

RELACION SHPJEGUES

I PROJEKTLIGJIT “PËR NISMËN LIGJVËNËSE TE SHTETASVE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”

I. Qëllimi i projektligjit dhe objektivat që synohen të arrihen

Kushtetuta e RSh ka parashikuar të drejtën e 20000 zgjedhësve për të propozuar një ligj në Kuvend. Qytetarë të angazhuar në çështjet që shqetësojnë shoqërinë tonë ndiejnë nevojën të organizohen dhe 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 nuk është praktikisht e realizueshme, 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 saje 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.

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 milionë 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 Gjëlber (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 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 ligjvënëse 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 sipas 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 ligjvënëse 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.

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

Projektligji për Nismën Ligjvënëse Popullore pritet të sjellë një risi në procesin e jetësimit të Kushtetutës së Shqipërisë dhe demokracisë popullore, duke e bërë atë më të efektshme dhe aktive, pasi i krijon mundësi reale si shoqërisë civile nëpërmjet organizatave të saj, edhe qytetarëve të angazhuar në çështje civile, që të ushtrojnë nisma ligjvënëse. 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 ushtrojnë 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 Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe të Drejtën e Informimit*).

Projektligji ngërthen standardet dhe praktikat 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 Referendimet (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.

III. 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. Gjithashtu, projektligji reflekton standardet dhe praktikën 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.

IV. 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 cdo rast firmat e tyre t'i nënshtrohen ekspertizës kriminalistike për t'u verifikuar. .

V. 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, 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 të shtetasve/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.

Ky kre 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 korrigjuar 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 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, të cilat konsiderohen kundërvajtje administrative, dënohen me gjobë nga KQZ.

VI. 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.

VII. 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.

VIII. 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.

Joubert Ballo 
Vanessa Kysi 