

I. TRANSPARENCA NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

(përmbledhje ekzekutive)

Transparenca është një nga elementët e qeverisjes së hapur, që ndikon në rritjen e besimit të qytetarëve kundrejt administratës publike dhe shërben si mekanizëm për të forcuar përgjegjshmërinë, llogaridhënien e organeve publike, në ushtrimin e funksioneve të tyre dhe ofrimin e shërbimeve. Kreu 1 në shtyllën ‘Mirëqeverisja’ ka në fokus kuadrin ligjor në Shqipëri në lidhje me transparencën, mekanizmat institucionalë dhe përfshirjen e qytetarëve dhe të gupeve të interesit në konsultimin e akteve. Në këtë kapitull nuk trajtohet transparenca në menaxhimin e financave publike, apo transparenca e Kuvendit dhe organeve të sistemit të drejtësisë.

Gjatë 10 viteve të fundit legjislacioni në Shqipëri në fushën e transparencës ka pësuar ndryshime të shumta, duke filluar me miratimin e një ligji për të drejtën për informim në vitin 2014, miratimin për herë të parë të një ligji për njoftimin dhe konsultimin publik në vitin 2014, me miratimin e një Kodi të ri të Procedurave Administrative në vitin 2015, miratimin për herë të parë të një ligji për të dhënat e hapura dhe ripërdorimin e informacionit publik në vitin 2022, miratimin e ligjit për qeverisjen elektronike në vitin 2023 etj. Të gjitha këto dinamika në hartimin dhe përmirësimin e legjislacionit kanë qenë të ndikuara edhe nga nevoja për të përafuar legjislacionin vendas me standardet e BE-së dhe modelet e vendeve të tjera anëtare.

Edhe pse Kushtetuta e Shqipërisë nuk përcakton në mënyrë të drejtpërdrejtë të drejtën e qytetarëve, grupeve të interesit dhe shoqërisë civile për tu përfshirë në politikëbërje apo në proceset e vendimmarjes publike, ajo përfshin disa parime të ndërlidhura me të, si e drejta e referendumit, liria e shprehjes, e drejta e informimit, e drejta e grumbullimit, e drejta e organizimit, e drejta për të propozuar ligje, e drejta e aksesit në informacionin publik, e drejta për një mjedis të shëndetshëm, etj. Gjithashtu, Kodi i Procedurave Administrative rregullon parimin e transparencës dhe të informimit, në përputhje me parimet e rregullat europiane në këtë fushë. Në të njëjtën logjikë, ligji 119/2014 “Për të drejtën e Informimit“, i ndryshuar, garanton aksesin në informacion për çdo person, pa motivuar kërkesën dhe cakton rregullat mbi kostot për marrjen e informacionit. Gjithashtu, ligji detyron autoritetet të publikojnë rregullisht informacione të rëndësishme në mënyrë proaktive dhe të ofrojnë dokumente sipas kërkesës, përveç rasteve të veçanta të parashikuara nga ligji. Ndryshimet e fundit me ligjin nr. 78/2023 kanë përmirësuar më tej këtë kuadër, duke shtuar mekanizma për forcimin e cilësisë së përgjigjeve nga institucionet dhe përsheptimin e procedurave për dhënien e informacionit. Parashikimet kushtetuese dhe ligji për të drejtën e informimit dhe ndryshimet e tij në vitin 2023 vlerësohen pozitivisht, dhe në tërësi, në përputhje me standardet europiane.

Shqipëria ka miratuar Ligjin për Njoftimin dhe Konsultimin Publik në vitin 2014 dhe Udhëzuesin për Konsultimin Publik. Kuadri ligjor për konsultimin publik në përgjithësi është vlerësuar se është në përputhje me standardet evropiane.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI I

Ligj nr. 45/2022, datë 28.4.2022 “Për ratifikimin e Konventës së Këshillit të Evropës “Për aksesin në dokumente zyrtare” është një hap i rëndësishëm drejt përmirësimit të transparencës në administratën publike dhe zbatimit të së drejtës për informim. Gjithashtu, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 33/2022 “Për të dhënat e hapura dhe ripërdorimin e informacionit të sektorit publik”, i cili ka përafruar Direktivën (BE) 2019/1024 mbi të dhënat e hapura. Përafrimi i akteve të sipërpërmendura në kuadrin rregullator shqiptar është një mundësi për pjesëmarrjen e qytetarëve në mirëqeverisje dhe një shprehje e ushtrimit efektiv të demokracisë përfaqësuese.

Në lidhje me zbatimin e ligjit për të drejtën për informim, sipas raportit vjetor të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale për vitin 2023, rezulton se në të gjitha autoritetet publike është caktuar koordinatori për të drejtën e informimit dhe të dhënat e tyre përditësohen edhe në portalin pyetshtetin.al. Gjithashtu, 305 autoritete publike kanë publikuar/përditësuar programin e transparencës dhe në 310 autoritete publike është funksional/përditësuar regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve.

Në lidhje me zbatimin e ligjit për konsultimin publik, përgjatë vitit 2023 u shënuar numri më i lartë i komenteve të mbledhura në procesin e konsultimit publik (848 komente nga të cilat janë pranuar 593). Duke konsideruar numrin e akteve të konsultuara, që pritet të miratohen deri në fund të vitit 2024, trendi parashikohet konstant.

Me miratimin e Udhërrëfyesit për Reformën në Administratën Publike 2023–2030, si dokument i politikave shtetërore dhe piketa hapëse e grupkapitullit të parë “Themeloret”, në kuadër të negociatave për anëtarësim në Bashkimin Evropian, parashikohen disa masa që lidhen me legjislacionin dytësor për të drejtën e informimit dhe për të dhënat e hapura dhe ripërdorimin e informacionit të sektorit publik. Gjithashtu, këto masa kanë në fokus edhe forcimin e kapaciteteve të stafit të Zyrës së Komisionerit dhe të institucioneve të administratës publike për transparencën dhe menaxhimin e hapur të të dhënave, përmes trajnimeve të certifikuara, të ofruara nga ASPA etj.

Udhërrëfyesi për Reformën në Administratën Publike parashikon në Fushën 1 të tij ‘Zhvillimi dhe koordinimi i politikave’, angazhimin e vendit për të përmirësuar kuadrin ligjor për konsultimin publik. Udhërrëfyesi ka caktuar si objektiva me prioritet në këtë fushë: Përmirësimin e harmonizimit mes programimit ligjor dhe proceseve të Vlerësimit të Ndikimit Rregullator (VNR/RIA); rritjen e cilësisë së raporteve të konsultimit publik dhe të vlerësimit të ndikimit rregullator; plotësimin e strukturave përgjegjëse me staf të përgatitur dhe të mirëtrajnuar; përdorimin e vlerësimit të ndikimit rregullator *ex-post*, për të siguruar që kuadri ligjor të monitorohet dhe përmirësohet vazhdimisht për një efektivitet sa më të lartë.

Raporti *Screening* (2023) i BE-së për vendin tonë, në lidhje me të drejtën e informimit dhe konsultimin publik evidenton se:

- Në kuadrin ligjor për të drejtën për informim, kompetencat e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjes së të Dhënave Personale duhet të forcohen, duke

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI I

ofruar mekanizma për zbatimin e vendimeve dhe mandatin për të kryer inspektime gjithëpërfshirëse.

- Roli i koordinatorëve për të drejtën e informimit duhet të forcohet.
- Kuadri rregullator për konsultimin dhe pjesëmarrjen e publikut është pjesërisht i miratuar.
- Procesi i konsultimit publik nuk zbatohet për aktet nënligjore dhe madje edhe për projektligjet, ligji aktual parashikon përjashtime relativisht të gjera.
- Përqindja e akteve ligjore, që i nënshtrohen konsultimeve publike online mbetet shumë e ulët.
- Legjislacioni zbatues ende nuk i nënshtrohet konsultimeve publike.
- Kuadri rregullator dhe metodologjik për vlerësimin e ndikimit rregullator aktualisht mbulon vetëm legjislacionin parësor. Legjislacioni dytësor duhet të përfshihet gjithashtu.

Në vijim listohen disa nga problemet dhe sfidat kryesore të evidentuara nga analiza, referuar raporteve ndërkombëtare për Shqipërinë, raporteve të OJF-ve vendase, si dhe konstatimeve të Avokatit të Popullit dhe Zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

- Në lidhje me politikat dhe praktikën e transparencës konstatohet se:
 - Në progresin e Komisionit Europian të vitit 2024 kërkohet që organet publike të jenë më të përgjegjshme ndaj kërkesave për informacion.
 - Ligji për të Drejtën e Informimit parashikon programin e transparencës si minimum të transparencës proaktive të autoritetit publik, duke i dhënë mundësi këtij të fundit që, në varësi të specifikave të veprimtarisë së tij, të publikojë gjithashtu çdo informacion tjetër që gjykon të dobishëm për qytetarët. Ky parashikim i Ligjit për të Drejtën e Informimit jo në të gjitha rastet rezulton të lexohet nga Autoritetet Publike.
 - Në shumë raste konstatohet mungesë ndërgjegjësimi në lidhje me kuadrin ligjor për të drejtën e informimit nga ana e zyrtarëve publik të çdo niveli. Kjo reflektohet qartë gjatë procesit të shqyrtimit të ankimit administrativ pranë Komisionerit, ku mbi 70% e ankesave (nga rreth 1000 të tilla në vit) zgjidhen dhe merret informacioni me fillimin e procesit.
 - Vazhdon të ketë paqartësi nga ana e autoriteteve publike lidhur me konceptin e konfidencialitetit në kontratat publike, i trajtuar jo në përputhje me parashikimet e ligjit.
 - Në Shqipëri veprojnë një sërë mekanizmesh dhe platformash për garantimin e transparencës, duke fragmentuar kuadrin institucional dhe duke bërë të vështirë monitorimin e zbatimit të ligjeve në fushën e transparencës dhe dokumenteve strategjike.
 - Rekomandimet e Avokatit të Popullit në shumë raste nxjerrin në pah mungesën e transparencës, nga institucionet që nuk i përgjigjen kërkesave të tij për shpjegime, duke penguar kështu hetimin administrativ. Kjo problematikë është më së shumti e theksuar në institucionet e pushtetit vendor.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI I

- Ka vështirësi në realizimin e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik nga ana e Këshillave Bashkiak, i cili duhet të koordinohet me administratën e Bashkisë dhe duhet të publikohet në faqen zyrtare të saj. Transparenca e qeverisjes vendore gjen më pak mbulim në raportet e OJF-ve vendase dhe ndërkombëtare për Shqipërinë.
- Për organet e qeverisjes vendore dhe organet e pavarura ka më pak studime dhe monitorime dhe kjo vështirëson panoramën e përgjithshme dhe krahasimin e të dhënave me raportet e vetë institucioneve.
- Grupet e marginalizuara dhe personat me aftësi të kufizuara duhet të marrin një vëmendje të veçantë në politikat e transparencës. Informacionet në faqet zyrtare në internet duhet të përshtaten edhe me forma më të thjeshta të komunikimit, përveç informacioneve zyrtare, në mënyrë që përmbajtja e tyre të asimilohet më lehtë nga qytetarët. Ndërkohë, për personat me aftësi të kufizuar nuk ka përshtatje të dokumenteve publike me nevojat e tyre, si dhe për t'i aksesuar fizikisht më lehtë.
- Perceptimi i opinionit publik, lidhur me ndikimin e organizatave të shoqërisë civile në politikat qeveritare, mbetet i ulët.
 - Në lidhje me pjesëmarrjen e grupeve të interesit në vendimarrje dhe konsultimin e akteve konstatohet se:
 - Në progres raportin e Komisionit European të vitit 2024 vihet në dukje se rregullat ekzistuese për konsultimin publik dhe vlerësimin e ndikimit (RIA) nuk aplikohen ende për legjislacionin dytësor. Nevojiten më shumë masa për të inkurajuar pjesëmarrjen e grupeve të interesit, në veçanti shoqërinë civile.
 - Mekanizmat e brendshëm të ankesave për konsultimet publike duhet të jenë më efektive, pasi institucionet nuk kanë krijuar sisteme të brendshme për menaxhimin e ankesave të qytetarëve, si dhe ka mungesë të qartësisë në lidhje me llogaridhënien për shkeljet.
 - Mungon qasja proaktive e institucioneve në përfshirjen e grupeve të interesit në procese vendimmarrëse.
 - Institucionet publike ende nuk publikojnë të gjitha projektaktet në Regjistrin Elektronik për Njoftim dhe Konsultim Publik.
 - Konsultimi me grupet e interesit dhe OJF-të konsiderohet si proces thjesht formal dhe jo i bazuar në përmbajtje.
 - Zbatimi i procesit të vlerësimit të ndikimit (RIA) është i rregulluar në nivelin e një Vendimi të Këshillit të Ministrave dhe jo me një ligji të veçantë.
 - Platforma e konsultimit publik është një kanal i centralizuar ku palët e interesuara mund të kenë akses në draft aktet dhe të paraqesin komentet e tyre. Kjo platformë ende nuk njihet dhe përdoret gjerësisht.
 - Platforma nuk është e aksesueshme për personat me aftësi të kufizuar, gjë që tregon se nuk është përfaqësuar një qasje proaktive dhe jo-diskriminuese për përfshirjen në procesin e konsultimit publik të grupeve të nën përfaqësuar.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI I

Referuar gjetjeve e rekomandimeve të raporteve ndërkombëtarë për Shqipërinë, si dhe raporteve të OJF-ve vendase, mund të sugjerohen disa masa si vijon:

- Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik duhet të amendohet me synimin për të zgjeruar kategoritë e akteve, që i nënshtrohen procesit të konsultimit.
- Roli i institucioneve të pavarura si Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjes së të Dhënave Personale dhe Avokati i Popullit duhet të forcohet, si organe kyçe për monitorimin e shkeljeve dhe sigurimin e transparencës në institucionet publike.
- Kuvendi duhet të rrisë ndjeshmërinë në raportimet vjetore të organeve të pavarura dhe të organeve të tjera që raportojnë pranë tij, për çështjet e transparencës. Udhëzimi i Kuvendit, që rregullon formatin e raportimit mund të përmirësohet duke i kushtuar një vëmendje më të madhe transparencës dhe llogaridhënies.
- Kuvendi mund të organizojë dëgjesa të dedikuara me organizatat e shoqërisë civile dhe përfaqësues të medias për të dëgjuar opinionin e tyre për çështje të transparencës në administratën publike dhe problematikat që hasin në lidhje me zbatimin e ligjit për informimin.
- Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale është organi kryesor që ka kompetenca në fushën e informimit, konsultimit publik dhe të dhënave të hapura. Forcimi i strukturës dhe i kapaciteteve administrative është i domosdoshëm.
- Roli i koordinatorëve për të drejtën e informimit duhet të forcohet. Duhet të vlerësohet mundësia për ndryshime ligjore për të siguruar që ky rol të ushtrohet nga nëpunës të nivelit të mesëm ose të lartë drejtues.
- Rritja e kapaciteteve të administratës publike për zbatimin më të mirë të legjislacionit duhet të ecë paralelisht me edukimin ligjor të publikut në fushën e transparencës.
- Për personat me aftësi të kufizuar nuk ka përshtatje të dokumenteve publike me nevojat e tyre, si dhe për t'i aksesuar fizikisht më lehtë. Në këtë drejtim, ligji për konsultimet publike duhet të përmirësohet për të përfshirë grupet e marginalizuara dhe qytetarët në zona të largëta, të cilët shpesh mbeten jashtë proceseve vendimmarrëse.
- Qeveria dhe institucionet duhet të përqafojnë një qasje proaktive dhe jo-diskriminuese për përfshirjen në procesin e konsultimit publik të grupeve të nën përfaqësuar nëpërmjet njoftimeve paraprake dhe konsultimeve të synuara, për t'u dhënë zë këtyre grupeve të synuara.
- Raportimi i rezultateve të procesit të konsultimit publik duhet të përfshijë më shumë informacionin përmbajtësor për raportin e pranimit të komenteve të mbledhura gjatë gjithë procesit dhe duke i bërë ato transparente për çdo akt, si dhe duhet të forcohet kontrolli i cilësisë së konsultimeve publike.
- Duhet të garantohet qëndrueshmëria e koordinatorëve për njoftimin dhe konsultimin publik në çdo institucion përgjegjës, duke siguruar që ky rol të ushtrohet nga nëpunësit civilë të nivelit të mesëm ose të lartë drejtues, për të garantuar autoritetin e nevojshëm në të gjitha nivelet e punonjësve dhe strukturave të institucioneve.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI I

- Duhet nxitur një qasjeje monitoruese dhe vlerësuese nga ana e institucioneve eprore kundrejt atyre të varësisë, për zhvillimin e treguesve krahasues dhe analitikë të suksesit, si dhe vështirësive dhe sfidave të hasura në procesin e njoftimit dhe konsultimit publik.
- Vlerësohet e domosdoshme që rregullimi i procesit të vlerësimit të ndikimit (RIAs) të jetë në nivelin e një ligji, me qëllim që RIA të zbatohet edhe në rastet e hartimit të projektligjeve, nga aktorë të ndryshëm nga Këshilli i Ministrave.

Ky dokument është hartuar nga:

Dr. Klesta Hysi

Prof. Dr. Eralda Methasani

Dr. Andi Duraj

znj. Krisela Hackaj

znj. Vilma Shurdha

znj. Elona Hoxhaj