

MJAFT!
www.mjajt.org

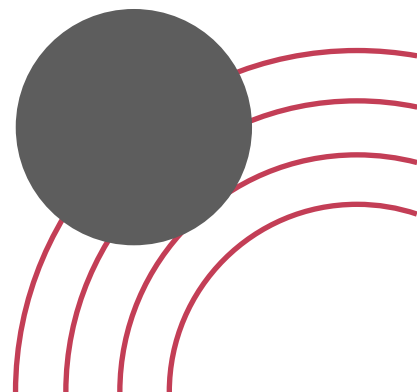
QEVERISJA E HAPUR E PUSHTETIT LEGJISLATIV NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

PROPOZIME PËR PËRMISIMIN E SITUATËS



Norwegian Embassy

PARTNERËT SHQIPËRI
PËR NDRYSHIM DHE ZHVILLIM



QEVERISJA E HAPUR E PUSHTETIT LEGJISLATIV NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË PROPOZIME PËR PËRMIRËSIMIN E SITUATËS

Ky grant është mundësuar nga 'Programi i shoqërisë civile për Shqipërinë dhe Kosovën', financuar nga Ministria e Punëve të Jashtme të Norvegjisë dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) në partneritet me Partnerët Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA). Përmbajtja dhe rekomandimet e paraqitura nuk përfaqësojnë qëndrimin zyrtar të Ministrisë së Punëve të Jashtme të Norvegjisë dhe Partnerëve Shqipëri për Ndryshim dhe Zhvillim (PA).

Gusht 2022

AUTORË

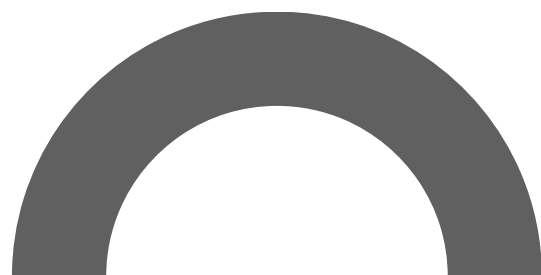
Aldo MERKOÇI – Drejtor Ekzekutiv, Lëvizja MJAFT!
Xheni LAME – Menaxhere Programi, Lëvizja MJAFT!





Tabela e përmbajtjes:

1	Hyrje	4
2	Hapja institucionale e Pushtetit Legjislativ në Shqipëri	6
2.1	Kuvendi i Republikës së Shqipërisë	7
3	Metodologjia e kërkimit	10
4	Rekomandime për hapa konkretë veprimi	11



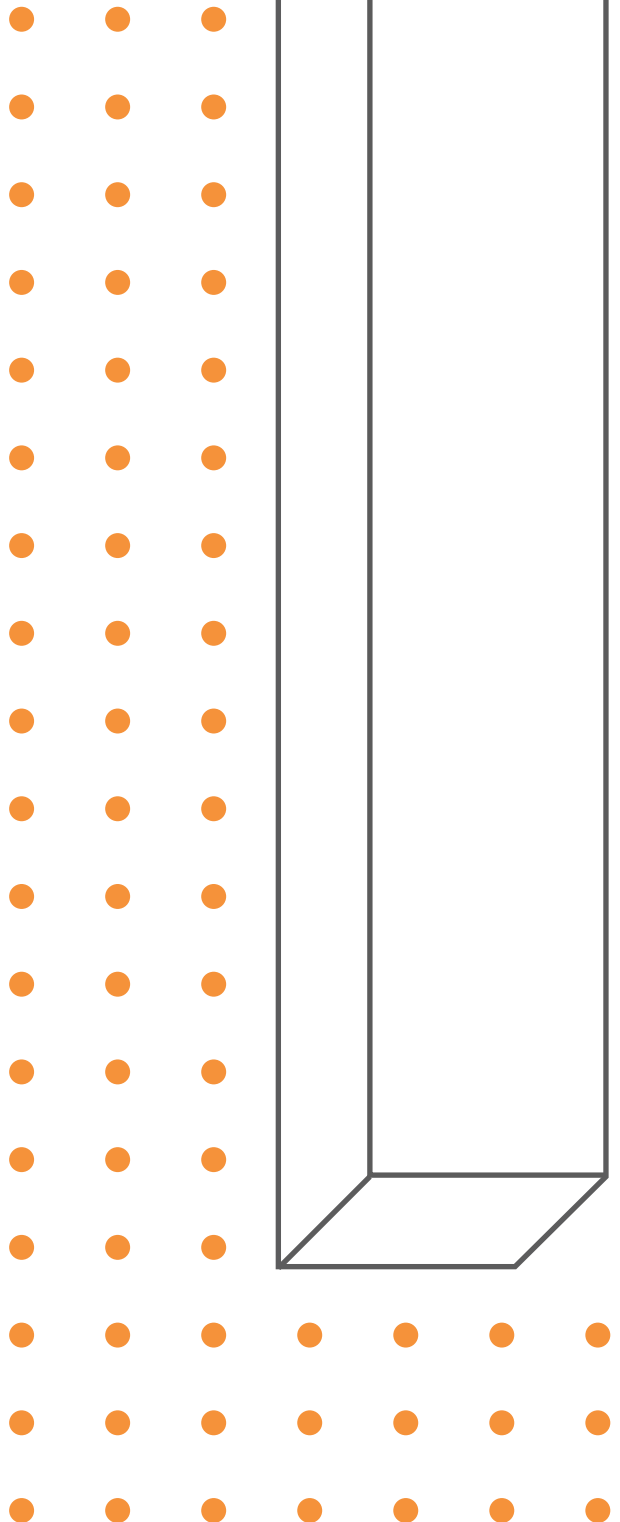
Bazuar në metodologjinë për matjen e hapjes institucionale, Lëvizja MJAFT! ka përgatitur këtë punim mbi politikën, në të cilin janë analizuar nivelet e transparencës dhe llogaridhënies së pushtetit legjislativ në Republikën e Shqipërisë. Punimi paraqet rezultate të një kërkimi gjithëpërfshirës, bazuar në metodologji shkencore, e krijuar nga anëtarë të rrjetit të ActionSEE¹. Qëllimi i këtij kërkimi është të prezantojë një këndvështrim të përgjithshëm të gjendjes aktuale të pushtetit legjislativ, si dhe të kontribuojë në zbatimin e reformave të ndërmarra për administratën publike, të ndikojë në përforcimin e parimeve të mirëqeverisjes dhe të ndihmojë institucionet në zbatimin më eficient të detyrave të tyre operative. Ky dokument përmban rezultatet e hulumtimit të realizuar përgjatë periudhës mars – gusht 2022, si dhe rekomandime për përmirësimin e hapjes institucionale të Kuvendit. Duke marrë në konsideratë punën e bërë ndër vite, në partneritet me organizatat e rajonit, disa prej treguesve që masin performancën janë rishikuar dhe ndryshuar në varësi të rezultateve të matura, të cilat prezantonin gjendjen e institucioneve të Republikës së Shqipërisë, duke përfshirë edhe mangësitë që institucionet shfaqin, dhe praktikën e mira në këtë fushë.

Në këtë studim, metodologjia matjes së performancës së institucioneve publike është përmirësuar dhe modifikuar; treguesit e saj janë përshtatur mbi bazën e rezultateve dhe gjetjeve të monitorimit, zhvilluar vitet e shkuara, duke synuar gjenerimin e informacionit që do të kontribuojë në rezultate më të mira të projektit. Qëllimi i përdorimit të treguesve të rinj dhe të përmirësuar është shtimi i një dimensionit të ri në këtë kërkim dhe një qasje më efiçente ndaj përmirësimit të hapjes institucionale

REZULTAT

në vend. Duke zotëruar njohuri, rezultate konkrete dhe analiza të qeverisjes së hapur institucionale, si dhe duke besuar në përmirësimin e punës së pushtetit legjislativ në këtë fushë, të ndikuar edhe nga hapa konkretë të prezantuar në udhëzuesit e përgatitur, synojmë të advokojmë për një nivel më të lartë të qeverisë së hapur në Shqipëri. Për këtë arsye, kërkimit të këtij viti i janë shtuar tregues, të cilët advokojnë për standarde më të larta të transparencës proaktive.

Politika e qeverisjes së hapur duhet të jetë një politikë e zbatuar në të gjitha kuvendet dhe duhet të përkufizohet ashtu si politikat e tjera të rëndësishme, dhe jo të vijë si rezultat i një vendimi aktual apo i gjendjes së forcës aktuale në pushtet. Propozimi ynë i adresohet vendimmarrësve të pushtetit legjislativ në Republikën e Shqipërisë. Ky punim mund të jetë i dobishëm për përfaqësuesit e institucioneve ndërkombëtare dhe për kolegët e organizatave të shoqërisë civile, të cilët punojnë mbi çështje të tilla. Në mënyrë që të arrihet një dialog publik i cilësive të larta lidhur me këto çështje, si dhe për të siguruar arritjen e parimeve të transparencës së kërkimit, institucionet publike do të informohen mbi të gjitha detajet e kryerjes së tij dhe konkluzionet e përshtatura. Databaza me të dhënat e hapura të mbledhura në kuadër të këtij programi do të jetë e aksesueshme për të gjithë të interesuarit². Jemi në dispozicionin tuaj për të gjitha sugjerimet, kritikën konstruktive dhe diskutimet lidhur me këtë punim!



.....

¹ ActionSEE "Accountability, Technology and Institutional Openness in South Eastern Europe" (<https://actionsee.org/>) është rrjet rajonal organizatash nga vendet e Ballkanit Perëndimor, që kanë ndërtuar Indeksin Rajonal të Hapjes. Për të gjeneruar Indeksin Kombëtar të Hapjes për Shqipërinë është ndjekur e njëjta metodologji, sikurs Lëvizja MJAFIT! është pjesë e këtij rrjeti, që prej vitit 2016.

² ActionALBANIA "Accountability, Technology and Institutional Openness in Albania": <https://actionalbania.org/en>

HAPJA INSTITUCIONALE E PUSHTETIT LEGJISLATIV NË SHQIPËRI

Në prill të vitit 2021, u zhvilluan zgjedhjet qendrore për votimin e anëtarëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Përgjatë periudhës së fushatës elektorale, pak para datës së zgjedhjeve, një databazë me të dhëna sensitive të 910 mijë qytetarëve të Tiranës u bë publike në media. Të dhënat e bëra publike përmbanin informacion për emrat, numrat e kartave të identitetit, numrat e telefonit, si dhe preferencat e qytetarëve për votimin e partive politike. Një ngjarje e tillë çënon ligjin në fuqi nr. 9887, datë 10.03.2008 "Për mbrojtjen e të dhënave personale", e cila u përsërit në dhjetor të po këtij viti, me rrjedhjen e informacionit për pagat e qytetarëve të vendit. Zyra e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale u shpreh në raportin e saj vjetor mbi këto ngjarje me rekomandime dhe vendim: hartimi i strategjive për Sistemi i Menaxhimit të Sigurisë së Informacionit dhe ngritjen e strukturave monitoruese, trajnimeve të vazhdueshme të stafit, krijimin e një rregjistri të plotë të pajisjeve të Teknologjisë së Informacionit dhe

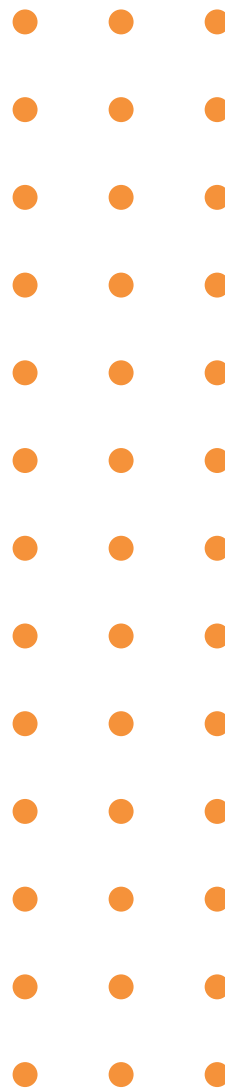
.....

³ Raporti vjetor i Zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjes së të Dhënave Personale, viti 202: <https://bit.ly/3W5M3kH> ⁴ Agjenda Digjitale e Shqipërisë 2022-2026: <https://cutt.ly/6MtVAUn>

⁴ Platforma e "Konsultimeve Publike": <https://konsultimi.parlament.al/>

Komunikimit në përdorim etj³.

Në vitin e fundit, administrata e institucionit është e angazhuar në zhvillimin e platformës "Konsultimi i Projektligjeve, me qëllim respektimin e parimit të transparencës dhe për një Kuvend të hapur e sa më pranë qytetarit, në faqen zyrtare të Kuvendit platforma "Konsultimi i Projektligjeve" do të ofrojë mundësinë e konsultimit online të të gjitha projektligjeve që komisionet parlamentare do të publikojnë. Konsultimi do të jetë i hapur për publikun, organizatat e shoqërisë civile dhe grupeve të interesit⁴.



2.1

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, në matjet e bëra për të dhënat e publikuara të veprimtarisë institucionale të vitit 2021, ka shënuar 65.05% në përmbushjen e treguesve të hapjes institucionale. Në krahasim me rezultatet e vitit 2018, institucioni ka shënuar rënie performace në termat e hapjes, dhe transparencës më konkretisht. Në matjet e fundit, Kuvendi i Shqipërisë ka plotësuar 72.11% të treguesve të hapjes institucionale, duke qenë një nga institucionet më të hapura në nivel rajonal. Për vitin 2021, në krahasim me vendet e rajonit, Kuvendi i Shqipërisë renditet i tretë në rajonin e Ballkanit Perëndimor, ku performanca e vendeve paraqitet si në vijim: Mali i Zi 85.45%, Maqedonia e Veriut 71.89%, Bosnja dhe Hercegovina 46.25% dhe Serbia 43.04%.

Me specifikisht, shtyllat kryesore nga të cilat gjenerohet Indeksi Kombëtar i Hapjes Institucionale, për Kuvendin e Shqipërisë rezultojnë me 46.29% plotësim të treguesve të transparencës, 63.03% të treguesve të aksesueshmërisë, 56.84% të integritetit dhe 60.47% të efektshmërisë. 30.46% e dokumentave të publikuara për këtë institucion janë të aksesueshme në formatin e të dhënave të hapura dhe të ripërpunueshme. Të gjitha shtyllat e matjes së performancës janë në rënie nga viti 2018, përkatësisht transparenca 14.16 pikë përqindje, aksesueshmeria 20.4 pikë përqindje, integriteti 26.02 dhe efektshmëria 18.05 pikë përqindje. Për rrjedhojë, edhe arritja e publikimit në format të dhënash të hapura ka rënë me 11.65 pikë përqindje⁵.

TRANSPARENCA

Komponenti i transparencës shënon të plotësuar më pak se gjysmën e treguesve matës të performancës së Kuvendit. Në momentin e kryerjes së hulumtimit, faqja e Kuvendit të Shqipërisë krijonte vështirësi për përdoruesit e saj në kërkimin motorrik të informacionit të publikuar në të (mungesa e search engine); ky motorr është bërë aktiv më vonë në faqe.

Informacionet për personelin e institucionit janë të munguara, gjithashtu. Një listë e plotë e personelit, shoqëruar me emrat dhe pozicionet e tyre nuk gjendet e publikuar në faqe. Detaje të tilla gjenden për shërbime të caktuara, siç mund të jenë Koordinatori për Shoqërinë Civile dhe Koordinatori për të Drejtën e Informimit.

Edhe për këtë institucion, nuk rezultojnë të publikuara planet vjetore të punës dhe raportimet periodike, ndërsa raporti vjetor i punës gjendet në faqe. Strategjitë sipas të cilat udhëhiqet puna e kryesisë së kuvendit

nuk janë të publikuara, gjithashtu.

Amendamentet e dorëzuara për diskutim apo të miratuara në mbledhje mungojnë në faqen zyrtare të institucionit. Por projektligjet, ligjet e miratuara dhe raportet e Vlerësimit të Ndikimit Rregullator janë lehtësisht të gjetshme në menunë kryesore të Dokumentacionit⁶.

Për sa i takon agjendave të sesioneve pasardhëse, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë nuk publikon kalendarët respektivisht për periudhat shtator – dhjetor / janar – korrik. Kalendarët e punës që gjehen të publikuara në faqe paraqesin planin e punës për periudha një mujore.

Ndërkohë që detajet për mënyrën e votimit të deputetëve të seanca plenare janë të publikuara në mënyrë të vazhdueshme në faqe, votimi i deputetëve në komisionet e përhershme mbetet një tregues që shënon negativisht për këtë institucionet. Informacioni jepet i përmbledhur në

⁵ Kuvendi i Shqipërisë, viti 2018: <https://opennessindex.actionsee.org/institutions/id:1569>

⁶ Link: <http://www.parlament.al/dokumentacioni/aktet>

procesverbale, jo sipas votimit individual të çdo deputeti/eje.

Pavarësisht kuadrit ligjor për procedurat e prokurimeve publike, i cili rezulton në përputhje me standardet e referuara për këto matje, treguesit për zbatimin e kësaj procedure nga ky institucion nuk kanë rezultuar pozitivisht. Në faqe nuk gjendet asnjë informacion për procedurat e prokurimeve të institucionit, që nga thirrjet e deri te realizimi i kontratave.

Informacioni për buxhetin e shtetit publikohet përmes ligjit të miratuar, diskutimeve të realizuara nëpër komisione dhe seancë plenare, por raportet periodike dhe pasqyrat vjetore të institucionet nuk mund të gjenden në brendësi të faqes.

AKSESUESHMËRIA

Komponenti me performancën më të lartë të shënuar për këtë institucion, aksesueshmëria, mat kuadrin ligjor të sigurimit të të drejtës së informimit, sigurimin e pjesëmarrjes së ekspertëve në punën e komisioneve parlamentare, krijimin e një procedure ligjore që siguron pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset e vendimmarrjes, kanaleve të drejtpërdrejta të komunikimit dhe depozitimit të ankesave që kanë të bëjnë me punën institucionale të kryesisë, krijimit të materialeve edukuese, mekanizmit të e-peticioneve dhe llogarive në rrjete sociale për të qenë sa më pranë qytetarit me informacionin e publikuar institucional.

Për të gjitha sa më sipër, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë plotëson shumicën e treguesve, si nga ana e hartimit ligjor, ashtu edhe nga praktika e punës. Informacionet dhe takimet edukuese për punën e organit ligjvënës përgatiten dhe shpërndahen nga Instituti Parlamentar, ndërsa përfshirja e qytetarëve për të dhënë komentet e tyre, mundësohet përmes platformës së konsultimit⁷.

INTEGRITETI

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë publikon në faqen e tij zyrtare kodin e sjelljes dhe etikës për deputetët/et. Ky kod përmban dhe parashikon rregullimin e çështjeve që lidhen me dhuratat, konfliktin e interesit apo përdorimin e pronës publike si rezultat i përfshirjes në jetën politike, si dhe procedurat përkatëse për të trajtuar shkeljet. Megjithatë, në këtë kod nuk parashikohet procedura për bërjen publike të masave të marra specifikisht për thyerjet e normave apo për sjellje joetike.

Mbetur sërish në kuadrin ligjor, legjislativi nuk ka prodhuar ende një ligj që rregullon veprimtarinë e lobistëve. Ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve është rregulluar që prej vitit 2016 dhe gjendet i publikuar edhe në faqen e institucionit. Sipas ligjit nr. 9049, datë 10.04.2003 "Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publike", deklarimi vjetor i deputetëve/eve dhe/apo ministrave/eve si subjekte deklarimi, është një detyrim. Publikimi i këtyre skedave deklaruese të pasurisë bëhet vetëm përmes kërkesës drejtuar Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, pra nuk gjenden të publikuara nga vullneti institucional. Të gjitha skedat e pasurisë i dorëzohen inspektoriatit në një formë të strukturuar dhe të organizuar, dhe ruhen sipas një procedure elektronike.

Raportet mbi planet e integritetit mbeten një çështje edhe për Kuvendin e Shqipërisë. Informacioni për performancën vjetore të integritetit institucional, konkretisht ligjbërës, nuk është i publikuar në faqen zyrtare. Gjithashtu, nuk ka informacion për pjesëmarrjen e institucionit në trajnimi në fushën e integritetit përgjatë vitit 2021.



.....
⁷ Platforma e konsultimit: <https://konsultimi.parlament.al/>

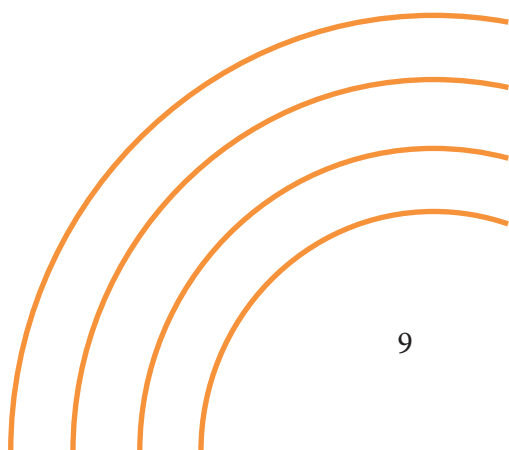


EFEKTSHMËRIA

Në 112 pyetje për të gjeneruar transparencën institucionale të Kuvendit të Shqipërisë, komponenti i efektshmërisë është matur nga plotësimi i gjashtë treguesve. Konkretisht, ky komponent ka matur masën në të cilën aplikohet vlerësimi i ndikimit rregullator për ligjet ekzistuese dhe të reja, publikimi i pyetjeve dhe përgjigjeve përgjatë sesioneve të pyetjeve, sanksione për mospjesëmarrje në komisione, raportet e aktiviteteve monitoruese dhe dëgjuese, rishikimi i raporteve të auditit të Këshillit të Lartë të Shtetit (autoriteti auditues), si dhe rregullimi ligjor për përfshirjen e ekspertëve në komisione.

Vlerësimi i Ndikimit Rregullator është një procedurë e cila po ndiqet gjithnjë e më shumë krahasimisht me vitet e mëparshme; është një procedurë, një sistem, i cili siguron vlerësimin kritik të efekteve pozitive dhe negative të ligjeve të propozuara dhe ekzistuese. Në rastin e legjislativit shqiptar, ky sistem është ndjekur deri më tani për matjen e efekteve të propozimeve të reja, por ende për kuadrin ekzistues ligjor.

Për sa i takon sesionit të pyetjeve dhe përgjigjeve, në faqen zyrtare të legjislativit gjenden vetëm pyetjet e drejtuara në sesione të tilla. Në standardin e ndërgjegjësimit për pjesëmarrje në komisione, ministrat apo zyrtarët e tjerë nuk penalizohen ende për mungesat në mbledhjet e komisioneve ku ftohen dhe kanë kompetencë sqaruese apo prezantuese për ndryshime apo nisma ligjore. Ndërkohë, Kuvendi rishikon raportet e Këshillit të Lartë të Shtetit, por nuk ka ligjërisht të rregulluar të drejtën për t'u konsultuar me ekspertë në çështje të ndryshme, sipas programeve.



METODOLOGJIA E KËRKIMIT

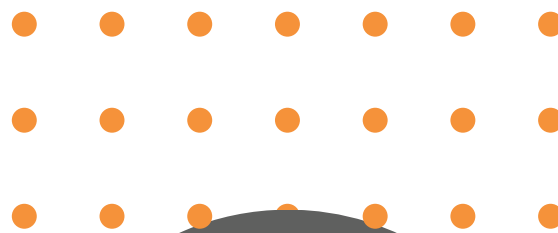
3

Qeverisja e hapur përfaqëson një kusht kyç të demokracisë pasi kjo u lejon qytetarëve të marrin informacion dhe njohuri të nevojshme për pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendimmarrje efektive dhe pasjen e institucioneve të përgjegjshme për politikën të cilat ato ndjekin. Ndërkombëtarisht, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënien te qytetarët. Indeksi Kombëtar i Hapjes Institucionale të pushtetit legjislativ është ndërtuar në qëllim të përcaktimit se në cilën shkallë qytetarët marrin dhe kuptojnë informacionin e institucioneve të tyre. Indeksi Kombëtar i Hapjes Institucionale mat shkallën në të cilën institucionet publike janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë, duke u bazuar në katër parimet bazë, të cilat janë:

1) Transparenca 2) Aksesueshmëria 3) Integriteti dhe 4) Efektshmëria

Parimi i transparencës përfshin informacionin organizativ, buxhetin dhe procedurat e prokurimeve publike, të cilat janë në dispozicion të publikut dhe të publikuara. Aksesueshmëria është e lidhur me sigurimin dhe respektimin e procedurave për akses të lirë në informacion, duke përmirësuar disponueshmërinë e informacionit përmes mekanizmave të debatit publik dhe forcimin e ndërveprimit me qytetarët. Integriteti përbëhet nga mekanizmi i parandalimit të korrupsionit, mbajtjen e kodit etik dhe rregulloret e lobimit. Parimi i fundit, Efektshmëria i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të zbatuara nga

institucionet. Duke ndjekur standardet ndërkombëtare, rekomandimet, si dhe shembujt e praktikave të mira, këto parime janë zhvilluar më tej përmes treguesve specifikë cilësorë dhe sasiorë, të cilët janë vlerësuar në bazat e: aksesueshmërisë së informacionit në website-t zyrtare të institucioneve, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar në institucione. Përmes rreth 112 treguesve, kemi matur dhe analizuar hapjen institucionale të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Matjet janë kryer gjatë periudhës Mars – Gusht 2022.





4

REKOMANDIME PËR HAPA KONKRETË VEPRIMI

Referuar në standardet ndërkombëtare të mirëqeverisjes dhe hapjes institucionale, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë duhet të rrisë përpjekjet institucionale për të përmirësuar nivelet e transparencës dhe efektshmërisë përmes ndërgjegjësimit, me qëllim rritjen e proaktivitetit dhe dhënies së informacionit për publikun e gjerë. Ndërtimi i faqes së re zyrtare të institucionit ka bërë që një sërë dokumentash, të aksesueshme në vlerësimet e mëparshme, të mos gjenden online përgjatë periudhës së monitorimit të këtij viti. Duke konsideruar funksionet legjislative, zgjedhëse dhe kontrolluese të Kuvendit, rëndësi e publikimit të informacionit publik dhe edukues për qytetarin merr një vëmendje më të madhe, krahasimisht me institucionet e tjera të publike.

Më konkretisht, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë duhet të angazhohet më shumë në rritjen e transparencës buxhetore; publikimi i procedurave të prokurimeve publike, duke nisur nga parashikimet deri te realizimet e kontratave, si dhe publikimi i raportimeve periodike buxhetore të shpenzime të parashikuara dhe realizuar të institucionit. Duhet theksuar se në nivel të përgjithshëm të administratës publike në Shqipëri, duhet të ketë më shumë vëmendje në qasjen proaktive të publikimit të informacionit zyrtar publik. Kuvendi, ashtu si të gjitha institucionet publike, duhet të jetë i orientuar nga mendësia e publikimit të parashikimit dhe realizimit të aktiviteteve të veprimtarisë institucionale, pra si nga

pikëpamja programatike, ashtu edhe ajo financiare. Në këtë mënyrë, çdokush i interesuar, ka mundësinë të vlerësojë performancën vjetore të institucionit në arritjen e objektivave, gjë e cila ul mundësitë e perceptimit të manipulimit të të dhënave institucionale.

Trajnime të vazhdueshme të personelit në fushën e informimit, publikimit të të dhënave në format të hapur dhe ruajtjes së të dhënave personale, me qëllim rritjen e proaktivitetit të institucionit kundrejt përdoruesit të gjerë duke theksuar rëndësinë e ruajtjes së të dhënave sensitive të gjeneruara gjatë proceseve të punës.

Shtimi i kuadrit ligjor për rregullimin e aktivitetit të lobistëve, krijimit të mekanizmit të peticioneve online dhe bërjes së detyrueshme të publikimit të skedave të deklarimit të pasurisë së deputetëve, ministrave dhe zyrtarëve të tjerë publik.



MJAFT!
www.mjaft.org



Norwegian Embassy



www.actionalbania.org