

SHTYLLA III: SUNDIMI I LIGJIT

I. FUNKSIONET E KUVENDIT, ROLI MBIKËQYRËS DHE MONITORUES

I.3 EFEKTIVITETI, TRANSPARENCA DHE LLOGARIDHËNIA E VETË KUVENDIT

(Përmbledhje ekzekutive)

Analiza ka në fokus efektivitetin, transparencën dhe llogaridhënien e vetë Kuvendit, në kuadër të reformave për Shqipërinë 2030 si dhe të integritimit në Bashkimin Evropian (BE). Metodologjia e ndjekur bazohet në mbledhjen dhe shqyrtimin e të dhënave, duke marrë në konsideratë kuadrin normativ dhe institucional, raportet vendase dhe ndërkombëtare si dhe duke patur në vëmendje jo vetëm aderimin e vendit në BE, por mbi të gjitha nevojat e qytetarëve.

Kuvendi, si institucioni më i lartë përfaqësues i një shteti, ka një rol të rëndësishëm në funksionimin e demokracisë. Ky institucion, si organi ligjvënës shqyrton dhe miraton ligje në dobi të interesave të shoqërisë dhe të zhvillimit të vendit, ushtron funksionin e kontrollit parlamentar ndaj ekzekutivit dhe monitoron institucionet e pavarura. Gjithashtu, Kuvendi luan një rol thelbësor në procesin e integritimit evropian të vendit, duke garantuar legjitimitetin demokratik dhe kontrollin ligjor dhe politik të procesit.

Në kuadër të integritimit në BE, Shqipëria synon përshtatjen e legjislacionit dhe kuadrin rregullator me standardet evropiane. Një nga komponentët e këtij procesi është përafrimi i standardeve të efektivitetit, transparencës dhe llogaridhënies së Kuvendit në përputhje me ato evropiane. Dokumenti strategjik që përcakton drejtimet prioritare të zhvillimit të politikave në vend, përfshirë ato që lidhen me integritimin e Shqipërisë në BE është Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim Evropian 2022 – 2030 (SKZHIE 2022 – 2030). Kjo strategji duhet të zbatohet në përputhje me arritjen e Objektivave të Zhvillimit të Qëndrueshëm (OZHQ), pjesë e Agjendës 2030. Udhërrëfyesi për Funksionimin e Institucioneve Demokratike, i hartuar nga Ministria e Drejtësisë, paraqet masat kryesore që parashikohen të merren në kuadër të procesit të adresimit të gjetjeve të paraqitura nga KE në Raportin e Shqyrtimit Analitik për Grupkapitullin 1 “Themelorët” për sa i përket kriterit politik, kryesisht funksionimit të institucioneve demokratike. Ai synon gjithashtu rritjen e transparencës, në mënyrë që shoqëria civile, media e palët e interesuara të kenë qasje më të lehtë në dokumentacionin zyrtar parlamentar.

PROGRESI DHE ARRITJET

Në lidhje me performancën e strukturave administrative dhe politike të Kuvendit, si dhe mekanizmave të transparencës të zgjedhurve, Anketa “Besimi në Qeverisje” (2023), konkludon se Parlamenti është një ndër tre mekanizmat, së bashku me Kontrollin e Lartë të

Shtetit (KLSH) dhe median, të perceptuar si më efektivët për llogaridhënien. Nismat e deritanishme kanë përmirësuar mekanizmat e transparencës dhe llogaridhënies parlamentare nëpërmjet përdorimit të teknologjive të reja dhe digjitalizimit të dokumenteve. Faqja zyrtare e Kuvendit është bërë një burim i rëndësishëm për publikun dhe për organizatat e shoqërisë civile, duke mundësuar qasje në dokumentacionin parlamentar, përfshirë projektligjet, diskutimet, afatet dhe raportet e komisioneve parlamentare.

Në lidhje me kontributin e Kuvendit në procesin e integritit evropian të vendit, ligji nr. 15/2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Europian”, i ndryshuar, ka rritur rolin mbikëqyrës të Kuvendit ndaj qeverisë. Raportet e progresit të BE-së kanë njohur rolin aktiv të Kuvendit në miratimin e ligjeve që përputhen me standardet evropiane, si ato që synojnë rritjen e pavarësisë së gjyqësorit, luftën kundër korrupsionit dhe forcimin e institucioneve të zbatimit të ligjit. Është rritur përfaqësimi i shoqërisë civile në Këshillin Kombëtar të Integritit Evropian (KKIE). Është shtuar gjithashtu përfaqësimi i insitucioneve të pavaruara që u krijuan nga reforma në drejtësi. Sa i përket deputetëve, një element pozitiv është miratimi i Kodit të Sjelljes dhe i udhëzimeve përkatëse. Është përcaktuar edhe një procedurë për të siguruar që kontaktet me palët e treta gjatë procesit legjislativ të raportohen, regjistrohen dhe të bëhen publike. Janë vendosur dhe zbatuar disa masa për të regjistruar dhe bërë publike, grupet e interesit dhe lobistët.

Në lidhje me zbatimin e programeve dhe standardeve të transparencës së veprimtarisë së Kuvendit përkundrejt shoqërisë civile, publikut dhe palëve të tjera, si dhe mekanizmave ndërveprues, Kuvendi ka kryer përmirësime në nivelin e transparencës me rritjen e publikimit të të dhënave statistikore. Praktika të rëndësishme tashmë janë konsoliduar. Kështu për shembull, programi i transparencës është lehtësisht i aksesueshëm në faqen *on-line* të Kuvendit; është krijuar akses i në faqen *on-line* të Kuvendit për opinione dhe rekomandime nga shoqëria civile në lidhje me rritjen e transparencës mbi funksionin mbikëqyrës ndaj institucioneve të pavarura kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj; është krijuar dhe përditësohet çdo fillim legjislature regjistri për lobistët, i ndarë në bazë të fushave të përgjegjësisë së komisioneve të përhershme parlamentare; në krahasim me një vit më parë është rritur numri i vizitorëve dhe qytetarëve të informuar për veprimtarinë parlamentare në Shqipëri; janë rritur transmetimet e drejtpërdrejta të seancave parlamentare përmes platformave televizive dhe *on-line*; gjatë vitit 2023 Kuvendi është angazhuar për konsolidimin e programeve edukuese si dhe ideimin e programeve të reja.

Referuar progresit dhe arritjeve të Kuvendit për zbatimin e mekanizmave të transparencës të menaxhimit të fondeve të Kuvendit, fondeve të donatorëve si dhe aksesin e shpejtë dhe transparencën në dokumentacionin parlamentar, financimi për veprimtarinë administrative dhe ligjvënëse ka ardhur gjithnjë në rritje. Kuvendi ka zbatuar të gjitha procedurat që përcakton ligji nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor” i ndryshuar, dhe aktet nënligjore që rregullojnë planifikimin buxhetor afatmesëm, zbatimin dhe monitorimin e realizimit të buxhetit. Planifikimi buxhetor i Kuvendit është i ndarë në dy programe buxhetore të ndryshme si “Veprimtaria ligjvënëse” dhe “Veprimtaria administrative”. Në vitin 2024 janë parashikuar rreth 1.9 miliardë lekë (përfshirë këtu administratën dhe veprimtarinë ligjvënëse), plan i cili ka ardhur në rritje. Ndërkohë që edhe në realizimin e buxhetit, Kuvendi ka patur një performancë pozitive: në vitin 2023 është

realizuar rreth 95%. Pavarësisht nevojës për pasurim të mëtejshëm të analizës, ky informacion është tashmë i aksesueshëm për publikun dhe mund të përpunohet për nevoja studimore apo transparence të publikut.

PROBLEMATIKA DHE SFIDAT

Referuar gjetjeve, problematikave dhe rekomandimeve në lidhje me performancën e strukturave administrative dhe politike të Kuvendit, si dhe mekanizmave të transparencës të zgjedhurve, drejtimit prioritar të zhvillimit të politikave duhet të orientohen drejt: përmirësimit të cilësisë së funksioneve parlamentare (përfaqësimi, ligjberja, dhe kontrolli parlamentar); forcimit të rolit të Kuvendit në procesin e integritetit evropian; rritjes së transparencës dhe forcimit të kapaciteteve administrative si dhe përdorimit më efektiv të instrumenteve të kontrollit parlamentar për mbikëqyrjen e reformave.

Lidhur me organizimin dhe funksionimin e Kuvendit, specifikisht me përbërjen dhe numrin e komisioneve, Shqipëria ka aktualisht 8 komisione të përhershme parlamentare, me një përbërje heterogjene. Në krahasim me vendet e tjera të Europës që kanë sistemin me një dhomë, vihet re se vetëm një pjesë shumë e vogël përfshihet në kategorinë me më pak se 9, ndërkohë që pjesa më e madhe e tyre përfshihen në dy kategoritë e tjera, respektivisht me 10-19 ose në atë me mbi 30 komisione të përhershme parlamentare. Duke u nisur nga qasja krahasimore, si dhe nga nevoja e rritjes së efektivitetit të veprimtarisë së Kuvendit, mund të vlerësohet propozimi për rritjen e numrit të komisioneve të përhershme parlamentare duke i rindarë ato në më shumë grupe (me më pak anëtarë), si për t'i bërë ato më specifike ashtu edhe për të lehtësuar procesin vendimmarrës.

Disa nga problematikat, të evidentuara edhe nga Raporti i Komisionit Evropian 2023 për Kuvendin, lidhen me: retorikën e ashpër parlamentare dhe sjelljet jo etike në punimet e Kuvendit, ngritjen e komisioneve hetimore, zbatimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, reformën zgjedhore, vonesat dhe politizimin e proceseve të përzgjedhjes së kandidatëve në institucionet e pavarura, forcimin e kapaciteteve të Institucionit të Avokatit të Popullit si dhe zbatimin e rekomandimeve të tij.

Me qëllim rritjen e efektivitetit, rekomandohet marrja e masave të mëtejshme në disa drejtime. Në mënyrë specifike, *inkurajimi për pjesëmarrjen gjithëpërfshirëse dhe ndërgjegjësimi i lartë, konsultimet në kohë, veçanërisht në lidhje me nismat legislative të Kuvendit*. Përdorimi nga Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i platformave të veçanta *on-line* për konsultime publike, sjell për rrjedhojë standarde të ndryshme të konsultimit publik.

Po kështu, *duhet të intensifikohet mbikëqyrja parlamentare në lidhje me performancën e veprimtarisë së qeverisë dhe institucioneve të varësisë, të agjencive ekzekutive, zbatimin e rekomandimeve të institucioneve të pavarura, përfshirë periodicitetin e seancave dëgjimore, vizitat në institucione dhe të gjitha format e tjera të parashikuara në mekanizmat që ka sot Kuvendi*. Në lidhje me funksionin mbikëqyrës ndaj institucioneve të pavarura, evidentohen këto sfida: pengesa në kryerjen me efektivitet të veprimtarisë së Avokatit të Popullit (burime të pamjaftueshme) dhe atë të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi; mangësi në lidhje me emërimin e kandidatëve jo magjistratë në Këshillin e Lartë Gjyqësor (KLGj) dhe

Këshillin e Lartë të Prokurorisë (KLP), përsa i përket verifikimit të pastërtisë së figurës dhe pasurisë ashtu si dhe në raport me meritokracinë dhe transparencën e procesit; ekzistenca e një numri konsistent të vakancave të magjistratëve inspektorë; pavarësia e Autoritetit Rregullativ Audio-Vizuale (AMA) për shkak të formulës dypartiake për zgjedhjen e anëtarëve të bordit dhe përkatësisë së tyre politike; pavarësia e transmetuesit publik; ekzistenca e një gamë të gjerë përjashtimesh dhe mangësish në zbatim në ligjin për të drejtën e informimit. Kjo bën që aktorët e medias t'i shohin rregulloret e reja të miratuara për akreditimin e mediave nga Kuvendi si kufizim të aksesit në informacion për gazetarët.

Referuar gjetjeve, problematikave dhe rekomandimeve për zbatimin e programeve dhe standardeve të transparencës së ndërveprimit Kuvendi-publiku, shoqëria civile dhe palë të tjera, evitohen çështjet që lidhen me: *publikimin e dokumentacionit parlamentar, në veçanti procesverbalet e seancave plenare dhe mbledhjeve të komisioneve, i cili duhet të jetë më në kohë dhe më miqësor për përdoruesit; përmirësimin e mekanizmave aktualë (regjistri on-line, platforma on-line e konsultimit të projektligjeve), krijimin e një seksioni të posaçëm në faqen e internetit për deputetët, ku të përfshihet informacion i plotë dhe i detajuar për secilin deputet, si dhe gjetja e mekanizmave të rinj për sigurimin e një transparence parlamentare maksimale.*

Kështu për shembull, është evidentuar se: buletini statistikor 2021-2025, është përditësuar për herë të fundit më 18.11.2022; nuk ka njësim të statistikave në disa kategori të publikimeve të Kuvendit dhe se shifrat pa informacion shoqërues nuk ofrojnë informacion cilësor dhe shterues.

Po kështu, rekomandohet që sistemi i publikimit të transkriptimeve nuk duhet të ndjekë vetëm një renditje kronologjike dhe gjithashtu është i nevojshëm krijimi i një biblioteke digjitale që kategorizon transkriptimet në mënyrë sistematike. Nga ana tjetër, me qëllim analizimin e përmirësimeve ose sfidave si dhe krahasimin e treguesve nga një vit në tjetrin duhen kryer vlerësime periodike; duhet të kryhen sondazhe periodike për të kuptuar perceptimin e publikut për institucionet dhe marrëdhëniet e Kuvendit me institucionet e pavarura. *Një moment tjetër i rëndësishëm lidhet me rritjen e kapaciteteve administrative të institucionit të Kuvendit përmes një stafi të trajnuar, kualifikuar dhe të pavaruar për transkriptimet.*

Referuar gjetjeve, problematikave dhe rekomandimeve lidhur me zbatimin e mekanizmave të transparencës të menaxhimit të fondeve të Kuvendit, fondeve të donatorëve si dhe aksesin e shpejtë dhe transparencën në dokumentacionin parlamentar, pavarësisht progresit të dukshëm, institucioni i Kuvendit ka nevojë për rritje të transparencës në monitorimin dhe argumentimin e zbatimit e buxhetit. Në mënyrë specifike, evidentohen problematika që lidhen me: a) menaxhimin e buxhetit - pavarësisht rritjes së vazhueshme të mbështetjes buxhetore për institucionin e Kuvendit, *duhet nënvizuar nevoja për më shumë gjithëpërfshirje në buxhetimin e institucionit, transparencë në publikimin e dokumentave të menaxhimit financiar dhe tejkalimi i sfidave për të siguruar informacion të detajuar dhe të aksesueshëm për publikun;* b) dokumentacionin Parlamentar - raporti ka trajtuar qasjen e qytetarëve në dokumentacionin legjislativ dhe *sfidat për ta mbajtur këtë informacion të përditësuar dhe të aksesueshëm përmes platformave digjitale; pavarësisht përmirësimit të eksperiencës së përdoruesve në faqen on-line të Kuvendit, mbetet akoma i vështirë në përdorim dhe me*

mungesë në publikimin e të gjithë materialeve të veprimtarisë parlamentare; c) digjitalizimin - në kuadër të transparencës, në raport është evidentuar nevoja për rritjen e transparencës përmes digjitalizimit të shumë proceseve të veprimtarisë parlamentare; sugjerohen gjithashtu mekanizma më të fortë për mbikëqyrjen financiare, digjitalizimin e plotë të proceseve parlamentare dhe krijimin e platformave që lehtësojnë përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrjen ligjore.

ÇËSHTJET PËR ZGJIDHJE / DREJTIMET E NDËRHJRJEVE

Nga analiza e treguesve të efektivitetit, transparencës dhe llogaridhënies së Kuvendit konstatohen nevojat për ndërhyrje si më poshtë:

- *Rritja e kapaciteteve të komisioneve parlamentare.* Mund të vlerësohet propozimi për rritjen e numrit të komisioneve të përhershme parlamentare duke i rindarë ato në më shumë grupe (me më pak anëtarë), në përputhje me qasjen krahasimore me vendet e BE-së.
- *Forcimi mekanizmave të mbikëqyrjes së Kuvendit për zbatimin e ligjeve që miraton.* Kjo mund të përfshijë krijimin e komisioneve të posaçme parlamentare për monitorimin e reformave kyçe, si dhe forcimin e bashkëpunimit me institucionet e pavarura mbikqyrëse.
- *Implementimi i një sistemi transkriptimi,* i cili do të mundësojë zbardhjen në një kohë sa më të shpejtë të materialit audio të mbledhjeve të komisioneve dhe seancave plenare.
- *Përforcimi i sistemit të llogaridhënies për deputetët,* duke i inkurajuar ata që të raportojnë mbi aktivitetet dhe angazhimet e tyre. Në mënyrë specifike, të sigurohet transparencë e mjaftueshme mbi kontaktet e personave në funksione të larta ekzekutive me lobistët dhe palë të tjera të treta.
- *Kuvendi duhet të ketë staf të trajnuar dhe të kualifikuar për transkriptimet,* pasi regjistrimet e seancave janë dokumente publike të rëndësishme. Transkriptorët duhet të jenë profesionistë dhe të pavarur, në mënyrë që procesi i transkriptimit të mos ndikohet nga interesa politike.
- *Rritja e transparencës financiare për të adresuar problemet me menaxhimin e fondeve publike që përfiton Kuvendi.* Kuvendi duhet të zbatojë politika më të rrepta për auditimin e fondeve dhe të kërkojë publikimin e rregullt të raporteve financiare. Mekanizmat e kontrollit të brendshëm dhe auditimi i pavarur duhet të forcohen për të siguruar një përdorim të drejtë dhe transparent të burimeve financiare.
- *Shmangia e miratimit të akteve normative për ndryshime të vazhdueshme të ligjit vjetor të buxhetit.* Në këtë drejtim, duhet të rritet roli i Kuvendit jo vetëm në mbikëqyrjen e buxhetit institucional por edhe të buxhetit të shtetit, e kryesisht të rrisë kërkesën e llogarisë mbi aktet normative të miratuara gjatë vitit për ndryshimin e buxhetit vjetor që çënojnë disiplinën fiskale. Kuvendi në këto raste duhet të ketë rol aktiv kontrollues dhe mbikëqyrës nëse këto akte normative vijnë për ngjarje të paparashikueshme apo keqplanifikim fillestar.

- *Digjitalizimi i plotë i veprimtarisë së Kuvendit si dhe krijimi i një biblioteke digjitale që kategorizon transkriptimet në mënyrë sistematike, duke përfshirë kategori të tilla si viti, lloji i sesionit (seancë plenare apo mbledhje komisioni), dhe temat e diskutuara.*
- *Krijimi i një seksioni të posaçëm në faqen e internetit për deputetët, ku të përfshihet informacion për secilin deputet, përfshirë historikun e vendimmarrjes, partinë që përfaqëson, ligjet për të cilat ka votuar, si dhe deklarimin financiar. Kjo do të rrisë ndjeshëm llogaridhënien dhe transparencën në lidhje me aktivitetet dhe vendimet e deputetëve.*

Hartuar nga Ekspertët e Nivelit të Lartë:

Prof. Asoc. Dr. Juelda Lamçe

Ph.D.c Mariel Frroku

Ilvana Dedja LL.M