

SHTYLLA III: SUNDIMI I LIGJIT

I. FUNKSIONET E KUVENDIT, ROLI MBIKËQYRËS DHE MONITORUES

I.1 FUNKSIONI LIGJVËNËS

(Përmbledhje ekzekutive)

Kuvendi është guri i themelit në procesin e konsolidimit të sistemit demokratik në Shqipëri. Ushtrimi i funksionit legjislativ rregullohet nga Kushtetuta, Rregullorja e Kuvendit dhe ligje të tjera të posaçme që lidhen drejtpërdrejt ose tërthorazi me këtë funksion. Parimi themelor ku mbështetet ky kuadër ligjor është parimi i autonomisë parlamentare dhe vetërregullimit.

Ligji nr.15/2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian”, i ndryshuar, përcakton një rol të rëndësishëm për Kuvendin, sidomos për përparimin me agjendën evropiane, duke lehtësuar konsensusin për miratimin e ligjeve që do të jenë kritere për hapjen dhe mbylljen e negociatave me Bashkimin Evropian. Kuvendi ka miratuar “Planin e Veprimit që adreson gjetjet e Komisionit Evropian në raportin e progresit të Komisionit Evropian për Shqipërinë, për kriterin politik/Kuvendi, si dhe masat konkrete që duhet të ndërmerren për realizimin e objektivave të Kuvendit”. Një ndër objektivat kryesore është forcimi i funksionit ligjvënës të Kuvendit. Sipas raportit të KE të Shqyrtimit Analitik për Grupkapitullin e parë “Themelorët”, Shqipëria synon të amendojë kuadrin rregullator të Kuvendit, një vit përpara aderimit në Bashkimin Evropian, për të përfshirë koncepte si bashkëpunimi i Kuvendit të Shqipërisë me Parlamentin Evropian dhe parimin e subsidiaritetit. Gjithashtu, me funksionin ligjvënës të Kuvendit, lidhet legjislacioni për partitë politike, për statusin e deputetëve, për nismën ligjvënëse të zgjedhësve, për të drejtën e informimit, për shërbimin civil, etj.

Analiza ka qëllim të evidentojë nevojat për përmirësimin e funksionit ligjvënës me qasje, rritjen e rolit të Kuvendit në procesin e integritit evropian, për përmbushjen e standardeve demokratike dhe forcimin e zbatimit të ligjeve. Metodologjia e studimit mbështetet në analizën e legjislacionit dhe në analizën kërkimore të studimeve dhe raporteve për Kuvendin. Analiza trajtohet në qasje me respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve dhe Shtetit të së Drejtës, në kuadër të përafrimit të legjislacionit shqiptar me legjislacionin e Bashkimit Evropian.

Konkretisht, janë analizuar:

- (i) Raporti i KE për Shqyrtimit Analitik për Grup Kapitullin e Parë “Themelorët” për Shqipërinë, publikuar më 24 korrik 2023 (më poshtë referuar “Raporti Screening”);
- (ii) Udhërrëfyeni për “Funksionimin e Institucioneve Demokratike” (më poshtë referuar “Udhërrëfyeni”);

- (iii) Plani i Veprimit i Kuvendit për Zbatimin e Rekomandimeve të Komisionit Evropian për vitin 2024 miratuar në Konferencën e Kryetarëve, me Vendimin nr. 1, datë 11.01.2024;
- (iv) Raporti Vjetor i Kuvendit për vitin 2023;
- (v) Akte të miratuara nga Byroja e Kuvendit në lidhje me transparencën;
- (vi) Raporte të Organizatave të Shoqërisë Civile (më poshtë referuar si “OSHC”).

Sa u përket progresit dhe arritjeve, Kuvendi në analizën vjetore për vitin 2023, raporton statistikat si më poshtë:

- Gjatë vitit 2023 në Kuvend janë depozituar 120 nisma ligjvënëse, nga të cilat: 100 u propozuan nga Këshilli i Ministrave; 19 u propozuan nga deputetët; 1 u propozua nga 20.000 zgjedhës. Presidenti i Republikës ktheu për rishqyrtim në Kuvend 1 ligj. Kuvendi miratoi 233 akte ligjore, nga të cilat: 106 projektligje, 95 prej të cilave ishin nisma të Këshillit të Ministrave dhe 9 nisma nga deputetët; janë marrë 127 vendime. Janë miratuar 27 rezoluta, nga të cilat 26 lidhen me raportime vjetore dhe janë zhvilluar 2 mocione me debat.
- Komisionet e përhershme parlamentare gjatë shqyrtimit të projektligjeve kanë miratuar 500 amendamente, nga të cilat 456 u propozuan nga deputetët dhe 44 nga grupet e interesit dhe Organizatat e Shoqërisë Civile.
- Në mbështetje të nenit 36 të Rregullores së Kuvendit, komisionet e përhershme kanë ushtruar kontrollin parlamentar për zbatimin e legjislacionit në fuqi duke zhvilluar 101 seanca dëgjimore.
- Me kërkesë të deputetëve janë realizuar 54 produkte kërkimore, nga të cilat: 18 analiza krahasuese; 29 informacione të shkurtra; 7 informacione statistikore. Me vetiniciativë, janë ndërmarrë 39 produkte kërkimore bazuar në programin e përgjithshëm vjetor analitik të Këshillit të Ministrave, në projektligjet që janë në procesin e konsultimit publik dhe ato të depozituara në Kuvend, dhe për çështje me interes publik.
- Në regjistrin publik të OSHC-ve janë të regjistruara aktualisht 78 organizata. Në Kuvend është krijuar regjistri për lobistët.
- Kuvendi, operon edhe nëpërmjet platformës *on-line* të konsultimit publik të akteve ligjore. Platforma ofron mundësinë e konsultimit *on-line* të projektligjeve <http://konsultimi.parlament.al>. Të dhënat e procesit të konsultimit janë transparente për publikun. Platforma *on-line* e konsultimit rifreskohet çdo sesion parlamentar (dy herë në vit: janar dhe korrik). Gjithashtu, në faqen elektronike të Kuvendit publikohen regjistrat elektronikë për shoqërinë civile, lobistët, peticionet dhe kërkesat për informim. Regjistrat përditësohen periodikisht në bazë të kërkesave/apo shprehjes së vullnetit të organizatave për të qenë pjesë e procesit ose në rastin e lobistëve, thirrjeve publike.
- Janë regjistruar dhe janë përdorues të platformës *on-line* 18 organizata, 12 individë dhe 4 lobistë. Palët e interesuara që regjistrohen në platformë njoftohen automatikisht nëpërmjet saj për çdo projektakt që publikohet për konsultim. Në arkivin e platformës aktualisht gjenden 18 projektligje të konsultuara dhe 13 raporte të institucioneve kushtetuese të pavarura dhe të krijuara me ligj.

PROBLEMATIKA DHE SFIDA

Nga analiza evidentohen *disa probleme e sfida*, të cilat përmbledhen si më poshtë:

- Të gjitha dokumentet e prodhuara nga Kuvendi (Strategjia e Kuvendit, Plani i Veprimit, Raporti Vjetor) dhe Këshilli i Ministrave (Udhërrëfytyesi) ka nevojë të analizohen së bashku dhe në mënyrë të harmonizuar në mënyrë që të evidentohet *status quo-ja* e realizimit të rekomandimeve të BE-së, angazhimeve të vetë Kuvendit si dhe sfidave.
- Analizat mbi këtë funksion mbeten të fragmentarizuara dhe më së shumti statistikore, pa analizuar se cilat janë shkaqet që nuk janë përmbushur detyrime konkrete, si janë mbivendosur detyrimet e përcaktuara, a kanë patur ndikim dhe çfarë lloj ndikimesh kanë qenë, etj.
- Ka mangësi në shqyrtimin post – legjislativ (*ex post*), për të rritur efektivitetin e zbatimit të tyre. Miratimi i metodologjisë së kontrollit post – legjislativ detyron edhe një ridimensionim organizativ dhe fuqizim të kapaciteteve administrative të Kuvendit dhe në veçanti të Komisioneve, duke specializuar stafin në këtë drejtim.
- Transparenca në ushtrimin e funksionit ligjvënës kërkon ndryshime në disa dimensione, përfshirë ato për Kodin e Sjelljes së deputetëve dhe Kodit të Etikës së nëpunësve. Ka mangësi në legjislacion, sa i përket vlerësimit parandalues për korrupsion në procesin legjislativ. E tillë është transparenca e komunikimeve me lobistët të regjistruar në Regjistrin e Transparencës. Kjo duhet të shoqërohet me transparencë mbi nivelin e ndërveprimit (numrin e takimeve, përfaqësuesit prezent) si dhe propozimet ligjore që prodhon ky ndërveprim. Të gjitha këto duhet të pasqyrohen jo vetëm në regjistrin (apo raportim) për lobistët, por edhe brenda relacionit shpjegues apo dokumenteve të tjerë parlamentarë që gjenden apo listohen me ligjin e miratuar.
- Forcimi i mëtejshëm i përfshirjes së shoqërisë civile dhe konsultimit publik ka nevojë për përmirësime të rregullave dhe praktikave parlamentare. Për përfshirjen e OSHC-ve dhe grupeve të interesit në veprimtarinë e Kuvendit, në Udhërrëfytyes parashikohet: Rritja e përfshirjes së OSHC-ve dhe grupeve të interesit në mbledhjet e komisioneve parlamentare gjatë procesit ligjvënës dhe në mbledhjet e Këshillit Kombëtar për Integrimin Evropian. Rritja e numrit të projektligjeve të konsultuara si dhe përmirësimin e platformës për konsultimin e tyre.
- OSHC-të propozojnë ndërhyrje në Rregulloren e Kuvendit për të drejtën e peticionit, aplikimin *e-peticion*, standardizimin e formateve të dokumentacionit, hartimin e udhëzuesve elektronik, etj. Përfshirja efektive e shoqërisë civile në procesin legjislativ ka nevojë për disa përmirësime, veçanërisht si vijon:
 - Kuvendi duhet të rrisë efektivitetin e procesit të konsultimit që kryen vetë Kuvendi, për të kryer konsultim tërësor të akteve dhe të mos mjaftohet me konsultimin e kryer nga ministritë dhe qeveria.
 - Duhet të hiqet kërkesa që propozimet/komentet e publikut të kenë formën e amendamentit sipas teknikës legjislative, si barrë jo proporcionale për publikun, për shkak të mungesës së njohurive pasi ka efekt dekurajues për të parashtruar propozime.

- Përmirësimi i raportimit dhe pasqyrimit të përfshirjes ose jo, të komenteve/rekomandimeve që vijnë nga OSHC dhe grupet e interesit.
- Në lidhje me cilësinë e ligjbërjes veçojmë se, kërkon vëmendje të vazhdueshme ndjeshmëria gjinore dhe vendimmarrja bazuar në të dhëna empirike. Krahas problematikave në lidhje me ndjeshmërinë gjinore, rezulton se numri i produkteve kërkimore në vitin 2023 ka qenë i ulët, gjë që tregon zbatueshmërinë modeste të qasjes së politikëbërjes bazuar në evidenca e të dhëna.

ÇËSHTJE PËR ZGJIDHJE/DREJTIMET E NDËRHJRJEVE

Përmirësimi i Mekanizmave të kontrollit të zbatimit të ligjit

- Krijimi i një mekanizmi efektiv kontrolli që nis nga identifikimi i problematikave të hasura gjatë zbatimit të ligjit dhe deri tek rekomandimet që hartohen.
- Plotësimi i Rregullores së Kuvendit për të detajuar zbatimin e shqyrtimit dhe kontrollit të post – legjislacionit për të gjitha aktet normative.

Përfshirja efektive e shoqërisë civile në procesin legjislativ

- Përmirësim i konsultimit publik në lidhje me marrjen parasysh të komenteve, metodologjinë e përfshirjes së komenteve të publikut, sistemin e filtrimit të komenteve të publikut, etj.
- Rishikim i Manualit të Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit në bashkëpunim me OSHC-të, Etj.

Transparenca në ushtrimin e funksionit ligjvënës

Lobimi si faktor ndikues në ligjvënie:

- Përmirësimi i kontrollit të lobimit duke rritur eficientësinë dhe transparencën dhe marrja e masave për të shmangur korrupsionin legjislativ.
- Publikimet e Kuvendit, rritja e vizibilitetit për raportet, revistën, dokumentet e përgatitura nga Kuvendi;
- Përgatitja dhe përdorimi i formateve më miqësore dhe më të qarta, me të dhënat kryesore të botimeve të Kuvendit, për një publik të gjerë;
- Përmirësimi i formatit dhe përmbajtjes së raportit vjetor të Kuvendit, në drejtim të një informacioni më analitik dhe të kuptueshëm për publikun.
- Rregullime për ushtrimin e të drejtës për peticionin, aplikimin *e-peticion*, standardizimin e formateve të dokumentacionit, hartimin e udhëzuesve elektronik,

Cilësia e ligjvënies (kontrolli i pajtueshmërisë kushtetuese/ndjeshmëria gjinore)

- Kontrolli i pajtueshmërisë me Kushtetutën: krijimi i një mekanizmi efektiv dhe të specializuar që filtron formulime/dispozita që mund të mos kalojnë testin e

kushtetutshmërisë. Ky filtër duhet të zbatohet edhe në amendamentet që paraqiten gjatë seancave plenare.

- Forcimin dhe/ose riorganizimin e strukturave të brendshme të Kuvendit, të specializuara për të siguruar pajtueshmërinë e projektligjeve me Kushtetutën dhe kuadrin ligjor në fuqi.
- Ekzekutimi i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese në kohë: krijimi i një mekanizmi eficient që vlerëson vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe harton dispozitat bazuar në vendimin e saj.
- Krijimi i një mekanizmi efektiv që zhvillon testin për përputhshmërinë me qasjen gjinore dhe mosdiskriminuese.

Hartuar nga Ekspertja e Nivelit të Lartë:

Prof. Dr. Aurela Anastasi

Kontribuar Ekspertja nga Sekretariati Teknik:

Elsonida Rama MSc