

Pjesëmarrja e publikut në ligjberje; procesi i vendimmarrjes në Kuvend dhe pjesëmarrja e publikut në të*

*Ky raport u prodhua në kuadër të projektit “Pjesëmarrja e publikut dhe transparenca në procesin legjislativ: e drejta e informimit si një instrument thelbësor për një pjesëmarrje efektive të shoqërisë civile në procesin legjislativ”, i cili u realizua me mbështetjen financiare të Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, Soros. Mendimet e shprehura në këtë raport janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, Soros.

*Në një demokraci, sa më shumë njerëz të përfshihen aq
më shumë rezultate do të ketë*

1. Hyrje: Nevoja e dobishmëria e rritjes së pjesëmarrjes së publikut në procesin e hartimit të ligjeve

Procesi i ushtrimit të sovranitetit në një demokraci realizohet përmes mënyrave të tilla si ajo e demokracisë indirekte nëpërmjet të zgjedhurve nga populli apo asaj direkte nëpërmjet mekanizmave të tilla si referendumet apo edhe mekanizma të tjera më 'të zbehtë', si për shembull të pasurit e iniciativës ligjvënëse, por edhe të drejtave procedurale të tërheqjes së mendimit të publikut në proceset e ligjbërjes. Skema të tilla tashmë janë bërë të zakonata në reflektim të konceptit themelor të mbajtjes së sovranitetit dhe këto reflektohen sot edhe në legjislacionin Shqiptar.

Koncepti i të qenit të shtetit në shërbim të individit e bën të pashmangshme sa pjesëmarrjen direkte, aq dhe atë indirekte të tij në procese ligjvënëse dhe vendimmarrëse. Kjo pjesëmarrje është tregues i legjitimitetit të vetë shtetit dhe reflektim i themelit të vetë demokracisë. Pjesëmarrja e tyre sa qëndron në koncept të themelit të demokracisë aq është edhe e domosdoshme për një shtet që reflekton nevojat dhe interesat e tërësisë së individëve. Në reflektim të këtij koncepti themelor, shteti duhet të ketë miratuar dhe të jetë i bazuar në rregulla që mundësojnë dhe nxisin pjesëmarrjen aktive të qytetarëve në proceset vendimmarrëse. Ai, për këtë, duhet të krijojë korniza të favorshme ligjore për pjesëmarrjen e qytetarëve. Ai duhet gjithashtu të sigurojë funksionalitetin e këtyre strukturave ligjore.

Koncepti i pjesëmarrjes së individëve apo publikut, pra një tërësie individësh është një koncept që zbërthehet në nivele nga më të ndryshmet. Një studim global i vitit 2009 i realizuar nga një prej organizatave që trajtojnë këtë çështje, IAP2, tregon që koncepti ka nuanca të ndryshme në vende të ndryshme.¹ Në vende të caktuara ai perceptohet i lidhur me procesin ligjvënës, në të tjera me procesin e detyrimeve të publikut ndaj institucioneve, në ndonjë vend përdoret kjo terminologji, në ndonjë tjetër zëvendësohet me një tjetër terminologji si p.sh. pjesëmarrje qytetare, apo shoqëria civile, apo zëri i qytetarëve, etj. Pavarësisht këtyre nuancave rëndësia e pjesëmarrjes aktive të qytetarëve në procesin ligjbërës, si dhe krijimi i shtratit të nevojshëm për realizimin në praktikë të kësaj pjesëmarrje, konsiderohen si shtylla themelore për një shtet demokratik. Gjithashtu, studime të tjera theksojnë se pjesëmarrja e publikut në procesin e ligjbërjes rrit cilësinë e këtij procesi, qoftë kjo për shkak të adresimit të nevojave reale, ashtu edhe për shkak të marrjes së shumë mendimeve që gjithmonë janë kontribute për të pasur një vendimmarrje të pjekur, apo edhe për shkak të ndërgjegjësimit dhe të të kuptuarit të rregullave të mundshme paraprakisht².

Pjesëmarrja mund të realizohet në forma të ndryshme. Shumëllojshmëria, gjë që do të thotë edhe shtimi i formave të ndryshme, nënkupton ofrim mundësish individëve që të përdorin mundësitë reale në situatat e tyre për të kontribuar në krijimin e rregullave që qeverisin jetën e tyre. Tashmë edhe teknologjia e ndihmon jashtëzakonisht shumë intensifikimin e pjesëmarrjes qytetare në ligjbërje, jo vetëm nëpërmjet informimit, pra rritjes së ndërgjegjësimit, por edhe nëpërmjet

1 http://www.iap2.org/associations/4748/files/Kettering_FINALPreliminaryFindingsReport.pdf

2 Cary Coglianese, Heather Kilmartin dhe Evan Mendelson, Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process, University of Pennsylvania Law School, July 2008.

lehtësimi të kësaj pjesëmarrje, pa pasur kosto të mëdha apo shtesë në raste të caktuara.

1.1. Ç'është pjesëmarrja e publikut

Pjesëmarrja publike nënkupton në thelb ekzistencën e qytetarëve aktivë dhe ekzistencën e mundësive ligjore të nevojshme për të përfshirë këta qytetarë aktivë në procese vendimmarrëse apo ligjberëse. Qëllimi i saj është që nëpërmjet pjesëmarrjes së vet publiku të ndikojë në vendimmarrje. Ky koncept edhe pse mund të mos ketë një përkufizim të caktuar ligjor apo të vetëm, në ligje apo marrëveshje të ndryshme, ka një reflektim të tillë. Kështu, neni 21 i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut përcakton ndër të tjera se ‘...çdo person ka të drejtë të marrë pjesë në drejtimin e punëve publike të vendit të vet, vullneti i popullit është themeli i autoritetit të pushteteve publike.’ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk ka ndonjë përkufizim të caktuar për këtë koncept, por në nene të caktuara të saj i referohet këtij koncepti, si p.sh. në nenin 2 i cili parashikon se ‘populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërdrejtë’, apo neni 81 i cili garanton të drejtën e 20 mijë zgjedhësve që të propozojnë një ligj, apo neni 150 mbi referendumin i cili parashikon të drejtën e 50 mijë zgjedhësve të referendimit për shfuqizimin e një ligji’ apo edhe që ‘ti kërkojnë Presidentit zhvillimin e një referendumi për çështje të rëndësishme të veçantë’, ose edhe nene të tilla si ‘...çdo individ ka të drejtë organizohet kolektivisht për çdo qëllim të ligjshëm.’³

Ndërkohë, Rregullorja e Kuvendit nuk ka ndonjë referencë me këtë term, por përfshin një serë nenesh në të cilat reflektohet koncepti i angazhimit të publikut si në nivelin e transparencës, ashtu edhe në nivelin e konsultimit të tërësisë së grupimeve të ndryshme. Kështu, për shembull, Rregullorja e Kuvendit në nenin 36 të saj përcakton se seancat dëgjimore publike realizohen me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara, duke përfshirë kështu në kategorinë e pjesëmarrjeve një tërësi grupimesh të shoqërisë apo edhe individë. Po ashtu, në një tjetër dispozitë, neni 35 parashikon se media, grupet e interesit ose vizitorët janë të lejuar të ndjekin mbledhjet e Kuvendit dhe të Komisioneve, duke reflektuar po ashtu të njëjtin rregullim⁴.

Siç shihet, edhe pse në legjislacionin tonë nuk ka një përcaktim të përgjithshëm të këtij termi, kuptimi i tij është qartësisht i gjerë dhe hapësira për të përfshirë në të individët dhe grupimet e tyre nga më të ndryshme është jo e pakët.

1.2. Cili është publiku

Koncepti ‘publik’ i referohet një situatë që ka marrë edhe status ligjor në legjislacionin vendas. Ka ligje të caktuara të cilat ofrojnë një përkufizim për ‘publik’. Shembuj të tillë janë Konventa e Århusit⁵ e cila në nenin 2/4 të saj e përkufizon publikun si “... një ose shumë persona fizikë ose juridikë, në përputhje me legjislacionin e praktikat kombëtare, shoqatat, organizatat joqeveritare dhe grupimet e tyre”, apo edhe Ligji nr. 8503 datë 30.6.1999 “Për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare” që në nenin 2 të tij e përkufizon publikun si “...të paktën një person fizik

³ Neni 46/1 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

⁴ Neni 35/1 i Rregullores së Kuvendit: Mbledhjet e komisionit, si rregull, bëhen të hapura. Mbledhja quhet e hapur kur media, grupet e interesit ose vizitorët janë të lejuar ta ndjekin atë.

⁵ Ratifikuar me Ligjin nr.8672, datë 26.10.2000 "Për ratifikimin e konventës së Aarhusit "Për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t'iu drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit".

ose juridik, vendas ose i huaj”. Pra, shihet se kuptimi ligjor qoftë ndërkombëtar apo edhe ai vendas, edhe pse i lidhur me aspekte të caktuara të veprimtarisë siç janë mjedisi apo e drejta për informim, ofron një kuptim të gjerë për publikun duke përfshirë në të sa individët, ashtu edhe personat juridikë qoftë pa kufizim apo të kufizuar me objektin e veprimtarisë së tyre. Ky koncept është reflektues i thelbit të vetë asaj që analizohet në këtë punim, pjesëmarrjes së publikut si themel i demokracisë, pra që duhet të nënkuptojë një përfshirje sa më të gjerë të jetë e mundur të individëve pjesë e shoqërisë.

Në kuptimin e pjesëmarrjes së publikut në ligjbërje, Kushtetuta jonë i referohet këtij koncepti duke konsideruar ‘zgjedhësit’ në një sasi të caktuar, 20 mijë në rastin e propozimit të ligjeve e 50 mijë në rastin e një referendumi⁶.

1.3. Nivelet e pjesëmarrjes së publikut

Pjesëmarrja mund të kuptohet në nuanca të ndryshme. Nëse e shohim nga këndvështrimi i dy mënyrave themelore të ofrimit të demokracisë në vend do të themi, pa dyshim, që ajo prezantohet në nivelin e saj më të lartë nëpërmjet demokracisë së drejtpërdrejtë, pra referendumit. Parë nga këndvështrimi i një demokracie përfaqësuese, ajo mund të kuptohet së pari në nivelin e transparencës, së dyti në nivelin e këshillimit me grupime të ndryshme dhe së treti në nivelin e bashkëpunimit.⁷ Në rastin e demokracisë përfaqësuese mund të flitet për:⁸

- Fazë përgatitore dhe standard të pjesëmarrjes së publikut në të;
- Fazë shqyrtimi dhe standard të pjesëmarrjes së publikut në të, i cili realizohet nëpërmjet pjesëmarrjes:
 - o informuese të publikut
 - o konsultative (këshilluese) të publikut
 - o bashkëpunuese të publikut
- Fazë post-miratimi dhe Standard të monitorimit dhe vlerësimit të pjesëmarrjes së publikut.⁹

Edhe pse duket sikur në rastin e fundit të përmendur, pra të fazës post-miratim pjesëmarrja e publikut është pa kuptim për sa kohë që tashmë kemi një proces që e ka mbyllur ciklin e tij, ose më mirë të themi, është miratuar, nuk duhet harruar që procesi është i gjallë dhe vijon të jetë i mundshëm për ndryshim, pra çdo monitorim dhe vlerësim do t’i shërbejë vijimit të ciklit të angazhimit qytetar apo pjesëmarrjes së publikut në procesin e realizimit të demokracisë në një vend.

Nisur nga këto nivele, me përqendrim të theksuar tek faza e shqyrtimit dhe realizimit të pjesëmarrjes së publikut në të do të paraqitet analiza në vijim. Për realizimin e saj madje, u përdorën disa pyetje të cilat u bazuan sa në ndarjen e niveleve të pjesëmarrjes, aq edhe në

⁶ Nenet 81/1 dhe 150/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

⁷ *Standards of Public Participation Recommendations for Good Practice 2008*, commissioned by the Austrian Federal Chancellery and the Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Èater Management and adopted by the Austrian Council of Ministers on 2 July 2008.

⁸ Shih edhe Judith Petts and Barbara Leach, R&D Technical Report: E135: *EVALUATING METHODS FOR PUBLIC PARTICIPATION: LITERATURE REVIEW*, Environment Agency Rio House, Bristol, 2000.

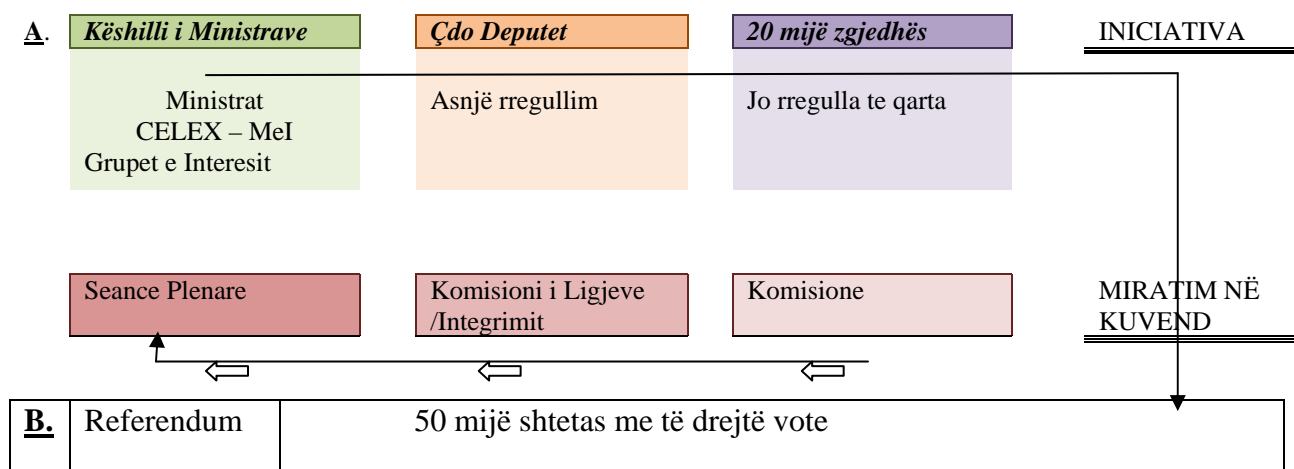
⁹ World Future Council, CISDL, *Selecting Best Policies and Law for Future Generations: Legal working paper and worked examples*”, 10 May 2008, Montreal, Canada.

reflektimin e tërësisë së modeleve të përdorura apo çështjeve të ndërthurura. Këto pyetje janë të paraqitura në *Shtojcën 1* bashkëlidhur.

2. Analizë ligjore krahasuese mbi pjesëmarrjen e publikut në procesin e hartimit të ligjeve

Pjesëmarrja e publikut në procesin e hartimit të ligjeve është e gjerë dhe një analizë shteruese do të kërkonte paraqitjen e aspekteve që lidhen me çdo rrugëtim të mundshëm ligjor të hartimit të ligjeve në përputhje me mënyrat që ka përcaktuar Kushtetuta (si ligji më themelor i vendit) e që përfshin fazën e propozimit nga Këshilli i Ministrave, çdo deputet apo 20 mijë zgjedhës sipas nenit 81 të Kushtetutës¹⁰ - Shih tabela 1/A - të shqyrtimit dhe të miratimit, apo edhe me referendum sipas nenit 150 të Kushtetutës – Shih tabela 1/B.

Tabela 1



Pavarësisht mënyrave të ndryshme të rrugëtimit të një projektligji apo të bërjes së një ligji në vend, analiza që vijon, edhe ajo krahasuese, siç tashmë është paraqitur, do të përqëndrohet kryesisht në fazën e shqyrtimit në Kuvend, pra, të pjesëmarrjes së publikut në diskutimet që zhvillohen në Kuvend. Në këtë orientim sigurisht që ndikon qëllimi i projektit të synuar, por edhe të dhënat të cilat flasin për një proces ligjërës që në Shqipëri rezulton të jetë 100% i miratuar nga Kuvendi dhe madje me një shumicë të padiskutueshme të projektligjeve të ardhura nga Këshilli i Ministrave që varion nga 89% deri në 98% përgjatë viteve 1999 deri 2008 dhe vetëm me një rast të propozuar direkt nga 20 mijë zgjedhës sipas nenit 81 të Kushtetutës.¹¹

Në kuadrin e të njëjtit këndvështrim paraqitet edhe analiza krahasimore që vijon. Për të analizuar rregullimin ligjor të çështjes janë marrë në shqyrtim një sërë aktesh ligjore të vendeve të tjera, si për shembull të Bullgarisë e Rumanisë si dy vende tashmë pjesë e Bashkimit Evropian, Lituaniës si një shembull i një vendi ish-pjesë e bllokut socialist, apo Kosovës si një vend me të përbashkëta të shumta, Francës apo Spanjës si vende të një demokracie të konsoliduar, etj. Këto

¹⁰ Shih edhe Anastasi A., *E Drejta Kushtetuese*, Tiranë, 2008.

¹¹ Eralda (Methasani) Çani, Disertacion Për marrjen e gradës shkencore "Këshilli i Ministrave, Organ Kushtetues: Organizimi dhe Funkionimi i tij në Republikën e Shqipërisë", Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, Mars 2008.

vende janë përzgjedhur për të parë se si adresohet çështja e angazhimit të publikut, pra e reflektimit të një prej elementeve thelbësore të një demokracie të pranishme në vende me histori dhe me situata e statuse të ndryshme politike.

Së pari, nisur nga faza përgatitore dhe standardi i pjesëmarrjes së publikut, iniciativa ligjvënese në vendet e marra në shqyrtim rezulton të jetë sa e publikut drejtpërdrejtë aq e të zgjedhurve të popullit. Ajo që ndryshon nga njëri vend në tjetrin është numri i kërkuar i qytetarëve për të propozuar një projektligj apo për të mbajtur apo kërkuar mbajtjen e një referendumi. Kështu, në Shqipëri numri i kërkuar për propozime ligjore është 20 mijë zgjedhës¹², në Lituani 50 mijë,¹³ në Rumani 100 mijë zgjedhës¹⁴, në Spanjë 500 mijë firma të vërtetuara¹⁵, Kosovë 10 mijë zgjedhës,¹⁶ e kështu me rradhë.

Së dyti, rezulton që angazhimi i publikut në Parlament është një ndër elementët që përshihet rëndom në rregullimet ligjore të procesit të shqyrtimit dhe miratimit të bërjes së ligjeve në parlamentet e vendeve të analizuara. Në përgjithësi, ka një proces të caktuar depozitimi apo regjistrimi të projektligjit në regjistra që janë pjesë e domenit publik sipas ligjeve që përgjithësisht ekzistojnë mbi të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare.¹⁷ Kështu, në Bullgari, sipas nenit 66 të Rregullores së Parlamentit¹⁸ projektligjet i paraqiten Kryetarit të Parlamentit, së bashku me një memorandum shpjegues dhe menjëherë regjistrohen në një regjister special publik për “Projektligjet”. Po ashtu, në Lituani projektligjet depozitohen sipas nenit 135 të Rregullores dhe madje shoqërohen me një relacion analitik që përfshin, ndër shumë elemente, edhe opinionet e specialisteve që morën pjesë në hartimin e tij¹⁹, në Francë sipas nenit 81 të Rregullores projektligjet regjistrohen nga zyra e Kryetarit dhe deputetët njoftohen menjëherë.

Standardi i pjesëmarrjes së publikut në fazën e shqyrtimit rezulton të realizohet nëpërmjet pjesëmarrjes informuese të publikut. Të gjitha parlamentet kanë një faqe interneti e cila funksionon si një faqe informuese për publikun. Kështu, në faqen e internetit të Parlamentit në Francë janë të hedhura informacionet mbi veprimtarinë dhe procesin ligjvënës, janë të pasqyruara procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve dhe të seancës plenare apo edhe diskutimet e seancave dëgjimore në Parlament,²⁰ në Rumani gjithashtu në faqet e internetit (të dy dhomave) janë hedhur informacioni i nevojshëm për veprimtarinë dhe procesin ligjvënës, janë të pasqyruara procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve dhe të seancës plenare, janë të pasqyruara diskutimet e seancave dëgjimore në Kuvend. Në Bullgari sipas nenit 32/3 të Rregullores procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve janë të hapura për publikun dhe publikohen edhe në internet. Neni 41 i Rregullores përcakton madje se mbledhjet plenare transmetohen në radio dhe internet online. Ndërsa faqja e internetit të Asamblesë Nacionale

12 Shih Neni 81/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

13 N. 68 i Kushtetutës së Lituaniës

14 N. 74 i Kushtetutës së Rumanisë

15 N. 87 i Kushtetutës Spanjolle.

16 Kushteuta e Republikës së Kosovës dhe Neni 53 i Rregullores së Kuvendit të Kosovës.

17 Për një analizë të plotë të kësaj çështje shih: Daniel Smilov ed., Open Parliaments: Transparency and Accountability f Parliaments in South-East Europe, Bullgari, qershor 2010.

18 Promulgated in State Gazette No. 58/27.07.2009; amended, SG No. 60/30.07.2009; Constitutional Court Decision No 11/3.12.2009, SG No 98/ 11.12.2009; supplemented, SG No. 100/15.12.2009, amended and supplemented, SG No 43/ 8.06.2010. Shih <http://www.parliament.bg/?pagewapp&lngwen&aidw6>

19 Seimas of the Republic of Lithuania Statut, 17 February 1994 No I-399, Shih http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_idw319539

20 Shih <http://www.assemblee-nationale.fr/english/plan-english.asp>

Franceze përfshin edhe një rubrikë 'forum'. Kjo nuk gjendet në Rumani, duke mos mundësuar kështu publikun që të mund të japë mendime për projektligjet edhe nëpërmjet postës elektronike. Një rubrikë e tillë nuk është as në faqen e Kuvendit të Shqipërisë. Ndërsa në Bullgari publiku ftohet në internet të japë mendime të drejtpërdrejta për procesin ligjvënës nëpërmjet postës elektronike²¹.

Në Lituani, neni 122 i Rregullores së Parlamentit përcakton se ky i fundit lëshon një komunikatë për të gjitha zhvillimet në mbledhjet plenare të Parlamentit. Në Itali përgatiten botime parlamentare dhe ekziston dhe libraria e parlamentit të cilën mund ta aksesojë çdo person që identifikohet me një mjet të vlefshëm identifikimi dhe që është mbi 16 vjeç. Gjithashtu, në lidhje me rrjetet e mundshme audiovizuale të brendshme parlamentet në përgjithësi janë të pajisura me të. Ekziston një i tillë në parlamentin Bullgar e Lituanes. Në parlamentin Italian, sipas nenit 65 të Rregullores salla ka tribuna për shikimin dhe dhoma të posaçme me rrjet audiovizual për të ndjekur mbledhjet e Komisioneve dhe të Kryesisë. Gjithashtu në Rumani ka një rrjet të tillë që administrohet nën kujdesin e Sekretarit të Përgjithshëm. Neni 139 i Rregullores përcakton që seancat janë publike dhe transmetohen online. Sipas Rregullores së Parlamentit (Seimes) Lituanes, neni 123 në vijim, regjistrohen në bazë të procedurës së parashikuar mbledhjet e të gjitha organeve të Parlamentit. Kopje të këtyre regjistrimeve merren sipas kërkesës por jo për mbledhjet e mbyllura. Gjithashtu, neni 43 i Rregullores së Parlamentit të Kosovës parashikon regjistrimin e seancave plenare.

Rregulloret parashikojnë edhe rregullime të tjera si p.sh. pjesëmarrja e drejtpërdrejtë në mbledhje të hapura të komisioneve apo siç quhen në ndonjë rregullore organe të Parlamentit. Kështu, në Lituani neni 102 i Rregullores përcakton se mbledhjet janë të hapura dhe ne të mund të marrin pjesë të gjithë personat që kanë leje. Neni 53/3 përcakton se Komisioni vendos me shumicë votash, për raste sekrete shtetërore apo tregtare si edhe kur e kërkojnë ligje të posaçme, se mbledhja do të bëhet me dyer të mbyllura. Në mbledhjet e hapura të komisioneve ofrohet gjithmonë prania e gazetarëve. Neni 48/8 i Rregullores përcakton se Komisionet mund të thërrasin ekspertë, OJF, etj. Po ashtu, neni 65 i Rregullores së parlamentit Kosovar përcakton që mbledhjet e komisioneve janë të hapura dhe madje sipas nenit 41/6 të kësaj Rregulloreje publiku duhet të respektojë rregullat që nxjerr Kryesia e Kuvendit për sjelljen e publikut, të përfaqësuesve të shtypit dhe të personave të tjerë, që i ndjekin mbledhjet në Kuvend. Sipas nenit 65 të Rregullores, mbledhjet e komisioneve zhvillohen me dyer të mbyllura nëse kemi të bëjmë me çështje që lidhen me sigurinë shtetërore, tregtare, përgatitjen përfundimtare të projekteve, si edhe nëse vete Komisioni e vlerëson.

Për të vijuar më tej me nivelin tjetër të pjesëmarrjes në procesin e konsultimit, mund të thuhet se procesi i konsultimit gjithashtu si ai i informimit realizohet në përgjithësi duke reflektuar të njëjtat rregullime. Kështu, sipas nenit 32 të Rregullores së Asamblesë Nacionale Franceze, Dhoma mund të emërojë një grup ekspertësh nëse propozuesit kanë shumicën e votave në Asamblenë Kombëtare, si kur refuzojnë miratimin për ngritjen e një komisioni *ad hoc* ashtu edhe kur e pranojnë atë. Po ashtu, neni 146-3/4 i të njëjtës Rregullore i jep të drejtën relatorit të Komisionit për zbatimin dhe monitorimin e politikave publike të kërkojë edhe ndihmën e ekspertëve të jashtëm.

²¹ Shih <http://www.parliament.bg/?pagewfeed&lngwen&fidw3>

Gjithashtu, Parlamenti Rumun ka një zyrë të posaçme e cila merret me kërkesat për dëgjim apo bën njoftimin e ftesave të komisioneve për t'i ftuar ata. Kjo zyrë quhet Qendra për Informimin e Publikut dhe veprimtaria e saj rregullohet nga neni 58 i Rregullores për Shërbimet e Dhomës së Deputetëve të Parlamentit Rumun. Në Parlamentin Rumun, publiku mund të japë mendim në seancat dëgjimore në bazë të nenit 55 të Rregullores me lejen e kryetarit. Në të tilla seanca mund të thirren persona, përfaqësues të OJF, ekspertë të administratës publike apo institucioneve të tjera të specializuara. Edhe vetë publiku mund të kërkojë një seancë dëgjimore në lidhje me veprimtarinë e komisioneve. Më tej akoma, sipas nenit 55/2, Byroja e Komisioneve të Përshesme mund të akreditojë specialistë të jashtëm të cilët mund të konsultohen për proceset ligjbërëse.

Rregullorja e Parlamentit të Kosovës gjithashtu parashikon mundësinë e konsultimit me ekspertë. Sipas nenit 65/3 u jepet e drejta të gjitha Komisioneve që për çështje të caktuara të thirren ekspertë. Në Lituani gjithashtu neni 48/8 i Rregullores përcakton se Komisionet mund të thërrasin ekspertë, OJF për t'u konsultuar për projektligjet. Në të tilla raste, sipas nenit 52 Kryetari i Komisionit duhet të thërrasë personat e ftuar. Bullgaria ofron rregullime të ngjashme. Neni 28/2 i Rregullores së Parlamentit Bullgar përcakton se çdo anëtar apo kryetari mund të thërrasë persona apo entitete ligjore të cilat preken nga çështjet që do të diskutohen në komisione. Neni 28/3 i Rregullores së këtij Parlamenti gjithashtu përcakton se përfaqësues të shoqërisë civile, bashkimeve tregtare, profesioneve dhe industrive me kërkesë të tyre mund të marrin pjesë në mbledhje dhe të paraqesin me shkrim opinionet e tyre, për çështje që kanë të bëjnë me interesat e tyre.

Edhe pse jo drejtpërdrejtë i artikuluar nëpër rregulloret e analizuara për këtë punim, standardi i bashkëpunimit është një tjetër nivel edhe më i fortë i bashkëpunimit me publikun në procesin ligjbërës. Nuk ka në asnjë prej rregulloreve një parashikim qartësisht të tillë por gjithsesi, ka disa rregullime që mund të interpretohen në këtë nivel pjesëmarrjeje të publikut. Kështu, rregullimet më të forta në këtë këndvështrim rezultojnë në këtë Lituania. Neni 49/10 i Rregullores e detyron Komisionin të marrë në konsideratë propozimet nga votuesit dhe nga organizatat publike. Po kështu, neni 54/2 parashikon që duhet të jenë të pranishëm në komisione përfaqësues të grupeve të interesit, grupe nga popullsia, persona që kanë të drejtën e nismës legjislative. Neni 149/3 dhe 149/5 parashikojnë që propozuesit dhe ekspertët e thirrur kanë të drejtën të marrin fjalën për parashtrimet e tyre. Gjithashtu, neni 126 i po kësaj Rregulloreje parashikon se një projektligj mund t'i paraqitet publikut për konsiderim. Kjo procedurë është tepër e përgjithshme dhe nuk detajohet më tej. Publiku në Lituani sipas nenit 80 të Rregullores ka të drejtën e peticionit për projektligjet pranë komisioneve që merret me shqyrtimin e tyre. Neni 147/7 reflekton rregullimin se Komisioni duhet t'u dërgojë grupeve dhe OJF-ve të ndryshme të interesuar projektligjin për të marrë mendimin e tyre. Nga mënyra se si është formuluar dispozita, nëse Komisioni vendos që duhet të dëgjohen grupe të caktuara interesi apo përfaqësues të popullsisë, atëherë relacionet e këtyre grupeve duhet të merren në konsideratë. Gjithashtu, neni 148 përcakton se Komisioni është i detyruar të dëgjojë dhe të vendosë në lidhje me propozimet e bëra nga ekspertet apo nga grupe të ndryshme interesi. Neni 57/2 përcakton madje se vendimi i komisionit përveç të tjerave duhet të përmbajë edhe mendimin e ekspertëve. Ndërkohë rregullore të vendeve të tjera si Franca, Italia apo Rumania nuk përcaktojnë rregulla që mund të rregullojnë situata që shkojnë përtej nuancave të konsultimit siç janë paraqitur më lart.

Për të vijuar analizën me rregullime të fazës post-miratim, shihet që në asnjë prej rregulloreve të shqyrtuara nuk ka rregulla për bërjen e analizave mbi pjesëmarrjen e publikut në procesin ligjvënës si procese të detyrueshme proceduralisht. Nëse analiza të tilla mund të realizohen ato mund të jenë pjesë e proceseve të hartimit të dokumentave, studimeve apo analizave të realizuara nga hallka të caktuara të parlamenteve përkatëse, por jo të parashikuara në rregulloret përaktëse të tyre.

3. Kuadri shqiptar kushtetues e ligjor mbi pjesëmarrjen e publikut në procesin legjislativ

Pjesëmarrja e publikut në procesin legjislativ në Republikën e Shqipërisë rezulton të respektojë në parim sa parime të pjesëmarrjes nëpërmjet demokracisë së drejtpërdrejtë ashtu edhe asaj përfaqësuese. Në lidhje me të parën tashmë analiza është prezantuar më lart. Ndërkohë në lidhje me pjesëmarrjen e publikut në ligjvënje duke përdorur si mekanizëm themelor Kuvendin, mund të themi se që në nivelin kushtetues garanton një sërë rregullash minimale të cilat mundësojnë sa marrjen e informacionit mbi këtë proces aq edhe mundësinë e të qenit kontribues në të.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në Nenin 23 të saj parashikon që e drejta për të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore është një e drejtë themelore e njeriut. Gjithashtu, mbledhjet e organeve kolektive, sipas të njëjtit nen parashikohen të hapura.²² Neni 79 i Kushtetutës shprehimisht parashikon që mbledhjet e Kuvendit bëhen të hapura me përjashtim të rasteve kur me kërkesë të Presidentit të Republikës, Kryeministrit ose 1/5 së deputetëve dhe vendim të shumicës së të gjithë deputetëve vendoset ndryshe. Transparenca pas bërjes së ligjeve gjithashtu garantohet që në Kushtetutë, e cila parashikon në Nenin 84 detyrimin e botimit të ligjeve apo marrëveshjeve ndërkombëtare që ratifikohen me ligjin në Fletoren Zyrtare.

Republika e Shqipërisë ka miratuar një sërë dokumentesh ndërkombëtare të cilat i referohen gjithashtu transparencës dhe pjesëmarrjes në vendimmarrje. Pa hyrë në analizë të thellë të tyre, mund të përmenden Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (neni 19) apo Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut (Neni 10). Në një sërë ligjesh të miratuara nga Republika e Shqipërisë, si p.sh. Ligji Nr. 8503 “Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtare”, datë 30.06.1999, transparenca është e garantuar.²³

4. Rezultate të raportit të monitorimit të kryer në Kuvendin e Shqipërisë

22 Kreu për liritë dhe të drejtat vetjake, neni 23 lexon: “E drejta e informimit është e garantuar. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.”

23 Neni 3 “Çdo person ka të drejtë të kërkojë informacion për dokumentet zyrtare, që kanë të bëjnë me veprimtarinë e organeve shtetërore dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore, pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet”.

Termet e përdorura në ligj:

“Autoritet publik”, çdo organ i administratës publike dhe enteve publike.

“Dokument zyrtar”, dokumenti i çdo lloji i mbajtur nga autoriteti publik, në përputhje me rregullat në fuqi dhe që ka lidhje me ushtrimin e një funksioni publik.

“Person” kuptohet çdo person, fizik ose juridik vendas ose i huaj.

“Publik”, kuptohet të paktën edhe një person.

Metodologjia:

Grupi i punës evidentoi problemet hulumtuese²⁴ në funksion të zbatimit të projektit, hartoi pyetësorin (pjesën për komisionet parlamentare dhe atë për seancën plenare); u hartua një formular/tabelë e cila është plotësuar në çdo mbledhje komisioni të monitoruar, informacioni bazë i së cilës konsiston në vëzhgimin e pjesëmarrjes së anëtarëve të komisionit, kohëzgjatjen e mbledhjes, nëse mbledhja ishte e parashikuar apo jo në kalendar, objektin e mbledhjes dhe komente të tjera të vëzhguara gjatë monitorimit.

Monitorimi i mbledhjeve të komisioneve parlamentare dhe seancave plenare u bë i mundur me marrjen e fletëhyrjeve ditore në Kuvend. Kuvendit të Shqipërisë i është dërguar një shkresë me të gjithë emrat e monitoruesve/bashkëpunëtorëve të QSP-së, të cilët u aprovuan në parim nga Sekretari i Përgjithshëm dhe më pas nga koordinatori i projektit është dorëzuar çdo ditë pranë Kuvendit, tek drejtorja e marrëdhënieve me publikun një kërkesë me shkrim ku specifikohet kërkesa për marrjen e lejes për të marrë pjesë në mbledhjen e komisionit dhe/apo seancës plenare; arsyeja e pjesëmarrjes dhe emri i monitoruesit. Kërkesa dorëzohej një ditë para mbledhjes së komisionit dhe seancës dhe fletëhyrja merrej, në rastet e monitorimit të komisioneve në momentin e fillimit të mbledhjes dhe në rastet e seancës një orë para fillimit të saj. Kërkesa për fletëhyrje siglohej dhe aprovohej paraprakisht nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit dhe nëpërmjet punonjësit të marrëdhënieve me publikun pranë Kuvendit i dorëzohej monitoruesit të QSP, duke bërë të mundur vetëm në këtë formë hyrjen në ambientet e Kuvendit. Në mjaft raste, 30 në total, nuk u dha fletëhyrje dhe monitorimi nuk u krye me arsyetimin se fletëhyrja nuk është dhënë nga Sekretari i Përgjithshëm, përfshirë këtu edhe ato raste kur ky zyrtar nuk ishte në institucion dhe për pasojë ishte në pamundësi marrja e fletëhyrjes.

Kuvendi i Shqipërisë është monitoruar për një periudhë katërmujore, nëntor 2010 – shkurt 2011. Monitorimi ka përfshirë dy komisione parlamentare, përkatësisht Komisioni për Cështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut²⁵, Komisioni për Ekonominë dhe Financat²⁶ si dhe punimet e Kuvendit në seancë plenare.

Në total janë monitoruar 22 mbledhje të Komisionit të Ligjeve nga 36 kërkesa të bëra gjithsej; 19 mbledhje të Komisionit të Ekonomisë nga 32 kërkesa gjithsej dhe 9 seanca plenare nga 12 kërkesa të dorëzuara për të marrë pjesë në to.

Mbledhjet e komisioneve për të cilat është kërkuar fletëhyrje kanë qenë të parashikuara në kalendarin trejavor të punimeve të Kuvendit. Gjatë periudhës së monitorimit rezultoi se janë zhvilluar 2 mbledhje në Komisionin e Ekonomisë jashtë kalendarit të parashikuar (përkon me periudhën e diskutimit të projektbuxhetit të shtetit për vitin 2011) mbledhje që nuk janë bërë e mundur të monitorohen për arsye të mosmarrjes në kohë të fletëhyrjes²⁷. Këto dy mbledhje përkojnë me datat 13 dhe 19 nëntor 2011, përkatësisht ditë e premte dhe e shtunë, ditë që nuk parashikohen për mbledhje komisionesh parlamentare në kalendarin trejavor të punimeve të

²⁴ Shtojca 1 në vijim të këtij Raporti përmban problemet dhe pyetjet hulumtuese në udhëheqje të procesit të monitorimit në Kuvend.

²⁵ Në raport do të citohet shkurtimisht si Komisioni i Ligjeve

²⁶ Në raport do të citohet shkurtimisht si Komisioni i Ekonomisë

²⁷ Informacioni është marrë vetëm nga pasqyrimi i shtypit të ditës dhe faqja e internetit të Kuvendit, www.parlament.al, në menunë ku hidhen procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve.

Kuvendit. Gjithashtu gjatë kësaj periudhe janë zhvilluar edhe dy seanca plenare jashtë kalendarit të parashikuar, ku vetëm njëra nga këto u bë e mundur të ndiqej nga monitoruesit e QSP-së (data 16 shkurt). Seanca tjetër plenare e zhvilluar jashtë kalendarit të parashikuar të Kuvendit është e datës 27 dhjetor, ditën e mbylljes së punimeve të sesionit të kaluar parlamentar, seancë e cila u bë e mundur të zhvillohej pas kompromisit politik mes palëve dhe për të cilën ishte absolutisht e pamundur të merrej paraprakisht një fletëhyrje për QSP përse kohë që administrata e Kuvendit të Shqipërisë e kishte të paqartë nëse do të zhvillohej apo jo kjo seancë. Në të gjitha rastet kur mbledhjet e komisioneve parlamentare dhe seancave plenare nuk janë monitoruar nga QSP kanë si arsye mosdhënien e lejeve hyrëse nga administrata e Kuvendit të Shqipërisë²⁸. Mbledhjet e komisioneve parlamentare zhvillohen në tre ditë të javës, përkatësisht e hënë, e martë, e mërkurë. Seancat plenare zhvillohen ditëve të enjte. Gjatë gjithë periudhës së monitorimit ka pasur vetëm një rast kur seanca plenare është zhvilluar në dy ditë të javës, ditë të hënë dhe të enjte, dhe i përket javës së parë të fillimit të sesionit të katërt parlamentar të Legjislaturës XVIII, 2009-2013)²⁹, për t'iu rikthyer në vazhdim mbajtjes së seancave në vetëm një ditë të javës, ditëve të enjte³⁰.

Gjatë periudhës së monitorimit nuk janë realizuar 3 mbledhje të parashikuara në rend dite për Komisionin e Ligjeve, 5 mbledhje për Komisionin e Ekonomisë dhe 2 seanca plenare.

Për më shumë shiko *Shtojcë 2* mbi listën e projektligjeve të shqyrtuara në komisione dhe ato të miratuara në seancë plenare.

Komisioni i Ligjeve:

Komisioni i Ligjeve ka 27 anëtarë³¹. Nga monitorimi i kryer në këtë komision rezulton se mesatarja e deputeteve të pranishëm në çdo mbledhje është 17-18 anëtarë. Janë vënë re mbledhje komisioni me 11 anëtarë, gjithësej 2 të tilla dhe me 24 anëtarë, që është dhe numëri maksimal i shënuar për pjesëmarrës në një mbledhje. Në 8 mbledhje të monitoruara është vënë re aplikimi i pjesëmarrjes së anëtarëve me deputetët zëvendësues, 1-2 deputetë.

Nga krahasimi që i është bërë të dhënave të rezultuara nga monitorimi i drejtpërdrejtë i QSP-së në mbledhjet e komisioneve parlamentare në lidhje me elementin e pjesëmarrjes së anëtarëve në to, vihet re një ndryshim me atë ç'ka rezulton nga procesverbalet e publikuara të mbledhjeve në faqen e internetit të Kuvendit. Ndryshimet konsistojnë në rritjen e kuorumit të pjesëmarrjes së anëtarëve në mbledhje në procesverbalet e publikuara të Kuvendit. Një rezultat i monitorimit të QSP në lidhje me këtë aspekt është se në mjaft raste anëtarë të komisioneve vijnë vetëm në momentin e fundit të mbledhjes, në kohën që do të kryhet votimi për projektligjet në diskutim.

Komisioni i Ekonomisë:

Komisioni i Ekonomisë ka 23 anëtarë³². Nga monitorimi i kryer në këtë komision rezulton se mesatarja e deputetëve të pranishëm në mbledhje është 14-15 anëtarë. Janë vënë re mbledhje komisioni me 10 anëtarë, gjithësej 2 të tilla dhe me 20 anëtarë, që është dhe numëri maksimal i

28 11 mbledhje në Komisionin e Ligjeve; 8 mbledhje në Komisionin e Ekonomisë dhe 1 seancë plenare

29 Neni 74/1 i Kushtetutes së Republikës së Shqipërisë: Kuvendi i zhvillon punimet vjetore në dy sesione. Sesioni i parë fillon të hënë e tretë të janarit dhe sesioni i dytë të hënë e parë të shtatorit.

30 Që prej fillimit të muajit tetor 2010 seancat plenare të Kuvendit nisën të mbaheshin në vetëm një ditë të javës, çdo ditë të enjte. Nga kërkimi i QSP_së nuk është mundur ende të gjendet vendimi zyrtar për këtë. çështje

31 Shtojcë 3: lista me anëtarët e Komisionit të Ligjeve

32 Shtojcë 4: lista me anëtarët e Komisionit të Ekonomisë

shënuar për pjesëmarrës në një mbledhje. Në 5 mbledhje të monitoruara është vënë re aplikimi i pjesëmarrjes së anëtarëve me deputetët zëvendësues, me nga 1 deputetë.

Kohëzgjatja e mbledhjeve të komisioneve varion nga 30 minuta - 120 minuta. Një element i vënë re është gjithashtu se në shqyrtim të procesverbaleve të mbledhjeve, të publikuara në faqen e internetit të Kuvendit sërish ka dallime nga ajo ç'ka është evidentuar nga monitoruesit e QSP-së edhe në lidhje me kohëzgjatjen e mbledhjeve, orari i fillimit³³ dhe mbarimit të mbledhjeve.

Gjithashtu një vonesë prej mesatarisht 30 minuta vihet re edhe në fillimin e seancave plenare të Kuvendit, nga orari i parashikuar. Në dy raste mbledhja e komisionit u shty për t'u zhvilluar me vonë nga orari i parashikuar³⁴. Gjithashtu shënohet një rast kur komisioni e zhvilloi mbledhjen e parashikuar në dy seanca, të ndara në dy orare të ndryshme në të njëjtën ditë, për shkak të ngarkesës së shqyrtimit të projektligjit³⁵. Orari zyrtar i zhvillimit të mbledhjeve në Komisionin e Ligjeve është ora 09.00 dhe në Komisionin e Ekonomisë është ora 10.00.

Një element i vënë re gjatë monitorimit është edhe një nivel i ulët pjesëmarrjeje i anëtarëve të komisioneve parlamentare si në aspektin fizik ashtu edhe atë pjesëmarrës në diskutime të projektligjeve. Ata qëndrojnë shumë pak në mbledhje, vijjnë me vonesë dhe/ose largohen prej saj edhe para mbarimit. Gjatë momentit të diskutimeve të krijohet përshtypja sikur ka një radhë të (para)caktuar në marrjen e fjalës së anëtarëve të komisioneve duke qenë se janë pothuaj gjithnjë të njëjtët anëtarë aktive në diskutime.

A. Standardi i fazës përgatitore të pjesëmarrjes së publikut

E drejta për të propozuar ligje i takon Këshillit të Ministrave, çdo deputeti dhe 20 mijë zgjedhësve (neni 81 i Kushtetutës). Nga monitorimi³⁶ i kryer rezulton se në të gjitha rastet inicitor i një projektligji është Këshilli i Ministrave dhe vetëm në një rast, përkatësisht ai mbi ndryshimet e propozuara në Rregulloren e Kuvendit për çështjen e imunitetit të deputetëve, inicimi ka ardhur nga një grup deputetësh.

Projektligjet nuk mund të futen në kalendarin e punimeve të Kuvendit pa kaluar të paktën dy javë nga data e paraqitjes së tyre, me përjashtim të rasteve kur në këtë Rregullore përcaktohet ndryshe (neni 69, Rregullorja e Kuvendit). Data e ardhjes së një projektligji në Kuvend shënohet në të, përbri vulës së institucionit të Kuvendit. Nga ajo çfarë rezulton nga monitorimi i kryer është se ka një mesatare prej 2-3 javësh deri në një muaj (në raste më të pakta) që një projektligji nis e diskutohet në Komisionin e Ligjeve dhe një mesatare prej 2 javësh në Komisionin e Ekonomisë nga koha e ardhjes së tij në Kuvend.

³³ Në mjaft raste monitoruesit e QSP kanë hyrë me vonesë prej disa minutash në mbledhjet e 2 komisioneve për shkak të mosmarrjes në kohë të fletëhyrjes pranë Kuvendit.

³⁴ Komisioni i Ekonomisë, datë 13.12.2010 u shty për në orën 12.00 dhe mbledhja e datës 30.11.2010 u shty për në orën 18.00.

³⁵ Komisioni i Ekonomisë, datë 7 dhjetor 2010, në objekt diskutimi ishin 6 projektligje. Komisioni i zhvilloi punimet në seancën e paradites dhe atë të pasdites.

³⁶ Monitorimi për këtë pjesë i është referuar informacionit të marrë nga shënimi i bërë në dokumentin e projektligjit të paraqitur në Kuvend.

Në këtë fazë të shqyrtimit të projektligjit në Kuvend nuk është vënë re pjesëmarrje e publikut/opinionit të gjerë dhe/apo grupe interesi. Gjatë mbledhjeve të komisioneve specialistët e ministrive të linjës që kanë punuar gjatë hartimit të projektligjeve dhe të ftuar në mbledhjet e komisioneve, kanë përmendur zhvillimin e takimeve/tryezave kryesisht me institucione (publike, private) deri diku edhe grupe interesi por pa u specifikuar më shumë dhe përmendur prurje më të drejtpërdrejtë të tyre. Në asnjë rast komisionet parlamentare nuk kanë marrë, ftuar, thirrur të tjerë përveç specialistëve të ministrive dhe Këshillit të Ministrave.

Nga monitorimi i kryer rezulton se në 20 raste³⁷ Komisioni i Ligjeve ka qenë përgjegjës dhe në 8 herë të tjera ai ka qënë këshillues. Në 23 raste të tjera ka qenë Komisioni i Ekonomisë përgjegjës për shqyrtimin e projektligjeve. Më pak herë kanë qenë Komisioni i Shëndetësisë, Komisioni i Cështjeve Sociale, Komisioni për Sigurinë Kombëtare dhe Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese me nga 3 herë përgjegjës si dhe Komisioni i Edukimit, Komisioni Politikës së Jashtme dhe Komisioni i Integritimit me nga 1 herë përgjegjës.

Gjatë mbledhjeve të monitoruara nga QSP është gjetur që në 12 raste është marrë mendim nga komisionet e tjera gjatë shqyrtimit të projektligjeve në komisionin përgjegjës. Përjashtim bën projektligji për buxhetin e shtetit 2011, i cili ka kaluar për shqyrtim në të gjitha komisionet parlamentare respektivisht për t'u shqyrtuar më pas në mënyrë të detajuar në Komisionin e Ekonomisë.

B. Standardi i pjesëmarrjes informuese të publikut

Veprimtaria e Kuvendit është e hapur. Rregullorja e Kuvendit (neni 105/2) përcakton transparencën e veprimtarisë parlamentare, që zhvillohet nëpërmjet:

- a) pjesëmarrjes së publikut në procesin ligjvënës;*
- b) pasqyrimin të veprimtarisë së Kuvendit dhe organeve të tij në median e shkruar dhe vizive;*
- c) botimeve të dokumentacionit parlamentar;*
- ç) faqes së internetit të Kuvendit;*
- d) rrjetit të brendshëm audiovizual.*

Në faqen e internetit të Kuvendit të Shqipërisë, www.parlament.al, në një menu të posaçme të titulluar Dokumente Parlamentare/Projektligje, mund të shikohen projektligjet e ardhura në Kuvend për shqyrtim. Gjatë periudhës së monitorimit është bërë një vëzhgim i tillë nga QSP, dhe rezultati është se 22 tituj projektligjesh të shqyrtuar në Kuvend, nuk rezultojnë të jenë hedhur në internet, për 5 projektligje të tjerë janë hedhur vetëm titujt dhe vetëm për 9 të tjerë mund të shikohet i plotë projektligji i kërkuar, midis këtyre edhe ai për buxhetin e shtetit 2011.

Në faqen e internetit të Kuvendit gjenden të hedhura procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve parlamentare. Procesverbali i një mbledhjeje pasqyrohet në faqen e internetit pas një periudhe mesatarisht 5-6 ditësh nga dita e zhvillimit të mbledhjes. Nga interesimi i QSP mbi këtë fakt u bë e ditur se procedura e kërkon që fillimisht procesverbali zbardhet nga sekretarja e komisionit, firmoset nga kryetari dhe sekretari i komisionit dhe miratohet në mbledhjen e radhës së komisionit³⁸. Ka raste kur një procesverbal është publikuar edhe 1-2-3 ditë më pas (9 raste të

³⁷ Rastet janë projektligje të shqyrtuara në mbledhjet e komisioneve.

³⁸ Ky informacion është marrë pranë sekretareve të dy komisioneve Parlamentare të monitoruara.

tilla) dhe deri në 2 javë pas mbledhjes (2 raste të tilla)³⁹. Ndërsa procesverbalet e seancave plenare publikohen më larg në kohë, 2 javë edhe më shumë.

Në asnjë rast, publiku nuk rezulton të jetë ftuar dhe/apo të ketë marrë pjesë në dhënien e opinioneve dhe mendimeve mbi një projektligj nëpërmjet internetit. Nuk ka në faqen zyrtare të Kuvendit të Shqipërisë një menu apo hapësirë ku mund të jepen këto mendime. Në faqen e internetit të Kuvendit ka një menu “Posta Elektronike” por që duket sikur është e mundshme për t’u përdorur vetëm nga punonjësit së brendshëm të Kuvendit, pasi kërkon emër përdoruesi dhe kod vlerësimi⁴⁰. Sistemi i menaxhimit të faqes së internetit të Kuvendit është ndërtuar i tillë që nuk lejon krijimin e një blogu, ku publiku të shprehë opinionet mbi procesin ligjvënës.

Kuvendi i Shqipërisë nuk përgatit dhe ofron botime që të informojë publikun për projektligjin që shqyrtohet. Nuk ka botime mbi seancat dëgjimore të zhvilluara në Kuvend. Nga monitorimi që i është bërë bibliotekës së Kuvendit rezulton se nuk ka botime të cilat mund të informojnë publikun në këtë aspekt. Pas miratimit të tij, ligji bëhet pjesë e bibliotekës përmes botimit në fletoren zyrtare. Kuvendi publikon vetëm përmbledhje materialesh të disa viteve, manualë, bibliografi, përmbledhje seancash plenare për periudha të caktuara (sesione parlamentare, legjislatura në vite). Vlen të përmendet se në më të shumtën e kohës ambiente të bibliotekës së Kuvendit qëndrojnë mbyllur. Gjatë periudhës së monitorimit (4 muaj) vetëm katër herë numërohen rastet kur monitoruesit e QSP-së kanë mundur të hyjnë dhe të kontaktojnë me punonjësit e bibliotekës së Kuvendit. Në të gjithë herët e tjera ajo është gjetur e mbyllur. Gjithashtu materialet dhe informacioni i ndodhur pranë bibliotekës së Kuvendit është i disponueshëm vetëm për deputetët dhe stafin e Kuvendit dhe jo për të tjerë. Për të shfrytëzuar literaturën e ndodhur në të duhet një leje e posaçme për këtë qëllim.

Sipas Ligjit Nr. 8576 datë 3.2.2000 “Për Bibliotekat në Republikën e Shqipërisë” neni 26 dhe 29, Biblioteka e Kuvendit bën pjesë në grupin e bibliotekave speciale. Biblioteka u shërben kryesisht deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, komisioneve të përhershme dhe të përkohshme parlamentare, si dhe stafit të tyre ndihmës. Megjithatë, në disa raste, me autorizim nga Sekretari i Përgjithshëm i Kuvendit, u shërbehet kërkuarve të veçantë, studimi i të cilëve është i lidhur me kërkime në legjislacionin shqiptar dhe me historinë e parlamentarizmit në Shqipëri. Paraprakisht ata duhet të provojnë se informacioni, që kërkojnë nuk ndodhet në bibliotekat e tjera publike. Si rregull, për këta kërkuar, zgjidhet periudha, kur nuk zhvillohen seanca plenare⁴¹.

Mbledhjet e komisioneve të përhershme parlamentare janë të regjistruara në sistemin audio të Kuvendit. Këto regjistrime ndihmojnë më pas sekretaret dhe punonjësit e komisionit në përpilimin e procesverbalit të mbledhjes. Kamerat e instaluar në sallat e mbledhjeve filmojnë vetëm për arsye sigurie në Kuvend. Këto regjistrime janë vetëm për përdorim të brendshëm dhe si e tillë është i pamundur dëgjimi i tyre nga të interesuarit. Nga monitorimi rezultoi se

³⁹ Informacion i nxjerrë nga vëzhgimi i përditësuar i QSP-së në faqen e internetit të Kuvendit gjatë periudhës së monitorimit.

⁴⁰ Nga vëzhgimi i drejtpërdrejtë i bërë në faqen e internetit të Kuvendit nga QSP

⁴¹ Info i marrë në http://www.parlament.al/web/Biblioteka_e_Kuvendit_te_Shqiperise_1136_1.php. I njëjti informacion iu komunikua edhe një prej monitoruesve të QSP-së nga drejtoresha e bibliotekës në Kuvend, në një intervistë të zhvilluar me të, mbi mundësinë e shfrytëzimit të ambienteve të bibliotekës së Kuvendit.

Komisioni i Ekonomisë nuk i regjistron në video mbledhjet. Diskutimet e regjistruara/incizuara (audio) të tij dëgjohen përmes një kompjuteri që ndodhet në sallën e mbledhjeve⁴².

Materialet e mbledhjeve të komisioneve parlamentare si: projektligj/projektvendim/akt normativ, etj, relacion nuk janë të disponueshme për askënd (media, publik dhe këdo që ndjek mbledhjen e komisionit), përveç anëtarëve të komisionit – deputetë, punonjës së administratës së komisionit. Këto materiale ndodhen në tryezën e punës së komisionit në numër të njëjtë kopiesh me numërin e anëtarëve të tij. E vetmja mundësi për të marrë një kopie të tyre është marrja pa leje nga tryeza e deputetëve, marrja e kopieve të deputetëve që mungojnë në mbledhje, ose kur i kërkohet personalisht anëtarit të komisionit. Nga biseda e kryer me një prej sekretareve të komisionit u tha se kopje të projektligjit dhe të materialeve të tjera nuk është e mundur të merren pasi ato janë vetëm për anëtarët e komisionit⁴³.

Në sallën e seancave plenare në vendin e posaçëm për qëndrimin e publikut për të gjithë të interesuarit, i vetmi material i vënë në dispozicion janë disa nene të Rregullores së Kuvendit të cilat bëjnë me dije rregullat në bazë të cilave deputetët duhet të marrin fjalën gjatë seancës në Kuvend.

Në godinën e Kuvendit aty ky zhvillohet mbledhjet e komisioneve dhe punimet në seancë plenare, nuk ka mundësi akses/lehtësi edhe për personat me aftësi të kufizuara.

C. Standardi i pjesëmarrjes konsultative (këshilluese) të publikut

Rregullorja e Kuvendit (neni 36) parashikon organizimin dhe mbajtjen e seancave dëgjimore publike: *Komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara.*

Gjatë periudhës 4-mujore të monitorimit të kryer nga QSP janë zhvilluar vetëm 13 seanca dëgjimore me pjesëmarrës drejtues të institucioneve kushtetuese të pavarura publike, të zhvilluara konkretisht gjatë diskutimit të projektligjit *për buxhetin e shtetit 2011*. Në asnjë rast tjetër gjatë periudhës së monitorimit nuk u zhvilluan seanca dëgjimore me publikun apo seanca dëgjimore të jenë kërkuar nga publiku lidhur me projektligje të tjera në shqyrtim.

Kuvendi i Shqipërisë në veprimtarinë e tij në komisione nuk aplikon në aktivitetin e tij aktivizimin e specialistëve të jashtëm për t'u konsultuar për procesin ligjvënës, ndryshe nga sa parashikon neni 41 i Rregullores, kur thotë se: *Komisionet ose këshillat, në përputhje me vendimin e Byrosë së Kuvendit, për realizimin e detyrave të tyre mund të aktivizojnë specialistë të fushave të ndryshme.*

Kështu, të ftuarit, pjesëmarrës në mbledhjet e komisioneve parlamentare janë në mënyrë të vazhdueshme dhe të përhershme vetëm specialistë të ministrive, persona që kanë punuar me

⁴² Informacion i marrë nga monitorimi i drejtëpërdrejtë i kryer nga QSP në Kuvend.

⁴³ Monitorimi i QSP-së.

projektligjin më parë. Ata konsiderohen i vetmi burim informacioni për anëtarët e komisioneve parlamentare. Nuk ka gjithashtu një listë ekspertësh atashuar pranë Kuvendit për këtë qëllim⁴⁴.

Diskutimet, amendimet dhe votimi që i bëhet projektligjeve në komisionet parlamentare është gjithnjë politik dhe i qëndrimit që shpreh partia që ata përfaqësojnë pa i hyrë trajtimit teknik që paraqet akti.

Shumica e projektligjeve⁴⁵ të diskutuara në Kuvend kalojnë në një mbledhje të vetme komisioni. Më pas vijnë ato me 2 mbledhje por janë shënuar edhe raste kur për nga natyra e projektligjit diskutimi dhe shqyrtimi i tij mund të jetë zhvilluar në edhe më shumë se 2 mbledhje. Projektligji i buxhetit të shtetit 2011 është ai që mban numrin më të madh të mbledhjeve ku është shqyrtuar, në 11 mbledhje gjithësej në Komisionin e Ekonomisë⁴⁶.

Amendamentet e paraqitura gjatë mbledhjes së komisioneve janë kryesisht të natyrës së teknikës legjislative. Anëtarët e komisioneve janë kryesisht aktivë në bërjen e pyetjeve dhe komenteve.

Nga monitorimi që i është bërë seancave plenare rezulton se shqyrtimi dhe miratimi i një projektligji zgjat pak minuta. Më shumë kohë në seancë i është dhënë pjesës “diskutime të lira” ku deputetët trajtojnë çështje të tjera jashtë fushës së projektligjeve në shqyrtim. Nuk rezulton të jenë bërë amendamente gjatë shqyrtimit dhe votimit të projektligjeve. Vetëm për projektligjin për buxhetin e vitit 2011 është paraqitur një amendament.

Të gjitha projektligjet në Kuvend janë miratuar me shumicën e 73 votave pro.

D. Standardi i pjesëmarrjes bashkëpunuese të publikut

Në asnjë rast gjatë monitorimit të kryer nuk është vënë re bashkëpunim i komisioneve parlamentare me ekspertë/grupe interesi/publik në hartimin e një projektligji. Relatorët e projektligj(ve) nuk përmendin të tilla bashkëpunime gjatë fjalës së tyre në nisje të shqyrtimit të një projektligji në komision. Citohet vetëm fjala e përfaqësuesve të Këshillit të Ministrave dhe/apo ministrive për bashkëpunime me ekspertë/grupe interesi/publik gjatë fazës së punimit të projektligjit. Në 2 raste gjatë monitorimit të kryer në Komisionin e Ligjeve, një deputet ka pretenduar ushtrimin e një praktike të tillë pune dhe nevojën e zhvillimit të një konsultimi, bashkëpunimi me grupet e interesit.

5. Konkluzione

Rritja e transparencës dhe pjesëmarrjes së publikut në procesin ligjvënës konsiderohen si shtylla të demokracisë dhe mund të rrisin cilësinë dhe legjitimitetin e vetë kuadrit ligjor dhe të institucioneve shtetërore. Sa më transparente të jetë ky proces ligjvënës aq më të mira janë edhe ligjet e bëra.

⁴⁴ Informacion i marrë gjatë monitorimit të kryer nga QSP pranë dy komisioneve parlamentare, të Ligjeve dhe të Ekonomisë.

⁴⁵ 16 projektligje në total.

⁴⁶ Informacion i marrë gjatë monitorimit në Kuvend.

A. Standardi i fazës përgatitore të pjesëmarrjes së publikut

100% e projektligjeve të hartuara dhe të miratuara në Kuvend janë të inicuar nga Këshilli i Ministrave.

Kuvendi nis shqyrtimin e një projektligji 2 javë pas dorëzimit të tij në të.

Në këtë fazë të shqyrtimit të projektligjit në Kuvend nuk ka pjesëmarrje e publikut/opinionit të gjerë dhe/apo grupe interesi.

Dy janë komisionet parlamentare me ngarkesën më të madhe të punës, Komisioni i Ligjeve dhe ai i Ekonomisë. Në 20 raste Komisioni i Ligjeve ka qenë përgjegjës dhe në 23 raste të tjera ka qenë Komisioni i Ekonomisë përgjegjës për shqyrtimin e projektligjeve. Më pak herë kanë qenë Komisioni i Shëndetësisë, Komisioni i Cështjeve Sociale, Komisioni për Sigurinë Kombëtare dhe Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese me nga 3 herë përgjegjës si dhe Komisioni i Edukimit, Komisioni Politikës së Jashtme dhe Komisioni i Integritit me nga 1 herë përgjegjës.

Në vetëm 12 raste është marrë mendim nga komisionet e tjera gjatë shqyrtimit të projektligjeve në komisionin përgjegjës. Përjashtim bën projektligji për buxhetin e shtetit 2011, i cili ka kaluar për shqyrtim në të gjitha komisionet parlamentare respektivisht.

B. Standardi i pjesëmarrjes informuese të publikut

Në faqen e internetit të Kuvendit të Shqipërisë nuk ndodhen të hedhura dhe për pasojë të jenë të aksesueshme të gjitha projektligjet e shqyrtuara në komisionet parlamentare. Në total mund të gjenden të plotë vetëm 9 projektligje, 5 projektligje mund të lexohen vetëm titujt dhe 22 të tjerë nuk rezultojnë të jenë hedhur fare në internet.

Në faqen e internetit të Kuvendit gjenden të hedhura procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve parlamentare. Procesverbali i një mbledhjeje pasqyrohet në faqen e internetit pas një periudhe mesatarisht 5-6 ditësh nga dita e zhvillimit të mbledhjes. Ndërsa procesverbalet e seancave plenare publikohen më larg në kohë, 2 javë edhe më shumë.

Në asnjë rast, publiku nuk rezulton të jetë ftuar dhe/apo të ketë marrë pjesë në dhënien e opinioneve dhe mendimeve mbi një projektligj nëpërmjet internetit. Nuk ka në faqen zyrtare të Kuvendit të Shqipërisë një menu apo hapësirë ku mund të jepen këto mendime.

Kuvendi i Shqipërisë nuk përgatit dhe ofron botime që të informojë publikun për projektligjin që shqyrtohet. Nuk ka botime mbi seancat dëgjimore të zhvilluara në Kuvend. Kuvendi publikon vetëm përmbledhje materialesh të disa viteve, manualë, bibliografi, përmbledhje seancash plenare për periudha të caktuara (sesione parlamentare, legjislatura në vite). Në më të shumtën e kohës ambientet e bibliotekës së Kuvendit qëndrojnë mbyllur. Materialet dhe informacioni i ndodhur pranë bibliotekës së Kuvendit është i disponueshëm vetëm për deputetët dhe stafin e Kuvendit. Për të hyrë në këtë bibliotekë kërkohet leje e posaçme për këtë qëllim.

Mbledhjet e komisioneve të përhershme parlamentare janë të regjistruara në sistemin audio të Kuvendit. Këto regjistrime ndihmojnë më pas sekretaret dhe punonjësit e komisionit në

përpilimin e procesverbalit të mbledhjes. Kamerat e instaluar në sallat e mbledhjeve filmojnë vetëm për arsye sigurie në Kuvend. Këto regjistrime janë vetëm për përdorim të brendshëm dhe si e tillë është i pamundur dëgjimi i tyre nga të interesuarit.

Materialet e mbledhjeve të komisioneve parlamentare si: projektligj/projektvendim/akt normativ, etj, relacion nuk janë të disponueshme për askënd (media, publik dhe këdo që ndjek mbledhjen e komisionit), përveç anëtarëve të komisionit – deputetë, punonjës së administratës së komisionit.

C. Standardi i pjesëmarrjes konsultative (këshilluese) të publikut

Gjatë periudhës 4-mujore të monitorimit të kryer nga QSP janë zhvilluar vetëm 13 seanca dëgjimore me pjesëmarrës drejtues të institucioneve kushtetuese të pavarura publike, me objekt diskutimin e projektligjit *për buxhetin e shtetit 2011*. Në asnjë rast tjetër gjatë periudhës së monitorimit nuk u zhvilluan seanca dëgjimore me publikun apo seanca dëgjimore të jenë kërkuar nga publiku lidhur me projektligje të tjera në shqyrtim.

Kuvendi i Shqipërisë në veprimtarinë e tij në komisione nuk aplikon në aktivitetin e tij aktivizimin e specialistëve të jashtëm për t'u konsultuar për procesin ligjvënës. Nuk ka gjithashtu një listë ekspertësh atashuar pranë Kuvendit për këtë qëllim. Të ftuarit, pjesëmarrës në mbledhjet e komisioneve parlamentare janë në mënyrë të vazhdueshme dhe të përhershme vetëm specialistë të ministrive dhe përfaqësues nga Këshilli i Ministrave.

Gjatë punimeve në seancë plenare nuk janë paraqitur amendamente nga deputetët. Një i tillë ka qenë vetëm në seancën ku është diskutuar dhe miratuar projektligji për buxhetin e vitit 2011.

Shumica parlamentare e miratimit të projektligjeve në seancë është në të gjitha rastet 73 vota.

D. Standardi i pjesëmarrjes bashkëpunuese të publikut

Nuk ka bashkëpunim të komisioneve parlamentare me ekspertë/grupe interesi/publik në hartimin e një projektligji. Relatorët e projektligj(ve) nuk përmendin të tilla bashkëpunime gjatë fjalës së tyre në nisje të shqyrtimit të një projektligji në komision. Citohet vetëm fjala e përfaqësuesve të Këshillit të Ministrave dhe/apo ministrive për bashkëpunime me ekspertë/grupe interesi/publik gjatë fazës së punimit të projektligjit.

SHTOJCA 1

Cështjet hulumtuese për të analizuar procesin e konsultimit të projektligjeve në proces shqyrtimi në Kuvend

A. STANDARDI I FAZËS PËRGATITORE TË PJESËMARRJES SË PUBLIKUT

1. Si depozitohen projektligjet në Parlament?
2. Cili gëzon iniciativën ligjvënëse?
3. A parashikohet në legjislacion pjesëmarrje të publikut në hartimin e tij para se të depozitohet në Kuvend?
4. Cilat komisione bëjnë shqyrtimin e tij?

B. STANDARDI ZBATIMIN E PROCESIT TË PJESËMARRJES SË PUBLIKUT

o Standardi i pjesëmarrjes informuese të publikut

1. Kuvendi informon publikun nëpërmjet faqes së internetit

- 1.1 A ka krijuar institucioni lehtësi virtuale për marrjen e informacionit?
- 1.2 A janë të hedhura në faqen e internetit informacionet mbi veprimtarinë dhe procesin ligjvënës?
- 1.3 A janë të pasqyruara procesverbalet e mbledhjeve të komisioneve dhe të seancës plenare?
- 1.4 A janë të pasqyruara diskutimet e seancave dëgjimore në Kuvend?
- 1.5 A ftohet publiku në internet të japë mendime të drejtpërdrejta për procesin ligjvënës nëpërmjet postës elektronike?
- 1.6 A azhurnohet faqja çdo ditë apo çdo herë që ka informacione që lidhen me procesin ligjvënës?

2. Kuvendi informon publikun nëpërmjet botimeve të dokumentacionit parlamentar

- 2.1. A ka botime të tilla?
- 2.2. A dalin të tilla botime për çështje të posaçme?
- 2.3. A ka botime të tilla për seancat dëgjimore?
- 2.4 A ka botime periodike? A janë këto botime të hapura për publikun? A është e lehtë marrja e tyre? Sa është kostoja e tyre?

3. Kuvendi informon nëpërmjet rrjetit të brendshëm audiovisual

- 3.1. A ka një rrjet të brendshëm audiovisual?
- 3.2. Ka një vend të posaçëm për dëgjimin e shikimin e veprimtarisë?
- 3.3. Për kë është i hapur ky rrjet?
- 3.4. A ka vende mjaftueshëm nëse ka një dhomë të posaçme? Sa është kapaciteti?
- 3.5. A ka një sistem dëgjimi në disa pika të godinës?
- 3.6. A regjistrohen veprimtaritë dhe a mund të merret një kopje e regjistrimit?
- 3.7. Sa është kostoja e marrjes së një kopje të regjistrimit, nëse kjo mundësohet?

4. Krijimi i lehtësive për marrjen e informacionit

- 4.1. A ka një proces akreditimi të atyre që kanë nevojë më shumë për marrjen e informacionit, posaçërisht medias?
- 4.2. A lejohet çdo kush të marrë informacione lehtësisht edhe nëse jo i akredituar?
- 4.3. Çfarë pengesash ka një qytetar të hyjë në Kuvend për marrjen e informacioneve të nevojshme?

5. Marrja pjesë në mbledhjet e komisioneve dhe në seancë plenare:

- 5.1. A lejohet publiku të marrë pjesë në Komisione e në seancë plenare?
- 5.2. Nëse po, a respektohet kjo?
- 5.3. A ka kritere për dëgjimin e mbledhjeve të Komisioneve dhe të seancës plenare? 5.4. A respektohen me rigozitet këto kritere?
- 5.4. A ka raste të marrjes së vendimit për zhvillimin e mbledhjes të mbyllur?
- 5.5. A janë të motivuara këto raste?
- 5.6 Sa kanë marrë pjesë në seanca dëgjimore? A mund të nxirret kjo e dhënë na regjistra të posaçëm?
- 5.7 A ka lehtësi aksesit të godinës dhe Komisioneve e të seancës plenare nga persona me aftësi të kufizuara?

6. Komisionet ftojnë persona në për pjesëmarrje në mbledhjet e veta

- 6.1. A ka rregulla të posaçme për pjesëmarrjen në mbledhje të komisioneve të ftuarve nga publiku?
- 6.2. A ka kufizime të atyre që mund të ftohen?
- 6.3. Cili është statusi i të ftuarve në mbledhjet e komisionit?
- 6.4. Nëse ftohen, a është pjesëmarrja e tyre thjesht shenjë e transparencës dhe informimit për procesin ligjvënës?

o Standardi i pjesëmarrjes konsultative (këshilluese) të publikut

1. Seancat dëgjimore

- 1.1. A ka rregullim të qartë të procedurës që ndiqet në seancat dëgjimore me publikun?
- 1.2. A janë rregullat të kuptueshme për pjesëmarrësit nga publiku në të tilla seanca?
- 1.3. Cilat grupe mund të thirren në të tilla seanca?
- 1.4. A është e qartë që këto seanca janë konsultative, pra për të tërhequr mendimin e publikut?
- 1.5. A kanë këto seanca kuptimin e të qenit më shumë se sa konsultative?
- 1.6. A ka rregulla të posaçme për evidentimin e grupeve që mund të thirren në seanca dëgjimore?
- 1.7. A ka lista tashmë të evidentuara të grupeve të tilla?
- 1.8. A ka sistem azhurnimi të tyre?
- 1.9. Nëse po, si realizohet evidentimi dhe azhurnimi?
- 1.10. A ka një punonjës të posaçëm që realizojnë këtë azhurnim?
- 1.11. A mundet publiku vetë të kërkojë një seancë dëgjimore?
- 1.12. A ka kufizimin të kërimit të një seance dëgjimore për procesin e hartimit të ligjeve?

2. Aktivizimi i specialistëve të jashtëm

- 2.1. A aktivizon Kuvendi specialistë të jashtëm për t'u konsultuar për procesin ligjvënës?
- 2.2. Cila strukturë bën të mundur realizimin e aktivizimit të tyre?

- 2.3. A ka Kuvendi një database të ekspertëve të spikatur në fusha të veçanta të veprimtarisë?
- 2.4. A azhurnohet kjo listë?
- 2.5. Kush mund të kërkojë aktivizimin e ekspertëve të jashtëm? A mundet ato të konsultohen për procese të posaçme të hartimit të ligjeve?
- 2.6. A ka bashkëpunime me nivele akademike për angazhime si specialistë të jashtëm?
- 2.7. A ka bashkëpunime me shoqërinë civile që merret me kërkime e studime të specializuara?

3. *Procesi i diskutimeve: kohëzgjatja e diskutimeve*

- 3.1. Në sa mbledhje komisioni është shqyrtuar projektligji? Sa është kohëzgjatja e shqyrtimit në Komision?
- 3.2. A janë bërë amendamente në komisione? Nëse po sa dhe të çfarë karakteri kanë qenë ato?
- 3.3. Cili është burimi i informacionit dhe ekspertizës që ka shfrytëzuar Komisioni gjatë shqyrtimit të projektligjit?

4. *Seanca Plenare*

- 4.1. Kur është shqyrtuar projektligji në seancë? Sa kohë ka marrë ky shqyrtim deri në miratimin apo rrëzimin e tij?
- 4.2. A janë bërë amendamente në seancë?
- 4.3. A është miratuar projektligji në seancë? Nëse po cila ka qenë shumica e miratimit?

o Standardi i pjesëmarrjes bashkëpunuese të publikut

1. *Bashkëpunimi me publikun në procesin ligjvënës:*

- 1.1. A ka rregullime të cilat përmendin edhe bashkëpunimin me publikun në procesin ligjvënës?
- 1.2. A është bashkëpunimi konsultim sipas kuptimit të Kuvendit apo më shumë?
- 1.3. A ka mënyra që realizojnë bashkëpunimin me publikun?
A do të ishin ekspertiza apo dhëniet e mendimeve nga grupet e interesit të detyrueshme për Kuvendin në rregullimin ligjor për çështje të ndryshme?

2. *Shqyrtimi i çështjeve nga Komisionet*

- 2.1. A ka rregullime të bashkëpunimit të relatorëve të projektligjeve me grupe interesi apo ekspertë?
- 2.2. A janë të tilla rregullime në diskrecion të relatorit apo të Komisionit apo të Kryetarit/kryetares së komisionit?
- 2.3. Nëse një grup interesi kërkon të japë mendimin e vet relatorit, a e gëzon këtë të drejtë?
- 2.4. A është përdorur marrja e mendimit të ekspertëve nga relatorët gjatë periudhës së monitorimit? Nëse po, për çfarë çështjesh dhe sa shpesh?
- 2.5. A janë të detyrueshme të pasqyrohen mendimet e ekspertëve nga ana e relatorit Komisionit?
- 2.6. A pasqyrohet në relacion mendimi i ekspertit cilido qoftë ai?

SHTOJCA 2

Lista e projektligjeve të shqyrtuara në mbledhjet e komisioneve parlamentare, të monitoruara nga QSP-së gjatë periudhës së monitorimit:

1. Projektligji për buxhetin e vitit 2011
2. Projektligji “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8530, datë 23.09.1999 “Për Shërbimin Postar në Republikën e Shqipërisë” të ndryshuar”.
3. Projektligji “Për një ndryshim në ligjin nr. 8976, datë 12.12.2002 “Për akcizat në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.
4. Projektligji “Për një ndryshim në ligjin nr. 9981, datë 8.9.2008 “Për miratimin e niveleve të tarifës doganore” të ndryshuar”.
5. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8438, datë 28.12.1998 “Për tatimin mbi të ardhurat,” të ndryshuar”.
6. Projektligji “Për një ndryshim në ligjin nr. 7928, datë 27.04.1995 “Për tatimin mbi vlerën e shtuar”, të ndryshuar”.
7. Projektligj “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”.
8. Projektligji “Për një ndryshim në ligjin nr. 7918, datë 13.04.1995 “Për miratimin me ndryshime të dekretit nr. 1030, datë 23.02.1995 “Për emetimin dhe shpërndarjen e bonove të privatizimit (lekëve të privatizimit)” dhe të dekretit nr. 1049, datë 27.03.1995 “Për disa plotësime në dekretin nr. 1030, datë 23.02.1995”, të ndryshuar””.
9. Projektligji “Për krijimin e shoqërisë “Nxitja e biznesit social”, sha.a.”.
10. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8580, 17.02.2000, “Për partitë politike”, të ndryshuar”.
11. Projektligji “Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë “Sicpa Security Solutions”, SA e “Sicpa Security Solutions” Albania SHPK për projektimin, financimin, dizenjimin, prodhimin dhe ngritjen e një sistemi për emetimin, shpërndarjen, gjetjen, monitorimin e pullave fiskale dhe të pullave të kontrollit të barnave”.
12. Projektligji “Për sigurimin e detyruar të kujdesit shëndetësor”.
13. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9917, datë 19.05.2008, “Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit”.
14. Projektligji “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9355, datë 10.03.2005, “Për ndihmën dhe shërbimet shoqërore” të ndryshuar”.
15. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995 “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar”.
16. Shqyrtimi i projektligjit “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8378, datë 22.07.1998, “Kodi Rrugor i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar””.
17. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10 119, datë 23.04.2009, “Për planifikimin e territorit”, të ndryshuar””
18. Projektligji “Për një shtesë në ligjin nr. 10171, datë 22.10.2009, “Për profesionet e rregulluara në Republikën e Shqipërisë””.
19. Projektligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në konventën “Për njohjen dhe zbatimin e vendimeve në lidhje me detyrimet ushqimore””.
20. Projektligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në konventën “Për ligjin e zbatueshëm për detyrimet ushqimore””.

21. Projektligji “Për ratifikimin e protokollit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Turqisë për njësinë shqiptare që operon nën komandën e forcës turke në Afganistan brenda fushës së veprimit të operacioneve të Forcës Ndërkombëtare të Ndhmës për Sigurinë (ISAF)”.
22. Projektligji “Për ratifikimin e memorandumit për garancitë ligjore dhe juridike kundër procedimit të paligjshëm të të dhënave personale”.
23. Projektligji “Për plehrat e përdorimit bujqësor”.
24. Projektligji “Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në marrëveshjen ndërmjet qeverive të vendeve pjesëmarrëse të Bashkëpunimit Ekonomik të Detit të Zi (BEDZ), për bashkëpunimin në ndihmën dhe përgjigjen ndaj emergjencave të fatkeqësive natyrore ose të shkaktuara nga njeriu, dhe në protokollin shtesë të saj”.
25. Projektligji “Për të drejtën e kalimit në pronë të shtetit dhe private, për ndërtimin e rrjetit të komunikimeve elektronike”.
26. Projektligji “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8750, datë 26.03.2001 “Për parandalimin dhe luftën ndaj trafikut të substancave narkotike ose psikotrope”.
27. Projektligji “Për një shtesë në ligjin nr. 7767, datë 09.11.1993, “Për aderimin në konventën “Për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave”.
28. Projektligji “Për lejimin e Ministrisë së Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit të zhvillojë procedurën e prokurimit me negociim pa shpallje paraprake të njoftimit për objektet e mbrojtjes nga përmbytja dhe të kullimit në zonën e Shkodrës dhe të Lezhës, të planifikuara në buxhetin e vitit 2011”.
29. Shqyrtimi i vendimit të Kuvendit nr. 85, datë 16.02.2011, “Për miratimin me procedurë të përsheptuar të projektvendimit “Për disa shtesa dhe ndryshime në Rregulloren e Kuvendit, të ndryshuar dhe aneksit të saj” (Projektvendim për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale).

Në këtë listë nuk janë përfshirë shqyrtimet në komisione të projektmarrëveshjeve të ndryshme, akte normative, dekrete, projektvendime, raporte të komisioneve të tjera.

Projektligjet e miratuara në seancë:

1. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9323, datë 25.11.2004, “Për barnat dhe shërbimin farmaceutik” të ndryshuar”.
2. Projektligji “Për Artin dhe Kulturën”.
3. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9128, datë 29.7.2003, “Për trajtim të veçantë financiar të pilotëve fluturues në pension”, të ndryshuar”.
4. Projektligji “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, “Për sistemin e taksave vendore” të ndryshuar”.
5. Projektligji “Për buxhetin e vitit 2011”, shqyrtimi dhe votimi nën për nën dhe në tërësi.
6. Projektligj “Për një shtesë në ligjin nr. 10171, datë 22.10.2009, “Për profesionet e rregulluara në Republikën e Shqipërisë”.
7. Projektligj “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9695, datë 19.3.2007, “Për procedurat e birësimit dhe Komitetin Shqiptar të Birësimit”.
8. Projektligj “Për një ndryshim në ligjin nr. 7918, datë 13.4.1995, “Për miratimin me ndryshime të dekretit nr. 1030, datë 23.2.1995, “Për emetimin dhe shpërndarjen e bonove

të privatizimit (lekëve të privatizimit)”, dhe dekretit nr. 1049, datë 27.3.1995, “Për disa plotësime në dekretin nr. 1030, datë 23.3.1995””, të ndryshuar”.

9. Projektligj “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”.
10. Projektligj “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8580, datë 17.02.2000 “Për partitë politike” të ndryshuar”;
11. Projektligj “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8750, datë 26.3.2001, “Për parandalimin dhe luftën ndaj trafikut të substancave narkotike ose psikotrope”;
12. Projektligj “Për krijimin e shoqërisë “Nxitja e biznesit social Sh.a.”
13. Projektvendimin “Për shqyrtimin e miratimin me procedurë të përsheptuar të projektvendimit projektligj “Për disa shtesa dhe ndryshime në Rregulloren e Kuvendit”, të ndryshuar” dhe aneksit të saj” (projektvendimi “për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”).

SHTOJCA 3

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

<i>Nr.</i>	<i>Emri, Mbiemri</i>	<i>Funksioni</i>	<i>Grupi Parlamentar</i>
1	Ilir Rusmali	Kryetar	Partia Demokratike
2	Fatmir Xhafaj	Zëvendëskryetar	Partia Socialiste
3	Eduard Halimi	Sekretar	Partia Demokratike
4	Viktor Gumi	Anëtar	Partia Demokratike
5	Arenca Trashani	Anëtar	Partia Demokratike
6	Dashnor Sula	Anëtar	Partia Demokratike
7	Paulina Hoti	Anëtar	Partia Demokratike
8	Gent Strazimiri	Anëtar	Partia Demokratike
9	Astrit Bushati	Anëtar	Partia Demokratike
10	Enkelejd Alibeaj	Anëtar	Partia Demokratike
11	Ylli Lame	Anëtar	Partia Demokratike
12	Tritan Shehu	Anëtar	Partia Demokratike
13	Mesila Doda	Anëtar	Partia Demokratike
14	Aldo Bumçi	Anëtar	Partia Demokratike

15	Fatos Hoxha	Anëtar	Partia Demokratike
16	Edi Paloka	Anëtar	Partia Demokratike
17	Arben Isaraj	Anëtar	Partia Socialiste
18	Armando Subashi	Anëtar	Partia Socialiste
19	Bashkim Fino	Anëtar	Partia Socialiste
20	Damian Gjijnuri	Anëtar	Partia Socialiste
21	Dashmir Peza	Anëtar	Partia Socialiste
22	Ermonela Felaj	Anëtare	Partia Socialiste
23	Vasilika Hysi	Anëtare	Partia Socialiste
24	Pandeli Majko	Anëtar	Partia Socialiste
25	Saimir Tahiri	Anëtar	Partia Socialiste
26	Shegush Ligori	Anëtare	Partia Socialiste
27	Tom Doshi	Anëtar	Partia Socialiste

Raporti: 15 mazhoranca 12 opozita

Anëtarët Zëvendësues:

<i>Nr.</i>	<i>Emri, Mbiemri</i>	<i>Funksioni</i>	<i>Grupi Parlamentar</i>
1	Lajla Pernaska	Anëtare	Partia Demokratike
2	Rajmonda Bulku	Anëtare	Partia Demokratike
3	Ilir Bano	Anëtar	Partia Demokratike
4			

Fushat e përgjegjësisë:

Kodet dhe organizimi i pushtetit gjyqësor, administrata publike, administrata e pushtetit gjyqësor, organizimi dhe funksionimi i pushtetit vendor, shërbimet e pavarura në sistemin e drejtësisë dhe të drejtat e njeriut.

SHTOJCA 4

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

<i>Nr.</i>	<i>Emri, Mbiemri</i>	<i>Funksioni</i>	<i>Grupi Parlamentar</i>
1	Edmond Spaho	Kryetar	Partia Demokratike
2	Mimi Kodheli	Zëvendëskryetare	Partia Socialiste
3	Igli Cara	Sekretar	Partia Demokratike
4	Florion Mima	Anëtar	I pavarur
5	Sybi Hida	Anëtar	Partia Demokratike
6	Selami Xhepa	Anëtar	Partia Demokratike
7	Sherefedin Shehu	Anëtar	Partia Demokratike
8	Ledina Aliolli	Anëtare	Partia Demokratike
9	Albana Vokshi	Anëtare	Partia Demokratike
10	Gjoke Uldedaj	Anëtar	Partia Demokratike
11	Lefter Koka	Anëtar	Partia "LSI"
12	Flamur Noka	Anëtar	Partia Demokratike
13	Adriana Gjonaj	Anëtar	Partia Demokratike
14	Luan Skuqi	Anëtar	Partia Demokratike
15	Albert Çaçi	Anëtar	Partia Socialiste
16	Andis Harasani	Anëtar	Partia Socialiste
17	Arben Ahmetaj	Anëtar	Partia Socialiste
18	Arben Malaj	Anëtar	Partia Socialiste
19	Erion Braçe	Anëtar	Partia Socialiste
20	Ervin Koçi	Anëtar	Partia Socialiste
21	Gjovalin Kadeli	Anëtar	Partia Socialiste
22	Ilir Bejtja	Anëtar	Partia Socialiste
23	Rudina Seseri	Anëtare	Partia Socialiste

--	--	--	--

Raporti: 12 mazhoranca 10 opozita 1 i pavarur

Anëtarë Zëvendësues:

<i>Nr.</i>	<i>Emri, Mbiemri</i>	<i>Funksioni</i>	<i>Grupi Parlamentar</i>
1	Bedri Hoxha	Anëtar	Partia Demokratike
2	Osman Metalla	Anëtar	Partia Demokratike
3	Besnik Dushaj	Anëtar	Partia Demokratike
4			
5			

Fushat e Përgjegjësishë:

Politikat ekonomike, Buxheti i Shtetit dhe mbikqyrja e zbatimit të tij, financat publike, privatizimet dhe sistemi bankar.

Bibliografia

Monitorim i QSP në Kuvendin e Shqipërisë

Monitorim i QSP në faqen e internetit të Kuvendit, www.parlament.al

Bisedë me sekretare pranë dy komisioneve parlamentare (Komisioni i Ligjeve dhe Komisioni i Ekonomisë)

Takim në bibliotekën e Kuvendit të Shqipërisë

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Ligji nr. 8503 datë 30.6.1999 “Për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare”

Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë

Aurela Anastasi, E Drejta Kushtetuese, Tiranë, 2008

Eralda (Methasani) Çani, Disertacion Për marrjen e gradës shkencore” Këshilli i Ministrave, Organ Kushtetues: Organizimi dhe Funkionimi i tij në Republikën e Shqipërisë”, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, Mars 2008

Cary Coglianese, Heather Kilmartin dhe Evan Mendelson, Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process, University of Pennsylvania Law School, July 2008

Konventa e Åarhusit

Austrian Council of Ministers on 2 July 2008: Standards of Public Participation Recommendations for Good Practice 2008

Judith Petts and Barbara Leach, R&D Technical Report: E135: Evaluating methods for public participation: literature review, Environment Agency Rio House, Bristol, 2000.

World Future Council, CISDL, Selecting Best Policies and Law for Future Generations: Legal working paper and 3 worked examples”, 10 May 2008, Montreal, Canada.

Daniel Smilov ed., Open Parliaments: Transparency and Accountability of Parliaments in South-East Europe, Bullgari, qershor 2010

Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut

Kushtetuta e Republikës së Kosovës

Rregullore e Kuvendit të Kosovës.

Kushtetuta e Lituanië

Kushtetuta e Rumanisë

Kushtetutës e Spanjës

Faqja e internetit të parlamentit të Lituanië: <http://www3.lrs.lt>

Faqja e internetit të Parlamentit të Francës: <http://www.assemblee-nationale.fr>

Faqja e internetit të Parlamentit të Bullgarisë: <http://www.parliament.bg>