. Mangësia në përmbushjen e tyre mund të rrezikojë deri në mosmiratimin e nismës. Në këtë rast, përgatitja e një formati të përgjithshëm do të shmangte rrëzimin e nismës për arsye krejt formalo-juridike.

50 Opinion i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, paragrafi 44

51 Po aty.

Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse të zgjedhësve

1. Zgjedhësit që inician nismë ligjvënëse përfaqësohen nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës.
2. Në rastin kur nisma ligjvënëse inicohet nga individë, ata përzgjedhin një përfaqësi të nismës.
3. Në rastin kur nisma ligjvënëse inicohet nga një ose disa organizata të shoqërisë civile, nisma përfaqësohet nga komiteti përfaqësues, ku secila prej organizatave ka të drejtë të caktojë një përfaqësues.
4. Në rastet kur nisma ligjvënëse inicohet nga individë në bashkëpunim me organizata të shoqërisë civile, përfaqësimi realizohet nga komiteti përfaqësues i nismës, i cili përbëhet nga një deri në tre anëtarë të zgjedhur nga grupi i individëve, si dhe nga një përfaqësues për çdo organizatë të shoqërisë civile.
5. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës është përgjegjës për:
 - a) fillimin dhe mbarëvajtjen e të gjithë procesit të nismës ligjvënëse të zgjedhësve
 - b) koordinimin dhe komunikimin me institucionet përgjegjëse;
 - c) respektimin e plotë të së drejtës së zgjedhësve për t'u informuar;
 - ç) përfaqësimin e interesave të iniciatorëve në raport me të tretët.
6. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues, në emër të nismëtarëve të nismës ligjvënëse, paraqet përpara Kuvendit të Shqipërisë projektligjin, të cilin mund ta tërheqë përpara miratimit në parim në seancë plenare.
7. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës informon publikun për qëllimin dhe përmbajtjen e nismës, aktivitetet publike që do të zhvillohen për njohjen e nismës, rregullat e organizimit të përfaqësuesve të nismës dhe mbështetësve të saj, si dhe çdo informacion tjetër që gjykohet i nevojshëm për informimin e publikut.
8. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues mund të publikojë në faqen zyrtare të nismës, ose në mjete të tjera të informimit publik, listat e grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve, vendet përkatëse të mbledhjes së tyre, si dhe të dhënat që përmbajnë fletët tip të miratuara nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve për mbledhjen e nënshkrimeve, sipas nenit 10 të këtij ligji.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 6 ka qëllim të organizojë Përfaqësinë ose Komitetin Përfaqësues të nismës ligjvënëse, të përcaktojë detyrat e tyre, si dhe të garantojë përfaqësimin ligjor të

nismës së zgjedhësve në të gjitha fazat e saj. Objekti i rregullimit të nenit janë detyrat dhe përgjegjësitë kryesore të Përfaqësisë ose Komitetit përfaqësues për realizimin e nismës. Në këtë kuadër, neni garanton organizimin dhe përfaqësimin e lirë të nismëtarëve, si në rastin kur ata janë individë, ashtu edhe në rastin kur janë organizata të shoqërisë civile, ose të përzier nga të dyja subjektet. Kjo nënkupton qartë qëllimin e nenit për të mos patur kërkesa formale për regjistrimin e organizatave në rastin e nismës. Çdo lloj grupimi, pavarësisht nëse është i regjistruar formalo-juridikisht apo jo, mund të ndërmarrë një nismë ligjvënëse në bazë të dispozitave të këtij ligji. Kjo natyrë e nenit del qartë edhe në qëndrimin që ka mbajtur Komisioni i Venecias dhe ODIHR, të cilët kanë rekomanduar *"...që shtetasit të lejohen të kryejnë procedurat e kërkuara nga ligji për nismën civile pa u kërkuar që të mbështesin një organizatë të regjistruar ose të regjistroheshin si organizata ata vetë"*⁵².

Komente të ndryshme

Përfaqësia/Komiteti përfaqësues janë trupa të krijuara nga ligji dhe njihen si përfaqësues zyrtar i nismëtarëve *ipso lege* që nga momenti i zgjedhjes së tyre. Nuk ka proces regjistrimi për t'u njohur ata si trupa zyrtarë. Ata nuk regjistrohen as në KQZ, deri në momentin e depozitimit të firmave. KQZ-ja përfshihet realisht në proces, vetëm pas mbledhjes dhe paraqitjes së nënshkrimeve përpara saj. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i kanë rekomanduar përfshirjen e KQZ-së në proces vetëm pas mbledhjes së nënshkrimeve⁵³.

Nëse do të rendisnim detyrat dhe përgjegjësitë kryesore të Përfaqësisë ose Komitetit përfaqësues të nismës ligjvënëse, mund të themi paraprakisht se, *"a) fillimi dhe mbarëvajtja e të gjithë procesit të nismës ligjvënëse të zgjedhësve"*, është përgjegjësia e tyre kryesore. Për të përmbushur këtë përgjegjësi neni ka parashikuar disa detyra të cilat mund t'i ndajmë në këto grupime kryesore:

1. Detyra organizative dhe koordinuese në raport me zgjedhësit, nismëtarët, si dhe në raport me të tretët;
2. Detyra për përfaqësimin e nismëtarëve në Kuvend dhe në institucionet e tjera;
3. Detyra për informimin e publikut;

Komente në lidhje me pikën 6 të nenit.

Kjo pikë është e vetmja dispozitë e këtij ligji që parashikon marrëdhënien midis Përfaqësisë/Komitetit përfaqësues të nismës me Kuvendin për paraqitjen e nismës dhe përfaqësimin e nismëtarëve në procedurat e Kuvendit. Përfaqësia vetë, pa

⁵² Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, parag. 25

⁵³ Po aty, paragrafi 26.

qenë e detyruar të marrë mendimin e firmëtarëve mund të veprojë në Kuvend si përfaqësuese e tyre gjatë gjithë procesit të paraqitjes e regjistrimit të projektligjit, diskutimit e miratimit të tij. Madje, Përfaqësia/Komiteti përfaqësues mund të tërheqin projektligjin, por jo më vonë se miratimi në parim në seancë plenare. Kjo mund të ndodhë p.sh., kur përfaqësuesit shohin se nisma rrezikon të rrëzohet në seancën plenare, ose kur amendamentet që janë paraqitur e ndryshojnë përmbajtjen e tij në atë masë. sa bëhet i papajtueshëm me interesat e nismëtarëve.

Projektligji nuk ka objekt të rregullojë procedurën legjislative në parlament. Prandaj, për miratimin e tij do të ndiqet procedura e përgjithshme e miratimit të ligjeve, e cila përcaktohet nga Kushtetuta e RSh-së dhe Rregullorja e Kuvendit. Procedura është e ngjashme për të gjitha projektligjet, pavarësisht me nismën e kujt paraqitet. Parlamenti mund të bëjë amendamente sipas procedurës normale. Kjo procedurë duhet kuptuar e lidhur me faktin se Parlamenti nuk është i detyruar ta miratojë projektligjin.

Komente në lidhje me pikat 7 & 8 të nenit.

Pika 7 e këtij neni vendos detyrimin e përfaqësuesve për të informuar publikun në lidhje me nismën. Kështu, *“Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës informon publikun për qëllimin dhe përmbajtjen e nismës, aktivitetet publike që do të zhvillohen për njohjen e nismës, rregullat e organizimit të përfaqësuesve të nismës dhe mbështetësve të saj, si dhe çdo informacion tjetër që gjykohet i nevojshëm për informimin e publikut”*. Ky paragraf i nenit ndiqet nga pika 8 e tij, i cili parashikon mundësinë që *“Përfaqësia/Komiteti përfaqësues mund të publikojë në faqen zyrtare të nismës, ose në mjete të tjera të informimit publik, listat e grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve, vendet përkatëse të mbledhjes së tyre, si dhe të dhënat që përmbajnë fletët tip të miratuara nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve për mbledhjen e nënshkrimeve, sipas nenit 10 të këtij ligji”*. Pra, informacioni i përgjithshëm në lidhje me nismën parashikohet si një përgjegjësi që kryhet në mënyrë të detyrueshme. Kurse, informacioni në lidhje me grupet e mbledhjes së nënshkrimeve, vendeve përkatëse ku do të mblidhen firmat, si dhe formatet e KQZ-së për mbledhjen e nënshkrimeve është një informacion që mund të ofrohet në mënyrë jo të detyrueshme. Kjo mund të lidhet me mbrojtjen e të dhënave të personave të grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve dhe për këtë duhet të zbatohet ligji *“Për mbrojtjen e të dhënave personale”*⁵⁴. Kurse sa u përket vendeve të mbledhjes së nënshkrimeve dhe fletëve të formatit për mbledhjen e tyre, këto janë të hapura e madje, mund të jenë të publikuara edhe në ambientet apo faqet përkatëse *online* të institucioneve të KQZ-së (fletët) dhe të Bashkisë (adresat e vendeve për mbledhjen e nënshkrimeve.).

54 Shih: Ligj nr. 9887, dt. 10.3.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, i ndryshuar.

Financimi

1. Shpenzimet për përgatitjen e fletëve të mbledhjes së nënshkrimeve, si dhe për mbledhjen e nënshkrimeve të zgjedhësve përballohen nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse.
2. Nismëtarët përcaktojnë paraprakisht mënyrën e mbulimit të shpenzimeve, sipas pikës 1, të këtij neni, si dhe të çdo shpenzimi tjetër të nevojshëm për nismën ligjvënëse, nëpërmjet memorandumëve të bashkëpunimit.
3. Burimet dhe masa e financimit të nismës ligjvënëse bëhen periodikisht publike në faqen zyrtare të nismës dhe raporti përfundimtar i financimit të nismës publikohet jo më vonë se dita kur nisma depozitohet në Kuvend.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 7 ka qëllim të garantojë rregullimin financiar të nismës, shpenzimet që janë të nevojshme për realizimin e saj, si dhe transparencën e burimeve financiare. Në këtë mënyrë, ky nen përmbush një nga funksionet kryesore të sistemit procedural të vendosur me këtë ligj.

Duke analizuar objektin e rregullimit gjejmë se, ky ligj nuk sjell shpenzime financiare për buxhetin e Shtetit. Ai nuk sjell as pakësim të të ardhurave në buxhetin e Shtetit. Detyrat që u shtohen institucioneve shtetërore, si KQZ-së ose Bashkisë janë detyra të përkohshme dhe pjesë e detyrave të tyre funksionale, gjë që nuk presupozon të shoqërohet me ndryshime të strukturës organike ose të strukturës së pagave të tyre. Ligji nuk parashikon mundësinë e vendosjes së tarifave në institucionet shtetërore. Duket qartë se të gjitha shpenzimet për zbatimin e ligjit u janë ngarkuar nismëtarëve. Ky fakt është i mirëpritur nga Komisioni i Venecias dhe i ODHIR-it, sipas të cilëve në këtë mënyrë do të garantojë pavarësinë e nismëtarëve⁵⁵.

Neni rregullon në mënyrë të posaçme këto çështje:

- Shpenzimet për përgatitjen e fletëve të mbledhjes së nënshkrimeve, për mbledhjen e nënshkrimeve të zgjedhësve, si dhe shpenzime të tjera të nevojshme për nismën ligjvënëse;
- Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës, si organ menaxhues dhe përfaqësues me të tretët;
- Mjetet për transparencën e burimeve financiare, masës së financimit ose të shpenzimit të nismës.

⁵⁵ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, parag. 39

Ligji ka përcaktuar shprehimisht shpenzimet për përgatitjen e fletëve të mbledhjes së nënshkrimeve, për mbledhjen e nënshkrimeve të zgjedhësve, si dhe shpenzime të tjera të nevojshme për nismën ligjvënëse. Megjithatë, duket qartë se sipas rastit, nisma mund të kërkojë edhe shpenzime të tjera, të cilat mund të parashikohen që në fillim, por mund të dalin edhe si shpenzime të paparashikuara përgjatë ushtrimit të saj. Kështu, p.sh., fakti që ligji kërkon paraqitjen e propozimit të projektligjit si një akt normativ, mund të kërkojë shpenzime për ekspertët që do të hartojnë projektligjin. Shpenzime të tjera mund të kërkojnë në kuadrin e fushatës për njohjen e publikut me nismën me qëllim informimi për pasojat e nënshkrimit ose me qëllim thirrjeje për të nënshkruar. Edhe pse ligji nuk detyron nismëtarët të kryejnë fushatë për njohjen e projektligjit, Përfaqësuesit mund të organizojnë takime e tryeza konsultuese me zgjedhësit, etj. Të gjitha këto, mund të parashikohen nga organizatorët në çdo kohë dhe në mënyrë të lirë prej tyre. Natyrisht, nismëtarët mund të ofrojnë apo të kërkojnë edhe shërbime vullnetare, duke respektuar dispozitat e ligjit për vullnetarizmin.

Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës

është organ i njohur nga ligji, me veprimtari të posaçme e të përkohshme, që nuk ka personalitet juridik. Ai funksionon si koordinator, organ menaxhues dhe përfaqësues me të tretët e burimeve të financimit, si dhe ka detyra në rastet e lidhjes së marrëveshjeve të bashkëpunimit (memorandumeve), për publikimin e shpenzimeve dhe burimeve financiare të nismës.

Në lidhje me publikimin e shpenzimeve dhe burimeve financiare, i vetmi detyrim i Përfaqësuesit/Komitetit Përfaqësues është publikimi i tyre në faqen zyrtare, periodikisht, si dhe në mënyrë përfundimtare së bashku me paraqitjen e nismës në Kuvend. Ligji nuk detyron nismëtarët që të shpenzojnë për një faqe zyrtare. Nëse nuk kanë mundësi të kenë një faqe zyrtare on line, ata janë të lirë të ndërtojnë çfarëdo alternative me qëllim informimi. Kështu, p.sh., mund të lidhin memorandum me një subjekt për të publikuar përkohësisht në faqen e tyre, qoftë privat, qoftë institucion shtetëror, me të cilët mund të lidhin memorandum bashkëpunimi në kuadër të programeve të transparencës, ose në kuadrin e zbatimit të Ligjit "Për Konsultimin publik". Gjithashtu, ata mund të kenë një faqe në rrjetet sociale, ose mund të jetë thjesht një pjesë në këndin e njoftimeve pranë Bashkive, etj. Komisioni i Venecias dhe ODHIR kanë sugjeruar p.sh., publikimin e të dhënave financiare për nismën në faqen zyrtare të KQZ-së, e cila do të ishte shumë e arsyeshme⁵⁶. Detyrimi për të botuar raportin përfundimtar i shpenzimeve financiare buron edhe nga Rregullorja e Kuvendit⁵⁷ dhe do të kryhet në kuadrin e miratimit të tij në Kuvend.

⁵⁶ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, parag. 40

⁵⁷ Rregullore e Kuvendit, cituar, neni 68.

Vullnetarizmi.

Pavarësisht se neni nuk shprehet se si do të operohet në mënyrë vullnetare, ai nuk pengon veprimtarinë vullnetare, e cila zakonisht është e pranishme në këto raste. Ne mendojmë se ky nen mund të zbatohet edhe për të përcaktuar masën e punës vullnetare përmes memorandumeve të bashkëpunimit, deklaratave ose akteve të tjera, si dhe për transparencën e punës vullnetare që është ofruar në çdo rast. Transparenca e punës vullnetare është një mundësi e mirë, jo vetëm në kuadrin e transparencës financiare të nismës, por edhe si një shembull ose përvojë pozitive që frymëzon për t'u ndjekur nga qytetarët dhe shoqëria civile. Në këto raste, memorandumet mund të lidhen edhe duke zbatuar dispozitat e ligjit "Për vullnetarizmin", sidomos kontratat e vullnetarizmit të rregulluara prej tij, për të cilat mund të angazhohen edhe nga organizatat e shoqërisë civile ose persona të tjerë juridikë që angazhohen në nismë⁵⁸.

Neni 8

Caktimi dhe miratimi i mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve

1. Mbledhja e nënshkrimeve për një nismë ligjvënëse bëhet në mjedise publike ose private, të cilat caktohen me vendim të kryetarit të njësisë përkatëse të vetëqeverisjes vendore, me propozim të përfaqësisë/komitetit përfaqësues të nismës.
2. Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore miraton mjediset publike dhe private ku do të bëhet mbledhja e nënshkrimeve, duke zbatuar rregullin që të ketë një vend publik/privat për jo më shumë se 5 000 zgjedhës.
3. Kërkesa për miratimin e mjediseve publike dhe private për mbledhjen e nënshkrimeve paraqitet përpara kryetarit të njësisë së vetëqeverisjes vendore nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës.
4. Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore merr vendim jo më vonë se 20 ditë nga dita e paraqitjes së kërkesës, sipas pikës 3 të këtij neni.
5. Në rast se kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore nuk merr vendim brenda afatit të përcaktuar në pikën 4, të këtij neni, mjediset për mbledhjen e nënshkrimeve përcaktohen nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës. Në çdo rast, përcaktimi i mjediseve duhet të respektojë ruajtjen e rendit publik dhe zhvillimin normal të veprimtarisë së institucioneve.

58 Ligj Nr. 45/2016, "Për vullnetarizmin", publikuar në Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 92, Datë. 31/05/2016;

6. Vendndodhja e mjediseve të mbledhjes së nënshkrimeve bëhet publike nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës, përmes njoftimit në faqen e internetit të nismës ligjvënëse, si dhe në mjediset e jashtme të çdo njësie të vetëqeverisjes vendore.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 8 ka qëllim që të garantojë aksesin e zgjedhësve për të firmosur, në respekt të ruajtjes së rendit publik dhe të institucioneve. Paragrafët e nenit kanë synuar që të sigurojnë bashkëpunimin e nismëtarëve me Njësinë e qeverisjes vendore për caktimin dhe njohjen e mjediseve të hapura ku mund të ketë grumbullime të shtetasve, tubime në formën e fjalimeve e diskutimeve dhe mbledhjen e firmave. Kështu, mënjanohen raste që mund të cenonin ruajtjen e rendit publik dhe zhvillimin e veprimtarisë normale të institucioneve. Ky nen duhet kuptuar si një mundësi për nismëtarët, por jo si një detyrim. Pra, mendojmë se, qëllimi i nenit nuk është të rregullojë caktimin me hollësi dhe miratimin e të gjitha mjediseve ku mbledhen nënshkrimet. Ato mund të përcaktohen në tërësi, si dhe me hollësi vetëm ato vende publike ose private ku përfaqësuesit e nismëtarëve mendojnë se kanë nevojë për miratimin e njësisë vendore për shkak të respektimit të legjislacionit në fuqi për tubimet dhe grumbullimin e qytetarëve, për ruajtjen e rendit publik dhe mospengimin e institucioneve, si dhe për t'u njohur nga të tretët. Ky nen nuk mund të kuptohet si një kufizim i aksesit të qytetarëve për të firmosur në hapësira publike, ky grupet e mbledhjes së nënshkrimeve lëvizin për të gjetur qytetarë zgjedhës, si mbledhja e nënshkrimeve derë më derë, pranë universiteteve, në mjediset ku zhvillohen aktivitete të shoqërisë civile, të partive politike, etj. Një kufizim i tillë do të ishte i pajustificueshëm, thotë Komisioni i Venecias dhe ODHIR, të cilët kanë theksuar se, *"Autoritetet publike (kryetarët e bashkive) mund të kenë detyrën për sigurimin e mjediseve në mënyrë të barabartë në rast se këtë gjë e kërkojnë nismëtarët, por mbledhja e nënshkrimeve në këto mjedise nuk duhet të jetë një detyrim"*⁵⁹. Gjithashtu, për mbledhjen e nënshkrimeve elektronike ka një regjim tjetër, i cili nuk i nënshtrohet qëllimit dhe objektit të këtij neni (shih: neni 12).

Për të realizuar këtë qëllim, **objekti i rregullimit** të nenit përfshin në mënyrë të veçantë:

- Përcaktimin e mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve;
- Miratimin e mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve;
- Mekanizmin ç'bllokues;
- Njoftimin e mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve;

⁵⁹ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, parag. 31

Përcaktimi i mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve është një kompetencë e Kryesisë/Komitetit përfaqësues të Nismës. Organizatorët dhe përfaqësuesit e nismës janë të lirë të përcaktojnë mjedise ose të zhvillojnë një hartë të lëvizjes së tyre për të mbledhur firma. Për caktimin e mjediseve, ata do të mbajnë parasysh që mjediset të jenë sa më të përshtatshme për të siguruar aksesin qytetar dhe mbledhjen e nënshkrimeve. Ata kanë diskrecionin që të vendosin se për cilat prej mjediseve të përcaktuara në planin e nismës duhet të kërkojnë miratimin nga Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore. Në këtë plan duhet të vendosin edhe zonat ku do të kërkojnë nënshkrimet derë më derë. Duhet bërë kujdes sidomos në rastet kur ka nevojë për një miratim formal, për shkak se, në kuadër të ushtrimit të veprimtarive për mbledhjen e nënshkrimeve, mund të ketë grumbullime e tubime ose për shkak të vendndodhjes pranë institucioneve e ndryshme (si shkolla, Universitete), mund të krijohet ndonjë situatë pretendimi për cenimin e veprimtarive të institucionit.

Për sa më sipër, përfaqësuesit mund të mbledhin nënshkrime në të gjitha mjediset që e gjykojnë të arsyeshme, por disa prej tyre kanë veçori të posaçme, sidomos:

- mbledhjen e nënshkrimeve derë më derë;
- mbledhjen e nënshkrimeve brenda mjediseve ku ushtrojnë veprimtarinë subjekte publike ose private; këtu përfshihen mjediset universitare të cilat janë autonome dhe vendosin vetë për veprimtaritë brenda territorit të tyre.
- Mbledhjen e nënshkrimeve elektronikisht, që zhvillohet mbi bazën e nenit 10 të këtij ligji;
- Mbledhjen e nënshkrimeve për njerëzit në pamundësi për të nënshkruar, që zhvillohet mbi bazën e pikës 5 të nenit 10 të këtij ligji, etj.

Miratimi i mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve.

Pas caktimit të vendeve për mbledhjen e nënshkrimeve, përfaqësuesit e nismëtarëve i dërgojnë Bashkisë kërkesën për miratimin e tyre. Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore miraton mjediset, jo më vonë se 20 ditë nga dita e paraqitjes së kërkesës, duke zbatuar rregullin që të ketë një vend publik/privat, për jo më shumë se 5 000 zgjedhës. Duket qartë që kompetenca thelbësore për caktimin e vendeve për mbledhjen e nënshkrimeve u takon propozuesve, sidomos sa u përket shpërndarjes në territor të tyre si dhe mundësive për aksesin qytetar në këto pika. Kryetari i njësisë vendore në vendimin për miratimin e tyre merr në konsideratë vetëm çështjet e respektimit të ruajtjes së rendit publik dhe zhvillimin normal të veprimtarisë së institucioneve. Prandaj kërkesa e paraqitur nga përfaqësuesit duhet të përmbajë të shprehur me shkrim propozimin e mjediseve të ndara për mbledhjen e nënshkrimeve. Së paku, në një territor me 20.000 zgjedhës nevojiten 4 stacione për mbledhjen e nënshkrimeve. Duhet theksuar, se qëllimi i kësaj pike nuk është çështja që të ketë një shpërndarje

të barabartë për zgjedhësit, ashtu sikurse veprohet për zonat elektorale. Kjo kërkesë lidhet më shumë me respektimin e të drejtës për informim të qytetarëve dhe të drejtës për akses të tyre, si dhe për ruajtjen e rendit publik nëse paraqitet ndonjë rast.

Mekanizmi ç'bllokues.

Afati 20 ditor është një afat prekluziv. Kjo do të thotë se, pas përfundimit të tij, çdo akt tjetër është pa fuqi, pasi *ipso lege*, hyn në fuqi automatikisht propozimi i paraqitur me kërkesë pranë organit të qeverisjes vendore. Çdo alternativë tjetër bëhet me konsultimin e propozuesve brenda afatit 20 ditor. Ky është një mekanizëm zhbllokues i vendosur nga vetë ligji. Ai zbatohet në çdo rast edhe kur Kryetarit njësisë së qeverisjes vendore hesht gjatë 20 ditëve nga dita e paraqitjes së kërkesës. Ky mekanizëm zhbllokues synon të lerë diskrecionin tek nismëtarët, ndërkohë që ndaj organit vendor ka më tepër një detyrim njoftimi për vendet e caktuara, sesa një detyrim për të marrë miratimin prej tij.

Neni 9

Grupet e mbledhjes së nënshkrimeve

1. Mbledhja e nënshkrimeve për nismën ligjvënëse të zgjedhësve realizohet nga grupet e mbledhjes së nënshkrimeve në mjediset publike dhe private të përcaktuara sipas këtij ligji.
2. Grupet e mbledhjes së nënshkrimeve përbëhen nga jo më pak se dy anëtarë, të cilët caktohen nga përfaqësia ose komiteti përfaqësues i nismës, sipas rregullave të parashikuara në memorandumet e bashkëpunimit të nënshkruara për këtë qëllim.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 9 ka qëllim të garantojë institucionalisht organizimin dhe funksionimin e grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve. Këto grupe janë organet ose trupat institucionalë të nismës, që ushtrojnë një nga veprimtaritë më të rëndësishme për realizimin e saj. Gjithë nisma realizohet përmes dy organeve të veta, të cilat janë organe *ad hoc*, të përkohshme dhe veprojnë deri në përmbushjen e qëllimit të nismëtarëve: Përfaqësia/Komiteti përfaqësues dhe Grupet e mbledhjes së nënshkrimeve.

Neni rregullon mënyrën e krijimit të grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve. Ato përbëhen nga dy ose më shumë anëtarë, të cilët caktohen nga Përfaqësia/Komiteti përfaqësues.

Caktimi i anëtarëve përfshin procesin e përzgjedhjes dhe atë të emërimit të anëtarëve të grupeve. Të dyja këto procese zhvillohen nga Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës, të cilët janë të lirë t'i përzgjedhin dhe emërojnë anëtarët e grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve, duke respektuar rregullat e parashikuara në memorandumet e bashkëpunimit të nismës. Organet përfaqësuese mund të vendosin edhe vetë rregullat e brendshme për kriteret dhe procedurat e përzgjedhjes dhe të caktimit të anëtarëve të Grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve, sipas rastit dhe nëse paraqitet nevoja. Gjithashtu, nga përmbajtja e nenit nënkuptohet se, këta të fundit janë kompetentë për të përcaktuar edhe numrin e grupeve që do të ngrihen gjithsej për mbledhjen e nënshkrimeve, sipas mundësive e nevojave, siç gjykohet prej përfaqësuesve ose mbi bazën e rregullave të parashikuara në memorandumet e bashkëpunimit.

Emrat e anëtarëve të grupit të nënshkrimeve mund të publikohen në faqen zyrtare të nismës, sikurse kemi komentuar në nenin 6 të këtij ligji, si dhe do të jenë të publikuar edhe në fletët për mbledhjen e nënshkrimeve.

Neni 10

Fletët për mbledhjen e nënshkrimeve

1. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse të shtetasve paraqet në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve një kërkesë me shkrim për pajisjen me fletët tip të mbledhjes së nënshkrimeve.
2. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve miraton me vendim, brenda 15 ditëve nga paraqitja e kërkesës, sipas pikës 1, të këtij neni, modelin e fletës tip të mbledhjes së nënshkrimeve dhe e publikon atë në faqen zyrtare të internetit të KQZ-së, në një format të shkarkueshëm.
3. Fleta tip e mbledhjes së nënshkrimeve, në njërën anë përmban informacionin mbi nismën ligjvënëse që do t'i propozohet Kuvendit, qëllimin dhe një shpjegim të përmbledhur të saj, si dhe të dhëna për përfaqësinë/komitetin përfaqësues të nismës. Në anën tjetër, fleta e mbledhjes së nënshkrimeve përmban:
 - a) numrin rendor;
 - b) gjeneralitetet e zgjedhësit që mbështet nismën;
 - c) vendin dhe datën e lindjes;
 - ç) numrin e kartës së identitetit apo të pasaportës së zgjedhësit;
 - d) kolonën për nënshkrimet e zgjedhësve;

- dh)** hapësirën përkatëse për emrin dhe mbiemrin e anëtarëve të grupit të mbledhjes së nënshkrimeve që përfshihen në procesin e mbledhjes së nënshkrimeve, ku ata nënshkruajnë për faktin që kanë realizuar këtë proces.
4. Anëtarët e grupit të mbledhjes së nënshkrimeve sigurohen që qytetarët të nënshkruajnë vetëm një herë dhe vetëm pasi të kenë plotësuar informacionin e kërkuar në pikën 3 të këtij neni.
 5. Nëse për shkak të pamundësisë fizike një zgjedhës nuk mund të nënshkruajë, një anëtar i familjes ose një person që e asiston nënshkruan fletën në prani të tij, sipas udhëzimeve të dhëna prej tij. Në këtë rast, nga grupi i mbledhjes së nënshkrimeve mbahet një procesverbal i veçantë ku evidentohet rasti, nënshkruhet prej tyre dhe depozitohet në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, së bashku me fletën tip të mbledhjes së nënshkrimeve.
 6. Të dhënat e plotësuar nga zgjedhësit në fletën për mbledhjen e nënshkrimeve përbëjnë të dhëna personale dhe mbrohen sipas legjislacionit në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 10 ka synim që të garantojë një institucionalizim dhe besueshmëri të nismës përmes pjesëmarrjes së KQZ-së, përmes miratimit të formatit të fletës sipas kërkesës së nismëtarëve. Objekti i rregullimit të këtij neni përfshin në mënyrë të veçantë procedurën e pajisjes me fletët për mbledhjen e nënshkrimeve të zgjedhësve. Këto të fundit janë dokumentet më të rëndësishme që prodhohen gjatë gjithë procesit të ushtrimit të nismës dhe përmbajnë të zvogëluar të gjithë përmbajtjen e saj, objektin dhe subjektet. Konkretisht, në këtë nen gjejmë rregullim për këto çështje:

- Përmbajtjes së fletës së nënshkrimeve;
- Propozimin dhe miratimin zyrtar të fletës së nënshkrimeve;
- Publikimin e fletës së nënshkrimeve;
- Procedurën e nënshkrimit për personat që nuk mund të nënshkruajnë vetë;

Komente të ndryshme

Ky nen përmban 6 paragrafë të rëndësishëm dhe disa nënparagrafë. Ne do të komentojmë disa prej tyre për të cilët mendojmë se janë të nevojshme shpjegimet.

Përmbajtja e fletës së nënshkrimeve është e përcaktuar në pikën 3 të nenit. Praktikisht, ajo do të hartohet mbi bazën e këtij paragrafi, nga vetë Përfaqësia/Komiteti përfaqësues, i cili ia paraqet për miratim KQZ-së. Konkretisht, fleta për mbledhjen e nënshkrimeve duhet të përmbajë në të dyja anët e saj informacionin dhe të dhënat e mëposhtme:

Në një të anë, fleta përmban sa vijon:

- informacionin mbi nismën ligjvënese që do t'i propozohet Kuvendit. Ky informacion do të përmbledhë titullin e projektligjit që do të propozohet, qëllimin e tij dhe një shpjegim të përmbledhur të përmbajtjes së projektligjit.
- të dhëna për përfaqësinë/komitetin përfaqësues të nismës.

Në anën tjetër, fleta e mbledhjes së nënshkrimeve përmban një tabelë, e cila kërkon të dhënat që vijojnë:

- numrin rendor;
- gjeneralitetet e zgjedhësit që mbështet nismën, (këtu do të përfshihet emri dhe mbiemri);
- vendin dhe datën e lindjes;
- numrin e kartës së identitetit apo të pasaportës së zgjedhësit;
- kolonën për nënshkrimet e zgjedhësve;

Në fund të tabelës do të lejohet hapësira për pasqyrimin e gjeneraliteteve të grupit që ka mbledhur këto nënshkrime. Konkretisht, në fund të kësaj ane të fletës vendoset emri, mbiemri i anëtarëve të grupit të mbledhjes së nënshkrimeve që kanë punuar me këtë fletë, si dhe nënshkrimi i tyre.

Miratimi i fletës për mbledhjen e nënshkrimeve.

Njëra anë e fletës së nënshkrimeve është tabelë e palëvizshme dhe është një format që do të mbetet i njëjtë për të gjithë. Kurse ana tjetër që përmban informacion mbi nismën ligjvënese që do t'i propozohet Kuvendit, duhet hartuar rast pas rasti për çdo nismë. Ajo përgatitet në të dyja anët nga Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës. Përfaqësuesit e nismëtarëve bëjnë kujdes që informacioni të përmbledhet saktë sipas kërkesave të pikës 3 të këtij neni dhe të respektojë standardet e gjuhës letrare shqipe. Më tej ata paraqesin kërkesën me shkrim për pajisjen me fletët tip të mbledhjes së nënshkrimeve së bashku me modelin e fletës dhe së bashku me propozimin për periudhën kohore që u duhet për mbledhjen e nënshkrimeve (shih neni 13/1).

KQZ e miraton me vendim, modelin e fletës tip të mbledhjes së nënshkrimeve dhe e publikon atë në faqen zyrtare të internetit të KQZ-së, në një format të shkarkueshëm. KQZ-ja nuk merr vendim nga pikëpamja e përmbajtjes së fletës, por vetëm nga pikëpamja formale, pasi ka verifikuar përmbushjen e të gjitha elementeve të parashikuara në pikën 3 të nenit 10. Pra, KQZ nuk ka ndonjë kompetencë për të shqyrtuar në lidhje me përmbajtjen e nismës apo në lidhje me mënyrën se si është paraqitur teksti i përmbledhur i saj në fletën e nënshkrimeve. Ajo thjesht verifikon nga pikëpamja formale nëse është plotësuar në fletë informacioni i qartë për nismën, sipas kërkesave të këtij neni. Ky vendim merret nga KQZ-ja brenda 15 ditëve nga dita e paraqitjes së kërkesës. Nuk ka afat tjetër për KQZ-në për të botuar fletën e

nënshkrimeve dhe nuk ka mundësi për të mos e marrë një vendim të tillë (shih: aneksi 2 një model i Fletës Tip të nënshkrimeve).

Publikimi i fletës së nënshkrimeve.

Megjithatë pas miratimit të KQZ-së fleta e nënshkrimeve do të jetë një dokument zyrtar që publikohet në faqen zyrtare të internetit të KQZ-së, ky i fundit mund të konsultohet me nismëtarët për fletën tip, por gjithçka duhet të përfundojë brenda 15 ditëve të afatit të caktuar në këtë nen. Po atë ditë fleta botohet në faqen zyrtare të KQZ-së, në një format të shkarkueshëm. Kjo për faktin se nismëtarët komunikojnë drejtpërdrejtë nga faqja zyrtare e internetit dhe printojnë kopjet që u nevojiten. Është në diskrecionin e nismëtarëve të vendosin nëse do të kërkojnë nënshkrime nga më shumë se 20000 zgjedhës, apo do të paraqesin vetëm nënshkrimet e numrit minimum të kërkuar nga Kushtetuta. "... nëse mbledhen 20,000 nënshkrime, grupi nismëtar duhet të jetë i lirë për të vendosur nëse do të vazhdohet me mbledhjen e nënshkrimeve apo t'i paraqesë ato për verifikim dhe t'i dorëzojë në parlament apo të vazhdojë me mbledhjen e nënshkrimeve"⁶⁰.

Procedura e nënshkrimit për personat që nuk mund të nënshkruajnë vetë.

Sikurse e theksuam, një nga qëllimet e këtij neni është garantimi i barazisë së zgjedhësve në pjesëmarrjen e tyre në nismë. Kjo realizohet përmes rregullit "një zgjedhës, një nënshkrim". "Anëtarët e grupit të mbledhjes së nënshkrimeve sigurohen që qytetarët të nënshkruajnë vetëm një herë...", (pika 4 e neni). Për zbatimin e këtij rregulli përgjegjës janë anëtarët e Grupeve të mbledhjes së nënshkrimeve, të cilët firmosin në fund të çdo flete të mbledhjes së nënshkrimeve.

Një aspekt tjetër i zbatimit të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit është edhe rregullimi i procedurës së veçantë të nënshkrimit për personat që për shkak të pamundësisë fizike nuk mund të nënshkruajnë. Në rast të tillë, pika 5 e neni 10 parashikon që "...një anëtar i familjes ose një person që e asiston nënshkruan fletën në prani të tij, sipas udhëzimeve të dhëna prej tij. Në këtë rast, nga grupi i mbledhjes së nënshkrimeve mbahet një procesverbal i veçantë ku evidentohet rasti, nënshkruhet prej tyre dhe depozitohet në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, së bashku me fletën tip të mbledhjes së nënshkrimeve". Sikurse shihet, është sanksionuar një procedurë e ngjashme me atë që parashikohet për votimet e zgjedhësve që nuk mund të votojnë për shkaqe të pamundësisë.

⁶⁰ Opinion i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, parag. 32

Procedura të veçanta

1. Nëse një zgjedhës, për arsye shëndetësore, nuk është në gjendje të shkojë në vendin e mbledhjes së nënshkrimeve, grupi i mbledhjes së nënshkrimeve, bazuar në kërkesën me shkrim të paraqitur nga vetë zgjedhësi, ose personi që e asiston, merr nënshkrimin në vendin ku ndodhet. Në çdo rast, kërkesa i paraqitet grupit të mbledhjes së nënshkrimeve jo më vonë se 24 orë para përfundimit të afatit të mbledhjes së tyre. Kërkesa i bashkëngjitet fletës së mbledhjes së nënshkrimeve dhe depozitohen së bashku në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve.
2. Mbledhja e nënshkrimeve të zgjedhësve që ndodhen të izoluar për arsye sigurie, pasi konsiderohen të dyshuar, janë akuzuar ose janë duke u gjykuar për kryerjen e një vepre penale, ose janë duke vuajtur dënimin, realizohet në përputhje me procedurën e parashikuar në pikën 1, të këtij neni, në institucionin e sigurisë, bazuar në kërkesat me shkrim që këta persona i dërgojnë përfaqësisë ose komitetit përfaqësues të nismës ligjvënëse nëpërmjet administratës së institucionit përkatës.
3. Zgjedhësit, të cilët banojnë jashtë territorit shqiptar gjatë mbledhjes së nënshkrimeve mund të nënshkruajnë fletët përkatëse në ambasadat ose postet konsullore të Republikës së Shqipërisë. Vendi dhe koha e mbledhjes së nënshkrimeve përcaktohen nga drejtuesi i zyrës përfaqësuese përkatëse dhe njoftohen në mënyrën që siguron akses të plotë ndaj informacionit për shtetasit shqiptarë.
4. Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës siguron bashkëpunimin me institucione të tjera shtetërore, me qëllim që të lehtësojnë procesin e mbledhjes së nënshkrimeve për kategoritë e veçanta të personave që mbështesin nismën.

Qëllimi dhe objekti.

Neni 11 ka qëllim të sigurojë votimin e zgjedhësve të kategorive të veçanta. Objekti i rregullimit shtrihet ndaj subjekteve që janë në pamundësi shëndetësore, ata të izoluar në vendet e vuajtjes së dënimit dhe në vendet e ndalimit, zgjedhës që ndodhen jashtë Shqipërisë dhe dëshirojnë të nënshkruajnë, si dhe kategori të tjera të ndryshme. Për dy kategoritë e para ligji kërkon të ketë prej tyre një kërkesë me shkrim drejtuar përfaqësuesve të nismës, kurse për zgjedhësit që ndodhen jashtë vendit dhe dëshirojnë të nënshkruajnë, kërkesa me shkrim nuk është kusht. Për të realizuar nënshkrimin në kategori të tjera të veçanta zgjedhësish, neni parashikon që Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës të sigurojnë edhe bashkëpunimin me institucione shtetërore.

Ligji përshkohet nga mundësitë e mjetet që u njihen nismëtarëve për të kërkuar e mbledhur nënshkrime. Kjo kryhet në mjedise e hapura publike ose private të miratuara. Nismëtarët, mund të ndërmarrin edhe fushata për informimin dhe mbledhjen e nënshkrimeve, pavarësisht se kjo nuk është e detyrueshme. Por nga ana tjetër, ligji siguron edhe përmbushjen e vullnetit të zgjedhësve që kërkojnë të nënshkruajnë me kërkesë të tyre. Kështu, organizatorët e nismës duhet të përgjigjen edhe në rastet kur kërkohen nga kategori të ndryshme zgjedhësish, sikurse parashikohet në këtë nen të ligjit. Kërkesa me shkrim, sikurse parashikohet në dy paragrafët e parë të nenit, është një mundësi për zgjedhësit që ndodhen në rrethana të veçanta. Kërkesa me shkrim e paraqitur depozitohet në KQZ në përfundim të mbledhjes së nënshkrimeve, krahas dokumenteve të tjera të nismës. Ligji lë pa sqaruar nëse janë të detyruar apo jo grupet e nënshkrimit që të paraqiten në objektet përkatëse për të mbledhur firmat. Lëvizjet e këtyre mund të kërkojnë edhe shpenzime shtesë dhe të ketë vështirësi të tjera objektive për t'u paraqitur e mbledhur nënshkrimet sipas kërkesave me shkrim. Prandaj është e nevojshme që të mendohet paraprakisht nga përfaqësuesit që organizojnë planin e nismës, se si do të zgjidhen raste të tilla.

Nëse e konsiderojnë të nevojshme të mbledhin firma jashtë territorit të Shqipërisë, përfaqësuesit e nismës mund të bashkëpunojnë me ambasadat ose zyrat konsullore të Shqipërisë jashtë vendit, për të organizuar mbledhjen e nënshkrimeve nga zgjedhësit që jetojnë jashtë. Kjo konfirmohet edhe nga pika 4 e këtij neni sipas së cilës: *"Përfaqësia/Komiteti përfaqësues i nismës siguron bashkëpunimin me institucione të tjera shtetërore, me qëllim që të lehtësojnë procesin e mbledhjes së nënshkrimeve për kategoritë e veçanta të personave që mbështesin nismën"*.

Neni 12

Mbledhja e nënshkrimeve elektronike

1. Mbledhja e nënshkrimeve në mënyrë elektronike kryhet në përputhje me legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik, dokumentin elektronik dhe atë për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara.
2. Në mbledhjen e nënshkrimeve elektronike respektohen, për aq sa është e mundur, kërkesat e pikës 3, të nenit 10, të këtij ligji, për të dhënat që duhet të përmbajë fleta tip e mbledhjes së nënshkrimit.

Qëllimi dhe Objekti.

Neni 12 i projektligjit ka qëllim të rrisë efektivitetin e zbatimit të tij përmes vënies në përdorim të teknologjive për mbledhjen dhe verifikimin e nënshkrimeve. Objekti i rregullimit në këtë nen është tërësisht i referuar në legjislacionin shqiptar që do të jetë në fuqi në kohën që do të ushtrohet nisma, i cili përkatësisht, rregullon: nënshkrimin elektronik, dokumentin elektronik, si dhe identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara.

Aktualisht, në kohën që po hartojmë këtë komentari janë në fuqi tri ligje në lidhje me çështjet objekt i rregullimit të këtij neni, që renditen si vijon:

1. Ligj nr. 9880, datë 25.2.2008 "*Për nënshkrimin elektronik*"
2. Ligj nr.10 273, datë 29.4.2010 "*Për dokumentin elektronik*", i ndryshuar
3. Ligj nr. 107/2015 "*Për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara*", i ndryshuar

Projektligji nuk parashikon ndonjë model specifik të mbledhjes së nënshkrimeve në mënyrë elektronike. Ndaj, formati i fletëve tip për mbledhjen e nënshkrimeve që parashikon ligji duhet të jetë i vlefshëm edhe për mbledhjen e nënshkrimeve online. Referenca në legjislacionin mbi nënshkrimin elektronik, dokumentin elektronik, identifikimin elektronik dhe shërbimet e besueshme mund të mos jetë e mjaftueshme. Sidoqoftë, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë që "...të garantohet trajtim i barabartë i mbledhjes së nënshkrimeve në mënyrën klasike dhe në mënyrë elektronike, si dhe aksesimi i lehtë në proces në të dy rastet"⁶¹. Ky rekomandim shprehet në pikën e dytë të nenit, i cili sanksionon se, "*Në mbledhjen e nënshkrimeve elektronike respektohen, për aq sa është e mundur, kërkesat e ...këtij ligji, për të dhënat që duhet të përmbajë fleta tip e mbledhjes së nënshkrimit*". Në fakt, në rastin e nënshkrimit online, personi është i identifikueshëm pa pasur nevojë të japë informacion shtesë për emrin e tij/saj, vendin dhe datën e lindjes, numrin e kartës së identitetit ose të pasaportës. Prandaj, i gjithë informacioni që kërkohet për mbledhjen dhe verifikimin e zakonshëm të nënshkrimeve në këtë rast, mund të jetë fleksibël, sipas modelit teknologjik që zbatohet për mbledhjen e nënshkrimeve.

Komente të ndryshme

Neni 12 është kryesisht një normë *blankete* e referuar në legjislacionin për teknologjinë e informacionit. Ai nuk bën një rregullim konkret të fushës, duke e lënë atë të hapur. Në këto kushte pyetja që shtrohet për nismëtarët është: Si mund të zbatohet realisht ky nen? Në relacionin shpjegues të projektligjit theksohet: "*Risi tjetër është edhe procesi i mbledhjes online së nënshkrimeve mbështetëse të nismave, nëpërmjet një Portali online ose sistemeve të tjera, të cilat zgjidhen nga Përfaqësia/Komiteti Përfaqësues i nismës*

⁶¹ CDL-AD(2018)026, parag. 33

për këtë qëllim, ...". Prandaj, përgjigjja jonë drejtohet tek mundësitë që ekzistojnë në legjislacion dhe mund të shfrytëzohen nga nismëtarët për të mbledhur nënshkrime on-line, të cilat të jenë të verifikueshme.

Në këtë rast, paraprakisht duhet krijuar mundësia e nënshkrimit të zgjedhësve pranë një portali elektronik, i cili mund t'u ofrojë këtë mundësi. Në këtë rast, zgjedhësi nuk ka nevojë të nënshkruajë fizikisht në fletët për mbledhjen e nënshkrimit, por të japë miratimin e tij për nismën, duke u loguar (duke u kyçur) në portal. P.sh., mundësia më ekonomike dhe që ofron më tepër lehtësi, është integrimi i rubrikës mbi nismën ligjvënëse të zgjedhësve në portalin E-Albania. Në vështrim të situatës aktuale të zbatimit të këtyre ligjeve në Shqipëri, shohim të mundur një bashkëpunim me Portalin E-Albania. Kjo, sepse ky portal përmban të dhënat personale dhe bën të mundur respektimin e tyre, si dhe të kërkesave të ligjit "Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve". Kjo realizohet nëse të dyja palët, nismëtarët dhe Autoriteti Përgjegjës, bien dakord për një marrëveshje reciproke. Nëse realizohet ky version, fakti që të dhënat e personit janë të identifikueshme automatikisht, për shkak se infrastruktura është e ngritur, krijon lehtësi jo vetëm për mbledhjen e nënshkrimeve, por sidomos për verifikimin e tyre. Këtë mundësi nuk e jep një Portal i ri i ngritur në marrëveshje me kompani të specializuara. Nuk mendojmë se atashimi i nismës pranë portalit E-Albania do të sillte probleme të konfliktit të interesit, parë që të dhënat e zgjedhësve disponohen dhe verifikohen nga organet shtetërore.

Gjenerimin e të dhënave nga nënshkrimi elektronik në përfundim të procesit, e bën portali duke respektuar mbrojtjen e të dhënave personale dhe standardet e sanksionuara nga dispozitat e ligjit "Për dokumentin elektronik". Në mënyrë që të verifikohet nëse nënshkruesi është zgjedhës duhet të sigurohet verifikimi nëpërmjet bazës elektronike të të dhënave të zgjedhësve. Ka zhvillime teknologjike që lejojnë verifikimin nëpërmjet kartës së identitetit. Sidoqoftë, kjo është një detyrë e KQZ-së.

Një mundësi tjetër, mund të ishte krijimi i Portalit të posaçëm, për të cilin përfaqësuesit mund të lidhin memorandume bashkëpunimi me kompani të specializuara. Por, në këtë rast, çdo nënshkrues duhet të plotësojë të dhënat e kërkuara nga ligji. Kjo gjë rrit mundësinë e gabimeve dhe të deklarimeve të rreme. Prandaj, në këtë version verifikimi i nënshkrimit është një barrë më e rëndë. Një portal i ri duhet të krijojë sistemin e mbledhjes së nënshkrimeve në pajtim me të gjithë legjislacionin shqiptar në fuqi që lidhet me nismën. Ngritja e tij sjell shumë shpenzime dhe do të ishte i pamundur për nismat të ndërmerren nga vetë shtetasit. Ai mund të ishte i përballeshëm për nisma që ndërmerren nga individë/kompani ose projekte të mëdha të organizatave të shoqërisë civile.

Për sa më sipër, ne sugjerojmë që të ketë një portal që mund të përdoret për të gjitha rastet e nismave qytetare, përfshirë jo vetëm nismat ligjvënëse, por edhe për kërkesat për referendum, ose për peticionet. Për këtë, një organ i pavarur si KQZ-ja, do të ishte shumë i përshtatshëm që të shqyrtonte mundësinë për ngritjen e një portali kompleks për të gjitha mjetet përmes të cilave qytetarët ushtrojnë demokracinë e drejtpërdrejtë.

Afati për mbledhjen e nënshkrimeve

1. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, brenda 15 ditëve nga paraqitja e kërkesës me shkrim të përfaqësisë/komitetit përfaqësues të nismës për pajisjen me fletët tip për mbledhjen e nënshkrimeve, përcakton me vendim, sipas propozimit të përfaqësisë/komitetit përfaqësues, periudhën kohore gjatë së cilës zhvillohet procesi i mbledhjes së nënshkrimeve, në vendet publike dhe private, si dhe i nënshkrimeve elektronike.
2. Fletët e mbledhjes së nënshkrimeve depozitohen në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës, jo më vonë se pesë ditë pas përfundimit të procesit të mbledhjes së tyre, së bashku me dokumentacionin shoqëruar të kërkesave të zgjedhësve që nuk mund të nënshkruajnë në vendet publike, procesverbalet e grupeve mbështetëse të nismës për zgjedhësit që, për shkak të paaftësive fizike, nuk mund të nënshkruajnë vetë, si dhe mbledhjen e nënshkrimeve në mënyrë elektronike, në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Qëllimi dhe objekti.

Qëllimi i nenit është kryerja e procedurave brenda afateve të arsyeshme, “duke patur parasysh se nisma publike ka për qëllim miratimin e shpejtë të legjislacionit të ri”⁶². Objekti i tij është rregullimi i afateve përmes përcaktimeve të shprehura në ligj, si dhe përmes afateve që përcaktohen nga organet përfaqësuese të nismës dhe KQZ-ja. Në përgjithësi, parashikimi i afateve të sakta kohore për mbledhjen e nënshkrimeve⁶³, si dhe për fazat e tjera të procesit, është në përputhje me standardet ndërkombëtare. Ky fakt është theksuar edhe nga Komisioni i Venecias dhe ODHIR në këtë rast⁶⁴.

Komente të ndryshme

Konkretisht, ky nen ka marrë parasysh rekomandimin e Komisionit të Venecias dhe ka rregulluar këto afate:

- Periudha kohore për mbledhjen e nënshkrimeve caktohet me propozimin e përfaqësuesve të nismës dhe miratimin e KQZ-së. Ky propozim paraqitet në KQZ së bashku me kërkesën me shkrim për miratimin e fletës tip për mbledhjen e nënshkrimeve dhe miratohet prej tij, 15 ditë nga data e paraqitjes së kërkesës.

⁶² CDL-AD(2018)026, parag 51

⁶³ Cf. Kodi i praktikës së mirë për referendumet, CDL-AD(2007)008 rev, III.4.b.

⁶⁴ CDL-AD(2018)026, parag 51

- Afati për paraqitjen e nënshkrimeve dhe i të gjithë dokumentacionit shoqërues përpara KQZ-së, përcaktohet nga paragrafi i dytë i nenit dhe është një afat 5 ditor.

KQZ-ja merr vendim për regjistrimin e nismës pasi janë dorëzuar nënshkrimet dhe i gjithë dokumentacioni i saj nga organi përfaqësues i nismës.

Neni 14

Verifikimi i nënshkrimeve

1. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve verifikon nënshkrimet, si dhe saktësinë e dokumenteve identifikuese të mbështetësve të nismës, sipas procedurave të parashikuara në Kodin Zgjedhor për verifikimin e nënshkrimeve dhe në legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik, brenda 30 ditëve nga depozitimi i tyre, dhe merr një nga vendimet e mëposhtme:
 - a) regjistron nismën ligjvënëse të zgjedhësve;
 - b) cakton një afat kohor për plotësimin ose korigjimin e pasaktësive të nënshkrimeve;
 - c) refuzon regjistrimin e nismës nëse nga verifikimi rezulton se numri i nismëtarëve që kanë mbështetur nismën, duke depozituar identitetin dhe firmat e tyre, është më i vogël se 20 000 zgjedhës.
2. Nëse është rasti, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve mund të kërkojë informacion shtesë nga institucionet qendrore dhe vendore, si dhe mund të konsultohet me ekspertë.
3. Në rast të mospërputhjes të informacionit që përmbajnë fletët e nënshkrimeve, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve ia kthen fletët përfaqësisë/komitetit përfaqësues të nismës, me qëllim korigjimin e tyre brenda 20 ditëve nga dita e kthimit.
4. Pas ridedepozitimit të fletëve të rishikuara, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve kryen sërish verifikimet përkatëse dhe njofton, brenda 2 ditëve, përfaqësinë/komitetin përfaqësues të nismës ligjvënëse.
5. Në rastin e refuzimit të regjistrimit të nismës ose të fletëve të nënshkrimeve, si dhe në rastin e kthimit të tyre për rishikim, vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve duhet të jetë i arsyetuar.

Qëllimi dhe objekti.

Ky nen ka qëllim të sigurojë që regjistrimi i nismës ligjvënëse të zgjedhësve nga KQZ-ja, të kryhet mbi bazën e respektimit të të gjitha rregullave dhe procedurave të caktuara në ligj. Mjeti kryesor që sanksionon neni për të garantuar qëllimin e tij është "Verifikimi". *"Procedura e verifikimit është një element i detyrueshëm i nismës ligjvënëse për të garantuar përmbushjen e kërkesave për propozimin e një projektligji"*⁶⁵. Prandaj, i gjithë, objekti i këtij neni përfshin rregullimin e procedurave të verifikimit, të shoqëruara nga procedurat për konsultimet, korrigjimet dhe marrjen e vendimeve nga KQZ-ja.

Konkretisht, neni parashikon që:

- **Objekt i verifikimit** nga KQZ-ja janë nënshkrimet e zgjedhësve & saktësia e dokumenteve identifikuese të mbështetësve të nismës;
- **Procedurat e verifikimit të nënshkrimeve** do të kryhen sipas parashikimeve përkatëse në Kodin Zgjedhor për verifikimin e nënshkrimeve; në rastet kur nënshkrimet janë vendosur mbi bazën e nenit 12 të këtij ligji, do të zbatohen parashikimet në legjislacionin në fuqi përnënshkrimin elektronik;
- **Afati i verifikimit të nënshkrimeve dhe saktësisë së dokumentacionit** është 30 ditë nga depozitimi i tyre;

Pas përfundimit të verifikimit KQZ-ja merr një nga vendimet e mëposhtme:

- a. regjistron nismën ligjvënëse të zgjedhësve;
- b. cakton një afat kohor për plotësimin ose korrigjimin e pasaktësive të nënshkrimeve;
- c. refuzon regjistrimin e nismës nëse nga verifikimi rezulton se numri i nismëtarëve që kanë mbështetur nismën, duke depozituar identitetin dhe firmat e tyre, është më i vogël se 20 000 zgjedhës.

Ky është momenti kur KQZ-ja regjistron nismën e zgjedhësve dhe i pajis përfaqësuesit e nismës me vendimin përkatës.

Komente të ndryshme

Neni 14 e ngarkon KQZ-në me verifikimin e nënshkrimeve, i cili mund ta regjistrojë nismën ose të vendosë afate kohore për të plotësuar apo korrigjuar pasaktësitë, ose në fund të refuzojë nismën, nëse nuk përmbush numrin e kërkuar prej 20.000 zgjedhës, sipas pikës c të paragrafit të parë të nenit. Sikurse shihet nga përmbajtja e këtij paragrafi, vendimet janë të vendosur në shkallë dhe plotësojnë njeri-tjetrin. Pra, KQZ-ja vendos të regjistrojë nismën nëse numri i zgjedhësve që kanë nënshkruar është 20.000, si dhe të gjitha kërkesat e parashikuara nga ligji në lidhje me nënshkrimin

⁶⁵ CDL-AD(2018)026, parag 34

janë të plota e të sakta. Nismëtarët duhet të mbajnë parasysh se nënshkrimi është i vlefshëm në rastin e dytë, pra kur përmbushet saktësia edhe plotësia e të gjitha të dhënave. Në rast të kundërt, kur vëren pasaktësi dhe të dhëna jo të plota, Komisioni nuk mund ta refuzojë nismën, por mund të marrë vendim në bazë të pikës b, pra, të caktojë një afat kohor për plotësimin ose korrigjimin e pasaktësive të nënshkrimeve. Në çdo rast, pavarësisht se numri i zgjedhësve që kanë firmosur mund të jetë më i madh se 20.000 zgjedhës, nga verifikimi Komisioni duhet të arrijë në konkluzionin se nënshkrimet dhe të dhënat e së paku 20.000 zgjedhësve janë të plota e të sakta. Në këtë rast, pavarësisht se një numër zgjedhësish mund të kenë pasaktësi e paplotësi, KQZ-ja duhet ta regjistrojë nismën, pasi është përmbushur kushti i vendosur nga Kushtetuta, sipas të cilës nisma ligjvënëse ushtrohet nga 20.000 zgjedhës. Në këtë rast, ajo do të konsiderojë të vlefshëm numrin e zgjedhësve që përmbushin të gjitha kërkesat ligjit.

I vetmi rast kur KQZ-ja refuzon regjistrimin e nismës, është rasti kur, nga verifikimi rezulton se numri i nismëtarëve që kanë mbështetur nismën duke depozituar identitetin dhe firmat e tyre, është më i vogël se 20 000 zgjedhës.

Afatet kohore për procesin e verifikimit janë vlerësuar si të arsyeshme nga Komisioni i Venecias (30 ditë nga depozitimi i tyre, në rast mospërputhjes, 2 ditë nga depozitimi i tyre), pra në përputhje me standardet ndërkombëtare. Madje, Komisioni i Venecias dhe ODHIR kanë rekomanduar se, *"do të ishte e përshtatshme që të merren masa për një prezantim fleksibël të nënshkrimeve të mbledhura, në mënyrë që grupi nismëtar të kishte të drejtën e depozitimit të nënshkrimeve për verifikim përpara se të përfundojë mbledhja e nënshkrimeve për të shpejtuar procesin dhe për t'i dhënë KQZ-së më shumë kohë për verifikim. Një alternativë do të ishte nisja e procesit të verifikimit në rast se janë mbledhur të paktën 15.000 nënshkrime, për të shmangur një situatë ku KQZ do të duhej të verifikonte nënshkrimet në rast se nisma nuk gëzon mbështetje popullore"*⁶⁶. Mendojmë se, edhe pse ky rekomandim nuk është zbardhur shprehimisht në tekstin e ligjit, ai është një rregull ndihmës që mund të parashikohet në rregullat e brendshme të KQZ-së, nëse ajo e sheh të nevojshme e të përshtatshme për të respektuar afatet e shkurtra që janë parashikuar në këtë nen.

Neni 15

Depozitimi i nismës ligjvënëse në Kuvend

Projektligji i plotë së bashku me relacionin që përshkruan dhe analizon qëllimin që kërkon të arrijë dhe që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, si dhe vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për regjistrimin e nismës ligjvënëse të zgjedhësve

⁶⁶ Opinion i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, paragraf 34

depozitohen në Kuvendin e Shqipërisë nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës, sipas procedurave të përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit.

Qëllimi dhe objekti.

Qëllimi i këtij neni është që të sigurojë lidhjen e drejtpërdrejtë midis organeve përfaqësuese të nismës ligjvënëse të zgjedhësve me Kuvendin, organi ku do të diskutohet e miratohet projektligji i depozituar nga zgjedhësit. Objekti i këtij neni nuk rregullon procedurën legjislative në parlament. Ajo është e rregulluar nga Rregullorja e Kuvendit. Objekti i tij përfshin vetëm depozitim të nismës ligjvënëse me dokumentet përkatëse. Konkretisht, neni përcakton se Përfaqësia ose Komiteti përfaqësues i nismës, sipas rastit, të depozitojë në Kuvend Projektligjin dhe dokumentet shoqëruese si vijon:

- Projektligji i plotë;
- Relacionin që përshkruan dhe analizon qëllimin që kërkon të arrijë dhe që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij;
- vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për regjistrimin e nismës ligjvënëse të zgjedhësve;

Komente të ndryshme

Neni nuk ka parashikuar afat për depozitim të nismës në Kuvend, por është e qartë se ajo duhet të depozitohet (nëpërmjet postës dhe protokollit) të nesërmen e ditës kur nismëtarët janë pajisur me vendimin e KQZ-së për regjistrimin e nismës, ose kur ky vendim është botuar në faqen e tij zyrtare të internetit. Natyrisht, këtu nuk përfundon detyra e nismëtarëve. Përkundrazi, organet përfaqësuese të nismës ligjvënëse fillojnë pjesëmarrjen e tyre në procedurat parlamentare, të cilat janë të hapura dhe zhvillohen fillimisht në komisionet përkatëse parlamentare. Në vendet evropiane zakonisht, parashikohen procedura të ngjashme parlamentare për të gjitha projektligjet. Por, nëse është e nevojshme, në një pjesë specifike të legjislacionit parashikohen disa rregulla specifike për projektligjet e iniciuara nga zgjedhësit, p.sh. e drejta për të marrë pjesë në mbledhjet e komisionit dhe në seancë plenare, si dhe e drejta për t'u dëgjuar⁶⁷. Këto të drejta sigurohen edhe në bazë të procedurave të parashikuara në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, të sipërcituar.

⁶⁷ Opinioni i Komisionit të Venecias, CDL-AD(2018)026, paragrafi 42.

Ankimi ndaj vendimit të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve

Kundër vendimit të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për refuzimin e regjistrimit të fletëve të nënshkrimeve ose për refuzimin e regjistrimit të nismës, përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës mund të paraqesë ankim në gjykatën administrative.

Qëllimi dhe objekti.

Ky nen ka qëllim të garantojë të drejtën e ankimit të zgjedhësve ndaj vendimeve administrative. Nga pikëpamja e standardeve ndërkombëtare, mund të përmendim faktin se, Komisioni i Venecias, ka theksuar të drejtën e zgjedhësve që marrin pjesë në një nismë referendare për të apeluar vendimet administrative. *“të gjithë zgjedhësit duhet të kenë të drejtën të apelojnë. Mund të vendoset një kuorum i arsyeshëm për apelimet e zgjedhësve për rezultatet e një referendumi.”*⁶⁸ Në këtë kuadër, Objekti i nenit përfshin të drejtën e zgjedhësve që nëpërmjet organeve të tyre përfaqësuese të paraqesin ankim në Gjykatën Administrative.

Komente të ndryshme

Mund të ankohen dy vendime të KQZ-së: Vendimi për refuzimin e regjistrimit të fletëve të nënshkrimit dhe vendimi për refuzimin e regjistrimit të nismës.

Neni 17

Sanksionet

1. Shkelja e procedurave dhe afateve që lidhen me mbledhjen e nënshkrimeve dhe regjistrimin e nismës nga personat përgjegjës përbën kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë nga 50 000 deri në 100 000 lekë.
2. Kur personat e ngarkuar nga ky ligj me mbledhjen e nënshkrimeve përfshijnë të dhëna të rreme, mbajnë përgjegjësi penale në bazë të dispozitave të Kodit Penal.

⁶⁸ Shih: Kodi i Praktikës së Mirë për Referendumet, paragrafin II.3.3.f

3. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve gjykon shkeljet administrative, sipas procedurave të parashikuara në Kodin e Procedurave Administrative.
4. Vendimet e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve mund të ankimohen në gjykatën administrative.

Qëllimi dhe Objekti.

Neni 17 ka qëllim të rrisë efektivitetin e zbatimit të procedurave të parashikuara në këtë ligj përmes përcaktimit të sanksioneve administrative. Sanksionet e parashikuara realizojnë parandalimin dhe ndëshkimin e sjelljeve të kundërligjshme vetëm për personat përgjegjës dhe ato nuk mund të shtrihen në ndëshkimin e shtetasve që nënshkruajnë për nismën.

Objekti i këtij neni përfshin rregullimin e masave administrative dhe të organit që shqyrton shkeljet administrative. Organi kompetent është Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, i cili gjykon shkeljet administrative, sipas procedurave të parashikuara në Kodin e Procedurave Administrative. Vendimet e tij mund të ankimohen në gjykatën administrative.

Komente të ndryshme

Fusha e gjykimit administrativ të KQZ-së është e kufizuar. Objekti i gjykimit janë vetëm shkelja e procedurave dhe e afateve të parashikuara në ligj që lidhen me mbledhjen e nënshkrimeve dhe regjistrimin e nismës. Subjekte të këtyre gjykimeve janë vetëm personat përgjegjës, jo nënshkruesit. Personat përgjegjës që mund të gjykohen administrativisht janë të përcaktuar qartë: anëtarët e përfaqësisë ose të Komitetit Përfaqësues dhe anëtarët e grupeve për mbledhjen e nënshkrimeve sipas detyrave që kanë.

Neni 18

Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë nga botimi në Fletoren Zyrtare.



Bibliografia

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

LIGJE

2. Ligj nr.137/2015 për amendimin e Kushtetutës (neni 2)
3. Rregullore e Kuvendit të RSh (miratuar në vitin 2014), e ndryshuar.
4. Kodi i Procedurave Administrative
5. Kodi Zgjedhor i RSH
6. Ligji nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik"
7. Ligj. Nr. 45/2016, "Për vullnetarizmin"
8. Ligj nr. 9887, dt. 10.3.2008 "Për mbrojtjen e të dhënave personale", i ndryshuar.
9. Ligj nr. 138/2015 "Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike", neni 2 pika 1/a,b & pika 4, si dhe nenin 8 I ligjit.
10. Ligj nr.9880, datë 25.2.2008 "Për nënshkrimin elektronik"
11. Ligj nr.10 273, datë 29.4.2010 "Për dokumentin elektronik", i ndryshuar
12. Ligj nr. 107/2015 "Për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara", i ndryshuar

AKTE NDËRKOMBËTARE

1. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Albania joint opinion on the draft law on the legislative initiative of the citizens, CDL-AD(2018)026, i vlefshëm në: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2018\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2018)026-e);
2. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Report on legislative initiative", CDL-AD (2008) 035, i vlefshëm në: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2008)035-e)

3. European commission for democracy through law (Venice commission) code of good practice on referendums, CDL-AD(2007)008, i vlefshëm në: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2008)035-e)

STUDIME E MONOGRAFI

1. *Daniele Piccione, "Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avviodelaXVII legislatura:cronacadiunariformaannunciata,maancora da meditare"*, në website: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/OSSERVATORIO_D.Piccione.pdf
2. «L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata», Seminario di studi e ricerche parlamentari, «Silvano Tosi», Università degli studi di Firenze, 2013.
3. Caterina Bova, "Il diritto d'Iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia".
4. Nismat legjislative popullore. Si t'i shndërrojmë në mjete reale për zhvillimin e demokracisë", Studime Juridike, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Nr.1, 2014



ANEX I

RELACION I PROJEKTLIGJIT⁶⁹

“Për nismën ligjvënëse të shtetasve në RSH”

1. Qëllimi i projektligjit dhe objektivat që synohet të arrihen

Kushtetuta e RSh ka parashikuar të drejtën e 20000 zgjedhësve për të propozuar një ligj. Qytetarë të angazhuar në çështjet që shqetësojnë shoqërinë tonë ndjejnë nevojën të organizohen dhe të përfshihen në vendimmarrjet publike përmes ushtrimit të kësaj nisme ligjvënëse. Zhvillimi i vendit ka nevojë të vazhdueshme për nisma të tilla. Por, një përfshirje e tillë civile bëhet praktikisht e përealizueshme, pasi mungojnë mekanizmat ligjorë për nismën ligjvënëse të zgjedhësve. Qysh pas miratimit të Kushtetutës kemi pasur disa nisma nga shtetasit, por vetëm njëra prej tyre është kurorëzuar me sukses. Në sajë edhe të mbështetjes së Kuvendit, u miratua ligji “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 të përshtatshëm ligjor për ndërmarrjen dhe ushtrimin e kësaj nisme. Ky rregullim bëhet i domosdoshëm për shkak të zhvillimeve për rritjen e të drejtave të pjesëmarrjes së qytetarëve në qeverisjen e vendit, por edhe të zhvillimeve të vazhdueshme të teknologjisë së lartë. Aktualisht, në demokracitë evropiane, e drejta e pjesëmarrjes po shihet e lidhur ngushtë me të drejtën parlamentare dhe po kërkohet rritja e parashikimeve ligjore për të garantuar këto të drejta. Në këto kushte, promovimi i nismës ligjvënëse popullore, si pjesë e institucioneve kushtetuese të demokracisë së drejtpërdrejtë, paraqitet si një nevojë e domosdoshme.

⁶⁹ Ky relacion është i përditësuar nga autorja e Komentarit. Ai është i vlefshëm në versionin orgjinal në ëebbsite-n e Kuvendit të Shqipërisë: <http://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20180906153340RELACION.pdf>. Me qëllim që të kuptohet më mirë përmbajtja e ligjit e pamë me vend të botojmë këtu edhe relacionin bashkëshoqërues të projektligjit të paraqitur në Kuvend nga dy deputetët propozues, Vasilika Hysi dhe Taulant Balla. Meqënëse relacioni ka shoqëruar versionin e tekstit të projektligjit, përmbajtja e të cilit pësoi ndryshime gjatë procesit të diskutimit dhe të miratimit të tij, kemi bërë të dallueshme me ngjyrë të kuqe fjalitë që nuk i qëndrojnë më tekstit të miratuar nga Kuvendi.

Nisma e drejtpërdrejtë ligjvënese është sanksionuar edhe në rendin juridik evropian. Traktati i Bashkimit Evropian, me ndryshimet e sjella nga Traktati i Lisbonës (2009), sanksionon shprehimisht: *“Të paktën 1 milion qytetarë të Bashkimit, që kanë shtetësinë nga një numër i konsiderueshëm i Shteteve anëtare, mund të ndërmarrin iniciativë për të dërguar në Komisionin Evropian një propozim të përshtatur mbi një çështje, në të cilin qytetarët e konsiderojnë të nevojshëm një akt juridik të Bashkimit, me qëllim zbatimin e traktateve”*. Është e qartë se iniciativa e drejtpërdrejtë e qytetarëve evropianë përfaqëson një dimension të ri të vetë demokracisë në Bashkimin Evropian. Tashmë që nga viti 2009 është hartuar edhe Libri i Gjelbër (COM (2009)622), i cili përmban rregulla të rëndësishme për të bërë realitet iniciativa të tilla.

Në këtë kuadër, Qendra për Nisma Ligjore dhe Qytetare, me mbështetjen e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, Tiranë dhe në bashkëpunim me organizata të tjera të shoqërisë civile, me universitetet, si dhe me qytetarë të angazhuar në çështjet publike e ekspertë profesionistë, ka hartuar projektligjin **“Për nismën ligjvënese të shtetasve në RSH”**. Ky projektligj u krijon mundësinë reale qytetarëve që të dërgojnë në Kuvend propozime të plota ligjesh për miratim ose të ndërmarrin nisma përmes të cilave t’i kërkojnë Kuvendit të shqyrtojë çështje/ligje, me iniciativën e tij.

Projektligji që paraqitet ka qëllim të rregullojë në mënyrë të detajuar procesin dhe procedurat në bazë të të cilave do të ndërmerret nisma ligjvënese popullore nga 20 mijë shtetas me të drejtë vote, duke filluar nga momenti i regjistrimit të nismës, në mënyrën e funksionimit dhe përfaqësimit të saj nga organizatat e shoqërisë civile ose qytetarët e angazhuar, në krijimin e Grupeve të Mbledhjes së Nënshkrimeve, në procesin e mbledhjes së nënshkrimeve, në procesin e verifikimit të tyre nga KQZ-ja, e deri në paraqitjen e tyre në Kuvendin e Shqipërisë.

2. Argumentimi i projektligjit lidhur me përparësitë, problematikat, efektet e pritshme

Projektligji për Nismën Ligjvënese Popullore pritet të sjellë një risi në procesin e jetësimin të Kushtetutës së Shqipërisë dhe demokracisë popullore, duke e bërë atë më të efektshme dhe aktive, pasi i krijon mundësi reale jo vetëm shoqërisë civile nëpërmjet organizatave të saj, por edhe qytetarëve të angazhuar në çështje civile, që të ushtrjnë nisma ligjvënese. Ata mund të mbledhin nënshkrimet e 20 000 (ose më shumë) zgjedhësve, të cilët ndodhen në territorin e Shqipërisë ose jashtë saj; nismëtarët mund të paraqesin të plotë projektin dhe t’i kërkojnë Kuvendit të Shqipërisë miratimin e tij ose mund të ushtrjnë nismën edhe duke i paraqitur **Kuvendit një kërkesë të detajuar për të hartuar e miratuar një ligj në të ardhmen**. Një rol të veçantë në procesin e mbledhjes së nënshkrimeve mbështetëse të nismës pritet të luajë shoqëria civile dhe qytetarët e angazhuar në çështje civile, nëpërmjet koordinimit të punës mes tyre, si dhe me Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, Kuvendin e Shqipërisë, ose institucione të tjera që mund të përfshihen në proces (p.sh Komisioneri për Mbrotjen e të Dhënave Personale dhe të Drejtën e Informimit).

Ligji gjithashtu sjell një risi tjetër pasi i krijon mundësinë mbështetësve të nismës që përfshirjen e tyre ta realizojnë edhe *on line*, nëpërmjet nënshkrimit të tyre jo fizikisht, por nëpërmjet një portali të dedikuar për këtë qëllim, i cili do të gjenerojë edhe certifikata të printuara krahas të dhënave elektronike që mund të mblidhen/gjenerohen online.

Projektligji ngërthen standardet dhe praktikrat më të mira evropiane, parimet e trashëgimisë elektorale evropiane, duke referuar frymën dhe praktikën e Rregullores Nr. 211/2011 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit në 16 Shkurt, 2011 për 'Iniciativën Ligjvënëse Popullore në BE', standardet e parashikuara nga Kodi i Praktikave të Mira për Referendumet (2007) të Komisionit të Venecias si dhe modeleve të ligjeve për nismat/iniciativat ligjvënëse qytetare/popullore të shteteve të tjera si Itali, Austri, Letoni, Kosovë, Portugali, Spanjë, Hungari, Poloni dhe Slloveni.

Në këtë kuadër, pritet që miratimi i ligjit fillimisht, të rrisë iniciativat ligjvënëse të qytetarëve në çështje ku ata kanë interes ose ndeshen me problematika që shqetësojnë komunitetin e vetiu, kërkojnë ndërhyrje e masa legjislative. Miratimi dhe zbatimi i këtij ligji do të ndryshojë jo vetëm kulturën dhe mendësinë e pjesëmarrjes/angazhimit civil, por edhe do të rrisë ndërgjegjësimin e qytetarëve për t'u përfshirë në punët publike nëpërmjet nismave ligjvënëse. Në një afat më të gjatë pas miratimit të këtij ligji, pritet të rritet cilësia e nismave ligjvënëse të ndërmarra, të rritet shkalla e bashkëpunimit të organizatave të shoqërisë civile, si dhe të rriten kapacitetet njerëzore për t'u përfshirë në këto nisma.

3. Vlerësimi i ligjshmërisë, kushtetutshmërisë dhe harmonizimi me legjislacionin

Projektligji është në përputhje të plotë me Kushtetutën e RSh, si dhe me të gjithë legjislacionin shqiptar në fuqi. Ai reflekton standardet dhe praktikrat më të mira evropiane, si dhe parimet e trashëgimisë elektorale evropiane.

Në Kushtetutën e RSh (1998), neni 2/2 parashikon parimin e sovranitetit të popullit duke sanksionuar shprehimisht: *'Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti'*. Neni 81 i Kushtetutës që rregullon procesin e nismës ligjvënëse, vendos një bazë të demokracisë së drejtpërdrejtë në procesin legjislativ propozues kur parashikon se *'të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës'*. Në këtë kontekst projektligji përmbush një nga detyrimet më të rëndësishme kushtetuese, atë të realizimit në praktikë me rregulla të qarta procedurale që garantojnë vullnetin propozues qytetar, të nismës ligjvënëse popullore.

4. Vlerësimi i shkallës së përafrimit me *acquis communautaire*

Projektligji për 'Nismën Ligjvënëse Popullore në RSH' është hartuar në frymën dhe praktikën e Rregullores Nr. 211/2011 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të miratuar në 16 Shkurt, 2011 për 'Iniciativën Ligjvënëse Popullore në BE', duke eksploruar dhe duke konsultuar modele të ligjeve për nismat ligjvënëse qytetare/popullore të shteteve të tjera si Itali, Austri, Letoni, Kosovë, Portugali, Spanjë, Hungari, Poloni dhe Slloveni.

Për hartimin e projektligjit janë konsultuar gjerësisht edhe materiale të përgatitura nga Komisioni i Venecias, në mënyrë të veçantë Kodi i Praktikave të Mira për Referendumet (2007) - Kreu IV, i cili i kushton vëmendje procesit të mbledhjes dhe verifikimit të nënshkrimeve. Ky i fundit mbetet një nga procedurat më të rëndësishme, që nuk ka gjetur sanksionimin e duhur në legjislacionin ekzistues. Prandaj, projektligji krijon një procedurë model që i jep shtetasve shqiptarë dinjitetin e duhur dhe i legjitimon ata si subjekte të nismës, pa pasur nevojë që në çdo rast firmat e tyre t'i nënshtrohen ekspertizës kriminalistike për t'u verifikuar.

5. Përmbledhje shpjeguese e përmbajtjes së projektligjit

Projektligji "Për nismën Ligjvënëse të shtetasve në RSH" është i organizuar në katër Krerë/Kapituj.

Kreu i Parë "*Dispozita të Përgjithshme*", parashikon qëllimin e ligjit, parimet bazë për realizimin e procesit të nismave ligjvënëse popullore, subjektet e ligjit, si dhe përkufizimet dhe terminologjinë e draftit të ri të propozuar.

Kreu i Dytë, "*Nisma Ligjvënëse e Shtetasve*" rregullon në detaje mënyrën dhe procedurat për realizimin e nismave ligjvënëse popullore. Dispozitat e kësaj pjese i parashikojnë llojet e nismave ligjvënëse popullore, kategoritë e qytetarëve që mund të iniciojnë këto nisma, mënyrën e financimit të nismave nga vetë Përfaqësia/Komiteti Përfaqësues i nismës, mënyrën e funksionimit dhe regjistrimit të Përfaqësisë/Komitetit Përfaqësues të nismës në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, afatet e regjistrimit të nismës dhe rolin e KQZ-së në këtë proces, rolin e organizatave të shoqërisë civile ose të qytetarëve të angazhuar në çështje civile në procesin e regjistrimit të nismës, deri në mbledhjen e plotë të nënshkrimeve, si dhe dispozita që rregullojnë procedurën e njoftimit të Kuvendit të Shqipërisë për nismën dhe publikimin e saj në media dhe rrjete sociale.

Kreu i Tretë, "*Mbledhja e nënshkrimeve*" parashikon të detajuar procesin e mbledhjes së nënshkrimeve, procesin e përcaktimit dhe miratimit të Vendeve të Mbledhjes së Nënshkrimeve/VMN sipas parimit 1 vend publik për jo më shumë se 5000 zgjedhës, mënyrën e përbërjes dhe modalitetet e funksionimit të Grupeve të Mbledhjes së

Nënshkrimeve/GMN. Në këtë kre parashikohen gjithashtu edhe modalitetet e Fletëve të Mbledhjes së Nënshkrimeve (*Fletët tip*), të cilat miratohen nga KQZ dhe publikohen në faqen e saj të internetit në një format të shkarkueshëm.

Një nen i veçantë u dedikohet procedurave të posaçme për shtetasit shqiptarë me të drejtë vote që nuk janë në gjendje të shkojnë në vendin e mbledhjes së nënshkrimeve për arsye shëndetësore, si dhe për shtetasit shqiptarë me të drejtë vote që gjenden të izoluar për arsye sigurie.

Projektligji sjell risi kur parashikon mundësinë që zgjedhësit që banojnë jashtë territorit shqiptar të nënshkruajnë fletët përkatëse në ambasada, misione diplomatike të tjera ose konsullata, si dhe kur është rasti, online. Për këtë qëllim vendi dhe koha e mbledhjes së firmave përcaktohet nga kryetari i zyrës përfaqësuese përkatëse dhe zgjedhësit kanë mundësi të njoftohen në mënyrën që siguron akses të plotë për shtetasit shqiptarë.

Risi tjetër është edhe procesi i mbledhjes online së nënshkrimeve mbështetëse të nismave, nëpërmjet një Portali online ose sistemeve të tjera, të cilat zgjidhen nga Përfaqësia/Komiteti Përfaqësues i nismës për këtë qëllim, sipas kushteve dhe standardeve teknike të parashikuara nga legjislacioni në fuqi për nënshkrimin elektronik dhe ofruesit e shërbimeve të certifikimit.

Kreu parashikon gjithashtu, marrëdhëniet me KQZ-në dhe rolin e tij në procesin e përgatitjes së Nismës. Ai parashikon procesin e dorëzimit të fletëve të mbledhjes së nënshkrimeve në KQZ dhe procesin e verifikimit të tyre nga KQZ, si dhe të drejtën e KQZ-së për të verifikuar informacionet e nënshkrimeve. Në rastin kur KQZ-ja vëren mospërputhje ose konstaton parregullsi, parashikohet mundësia që Përfaqësisë/Komitetit Përfaqësues t'i kthehen listat për t'i plotësuar, përmirësuar ose korigjuar ato. Në këtë kre përcaktohen afatet për mbledhjen e nënshkrimeve, parashikohen afate për secilën fazë të procesit, si dhe procedurat e afatet për depozitimin e kërkesës për nismën ligjvënëse popullore në Kuvendin e Shqipërisë. Kreu rregullon edhe të drejtën e nismëtarëve për ankimin e vendimeve të organeve shtetërore në lidhje me nismën.

Kreu i Katërt "*Organet përgjegjëse për zbatimin e ligjit dhe sanksionet*", parashikon mundësinë e ankimit të Përfaqësisë/Komitetit Përfaqësues të nismës në Kolegjin Zgjedhor kundër vendimit të KQZ-së për refuzimin e regjistrimit të fletëve të nënshkrimeve mbështetëse të nismës, kurse sanksionet për mosrespektimin e dispozitave të ligjit që konsiderohen kundërvajtje administrative, dënohen me gjobë nga KQZ.

6. Institucionet dhe organet që ngarkohen për zbatimin e ligjit

Institucionet që ngarkohen me zbatimin e ligjit janë:

- **Komisioni Qendror i Zgjedhjeve**, i cili regjistron Nismën, miraton shpërndan dhe kontrollon Fletët e Mbledhjes së Nënshkrimeve;
- **Organet Vendore**, që marrin pjesë në procesin e miratimit të Vendeve të Mbledhjes së Nënshkrimeve;
- **Kuvendi i Shqipërisë**, institucioni ku depozitohet, diskutohet e miratohet nisma ligjvënëse popullore ose kërkesa për miratimin e një ligji.
- **Kolegji Zgjedhor, përpara të cilit mund të bëhet ankim kundër vendimit të KQZ-së për refuzimin e regjistrimit të fletëve të nënshkrimeve mbështetëse.**
- **Gjykata Administrative e Apelit**, përpara të cilës mund të paraqitet ankim kundër vendimeve të KQZ-së, ndaj shkeljeve administrative të dispozitave të këtij ligji.

7. Personat dhe institucionet që kanë kontribuar në hartimin e projektligjit

Nisma për hartimin e këtij projektligji është ndërmarrë nga Qendra për Nisma Ligjore Qytetare (QNL) dhe organizatat tjera partnere, në kuadrin e zbatimit të projektit *‘Zbatimi dhe forcimi i nismave ligjvënëse qytetare të parashikuara në Kushtetutë, përmes përmirësimeve ligjore dhe rritjes së aktivizmit të shoqërisë civile’*, me mbështetjen e Fondacionit ‘Shoqëria e Hapur për Shqipërinë’. QNL mbështetet fort në eksperiencën e krijuar nga shoqëria civile shqiptare për ushtrimin e nismës ligjvënëse popullore për hartimin dhe miratimin e ligjit “Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare”. Ajo ka besim se miratimi i këtij projektligji do të shërbejë për ndërmarrjen e nismave ligjvënëse të dobishme popullore, si dhe për forcimin e zbatimit të demokracisë së drejtpërdrejtë në Shqipëri.

QNL e ka finalizuar këtë projekt me disa partnerë të rëndësishëm si, Departamenti i të Drejtës Publike i FD-Universiteti i Tiranës, si dhe fakultete të tjera pranë Universiteteve, Vlorë, Durrës, e Shkodër. Gjithashtu, partnerë të rëndësishëm janë edhe disa Organizata Jofitimprurëse që kanë ndërmarrë nisma të ngjashme si, “Qendra Shqiptare për të Drejtat e Njeriut”, “Res Publica”, “Qendra Shqiptare për Popullsinë dhe Zhvillimin”, Qendra Komunitare “Sot për të Ardhmen” (Durrës), Qendra “Gruaja tek Gruaja” (Shkodër). etj. Një ndihmesë të vyer kanë dhënë edhe institucionet që ngarkohen me detyra në bazë të këtij ligji, si dhe drejtues dhe persona zyrtarë të tyre, veçanërisht, deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, anëtarë dhe specialistë të KQZ-së, Kryetarë dhe specialistë të organeve vendore etj.

8. Shpenzimet buxhetore që lidhen me miratimin e projektligjit

Zbatimi i këtij ligji nuk sjell kosto për buxhetin e Shtetit.

Kostot e nismës ligjvënëse popullore, procesit të mbledhjes së nënshkrimeve dhe komunikimi/regjistrimi i nismës në KQZ deri në depozitimin e nismës në Kuvendin e Shqipërisë, mbulohen nga vetë Përfaqësia/Komiteti Përfaqësues i nismës. Në lidhje me infrastrukturën që do të nevojitet, në çdo rast do të shfrytëzohet infrastruktura e përshtatshme ekzistuese që do të lejohet nga institucionet përkatëse.

