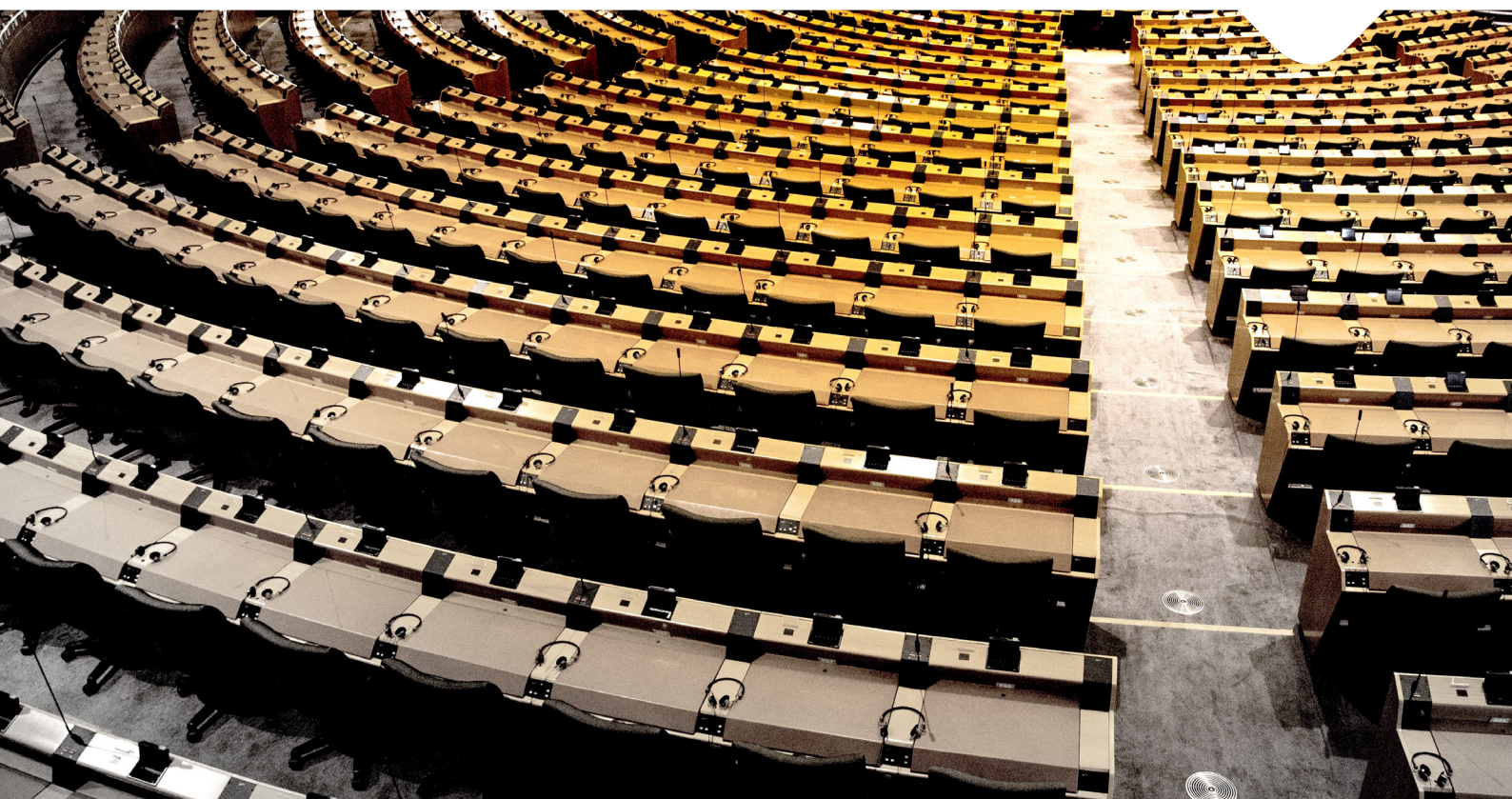


Ekstrakte nga:

Parlamentet dhe ligjbërja e bazuar në prova në Ballkanin Perëndimor

Analizë krahasuese e rregullave, procedurave dhe e praktikës parlamentare



Ekstrakte nga:

Dokumenti i SIGMA-s nr. 68

Parlamentet dhe ligjbërja e bazuar në prova në Ballkanin Perëndimor

Analizë krahasuese e rregullave,
procedurave dhe e praktikës parlamentare

Parlamentet kanë një rol unik për të garantuar që ligjet e miratuara, pavarësisht se kush i ka iniciuar, të jenë të bazuara në prova dhe të jenë të përshtatshme për arritjen e qëllimit të tyre. Ligjet janë instrumente jetike për pushtetin ekzekutiv, pasi ky pushtet realizon përmes tyre politikat publike. Prandaj, qeveritë mbështeten tek parlamentet për të shqyrtuar dhe miratuar legjislacionin në kohën e duhur, në mënyrë të mirëplanifikuar dhe të bashkërenduar. Shqyrtimi parlamentar i ligjeve të hartuara nga qeveria dhe roli i tij në vlerësimin *ex post* të zbatimit të ligjit e ndihmon legjislativin që t'i kërkojë llogari ekzekutivit. Hartimi i ligjeve të bazuara në prova ka rëndësi kritike veçanërisht për proceset e integritimit në BE, pasi ky përfshin miratimin e shumë ligjeve të reja. Ky dokument shqyrton mënyrën se si parlamentet e gjashtë administratave të Ballkanit Perëndimor i planifikojnë, iniciojnë, hartojnë, shqyrtojnë dhe i vlerësojnë ligjet. Raporti diskuton konceptin e hartimit të ligjeve në sistemin parlamentar të qeverisjes. Ai merr parasysh mënyrën se si parlamentet dhe qeveritë bashkëpunojnë dhe bashkërendojnë aktivitetet e tyre legjislative gjatë gjithë ciklit ligjvënës, duke ofruar një analizë krahasuese të rregullave dhe procedurave ekzistuese si dhe praktikave ligjbërëse. Ky dokument jep një sërë gjetjesh kryesore dhe rekomandimesh për politikën në funksion të mbështetjes së administratave të Ballkanit Perëndimor për të planifikuar dhe zbatuar reformat e ardhshme.

Ky dokument është hartuar me ndihmën financiare të Bashkimit Evropian (BE). Ai nuk duhet të paraqitet si një dokument që përfaqëson pikëpamjet zyrtare të BE-së, OECD-së ose të vendeve të tyre anëtare, dhe as të partnerëve pjesëmarrës në Programin e SIGMA-s. Mendimet e shprehura dhe argumentet e përdorura janë të autorëve.

Ky dokument është autorizuar për botim nga Elsa Pilichowski, Drejtore e Drejtorisë së Qeverisjes Publike.

Ky dokument, si dhe çdo e dhënë dhe çdo hartë e përfshirë në të, nuk cenojnë statusin apo sovranitetin e asnjë territori, as përcaktimin e kufijve dhe të ndarjeve ndërkombëtare dhe as emrin e ndonjë territori, qyteti apo zone.

Përdorimi i këtij materiali, qoftë ai digjital apo i printuar, rregullohet nga Termat dhe Kushtet që gjenden në faqen e internetit të OECD <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Dokumentet e SIGMA-s - ISSN: 20786581 (në internet) | <https://doi.org/10.1787/20786581>

Foto: Kopertina © Fabrizio Maffei/Shutterstock.com

OECD (2024)

The translation of these extracts was commissioned by the OECD. The only official version is the English text. The complete publication is available at <https://doi.org/10.1787/e95bebb9-en>.

Parathënie

Ligjbërja në demokracitë parlamentare përbën një funksion përcaktues të parlamenteve, së bashku me mbikëqyrjen dhe përfaqësimin e ekzekutivit. Parlamentet ndajnë funksionin e tyre legjislativ me qeveritë, pasi qeveritë zakonisht iniciojnë pjesën më të madhe të projektligjeve që shqyrtohen nga parlamentet. Parlamentet kanë një rol unik për të garantuar që ligjet e miratuara, pavarësisht se kush i ka iniciuar, të jenë të bazuara në prova dhe të jenë të përshtatshme për të arritur qëllimin e tyre. Ligjet janë instrumente jetike për pushtetin ekzekutiv, pasi ky pushtet realizon përmes tyre politikat publike. Prandaj, qeveritë mbështeten tek parlamentet për të shqyrtuar dhe miratuar legjislacionin në kohën e duhur, në mënyrë të mirëplanifikuar dhe të bashkërenduar.

Gjatë shqyrtimit të projektligjeve, parlamentet mbështeten shumë tek qasja e plotë dhe në kohë në informacionin e dhënë nga qeveria në lidhje me objektivat dhe ndikimet e mundshme të projektligjeve. Vetëm atëherë anëtarët e parlamentit (deputetët) mund të bazojnë vendimet e tyre në prova të qenësishme dhe në analiza të përshtatshme. Rregullat dhe procedurat e qarta dhe efikase për hartimin dhe miratimin e ligjeve të bazuara në prova kanë rëndësi kritike për politikën e përgjithshme dhe koherencën legjislative. Parlamentet kanë nevojë për kapacitete në mënyrë që të shqyrtojnë provat e paraqitura nga qeveritë dhe që të kenë qasje në burimet shtesë të informacionit dhe në ekspertizë. Këto burime mund të jenë të brendshme, siç janë shërbimet e studimeve parlamentare ose Zyrat Buxhetore Parlamentare (ZBP), ose burime të jashtme, siç janë ekspertët e jashtëm, këshilltarët akademikë ose shoqëria civile. Gjithashtu, kontrolli parlamentar i punës së qeverisë, veçanërisht përmes shqyrtimit post-legjislativ dhe vlerësimit *ex post* të zbatimit të ligjeve, e ndihmon legjislativin të kryejë funksionin e tij qendror, që është praktikisht kërkesa e llogarisë ndaj ekzekutivit.

Ligjbërja e bazuar në prova ka rëndësi shumë të madhe veçanërisht për proceset e anëtarësimit dhe integritit në BE. Të gjitha qeveritë e rajonit të Ballkanit Perëndimor e kanë pranuar anëtarësimin në BE si një prioritet kryesor kombëtar dhe janë zotuar të përafrojnë legjislacionin e tyre kombëtar me *acquis* të BE-së. Kjo përfshin miratimin dhe ndryshimin e vëllimeve të konsiderueshme të legjislacionit që shpesh është shumë teknik. Nevojiten rregulla dhe procedura shtesë për të garantuar që të gjitha projektligjet të jenë në përputhje me objektivat e politikave kombëtare dhe standardet dhe kërkesat e të drejtës së BE-së.

Ky raport shqyrton se si ligjet planifikohen, inicohen, përgatiten, shqyrtohen dhe vlerësohen nga parlamentet e gjashtë administratave të Ballkanit Perëndimor ku përfshihen: Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina - Niveli shtetëror (BH [Shteti]¹), Kosova*, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut (në vijim "Maqedonia e Veriut") dhe Serbia. Për shkak se të gjashtë administratat e Ballkanit Perëndimor kanë sisteme parlamentare të qeverisjes, raporti diskuton konceptin e ligjbërjes brenda këtij modeli. Ai merr në konsideratë mënyrën se si parlamentet dhe qeveritë bashkëpunojnë dhe bashkërendojnë aktivitetet e tyre legjislative gjatë gjithë ciklit ligjvënës, duke dhënë një analizë krahasuese të rregullave dhe procedurave ekzistuese, si dhe të praktikave ligjvënëse, duke mbuluar ciklin e plotë të politikave dhe të gjitha ligjet, ndërkohë që përjashton vetëm ligjet e buxhetit të shtetit dhe zbatimin e tyre. Ky

¹ Raporti aktual analizon procedurat dhe praktikat e ligjvënies në lidhje me Asamblenë Parlamentare të Bosnje dhe Hercegovinës dhe institucionet përkatëse të përfshira në ligjvënie vetëm në nivel shtetëror. Duhet të theksohet se, për shkak të strukturës komplekse kushtetuese të Bosnje dhe Hercegovinës, institucionet e nivelit shtetëror kanë kompetenca të kufizuara politikëbërëse. Megjithatë, shumë nga gjetjet dhe rekomandimet e këtij studimi janë të rëndësishme edhe për parlamentet e niveleve të tjera të Bosnje dhe Hercegovinës.

studim sjell gjithashtu edhe një analizë krahasuese të strukturave, rregullave dhe praktikave për harmonizimin ligjor dhe për kontrollin e përputhshmërisë së legjislacionit të ri vendas me të drejtën e BE-së. Megjithatë, ky studim vetëm sa prek kompetencat e tjera kryesore të parlamenteve që janë po aq të rëndësishme për forcimin e shtetit të së drejtës dhe funksionimin efikas të institucioneve demokratike, veçanërisht ato të mbikëqyrjes dhe të përfaqësimit.

Praktika e ligjbërjes në rajon është analizuar në bazë të statistikave dhe vëzhgimeve cilësore që mbulojnë vitet 2018-2022. Në disa raste ka qenë e mundur të përfshihen edhe të dhëna nga viti 2023. Perspektiva më afatgjatë e kësaj analize thëllon të kuptuarit e rregullave dhe praktikave institucionale, rregullatore dhe administrative në të gjithë rajonin. Ajo gjithashtu vendos në kontekst edhe variacionet afatshkurtra të shkaktuara nga krizat e brendshme si rëniet e qeverive dhe zgjedhjet e parakohshme, dhe goditje të tilla si pandemia COVID-19. Studimi ynë bazohet në kuadrin legjislativ dhe rregullator ekzistues të administratave kombëtare në fillim të vitit 2023. Ky raport përdor kutizat e informacionit për të dhënë një kontekst krahasues të gjetjeve tona në Ballkanin Perëndimor dhe për të dokumentuar në mënyrë të përzgjedhur rregullat, procedurat dhe praktikat përkatëse nga disa vende anëtare të BE-së dhe të OECD-së.

Ky raport është i organizuar në pesë pjesë kryesore. Kapitulli 1 diskuton shkakun përse dhe mënyrën se si parlamentet kanë rëndësi për ligjbërjen e bazuar në fakte, parashtron sfidat me të cilat përballen parlamentet në kryerjen e këtij funksioni jetik dhe diskuton tendencat kryesore të ligjbërjes parlamentare në rajonin e Ballkanit Perëndimor. Kapitulli 2 ofron një përmbledhje të veçorive kryesore të parlamenteve të Ballkanit Perëndimor dhe mënyrën se si këto ndikojnë në ligjbërjen e bazuar në prova. Ai shqyrton tiparet qendrore institucionale si në nivelin politik ashtu edhe në atë administrativ, ndikimin e proceseve që lidhen me integrimin evropian dhe iniciativat për hapje, qasje dhe transparencë, si dhe diskuton implikimet e tyre në proceset legjislative. Kapitujt 3, 4 dhe 5 shqyrtojnë planifikimin dhe bashkërendimin e punës legjislative ndërmjet qeverisë dhe parlamentit, inicimin, përgatitjen, shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve dhe shqyrtimin post-legjislativ dhe vlerësimin *ex post* të ligjeve nga parlamenti. Kapitulli 6 parashtron gjetjet kryesore, mesazhet dhe rekomandimet e politikave.

Puna për këtë raport është kryer në marrëveshje me Komisionin Evropian (DG NEAR). Gjetjet, mesazhet dhe rekomandimet e tij pritet të argumentojnë përgatitjen dhe zbatimin e reformave të procedurave parlamentare, planifikimin e politikave dhe të sistemeve të politikëbërjes së qeverive dhe parlamenteve të Ballkanit Perëndimor. Raporti duhet të ndihmojë gjithashtu edhe në avancimin e dialogut të vazhdueshëm politik midis Bashkimit Evropian dhe qeverive dhe parlamenteve të Ballkanit Perëndimor si pjesë e procesit të anëtarësimit në BE.

Ky dokument përputhet plotësisht me *Parimet e Administratës Publike të përditësuara*², veçanërisht ato që vendosin standarde për kontrollin efikas parlamentar të politikëbërjes së qeverisë, planifikimin legjislativ, koordinimin dhe politikëbërjen e bazuar në prova (Parimet 2-7). Ky studim përfshin disa nga gjetjet më të rëndësishme të Raporteve të Monitorimit të SIGMA-s 2021 (veçanërisht ato të fushës së zhvillimit dhe koordinimit të politikave)³ dhe studime të tjera përkatëse të SIGMA-s. Në vitin 2024, SIGMA do të realizojë vlerësimet e ardhshme monitoruese të të gjitha administratave të Ballkanit Perëndimor në raport me *Parimet e Administratës Publike, të përditësuara*. Gjetjet e këtij studimi pritet të informojnë përgatitjen e raporteve të monitorimit dhe rekomandimeve specifike të një vendi. Gjatë

* Ky emërtim nuk cenon qëndrimet lidhur me statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opininionin Këshillimor të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

²OECD (2023), *Parimet e Administratës Publike*, OECD, Paris, <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

³Raportet e Monitorimit të SIGMA-s 2021, OECD, Paris, <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

planifikimit dhe përgatitjes së programit të ardhshëm të SIGMA-s do të merret parasysh puna vijuese shtesë me parlamentet individuale të rajonit të Ballkanit Perëndimor.

Mirënjohje

Ky dokument u përgatit nga një ekip ekspertësh dhe këshilltarësh të Programit të SIGMA-s të udhëhequr nga Bagrat Tunyan. Autorët kryesorë të tij janë Bagrat Tunyan dhe Profesor Klaus H. Goetz (LMU Mynih). Ekspertët e mëposhtëm të SIGMA-s dhanë kontribut të rëndësishëm gjatë mbledhjes së të dhënave, analizës, hartimit dhe verifikimit të informacionit dhe të dhënave: Nevila Çomo (Shqipëri), Srdjan Blagovcanin (Bosnje dhe Hercegovinë), Ruzhdi Halili (Kosovë*), Marko Soshiq (Mali i Zi), Magdalena Shaldeva (Maqedonia e Veriut), dhe Milos Djindjic dhe Vladimir Mihajlovic (Serbi). Fotis Fitsilis (Parlamenti Helen, Greqi) shërbeu si autori kryesor i kutizave përmbledhëse në lidhje me procedurat dhe praktikatat parlamentare të vendeve të zgjedhura anëtare të BE-së, duke dhënë gjithashtu edhe këshilla dhe komente të vlefshme si ekspert. Vlerësimi i jashtëm nga kolegët u krye nga Giovanni Rizzoni (Drejtor i Shërbimit Studimor të Dhomës së Deputetëve të Italisë) dhe Julio Nabais (ish Zëvendës Sekretar i Përgjithshëm i Parlamentit Portugez), të cilët kontribuan gjithashtu edhe në përgatitjen e kutizës tematike për shërbimet parlamentare të BE-së dhe praktikatat e parlamentit italian dhe portugez. Gregor Virant, Drejtues i Programit të SIGMA-s, ka dhënë udhëzime dhe mbështetje të vlefshme gjatë gjithë projektit. Këshilltarët e mëposhtëm të SIGMA-s kanë dhënë mbështetje dhe komente të rëndësishme: Klas Klaas (Drejtuesi Rajonal i IPA-s), Timo Ligi (Shqipëri), Marian Lemke (Bosnje dhe Hercegovinë), Péter Vági (Kosovë*), Bianca Brétéché (Mali i Zi), Bagrat Tunyan (Maqedonia e Veriut) dhe Egle Rimkut (Serbi). Franziska Deeg dhe Elisa López Roldán kanë dhënë mbështetje të vlefshme gjatë analizës së të dhënave dhe përgatitjes së grafikëve dhe pamjeve vizuale. Ilana Demal ka koordinuar aktivitetet e projektit. Ekipi i SIGMA-s dëshiron të falënderojë Scherie Nicol, Divizioni i Menaxhimit Publik dhe Buxhetit, dhe Christiane Arndt-Basclé, Divizioni i Politikave Rregullatore të Drejtorisë së Qeverisjes Publike të OECD-së, për komentet dhe kontributin e tyre të vlefshëm. SIGMA falënderon gjithashtu Silvia Terrón për kontributin në lidhje me Rrjetin Parlamentar Global.

Ekipi i SIGMA-s shpreh gjithashtu vlerësimin e tij të sinqertë edhe për zyrtarët dhe ekspertët e shumtë nga administratat parlamentare dhe institucionet qeveritare të administratave të Ballkanit Perëndimor, si dhe për ekspertët dhe partnerët e organizatave ndërkombëtare dhe kombëtare për kohën dhe këshillat e tyre të vlefshme. Gjatë muajve tetor-nëntor 2023, projekt dokumenti u nda me të gjitha parlamentet dhe administratat për konsultim dhe verifikim të fakteve. U morën komente të vlefshme nga administratat parlamentare dhe institucionet qeveritare të të gjashtë administratave të Ballkanit Perëndimor, për të cilat SIGMA është jashtëzakonisht mirënjohëse.

Së fundi, ekipi i SIGMA-s shpreh vlerësimin e tij të sinqertë për kolegët e Komisionit Evropian (DG NEAR), si dhe të delegacioneve dhe zyrave të BE-së në rajonin e Ballkanit Perëndimor për mbështetjen, këshillat dhe udhëzimet e tyre gjatë planifikimit dhe zbatimit të këtij projekti.

Tabela e përmbajtjes

Parathënie	3
Mirënjohje	5
Përmbledhje ekzekutive	7
Gjetjet kryesore, mesazhet dhe rekomandimet e politikave	10
Ligjbërja parlamentare e bazuar në prova: lidhjet me rëndësi kritike	10
Gjetjet kryesore, mesazhet dhe rekomandimet e politikave	11
Inicimi nga qeveritë, përgatitja, vendimmarrja dhe lidhjet ekzekutiv-parlament	11
Inicimi, shqyrtimi, ndryshimi dhe vendimmarrja parlamentare	15
Shqyrtimi post-legjislativ, vlerësimi ex post dhe rishikimi ekzekutiv	21

Përmbledhje ekzekutive

Parlamentet e forta, të afta të përmbushin funksionet e tyre legjislative, mbikëqyrëse dhe përfaqësuese, janë të domosdoshme për të garantuar qeverisjen demokratike, vendosjen e shtetit të së drejtës, besimin e publikut në institucionet shtetërore dhe një qeveri të përgjegjshme demokratike. Parlamentet bëjnë më shumë se sa vetëm hartojnë ligje, ndërkohë që cilësia e rregullave, procedurave dhe praktikave të tyre legjislative ndikon në të gjitha funksionet e tyre thelbësore. Parlamentet shqyrtojnë, rishikojnë dhe miratojnë ose refuzojnë rregullisht legjislacionin e paraqitur nga qeveritë, ndërkohë që anëtarët e parlamentit (deputetët) shpesh e iniciojnë vetë legjislacionin dhe miratojnë herë pas here ndryshime të mëdha gjatë procesit të shqyrtimit parlamentar. Parlamentet kanë gjithashtu edhe një rol të rëndësishëm në lidhje me shqyrtimin post-legjislativ dhe vlerësimin *ex post* të legjislacionit.

Aftësia e një parlamenti për të qasur, shqyrtuar, diskutuar dhe përdorur informacionin, të dhënat dhe provat më të mira të disponueshme në proceset e tij legjislative – p.sh., për të marrë vendime legjislative të argumentuara dhe të bazuara në prova – është esenciale për cilësinë e funksioneve të tij thelbësore. Aftësia e parlamenteve për të bazuar vendimet e tyre legjislative tek informacioni, të dhënat dhe provat më të mira ka rëndësi për cilësinë e politikave publike, vitalitetin e shtetit të së drejtës dhe besimin e publikut në kompetencën dhe efikasitetin e përfaqësuesve të tij të zgjedhur në mënyrë demokratike. Qasja në informacione, të dhëna dhe prova të cilësisë së lartë ka rëndësi thelbësore për t'u bërë të mundur parlamenteve që t'i kërkojnë llogari ekzekutivit për zbatimin e legjislacionit dhe është po aq vendimtare për rolin kritik që kanë parlamentet në funksion të avancimit të proceseve të integritetit evropian. Aftësia dhe vullneti i një parlamenti për të marrë vendime legjislative plotësisht të argumentuara nuk mund të merret si e mirëqenë. Përkundrazi, vendimmarrja e mirë kërkon kornizën e duhur ligjore dhe rregullatore, procedurat parlamentare mbështetëse, mbështetje dhe këshilla administrative dhe të ekspertëve, personel të kualifikuar dhe bashkëpunim të ngushtë ndërmjet parlamentit, qeverisë, shoqërisë civile dhe, në kontekstin evropian, parlamenteve kombëtare dhe institucioneve të BE-së.

Ligjbërja e bazuar në prova, ndonjëherë e quajtur edhe si ligjbërje e argumentuar me prova, është pjesë e një përpjekjeje më të gjerë për të forcuar bazën argumentuese të vendimmarrjes së politikave publike. Ajo përfshin përdorimin e një grupi instrumentesh, procesesh dhe praktikash të krijuara për të garantuar që legjislacioni të bazohet në informacionin, të dhënat dhe provat më të mira të disponueshme për të ndihmuar në arritjen e rezultateve më të mira të politikave. Konsultimet publike dhe angazhimi i palëve të interesuara janë mjete dhe burime të rëndësishme provash për të argumentuar politikëbërjen. Edhe provat shkencore konsiderohen gjithashtu të një rëndësie të veçantë, por, e thënë në mënyrë më të gjerë, provat i referohen fakteve, të dhënave, informacionit dhe njohurive sistematike, opinioneve të ekspertëve, vlerësimeve të ndikimit *ex ante*, vlerësimeve sistematike *ex post* dhe vlerësimeve të palëve të interesuara për të analizuar dhe argumentuar politikëbërjen. Pavarësisht përpjekjeve të ndryshme të bëra vitet e fundit, administratat e Ballkanit Perëndimor vazhdojnë të përballen me sfida të mëdha në lidhje me garantimin e zbatimit të plotë dhe efikas të mjeteve kryesore të menaxhimit rregullator, siç janë Vlerësimet e Ndikimit Rregullator (VNR) dhe konsultimet publike.

Hendeku informativ ndërmjet qeverive dhe parlamenteve të Ballkanit Perëndimor në fushën e ligjbërjes dëmton aftësinë e parlamenteve për të shqyrtuar në mënyrë efikase projektligjet e paraqitura nga qeveritë. Në Ballkanin Perëndimor, qeveritë janë nismëtarët kryesorë të legjislacionit

parlamentar, ndërkohë që në disa vende, veçanërisht në Serbi, qeveria është praktikisht burimi i vetëm i projektligjeve. Qeveritë e Shqipërisë, Bosnjës dhe Hercegovinës (niveli shtetëror), Kosovës,* Malit të Zi, Maqedonisë së Veriut dhe Serbisë kanë dispozita për përdorimin e provave dhe analizave në përgatitjen e projektligjeve, por jo të gjitha provat e rëndësishme të mbledhura gjatë përgatitjes së projektligjeve të iniciuara nga qeveria, duke përfshirë VNR-të, i paraqiten parlamentit në mënyrë sistematike.

Aftësia e një parlamenti për të përgatitur dhe realizuar një shqyrtim të bazuar në prova të projektligjeve të paraqitura nga qeveria varet shumë nga cilësia e planifikimit dhe koordinimit legjislativ të qeverisë. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor shpesh kanë informacion të pamjaftueshëm në lidhje me vëllimin, kohën dhe përmbajtjen e projektligjeve të iniciuara nga qeveria përpara dorëzimit të tyre në legjislativ. Prandaj, në këto kushte, shërbimet administrative mund të bëjnë pak punë përgatitore dhe nuk janë në gjendje të parashikojnë nevojat e deputetëve dhe komisioneve për informacion. Situata ndërlkohet akoma më tej në disa vende të rajonit nga mungesa e mekanizmave efikas të bashkërendimit parlament-qeveri gjatë planifikimit dhe shqyrtimit legjislativ.

Ekzistojnë kufizime të mëdha praktike të kapacitetit të komisioneve legjislative parlamentare në Ballkanin Perëndimor për t'u përfshirë në bazën e provave mbi të cilën bazohen projektligjet. Ky vëzhgim lidhet me cilësinë dhe disponueshmërinë e dokumentacionit mbështetës për projektligjet të përgatitur nga qeveria. Kjo ka të bëjë gjithashtu edhe me aftësinë e parlamenteve për të gjeneruar dhe përdorur prova në shqyrtimin e projektligjeve, qoftë nëpërmjet angazhimeve të palëve të interesuara, ekspertëve dhe publikut ose përmes materialeve të përgatitura nga shërbimet e studimit parlamentar. Kufizimet rezultojnë gjithashtu edhe nga dobësitë e planifikimit paraprak të orareve të komisioneve dhe në sinkronizimin ndërmjet komisioneve, si dhe nga presionet e tepërta kohore në procesin e shqyrtimit.

Në rastin e projektligjeve të iniciuara nga deputetët, parlamentet e Ballkanit Perëndimor përballen me pengesa të njëjta ose edhe më të mëdha për sa i përket përfshirjes dhe shqyrtimit sistematik të provave. Qasja ndaj mbështetjes dhe ekspertizës për nismëtarët parlamentarë ndryshon në mënyrë të konsiderueshme në të gjithë rajonin dhe ka pak kontrole cilësore të projektligjeve të iniciuara nga deputetët. Përveç kësaj, në disa mjedise ekzekutive-parlamentare të Ballkanit Perëndimor, qeverisë nuk i kërkohet në mënyrë sistematike që të shqyrtojë projektligjet e iniciuara nga brenda parlamentit, duke rrezikuar në këtë mënyrë cilësinë e ligjbërjes parlamentare të bazuar në prova. Kjo situatë krijon një mundësi të fortë për mungesë koherence të politikave dhe mund të rezultojë në sfida të mëdha për zbatimin e politikave, për shembull përmes krijimit të mandateve të pafinancuara.

Shqyrtimi parlamentar shpesh rezulton në paraqitjen e amendamenteve thelbësore për projektligjet e iniciuara nga qeveria, ndërkohë që ekzistojnë vetëm disa kontrole të kufizuara që detyrojnë vlerësimin e kujdesshëm të pasojave materiale të tyre. Vetëm në dy vende – Mali i Zi dhe Serbi – qeveria informohet sistematikisht për të gjitha amendamentet e paraqitura, dhe vetëm në Serbi i kërkohet qeverisë në mënyrë të rregullt që të japë opinionet e saj për ndryshime të tilla. Kështu, aktiviteti i ndryshimeve të ligjeve, në pjesën më të madhe, është i lidhur dobët me proceset dhe standardet më të gjera të ligjbërjes së bazuar në prova. Gjithashtu, analizat origjinale të ndikimeve dhe risqeve të projektligjeve nuk përditësohen pas ndryshimeve të mëdha, duke çuar në rrezikimin e mëtejshëm të efikasitetit të instrumenteve ligjbërëse të bazuara në prova.

Disa parlamente në Ballkanin Perëndimor mbështeten shumë në procedurat legjislative jo-standardarde për të përshpejtuar ligjbërjen parlamentare, por përdorimi i tepërt i procedurave jo-standardarde për miratimin e legjislacionit krijon rreziqe të konsiderueshme për ligjbërjen e bazuar në prova. Procedurat jo-standardarde kufizojnë fushën e shqyrtimit parlamentar, shkurtojnë masën e kohës në dispozicion për shqyrtimin dhe kufizojnë masën në të cilën shqyrtimi mund të bazohet në prova dhe analiza.

Një pjesë e madhe e legjislacionit të shqyrtuar nga parlamentet e Ballkanit Perëndimor lidhet me integrimin në BE dhe harmonizimin e ligjeve me të drejtën e BE-së. Vendet kandidatë janë zotuar që të për afrojnë legjislacionin e tyre me të drejtën e BE-së dhe të garantojnë që të gjitha

ligjet e reja të vlerësohen në përputhje me të drejtën e BE-së. Efikasiteti i procesit të shqyrtimit parlamentar varet shumë nga cilësia e informacioneve të ofruar nga qeveria, të tilla si pasqyrat e pajtueshmërisë dhe tabelat e përputhshmërisë. Kjo nënvizon faktin se cilësia e përgatitjes së ligjit të bazuar në prova në qeveri dhe shqyrtimi i bazuar në prova në parlament janë të lidhura pazgjidhshmërisht.

Disa parlamente të Ballkanit Perëndimor, duke përfshirë atë të Maqedonisë së Veriut, Malit të Zi, Serbisë dhe BH-së (Shteti) parashikojnë përdorimin e procedurave të shkurtuara për transpozimin e së drejtës së BE-së. Në ndryshim nga kjo, në Shqipëri nuk lejohet përdorimi i procedurës së shkurtuar për legjislacionin që synon të harmonizojë legjislacionin e brendshëm me atë të BE-së. Në mënyrë të ngjashme, në Kosovë*, si rregull, harmonizimi i legjislacionit nuk realizohet përmes procedurave urgjente ose emergjente.

Shqyrtimi post-legjislativ dhe vlerësimi ex post i zbatimit të legjislacionit janë shumë të kufizuar dhe përdoren vetëm në mënyrë sporadike në të gjithë Ballkanin Perëndimor. Rrjedhimisht, qeveritë dhe parlamentet – por edhe publiku dhe palët e interesuara – janë të privuar nga informacioni jetik që do t'u bënte atyre të mundur që të përfshiheshin në diskutime të bazuara në fakte për efektet e ligjeve dhe politikave ekzistuese dhe mënyrave për t'i përmirësuar ato. Parlamenti i Kosovës ka pasur përvojën më të madhe në rajon për monitorimin dhe vlerësimin e ligjeve, ndonëse me mbështetje të jashtme të konsiderueshme.

Mesazhet kryesore dhe rekomandimet e detajuara të politikave të Kapitullit 6 janë hartuar për të rritur aftësinë e parlamenteve dhe qeverive të Ballkanit Perëndimor për t'u përfshirë në ligjbërjen e bazuar në prova. Rekomandimet përqendrohen në forcimin e lidhjeve ndërmjet qeverive dhe parlamenteve gjatë gjithë ciklit të ligjbërjes së bazuar në fakte dhe në përmirësimin e boshllëqeve të lidhur me komentet kthyesë, në rritjen e mundësive për shqyrtimin në kohë të të dhënave, provave dhe ekspertizës nga parlamentet dhe në nxitjen për të inkurajuar përdorimin e instrumenteve të ndryshme të ligjbërjes së bazuar në prova.

Gjetjet kryesore, mesazhet dhe rekomandimet e politikave

Ky kapitull përmbledh gjetjet dhe mesazhet kryesore për ligjbërjen e bazuar në prova për parlamentet e Ballkanit Perëndimor dhe paraqet rekomandimet e politikave, duke theksuar rëndësinë e tre lidhjeve me rëndësi kritike. Së pari, ligjbërja e bazuar në prova është një proces me shumë faza. Fuqia e ndërlidhjeve ndërmjet fazave të ndryshme – nga identifikimi fillestar i nevojave rregullatore deri te shqyrtimi post-legjislativ dhe vlerësimi *ex post* – ka rëndësi kritike për cilësinë e legjislacionit të bazuar në prova. Së dyti, legjislacioni i bazuar në prova duhet të lidhë prodhimin e informacionit, njohurive dhe ekspertizës me shqyrtimin e fakteve, përdorimin faktik të tyre në vendimmarrje dhe rishikimin e rregullt të provave të nxjerra nga zbatimi. Së treti, ai kërkon ndërlidhjen e instrumenteve të përzgjedhura (p.sh., Vlerësimet e Ndikimit Rregullator [VNR-të] dhe konsultimet publike), të strukturave organizative, të procedurave dhe të personelit.

Mesazhet dhe rekomandimet e politikave synojnë të zgjerojnë dialogun e politikave, me qëllimin për të përmirësuar kornizën rregullatore ekzistuese dhe praktikat ligjbërëse në Ballkanin Perëndimor. Ato përqendrohen në forcimin e lidhjeve në kuadër të ciklit të ligjbërjes së bazuar në fakte, përmirësimin e ciklit të komenteve kthyesë, rritjen e mundësive për vlerësimin në kohë të provave dhe nxitjen e përdorimit të instrumenteve të ligjbërjes së bazuar në fakte.

Ligjbërja parlamentare e bazuar në prova: lidhjet me rëndësi kritike

Ligjbërja e bazuar në prova kërkon vëmendje ndaj tre lidhjeve thelbësore të procesit të politikëbërjes. Së pari, cilësia e proceseve legislative dhe e vetë legjislacionit varet në mënyrë kritike nga strukturat dhe procedurat e forta dhe të besueshme që lidhin fazat ekzekutive dhe parlamentare të politikëbërjes. Si ekzekutivi ashtu edhe parlamenti kanë funksione të ndryshme për të realizuar në kuadër të ligjbërjes, por nëse të dyja funksionojnë në mënyrë të veçuar, atëherë kjo ndikon tek cilësia e legjislacionit. Për shembull, nëse planet legislative të qeverisë nuk janë të besueshme ose nuk i vihen në dispozicion parlamentit, ky i fundit nuk do të arrijë të hartojë planin e vet legjislativ me synimin për të maksimizuar mundësitë për shqyrtimin dhe vlerësimin e bazuar në prova. Nëse qeveria nuk i jep parlamentit gamën e plotë të informacionit në të cilin mbështeten vendimet e saj për projektligjet, atëherë cenohet aftësia e parlamentit për të diskutuar projektligjet.

Po kështu, nëse amendamentet e projektligjeve të iniciuara nga qeveria të paraqitura gjatë procesit legjislativ parlamentar nuk i komunikohen qeverisë dhe nëse qeveria ka kohë të kufizuar ose nuk ka kohë apo vullnet për të parë qëndrimin e saj, pasojat e plota të ndryshimeve ka të ngjarë të mbeten të pa eksploruara aq sa duhet dhe kjo do të ndikojë tek cilësia legislative. Shkurtimisht, ligjbërja efikase e bazuar në prova kërkon shkëmbime të forta të anasjella të provave ekzekutive-legjislative dhe prova ciklesh të komenteve kthyesë përgjatë të gjitha fazave të ligjbërjes.

Së dyti, ligjbërja e bazuar në prova përfshin prodhimin, shqyrtimin, përdorimin dhe rishikimin e rregullt të provave. Të gjitha avantazhet e informacionit, njohurive dhe ekspertizës së ligjbërjes mund të realizohen vetëm nëse provat janë të lidhura në mënyrë efikase. Për shembull, përfitimet e VNR-ve, të

cilat janë realizuar si pjesë e përgatitjes së projektligjeve në qeveri, ka të ngjarë të kufizohen nëse ato planifikohen vetëm pasi të jetë hartuar tashmë një projekt tekst i plotë i ligjit.

Përveç kësaj, krijimi i shërbimeve parlamentare të studimit dhe instituteve studimore ose zyrave buxhetore nuk ka të ngjarë të rrisë kontributin e parlamentit në ligjbërjen e bazuar në prova, përveçse nëse ekzistojnë stimuj për të inkurajuar përdorimin efikas të ekspertizës që është në dispozicion. Aftësitë dhe kapacitetet ekzistuese studimore është e vështirë të zhvillohen pa kërkesën e deputetëve për fakte dhe analiza të forta. Shkurtimisht, baza provuese mbi të cilën mbështetet ligjbërja do të mbetet e dobët në rast se ka shkëputje sistematike mes krijimit të provave, përdorimit dhe diskutimit të tyre gjatë proceseve të shqyrtimit dhe vlerësimit efikas të tyre në momentin e marrjes së vendimit dhe rishikimit të tyre të bazuar në përvojat e fituara gjatë zbatimit të ligjeve.

Së treti, ligjbërja e bazuar në prova varet nga marrëveshjet që harmonizojnë në mënyrë efektive instrumentet, strukturat, procedurat dhe personelin. Për shembull, nëse parlamentet kanë kompetencë për të kryer konsultime me ekspertët dhe konsultime publike gjatë shqyrtimit të një projektligji, atyre u nevojiten procedura administrative dhe infrastruktura për të organizuar dhe drejtuar procesin e konsultimit dhe për të dokumentuar dhe vlerësuar procedurat e tyre. Ata gjithashtu kanë nevojë për rregulla dhe procedura legjislative për të garantuar që të gjitha gjetjet të paraqiten në komisione dhe në seancat plenare të shqyrtimit. Gjithashtu, atyre u nevojitet personel parlamentar i trajnuar për të trajtuar ato që mund të jenë procese konsultimi shumë të diskutueshme. Me pak fjalë, ligjbërja e bazuar në prova kërkon angazhime të koordinuara instrumentale, strukturore, procedurale dhe në lidhje me personelin.

18 gjetjet kryesore empirike për ligjbërjen në Ballkanit Perëndimor, të cilat paraqiten në mënyrë të përmbledhur më poshtë, ndjekin ciklin tipik legjislativ: (i) iniciimi dhe përgatitja e projektligjeve nga qeveria, vendimmarrja dhe lidhjet ekzekutiv-parlament në planifikimin legjislativ; (ii) iniciimi parlamentar, shqyrtimi, ndryshimi dhe vendimmarrja parlamentare; dhe (iii) shqyrtimi post-legjislativ, vlerësimin *ex post* dhe rishikimin ekzekutiv. Në secilin rast, gjetja kryesore empirike plotësohet nga një shqyrtim i shkurtër i implikimeve të tij - ose "mesazhi" - për ligjbërjen e bazuar në fakte.

Gjetjet dhe mesazhet japin bazën e rekomandimeve të politikave, shumica e të cilave janë të rëndësishme për të gjitha qeveritë dhe parlamentet në të gjithë Ballkanin Perëndimor. Vëmendje e veçantë i kushtohet cilësisë së lidhjeve ekzekutiv-parlament gjatë gjithë ciklit legjislativ, duke mbuluar krijimin, shqyrtimin, përdorimin dhe rishikimin e provave, si dhe përzgjedhjen e instrumenteve, strukturave, procedurave dhe personelit që kërkohet për një ligjbërje efektive të bazuar në prova.

Gjetjet kryesore, mesazhet dhe rekomandimet e politikave

Inicimi nga qeveritë, përgatitja, vendimmarrja dhe lidhjet ekzekutiv-parlament

GJETJA 1: INICIMI I LIGJEVE. Qeveritë janë nismëtarët kryesore të legjislacionit në Ballkanin Perëndimor. Në disa vende, veçanërisht në Serbi, qeveria është praktikisht burimi i vetëm i projektligjeve.

Mesazhi: Agjenda legjislative në parlamentet e Ballkanit Perëndimor është shumë e ndikuar, për të mos thënë e dominuar tërësisht, nga projektligjet e iniciuara nga qeveritë. Dominimi i ekzekutivit në iniciimin e legjislacionit ndikon në kushtet për ligjbërje të bazuar në fakte në parlament në dy mënyra themelore. Së pari, **planifikimi dhe përgatitja e politikave, hartimi ligjor dhe procedurat legjislative në fazën ekzekutive të ligjbërjes kanë një ndikim përcaktues në cilësinë e projektligjeve që do të shqyrtohen nga parlamenti.** Prandaj, përmirësimet e planifikimit dhe të përgatitjes së projektligjeve përpara dorëzimit të tyre në parlament lehtësojnë shqyrtimin e bazuar në prova në parlament.

Së dyti, **parlamentet varen shumë nga qeveritë për të marrë të gjitha të dhënat dhe informacionin e mbledhur gjatë fazës ekzekutive përgatitore të politikëbërjes.** Ligjbërja e bazuar në prova nga

parlamentet varet në mënyrë të konsiderueshme nga diapazoni dhe cilësia e të dhënave dhe informacioni i paraqitur nga qeveria në parlament. Ligjberja formësohet gjithashtu edhe nga efikasiteti i komunikimit dhe bashkëpunimit qeveri-parlament gjatë fazës së shqyrtimit parlamentar, kur provat kryesore rishikohen, kundërshtohen dhe përditësohen.

Rekomandime:

- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të informohen plotësisht për prioritetet dhe planet legjislative të qeverisë dhe të përditësohen rregullisht për çdo ndryshim për të lehtësuar planifikimin e punës së tyre të shqyrtimit legjislativ.
- Në rastin e projektligjeve kryesore, konsultimi i hershëm ndërmjet qeverisë dhe parlamentit mund të ndihmojë në krijimin e një mirëkuptimi lidhur me objektivat e politikave të projektligjit dhe kërkesave rregullatore. Konsultimi qartëson bazat e provave mbi të cilat mbështeten projektligjet e qeverisë, duke siguruar në këtë mënyrë një shqyrtim dhe miratim parlamentar më efikas dhe më të paqtë.
- Deputetët, veçanërisht ata të partive opozitare, duhet të luajnë një rol më aktiv në kërkimin e informacionit dhe të dhënave shtesë ose atyre të munguara për politikën (dhe ndikimet dhe rreziqet e tyre) nga qeveria për të argumentuar shqyrtimin e tyre parlamentar ose nismat e tyre legjislative. Kjo mund të ndodhë përpara fazës së rishikimit nga komisionet.

GJETJA 2: VNR-të DHE KONSULTIMET. Qeveritë e Ballkanit Perëndimor kanë dispozita dhe mekanizma rregullatorë formalë lidhur me përdorimin e provave dhe analizave për përgatitjen e projektligjeve, veçanërisht VNR-të ex ante dhe konsultimet publike paraprake. Megjithatë, këto dispozita dhe mjete ndryshojnë në të gjithë rajonin dhe nuk zbatohen në mënyrë të plotë dhe të qëndrueshme.

Mesazhi: Pavarësisht ekzistencës së marrëveshjeve zyrtare për të përgatitur VNR-të ex ante dhe për të organizuar konsultimet me palët e interesuara dhe me publikun, përdorimi dhe ndikimet e këtyre mjeteve mbeten të dobëta në të gjithë rajonin, siç tregohet edhe në Raportet e Monitorimit të SIGMA-s të vitit 2021 dhe nga Dokumenti i SIGMA-s nr. 61, *Vlerësimi i Ndikimit Rregullator dhe Transpozimi i së Drejtës së BE-së në Ballkanin Perëndimor*. Analiza e projektligjeve dhe konsultimet, nëse realizohen, nuk përdoren sistematikisht për të argumentuar përgatitjen e projektligjeve nga qeveria ose shqyrtimin dhe vendimmarrjen e mëvonshme nga deputetët. Ky vëzhgim ka dy implikime me rëndësi kritike për ligjberjen parlamentare. Së pari, **projektligjet e iniciuara nga qeveria shpesh nuk bazohen në vlerësime sistematike të kërkesave rregullatore, të kushteve, opsioneve dhe kostove dhe përfitimeve**. Së dyti, **dokumentet që qeveria paraqet në parlament që shoqërojnë projektligjet shpesh përbëjnë një bazë të pamjaftueshme për një vlerësim të detajuar parlamentar**.

Rekomandime:

- Qeveritë duhet të garantojnë që ato të përdorin në mënyrë të plotë dhe të vazhdueshme VNR-të ex ante dhe konsultimet publike për të gjitha projektligjet. Praktika aktuale duhet të jetë në përputhje me kërkesat dhe standardet kombëtare për hartimin e politikave rregullatore dhe të sigurojë përfshirje të vërtetë të të gjithë aktorëve kryesorë që preken nga propozimet legjislative.
- Konsultimet formale duhet të plotësohen, sipas rastit, me konsultime të hershme me parlamentin dhe palët e tjera kryesore të interesit që të jenë të shënjestëruara dhe më të fokusuara.
- Qeveritë duhet të vlerësojnë përshtatjen e rregullave, procedurave dhe praktikave të tyre të brendshme në një fazë më të hershme për të nisur analizën bazë të problemeve të politikave, objektivave, ndikimeve dhe rreziqeve të projekt propozimeve legjislative në procesin e

politikëbërjes, në mënyrë që të argumentojnë përgatitjen dhe prioritizimin e planit vjetor legjislativ.

- Administratat parlamentare duhet të konsiderojnë rritjen e njohurive dhe të kuptuarit e tyre të brendshëm për rregullat dhe procedurat e politikëbërjes dhe për udhëzimet dhe metodologjitë e përdorura nga ministrinë gjatë bërjes së ligjeve. Kjo do të rriste efikasitetin e shqyrtimit parlamentar dhe përgatitjes së ligjeve brenda parlamentit.

GJETJA 3: DISPONUESHMËRIA DHE QASSHMËRIA E MATERIALEVE MBËSHTETËSE.

Parlamenteve nuk u vihen në dispozicion në mënyrë të rregullt të gjitha provat e rëndësishme të mbledhura gjatë përgatitjes së projektligjeve të qeverisë si pjesë e dokumentacionit që shoqëron projektligjet e paraqitura në legjislativ.

Mesazhi: Tabela 17 tregon në mënyrë të dokumentuar se ekziston një ndryshim i konsiderueshëm midis qeverive të Ballkanit Perëndimor në lidhje me dokumentacionin që u jepet parlamenteve së bashku me tekstin e një projektligji. Qeveria **shqiptare**, për shembull, ndjek praktikën e paraqitjes së raporteve të VNR-së në Parlament, pavarësisht se nuk i kërkohet ta bëjë këtë sipas rregulloreve ekzistuese. **Serbia** dhe **Mali i Zi** gjithashtu i paraqesin parlamentit projekt raportet e VNR-së, por në raste të tjera provat dhe analizat e përfshira në dokumentet kryesore, siç janë raportet e VNR-së dhe përmbledhjet e rezultateve të konsultimeve publike, nuk i përcillen parlamentit. Gjithashtu, rregullat kombëtare për VNR-në *ex ante* dhe procedurat e brendshme lejojnë përjashtimin e shumë nismave legjislative nga analiza e VNR-së. Kështu, **informacioni kryesor në lidhje me përgatitjen e politikave dhe problemin themelor të legjislacionit të propozuar, objektivat, ndikimet dhe pasojat e mundshme nuk përgatiten në mënyrë sistematike dhe nuk shkëmbehen me deputetët. Rrjedhimisht, ky hendek informacioni midis qeverive dhe parlamenteve në lidhje me ligjbërjen dëmton aftësinë e parlamenteve për të shqyrtuar projektligjet .**

Rekomandime:

- Qeveritë duhet të garantojnë që të gjitha dokumentet mbështetëse që shqyrtohen kur qeveria miraton një projektligj, siç janë raportet e VNR-ve dhe raportet e konsultimit publik, të dorëzohen në parlament së bashku me projektligjin. Këto dokumente duhet të jenë të disponueshme për publikun për të siguruar transparencë të plotë të procesit ligjvënës.
- Qeveritë duhet të shqyrtojnë forcimin e bazës së provave dhe analizën e ndikimeve të propozimeve legjislative, për të cilat nuk janë përgatitur VNR-të, për shembull për shkak se përdoren përjashtime ose rregulla përjashtimi, në përputhje me rregulloret kombëtare të VNR-së.
- Parlamentet duhet të realizojnë një shqyrtim më të fortë të fakteve dhe analizave të propozimeve legjislative, për të cilat nuk janë realizuar VNR-të dhe/ose konsultimet publike.
- Në rastin e ndryshimeve të konsiderueshme të projektligjeve gjatë fazës parlamentare, mund të kërkohen vlerësime të rishikuara dhe të përditësuara të ndikimit për të siguruar që vendimet përfundimtare të marra për projekt propozimet e politikave të jenë të argumentuara me prova dhe analiza të përshtatshme.
- Parlamentet duhet të garantojnë se të gjitha dokumentet mbështetëse që shoqërojnë projektligjet janë plotësisht dhe lehtësisht të qasshme nga deputetët gjatë shqyrtimit dhe diskutimeve parlamentare. Materialet duhet të publikohen në faqen e internetit të Parlamentit.

GJETJA 4: PLANIFIKIMI LEGJISLATIV NGA QEVERTË. Të gjitha qeveritë e Ballkanit Perëndimor përgatisin plane të rregullta pune për të udhëhequr aktivitetet e tyre legjislative. Megjithatë, cilësia, qartësia dhe qëndrueshmëria e informacionit në këto plane, dhe qasjet e qeverisë për t'i ndarë këto plane me parlamentet, ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme në të gjithë rajonin. Devijimet e mëdha nga planet janë të shpeshta, gjë që çon në dëmtimin e aftësisë së parlamenteve për të planifikuar punën e tyre të kontrollit legjislativ.

Mesazhi: Tabela 9 tregon në mënyrë të përmbledhur se informacioni që përmbajnë planet legjislative të qeverisë ndryshon shumë në të gjithë rajonin, ashtu si edhe besueshmëria e planeve. Ndonëse disa projektligje të parashikuara nga një plan mund të mos realizohen, të tjera të parashikuara mund të paraqiten në parlament. Rrjedhimisht, **parlamentet shpesh zotërojnë informacion të pamjaftueshëm për vëllimin, kohën dhe përmbajtjen e projektligjeve të iniciuara nga qeveria përpara dorëzimit të tyre në legjislative.** Pasiguria lidhur me agjendën legjislative të qeverisë dobëson aftësinë e parlamentit për të përgatitur planin dhe kalendarin e vet legjislativ të punës. **Kur informacioni rreth fluksit të mundshëm dhe përmbajtjes së projektligjeve që do të dorëzohen nga qeveria është i dobët, komisionet parlamentare dhe shërbimet administrative mund të bëjnë fare pak punë përgatitore dhe nuk janë në gjendje të parashikojnë nevojat e deputetëve për informacion.**

Rekomandime:

- Qeveritë e Ballkanit Perëndimor duhet të përmirësojnë cilësinë, qartësinë dhe besueshmërinë e planifikimit të tyre legjislativ për t'i ndihmuar parlamentet dhe deputetët që të planifikojnë dhe shqyrtojnë projektligjet në mënyrë më efikase.
- Planet legjislative të qeverisë, duke përfshirë çdo rishikim, duhet të shkëmbehen plotësisht dhe në mënyrë sistematike me parlamentin, në një format të qartë dhe lehtësisht të përdorshëm.
- Qeveritë duhet të përpunohen planeve të tyre legjislative sa më shumë që të jetë e mundur për t'i bërë të mundur parlamentit që të planifikojë shqyrtimin e tij të projektligjeve në mënyrë më efikase.

GJETJA 5: KOORDINIMI PARLAMENT-QEVERI. Lidhjet dhe bashkërendimi ndërmjet fazave ekzekutive dhe parlamentare të ligjbërjes janë kryesisht të dobëta ndërkohë që shkëmbimet e dyanshme të informacionit janë të pazhvilluara.

Mesazhi: Planifikimi dhe organizimi efikas i punës legjislative të parlamenteve varet në mënyrë të padiskutueshme nga shkëmbimet e rregullta dhe të qarta të komunikimit të dyanshëm ndërmjet qeverisë dhe parlamentit. **Aftësia e parlamenteve për t'u angazhuar në ligjbërjen e bazuar në prova ndikohet shumë nga cilësia e lidhjeve ekzekutiv-legjislativ.** Në disa vende, si **Shqipëria dhe Maqedonia e Veriut**, anetarë të caktuar të qeverisë marrin drejtimin e bashkërendimit të punës legjislative me parlamentin. Por në shumicën e rasteve, përgjegjësitë janë të shpërndara ndërmjet ministrive ndërkohë që qendrat e qeverisjes nuk përfshihen në mënyrë aktive në monitorimin e miratimit të legjislativitetit të iniciuar nga qeveria gjatë fazës parlamentare.

Rekomandime:

- Parlamentet dhe qeveritë e Ballkanit Perëndimor duhet të marrin parasysh forcimin e strukturave dhe të procedurave të tyre për bashkëpunimin dhe bashkërendimin ekzekutiv-legjislativ si në nivelin politik ashtu edhe në atë administrativ gjatë gjithë ciklit legjislativ.
- Qeveritë duhet të sigurojnë një bashkërendimin efikas ndërministror të komunikimit të tyre me parlamentet gjatë procesit të ligjbërjes për të shmangur përgjigjet e fragmentuara dhe jo koherente gjatë procesit të shqyrtimit parlamentar.

- Qendrat e qeverisjes së Ballkanit Perëndimor duhet të luajnë një rol më të fortë për krijimin e kanaleve efikase të komunikimit me administratat parlamentare për të garantuar që informacioni i plotë dhe i saktë të komunikohet në kohën e duhur.

Inicimi, shqyrtimi, ndryshimi dhe vendimmarrja parlamentare

GJETJA 6: PLANET DHE KALENDARET E PUNËS PARLAMENTARE. Parlamentet në Ballkanin Perëndimor ndryshojnë në qasjet e tyre lidhur me planifikimin dhe programimin e punës legjislativ. Megjithëse legjislativi dhe rregulloret përkatëse përcaktojnë udhëzime të qarta se si parlamentet duhet të përgatisin planet dhe kalendarët e punës, mbizotërojnë afatet e shkurtra kohore dhe përcaktimi ad-hoc i agjendës.

Mesazhi: Planifikimi dhe programimi paraprak kanë rëndësi thelbësore me qëllim që parlamentet të mund të angazhohen në ligjbërjen e bazuar në prova. Vetëm atëherë burimet administrative, përgatitja dhe vlerësimi i informacionit të ekspertëve dhe angazhimi i palëve të interesuara dhe publikut mund të organizohen në mënyrë efikase ndërkohë që deputetët mund të përgatisin dhe planifikojnë përfshirjen e tyre në procesin e shqyrtimit. **Fakti që disa nga parlamentet mbështeten kryesisht në improvizim kur përcaktojnë kalendarët e tyre legjislativ përbën një kufizim të madh të aftësisë së tyre për të mbledhur, vlerësuar dhe shqyrtuar provat gjatë procesit të shqyrtimit parlamentar.**

Rekomandime:

- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të marrin parasysh forcimin e kapaciteteve dhe procedurave të tyre të brendshme për të mundësuar një planifikim dhe programim më largpamës, afatgjatë (të paktën 3-mujor) dhe të besueshëm të punës së shqyrtimit legjislativ.
- Administratat parlamentare duhet të jenë më proaktive në lidhje me angazhimin e tyre me qeveritë për të kërkuar informacion dhe sqarime mbi statusin dhe kohën e aktiviteteve të planifikuara legjislativ për të argumentuar hartimin e planeve të punës dhe të kalendarëve parlamentar.
- Kërkesat dhe standardet e ligjbërjes së bazuar në prova duhet të merren parasysh kur përcaktohen kalendarët dhe oraret parlamentare. Këto kërkesa ndikojnë veçanërisht në kohën, përcaktimin e prioritetëve, renditjen, shpejtësinë dhe kohëzgjatjen e aktiviteteve të shqyrtimit të komisionit, duke pasur parasysh kompleksitetin dhe rëndësinë e propozimeve legjislativ që janë në shqyrtim.

GJETJA 7: LIGJET E INICIUARA NGA DEPUTETËT. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor kanë dispozita për të rregulluar iniciimin e projektligjeve nga brenda parlamentit. Megjithatë, masa e mbështetjes dhe ekspertizës në dispozicion të nismëtarëve parlamentarë të projektligjeve ndryshon në mënyrë të konsiderueshme në të gjithë rajonin.

Mesazhi: Figura 2 ilustron faktin që projektligjet e iniciuara nga brenda parlamentit përbëjnë herëpashere një pjesë të konsiderueshme të totalit të ligjeve të miratuara në disa nga parlamentet e Ballkanit Perëndimor. Në shumicën e parlamenteve të rajonit, administrata parlamentare ka përgjegjësinë e sigurimit të mbështetjes për hartimin e ligjeve nga ana e deputetëve dhe grupeve parlamentare. **Megjithatë, grupi i ekspertëve hartues, tek të cilët mund të mbështeten deputetët, është edhe më i kufizuar se sa për legjislativin e iniciuar nga qeveria. Prandaj, ekziston mundësia që të cenohet cilësia legjislativ dhe qëndrueshmëria e politikave publike.**

Rekomandime:

- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të forcojnë kapacitetet e tyre të brendshme për të siguruar mbështetjen e ekspertëve për hartimin e legjislacionit. Përveç mbështetjes së brendshme të ekspertëve, mund të ndihmojnë edhe ekspertët e jashtëm, duke përfshirë ata nga qendrat shkencore dhe studimore, në rritjen e kapacitetit të parlamenteve për të përgatitur dhe shqyrtuar ligjet në mënyrë më efikase.
- Parlamentet dhe qeveritë duhet të rishikojnë dhe përmirësojnë vazhdimisht standardet dhe rregullat e tyre të përbashkëta për hartimin e ligjeve.

GJETJA 8: KONTROLLET E CILËSISË SË LIGJEVE TË INICUARA NGA DEPUTETËT. Gama dhe cilësia e dokumentacionit mbështetës që vihet në dispozicion të deputetëve ndryshojnë në varësi të faktit nëse projektligjet prezantohen nga qeveria apo nga brenda parlamentit. Edhe kontrollet e cilësisë, të cilave duhet t'i nënshtrohen projektligjet përpara se të shqyrtohen nga Parlamenti, ndryshojnë gjithashtu në varësi të nismëtarit.

Mesazhi: Baza e provave mbi të cilat mund të mbështetet shqyrtimi parlamentar i projektligjeve është më e kufizuar për projektligjet e iniciuara nga deputetët sesa për legjislacionin e iniciuar nga qeveria. Kjo mospërputhje lind për dy arsye kryesore: instrumentet si VNR-të dhe konsultimet me palët e interesuara mbeten kryesisht të fokusuar tek ligjet e miratuara nga qeveria dhe nuk ekzistojnë procedura standarde për të ndihmuar deputetët ose stafin parlamentar që të analizojnë kërkesat e politikave, të përcaktojnë objektivat dhe të vlerësojnë ndikimet. Një pjesë e madhe e legjislacionit të propozuar nga brenda parlamentit kërkon ndryshimin e legjislacionit ekzistues në vend që të përgatisë ligje të reja. **Mospërputhja e disponueshmërisë së provave për shqyrtimin parlamentar të legjislacionit të iniciuar nga qeveria krahasuar me projektligjet e iniciuara brenda parlamentit është një sfidë e madhe.**

Rekomandime:

- Projektligjet e iniciuara nga deputetët duhet t'i nënshtrohen vazhdimisht kontrolleve të cilësisë që janë të krahasueshme me ato që zbatohen në legjislacionin e iniciuar nga qeveria përpara regjistrimit të tyre zyrtar për rishikim dhe shqyrtim në nivelet e komisioneve dhe të seancave plenare.
- Projektligjet e iniciuara nga deputetët duhet – në masën më të madhe të mundshme – të shoqërohen me dokumentacion mbështetës dhe prova të krahasueshme në shtrirje dhe cilësi me ato të paraqitura për projektligjet e iniciuara nga qeveria. Për ta bërë të mundur këtë, parlamentet do të duhet të jenë në gjendje të përdorin ndihmën e qeverisë në mënyrë të përzgjedhur.

GJETJA 9: KAPACITETET E PARLAMENTEVE. Parlamenteve të Ballkanit Perëndimor u mungojnë strukturat, rregullat, procedurat, instrumentet dhe personeli i përshtatshëm për të kompensuar mangësitë e provave të paraqitura nga qeveria teksa shqyrtojnë legjislacionin.

Mesazhi: Parlamentet e Ballkanit Perëndimor mbështeten shumë në të dhënat, informacionin dhe ekspertizën e dhënë nga qeveritë kur ato shqyrtojnë legjislacionin. Në vitet e fundit, **parlamentet kanë ndërmarrë hapa për të përmirësuar kapacitetet e tyre për të diskutuar dhe plotësuar materialet e ofruara nga qeveritë**, për shembull duke krijuar shërbime studimore parlamentare dhe institute studimore ose Zyra Buxhetore Parlamentare (ZBP). Institucione, mekanizma dhe procedura të tilla mund të jenë shumë të dobishme për t'u mundësuar parlamenteve që të kontrollojnë, diskutojnë, zgjerojnë dhe thellojnë provat mbi të cilat bazohet legjislacioni.

Rekomandime:

- Administratat e parlamenteve dhe qeverive të Ballkanit Perëndimor duhet të bashkëpunojnë ngushtë kur vlerësojnë ndikimet e projektligjeve në buxhetin e shtetit dhe kërkesat administrative për zbatimin e legjislationit. Ky bashkëpunim duhet të përfshijë diskutime të rregullta lidhur me metodologjinë dhe qasjet që janë përdorur për përgatitjen e politikave, vlerësimet e ndikimit dhe hartimin e ligjeve për të siguruar mirëkuptim në lidhje me standardet e ligjbërjes me cilësi të lartë.
- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të zhvillojnë ekspertizë dhe aftësi më të mëdha brenda administratave të tyre për të bërë të mundur që ata të vlerësojnë në mënyrë efektive dhe të diskutojnë provat dhe analizat e paraqitura nga qeveria. Meqenëse parlamentet duhet të jenë në gjendje që të kërkojnë herëpashere informacione dhe sqarime shtesë, pasja e një specialisti profesionist jopartiak të trajnuar mirë me parime solide etike në staf përbën një faktor të rëndësishëm për funksionimin e tyre.
- Parlamentet duhet të marrin parasysh forcimin e metodologjive dhe procedurave të tyre të brendshme si dhe të kapaciteteve të tyre për vlerësimin e ndikimeve të mundshme fiskale dhe të ndikimeve të tjera të ligjeve të iniciuara nga deputetët, duke përfshirë krijimin ose forcimin e ZBP-ve të tyre.⁴ Një analizë më e mirë e ndikimeve fiskale mund të sigurojë një konsultim më aktiv me qeverinë për të shmangur krijimin e mandateve të pafinancuara.

GJETJA 10: PROCEDURAT PARLAMENTARE PËR PËRDORIMIN EFIKAS TË PROVAVE. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor kanë struktura dhe procedura të detajuara për të mundësuar shqyrtimin e bazuar në prova të projektligjeve. Megjithatë, përfshirja sistematike e provave në procesin e shqyrtimit në fazën e komisionit përballet me pengesa të mëdha praktike.

Mesazhi: Shqyrtimi i legjislationit i bazuar në prova bëhet kryesisht nga komisionet parlamentare. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor kanë rregulla të detajuara procedurale për të shqyrtuar projektligjet dhe, nisur nga shqyrtimi, për të bërë të mundur që komisionet ose deputetët të propozojnë amendamente. Megjithatë, **ka kufizime të mëdha praktike të kapacitetit të tyre për t'u marrë me bazën provuese në të cilën mbështeten projektligjet, veçanërisht dokumentacioni i ofruar nga qeveritë.** Përveç kësaj, gatishmëria dhe aftësia e parlamenteve për të krijuar dhe përdorur prova për shqyrtimin e legjislationit, për shembull nëpërmjet konsultimeve me palët e interesuara, ekspertët dhe publikun ose duke u mbështetur në materialet e përgatitura nga shërbimet e studimeve parlamentare, shpesh janë mjaft të kufizuara. **Këto kufizime përfshijnë dobësi të planifikimit paraprak të orareve të komisioneve, mungesë të sinkronizimit ndërmjet komisioneve dhe presione kohore.**

Rekomandime:

- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet t'i kushtojnë vëmendje sistematike kërkesave të legjislationit të bazuar në prova për hartimin e rregullave dhe procedurave të tyre të shqyrtimit dhe duhet të trajtojnë pengesat praktike, veçanërisht duke përmirësuar planifikimin paraprak dhe duke reduktuar presionet kohore. Parlamentet duhet të garantojnë, për shembull, që informacioni kryesor në lidhje me një projekt-propozim legjislativ është i disponueshëm për të gjithë anëtarët e komisionit shumë kohë përpara çdo diskutimi të planifikuar.
- Parlamentet duhet të ndërmarrin hapa për të futur konsultime me ekspertë, palë të interesuara dhe me publikun në kalendarët e tyre të shqyrtimit, veçanërisht për legjislationin e iniciuar nga

⁴[Parimet e OECD-së për Institucionet e Pavarura Fiskale](#) (IPF) përcaktojnë elementet kryesore për të siguruar që IPF-të e tilla si Zyrat e Buxhetit Parlamentar të jenë të pavarura, efektive dhe të qëndrueshme.

qeveria që nuk i është nënshtruar konsultimeve të tilla dhe për të gjithë legjislacionin e iniciuar nga deputetët.

GJETJA 11: KONSULTIMI ME QEVERINË PËR LIGJET E INICUARA NGA DEPUTETËT. Ka dispozita që parashikojnë që qeveritë të japin opinionet e tyre për projektligjet e iniciuara nga deputetët, por praktikisht ndryshojnë shumë ndërmjet parlamenteve dhe qeverive të Ballkanit Perëndimor. Ndryshimet përfshijnë afate që duhen respektuar, përgjegjësinë parlamentare për vendimet për të kërkuar opinione zyrtare të qeverisë dhe përgjegjësinë brenda ekzekutivit për dhënien e opinionëve të qeverisë.

Mesazhi: Konsultimet me qeverinë për projektligjet e iniciuara nga deputetët kanë rëndësi kritike për dy arsye. Së pari, duke pasur parasysh se projektligjet e hartuara nga brenda parlamentit kërkojnë shumë më pak dokumentacion mbështetës sesa draftet e iniciuara nga qeveria, rishikimet dhe opinionet e qeverisë përbëjnë një kontroll jetik të cilësisë. Së dyti, konsultimi ndihmon në sigurimin e koherencës dhe të qëndrueshmërisë së përgjithshme të politikave. Megjithatë, **në disa mjedise ekzekutive-parlamentare të Ballkanit Perëndimor, qeveria nuk shqyrton sistematikisht projektligjet e iniciuara nga brenda parlamentit, duke dobësuar në këtë mënyrë cilësinë e ligjbërjes së bazuar në prova.**

Rekomandime:

- Parlamentet dhe qeveritë e Ballkanit Perëndimor duhet të konsultohen në mënyrë sistematike dhe të plotë për të gjithë legjislacionin e propozuar nga deputetët për të siguruar koherencën dhe qëndrueshmërinë e përgjithshme të politikave.
- Rregullat dhe procedurat parlamentare duhet të garantojnë që qeverisë t'i lihet kohë e mjaftueshme për të shqyrtuar të gjitha projektligjet e iniciuara nga deputetët dhe për të dhënë një mendim thelbësor.
- Qeveritë duhet të rishikojnë rregullat dhe procedurat e tyre të brendshme për të garantuar që të gjitha projektligjet e iniciuara nga brenda parlamentit t'i nënshtrohen një rishikimi të bazuar në prova. Standardet që përdoren duhet të jenë të krahasueshme me ato që përdoren për legjislacionin e iniciuar nga qeveria dhe rezultatet e rishikimit duhet të vihen plotësisht në dispozicion të parlamentit.
- Qeveritë duhet të garantojnë që të gjitha ministrat dhe institucionet e prekura qeveritare të konsultohen gjatë shqyrtimit të projektligjeve të iniciuara nga deputetët.

GJETJA 12: NDRYSHIMET E PROJEKTLIGJEVE. Shqyrtimi parlamentar shpesh rezulton në paraqitjen e ndryshimeve. Megjithatë, praktikisht midis parlamenteve të Ballkanit Perëndimor ndryshojnë në mënyrën se si qeveritë trajtojnë ndryshimet kryesore të propozuara për të ndryshuar projektligjet e iniciuara nga qeveria gjatë fazës parlamentare të ligjbërjes.

Mesazhi: Në rastin e ndryshimeve thelbësore gjatë procesit parlamentar, bëhen vetëm pak kontrole për të mundësuar shqyrtimin e kujdesshëm të pasojave të tyre materiale. Vetëm në dy vende – **Mali i Zi** dhe **Serbi** – qeveria është e informuar sistematikisht për të gjitha ndryshimet e paraqitura, dhe vetëm në Serbi i kërkohet në mënyrë rutine Qeverisë që ajo të japë opinionet e saj për këto ndryshime. Zyrtarëve të qeverisë në **Maqedoninë e Veriut** dhe **Kosovë*** u kërkohet që të marrin pjesë në mbledhjet e komisionit kur shqyrtohen ndryshimet individuale. Vendimet për pranimin ose refuzimin e ndryshimeve të mëdha të politikave nuk bazohen në asnjë formë të vlerësimit të ndikimit të përditësuar. Kështu, **aktiviteti ndryshues, në pjesën më të madhe, nuk është i lidhur në mënyrë efektive me proceset dhe standardet më të gjera ligjbërëse të bazuara në prova.**

Rekomandime:

- Sa herë që propozohen ndryshime thelbësore të projektligjeve gjatë fazës parlamentare të ligjbërjes, qeveritë duhet të njoftohen zyrtarisht dhe të konsultohen për të dhënë opinionin e tyre të argumentuar që merr parasysh pikëpamjet e të gjitha ministrive dhe institucioneve qeveritare të prekura.
- Dokumentet përkatëse mbështetëse që analizojnë ndikimet e politikave, të tilla si raportet e VNR-së, duhet të përditësohen nga institucionet drejtuese dhe, nëse është e nevojshme, duhet të realizohen analizat shtesë të ndikimit për të argumentuar vendimmarrjen përfundimtare për ndryshimet kryesore të politikave. Raporti përfundimtar për ligjet e miratuara duhet të përdoret për të përgatitur dhe realizuar çdo vlerësim *ex post* të ligjeve.
- Procedurat duhet të garantojnë që çdo ndryshim i madh i projektligjeve të paraqitura gjatë shqyrtimit parlamentar të kontrollohet për pajtueshmërinë me legjislacionin e BE-së, për shembull duke rishikuar dhe përditësuar tabelat e përputhshmërisë dhe listat e korigjimit.
- Qeveritë duhet të kenë rregulla dhe procedura të qarta standarde për të vlerësuar dhe për t'iu përgjigjur ndryshimeve të propozuara parlamentare, duke siguruar që të konsultohen të gjitha institucionet kryesore qeveritare.

GJETJA 13: PËRDORIMI I PROCEDURAVE JO-STANDARDE. Disa parlamente të Ballkanit Perëndimor mbështeten shumë në procedurat legjislative jo-standarde për të përshpejtuar ligjbërjen parlamentare.

Mesazhi: Një nga aspektet më të diskutueshme politikisht të ligjbërjes parlamentare është përdorimi i procedurave jo-standarde (p.sh., procedurat e jashtëzakonshme, emergjente, urgjente dhe shkurtuara) për shqyrtimin dhe miratimin parlamentar. Figura 8 dhe Tabela 23 theksojnë shkallën në të cilën përdoren procedurat jo-standarde. Procedurat jo-standarde kufizojnë fushën e kontrollit parlamentar, shkurtojnë kohën në dispozicion për shqyrtim dhe kufizojnë shkallën në të cilën shqyrtimi mund të bazohet në prova dhe analiza. Ndonëse ato u mundësojnë parlamenteve dhe qeverive që të trajtojnë çështje urgjente me shpejtësi, **përdorimi i tepërt i procedurave jo-standarde për miratimin e legjislacionit krijon rreziqe për ligjbërjen e bazuar në prova.**

Rekomandime:

- Parlamentet dhe qeveritë duhet të bien dakord për kritere dhe standarde të qarta për përdorimin e procedurave jo-standarde legjislative dhe duhet të sigurojnë respektimin e tyre.
- Ndonëse procedurat jo-standarde mund të përdoren për të përshpejtuar ligjbërjen parlamentare, ato nuk duhet të dobësojnë bazën e provave të shqyrtimit parlamentar, për shembull duke revokuar kërkesën për të kryer VNR-të apo konsultimet publike për të gjitha ose disa lloje të propozimeve legjislative.
- Parlamentet duhet të marrin parasysh realizimin e rishikimeve dhe vlerësimeve *ex post* të legjislacionit të miratuar përmes procedurave të shkurtuara ose të jashtëzakonshme.

GJETJE 14: PARLAMENTET DHE PROCESET E INTEGRIMIT NË BE. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor luajnë një rol kyç në avancimin e integrimit në BE përmes strukturave kombëtare të koordinimit me anë të angazhimit të qeverisë dhe organizatave të shoqërisë civile. Edhe komisionet parlamentare që i janë përkushtuar BE-së dhe strukturat e brendshme të administratave parlamentare mbështesin gjithashtu procesin e integrimit në BE.

Mesazh: Parlamentet e Ballkanit Perëndimor kanë ndërmarrë hapa të rëndësishëm për të mbështetur proceset e integrimit në BE. Ato janë të fokusuara në harmonizimin e sistemeve të tyre ligjore kombëtare me *acquis* të BE-së, në drejtimin dhe monitorimin e politikave kombëtare të integrimit

dhe në angazhimin e tyre me institucionet e BE-së. Ato kanë komisione parlamentare të dedikuara për BE-në dhe shumë prej tyre kanë krijuar edhe struktura të brendshme të administratës parlamentare për të mbështetur integrimin në BE.

Rekomandime:

- Qeveritë duhet t'i angazhojnë parlamentet në mënyrë më sistematike në përgatitjen e planeve kombëtare për integrimin në BE, duke përfshirë transpozimin e ligjeve të BE-së, për t'i ndihmuar ato që të planifikojnë dhe t'i japin përparësi dhe të sigurojnë miratimin në kohë të të gjithë legjislacionit të planifikuar.
- Parlamentet duhet të përfshihen në mënyrë më aktive në monitorimin e zbatimit të planeve kombëtare të integritimit në BE.
- Parlamentet duhet të promovojnë dhe mbështesin, nëpërmjet strukturave të tyre të dedikuara të koordinimit të politikave të BE-së, pjesëmarrjen e organizatave të shoqërisë civile në monitorimin e proceseve të anëtarësimit në BE dhe të harmonizimit ligjor me BE-në.

GJETJA 15: PROCEDURAT E TRANSPOZIMIT TË SË DREJTËS SË BE-së. Të gjitha parlamentet e rajonit të Ballkanit Perëndimor kanë miratuar rregulla, procedura dhe mekanizma të veçantë që synojnë të garantojnë përputhjen e projektligjeve me *acquis* të BE-së . Ka dispozita për të garantuar një transpozim të cilësisë së lartë dhe të bazuar në fakte të së drejtës së BE-së, veçanërisht për legjislacionin e iniciuar nga qeveria.

Mesazhi: Një pjesë e madhe e legjislacionit të shqyrtuar nga parlamentet e Ballkanit Perëndimor lidhet me integrimin në BE dhe me harmonizimin e ligjeve me të drejtën e BE-së. Vendet candidate janë zotuar që të përafrojnë legjislacionin e tyre me të drejtën e BE-së dhe të garantojnë që të gjitha ligjet e reja t'i nënshtrohen vlerësimit të përputhshmërisë. **Efikasiteti i procesit të shqyrtimit parlamentar mbështetet shumë në cilësinë e informacionit të dhënë nga qeveria**, të tillë siç janë deklaratat e pajtueshmërisë dhe tabelat e përputhshmërisë. **Cilësia e përgatitjes së ligjit të bazuar në prova në qeveri dhe shqyrtimi i bazuar në prova në parlament janë të lidhur pazgjidhshmërisht.** Ekziston rreziku që ligjet e iniciuara brenda parlamentit dhe ndryshimet e mëdha të ligjeve të iniciuara nga qeveria të mos i nënshtrohen kontrolleve sistematike të përputhshmërisë me *acquis* gjë e cila ka pasoja negative për harmonizimin efikas dhe të plotë të legjislacionit kombëtar me standardet e BE-së.

Rekomandime:

- Qeveritë dhe parlamentet duhet të garantojnë që përgatitja dhe miratimi i ligjeve, të cilat përafrojnë legjislacionin vendas me *acquis*, të bazohen në analizat dhe provat më të mira të disponueshme.
- Parlamentet duhet të rishikojnë në mënyrë sistematike rregullat, procedurat dhe praktikatat ekzistuese për të siguruar që të gjitha mjetet e nevojshme të transpozimit efikas të ligjeve të BE-së zbatohen në mënyrë të vazhdueshme dhe të plotë. Administratat parlamentare duhet të kryejnë kontrolle të shpeshta të cilësisë së dokumenteve mbështetëse, siç janë tabelat e përputhshmërisë.
- Qeveritë duhet të garantojnë që deputetët të kenë qasje në përkthimet zyrtare të direktivave të BE-së që transpozohen përmes projektligjeve të paraqitura nga qeveria.

GJETJA 16: TRANSPOZIMI SË DREJTËS SË BE-së DHE PROCEDURAT JO-STANDARDE. Disa parlamente në Ballkanin Perëndimor përdorin procedura jo-standarde të shqyrtimit dhe miratimit për transpozimin e së drejtës së BE-së.

Mesazhi: Ekzistojnë variacione të rëndësishme të mënyrës se si parlamentet e Ballkanit Perëndimor trajtojnë shqyrtimin dhe miratimin e legjislacionit që harmonizohet me të drejtën e BE-së. Disa parlamente, përfshirë ato të **Maqedonisë së Veriut, Malit të Zi, Serbisë dhe BH-së (Shteti)** parashikojnë procedura të shkurtuara. Ndryshe nga këto vende, në **Shqipëri** nuk lejohet përdorimi i procedurës së shkurtuar për harmonizimin e legjislacionit vendas me të drejtën e BE-së. Në **Kosovë**,* harmonizimi i legjislacionit, si rregull, nuk realizohet përmes procedurave urgjente apo emergjente. **Në rastin e procedurave jo-standarde, ekziston rreziku që presionet kohore të kufizojnë në mënyrë të padrejtë mundësitë e parlamenteve për shqyrtim dhe debat, dhe se shqyrtimi do të bëhet thjesht i përciptë.** Në fund të fundit, cilësia e transpozimit të së drejtës së BE-së vlerësohet nga efikasiteti i zbatimit të ligjeve të miratuara, duke marrë parasysh aspektet e zbatimit dhe të përputhshmërisë. Prandaj, **është e rëndësishme që parlamentet dhe qeveritë të bashkëpunojnë ngushtë për të minimizuar rrezikun e transpozimit të së drejtës së BE-së me cilësi të dobët dhe pasojat e tij shoqëruese, të tilla si "detajimi i tepruar" dhe ngarkesat e tepërta legjislative.**

Rekomandim:

- Të gjitha administratat e Ballkanit Perëndimor duhet të garantojnë që të njëjtat standarde të politikëbërjes dhe kontrole cilësore të përdorura për projektligjet që burojnë nga agjenda e politikës së brendshme, të zbatohen edhe për projektligjet e krijuara për të harmonizuar legjislacionin në funksion të integritetit në BE.
- Qeveritë dhe parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të marrin parasysh ndryshimin e rregullave dhe procedurave të tyre, aty ku është e nevojshme, për të mos lejuar përjashtimin e përgjithshëm ose automatik të të gjithë legjislacionit të lidhur me integrimin në BE nga procedurat standarde të shqyrtimit dhe miratimit parlamentar.
- Kur përdorimi i procedurave jo-standarde legjislative për transpozimin e së drejtës së BE-së vlerësohet i nevojshëm, ai nuk duhet të nënkuptojë ulje të standardeve të shqyrtimit parlamentar të bazuar në prova.

Shqyrtimi post-legjislativ, vlerësimi ex post dhe rishikimi ekzekutiv

GJETJA 17: RISHIKIMI DHE VLERËSIMI EX POST. Shqyrtimi post-legjislativ, vlerësimi ex post dhe rishikimi pasues ekzekutiv i zbatimit të legjislacionit janë shumë të kufizuar, dhe përdoren vetëm në raste të veçanta në të gjithë Ballkanin Perëndimor.

Mesazhi: Efikasiteti i ligjëbërjes vlerësohet kryesisht bazuar në suksesin e zbatimit të ligjeve. Parlamentet kanë një rol kyç në monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të ligjeve, si për t'i kërkuar llogari qeverisë ashtu edhe për të siguruar që qëllimi legjislativ i parlamentit është realizuar. **Shqyrtimi post-legjislativ dhe vlerësimi ex post sjellin legjislacion më të mirë vetëm nëse rezultatet e tyre përdoren në sistemin e përgatitjes së legjislacionit qeveritar. Deri më tani, kjo pjesë e ligjëbërjes së bazuar në prova është zhvilluar dobët në Ballkanin Perëndimor.** Kjo gjetje rezulton pjesërisht nga fakti se ende nuk janë krijuar njësi apo ekupe të brendshme të dedikuara për të mbështetur rishikimet dhe vlerësimet sistematike dhe të detajuara post-legjislative. Kjo pasqyron edhe mungesën e marrjes parasysh të monitorimit dhe vlerësimit kur hartohet legjislacioni përkatës, siç theksohet në Dokumentin Nr. 61 të SIGMA-s 2021 për VNR-të dhe transpozimin e së drejtës së BE-së, dhe dëshmohet nga mungesa e metodologjive dhe udhëzimeve të nevojshme për të kryer studime të tilla komplekse.

Rekomandime:

- Parlamentet dhe qeveritë e Ballkanit Perëndimor duhet të garantojnë që çështjet dhe rreziqet që lidhen me zbatimin, monitorimin dhe përputhshmërinë e politikave të reja të prezantuara përmes projektligjeve të diskutohen në mënyrë sistematike gjatë proceseve të përgatitjes dhe shqyrtimit të ligjeve.
- Qeveritë duhet të forcojnë sistemet e tyre kombëtare për vlerësimet *ex ante* të ndikimit të legjislacionit dhe të sigurojnë që raportet përkatëse të VNR-së të ofrojnë informacion të përshtatshëm për marrëveshjet e planifikuara për monitorimin, zbatimin dhe vlerësimin e ligjeve.
- Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të marrin parasysh ndryshimin e rregullave dhe procedurave të tyre për të garantuar që zbatimi i ligjit të rishikohet në mënyrë më sistematike. Rishikimi i ligjeve të miratuara përmes procedurave jo-standarde (p.sh., të jashtëzakonshme, emergjente ose të shkurtuara), të cilat zakonisht kanë baza më të dobëta provash, duhet të konsiderohet si prioritet i shqyrtimit dhe vlerësimit *ex post*.
- Administratat parlamentare duhet të krijojnë kapacitete dhe rrjete të jashtme për të ndihmuar deputetët dhe komisionet në vlerësimin *ex post* të legjislacionit dhe të zbatimit të tij.

GJETJA 18: HAPJA DHE QASSHMËRIA E PARLAMENTEVE. Të gjitha parlamentet në Ballkanin Perëndimor përdorin mjete online për të komunikuar me publikun dhe me palët e interesuara gjatë bërjes së ligjeve . Disa parlamente kanë ndërmarrë hapa të mëdhenj në vitet e fundit për të rritur hapjen, qasshmërinë dhe transparencën e aktiviteteve të tyre.

Mesazh: Nga vetë natyra e tij, legjislacioni i bazuar në prova kërkon hapje, qasje dhe transparencë të aktiviteteve parlamentare në mënyrë që të dhënat, informacionet, ekspertiza, njohuritë, opinionet dhe vlerësimet e marra në konsideratë të mund të ndahen me palët e interesuara dhe publikun. Aftësia e një qytetari për të kuptuar dhe vlerësuar ligjbërjen parlamentare varet në mënyrë të padiskutueshme në faktin nëse parlamenti funksionon, apo jo, në mënyrë të hapur, të qasshme dhe transparente. Në masën më të madhe të mundshme, qytetarët duhet të jenë në gjendje të ndjekin procesin e ligjbërjes në “kohë reale” dhe të japin kontributin e tyre gjatë përgatitjes dhe shqyrtimit të projektligjeve.

Rekomandime:

- Parlamentet duhet të garantojnë që të gjitha informacionet e rëndësishme për aktivitetet legjislative, projektligjet individuale dhe dokumentacioni shoqërues të jenë plotësisht dhe lehtësisht të disponueshme për palët e interesuara të brendshme dhe të jashtme dhe për qytetarët. Debatet dhe diskutimet publike për ligjet në parlament duhet të jenë gjithëpërfshirëse dhe transparente, duke angazhuar specialistë dhe grupe me njohuritë dhe ekspertizën më të madhe në këtë fushë.
- Planet dhe kalendarët e punës parlamentare duhet të publikohen dhe të vihen në dispozicion në internet në një format të përshtatshëm për përdoruesit për të bërë të mundur që qeveria dhe palët e jashtme të interesit të planifikojnë dhe të përgatisin të dhënat e tyre për procedurat parlamentare.
- Administratat parlamentare duhet të përmirësojnë dhe të avancojnë më tej në mënyrë të vazhdueshme platformat dhe sistemet e tyre elektronike për të garantuar publikimin e të dhënave dhe informacionit të plotë, të saktë dhe të përditësuar të projektligjeve.
- Parlamentet duhet të japin në mënyrë të rregullt komente kthyesë lidhur me rezultatet e mekanizmave të pjesëmarrjes së jashtme për qytetarët dhe palët e tjera të interesuara, duke dhënë informacion të arsyetuar për rezultatet e propozimeve, kritikave dhe sugjerimeve.

Ekstrakte nga:

Parlamentet dhe ligjbërja e bazuar në prova në Ballkanin Perëndimor

Parlamentet kanë një rol unik për të garantuar që ligjet e miratuara, pavarësisht se kush i ka iniciuar, të jenë të bazuara në prova dhe të jenë të përshtatshme për arritjen e qëllimit të tyre. Ligjet janë instrumente jetike për pushtetin ekzekutiv, pasi ky pushtet realizon përmes tyre politikat publike. Prandaj, qeveritë mbështeten tek parlamentet për të shqyrtuar dhe miratuar legjislacionin në kohën e duhur, në mënyrë të mirëplanifikuar dhe të bashkërenduar. Shqyrtimi parlamentar i ligjeve të hartuara nga qeveria dhe roli i tij në vlerësimin ex post të zbatimit të ligjit e ndihmon legjislacionin që t'i kërkojë llogari ekzekutivit. Hartimi i ligjeve të bazuara në prova ka rëndësi kritike veçanërisht për proceset e integritimit në BE, pasi ky përfshin miratimin e shumë ligjeve të reja. Ky dokument shqyrton mënyrën se si parlamentet e gjashtë administratave të Ballkanit Perëndimor i planifikojnë, iniciojnë, hartojnë, shqyrtojnë dhe i vlerësojnë ligjet. Raporti diskuton konceptin e hartimit të ligjeve në sistemin parlamentar të qeverisjes. Ai merr parasysh mënyrën se si parlamentet dhe qeveritë bashkëpunojnë dhe bashkërendojnë aktivitetet e tyre legjislative gjatë gjithë ciklit ligjvënës, duke ofruar një analizë krahasuese të rregullave dhe procedurave ekzistuese si dhe praktikave ligjbërëse. Ky dokument jep një sërë gjetjesh kryesore dhe rekomandimesh për politikën në funksion të mbështetjes së administratave të Ballkanit Perëndimor për të planifikuar dhe zbatuar reformat e ardhshme.