



Mbështetje për Parlamentin
dhe Edukimin Qytetar në Shqipëri

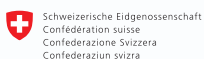


RAPORT STUDIMOR

INSTRUMENTET LIGJORË DHE SFIDAT E ANGAZHIMIT TË QYTETARËVE DHE TË SHOQËRISË CIVILE NË PROCESET VENDIMMARRËSE DHE LEGJISLATIVE TË KUVENDIT



PROJEKT I:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ajencia Zvicerane për Zhvillim
dhe Bashkëpunim SDC

"Mbështetja për Parlamentin dhe Edukimin Qytetar në Shqipëri"
(PACEP) është projekt i Agjencisë Zvicerane
për Zhvillim dhe Bashkëpunim* zbatuar nga prezenca e OSBE
në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI).

ZBATUAR NGA:



PARTNER NË ZBATIM:



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim



ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

Ky raport u përgatit nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH), në kuadër të implementimit të grantit të akorduar në partneritet me Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në zbatim të projektit “Për mbështetjen e Kuvendit dhe Edukimit Qytetar (PACEP)”, projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), i zbatuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI).

Përmbajtja e këtij materiali është përgjegjësi e Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe jo domosdoshmërisht paraqet pikëpamjet e Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), Prezencës së OSBE-së në Shqipëri apo Institutit Demokratik Amerikan (NDI).

Përgatitën:

1. Znj. Erida Skëndaj – Eksperte Ligjore/Drejtoresh Ekzekutive, Komiteti Shqiptar i Helsinkit.
2. Znj. Elona Dhembo – Eksperte e Shoqërisë Civile.

Me ndihmën dhe kontributin e:

- Znj. Ardita Kolmarku, juriste dhe menaxhere projektesh, KSHH.
- Znj. Jola Frashëri, paraligjore, KSHH.
- Znj. Enegrida Bënja, praktikante, KSHH.

Rishikoi:

3. Z. Niazi Jaho, këshilltar ligjor, KSHH.

KSHH falënderon organizatat jofitimprurëse të përfshira në procesin e intervistimit dhe plotësimit të formularit elektronik të ndarë me ta, grupet e interesit dhe aktivistët e shoqërisë civile të përfshirë në proceset konsultative, si dhe institucionet e përfshira në ofrimin e të dhënave mbi bashkëpunimin e tyre të vazhdueshëm dhe reciprok, si: Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, Prokurorinë e Përgjithshme, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ), Agjencinë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit dhe Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

Autor: © Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.

Adresa:

Rr. “Brigada VIII”, pallati “Tekno Projekt”, Shk. 2, Ap. 10,
Tirana-Albania

Kutia Postare Nr.1752, Tel: 04 2233671, Mob: 0694075732

E-mail: office@ahc.org.al ; Website: www.ahc.org.al

Tabela e lëndës

Shkurtesat	5
Hyrje	7
Përmbledhje ekzekutive	9
Opinion i jashtëm, “Disa vlerësime të përgjithshme për Raportin Studimor të KSHH-së”	14
Pjesa e parë	21
Analizë e efektivitetit të kuadrit ligjor që garanton pjesëmarrjen e qytetarëve në procesin legjislativ dhe vendimmarrës të Kuvendit	21
1. Përqasja metodologjike	22
2. Konsultimi publik	22
3. Peticioni	23
3.1 Standardet kushtetuese të disa vendeve anëtare të BE-së	23
3.2 Standardet kushtetuese të vendeve të Ballkanit Perëndimor	27
3.3 Praktikrat ligjore të mira të peticionit në vendet e BE-së dhe KiE-së	28
3.4 Legjislacioni i Bashkimit Evropian (BE) dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED)	37
3.5 Analizë kushtetuese dhe ligjore e së drejtës së peticionit në vendin tonë (Shqipëria)	39
3.6 Peticionet në praktikën 5-vjeçare të Kuvendit (2016 – 2020)	44
4. Nisma ligjvënëse nga zgjedhësit	52
4.1 Standardet ndërkombëtare dhe praktikrat e mira	52
4.2 Vështrim krahasues i nismës legjislativë qytetare të BE-së në raport me nismën legjislativë qytetare në vendin tonë	54
4.2.1 Vështrim krahasues për qasjen efektive të publikut gjatë administrimit dhe shqyrtimit të nismës ligjvënëse qytetare	59
4.2.2 Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED)	61
4.3 Një vështrim krahasues kushtetues për nismën legjislativë qytetare	62
4.4 Pajtueshmëria me standardet ndërkombëtare dhe sfidat e Ligjit të ri Nr.54/2019	65
4.4.1 Opinioni i përbashkët i Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it	65
4.4.2 Sfidat ligjore dhe praktike të mbledhjes së nënshkrimit elektronik	66
4.4.3 Çështje të tjera të diskutueshme në përmbajtjen e Ligjit Nr.54/2016 dhe Rregulloren e Kuvendit	69

4.5	<i>Nismat ligjvënëse nga 20,000 zgjedhës në praktikën e vendit tonë</i>	72
4.5.1	<i>Organizatat nismëtare dhe praktika parlamentare e shqyrtimit të nismave</i>	73
4.5.2	<i>Vështirësitë e ndeshura në aspektin procedural dhe institucional</i>	77
4.5.3.	<i>Nevojat për qartësimin e procedurave parlamentare, diktuar nga praktika e deritanishme e shqyrtimit të nismave legjislative qytetare apo të propozuara nga OSHC-të</i>	78
5.	Rekomandime	80
	Shtojca 1	83
	Literatura	83
	Pjesa e dytë	86
	<i>Angazhimi i Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë</i>	86
	<i>Lista e figurave</i>	87
I.	QASJA METODOLOGJIKE	88
	Komponenti sasior	89
	Komponenti cilësor	90
	Kufizime dhe çështje etike	91
II.	GJETJET	92
	5.1 Hyrje	92
	5.2. Pjesëmarrja e SHC-së në Kuvend – kuadri rregullator, mekanizmat mundësues dhe funksionimi i tyre	92
	5.3. Raportet SHC-Kuvend – praktika, perceptime dhe qëndrime	101
	5.4. Angazhimi i SHC-ve me Kuvendin, format dominuese dhe sfidat	107
	5.4.1. Informimi dhe komunikimi, (mos)njohtja e ndërsjellë	107
	5.4.2. Format dhe sfidat e angazhimit	110
	5.4.3 Kapacitetet dhe kufizimet	115
	5.4.4. (Mos)Besimi	119
III.	PRAKTIKA TË MIRA	121
IV.	KONKLUSIONE DHE REKOMANDIME	125
V.	SHTOJCA	126
	6.1 Pyetësi	127
	6.2 Instrumentet për mbledhjen e të dhënave cilësore	131
	6.2.1. Intervistë e thelluar me përfaqësues të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë	131
	6.2.2. Shabllon – intervista me përfaqësues të Shoqërisë Civile	132

6.2.3. Shabllon – FG me përfaqësues të Shoqërisë Civile

133

Shkurtesat

AKSHI	Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit
BE	Bashkimi Evropian
E-Petition	Peticioni Elektronik
E-Demokraci	Demokracia Elektronike
FG	FokusGrup
GADC	Gender Alliance for Development Center (Qendra Aleanca për Zhvillim)
IDM	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
IIK	Intervistë Individuale me Informatorë Kyç
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
KSHH	Komiteti Shqiptar i Helsinkit
GJED	Gjykata Evropiane e Drejtësisë
NDI	National Democratic Institute, Albania
NIPT	Numri Identifikues i Personit të Tatueshëm
ODIHR	Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut
OJF	Organizatat Jo Fitimprurëse
OSHC	Organizata të Shoqërisë Civile
PACEP	Programi për Mbështetje për Edukimin Qytetar
PE	Parlamenti Evropian
SDC	Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim
SHC	Shoqëria Civile

VKM Vendim i Këshillit të Ministrave

Hyrje

Me rënien e regjimit totalitar në dhjetor të vitit 1990, në vendin tonë u vendos regjimi demokratik i bazuar në qeverisjen e vendit nga zgjedhje të lira dhe të barabarta, që garantojnë pluralitet të përfaqësimit të partive politike. Në mars të vitit 1991 u zhvilluan zgjedhjet e para pluraliste në vend, të cilat krijuan Kuvendin e parë pluralist pas një periudhe 67-vjeçare¹, ndërsa në prill të të njëjtit vit u miratua Ligji Nr.7491 “Për dispozitatat kryesore kushtetuese”.

Në vitet e para të demokracisë, ndryshimet në legjislacion ishin të shumta. Ndër zhvillimet më kryesore, pas miratimit të dispozitave kushtetuese, ishin: ratifikimi i Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut nga Kuvendi i Shqipërisë, me Ligjin Nr.8137, datë 31.7.1996 si dhe, rreth dy vite më vonë, miratimi me anë të referendumit mbarëpopullor i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, që përbën ligjin themeltar me fuqinë më të lartë juridike në vendin tonë.

Prej miratimit të dispozitave kushtetuese në vitin 1991, sistemi i qeverisjes në vendin tonë është ai i Republikës Parlamentare. Kjo formë qeverisjeje bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve: ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor. Parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve është sanksionuar edhe në Kushtetutën e vitit 1998. Sipas tij, ndër të tjera, organi ligjvënës, Kuvendi, ushtron kompetenca të rëndësishme kontrolli ndaj Ekzekutivit². Parimi i rëndësishëm i ndarjes dhe balancimit të pushteteve synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Në thelb, në bazë të këtij parimi, tre pushtetet qendrore në shtet duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur, por edhe në mënyrë të balancuar³.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë⁴ sanksionon parimet e shtetit të së drejtës dhe respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, ndër to edhe atë të organizimit kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm, duke i garantuar individit pjesëmarrjen aktive në shoqëri. Garantimi i kësaj të drejte u siguron individëve pjesëmarrjen në proceset vendimmarrëse në të gjitha nivelet.⁵ Në suazën e parimit të shtetit të së drejtës, pjesëmarrja e publikut në proceset vendimmarrëse të Kuvendit merr rëndësi të veçantë në kuptimin e elementëve të rëndësishëm të tij sa i takon sigurisë juridike, qartësisë dhe kuptueshmërisë së normës ligjore. Siguria juridike për qytetarët nënkupton që ata të mos shqetësohen vazhdimisht për ndryshimet në legjislacion dhe efektet negative që legjislacioni mund të ketë mbi marrëdhëniet juridike që kanë krijuar pasoja juridike. Gjithashtu, Kushtetuta sanksionon parimin e sovranitetit, i cili i përket popullit. Populli e ushtron sovranitetin

¹ <https://www.parlament.al/Kuvendi/Historiku>

² “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, nga Prof. Dr. Xhezair Zaganjori, Prof. Dr. Aurela Anastasi, Dr. Eralda (Methasani) Çani, (fq.33) i aksesueshëm në këtë link https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=726ef2ee-7a25-2477-3d07-a97bfeb4a8a7&groupId=252038

³ Paragrafë të shkëputur nga Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 19/2007

⁴ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë <http://www.parlament.al/Kuvendi/Kushtetuta>

⁵ Shiko për shembull “Manuali i Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit” <https://www.parlament.al>

në mënyrë të drejtpërdrejtë, gjë që njihet ndryshe si demokracia pjesëmarrëse, ose me anë të përfaqësuesve të tij (demokracia përfaqësuese).

Pasi zgjidhen, parlamentarët bëhen përfaqësues dhe kujdestarë të vullnetit të zgjedhësve. Megjithatë, roli i qytetarëve në qeverisje nuk duhet të përfundojë me hedhjen e votës. Ata lipset të vazhdojnë të punojnë së bashku përgjatë gjithë mandatit parlamentar, siç deklaroi edhe Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, Komentet e Përgjithshme 25⁶ mbi Pjesëmarrjen në Çështje Publike dhe të Drejtën e Votës. Angazhimi i qytetarëve shpesh përfaqëson një nga aspektet më sfiduese të punës së parlamentarit, por ai është i rëndësishëm dhe mund të sigurojë përfitime për zgjedhësit, parlamentarët, partitë politike dhe shoqërinë si një e tërë. Angazhimi me qytetarët në bërjen e politikave gjithashtu pasqyron standardet ndërkombëtare mbi të drejtat civile dhe politike të përshkruara në traktatet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut (të tilla si ICCPR), për të siguruar që qytetarët të kenë mundësinë të marrin pjesë në kryerjen e punëve publike.

Gjatë këtyre 31 viteve të vendosjes së regjimit demokratik në vendin tonë, ka patur zhvillime të rëndësishme që kanë synuar përmirësimin e legjislacionit të brendshëm në drejtim të garantimit të pjesëmarrjes së publikut në procese vendimmarrëse, si dhe për të bërë efektive nismën ligjore të propozuar nga 20 mijë zgjedhës⁷. Megjithatë, angazhimi dhe pjesëmarrja e qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse të Kuvendit sërish ka nevojë të forcohet. Praktika shfaq dobësi, të cilat shtrihen në kah reciprok të dyanshëm, si në drejtim të nevojës për të përmirësuar cilësinë e kuadrit ligjor dhe institucional të Kuvendit, ashtu edhe në drejtim të nevojës për të forcuar kapacitetet e shoqërisë civile.

Për të kuptuar më shumë dhe në thellësi se cilat janë ecuria, situata e deritanishme, barrierat dhe mundësitë drejt maksimizimit të këtij potenciali, Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH), në bashkëpunim me Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në kuadër të implementimit të grantit të akorduar në zbatim të projektit “Për mbështetjen e Kuvendit dhe Edukimit Qytetar (PACEP)”, projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), i zbatuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI), ndërmorën një studim që synon t’u japë përgjigje këtyre pyetjeve, duke vjelë të dhëna, opinione dhe qëndrime të palëve të interesit, si dhe duke shqyrtuar mundësitë për përf forcimin dhe zgjerimin e praktikave të mira.

Hartimi i këtij raporti studimor u bë i mundur në sajë të ndërveprimit të metodave të ndryshme metodologjike, të ndërthurura nga dy ekspertët, përkatësisht: ekspertit ligjor dhe ekspertit të shoqërisë civile dhe çështjeve parlamentare. Në përfundim të punimit të secilit ekspert, evidentohen disa rekomandime për të ardhmen, bazuar në praktikën e mira kombëtare dhe ndërkombëtare, të cilat vlerësohen se do të kontribuojnë për një pjesëmarrje efektive të qytetarëve dhe të shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit.

⁶ Komenti i përgjithshëm 25, ICCPR. i disponueshëm në <http://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>

⁷ Konkretisht, miratimi i një ligji të posaçëm për njoftimin dhe konsultimin publik në vitin 2014 si dhe miratimi i një ligji të posaçëm që rregullon procedurat për nismat ligjore që propozohen nga 20 mijë zgjedhës (Nr.54/2019)

Përmbledhje ekzekutive

I. Konsultimi publik

Miratimi në vitin 2014 i Ligjit Nr.146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, shënon një zhvillim tepër të rëndësishëm në legjislacionin shqiptar duke ofruar mundësi për një qeverisje të hapur ndaj qytetarëve, grupeve të interesit e shoqërisë civile. Megjithatë, dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen në veprimtarinë e organeve parlamentare të Kuvendit, të cilat, në procesin e konsultimit publik, zbatojnë Nenin 36 të Rregullores që nuk parashikon afatet e konsultimit publik, format dhe mënyrat e konsultimit dhe as detyrimin e këtyre organeve për t’i informuar këto grupime në lidhje me rekomandimet që janë marrë parasysh dhe as për t’i njohur ato me përmbledhjen e argumenteve për rekomandimet që nuk janë marrë parasysh.

II. Peticionet

Ushtrimi i të drejtës së peticionit parashikohet gjerësisht në kushtetutat e vendeve evropiane si një nga të drejtat themelore të njeriut. Gjithashtu, vihet re se një pjesë e vendeve të BE-së e kanë rregulluar këtë të drejtë edhe me ligje specifike. Në raportin studimor janë analizuar kushtetutat e 17 vendeve anëtare të BE-së. Ndër tiparet kyç, që vërehen në formulimet kushtetuese për peticionet, është delegimi kushtetues të ligji (për të rregulluar më tej të drejtën e peticionit) në Kushtetutën e Gjermanisë, të Estonisë, të Greqisë, të Lituanisë, të Polonisë, të Portugalisë, të Austrisë. Praktikë pozitive në aspektin kushtetues është parashikimi në disa prej këtyre teksteve i garancisë për t’i dhënë përgjigje dërguesit/ve të peticionit nga parlamenti. Raporti analizon në vështrim krahasimor edhe kushtetutat e vendeve të Ballkanit Perëndimor. Tipar dallues i disa prej këtyre kushtetutave, përkatësisht të Malit të Zi, të Maqedonisë së Veriut dhe të Serbisë, është ngjashmëria sa i takon parashikimit kushtetues për të drejtën e peticionit për të marrë përgjigje lidhur me to, si dhe për të mos u viktimizuar apo patur pasoja të dëmshme nga paraqitja e peticionit apo opinioneve të paraqitura në të.

Legjislacioni gjerman përbën një model pozitiv sa i takon të drejtës së peticionit drejtuar Bundestagut Gjerman (parlamentit) pasi përmban parashikime të plota dhe garanci procedurale, që mundësojnë shqyrtimin e peticionit sipas parimeve të transparencës, llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë. Bundestagu Gjerman ka një organ të dedikuar parlamentar, Komitetin e Posaçëm të Peticioneve, i cili në punën e tij udhëhiqet nga elementë të rëndësishëm proceduralë që i mundësojnë hetimin administrativ dhe shqyrtimin e peticioneve brenda afateve të caktuara, njoftimin në mënyrë të arsyetuar të nënshkruesit të peticionit për vendimmarrjen lidhur me të, etj.

Mbretëria e Bashkuar ka një traditë të hershme për njohjen e së drejtës së peticionit, e cila daton që në shekullin XVII. Edhe në këtë shtet ka një Komitet të Posaçëm Parlamentar, të krijuar në korrik të vitit 2015, si dhe një portal zyrtar për dërgimin elektronik të peticioneve, që është hapur menjëherë pas krijimit të këtij komiteti.

Peticioni elektronik (online), ose siç quhet ndryshe e-petition, është një sistem i zhvilluar në Skoci. Ai u mundëson qytetarëve të nënshkruajnë elektronikisht peticione, si dhe të komentojnë lidhur

me të. Në Parlamentin Skocez është ngritur një Komitet i posaçëm për Pjesëmarrjen Qytetare dhe Peticionet Publike. I krahasuar me sistemin e peticioneve në Gjermani, Skocia ka në kuadrin normativ disa elementë më të avancuar sa i takon faktit që nuk kushtëzon depozitimin e peticionit me vendbanimin e individit, nuk kërkon detyrimisht që peticioni të jetë në gjuhën zyrtare.

E drejta e peticionit parashikohet gjithashtu në Nenin 227 të Traktatit të Funkcionimit të BE-së dhe në Nenin 44 të Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së. Peticionet e dërguara pranë Parlamentit Evropian regjistrohen në një regjistër publik. Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka vendosur theksin te nevoja për të arsyetuar vendimmarrjet në rastet kur peticioni refuzohet nga parlamenti. GJED ka arsyetuar se e drejta e peticionit është një e drejtë themelore dhe është një nga instrumentet më të rëndësishëm të jetës demokratike në BE që garanton një dialog direkt mes qytetarëve dhe të zgjedhurve.

Kushtetuta e vendit tonë ka një parashikim të përgjithshëm dhe jo specifik për peticionet drejtuar Kuvendit. Megjithatë, ky parashikim është mundësues dhe gjithëpërfshirës, duke përbërë një burim të rëndësishëm të së drejtës së peticioneve ndaj organeve publike në legjislacionin tonë, i mishëruar në aktin themeltar të vendit. Nga kjo dispozitë buron edhe e drejta e peticioneve që qytetarët zgjedhin t'i drejtojnë Kuvendit.

Në legjislacionin tonë, peticioni drejtuar Kuvendit gjen rregullim në Nenin 104 të Rregullores së Kuvendit. I parë në këndvështrimin krahasimor me legjislacionin kushtetues dhe atë të zakonshëm të vendeve BE-së, me legjislacionin komunitar të BE-së, si dhe praktikat pozitive parlamentare të vendeve anglosaksone, kjo dispozitë nuk parashikon shprehimisht, përveç formës me shkrim, dërgimin e peticioneve në rrugë elektronike nga qytetarë apo grupe individësh. Në praktikë, faqja aktuale e Kuvendit nuk mundëson transparencë për peticionet dhe mënyrën e shqyrtimit të tyre.

Në modelin ligjor shqiptar nuk parashikohen kufizime për sa i takon objektit të peticioneve. Pavarësisht se ky duket një model “liberal”, në thelb mungesa e parashikimeve e zgjeron hapësirën e komisioneve parlamentare për të refuzuar një peticion ose, në të kundërt, mund të sjellë edhe tejkalim të kontrollit dhe balancave midis legjislativit dhe ekzekutivit në favor të pushtetit legjislativ.

Rregullat dhe praktika jonë parlamentare nuk garantojnë disa elementë të rëndësishëm të procesit të rregullt për dërguesin/t e peticionit, që i garanton/jnë të drejtën për hetim dhe shqyrtim efektiv, të drejtën për t'u dëgjuar dhe të drejtën për t'u njoftuar lidhur me vendimmarrjet përkatëse parlamentare. Në modelin tonë nuk parashikohet një afat maksimal brenda të cilit të shqyrtohet dhe të merret një vendim për peticionin, ndërkohë që Neni 104, në Pikën 4, parashikon vetëm afatin 45-ditor nga data e marrjes së peticionit, që ka në dispozicion kryetari i komisionit për ta paraqitur peticionin dhe propozimin për zgjidhjen e tij. Ky afat, përveç se është tepër i gjatë, mbulon vetëm një etapë të procesit të shqyrtimit të peticionit, duke mos parashikuar afate të tjera, si psh kohën e paraqitjes në seancë plenare të njoftimit të dërguesit/ve të peticionit, etj.

Parashikimi aktual në Nenin 104 të Rregullores së Kuvendit nuk parashikon qartazi detyrimin që vendimmarrja e Komisionit Përgjegjës për Peticionin t'i nënshtrohet diskutimit dhe/ose votimit në

seancë plenare. Sipas informacionit zyrtar të përcjellë nga Kuvendi për periudhën afro 5-vjeçare, janar 2016 - tetor 2020, rezulton se atij i janë dërguar 42 peticione, të cilat janë trajtuar prej tij. Me keqardhje vihet re se për shumicën dërrmuese të këtyre peticioneve nuk ka patur vendimmarrje nga komisionet parlamentare. Nga informacioni i marrë nga korrespondenca zyrtare me Kuvendin, si dhe nga kërkimi i zhvilluar në faqen zyrtare të Kuvendit, rezulton se vetëm 14 peticione, nga 42 të tilla, janë trajtuar nga komisionet parlamentare. Me një numër të barabartë peticionesh të trajtuara, përkatësisht 6, rezultojnë Komisioni i Shëndetësisë dhe Komisioni i Veprimtarisë Prodhuese, ndërkohë që Komisioni i Ligjeve referohet se ka trajtuar dy peticione. Në total, vetëm për 4 nga këto peticione janë paraqitur procesverbalet e transkriptuara të mbledhjeve të komisioneve. Kuvendi nuk ka mundur të përcaktojë se pranë cilave institucioneve shtetërore dhe për cilat arsye është deleguar për kompetencë trajtimi dhe zgjidhja e çështjeve, që janë objekt i një pjese të peticioneve.

Mangësitë në praktikën e dokumentacionit parlamentar krijojnë pikëpyetje mbi mungesën e efikasitetit të instrumentit të petitionit që i drejtohet Kuvendit nga qytetarët apo nga grupe të caktuara interesi. Rreth 24 peticione, të cilat rezultojnë me mungesë dokumentacioni parlamentar, janë dërguar nga grupe individësh apo përfaqësues të organizatave, si psh.: peticioni i banorëve të Fshatit Kuqar-Patos lidhur me ndotjen e tokës, peticioni i ardhur nga banorët e Njesisë Nr.1 në Tiranë lidhur me prishjen e shtëpive të banimit në interes publik, peticioni i një grupi naftëtarësh lidhur me statusin e naftëtarëve, peticioni i një grupi qytetarësh të Elbasanit lidhur me procesin e vetingut në drejtësi, peticioni i një grupi qytetarësh për reformën në drejtësi, peticioni i një grupi të ish-të burgosurve politikë etj.

Për peticionet, për të cilat është përcjellë dokumentacioni parlamentar, vihet re se në shumicën e rasteve trajtimi i tyre mbetet vetëm në kuadër të diskutimit mes anëtarëve të komisionit. Në disa raste, diskutimet lidhur me peticionet në komisione politizohen, duke minimizuar rëndësinë e çështjes së adresuar me anë të petitionit ose duke e trajtuar atë politikisht. Shqetësuese është mungesa e dokumentacionit provues për njoftimin nga Kuvendi të dërguesit/ve të petitionit për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes së ngritur në petition, e cila ngre pikëpyetje serioze për cenimin e detyrimit të parashikuar në Pikën 4 të Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit.

Është interesant fakti se, kryesisht, dërguesit e peticioneve gjatë kësaj periudhe kanë qenë grupe informale qytetarësh (të bashkuar për kauza të përbashkëta për shkak të profesionit, vendbanimit apo përkatësisë në një grup të caktuar). Në raste të pakta, peticionet janë dërguar nga OSHC-të, gjë që evidenton nevojën për një organizim, rritje kapacitetesh dhe përfaqësim më të mirë prej tyre të interesave të qytetarëve para Kuvendit të RSH-së.

Objekti i peticioneve përgjatë kësaj periudhe është i larmishëm. Në përgjithësi, shqetësimet qytetare të përcjella pranë Kuvendit janë të lidhura me të drejta të natyrës social-ekonomike të lidhura me shëndetin, sigurimet, punësimin, profesionin, arsimin, strehimin dhe mirëqenien, qasjen në organet e qeverisjes vendore, etj.

Gjatë viteve 2018 – 2019 rezulton se numri i peticioneve ka rënë ndjeshëm në raport me një vit më parë, duke u përgjysmuar në mënyrë progresive. Identifikimi i shkaqeve të këtij treguesi kërkon një analizë të plotë dhe të gjithanshme, por dy nga faktorët që mund të kenë ndikuar janë: bojkoti

i opozitës parlamentare dhe mungesa e reagimit pozitiv për shumicën dërrmuese të peticioneve të përcjella gjatë vitit 2017.

III. *Nismat legislative qytetare*

E drejta e nismës ligjvënëse, që ushtrohet nga një numër i caktuar zgjedhësish apo qytetarësh, vjen si një formë e ushtrimit të demokracisë nga populli. Kjo e drejtë njihet ndryshe si një nga mjetet për të garantuar efektivitetin e procesit të ligjbërjes dhe për rritjen e demokracisë në përgjithësi. Megjithatë, ky instrument nuk mund të konsiderohet si një mjet i pastër i demokracisë së drejtpërdrejtë, pasi vendimmarrja lidhur me të i takon organit që ushtron pushtetin legjislativ, sikurse është Kuvendi. Ky element përbën një nga dallimet kryesore të nismës legislative të zgjedhësve nga referendumet.

Kuadri ligjor shqiptar është i plotë sa i takon rregullimit të nismës legislative që vjen si nismë e vetë qytetarëve, themelet e të cilit janë hedhur fillimisht në Kushtetutën e vitit 1998, në Nenet 81 dhe 82 të saj. Për gati dy dekada, vendi ynë nuk ka patur një rregullim ligjor të detajuar që t'u mundësojë shtetasve organizimin për të vënë në jetë një nismë legislative që buron nga vullneti i tyre. Rregullimi kushtetues është konkretizuar me një ligj të veçantë, të miratuar nga Kuvendi, vetëm në korrik të vitit 2019. Ai është hartuar nga OSHC-ja dhe i është nënshtruar konsultimit paraprak me Komisionin e Venecias dhe ODIHR-in.

Kuadri ligjor i BE-së i njeh çdo qytetari të saj, që gëzon të paktën moshën e kërkuar për të votuar në zgjedhjet e Parlamentit Evropian, të drejtën për të mbështetur një nismë. Vendeve anëtare u lihet mundësia të caktojnë pragu minimal të moshës 16 vjeç për shtetasit që mbështesin një nismë, në përputhje me legjislacionin e tyre të brendshëm. Në vendin tonë, bazuar në Nenin 45 të Kushtetutës, në Pikat 1 dhe 81, pragu minimal i moshës për nënshkrimin e nismave ligjvënëse nga shtetasit është 18 vjeç.

GjED ka krijuar një standard të rëndësishëm në jurisprudencën e saj, duke theksuar se pavarësisht se Komisioni Evropian nuk është i detyruar të ndjekë kërkesat e një nisme ligjvënëse qytetare evropiane të suksesshme, ky organ ka jo vetëm detyrimin të publikojë iniciativën, por duhet t'u japë mundësi organizatorëve për të shpjeguar çështjen e tyre pa qenë e domosdoshme për të pritur regjistrimin e nismës ligjvënëse.

Në vështrim krahasues, Kushtetuta jonë nuk renditet në kushtetutat e atyre shteteve që kërkojnë një prag të lartë për mbështetjen qytetare ndaj nismave legislative, por njëkohësisht pragu ynë nuk është i ulët. Në raport me numrin e popullsisë, Shqipëria ka një prag mesatar për nismat ligjore qytetare në masën 0.7% të popullsisë. Për grupet nismëtare të nismave të suksesshme ose jo, një nga vështirësitë kryesore që referohet për të filluar procedurat për regjistrimin e një nisme legislative qytetare është pragu i lartë i nënshkrimeve, i vështirë për t'u arritur në kushtet e vendit tonë (veçanërisht për shkak të faktorëve ekonomikë dhe socialë). Vende me pragje më të ulëta mund të konsiderohen Polonia, Sllovenia, ndërkohë që Italia ka pragu më të ulët nga të gjitha vendet e analizuara më sipër, përkatësisht me 0.08% të popullatës.

Në opinionin e përbashkët të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it evidentohet një problematikë në nivel kushtetues sa i takon kriteret që duhet të plotësojnë zgjedhësit që kanë të drejtën e votës

dhe rrjedhimisht të drejtën për të mbështetur nismën legislative. Teksa nënvizohet se të drejtën e nismës legislative qytetare e ka çdo zgjedhës me të drejtë vote, ngrihet shqetësimi se sipas Nenit 45 të Kushtetutës shtetasit që janë shpallur të paaftë mendërisht, me vendim gjyqësor të formës së prerë, nuk gëzojnë të drejtën e votës. Ky kufizim bie ndesh me standardet ndërkombëtare të Kombeve të Bashkuara dhe OSBE-së, ndaj në këtë opinion është sugjeruar rishikimi i kësaj dispozite për të garantuar pajtueshmërinë me këto standarde.

Në Kushtetutën tonë është vendosur një kufizim i tërthortë, që u jep epërsi nismave ligjore të propozuara nga qeveria ose ekzekutivi në raport me nismat e propozuara nga zgjedhësit apo deputetët. Konkretisht, sipas Nenit 82, Pika 2 dhe 3 e Kushtetutës, *“Asnjë projektligj joqeveritar, që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit”*.

Në vendin tonë, gjatë harkut kohor të shtrirjes së këtij studimi, vërehet se nismat legislative të depozituara nga 20 mijë zgjedhës pranë Kuvendit zënë një numër shumë të vogël, pothuajse të papërfillshëm, në raport me nismat ligjore të ekzekutivit që janë mbizotëruese. Pas tyre, në vendin e dytë, renditen nismat ligjore të deputetëve.

Organizatat që kanë ideuar dhe ndjekur procedurat për nismat legislative qytetare janë organizata të njohura, të cilat kanë ndërmarrë një sërë iniciativash në nivel kombëtar. Ndërkohë, organizatat lokale shfaqen më pasive për të iniciuar nisma të tilla. Faktor ndikues është edhe mungesa e informimit dhe kapaciteteve të duhura ligjore të tyre, e kushtëzuar nga mbështetja e kufizuar financiare.

OSHC-të e përfshira në komitetet përfaqësuese të nismave legislative qytetare kanë shfaqur si vështirësi gjendjen e krijuar për shkak të pandemisë, si dhe kohën e shkurtër që u është përcaktuar për grumbullimin e 20 mijë nënshkrimeve, edhe pse në fakt KQZ-ja ka patur qëndrime pro kërkesave të propozuara prej tyre për zgjatjen e afatit. Një nga vështirësitë e hasura në terren është edhe dokumentacioni mbështetës që u kërkohet zgjedhësve, të cilët hezitojnë të ofrojnë të dhënat e tyre personale apo dokumentet identifikuese në vende publike.

Ligji ynë për nismat legislative qytetare (ose nga zgjedhësit), pavarësisht standardeve shumë të mira, nuk parashikon garancitë e nevojshme për të realizuar në praktikë nënshkrimin elektronik. Ligji, në fakt, referon në legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik, i cili vlerësohet si kompleks dhe i paqartë për të bërë të mundur nënshkrimin elektronik pa pengesa burokratike të nismave legislative nga zgjedhësit.

Mungesa e zbatimit në praktikë të parashikimeve ligjore të përgjithshme të Ligjit Nr.54/2019, sa i takon nënshkrimit elektronik, ka vështirësuar së tepërmi procesin e grumbullimit të nënshkrimeve në këtë format më të thjeshtëzuar që ul kostot njerëzore dhe financiare për përfaqësitë apo komitetet përfaqësuese të nismës.

Në disa prej nismave legislative të propozuara nga OSHC-të (pavarësisht nëse iniciohen me mbështetje të 20 mijë zgjedhësve apo lobimit me deputet) vihet re një tendencë dublimi e tyre nga vetë sektori i OSHC-ve, që mund të mos ketë gjetur dakordësinë për të propozuar një projektligj

të vetëm që ka një tekst të integruar dhe të pranuar të ndryshimeve, por edhe nga fraksione të caktuara brenda parlamentit. Faqja e Kuvendit nuk ofron transparencën e nevojshme për të identifikuar shkallën e reflektimit të neneve të propozuara në secilin variant dhe arsyet e refuzimit të pjesës tjetër të dispozitave.

Opinion i jashtëm, “Disa vlerësime të përgjithshme për Raportin Studimor të KSHH-së”

Nga Dr. Sokol Berberi⁸

Raporti studimor i përgatitur nga KSHH analizon dhe vlerëson, në mënyrë sistematike dhe kritike, kuadrin ligjor dhe mekanizmat institucionalë për nismat legjislative të zgjedhësve, të drejtën e peticionit, pjesëmarrjen e Shoqërisë Civile në procesin legjlativ si dhe efektivitetin e tyre. Analiza empirike për vlerësimin e efektivitetit në praktikë të instrumenteve në fjalë është shtrirë për periudhën janar 2016-tetor 2020. Një studim i tillë, kaq i rëndësishëm dhe serioz, me këtë objekt dhe shtrirje, duhet thënë se ndërmerret për herë të parë. Studimi konkludon me rekomandime konstruktive, të cilat u adresohen si organit ligjvënës, Kuvendit, ashtu edhe organizatave të shoqërisë civile (OSHC). Rekomandimet, sipas drejtimeve të caktuara, do të evidentohen më poshtë.

Raporti bazohet në premisat kushtetuese, parimet e mirëqeverisjes, kontekstin dhe zhvillimet ndërkombëtare e vendore për pjesëmarrjen e Shoqërisë Civile në vendimmarrjet legjislative të Kuvendit.

Demokracia përfaqësuese sipas Kushtetutës sonë, krahas përcaktimit të mekanizmave për ushtrimin e pushtetit legjlativ nga organi përfaqësues, garanton të drejtat politike të qytetarëve dhe instrumentet e nevojshëm për të marrë pjesë aktive në procesin legjlativ dhe për të kërkuar llogari nga organet e zgjedhura. Dy nga instrumentet kryesorë për këtë qëllim, që përbëjnë dhe objektin e kërimit të këtij raporti studimor, janë nismat legjislative të zgjedhësve dhe e drejta e peticioneve, të parashikuara respektivisht nga Nenet 81, Pika 1 dhe 48 të Kushtetutës. Nga ana tjetër, Kushtetuta imponon Kuvendin, në funksionin e organit përfaqësues, për të garantuar dhe nxitur pjesëmarrjen e Shoqërisë Civile përgjatë ushtrimit të funksionit legjlativ dhe atij mbikëqyrës të Parlamentit.

Mirëqeverisja në demokraci presupozon pjesëmarrjen aktive të qytetarëve dhe të Shoqërisë Civile në jetën publike. Për këtë qëllim, garantimi me ligj i instrumenteve për transparencën, informimin dhe konsultimin e publikut në vendimmarrjet legjislative nuk mjafton, por, gjë që është dhe më e rëndësishme, ato duhet të respektohen dhe të shfrytëzohen në mënyrë efektive në praktikë si mjete për ushtrimin dhe edukimin demokratik. Këto instrumente ndikojnë drejtpërdrejt në shëndetin e demokracisë, legjitimitetin dhe në besimin e publikut te vendimmarrjet e Kuvendit.

⁸ Ish-gjyqtar në Gjykatën Kushtetuese (2007-2016).

Nga ana tjetër, pjesëmarrja e publikut në procesin ligjbërës sjell përfitime në drejtim të hartimit të ligjeve më cilësore për zhvillimin e ekonomisë, trajtimin e çështjeve sociale, të barazisë, të shtetit të së drejtës, për investimet, tregun e hapur, etj. Po ashtu, nëpërmjet procesit të konsultimit publik vlerësohet nevoja për ndërhyrjet legjislative, identifikohen në një fazë më të hershme pengesat që mund të krijohen në zbatim, shmangen/minimizohen konfliktet potenciale dhe garantohej një zbatim më i lehtë i ligjit.

Raporti studimor përcjell idenë se marrëdhëniet dhe raportet e Kuvendit me Shoqërinë Civile në procesin legjislativ duhet të kalojnë dhe të zhvillohen nga niveli i garantimit të standardeve të transparencës dhe informimit te niveli i konsultimit/dialogut, duke siguruar në mënyrë proaktive dhe gjithëpërfshirëse shkëmbimin e pikëpamjeve, besimin reciprok dhe partneritetin e qëndrueshëm përgjatë gjithë fazave të procesit ligjvënës.

Sfidat bashkëkohore dhe lëkundjet në funksionimin dhe qëndrueshmërinë e demokracisë në Evropë e më gjerë, por dhe kompleksiteti në rritje i proceseve politikëbërëse, kanë evidentuar si nevojë parësore zhvillimin dhe eksplorimin e mënyrave novatore që mundësojnë afrimin dhe pjesëmarrjen e qytetarëve dhe të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse me interes publik. Për Shqipërinë, kjo nevojë është edhe më e domosdoshme duke patur parasysh të shkuarën totalitare dhe përvojën 30-vjeçare demokratike, ende të brishtë dhe të pakonsoliduar.

Studimi i kryer, objekt i këtij raporti, është arritur duke ndërthurur në mënyrë sistematike dhe të balancuar *metodat e kërkimit dhe të analizës* të ekspertizës ligjore, cilësore dhe sasiore, me atë sociale/politike për shoqërinë civile dhe parlamentarizmin.

Nëpërmjet *përqasjes së ekspertizës ligjore* është vlerësuar në mënyrë kritike dhe objektive kuadri ligjor dhe mekanizmat institucionalë për nismat legjislative të zgjedhësve dhe të drejtën e petitionit, duke u referuar te standardet dhe praktikat më të mira ndërkombëtare në këtë fushë. Këto të fundit, në një këndvështrim krahasues, janë evidentuar nga prezantimi i legjislacionit të vendeve të ndryshme në BE, të drejtës komunitare të BE-së, jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, opinioneve të Komisionit të Venecias, si dhe raporteve të organizatave ndërkombëtare. Gjithashtu, analiza është shtrirë edhe te legjislacioni i vendeve të Ballkanit Perëndimor.

Vlera e këtij raporti studimor në mënyrë të veçantë është rritur në sajë të analizës empirike për vlerësimin e efektivitetit në praktikë të nismave legjislative të zgjedhësve dhe ushtrimit të së drejtës së petitionit për periudhën janar 2016 - tetor 2020. Për këtë komponent të raportit, informacioni zyrtar është marrë nga organet publike përgjegjëse, duke përfshirë Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë dhe Prokurorinë e Përgjithshme.

Analiza nga përqasja e *ekspertizës për shoqërinë civile dhe veprimtarinë parlamentare*, në mënyrë profesionale dhe sistematike, është bazuar duke u udhëhequr nga disa pyetje kërkimore. Për hulumtimin e këtyre pyetjeve kërkimore janë ndjekur një sërë metodash të kombinuara. Fillimisht, janë analizuar kuadri rregullator, raportet mbi zbatueshmërinë e tij me qëllim evidentimin e një panorame të plotë dhe të qartë si të mekanizmave formalë, ashtu dhe të

praktikave (të dokumentuara) të deritanishme të angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset legislative dhe vendimmarrëse të Kuvendit. Nëpërmjet kësaj analize, janë identifikuar çështjet dhe problematikat kryesore, si dhe arritjet e sfidat në këtë drejtim. Këto gjetje dhe konstatime kanë shërbyer edhe për procesin e hartimit të instrumenteve për mbledhjen e të dhënave parësore. Më tej janë dizenuar dhe zbatuar instrumente për mbledhjen dhe analizën e të dhënave parësore, të cilat janë si të natyrës sasiore, ashtu dhe asaj cilësore.

Raporti studimor, në të dyja pjesët e tij, evidenton në mënyrë të qartë dhe të paanshme gjetjet kryesore dhe parashtron disa rekomandime konstruktive, bazuar në praktikën e mira vendore dhe ato ndërkombëtare, me synimin për të përmirësuar dhe zhvilluar pjesëmarrjen efektive të qytetarëve dhe të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative të Kuvendit.

Gjetjet dhe konstatimet në këtë Raport evidentojnë në mënyrë të baraspeshuar dhe objektive si zhvillimet pozitive, ashtu dhe problemet e sfidat që duhet të adresohen. Zhvillimet pozitive lidhen me kuadrin ligjor, mekanizmat institucionalë, transparencën dhe praktikën e mira në lidhje me informimin dhe konsultimin e Shoqërisë Civile përgjatë procesit legjislativ në Kuvend.

Kuadri ligjor në këtë drejtim ka shënuar një zhvillim mjaft të rëndësishëm me miratimin e Ligjit Nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” dhe Ligjit Nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënëse të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë”. Ligji Nr.146/2014 synon një qeverisje të hapur ndaj qytetarëve, grupeve të interesit, shoqërisë civile dhe çdo subjekti që dëshiron të kontribuojë në dhënien e mendimeve apo sugjerimeve për akte ligjore, strategji dhe politika me interes publik. Në këtë ligj përcaktohen rregullat procedurale, që organet publike kanë detyrimin të zbatojnë në raport me publikun, për t’i dhënë mundësi efektive këtij të fundit të përfshihet në procese vendimmarrëse. Ligji Nr. 54/2019 është një model suksesi i proaktivizimit të Shoqërisë Civile, pasi nisma drejtuar Kuvendit është ndërmarrë nga Qendra për Nisma Ligjore dhe Qytetare (QNLQ) dhe organizatat e tjera partnere, nismë që ka gjetur mbështetjen e dy deputetëve për të vënë në lëvizje procedurat legislative dhe, më pas, për t’u miratuar nga Kuvendi. Ky ligj, i mbështetur në modelet dhe praktikën e mira ndërkombëtare, plotësoi një zbrazëti për sa u përket procedurave për ushtrimin e nismës legislative të zgjedhësve, në kuptim të Nenit 81, Pika 1 e Kushtetutës.

Lidhur me mekanizmat institucionalë dhe transparencën, në Raport evidentohej përpjekjet e vazhdueshme dhe hapat e marrë nga ana e Kuvendit për të rritur transparencën, për të qenë më i hapur për publikun dhe për të nxitur, institucionalizuar dhe lehtësuar pjesëmarrjen e SHC-së në proceset e tij. Në këtë kuadër, evidentohej krijimi i platformës *online* të konsultimeve të projektligjeve, nëpërmjet së cilës janë ftuar OSHC-të, grupet e interesit dhe, së fundmi, edhe lobistët për t’u regjistruar; krijimi i një strukture të dedikuar për marrëdhëniet me Shoqërinë Civile – Koordinatorin për SHC-në; përmes një manuali të posaçëm specifikohen modalitetet për pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrje; janë standardizuar format për kërkesë për ndjekjen e seancave dëgjimore në komisione; një pjesë e mirë e tyre transmetohen direkt në kanalën e televizionit publik RTSH Kuvend si dhe përmes platformave online.

Lidhur me konsultimin, janë testuar disa praktika të reja në ngritjen e komisioneve të përhershme të SHC-së, si në rastin e një bërthame OSHC-sh që **është pjesë e** Këshillit Kombëtar për Integrimin Evropian. Të gjitha këto dhe arritjet përkatëse monitorohen dhe raportohen përmes Raportit për Pjesëmarrjen e Publikut në Procesin e Vendimmarrjes, i cili botohet rregullisht, që nga viti 2015. Me interes për t'u përshëndetur dhe inkurajuar është edhe nisma më e fundit, ende e painstitucionalizuar, për përfshirjen e SHC-së në shqyrtimin legjislativ *ex post*, ku OSHC-të angazhohen në vlerësimin e zbatueshmërisë dhe efektivitetit në arritjen e objektivave të ligjeve të caktuara, siç ishte rasti me ligjin Për Barazi Gjinore në Shoqëri.

Raporti, bazuar në një perceptim të përgjithshëm të pjesëmarrësve në intervistë, që ndahet si nga përfaqësuesit e SHC-së, ashtu dhe nga ata të Kuvendit (pjesë e administratës apo deputetë), ka evidentuar se marrëdhëniet dhe shkëmbimet midis SHC-së dhe Kuvendit kanë ardhur duke u intensifikuar dhe përmirësuar.

Krahas zhvillimeve pozitive, në Raport evidentohen edhe *probleme*, të cilat lidhen me çështje të natyrës ligjore, të zbatueshmërisë së kuadrit ligjor dhe mekanizmave institucionalë, të kulturës dhe marrëdhënieve të besimit.

Për Ligjin 146/2014, vërehet se dispozitat që rregullojnë konsultimin publik nuk janë në harmoni me ato të Rregullores së Kuvendit. Në procesin e konsultimit publik, komisionet parlamentare zbatojnë Nenin 36 të Rregullores. Kjo dispozitë, në ndryshim nga Ligji Nr. 146/2014, nuk parashikon afatet e konsultimit publik, format dhe mënyrat e konsultimit (nga të cilat varet dhe mënyra se si identifikohen organizatat e Shoqërisë Civile apo grupet e interesit, që kontribuojnë në procesin e konsultimit publik), por as detyrimin e organeve parlamentare për t'i informuar këto grupe se cilat janë rekomandimet që janë marrë parasysh si dhe për t'i njohur me përmbledhjen e argumenteve për ato rekomandime që nuk janë marrë parasysh. Për Ligjin Nr. 54/2019, nisur edhe nga problemet e hasura, vërehet si problem mungesa e parashikimit të mënyrës dhe sistemit për zbatimin e nënshkrimit elektronik në procesin e grumbullimit të nënshkrimeve për nismat legjislative të zgjedhësve.

Sipas Raportit, nga katër nisma legjislative të zgjedhësve, vetëm njëra prej tyre konsiderohet e suksesshme. Vështirësitë dhe pengesat e hasura nga Shoqëria Civile për promovimin dhe nxitjen e publikut të gjerë për të adresuar një kauzë sociale në cilësinë e një nisme ligjvënëse qytetare, rezultojnë të jenë: mungesa për një kohë të konsiderueshme e legjislacionit të posaçëm rregullator të procedurës dhe kriterëve që do të përmbushen për depozitimin e një nisme ligjvënëse të suksesshme; proceset zgjedhore; kufizimet e imponuara nga pandemia e Covid 19; mosekzistenca e një sistemi/platforme elektronike, që mundëson nënshkrimin elektronik të nismës ligjvënëse; dokumentet mbështetëse si kriter për verifikimin e nënshkrimeve të depozituara të referuara si procedura burokratike, shoqëruar me mosbesimin e qytetarëve për referimin e të dhënave personale; mungesa e informimit efikas mbi procedurat që duhet të ndiqen, të cilat janë ndikuese në suksesin e nismës legjislative, si dhe mospërmbushja brenda afatit të përcaktuar e kuotës së 20 mijë nënshkrimeve.

Në lidhje me *të drejtën e peticionit*, duke iu referuar standardeve dhe praktikave të mira ndërkombëtare për këtë të drejtë, vlerësohet se rregullimi në Nenin 104 të Rregullores së Kuvendit

është i paplotë. Raporti i ka evidentuar këto probleme në lidhje me zbatimin e kësaj të drejte në praktikë: dokumentimi i shqyrtimit të peticioneve nga ana e Kuvendit nuk është pasqyruar në faqen zyrtare të tij; përveç petitionit të dërguar në një rast, propozimi i të cilit u bë pjesë e kuadrit ligjor, për asnjë nga peticionet e tjera nuk gjendet një vendimmarrje e Komisionit përkatës pas shqyrtimit të petitionit (për 42 peticione gjatë periudhës së studimit); publiku, në asnjë rast, nuk arrin të informohet lidhur me faktin nëse Kuvendi ka respektuar Rregulloren e tij duke e informuar dërguesin e petitionit lidhur me rrugën që është ndjekur për shqyrtimin e tij dhe, po ashtu, lidhur me vendimmarrjen që Kuvendi ka realizuar për shqyrtimin e këtij peticioni. Nga ana tjetër, instrumenti i petitionit, si mjet për të ndikuar në procesin legjislativ dhe procedurat përkatëse që lidhen me këtë mjet, njihet pak nga SHC-të (sipas sondazhit të kryer).

Rasti i vetëm i suksesshëm i petitionit të depozituar në Kuvend nga shoqata “Prosperitet Golloborda” përbën një praktikë të mirë për t’u institucionalizuar dhe për t’u ndjekur edhe në raste të tjera.⁹

Në lidhje me konsultimin dhe pjesëmarrjen e SHC-së në proceset vendimmarrëse të Kuvendit, krahas njohjes dhe pranimi të hapave pozitivë të ndërmarrë në këtë drejtim, në Raport vërehet se *ka ende barriera që pengojnë një maksimizim të potencialit bashkëpunues dhe një angazhim të qenësishëm të SHC-së në Kuvend*. Sipas vlerësimit, barrierat kryesisht krijohen si rrjedhojë e mungesës në nivelin e duhur të besimit dhe njohjes së përfitimeve reciproke midis palëve dhe kapaciteteve të pamjaftueshme. Niveli i njohjes midis Kuvendit dhe SHC-së është *në kuota të pamjaftueshme për të shërbyer si themel i një raporti të shëndetshëm dhe të qëndrueshëm*. Nga njëra anë, Kuvendi nuk e ka parë rolin e tij në një mënyrë më proaktive, që synon të tejkalojë sfida dhe pengesa që mund të hasin aktorët e SHC-së. Nga ana tjetër, edhe pse ka një klimë të përmirësuar të vlerësimit të SHC-së nga Kuvendi, kjo është më shumë e përqendruar tek administrata e Kuvendit dhe një numër i vogël deputetësh me historik të mëparshëm angazhimi me SHC-të. Për një pjesëmarrje më të madhe dhe të qenësishme të SHC-së në proceset e Kuvendit kërkohen jo vetëm informim, komunikim dhe njohje, por edhe kapacitete dhe ekspertizë.

Raporti evidenton se një nga faktorët kryesorë, që pengon një angazhim më të madh dhe të qenësishëm të SHC-së me Kuvendin, është mungesa e besimit. Në këtë drejtim, ndër të tjera, *ndikojnë nismat e dështuara të SHC-së, mosinformimi për çdo hap të procesit dhe të mosndjerit i marrë në konsideratë/i vlerësuar*.

Për të adresuar problemet e evidentura më lart, në Raportin studimor propozohen *rekomandime konstruktive*, të cilat u drejtohen Kuvendit dhe SHC-ve. Këto rekomandime janë hartuar pas një analize të kujdesshme dhe objektive, referuar standardeve dhe praktikave të mira

⁹ Peticioni i shoqatës “Prosperitet Golloborda” u shqyrtua nga Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, duke përfshirë propozimet konkrete në projektligjin në fazë shqyrtimi. Çështjet e adresuara në këtë peticion janë mbështetur nga anëtarët e Komisionit, ndërkohë që institucioni kushtetues i Avokatit të Popullit, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, si dhe disa organizata të shoqërisë civile, kanë depozituar opinione juridike, ndikuese në vendimmarrjen për njohjen e këtij grupi si pakicë kombëtare.

ndërkombëtare dhe vendore. Rekomandimet mund të grupohen sipas drejtimeve kryesore të studimit: a) për të drejtën e peticionit; b) për nismat legjislative të zgjedhësve; c) **për informimin dhe konsultimin e Shoqërisë Civile përgjatë procesit legjislativ në Kuvend. Ato lidhen me aspekte ligjore e strukturore, me mekanizmat institucionalë dhe transparencën, kapacitetet, njohjen dhe besimin midis palëve.**

Për të drejtën e peticionit, veçanërisht për të rritur transparencën dhe besimin, në mënyrë të përmbledhur propozohen këto rekomandime: rishikimi i Rregullores së Kuvendit me qëllim parashikimin në mënyrë më të qartë dhe të detajuar të procedurave të marrjes dhe shqyrtimit të peticioneve drejtuar Kuvendit¹⁰; depozitimin e peticionit dhe nënshkrimin nga dërguesi/t në mënyrë elektronike; bërjen publike të praktikës së ndjekur mes Kuvendit dhe iniciuesve të peticioneve, duke i vënë në dijeni këta të fundit lidhur me mënyrën se si peticioni i tyre është shqyrtuar; bërjen publike të vendimmarrjes së komisionit parlamentar përkatës në delegimin apo shqyrtimin e peticionit të dërguar; shqyrtimin në seanca të veçanta të peticioneve; dedikimin në faqen zyrtare të Kuvendit të një regjistri të veçantë elektronik të peticioneve ndër vite.

Për nismat legjislative të zgjedhësve rekomandohet të zbatohet sistemi i nënshkrimeve elektronike për zgjedhësit që mbështesin një nismë legjislative. Kjo do të kërkonte rishikimin e kuadrit ligjor përkatës për krijimin e mekanizmave për vënien në zbatim të platformave elektronike, për përcaktimin e lokacionit elektronik si vend grumbullimi të nënshkrimeve. Sipas rekomandimit, *realizimi i nënshkrimeve elektronike pa pagesë, të paktën për shtetasit që përfitojnë nga ndihma ekonomike, si dhe ulja e kostos së nënshkrimit elektronik për të gjithë zgjedhësit e tjerë, do të garantonte një mjedis mundësues dhe lehtësues për iniciuesit e një nisme legjislative që kërkon mbështetjen e zgjedhësve në fazën e mbledhjes së nënshkrimeve.* Për këtë qëllim, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve dhe Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit u sugjerohet marrja e masave për krijimin e një sistemi/platforme që të mundësojë nënshkrimin elektronik të nismave ligjvënëse nga ana e zgjedhësve. Kuvendit i sugjerohet që në faqen e tij zyrtare të reflektohen, në një seksion të posaçëm, nismat ligjvënëse të propozuara nga ana e 20 mijë zgjedhësve, së bashku me procesverbalet e mbledhjeve të realizuara në komisionet parlamentare, si dhe procesverbali i seancave plenare, gjatë punimeve të cilave është shqyrtuar nisma ligjvënëse në trajtën e projektligjit. Për organizatat e Shoqërisë Civile dhe për grupet e interesit *sugjerohet të përfshihen në sesione informuese apo trajnime ndërgjegjëse, me synim ndërmarrjen e iniciativave proaktive për hartimin dhe depozitimin e nismave ligjvënëse qytetare, si një produkt i mirëfilltë i Shoqërisë Civile.*

Për informimin, pjesëmarrjen dhe konsultimin e Shoqërisë Civile përgjatë procesit legjislativ, në mënyrë të përmbledhur, rekomandohet: rishikimi i Nenit 36 të Rregullores së Kuvendit me qëllim që të vendosen afate të arsyeshme konsultimi të detyrueshme për t'u zbatuar, për t'u dhënë mundësi palëve të interesuara që të japin kontribute pa filluar shqyrtimi në parim i një projektligji, për t'i njohur palët e interesuara me rekomandimet që janë adresuar, por edhe me arsyet kryesore për ato që nuk janë mbështetur, duke kontribuar në këtë mënyrë për ndërtimin e

¹⁰ Si model pozitiv dhe orientues për këtë qëllim mund të shërbejnë parashikimet në Rregulloren e Kuvendit të vitit 1998 (hyrë në fuqi më 4 maj 1998), ku për herë të parë u rregullua *Peticioni* në një Kre të veçantë, në Nenet 167-170. Autori i këtyre radhëve ka qenë në grupin e punës për hartimin e kësaj Rregulloreje. Në atë kohë, ai mbante pozicionin e këshilltarit ligjor pranë Kryesisë së Kuvendit.

një besimi më të madh të SHC-së se këto procese nuk janë thjesht formale, por të qenësishme; përmirësimi dhe rifreskimi i manualit përkatës, duke marrë në konsideratë dhe adresuar barrierat që SHC-ja mund të ketë hasur në praktikë për të qenë sa më gjithëpërfshirëse; raporti i përvitshëm i monitorimit të Kuvendit mbi angazhimin e SHC-së mund të pasurohet me analizë, rekomandime e objektiva konkrete dhe të matshme për vitin pasues; shtimi i aktiviteteve njohëse (vizitat në Kuvend, ditët e hapura etj.) dhe përmirësimi i mekanizmave që lehtësojnë angazhimin e SHC-së në Kuvend (duke nisur nga bërja e faqes së Kuvendit më miqësore për përdorim te trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve për pjesëmarrjen në platformën online të konsultimit me publikun, pjesëmarrja në seancat dëgjimore etj.); ngritja e grupeve të përhershme tematike të SHC-së pranë komisioneve parlamentare përkatëse, si në rastin e tematikës për Integrimin Evropian, që do të ishte një mekanizëm shtesë i mirëpritur nga palët dhe mjaft efektiv.

Për *organizatat e SHC-së* rekomandohet: marrja e masave konkrete për njohje më të mirë dhe më të gjerë të së drejtës për angazhim, si dhe të mundësive për përfshirjen e SHC-së në proceset legjislativ të Kuvendit; rritja e kapaciteteve dhe ekspertizës, për të qenë më e gatshme për t'u angazhuar në këto procese, ku si prioritare janë avokimi dhe lobimi, rrjetëzimet; njohja e Kuvendit (roli, mekanizmat etj.), menaxhimi (vizioni, menaxhimi i burimeve njerëzore, ngritja e fondeve etj.), angazhimi qytetar, komunikimi, strategjitë e komunikimit, marrëdhëniet me publikun, përdorimi i teknologjisë për të lehtësuar/mundësuar angazhimin; OSHC-të, me një eksperiencë dhe ekspertizë më të zhvilluar në fushat përkatëse, të shërbejnë si qendra burimore për OSHC-të e tjera të interesuara për t'u rritur në këtë drejtim; ato mund të shërbejnë edhe si katalizatore dhe lehtësuese të një angazhimi me një bazë më të gjerë të SHC-së; organizimi i SHC-së në rrjetëzime për të krijuar koordinim dhe sinergji më të mirë midis organizatave të Shoqërisë Civile, për të minimizuar hapësirat për konfuzion/mungesë besimi te Kuvendi.

Së fundmi, dëshiroj të përgëzoj KSHH-në dhe ekspertët e angazhuar për kryerjen e studimit dhe hartimin e këtij Raporti mjaft profesional dhe cilësor. Shpreh bindjen se ky Raport studimor ofron një kontribut me shumë vlerë, i cili i vjen në ndihmë Kuvendit dhe SHC-së për të përmirësuar dhe zhvilluar pjesëmarrjen efektive të qytetarëve dhe të shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislativ të Kuvendit, si dhe për të forcuar frymën e partneritetit dhe besimin midis palëve.

Pjesa e parë

Analizë e efektivitetit të kuadrit ligjor që garanton pjesëmarrjen e qytetarëve në procesin legjislativ dhe vendimmarrës të Kuvendit

1. Përqasja metodologjike

Kjo pjesë reflekton një analizë të thelluar harmonike dhe sistematike të kuadrit ligjor në fuqi, si dhe sfidave të zbatimit të tij në praktikë, sa u takon hapësirave dhe mundësive që kanë qytetarët dhe OSHC-të të ndikojnë në vendimmarrjet e Kuvendit, përkatësisht me anë të nismës ligjvënëse të vetë zgjedhësve dhe peticioneve. Për shkak të rëndësisë që ka, në këtë pjesë është analizuar, gjithashtu, instrumenti i konsultimit publik.

Kjo analizë kryhet për herë të parë në vendin tonë. Rishikimi i legjislacionit të brendshëm, veçanërisht për peticionet, është realizuar në mënyrë krahasimore me modele pozitive të legjislacionit të vendeve evropiane, por edhe me të drejtën komunitare të Bashkimit Evropian, pasi Shqipëria aspirojnë të jetë pjesë e familjes evropiane. Gjithashtu, eksperti ligjor ka patur në konsideratë analizën e kuadrit ligjor dhe kushtetues të vendeve të Ballkanit Perëndimor, opinione të Komisionit të Venecias, vendime të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, si dhe raporte të organizatave ndërkombëtare.

Risi e kësaj pjese është vlerësimi për herë të parë i zbatimit të legjislacionit në praktikë për nismat ligjore qytetare dhe peticionet. Për të marrë këtë informacion, eksperti ligjor është bazuar në instrumentin e kërkesës për informacion zyrtar për periudhën janar 2016 – tetor 2020, drejtuar organeve publike përgjegjëse si: Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, Prokurorisë së Përgjithshme¹¹.

Gjetjet dhe rekomandimet kryesore të këtij raporti janë konsultuar me partnerët e Shoqërisë Civile nëpërmjet katër punëtorive vendore, si dhe me institucionet objekt kryesor i vlerësimit (Kuvendi), ndër të cilët Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit (AKSHI). Ftesës së KSHH-së për të adresuar komente dhe sugjerime iu përgjigj pozitivisht Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, ndërkohë që AKSHI është përgjigjur së fundmi në rrugë elektronike. Partnerët e Shoqërisë Civile, pjesëmarrës në punëtoritë e realizuara në muajt janar – shkurt 2021, mirëpritën gjetjet dhe rekomandimet e adresuara dhe kërkuan në mënyrë specifike uljen e pragut të nënshkrimeve të zgjedhësve që mbështesin një nismë ligjore të iniciuar prej tyre.

2. Konsultimi publik

Miratimi i Ligjit Nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” shënon një zhvillim tepër të rëndësishëm në legjislacionin shqiptar, duke ofruar mundësi për një qeverisje të hapur ndaj qytetarëve, grupeve të interesit, Shoqërisë Civile dhe çdo subjekti që dëshiron të kontribuojë në dhënien e mendimeve apo sugjerimeve për akte ligjore, strategji dhe politika me interes publik.

¹¹ Kërkesa që kanë patur si objekt marrjen e informacionit për ankimet e depozituara ndaj vendimmarrjeve të Komisionit të Zgjedhjeve lidhur me nismat ligjvënëse apo peticionet e ndërmarra nga Shoqëria Civile, po ashtu nga Prokuroria e Përgjithshme, lidhur me rastet e falsifikimit të nënshkrimit gjatë marrjes së firmave për nisma ligjvënëse, etj.

Ligji Nr. 146/2014 përcakton rregullat procedurale që organet publike kanë detyrimin të zbatojnë në raport me publikun, për t'i dhënë mundësi efektive publikut të përfshihet në procese vendimmarrëse.

Vlen të theksohet se, krahas problematikave që ky ligj ka shfaqur përgjatë zbatimit në praktikë nga organet publike të pushtetit ekzekutiv në nivel qendror apo edhe në nivel vendor, dispozitat e tij nuk kanë gjetur zbatim nga organet parlamentare të Kuvendit. Në procesin e konsultimit publik, komisionet parlamentare zbatojnë Nenin 36 të Rregullores që parashikon: *“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.”*. Kjo dispozitë, në ndryshim nga Ligji Nr. 146/2014, nuk parashikon afatet e konsultimit publik, format dhe mënyrat e konsultimit (nga të cilat varet edhe mënyra se si identifikohen organizatat e Shoqërisë Civile apo grupet e interesit që kontribuojnë në procesin e konsultimit publik), si dhe as detyrimin e organeve parlamentare për t'i informuar këto grupime me rekomandimet që janë marrë parasysh dhe për t'i njohur ato me përmbledhjen e argumenteve për ato rekomandime që nuk janë marrë parasysh.

Kuvendi i ka dhënë prioritet zbatimit të Rregullores së tij. Ky akt është miratuar me shumicë absolute të votave në Kuvend, duke u pozicionuar në piramidën e akteve normative në shkallë më të lartë se Ligji Nr.146/2014, i cili është miratuar me shumicë të thjeshtë. Lidhur me këtë çështje, Kuvendi ka referuar se është institucioni ku realizohet faza e fundit e miratimit të ligjit dhe është vlerësuar si i mirëqenë fakti që projektligji që propozohet nga Këshilli i Ministrave konsultohet me OSHC-të. Rrjedhimisht, nuk vlerësohet e nevojshme një procedurë e veçantë për konsultimin publik të Kuvendit, përveç atyre të parashikuara në Rregullore. Sa i takon këtij qëndrimi, KSHH-ja vlerëson se në respektim të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, Kuvendi, së pari, nuk mund të marrë të mirëqenë faktin e konsultimit publik të projektligjeve që i propozohen nga ekzekutivi. Gjithashtu, procesi konsultativ i Kuvendit nuk duhet të kushtëzohet nga ai që kryejnë organet e pushtetit Ekzekutiv.

Rrjedhimisht, cilësia e konsultimit publik dhe efikasiteti i tij do të rriteshin dhe përmirësoheshin nga Kuvendi nëse Rregullorja e tij do të parashikonte në mënyrë më të qartë dhe të plotë aspektet e përmendura më sipër.

3. Peticioni

3.1 Standardet kushtetuese të disa vendeve anëtare të BE-së

Ushtrimi i të drejtës së peticionit parashikohet gjerësisht në kushtetutat e vendeve evropiane si një nga të drejtat themelore të njeriut. Vihet re se një pjesë e vendeve të Bashkimit Evropian këtë të drejtë e kanë rregulluar edhe me ligje specifike. Megjithatë, në parashikimet kushtetuese të këtyre vendeve për peticionin vihen re si elementë të përbashkët apo të ngjashëm, ashtu edhe tipare dalluese. Për efekt të këtij raporti studimor janë marrë fillimisht në analizë kushtetutat e 17 vendeve anëtare të Bashkimit Evropian. Tiparet kyç që vërehen në formulimet kushtetuese të këtyre vendeve për peticionet, në vështrim krahasimor, janë si vijon:

- Peticioni drejtuar specifikisht Kuvendit parashikohet vetëm në disa kushtetuta (të Gjermanisë, Italisë, Danimarkës, Austrisë), ndërsa pjesa tjetër e vendeve të marra në analizë e përgjithëson të drejtën e peticionit drejtuar të gjitha organeve shtetërore apo publike, pjesë e të cilit është edhe Kuvendi.
- Delegimi në mënyrë të drejtpërdrejtë që Kushtetuta bën te ligji për të rregulluar më tej të drejtën e peticionit parashikohet në Kushtetutën e Gjermanisë, të Estonisë, të Greqisë, të Lituanisë, të Polonisë, të Portugalisë e Austrisë.
- Në disa kushtetuta parashikohet në mënyrë specifike e drejta e dërguesit/ve të peticionit për të marrë përgjigje nga Kuvendi ose autoriteti publik. Kështu, Kushtetuta e Greqisë parashikon detyrimin e autoriteteve për të dhënë përgjigje me shkrim dhe të arsyetuar. Kushtetuta e Portugalisë parashikon informimin e dërguesit/ve të peticionit për rezultatet e shqyrtimit të peticionit brenda një kohe të arsyeshme. Kroacia gjithashtu parashikon të drejtën e përgjigjes për peticionin e dërguar. Tipar dallues i Kushtetutës së Qipros është parashikimi që dërguesi i peticionit duhet të njoftohet menjëherë për vendimmarrjen e arsyetuar dhe në çdo rast brenda afatit 30-ditor.
- Vendosja e kufizimeve për objektin e peticioneve është tipar dallues i disa kushtetutave, të cilat paraqesin veçoritë e tyre. Element dallues i Kushtetutës Sllovaqe për peticionin është vendosja e kufizimit të shprehur se objekt i peticionit nuk duhet të jetë shkelja e të drejtave dhe lirive themelore dhe nuk duhet të ndërhyjë në pavarësinë e gjykatës. Tipar dallues i Kushtetutës së Luksemburgut është vendosja e kufizimeve më të detajuara për peticionet që i drejtohen Dhomës së Deputetëve, e cila nuk shqyrton peticionet që reflektojnë interesa individuale sa i takon objektit, me përjashtim të rasteve kur synojnë rivendosjen e të drejtave të shkelura që vijnë nga aktet e paligjshme të qeverisë apo autoriteteve ose në rastet kur vendimmarrja për zgjidhjen e çështjes është në fushën e kompetencave të Dhomës.
- Në disa raste të pakta, kushtetutat e analizuara nuk parashikojnë shprehimisht të drejtën e peticionit drejtuar çdo organi publik, por e kufizojnë këtë të drejtë sipas objektit dhe duke përcaktuar institucionin të cilit i drejtohet (si psh. Franca). Kushtetuta e Danimarkës kufizon individin apo grupe individësh të paraqesin drejtpërsëdrejti peticionet në Parlament, por kjo mund të realizohet vetëm me anë të deputetëve. Në rastin e Kushtetutës së Austrisë, kjo e drejtë realizohet me anë të Avokatit të Popullit.

Konkretisht, dispozitat e kushtetutave të vendeve anëtare, të marra në analizë në këtë seksion, reflektojnë këto parashikime lidhur me peticionet:

Në Kushtetutën Gjermane, e miratuar në vitin 1949, e ndryshuar deri në vitin 2019¹², parashikohet e drejta e peticionit që i mundëson kujtdo, vetëm ose në grup me të tjerë, t'u drejtojë kërkesa ose ankesa organeve kompetente dhe parlamentit (Neni 17 i Kushtetutës Gjermane, e drejta e peticionit). Dhoma e Përfaqësuesve cakton një komision për peticionet që trajton kërkesat dhe ankesat e drejtuara kësaj Dhome sipas Nenit 17 të Kushtetutës Gjermane. Kompetencat e

¹² Ligji bazë për Republikën Federale të Gjermanisë, 23 Maj 1949, Ndryshimi i fundit, më 28 Mars 2019

komisionit për shqyrtimin e peticioneve rregullohen në ligjin federal (Neni 45/c i Kushtetutës Gjermane).

Kushtetuta e Republikës së Estonisë, e miratuar me referendum në vitin 1992 dhe e ndryshuar deri në vitin 2015, parashikon në Nenin 46 se kushdo ka të drejtën t’u drejtohet organeve shtetërore, organeve të pushtetit vendor, si dhe zyrtarëve të tyre, me kërkesa dhe peticione. Procedura e shqyrtimit të tyre rregullohet me ligj¹³.

Kushtetuta e Greqisë, e miratuar në vitin 1974, e ndryshuar deri në vitin 2008, parashikon në Nenin 10, Paragrafi i parë i saj: “Çdo person, duke vepruar vetëm ose së bashku me të tjerë, ka të drejtë, në pajtim me ligjet e shtetit, t’u drejtojë peticione me shkrim autoriteteve publike, të cilat kanë detyrimin të ndërmarrin veprime të menjëhershme në përputhje me dispozitat në fuqi dhe t’i përgjigjen me shkrim dhe në mënyrë të arsyetuar dërguesit të peticionit, siç parashikohet me ligj”¹⁴.

Kushtetuta e Republikës së Lituanisë, e miratuar me referendum në vitin 1992 dhe e ndryshuar deri në vitin 2019, parashikon në Nenin 33 të saj: “Qytetarëve u garantohet e drejta për të kritikuar veprimtarinë e institucioneve shtetërore ose zyrtarët e tyre dhe për të ankimuar vendimet e tyre. Persekutimi për kritikën ndalohet. Qytetarëve u garantohet e drejta e peticionit; procedura për zbatimin e kësaj të drejte përcaktohet me ligj”.

Kushtetuta e Republikës së Polonisë¹⁵, e miratuar në vitin 1997, parashikon në Nenin 63 të saj: “Cilido ka të drejtën të bëjë peticione, kërkesa dhe ankesa me interes publik, interes vetjak ose të një personi tjetër me pëlqimin e tij, drejtuar organeve publike, si dhe organizatave dhe institucioneve sociale, në lidhje me veprimtarinë për përmbushjen e detyrave të tyre, brenda fushës së administratës publike. Procedura për trajtimin e peticioneve, kërkesave dhe ankesave rregullohet me ligj (statut)”.

Kushtetuta e Republikës së Italisë, e miratuar në vitin 1947 dhe e ndryshuar deri në vitin 2007, parashikon në Nenin 50 të saj: “Çdo qytetar mund t’i drejtohet me petition Parlamentit për të kërkuar masa të natyrës legjislative ose për të shprehur nevojat në mënyrë kolektive”¹⁶.

Kushtetuta e Hungarisë, e miratuar në vitin 2011, e ndryshuar deri në vitin 2013, parashikon në Nenin 25: “Çdo person, individualisht ose kolektivisht, gëzon të drejtën për të paraqitur kërkesa, ankesa ose propozime me shkrim, drejtuar cilitdo organi që ushtron pushtet publik”¹⁷.

Kushtetuta e Republikës së Portugalisë, e miratuar në vitin 1976, me ndryshimet e vitit 2005, parashikon në Nenin 52, Pika 1 dhe 2 e saj: “Çdo qytetar ka të drejtën që individualisht ose kolektivisht të paraqesë peticione, ankesa apo pretendime në mbrojtje të të drejtave të tij/saj, Kushtetutës, ligjeve ose interesave të përgjithshme, tek entitetet që ushtrojnë sovranitetin, organet e qeverisjes vendore të rajoneve autonome ose çdo autoriteti, si dhe të informohen për rezultatet e

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530122020003/consolide>

¹⁴ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>

¹⁵ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

¹⁶ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

¹⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013.pdf?lang=en

shqyrtimit të tyre brenda një kohe të arsyeshme. Ligji duhet të parashikojë kushtet, sipas të cilave petitionet kolektive shqyrtohen në seancë plenare në Parlamentin e Republikës ose në Asamblетë Legjislative të rajoneve autonome”¹⁸.

Kushtetuta e Kroacisë¹⁹, e miratuar në vitin 1991 dhe me ndryshimet deri në vitin 2013, parashikon në Nenin 46 të saj: “Çdo person ka të drejtën për të paraqitur peticione dhe ankesa, për të bërë propozime drejtuar qeverisë apo organeve të tjera publike, si dhe të marrë përgjigje për to”.

Kushtetuta e Republikës së Sllovenisë, e miratuar në vitin 1991, me ndryshimet deri në vitin 2013, parashikon në Nenin 45 të saj: “Çdo qytetar ka të drejtën të paraqesë peticione dhe të ndjekë nisma të tjera me interes të përgjithshëm”²⁰.

Kushtetuta e Republikës Sllovake, e miratuar në vitin 1992, me ndryshimet deri në vitin 2002, parashikon në Nenin 27 të saj: “E drejta e petitionit është e garantuar. Kushdo, vetëm ose së bashku me të tjerë, ka të drejtën të paraqesë, tek organet shtetërore dhe organet vendore vetadministruese, çështje në interes të publikut ose peticione të tjera të interesit të përbashkët, propozime ose ankesa. Asnjë petition nuk duhet të bëjë thirrje për shkelje të të drejtave dhe lirive themelore. Asnjë petition nuk mund të ndërhyjë në pavarësinë e gjykatës”²¹.

Kushtetuta e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta, e miratuar në vitin 1815, e azhurnuar deri në vitin 2018, parashikon në Nenin 5 të saj: “Kushdo ka të drejtën për të paraqitur peticione me shkrim pranë autoriteteve kompetente”²².

Kushtetuta e Republikës së Francës, e miratuar në vitin 1958, me ndryshimet deri në vitin 2008²³, parashikon në Nenin 68/2 të drejtën e personit për të paraqitur ankesë para një Komiteti Peticionesh, në rastet kur personi pretendon se është viktimë e një krimi të rëndë ose shkeljeve të tjera të rënda të kryera nga një anëtar i qeverisë. Komiteti i Peticioneve mund të vendosë që çështja të mbyllet ose t’ia përcjellë atë Kryeprokurorit Publik pranë Gjykatës së Kasacionit për referim në Gjykatën e Drejtësisë të Republikës. Neni 69 parashikon të drejtën e petitionit te Këshilli Ekonomik, Social dhe Mjedisor²⁴, i cili, ndër të tjera, me kërkesë të Qeverisë, jep mendimin mbi projektligjet e propozuara prej saj apo subjekteve private. Pas shqyrtimit të petitionit, Këshilli informon Qeverinë dhe Parlamentin për veprimet që propozohen në vijimësi.

Kushtetuta e Luksemburgut, e miratuar në vitin 1868, me ndryshimet deri në vitin 2009²⁵, parashikon në Nenin 27 të saj: “Kushdo ka të drejtën t’u drejtojë autoriteteve publike peticione të

¹⁸ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf>

¹⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013.pdf?lang=en

²⁰ file:///C:/Users/user/Desktop/Erida/Projekti%20IDM_NDI_Civic%20participation/Resarch%20KShH/Kushtetutat/constitution%20of%20Slovenia.pdf

²¹ <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

²² file:///C:/Users/user/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG.pdf

²³ https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en

²⁴ Këshilli Ekonomik, Social dhe Mjedisor (ESEC) është një asamble konsultative kushtetuese. Ai përfaqëson fushat kryesore ekonomike, sociale dhe mjedisore, duke promovuar bashkëpunimin midis grupeve të ndryshme të interesit socio-profesionale dhe duke siguruar që ato janë pjesë e procesit të krijimit dhe rishikimit të politikave publike. Shih <https://www.lecese.fr/en/esec-overview>

²⁵ https://www.legislationline.org/download/id/5795/file/Luxembourg_Constitution_am200en.pdf

nënshkruara nga një ose më shumë persona. Vetëm autoritetet e konstituara kanë të drejtë të shqyrtojnë kolektivisht peticionet”. Kështu, në Nenin 67 ndalohej paraqitja apo prezantimi personalisht i peticioneve të Dhoma e Deputetëve (Parlamenti). Dhoma e Deputetëve ka të drejtën për të përcjellë peticionet që i janë dërguar tek anëtarët e qeverisë, të cilët japin shpjegime për përmbajtjen e tyre në çdo rast kur kërkohet nga Dhoma.

Kushtetuta e Qipros, e miratuar në vitin 1960, me ndryshimet deri në vitin 2013²⁶, parashikon në Nenin 29 të saj që çdo person ka të drejtë vetëm ose bashkë me të tjerë të drejtojë kërkesa të shkruara ose ankesa pranë çdo autoriteti publik, të marrë pjesë në procedura dhe të ketë një vendimarrje brenda një afati sa më të shpejtë. Çdo person i interesuar, që dëmtohet nga një vendimarrje e tillë ose kur ky vendim nuk i komunikohet atij/asaj brenda afatit 30-ditor, ka të drejtën t’i drejtohet asaj gjykate që ka kompetencën të shqyrtojë kërkesën apo ankesën e tij/saj.

Kushtetuta e Danimarkës, e miratuar në vitin 1953²⁷, sanksionon në Nenin 54 të saj që peticionet mund të dorëzohen në Parlament (Folketing) vetëm nëpërmjet anëtarëve të tij.

Kushtetuta e Austrisë²⁸ nuk parashikon në mënyrë të shprehur paraqitjen e peticioneve drejtpërsëdrejti nga qytetarët tek autoritetet publike, por e kushtëzon ushtrimin e kësaj të drejte me kontributin që jep Avokati i Popullit. Kështu, në Nenin 148a, Paragrafi 4, parashikohet që Bordi i Avokatit të Popullit ndihmon në paraqitjen e peticioneve drejtuar Këshillit Kombëtar, (i cili ushtron Pushtetin Legjislativ të Federatës së bashku me Këshillin Federal). Kushtetuta delegon rregullimin e detajuar të kësaj dispozite të ligji federal për Urdhrat e Përhershëm të Këshillit Kombëtar.

3.2 Standardet kushtetuese të vendeve të Ballkanit Perëndimor

Kushtetutat e vendeve të Ballkanit Perëndimor, me përjashtim të Kushtetutës së Shqipërisë që do të analizohet në një seksion të veçantë, paraqesin karakteristika sa të ngjashme, aq edhe dalluese në raport me të drejtën e peticionit. Në mënyrë të përmbledhur, veçoritë kryesore të këtyre kushtetutave të analizuara në vështrim krahasimor paraqiten si vijon:

- Nuk parashikojnë në mënyrë të shprehur të drejtën e peticionit apo ankesave para autoriteteve publike dhe specifikisht para Parlamentit: përkatësisht Kushtetuta e Bosnje-Hercegovinës, e miratuar në vitin 1995 dhe me ndryshimet deri në vitin 2009²⁹, si dhe Kushtetuta e Kosovës³⁰, e miratuar në vitin 2008 dhe me ndryshimet deri në vitin 2016.
- Kushtetuta e Malit të Zi, e Maqedonisë së Veriut dhe e Serbisë, paraqesin ngjashmëri midis tyre pasi parashikojnë të drejtën e peticionit drejtuar institucioneve apo organeve publike në rrafshin e përgjithshëm (pa përmendur specifikisht Kuvendin). Gjithashtu, elementë të ngjashëm në formulimet e tyre vërehen sa i takon parashikimit të së drejtës për të marrë përgjigje lidhur me to, si dhe të drejtën për të mos u viktimizuar apo patur pasoja të

²⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013.pdf?lang=en

²⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en

²⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf

²⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Bosnia_Herzegovina_2009.pdf?lang=en

³⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo_2016.pdf?lang=en

dëmshme nga paraqitja e peticionit apo opinioneve të paraqitura në të, me përjashtim të rasteve kur kjo përbën krim ose vepër penale.

Konkretisht, dispozitat e kushtetutave në tre vende të Ballkanit Perëndimor që parashikojnë të drejtën e peticionit, të marra në analizë në këtë seksion, reflektojnë këto parashikime:

Kushtetuta e Malit të Zi³¹, e miratuar në vitin 2007 dhe me ndryshimet deri në vitin 2013, e përfshin të drejtën e peticionit në Nenin 57, ku parashikohet e drejta e ankimit (rekursi). Sipas këtij neni: “Kushdo ka të drejtën e rekursit, individualisht ose kolektivisht me të tjerë, drejtuar autoriteteve shtetërore ose organizatave që ushtrojnë funksione publike, si dhe të drejtën për të marrë përgjigje. E drejta e rekursit nuk duhet të sjellë përgjegjësi apo pasoja të tjera të dëmshme ndaj ankuesit/ve për shkak të pikëpamjeve të shprehura në të, përveç rasteve kur kjo përbën krim”.

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut³², e miratuar në vitin 1991 me ndryshimet deri në vitin 2011, parashikon në Nenin 24 të saj të drejtën e çdo qytetari për t’u drejtuar peticione shtetit dhe organeve të tjera publike dhe për të patur përgjigje prej tyre. Qytetari nuk mund të deklarohet përgjegjës dhe ndaj tij/saj nuk mund të ketë pasoja të dëmshme për qëndrime të shprehura në peticion, me përjashtim të rasteve kur ato përfshijnë kryerjen e një vepre penale.

Kushtetuta e Serbisë³³, e miratuar në vitin 2006, parashikon në Nenin 56 të saj të drejtën e peticionit. Sipas kësaj dispozite: “Kushdo gëzon të drejtën për të paraqitur peticione ose propozime të tjera, individualisht ose së bashku me të tjerë, pranë institucioneve shtetërore, enteve që ushtrojnë funksione publike, organeve të provincave autonome dhe organeve të qeverisjes vendore, si dhe të drejtën për të marrë përgjigje prej tyre kur e kërkojnë. Asnjë person nuk mund të ketë pasoja të dëmshme për shkak të paraqitjes së peticionit apo për shkak të mendimeve të shprehura në të, me përjashtim të rasteve kur kjo e fundit përbën vepër penale.

3.3 Praktikë ligjore të mira të peticionit në vendet e BE-së dhe KiE-së

Sikurse është përmendur, disa shtete kanë ligje të posaçme që parashikojnë dispozita të veçanta dhe të detajuara për ushtrimin e të drejtës së peticionit. Kjo ndodh në ato shtete ku vetë kushtetuta delegon te ligji i posaçëm për rregullimin e mëtejshëm të së drejtës së peticionit, sikurse është parashikuar në Kushtetutën e Gjermanisë, Estonisë, Greqisë, Lituanisë, Polonisë, Portugalisë, Austrisë. Në vendet që nuk kanë një kushtetutë të kodifikuar, sikurse është Mbretëria e Bashkuar, rregullimi i peticionit është bërë me praktika të mira parlamentare ose rregulla të posaçme të komisioneve përkatëse parlamentare.

a) Gjermania

Legjislacioni Gjerman përbën një model pozitiv për sa i takon të drejtës së peticionit drejtuar Bundestagut Gjerman (Parlamentit) pasi përmban parashikime të plota dhe garanci procedurale, që mundësojnë shqyrtimin e peticionit sipas parimeve të transparencës, llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë. Referuar këtij kuadri ligjor në shqyrtimin e peticioneve, Bundestagu, me anë të

³¹ https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2013.pdf?lang=en

³² https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011.pdf?lang=en

³³ https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf?lang=en

Komitetit të posaçëm të Peticioneve, udhëhiqet nga elementë të rëndësishëm proceduralë që i ndeshim në parimin e procesit të rregullt ligjor, të tillë si:

- Mundësia e hetimit administrativ (për të marrë informacione dhe dokumentacion nga autoritetet),
- afate të shqyrtimit të petitionit,
- ballafaqimi, që konkretizohet me mundësinë për të zhvilluar dëgjese të nënshkruesve të petitionit me përfaqësuesit e autoriteteve, me ekspertë apo dëshmitarë,
- njoftimi në mënyrë të arsyetuar i nënshkruesit të petitionit për vendimarrjen.

Në funksion të parimit të efikasitetit dhe kontrollit parlamentar, komiteti u kërkon informacion autoriteteve për rezolutën e miratuar në rastet kur ajo mbart propozime për masa që duhet të adresohen prej tyre.

Legjislacioni Gjerman për Peticionet përbëhet nga legjislacioni parësor, sikurse është ligji për kompetencat e Komitetit të Peticioneve në Bundestagun Gjerman dhe Rregullorja e Bundestagut; si dhe nga legjislacioni dytësor, që përbëhet nga Parimet kryesore që udhëheqin Komitetin e Peticioneve për shqyrtimin e kërkesave dhe ankesave, si dhe nga Udhëzimet mbi Trajtimin e Peticioneve Publike në përputhje me Rregullin 7.1, Paragrafi (4), të Rregullave të Procedurës (i zbatueshëm nga dt. 1 shtator 2005).

Në Nenet 1 dhe 2 të ligjit “Për Kompetencat e Komitetit të Peticioneve”, i datës 19 korrik 1975³⁴, parashikohet që me qëllim të përgatitjes së vendimeve për peticionet, këtij komiteti i vendosen në dispozicion nga qeveria autoritetet federale apo ente të tjera publike, dosjet përkatëse dhe i sigurohet informacion dhe akses në ambientet e tyre. Në shqyrtimin e peticioneve, këtij Komiteti i jepet e drejta për të dëgjuar dërguesin/it e petitionit, dëshmitarët dhe ekspertët (shih Nenin 4). Në përputhje me Rregulloren e Bundestagut Gjerman, Komiteti i Peticioneve mund t’i delegojë kompetencat e parashikuara në këtë ligj, për peticionet individuale, te një ose më shumë deputetë (Neni 5). Gjykatat dhe autoritetet administrative janë të detyruara të japin ndihmën administrative ndaj Komitetit të Peticioneve dhe deputetëve të deleguar prej tij (Neni 7).

Disa dispozita për procedurën dhe vendimarrjen lidhur me peticionet parashikohen edhe në **Rregulloren e Bundestagut Gjerman**, në Seksionin X të tij³⁵. Këto rregulla janë të zbatueshme sa kohë që nuk vijnë në kundërshtim me ligjin e sipërpërmendur. Kryetari i Kuvendit, ose siç referohet në terminologjinë e rregullores Presidenti i Bundestagut, i përcjell peticionet pranë Komitetit të Peticioneve, i cili mund të kërkojë opinion nga një prej komisioneve të specializuara parlamentare nëse peticioni lidhet me fushën e kompetencës së tyre (Rregulli 109/1). Komiteti i Peticioneve harton parimet për shqyrtimin e kërkesave dhe ankesave si dhe bazohet në to, në secilin rast (Rregulli 110/1). Në funksion të parimeve të transparencës dhe gjithëpërfshirjes, rregullorja parashikon gjithashtu që anëtarët përkatës të Qeverisë Federale të informohen në kohë të arsyeshme për çdo dëgjese parlamentare me dërguesin/t e petitionit, dëshmitarë ose ekspertë. Rregulli 112 parashikon disa garanci të ndarjes dhe balancimit të kompetencave në raportin midis

³⁴ Fq 2 dhe 3, i aksesueshëm në këtë link

<https://www.bundestag.de/resource/blob/189916/fd98dd44d95a4aba39a5eeba03076417/provisions-data.pdf>

³⁵ Po aty, fq. 4 dhe 5

Komitetit të Peticioneve dhe Bundestagut (Kuvendit). Konkretisht, parashikohet detyrimi i Komitetit të Peticioneve për të paraqitur në Bundestag raporte mujore në formën e një liste për petitionet e shqyrtuara së bashku me rekomandimin që propozohet për secilin prej tyre. Gjithashtu, ky komitet raporton mbi baza vjetore në Bundestag për veprimtarinë e tij. Këto raporte shpërndahen te të gjithë anëtarët dhe shqyrtimi i tyre vendoset në rendin e ditës brenda tri javëve nga shpërndarja. Raportet u nënshtrohen debatit në seancë, vetëm nëse e kërkon një grup parlamentar ose 5% e anëtarëve të Bundestagut. Gjithashtu, pozitiv është fakti se dërguesi i petitionit duhet të informohet për vendimmarrjen lidhur me petitionin dhe arsyet e saj.

Një rregullim më i plotë dhe i detajuar për petitionet drejtuar Bundestagut Gjerman parashikohet në “Parimet kryesore të Komitetit të Peticioneve për shqyrtimin e kërkesave dhe ankesave” (rregulla procedurale), të cilat janë hartuar nga Komiteti i Peticioneve (më 8 mars 1989, me ndryshimet deri më 30 nëntor 2005)³⁶. Në vijimësi paraqiten disa nga parimet që kanë interes nga pikëpamja e analizës ligjore të instrumentit të petitionit. Ato paraqesin një trajtim të avancuar të këtij instrumenti në legjislacionin dytësor gjerman.

Parimi 2.1 përkufizon petitionin dhe shpjegon format në të cilat mund të paraqitet. Konkretisht, petitionet janë parashtrime që paraqiten në formën e kërkesës apo ankesës, në emër të dikujt, për palët e treta ose në interes të përgjithshëm. Kërkesat mund të adresojnë nevoja ose propozime për kryerjen e veprimeve apo mosveprimeve nga organet shtetërore, autoritetet ose institucione të tjera që ushtrojnë funksione publike. Në mënyrë të veçantë, ato përfshijnë propozime për sa i takon legjislacionit. Ankesat konsistojnë në kundërshtimin e veprimeve dhe mosveprimeve të organeve shtetërore, autoriteteve ose institucioneve të tjera, që kryejnë funksione publike.

Parimi 2.3 vendos kufizime në drejtim të përmbajtjes së peticioneve, të cilat nuk duhet të përfshijnë kërkesa për informacion, deklarata të përgjithshme, kritika, vërejtje, fyerje, deklarata miratimi ose forma të tjera të shprehjes së opinionëve që nuk adresojnë një kërkesë apo nevojë specifike.

Në Parimin Nr.3 parashikohet rrethi i subjekteve që mund të paraqesë petition dhe kriteret që duhet të përmbushin. Çdo person fizik dhe çdo person juridik, i krijuar sipas legjislacionit të së drejtës private, që është banues në Gjermani, mund të paraqesë peticione. Zotësia juridike nuk është e detyrueshme për paraqitjen e petitionit, mjafton që kërkuksi të jetë në gjendje të shprehë shqetësimin në mënyrë të kuptueshme. E drejta e petitionit nuk duhet të kushtëzohet nga rrethana personale, si vendi i banimit apo shtetësia. Parimi Nr.4 parashikon që petitioni duhet të paraqitet vetëm me shkrim, duhet të jetë i nënshkruar, por ndalon petitionet e paraqitura në formë verbale.

Parimi Nr.5 parashikon kompetencat e Komitetit të Peticioneve, i cili shqyrton petitionet që i përkasin fushës së kompetencës së Bundestagut, veçanërisht për legjislacionin federal. Gjithashtu, Komiteti i Peticioneve shqyrton petitionet që i përkasin fushës së kompetencës së Qeverisë Federale, autoriteteve federale dhe institucioneve të tjera që ushtrojnë funksione publike. Ky parim do të zbatohet pavarësisht nga shkalla në të cilën autoritetet federale apo institucionet e tjera i nënshtrohen mbikëqyrjes nga Qeveria Federale. Brenda kufijve të parashikuar në Ligjin Themelor, Komiteti i Peticioneve gjithashtu shqyrton edhe petitionet e lidhura me organet e tjera kushtetuese

³⁶ Po aty, fq 6 – 16.

në nivel federal. Parimet parashikojnë shqyrtimin e peticioneve që kanë të bëjnë me zbatimin e legjislacionit federal ose të Komisionit Evropian nga Landet, për çështje që lidhen me juridiksionin e tyre, ose nga përfaqësuesit (agjentët) e Federatës, vetëm në rastet kur zbatimi i këtij legjislacioni i nënshtrohet mbikëqyrjes federale ose kur peticioni lidhet me një çështje që ka të bëjë me legjislacionin federal apo atë të Komisionit Evropian. Komiteti mund të shqyrtojë peticionet sa u takon procedurave ligjore apo gjyqësore në nivel federal vetëm nëse:

- Organeve kompetente, si palë në procesin ligjor apo gjyqësor, u kërkohet me anë të padisë të kryejnë një veprim konkret,
- Dispozitat apo rregullimi ligjor është i nevojshëm, në të kundërt gjykata do ta kishte të pamundur në të ardhmen të jepte vendime që janë objekt i kundërshtimit në peticion.
- Organeve kompetente u bëhet thirrje të mos zbatojnë një vendim në favor të tyre. Peticionet që kërkojnë shkelje të parimit të pavarësisë së gjykatave nuk do të shqyrtohen.

Në Parimin 6.3 parashikohet mundësia që Komiteti i Peticioneve të rekomandojë miratimin në seancë plenare të Bundestagut për delegimin e peticionit te Qeveria Federale ose te ndonjë organ tjetër kushtetues i Federatës.

Në Parimin Nr. 7 parashikohen rregulla të detajuara për mënyrën se si shërbimet ndihmëse të Komitetit të Peticioneve japin asistencën, duke filluar nga regjistrimi i peticioneve, përzgjedhja e peticioneve që kanë mangësi ose të paraqitura rishtazi (me të njëjtin objekt), të cilat janë shqyrtuar dhe është marrë vendim, përgatitja e rekomandimit për delegimin e peticioneve tek institucionet përgjegjëse, identifikimi i peticioneve që adresojnë çështje që janë duke u diskutuar nga një komitet i specializuar i Bundestagut, hartimi i listës me peticionet e zgjidhura në interes të dërguesit (e drejta për informimin e tij/saj), identifikimi i peticioneve që mund të jenë jo të suksesshme, rekomandimi për caktimin e të paktën dy relatorëve nga dy grupe të ndryshme parlamentare (në përbërje të Komitetit të Peticioneve) për shqyrtimin e peticionit, rekomandimi për hapa të mëtejshëm proceduralë që mundësojnë marrjen e shpjegimeve shtesë, realizimin e dëgjësës me përfaqësuesin e Qeverisë Federale, delegimin te Komiteti i Ligjeve i kompetencës për të kërkuar paraqitjen e dosjeve, për të zhvilluar dëgjësë me dërguesin e peticionit, dëshmitarë apo ekspertë, për të inspektuar zyrat, propozimin për zgjidhjen me pajtim të objektit të peticionit, delegimi i menjëhershëm pranë Qeverisë Federale për veprime riparuese (apo zhdëmtuese), delegimi i zakonshëm pranë Qeverisë Federale, përcjellja e peticionit te grupet parlamentare për informacion, përcjellja pranë Parlamentit Evropian nëse peticioni ka lidhje me juridiksionin e tij, propozimi i vendimmarrjeve që i japin fund procedurës së peticionit duke shpjeguar dhe arsyet me shkrim të vendimmarrjes³⁷.

Parimi Nr.8 parashikon procedurat e shqyrtimit të peticionit në Komitetin e Peticioneve. Fillimisht, relatorët e peticionit marrin në shqyrtim propozimin e shërbimeve ndihmëse të Komitetit të Peticioneve dhe i rekomandojnë këtij të fundit ndërmarrjen e hapave të mëtejshëm për shqyrtimin e peticioneve. Propozimi për zgjidhjen me pajtim të çështjes shqyrtohet pa vonesë, ndërsa për propozimet e tjera për zgjidhjen e peticionit, Komiteti i Peticioneve ka në dispozicion një afat deri

³⁷ Në rastet kur çështja është zgjidhur nga legjislatura aktuale, kur çështja është zgjidhur sipas objektit të peticionit, kur nuk ka perspektivë për amendimin e legjislacionit, kur çështja nuk mund të zgjidhet sipas objektit të peticionit, kur veprimtaria e autoriteteve publike nuk lë shteg për kritikë, kur çështja e adresuar në peticion nuk mund të zgjidhet.

në tri javë. Komiteti, si rregull, miraton një mocion për sqarimin e mëtejshëm të çështjes të paraqitur nga një relator. Në rast të mocioneve të ndryshme për të njëjtin peticion, duhet të parashtrihen shkurtimisht arsyet.

Parimet 8.2.1 dhe 8.3 bëjnë dallimin midis peticioneve që shqyrtohen/votohen individualisht dhe kolektivisht nga Komiteti i Peticioneve. Këto të fundit kanë të bëjnë me rastet kur mocionet e relatorëve përkojnë me propozimin apo rekomandimin e shërbimeve ndihmëse të komitetit. Në Parimin 8.4 parashikohen rregulla të posaçme për shqyrtimin e peticioneve të shumëfishta kur objekti i tyre është i njëjtë me atë të peticionit të parë (fillestar), për të cilin komiteti ka disponuar me vendim. Në këto raste, ato regjistrohen në një listë dhe i nënshtrohen votimit kolektiv në komitet, bashkë me mocionin e peticionit fillestar. Në rastet e parashtrimeve të tjera për të njëjtën çështje, pasi komiteti ka propozuar rezolutën për një peticion kolektiv, ato vetëm disponohen dhe regjistrohen të numërtuara. Komiteti raporton për to çdo tre muaj. Të dyja këto procedura për peticionet e shumëfishta dhe ato kolektive zbatohen në legjislaturën gjatë së cilës është miratuar nga komiteti rezoluta për peticionin fillestar. Me interes është paragrafi i katërt i këtij parimi, i cili parashikon që në rastet e peticioneve kolektive apo masive, të mbështetura nga të paktën 50 mijë persona, një ose më shumë prej nënshkruesve të peticionit duhet të dëgjohet në një mbledhje publike të komitetit. Komiteti mund të mos e zbatojë këtë parim nëse votojnë kundër 2/3-at e anëtarëve të pranishëm. Për arsye të privatësisë, mbledhja do të jetë e hapur për publikun vetëm nëse nënshkruesi/t e peticionit japin miratimin.

Parimi 8.6 parashikon që Komiteti i Peticioneve i raporton Bundestagut për peticionet që ka marrë në shqyrtim në formën e një liste së bashku me propozimin përkatës. Grupet parlamentare kanë të drejtë të kërkojnë zhvillimin e debatit për rezolutën e propozuar ose të paraqesin veçmas me shkrim (të printuar) një mocion për ndryshimin e rezolutës.

Në Parimin 9.1 parashikohen rregulla për njoftimin e nënshkruesit të peticionit, afatin dhe përmbajtjen e njoftimit, pasi Bundestagu ka marrë vendim për rezolutën e propozuar. Njoftimi i vendimit bëhet nga kryetari i Komitetit të Peticioneve dhe përmban referencën përkatëse në listën e peticioneve, jep informacion nëse është zhvilluar debat për rezolutën, si dhe referencë për debatin dhe regjistrimet e seancës plenare. Njoftimit duhet t'i bashkëlidhen arsyet e propozimit të rezolutës.

Në Parimin 9.1.2 parashikohet njoftimi i nënshkruesit të peticionit gjatë periudhës së pushimit të Bundestagut. Nëse ky i fundit nuk mblidhet në seancë për më shumë se dy javë dhe nëse përkrijnë mocionet e raportuesve dhe propozimi i Shërbimit të Komitetit për shqyrtimin e peticionit, kërkuesi do të njoftohet nga Bundestagu para miratimit të zgjidhjes së propozuar në rezolutë, duke i komunikuar arsyet përkatëse (i ashtuquajtur njoftim gjatë një pushimi parlamentar). Kjo procedurë nuk zbatohet në rastin e peticioneve që shqyrtohen individualisht në mbledhjet e komitetit (8.2.1.), ose në periudhën nga thirrja e Bundestagut deri në takimin e parë të Komitetit të ri të Peticioneve. Rregulli 9.1.4 parashikon mundësinë e njoftimit publik të vendimmarrjes për peticionet nëse Komiteti i Peticioneve vendos për këtë formë njoftimi.

Këto parime parashikojnë gjithashtu komunikimin që Bundestagu realizon me Qeverinë Federale apo autoritete të tjera sa i takon vendimmarrjes lidhur me peticionet dhe raportimin prej këtyre të fundit. Kështu, Presidenti i Bundestagut njofton Kancelarin Federal për vendimet e Bundestagut

për t'i deleguar petitionin Qeverisë Federale që ajo të ndërmarrë masat riparuese (korrigjuese). Kryetari i Komitetit të Peticionit informon ministrin federal përgjegjës për vendimet e Bundestagut për delegimin e petitionit te Qeveria Federale për të shqyrtuar sërish çështjen dhe për të vlerësuar masat për të korrigjuar situatën. Qeverisë Federale, si rregull, i caktohet një afat kohor prej gjashtë javësh për t'u përgjigjur. E njëjta procedurë komunikimi ndiqet nga Bundestagu në raport me autoritetet e tjera. Presidenti i Bundestagut njofton Presidentin e Parlamentit Evropian për vendimin e Bundestagut për të përcjellë apo deleguar një petition në Parlamentin Evropian. Në Parimin 9.2.2 parashikohet që Shërbimet e Komitetit të Peticioneve informojnë me shkrim deputetët anëtarë për përgjigjen e Qeverisë Federale dhe organeve të tjera.

Në Parimin 10 parashikohet detyrimi i Komitetit të Peticioneve për të paraqitur në Bundestag një raport vjetor me shkrim mbi veprimtarinë e tij.

Udhëzimet mbi Trajtimin e Peticioneve Publike në përputhje me Rregullin 7.1, Paragrafi (4) të Rregullave të Procedurës, kanë parashikuar që fillimisht janë të zbatueshme nga data 1 shtator 2005, për një periudhë prove 2-vjeçare. Peticionet publike mund t'i paraqiten Komitetit të Peticioneve nga kushdo, individualisht ose së bashku me të tjerë, duke plotësuar formularin përkatës. Peticionet publike publikohen në faqen e internetit të Komitetit të Peticioneve. Për t'u kualifikuar si një petition publik, subjekti i kërkesës ose ankesës duhet të adresojë çështje me interes të përgjithshëm dhe trajtimi i saj duhet të jetë brenda fushës së kompetencës së Komitetit të Peticioneve. Shqetësimi dhe justifikimi i petitionit publik duhet të paraqitet në mënyrë sa më të qartë dhe të shkurtër (formulari është konceptuar në mënyrë të tillë që kufizon hapësirat e plotësimit për këtë).

Peticionet publike nuk lejohen nëse:

- përmbajnë kërkesa ose ankesa individuale;
- nuk janë shkruar në gjuhën gjermane;
- cenojnë parimin e dinjitetit njerëzor;
- përmbajnë opinione që janë dukshëm të rreme, çorientuese ose fyese;
- dukshëm nuk bazohen në fakte;
- bëjnë thirrje për vepra penale ose shkelje të një rregulloreje administrative ose kërkojnë masa në kundërshtim me rendin kushtetues ose rregullat morale;
- përmbajnë informacion konfidencial ose ndërhyjnë në të drejtën për privatësi të individëve (p.sh. duke treguar emra);
- përdorin gjuhë që nuk i përshtatet dinjitetit të Parlamentit.

Peticionet publike mund të refuzohen nëse Komiteti i Peticioneve ka marrë vendim mbi një çështje kryesisht të njëjtë gjatë legjislaturës aktuale dhe nuk janë paraqitur çështje të reja me rëndësi që mund të ndikojnë në ndryshimin e vendimmarrjes.

Nismëtari i petitionit publik konsiderohet si dërguesi kryesor i petitionit që përcakton periudhën gjatë së cilës personat mund të nënshkruajnë petitionin publik ose të postojnë komente. Periudha për nënshkrimin e petitionit për publikun parimisht zgjat nga katër deri në gjashtë javë dhe, në çdo rast, jo më shumë se dy muaj. Bashkë nënshkruesit e një peticioni publik, ose personat që marrin pjesë duke postuar komentet, duhet të japin emrin dhe adresën e tyre. Këto të dhëna bëhen publike.

Pas përfundimit të periudhës së nënshkrimit nga publiku i interesuar që përkon me marrjen e komenteve, shërbimet ndihmëse paraqesin petitionin pranë Komitetit të Peticioneve. Komiteti vendos nëse do të zhvillojë dëgjese me një ose disa prej nënshkruesve të petitionit, para shqyrtimit të tij në seancë plenare nga Bundestagu. Diskutimet përfundimtare mbi petitionin publik në parim do të zhvillohen në mbledhje publike të Komitetit të Peticioneve. Publiku informohet për ecurinë e procedurave të petitionit nëpërmjet internetit.

b) Mbretëria e Bashkuar

Mbretëria e Bashkuar ka një traditë të hershme në njohjen e të drejtës së petitionit që daton që në shek. XVII³⁸. Të drejtat e dërguesve të petitionit, si dhe kompetencat e Dhomës së Ulët të Parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar³⁹ për të shqyrtuar petitionet, janë njohur në dy rezolutat e kësaj Dhome që në vitin 1669.

“Është e drejtë e qenësishme e çdo anëtari të Dhomës së Ulët në Angli të përgatisë dhe paraqesë petitione drejtuar Dhomës në rastet kur ka ankesa, si dhe e vetë Dhomës së Ulët t’i marrë ato. Është një e drejtë e padiskutueshme dhe privilegj për Dhomën e Ulët për të gjykuar, përcaktuar dhe për t’u njohur nga afër me natyrën dhe çështjen që ngre petitioni, pavarësisht në çfarë mase ato mund të zgjidhen efektivisht”.

Fillimisht, në procedurat e Dhomës së Ulët u vendos një kufizim i vogël sa u takon peticioneve publike, çështjeve që i paraqiteshin asaj nga jashtë. Peticionet kolektive drejtuar Dhomës së Ulët luajtën një rol të rëndësishëm në disa fushata dhe lëvizje reformatore të mëdha në Mbretërinë e Bashkuar, përfshirë lëvizjen e njohur “Chartism”⁴⁰ si dhe atë për të drejtën e votës së grave.

Shekulli XIX shënoi një rritje të ndjeshme të numrit të peticioneve të prezantuara para Dhomës së Ulët. Në vitet 1837–1841, numri mesatar i peticioneve të prezantuara ishte afërsisht 17600. Pak vite më vonë, ky numër u dyfishua në harkun e një viti. Në vitin 1843 u prezantuan 34000 peticione. Në të njëjtën kohë, ankesat e qeverisë për kohën e angazhimit të Dhomës së Ulët po rriteshin. Kjo situatë solli si pasojë, në vitin 1842, miratimin e një sërë urdhrash të përhershëm, që, së bashku me ndryshimet që pësuan më vonë, e bënë paraqitjen e peticioneve një procedurë formale joefektive, përveç se në raste shumë të rralla. Si rezultat, në shek. XX, numri i peticioneve u ul në mënyrë të ndjeshme.

³⁸ Informacioni i pasqyruar në vijimësi është marrë nga autorja Erskin May “A brief history of petitioning Parliament” dhe mund të aksesohet në këtë link

<https://erskinemay.parliament.uk/section/5072/a-brief-history-of-petitioning-parliament/#footnote-item-3>

³⁹ Parlamenti është organi më i lartë legjislativ i Mbretërisë së Bashkuar. Parlamenti është 2-dhomësh (bikameral), por ka tri pjesë, të përbëra nga: sovran (Kurora-në-Parlament), Dhoma e Lordëve dhe Dhoma e Ulët (dhoma kryesore). Me Kushtetutën Konvencionale të Anglisë (rregulla të pakodifikuara), shumica e ministrave të qeverisë angleze, përfshi kryeministrin, janë anëtarë të Dhomës së Ulët ose, në raste më të pakta, të Dhomës së Lordëve dhe janë përgjegjës për fushat përkatëse të legjislaturës. Për më shumë info. shih:

https://en.wikipedia.org/wiki/Parliament_of_the_United_Kingdom

⁴⁰ Qëllimi i kësaj lëvizjeje ishte garantimi i të drejtave politike dhe influencë për punëtorët.

Në vitet e para të Shek. XXI, si Qeveria, ashtu edhe Dhoma e Ulët, filluan të hulumtojnë rrugët se si publiku mund t'i dërgonte dhe nënshkruante peticionet në mënyrë elektronike. Më 14 nëntor 2006, Qeveria prezantoi Sistemin Nr. 10 të Peticioneve Elektronike, i cili i mundësonte publikut për herë të parë t'i dërgonte peticion Qeverisë Britanike në mënyrë elektronike. Në maj të vitit 2007, Komiteti i Procedurës ndau këtë qëndrim: "Parlamenti duhet të jetë marrësi kryesor i peticioneve të përcjella nga publiku". Duke njohur potencialin e peticioneve elektronike për të lidhur publikun në mënyrë më efektive me Parlamentin, ky Komitet shprehu mbështetjen e tij në parim për një sistem të peticioneve elektronike drejtuar Dhomës së Ulët, si dhe rekomandoi që të punohet për shtjellimin e tij.

Në vitin 2008, Komiteti i Procedurës bëri publike propozime të hollësishme për sistemin e peticioneve elektronike drejtuar Dhomës së Ulët që u miratua nga qeveria, por nuk gjeti zbatim për shkak të shqetësimeve për koston e pritshme të tij. Faqja e peticioneve drejtuar Qeverisë Britanike u mbyll kur Parlamenti u shpërnda për zgjedhjet e vitit 2010. Pas zgjedhjeve, qeveria e re e koalicionit u zotua: 'Çdo peticion, që siguron 100 000 nënshkrime, do t'i nënshtrohet debatit formal në Parlament'. Kjo çoi në hapjen e një portali online, në korrik të vitit 2011, për peticionet elektronike drejtuar qeverisë.

Në vitin 2014, Dhoma e Ulët u pajtua në parim për krijimin e një sistemi bashkëpunues të peticioneve elektronike, në pronësi të përbashkët të Qeverisë dhe të Dhomës së Ulët. Në dhjetor të vitit 2014, Komiteti i Procedurës paraqiti propozime të hollësishme për një faqe interneti të peticioneve në pronësi të përbashkët dhe krijimin e një komiteti të zgjedhur (Komiteti i Peticioneve) për të mbikëqyrur procesin e peticioneve.

Komiteti i Procedurës synonte që krijimi i një komisioni parlamentar për peticionet, i asistuar nga stafi apo shërbime mbështetëse, të shënonte përmirësime të ndjeshme në dhënien e informacionit ndaj nënshkruesve të peticionit për veprimtarinë e Dhomës së Ulët dhe për mënyrat e shumta se si deputetët u përgjigjen shqetësimeve të publikut, në bazë të mundësive që Dhoma e Ulët u ofron atyre. Komiteti i parë i Peticioneve i këtij lloji u krijua më 20 korrik 2015 dhe portali zyrtar i peticioneve u hap në ditën pasuese (www.petition.parliament.uk).

c) Skocia

Peticioni elektronik (online), ose siç quhet ndryshe e-petition, është një sistem i zhvilluar në Skoci⁴¹. Ai u mundëson qytetarëve të nënshkruajnë elektronikisht peticione, si dhe të komentojnë lidhur me të në një forum të hapur. Ky sistem lehtëson angazhimin e qytetarëve në proceset vendimmarrëse dhe legislative, duke i dhënë mundësi një numri të gjerë njerëzish të dërgojnë peticione nga shtëpitë e tyre, por edhe të komentojnë publikisht lidhur me çdo peticion që është duke u shqyrtuar.

Kuadri normativ që rregullon të drejtën e peticionit në Skoci përbëhet nga rregullat në fuqi të Parlamentit Skocez dhe rregullat e miratuara nga Komiteti Parlamentar për Pjesëmarrjen Qytetare

⁴¹ Skocia është vend anëtar i Mbretërisë së Bashkuar, e cila është anëtare e Këshillit të Evropës.

dhe Peticionet Publike⁴². E krahasuar me sistemin e peticioneve në Gjermani, Skocia ka në kuadrin normativ disa elementë më të avancuar: Ajo nuk kushtëzon depozitimin e petitionit me vendbanimin e individit, nuk kërkon detyrimisht që petitioni të jetë në gjuhën zyrtare, pasi mund të përkthehet nga stafi i parlamentit.

Rregulli parlamentar Nr. 15.4.2 parashikon që petitioni duhet të përcaktojë në mënyrë të qartë emrin e kërkuarit, adresën e tij/saj, nëpërmjet së cilës realizohen të gjitha komunikimet për petitionin, si dhe emrin dhe adresën e çdo personi që mbështet petitionin.

Megjithatë, nga pikëpamja e kufizimeve të vendosura për sa i takon objektit të peticioneve, legjislacioni gjerman duket se është më mundësues në raport me atë skocez. Rregulli parlamentar 15.5.1 parashikon rastet kur petitioni nuk është i pranueshëm:

- nuk është në përputhje me Rregullin 15.4.2, ose nuk është në formën e duhur;
- është joserioz;
- shkel çdo ligj ose shtetin e së drejtës;
- i referohet një çështjeje për të cilën janë duke u zhvilluar procedurat ligjore;
- përmban gjuhë fyese;
- nuk adreson çështje të politikës ose praktikës kombëtare;
- i kërkon parlamentit të veprojë për kompetenca që nuk i gëzon;
- është i njëjtë ose i ngjashëm, në elementët kryesorë, me një petition të dërguar gjatë të njëjtit sesion të parlamentit dhe që është mbyllur të paktën një vit më parë.
- është i njëjtë ose i ngjashëm në elementët kryesorë me çdo petition tjetër që është aktualisht duke u shqyrtuar nga parlamenti;
- është sjellë nga ose në emër të një kërkuari, i cili, në të njëjtën kohë, ka depozituar dy peticione që janë duke u shqyrtuar nga parlamenti ose
- lidhet me një projektligj, i cili aktualisht është duke u shqyrtuar nga parlamenti, ose me legjislacionin parësor të miratuar nga parlamenti brenda periudhës prej dymbëdhjetë muajsh para paraqitjes së petitionit.

Komiteti Parlamentar për Pjesëmarrjen Qytetare dhe Peticionet Publike ka përcaktuar formën e peticioneve⁴³ në pajtim me Rregullin e Parlamentit për Peticionet Publike Nr. 15.4.3, si vijon:

- Peticionet duhet të paraqiten duke përdorur faqen zyrtare të internetit të Parlamentit Skocez, ku plotësimi i të gjithë seksioneve të formularit të peticioneve është i detyrueshëm. Nëse një individ ka vështirësi për ta përdorur këtë platformë, mund ta paraqesë petitionin në formë të shkruar.
- Peticioni mund të paraqitet në çdo gjuhë. Parlamenti mundëson përkthimin e tij nëse nuk është shkruar në gjuhën angleze.
- Peticionet duhet të jenë të shkurtra dhe të tregojnë qartë objektin se çfarë kërkohet. Asnjë informacion shtesë (si korrespondenca, informacion ligjor, fotografi ose kopje të kërkesave për akses në informacion) nuk do të pranohen si pjesë e një petitioni.

⁴² <https://petitions.parliament.scot/rules>

⁴³ Këto rregulla do të lexohen në pajtim me Rregulloren e Parlamentit për Peticionet Publike.

- Peticionet duhet të adresojnë aspekte që lidhen me politikën ose praktikën kombëtare, të cilat ndikojnë në një çështje të vendit ose individuale.
- Titujt e peticioneve duhet të jenë një përshkrim i shkurtër faktik i asaj që kërkohet, por nuk duhet të jenë slogane ose emra fushate.
- Çështjet e ngritura në petition duhet të lidhen me veprimtarinë e organeve vendimmarrëse, si psh Qeveria Skoceze (ose një organ tjetër publik përkatës), ose të përfaqësuesve të zgjedhur (si psh deputeti i Parlamentit Skocez).

Elementi interesant i platformës, që i mundëson publikut dërgimin elektronik të peticioneve, është fakti se kushdo mund të ndjekë rrugëtimin e procesit të shqyrtimit të petitionit nga institucioni përgjegjës.⁴⁴ Të dhënat personale të nënshkruesve të petitionit mbeten të fshehta, përveç emrave të qytetarëve që publikohen për transparencë.⁴⁵ Po ashtu, sistemi mundëson fshirjen e nënshkrimeve, të cilat janë të dubluara ose të parregullta.⁴⁶ Përpara se peticioni të dërgohet pranë institucionit përgjegjës në mënyrë elektronike, ai, gjatë procesit të konsultimit, që në fazën e parë të shkrimit të tij, është publik dhe kushdo ka mundësinë të komentojë lidhur me të apo edhe të sugjerojë ndryshime të tjera.⁴⁷

3.4 Legjislacioni i Bashkimit Evropian (BE) dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED)

E drejta e petitionit parashikohet në Nenin 227 të Traktatit të Funksionimit të Bashkimit Evropian⁴⁸ dhe në Nenin 44 të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian.⁴⁹ Kjo e drejtë, sipas Legjislacionit Komunitar të BE-së, mund të ushtrohet në mënyrë individuale apo bashkë me të tjerët nga çdo person fizik apo juridik që është rezident apo ka një biznes të regjistruar në një nga vendet anëtare. Që një petition të jetë i vlefshëm, duhet të parashtrojë çështje që lidhen me fushat e veprimtarisë së BE-së dhe që ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë te dërguesi.

Rregullorja e Parlamentit⁵⁰ gjithashtu parashikon aspektet formale të depozitimit dhe procedurat e shqyrtimit të peticioneve. Peticioni i paraqitur para Parlamentit Evropian duhet të përmbajë emrin, profesionin, kombësinë, adresën e përhershme të dërguesit, nënshkrimin e tij/saj dhe duhet të jetë i shkruar në një prej gjuhëve zyrtare të Bashkimit Evropian. Në rastet kur aspektet formale të përmbajtjes së petitionit respektohen, peticioni do të pranohet, regjistrohet dhe do t'i përcillet

⁴⁴ Janet Seaton, "Parlamenti Skocez dhe e-demokracia (The Scottish Parliament and e-democracy)", Parlamenti Skocez, Edinburgh, UK, 17.02.2005, fq. 336. Link: <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20Scottish%20Parliament%20and%20e-democracy.pdf>

⁴⁵ <https://petitions.parliament.scot/help>

⁴⁶ <https://petitions.parliament.scot/help>

⁴⁷ Ross D. Cotton, Pjesëmarrja Politike dhe e-peticionet në analizën e ndikimit të politikë-bërjes së sistemit të e-peticioneve të Parlamentit Skocez (Political participation and e-petitioning an analysis of the policymaking impact of the Scottish Parliament's e-petition system), University of Central Florida, 2011, STARS. Link: <https://stars.library.ucf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2214&context=honorstheses1990-2015>

⁴⁸ Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁴⁹ Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

⁵⁰ Link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_EN.html

presidentit të Parlamentit Evropian (PE), i cili ka në kompetencë t'ia dërgojë Komisionit të Peticioneve. Ky Komision verifikon përmbajtjen e petitionit nëse është në pajtim me fushat e veprimtarisë së Bashkimit Evropian.

Në Rregulloren e Brendshme të PE-së parashikohet që dërguesit e peticioneve duhet të njoftohen në rastet kur peticioni i tyre nuk pranohet ose delegohet për shqyrtim pranë një institucioni tjetër.

Peticionet e dërguara pranë PE-së regjistrohen në një regjistër publik. Diskutimet për shqyrtimin e tyre duhet të pasqyrohen në procesverbalet e mbledhjeve të Komisionit. Përgjithësisht, publikimi nuk lejohet kur dërguesi i petitionit kërkon trajtim të tij në mënyrë konfidenciale. Në këtë rast, peticioni arkivohet në Parlament.

Komisioni i Peticioneve, pranë PE-së, e shqyrton petitionin në mënyra të ndryshme, në varësi të objektit të tij. Ky organ mund t'i kërkojë Komisionit Evropian t'i ofrojë informacion ose edhe një opinion për çështjet e ngritura; mund të organizojë seanca apo dëgjesa, ku do të diskutohen të dhënat e rastit trajtuar në petition; mund ta dorëzojë petitionin pranë Zyrës së Avokatit të Popullit Evropian ose mund të kërkojë mendimin e komisioneve të tjera parlamentare (për më tepër, kur objekt i petitionit është ndryshimi i një ligji). Në rastet kur peticioni është dërguar nga një individ i vetëm, Komisioni i Peticioneve mund të bashkëpunojë me autoritetet kompetente ose me përfaqësues të vendit anëtar të BE-së nga vjen ky shtetas dhe mund të ftojë Presidentin e PE-së. Kur peticioni i dërguar cenon interesat e përgjithshme të Bashkimit Evropian, si në rastin kur ngrihet një problematikë që mund të jetë në shkelje me kuadrin ligjor evropian, Parlamenti mund t'ia delegojë atë Komisionit Evropian, i cili mund të përcjellë opinione ose mund ta përcjellë atë për shqyrtim në GJED.

Çështjet lidhur me petitionet drejtuar Parlamentit Evropian janë bërë objekt shqyrtimi nga GJED. Ndër kompetencat kryesore të kësaj gjykate është interpretimi i ligjit të BE-së për të garantuar që ai zbatohet në të njëjtën mënyrë në të gjitha vendet e BE-së, si dhe zgjidhja e mosmarrëveshjeve ligjore ndërmjet qeverive të vendeve anëtare dhe institucioneve të BE-së. Në rrethana të caktuara, GJED vihet në lëvizje nga individë, kompani ose organizata për të ndërmarrë veprime kundër një institucioni të BE-së nëse vlerësojnë se ky i fundit ka cenuar të drejtat e tyre⁵¹.

GJED ka vendosur theksin te nevoja për të arsyetuar vendimmarrjet në rastet kur peticioni refuzohet, si dhe i ka caktuar pushtetit gjyqësor kompetencën për vlerësimin e vlefshmërisë juridike të peticioneve.

Një nga çështjet e para që GJED ka trajtuar në jurisprudencën e saj, lidhur me petitionet, ka qenë rasti *Tegebauer kundër Parlamentit Evropian*.⁵² Në këtë rast, Komisioni i Peticioneve pranë PE-së nuk e pranoi petitionin e ngritur nga një individ mbi lirinë e lëvizjes së shtetasve me pretendimin se problematika e ngritur nuk parashikohej nga Legjislacioni evropian. Rrjedhimisht, u vlerësua se kërkimet e petitionit nuk ishin në përputhje me Nenin 227 të Traktatit të Funksionimit të BE-

⁵¹ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu_en

⁵² <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109482&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=231565>

së (Traktati i Lisbonës). Dhoma e Përgjithshme e GJED-së u shpreh në këtë rast se vendimi për të mos shqyrtuar një peticion të ardhur nga qytetarët duhet të jetë i arsyetuar dhe të mos cenojë të drejtën e peticionit, si një nga të drejtat më të rëndësishme të qytetarëve të BE-së.

Në një çështje tjetër të shqyrtuar nga GJED, z. *Schonberger kundër Parlamentit Evropian*,⁵³ ankuesi pretendoi se Komisioni për Peticionet e kishte vlerësuar peticionin e sjellë nga ai të vlefshëm nga pikëpamja formale, por nuk i kishte ndjekur të gjitha shkallët e shqyrtimit të këtij peticioni, me argumentin se problematika e përcjellë nuk vlerësohet e mjaftueshme për t'u marrë në shqyrtim. Sipas GJED-së, kjo qasje e PE-së nuk është transparente. Në këtë rast, GJED rikonfirmoi qëndrimin se e drejta e peticionit është një e drejtë themelore dhe është një nga instrumentet më të rëndësishëm të jetës demokratike në Bashkimin Evropian. Sipas GJED-së, peticioni garanton një dialog direkt mes qytetarëve dhe të zgjedhurve. Rrjedhimisht, GJED vuri theksin se vlerësimi mbi vlefshmërinë juridike të akteve duhet të bëhet nga pushteti gjyqësor dhe jo ai legjislativ. Parlamenti, duke patur një natyrë të theksuar politike, e ka të vështirë të ruajë paanshmërinë, gjë që është thelbësore në trajtimin e vlershmërisë juridike të akteve. Ky rast ka shënuar një precedent orientues në mënyrën se si Parlamenti ka vazhduar trajtimin dhe shqyrtimin e peticioneve të sjella nga qytetarët.

3.5 Analizë kushtetuese dhe ligjore e së drejtës së peticionit në vendin tonë (Shqipëria)

Në Nenin 48 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikohet: “Kushdo, vetë ose së bashku me të tjerë, mund t’u drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj”. Ky është një parashikim i përgjithshëm dhe jospesifik për peticionet drejtuar Kuvendit. Megjithatë, ky parashikim është mundësues, ndaj burimi i të drejtës së peticioneve në Kuvend nga qytetarët rrjedh nga kjo dispozitë. Dispozita jonë kushtetuese është gjithëpërfshirëse, duke cituar faktin që kushdo mund t’u drejtohet organeve publike, individualisht ose në grup. Pjesë e organeve publike është edhe Kuvendi i Shqipërisë, i cili ushtron kompetenca të rëndësishme legjislative, të kontrollit parlamentar, por edhe të zgjedhjes së disa prej drejtuesve apo funksionarëve të lartë të institucioneve. Ashtu sikurse është analizuar më herët në këtë raport, Shqipëria nuk është i vetmi shtet që ka një parashikim të përgjithshëm për peticionet. Nga 17 vende anëtare të analizuara, rezulton se peticioni drejtuar specifikisht Kuvendit parashikohet vetëm në Kushtetutën e Gjermanisë, Italisë, Danimarkës dhe Austrisë.

Në legjislacionin tonë, terminologjia peticion (drejtuar Kuvendit) parashikohet në dispozitat e Rregullores së Kuvendit⁵⁴, e cila miratohet me shumicë absolute, gjë që kërkon të paktën votat pro të 71 deputetëve. Ky akt përcakton rregullat e organizimit dhe funksionimit të Kuvendit të

⁵³<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134568&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=231355>

⁵⁴ Rregullorja e Kuvendit, e miratuar me Vendimin Nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin Nr. 15, datë 27.12.2005; me Vendimin Nr. 193, datë 7.7.2008; me Vendimin Nr. 21, datë 04.03.2010; Vendimin Nr. 41, datë 24.6.2010; Vendimin Nr. 88, datë 24.2.2011; Vendimin Nr. 41, datë 30.05.2013; Vendimin Nr. 95, datë 27.11.2014; Vendimin Nr. 88, datë 14.9.2017; Vendimin Nr. 85, datë 18.7.2019 dhe Vendimin Nr. 12/2020, mund të aksesohet në këtë link: <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>

Republikës së Shqipërisë, organeve drejtuese, mbledhjeve të komisioneve dhe seancave plenare, procedurave ligjvënëse, kontrollit parlamentar, etj.

Peticioni drejtuar Kuvendit gjen rregullim në Nenin 104 të Rregullores së Kuvendit. Ky nen është pozicionuar në një nga krerët që i përkasin pjesës së kontrollit parlamentar që Kuvendi ushtron. Pra, përveç se një e drejtë e qytetarëve, peticioni është një instrument me anë të të cilit parlamenti ushtron kontrollin parlamentar ndaj ekzekutivit, organeve kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj. Për shkak të ndryshimeve të vazhdueshme që ka pësuar ky akt, nga pikëpamja e teknikës legislative, pozicionimi aktual i peticionit nën kreun “Kontrolli parlamentar për procesin e integritetit në BE” vlen të rishikohet në të ardhmen, për t’u trajtuar si pjesë e një kreu specifik për peticionet, nën pjesën e kontrollit parlamentar.

Referuar përmbajtjes së Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit, parashikimet për mënyrën se si paraqiten dhe shqyrtohen peticionet janë si vijon:

- I) Peticionet, të cilat i drejtohen Kuvendit, shqyrtohen nga komisionet e përhershme përkatëse.
- II) Pranohen për shqyrtim peticionet, të cilat janë bërë me shkrim, kanë emrin e dërguesit dhe nënshkrimet përkatëse, janë të kuptueshme dhe tregojnë qartë objektin e tyre.
- III) Peticionet dërgohen nga Kryetari i Kuvendit në komisionin e përhershëm që ka lidhje me objektin e paraqitur në peticion. Kryetari i komisionit mund t’ua kthejë peticionin dërguesve për rihartim ose t’u kërkojë atyre sqarime shtesë.
- IV) Jo më vonë se 45 ditë nga data e marrjes së peticionit, kryetari i komisionit e paraqet peticionin në komision, duke propozuar njëkohësisht edhe mënyrën e zgjidhjes ligjore ose mospranimin e peticionit. Në rast se komisioni e gjykon të arsyeshme për zgjidhjen e çështjes, mund të autorizojë kryetarin e komisionit për të paraqitur një deklaratë në seancën plenare të Kuvendit. Hapat e ndërmarrë dhe zgjidhja e çështjes së ngritur në peticion u njoftohen dërguesve të peticionit.
- V) Komisioni përgjegjës mund të vendosë dërgimin e peticionit një komisioni tjetër parlamentar, Këshillit të Ministrave, institucioneve publike dhe Avokatit të Popullit për veprime të mëtejshme, me qëllim marrjen e informacioneve. Në përfundim, komisioni jep shpjegime me shkrim, propozon nismë legislative ose merr vendim.

Formulimi i Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit të Shqipërisë dikton nevojën për rishikimin e kuadrit ligjor lidhur me peticionin, me qëllim që ai të jetë më i plotë dhe i detajuar, që format për paraqitjen e tij të jenë alternative, duke iu përshtatur trendeve të teknologjisë së informacionit (e-peticioni), që të garantojë një nivel më të mirë unifikimi të praktikës parlamentare të shpërndarjes dhe shqyrtimit të tij, etj. Publikimi i peticioneve dhe informimi i publikut për ecurinë e shqyrtimit të tyre përbën një praktikë tepër pozitive në drejtim të transparencës, efikasitetit të këtij instrumenti dhe forcimit të besimit të qytetarëve tek e drejta për peticion.

I parë në këndvështrimin krahasimor me legjislacionin kushtetues dhe atë të zakonshëm të vendeve anëtare të Bashkimit Evropian, me legjislacionin komunitar të BE-së, si dhe me praktikat pozitive parlamentare të vendeve anglosaksone, vërehet se Neni 104 i rregullores:

- Nuk parashikon shprehimisht, përveç formës me shkrim, dërgimin e peticioneve në rrugë elektronike nga qytetarët apo grupe individësh. Peticioni elektronik (online) rezulton një sistem i zhvilluar në Skoci, i cili u mundëson qytetarëve të nënshkruajnë elektronikisht peticione, si dhe të komentojnë lidhur me to në një forum të hapur. Elementi interesant i platformës së peticioneve elektronike në Skoci është se kushdo mund të ndjekë rrugëtimin e procesit të shqyrtimit të petitionit nga institucioni përgjegjës. Nëse ky sistem do të adoptohej në Shqipëri, publikimi i emrave të dërguesve dhe mbështetësve të petitionit elektronik, si dhe përmbajtjes së tyre, mund të kushtëzohej me dhënien e pëlqimit paraprak nga vetë individët (dërguesi/t e petitionit).

- E rekomandueshme është që në procedurat parlamentare të parashikohet edhe gjuha në të cilën mund të dërgohet petitioni. Gjuha angleze mund të ishte një alternativë e gjuhës zyrtare të vendit (shqip), gjë që do t'u vinte në ndihmë shtetasve të huaj apo atyre pa shtetësi që jetojnë në vendin tonë.

- Rregullorja e Kuvendit të RSH-së, në Nenin 106 parashikon publikimin në regjistrin elektronik të dokumentacionit parlamentar, ku përfshihen dhe dokumentet lidhur me përgatitjen dhe zhvillimin e mbledhjeve të Komisionit të Kuvendit. Megjithatë, në praktikë, faqja aktuale e Kuvendit nuk mundëson transparencë për peticionet dhe mënyrën e shqyrtimit të tyre⁵⁵. Duke qenë se komisionet e përhershme janë përgjegjëse për të marrë në shqyrtim peticionet, kjo dispozitë mundëson publikimin në kuadër të transparencës të peticioneve dhe dokumentacionit që evidenton mënyrën e shqyrtimit dhe vendimmarrjes për to. Në të njëjtën mënyrë mund të operohet edhe me një regjistër të dedikuar për peticionet ku publiku të ketë mundësi të aksesojë informacionin e nevojshëm dhe dokumentacionin përkatës, si psh petitionin, vendimin e Kryetarit të Kuvendit, procesverbalin/et e mbledhjes së Komisionit të Përhershëm, projektvendimet, vendimet përfundimtare, etj.

- Në modelin ligjor shqiptar nuk parashikohen kufizime sa i takon objektit të peticioneve. Pavarësisht se ky duket një model “liberal”, në thelb mungesa e parashikimeve e zgjeron hapësirën e komisioneve parlamentare për të refuzuar një petition ose, në të kundërt, mund të sjellë edhe tejkalim të kontrollit dhe balancave midis legjislativit dhe ekzekutivit, në favor të pushtetit legjislativ. Element dallues i Kushtetutës Slloake për petitionin është vendosja e kufizimit se objekt i petitionit nuk mund të jetë shkelja e të drejtave dhe lirive themelore, si dhe ndërhyrja në pavarësinë e gjykatës. Tipar dallues i Kushtetutës së Luksemburgut është vendosja e kufizimeve më të detajuara për peticionet që i drejtohen Dhomës së Deputetëve, e cila nuk shqyrton peticionet që reflektojnë interesa individuale sa i takon objektit, me përjashtim të rasteve kur synojnë rivendosjen e të drejtave të shkelura që vijnë nga aktet e paligjshme të organeve publike. Legjislacioni gjerman gjithashtu ka vendosur kufizime, të cilat janë më mundësuese në raport me kufizimet e vendosura në rregullat parlamentare të Skocisë (rastet e kufizimit janë përmendur në seksionet përkatëse të analizuara më sipër).

⁵⁵ Në faqen e Kuvendit gjendet i publikuar vetëm regjistri i kërkesave dhe i përgjigjeve, i cili pasqyron kryesisht kërkesat për informacion të palëve të treta drejtuar Kuvendit.

- Procedura që është parashikuar për trajtimin e peticioneve në Nenin 104 të Rregullores, Pika 4, duket se i jep një rol mbizotërues kryetarit të komisionit parlamentar përgjegjës për peticionin. Kjo për arsye se është atribut i tij/saj paraqitja e peticionit në komision, duke propozuar njëkohësisht edhe mënyrën e zgjidhjes ligjore ose mospranimin e peticionit. Duke iu referuar praktikës së vendeve anglosaksone, por në mënyrë të veçantë modelit gjerman, parashikohet caktimi i relatorëve në radhët e anëtarëve për shqyrtimin dhe prezantimin e peticioneve në komision. Kështu, Gjermania parashikon caktimin e dy relatorëve për shqyrtimin e një peticioni nga dy grupe të ndryshme parlamentare. Në këtë vështrim, Neni 104, Pika 4, duket se krijon përplasje me Nenin 29, Pika 2 e Rregullores, e cila parashikon: *“Kryetari i komisionit, në këshillim me zëvendëskryetarët dhe sekretarin e komisionit, nisur nga rëndësia e çështjes që do të shqyrtohet, cakton një ose më shumë relatorë për çështjen dhe ia bën të ditur komisionit. Në rast kundërshtimi, komisioni vendos për caktimin e relatorit/relatorëve me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të tij”*. Praktika e caktimit të një ose më shumë relatorëve ndiqet në vendin tonë kryesisht për shqyrtimin e projektligjeve ose të shqyrtimit të projektrezolutave për veprimtarinë vjetore të institucioneve të pavarura. Kjo mund të diktojë nevojën e amendimit të Pikës 4 të Nenit 104 të Rregullores për të parashikuar shprehimisht kalimin e attributeve të kryetarit të komisionit te të paktën dy relatorë që përfaqësojnë grupe të ndryshme parlamentare (pa e kushtëzuar me madhësinë e grupit parlamentar).

- Rregullat dhe praktika jonë parlamentare, e analizuar në këtë raport, nuk garanton disa elementë të rëndësishëm të procesit të rregullt për dërguesin/t e peticionit. Në këtë drejtim, modeli gjerman mund të merret për referencë, pasi parashikon elementë të rëndësishëm të kësaj të drejte, të tillë si: mundësia e hetimit administrativ (për të marrë informacione dhe dokumentacion nga autoritetet), përcaktimi i afateve të shqyrtimit të peticionit, ballafaqimi me autoritetet, mundësia për të zhvilluar dëgjësë me përfaqësuesit e autoriteteve, për të zhvilluar dëgjësë me nënshkruesit e peticionit, ekspertë apo dëshmitarë, njoftimi në mënyrë të arsyetuar i nënshkruesit të peticionit për vendimmarrjen, etj. Me qëllim që të përgatisë vendimet për peticionet, Komitetit përgjegjës për Peticionet në Bundestag i vendosen në dispozicion nga qeveria autoritetet federale apo ente të tjera publike, dosjet përkatëse, si dhe i sigurohet informacion dhe akses në ambientet e tyre.

- Neni 104 nuk parashikon delegimin e peticioneve nga Kuvendi tek institucionet e tjera publike kur objekti i kërkimeve të peticionit nuk është në fushën e kompetencës së Kuvendit. Delegimi është një institucion i së drejtës administrative që parashikohet në Kodin e Procedurave Administrative, edhe pse në rastin konkret rregullimi special për delegimin e peticioneve do të ishte më i favorshëm në drejtim të efikasitetit dhe konsistencës së praktikave parlamentare. Vlen të theksohet se delegimi nuk mund të ngatërrohet me parashikimin aktual të Nenit 104, Pika 5 e Rregullores, që parashikon se komisioni përgjegjës mund të vendosë për dërgimin e peticionit një komisioni tjetër parlamentar, Këshillit të Ministrave, institucioneve publike dhe Avokatit të Popullit për veprime të mëtejshme, me qëllim marrjen e informacioneve. Mënyra se si është formuluar kjo dispozitë e kushtëzon përcjelljen e peticionit me qëllim marrjen e informacioneve. Në shtjellimin e mëtejshëm të rregullave dhe praktikave parlamentare të vendit tonë, për marrëdhëniet legjislativ – ekzekutiv, me interes mund të ishte huazimi dhe përshtatja e një elementi

të modelit gjerman, që parashikon atributin e komitetit të peticioneve për të marrë nga autoritetet informacion për rezolutën e miratuar, në rastet kur ajo mbart propozime për masa që duhet të adresohen prej tyre. Ky element e shndërron peticionin në një instrument që nuk përbën thjesht një kontroll formal të legjislativit ndaj ekzekutivit, por i jep mundësinë parlamentit të mbikëqyrë masat që duhet të merren nga ekzekutivi për zgjidhjen e çështjes së përcjellë në peticion.

- Në modelin tonë nuk parashikohet një afat maksimal brenda të cilit shqyrtohet dhe merret vendim për peticionin, ndërkohë që Neni 104, Pika 4, parashikon që hapat e ndërmarrë dhe zgjidhja e çështjes së ngritur në peticion u njoftohen dërguesve të peticionit. Megjithatë, ky parashikim vlen të adresohet dhe qartësohet drejt në praktikën parlamentare, për të mundësuar në çdo rast informimin e dërguesit/ve të peticionit, përfshi këtu edhe rastet kur një peticion refuzohet ose nuk është në fushën e kompetencës së Kuvendit (ndaj delegohet). Rrjedhimisht, dërguesi i peticionit duhet të njoftohet edhe për këto vendime të shoqëruara me arsyet përkatëse. Vlen të theksohet se në Pikën 4 të Nenit 104 është parashikuar vetëm afati 45-ditor, nga data e marrjes së peticionit, që ka në dispozicion kryetari i komisionit për ta paraqitur peticionin dhe propozimin për zgjidhjen e tij. Ky afat, përveç se është tepër i gjatë, mbulon vetëm një etapë të procesit të shqyrtimit të peticionit, duke mos parashikuar afate të tjera, si psh kohën që i duhet Kryetarit të Kuvendit për shpërndarjen e peticioneve, kohën për t'u shqyrtuar në komision, për të kryer veprime administrative, kohën e paraqitjes në seancë plenare, të njoftimit të dërguesit/ve të peticionit, etj. Sikurse është përmendur më herët, në disa kushtetuta parashikohet në mënyrë specifike e drejta e dërguesit/ve të peticionit për të marrë përgjigje nga Kuvendi ose autoriteti publik. Kështu, Kushtetuta e Greqisë parashikon detyrimin e autoriteteve për të dhënë përgjigje me shkrim dhe të arsyetuar. Kushtetuta e Portugalisë parashikon informimin e dërguesit/ve të peticionit për rezultatet e shqyrtimit të tyre brenda një kohe të arsyeshme. Kroacia gjithashtu parashikon të drejtën e përgjigjes për peticionin e dërguar. Tipar dallues i Kushtetutës së Qipros është parashikimi që dërguesi i peticionit duhet të njoftohet menjëherë për vendimmarrjen e arsyetuar dhe në çdo rast brenda afatit 30-ditor. Rregullorja e Parlamentit Evropian parashikon njoftimin e dërguesit/ve të peticionit, ndërkohë që referuar jurisprudencës së GJED-së ky vendim duhet të jetë i arsyetuar. Në rregullat dhe parimet parlamentare të Bundestagut, propozimi për zgjidhjen me pajtim të çështjes shqyrtohet pa vonesë, ndërsa për propozimet e tjera për zgjidhjen e peticionit Komiteti i Peticioneve ka në dispozicion një afat deri në tri javë.

- Me interes në modelin gjerman është edhe parashikimi i detyrimit të Komitetit të Peticioneve për të paraqitur në Bundestag raporte mujore në formën e një liste për peticionet e shqyrtuara së bashku me rekomandimin që propozohet për secilin prej tyre⁵⁶. Këto raporte shpërndahen te të gjithë anëtarët dhe shqyrtimi i tyre vendoset në rendin e ditës brenda tri javëve nga shpërndarja. Raportet i nënshtrohen debatit në seancë vetëm nëse e kërkojnë një grup parlamentar ose 5% e anëtarëve të Bundestagut. Parashikimi aktual në Nenin 104 të Rregullores së Kuvendit nuk parashikon qartazi detyrimin që vendimmarrja e komisionit përgjegjës për peticionin t'i nënshtrohet diskutimit dhe/ose votimit në seancë plenare. Në Pikën 4 të këtij neni parashikohet që nëse komisioni e gjykon të arsyeshme, për zgjidhjen e çështjes mund të autorizojë

⁵⁶ Gjithashtu, ky Komitet raporton mbi baza vjetore në Bundestag për veprimtarinë e tij.

kryetarin e komisionit për të paraqitur një deklaratë në seancën plenare të Kuvendit. Ky formulim është evaziv, lë hapësira për interpretime subjektive dhe jo të unifikuara dhe mbart potencialin që vendimmarrjet e komisionit të mos i nënshtrohen kontrollit dhe vendimmarrjes së seancës plenare.

- Duke analizuar nga pikëpamja e teknikës legislative Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, vërehet se dispozitat në përgjithësi nuk janë tepër të detajuara. Kjo vërehet edhe në vende si Gjermania, që kanë të njëjtin sistem ligjor si vendi ynë, ku rregulla të tilla detajohen te Parimet dhe Udhëzimet mbi Trajtimin e Peticioneve Publike. Atributi për hartimin e këtyre parimeve mund t'i jepet Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin, pasi të parashikohet shtesë për kompetencat e këtij organi këshillimor në Nenin 13, Pika 1, të Rregullores së Kuvendit. Më pas, secili komision parlamentar miraton zbatimin e këtyre rregullave të propozuara nga Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin ose ato i propozohen për votim seancës plenare, duke u atashuar në formën e një ankese në tekstin e rregullores. Kjo mënyrë e fundit do të garantonte një qëndrueshmëri dhe unifikim më të mirë të rregullave dhe praktikave parlamentare.

- Gjithashtu, është e rëndësishme që në organikën e shërbimit civil të Kuvendit të parashikohet një drejtori e dedikuar për marrjen, administrimin dhe trajtimin e peticioneve ose mund të shikohet mundësia e shtimit të personelit për zyrën e pritjes së ankesave (e cila mund të emërtohet zyra e ankesave dhe peticioneve). Në Gjermani janë pikërisht shërbimet ndihmëse të kuvendit që ofrojnë asistencë të konsiderueshme, duke filluar nga regjistrimi i peticioneve, përzgjedhja e peticioneve që kanë mangësi ose të paraqitura rishtazi (me të njëjtin objekt), të cilat janë shqyrtuar dhe është marrë vendim, përgatitja e rekomandimit për delegimin e peticioneve tek institucionet përgjegjëse, hartimi i listës me peticionet e zgjidhura në interes të dërguesit (e drejta për informimin e tij/saj), rekomandimi për caktimin e të paktën dy relatorëve (në përbërje të komitetit të peticioneve), rekomandimi për hapa të mëtejshëm proceduralë që mundësojnë marrjen e shpjegimeve shtesë, realizimin e dëgjësës me përfaqësuesin e Qeverisë Federale, delegimin te komiteti i ligjeve i kompetencës për të kërkuar paraqitjen e dosjeve, për të zhvilluar dëgjësë me dërguesin e petitionit, dëshmitarë apo ekspertë, për të inspektuar zyrat, propozimin për zgjidhjen me pajtim të objektit të petitionit, përcjellja e petitionit te grupet parlamentare për informacion etj.

3.6 Peticionet në praktikën 5-vjeçare të Kuvendit (2016 – 2020)

Sipas informacionit zyrtar të përcjellë nga Kuvendi, për periudhën janar 2016 - tetor 2020, rezulton se këtij institucioni i janë dërguar dhe trajtuar prej tij 42 peticione. Me keqardhje konstatojmë se për shumicën dërrmuese të këtyre peticioneve rezulton të mos ketë patur vendimmarrje nga komisionet parlamentare, ndërsa sipas Nenit 104, Pika 5 e Rregullores së Kuvendit, është parashikuar detyrimi që në përfundim të diskutimit të petitionit në mbledhjen e komisionit, ky i fundit jep shpjegime me shkrim, propozon nismë legislative ose merr vendim.

E gjithë kjo praktikë dokumentare, që është vendosur në dispozicion nga Kuvendi, por me mangësi në drejtim të materialeve të kërkuara nga KSHH-ja, krijon pikëpyetje mbi mungesën e efikasitetit të instrumentit të petitionit që i drejtohet Kuvendit nga qytetarët apo nga grupe të caktuara interesi.

Kërkesës për informacion të KSHH-së, Kuvendi i është përgjigjur duke dërguar pjesërisht kopjet e peticioneve, përkatësisht 32 peticioneve, 3 kërkesave, 1 letre dhe 1 memorandum, nga 42

peticione që ka disponuar në total në këtë periudhë. Pavarësisht vendosjes së urave pozitive të bashkëpunimit dhe përpjekjeve për të vendosur në dispozicion dokumentacionin e kërkuar, Kuvendi nuk ka mundur të përcaktojë se pranë cilave institucione shtetërore dhe për cilat arsye është deleguar për kompetencë trajtimi dhe zgjidhja e çështjeve që janë objekt i një pjese të peticioneve. Mungesa e këtij dokumentacioni vendos në pikëpyetje serioze faktin nëse ka patur delegime të peticioneve pranë ekzekutivit apo organeve të tjera përgjegjëse publike. Gjithashtu, Kuvendi nuk rezulton të ketë shkëmbyer informacion me institucionet përgjegjëse për të ndjekur ecurinë e trajtimit dhe zgjidhjes së çështjeve që adresohen si shqetësim nga qytetarët në petition. Mungesa e dokumentacionit parlamentar, përkatësisht të procesverbalit të transkriptuar të mbledhjeve që provon mënyrën se si janë shqyrtuar petitionet në komisionet parlamentare, krijon pikëpyetje serioze mbi faktin e mosshqyrtimit të një numri të konsiderueshëm peticionesh nga komisionet parlamentare. Ky fakt i konstatuar nga KSHH-ja në këtë analizë përbën cenim të Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit.

Mungesa e praktikës së dokumentacionit të plotë parlamentar u vu re për 24 peticione, gjë që përbën më shumë se gjysmën e numrit të peticioneve drejtuar Kuvendit në 5-vjeçarin objekt vlerësimi. Rezulton se kjo kategori peticionesh është dërguar nga grupe individësh apo përfaqësues të organizatave, si psh peticioni i banorëve të fshatit Kuqar-Patos lidhur me ndotjen e tokës, peticioni i ardhur nga banorët e Njësisë Bashkiake Nr. 1 në Tiranë lidhur me prishjen e shtëpive të banimit në interes publik, peticioni i një grupi naftëtarësh lidhur me statusin e naftëtarëve, peticioni i një grupi qytetarësh të Elbasanit lidhur me procesin e vetingut në drejtësi, peticioni i një grupi qytetarësh për reformën në drejtësi, peticioni i një grupi të ish-të burgosurve politikë etj.

Për sa u përket peticioneve që u është përcjellë dokumentacioni parlamentar, nga leximi analitik i procesverbaleve të mbledhjeve të komisioneve vihet re se në shumicën e rasteve trajtimi i tyre mbetet vetëm në kuadër të diskutimit mes anëtarëve të komisionit. Në disa raste, diskutimet lidhur me petitionet që janë shqyrtuar nga komisione parlamentare politizohen, duke minimizuar rëndësinë e çështjes së adresuar me anë të petitionit ose duke e trajtuar atë politikisht. Mosdhënia e shpjegimeve me shkrim ndaj dërguesit/ve të petitionit, mungesa e propozimit të një nisme legislative apo vendimmarrjeje, përveç se është në cenim të Nenit 104, Pikës 5 të Rregullores, vlerësojmë se ka ndikuar në cenimin e besimit të qytetarëve apo grupeve të interesit tek e drejta për petition dhe rrjedhimisht e ka dobësuar këtë instrument parlamentar gjatë kësaj periudhe.

Praktika e dokumentacionit parlamentar paraqet gjithashtu mangësi pasi nuk rezulton të jetë mbajtur korrespondencë në rastet kur komisioni përgjegjës ka vendosur t'ia dërgojë petitionin një komisioni tjetër parlamentar apo Këshillit të Ministrave, institucioneve publike dhe Avokatit të Popullit për veprime të mëtejshme, me qëllim marrjen e informacioneve (Neni 104/5 i Rregullores). Po ashtu, pikëpyetje krijohen për mosrespektim të afatit 45-ditor për të paraqitur petitionin nga Kryetari i Kuvendit në komisionin përkatës parlamentar. Akoma më shqetësuese është mungesa e dokumentacionit provues për njoftimin nga Kuvendi të dërguesit/ve të petitionit, për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes së ngritur me petition, gjë që ngre pikëpyetje serioze për cenimin e detyrimit të parashikuar në Pikën 4 të Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit.

Mendojmë se të gjitha këto mangësi në dokumentacionin parlamentar duhet të reflektojnë seriozisht nevojën për të përmirësuar rregullat dhe praktikat parlamentare të administrimit, trajtimit dhe shqyrtimit të peticioneve. Në këtë drejtim, është e rëndësishme që administrata apo shërbimi civil i vendit të ketë burime të dedikuara njerëzore për marrjen, administrimin dhe ofrimin e shërbimeve ligjore ndaj deputetëve dhe komisioneve parlamentare si dhe për publikimin e dokumentacionit që lidhet me peticionet (referuar modelit gjerman dhe anglez të analizuar më sipër).

Nga 42 peticione që i janë përcjellë Kuvendit në këtë periudhë, dokumentacioni i vendosur në dispozicion mundëson identifikimin vetëm të një praktike të suksesshme të zgjidhjes së petitionit të dërguar nga organizata “Prosperitet Golloborda”, i cili është shqyrtuar nga Komisioni për Çështjet Ligjore, Administrata Publike dhe të Drejtat e Njeriut. Si rrjedhojë, ky komision i ka përfshirë propozimet konkrete në projektligjin në fazë shqyrtimi për njohjen e minoritetit në dispozitat e draftit (duke miratuar amendamentin përkatës).

3.6.1 Dërguesit e peticioneve (subjektet që kanë vënë në lëvizje Kuvendin) dhe objekti i peticioneve

Është interesant fakti se kryesisht dërguesit e peticioneve gjatë kësaj periudhe kanë qenë grupe informale qytetarësh (të bashkuar për kauza të përbashkëta për shkak të profesionit, vendbanimit apo përkatësisë në një grup të caktuar). Në raste të pakta, peticionet janë dërguar nga OSHC-të, gjë që evidenton nevojën për një organizim, rritje kapacitetesh dhe përfaqësim më të mirë prej tyre të interesave të qytetarëve para Kuvendit të RSH-së.

Objekti i peticioneve është i larmishëm. Shqetësimet e ngritura janë specifike dhe dallojnë nga njëri-tjetri. Megjithatë, në përgjithësi, këto shqetësime përfshijnë çështje apo të drejta të natyrës social-ekonomike të lidhura me shëndetin, sigurimet, punësimin, profesionin, arsimin, strehimin dhe mirëqenien, aksesin në organet e qeverisjes vendore etj.

Gjatë vitit 2016, Kuvendit i janë dërguar 2 kërkesa dhe 8 peticione. Kërkesat janë dërguar nga një grup studentësh të qytetit të Burrelit, të cilët kërkonin akreditimin e institucionit të arsimit të lartë në Burrel “Nëna Geraldinë” dhe kërkesa tjetër është dërguar nga një grup të dënuarish në Institucionin e Ekzekutimit të Vendimeve Penale (IEVP) Fier, të cilët kërkonin rishikim të legjislacionit që parashikon amnistinë (kjo kërkesë i ishte drejtuar Ministrisë së Drejtësisë dhe për dijeni Kuvendit të Shqipërisë). Ndërsa 8 peticionet e dërguara gjatë vitit 2016 janë dërguar nga:

- një grup avokatësh nga qyteti i Kurbinit, të cilët kanë kërkuar ndryshim të skemës lidhur me kontributet e sigurimeve shoqërore për profesionet e lira;
- një grup banorësh nga Paskuqani, të cilët ankohen për mungesën e ujit në banesat e tyre;
- shoqata e gjuetarëve të Pezës, të cilët kërkonin shfuqizimin e ligjit lidhur me moratoriumin e gjuetisë;
- personeli i Urgjencës Mjekësore të Tiranës, i cili kundërshtonte vendimin për mbylljen e Urgjencës Mjekësore dhe shkrirjen e saj me struktura të tjera.
- disa punonjës naftëtarë të rajonit të Sarandës, Delvinës dhe Finiqit që kërkonin të merrnin statusin e naftëtarit;

- disa banorë të Himarës, të cilët kërkonin që banesat e tyre të mos prisheshin për shkak të planit rregullues të qytetit;
- banorët e fshatit Qeparo, të cilët po ashtu kërkonin që shtëpitë e tyre të mos shembeshin për shkak të planit rregullues të asaj zone;
- Shoqata e Fëmijëve dhe të Rinjve me Diabet në mars të vitit 2016, por një kopje e tij nuk është vënë në dispozicion nga Kuvendi dhe nuk gjendet i pasqyruar as në faqen e tij zyrtare. Sipas korrespondencës, Kuvendi informon se ky petition është shqyrtuar nga Komisioni për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë.

Gjatë vitit 2017, Kuvendit i janë dërguar 13 peticione, 1 letër, 1 kërkesë dhe 1 memorandum. Vlen të theksohet se pavarësisht titullit që ka patur në tre raste letra drejtuar Kuvendit, ato janë klasifikuar si petition nga Kuvendi, në përgjigje të kërkesës zyrtare për informacion të KSHH-së. Sipas të dhënave të vendosura në dispozicion dhe dokumentacionit parlamentar (në ato raste kur është disponuar nga Kuvendi), rezulton se,

- një grup qytetarësh nga Elbasani kanë kërkuar ngritjen e një komisioni *ad hoc* për reformën në drejtësi;
- një grup naftëtarësh nga qyteti i Patosit kanë kërkuar që statusi i minatorit t'u jepet të gjithë punëtorëve të naftës;
- një grup banorësh nga Shkoza e Tiranës kanë kërkuar moslejimin e shembjes së shtëpive të tyre për shkak të projektit të ndërmarrë për zhvillimin e Lumit të Lanës nga Ura e Shkozës deri te Uzina e Autotraktorëve;
- disa banorë të fshatit Kuqar në Patos kanë adresuar çështje të së drejtës së pronës lidhur me Ligjin 7501 “Për Tokën”.
- një grupim joformal i quajtur “Grupi i qytetarëve pro reformës në drejtësi” kanë shfaqur mbështetjen e tyre për reformën në drejtësi, nënshkruar nga 31777 qytetarë;
- një grup ish-të burgosurish politikë kanë kërkuar që të shqyrtohen dosjet e vonuara për ish-të dënuarit politikë dhe po ashtu të përfshihet në ligj edhe dëmshpërblimi për shtetasit që janë dënuar për terrorizëm dhe sabotazh.
- një grup mësuesish kërkuar që diplomat e mësuesve që kishin përfunduar studimet përpara vitit 1998 në degën “Cikël i Ulët” të mos konvertoheshin në diploma të nivelit Bachelor, por në diploma të nivelit Master;
- një grup banorësh të fshatit Qershizë në Pogradec kërkonin që të bashkoheshin si lagje e qytetit të Pogradecit, në mënyrë që të përfitonin nga përkrahja sociale e bashkisë;
- një qytetare, paciente e hemodializës në QSUT, kërkoj disa lehtësira nga institucionet e kujdesit shëndetësor për këta pacientë;
- tri sindikata së bashku (sindikata e minatorëve “Janar 1991” e Pogradecit, e Korçës dhe e Përrenjasit) kanë kërkuar miratimin e statusit të minatorit;
- Sindikata e Përpunimit të Naftës të Shqipërisë ka kërkuar rimbursimin e pagave të papaguara nga kompania Bankers Petroleum;
- Federata Sindikale e Naftës e Shqipërisë kërkoj që kompania “Albpetrol” në Patos të lidhte një kontratë kolektive me punonjësit e saj për të garantuar një zbatim efektiv të të drejtave të tyre në marrëdhëniet e punës.

- Shoqata “Prosperitet Golloborda” ka kërkuar me anë të një peticioni njohjen zyrtarisht të pakicave bullgare nga shteti shqiptar, gjatë kohës kur në Kuvend po diskutohej për projektligjin “Për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare në Republikën e Shqipërisë” (rast suksesi i përmendur më sipër);
- një grup mjekësh nga qyteti i Shkodrës kanë depozituar një memorandum, duke kërkuar shfuqizimin e Nenit 96 të Kodit Penal, “Mjekim i gabuar”;
- një grup minatorësh kanë kërkuar miratimin e statusit të minatorit
- një kërkesë është dërguar sërish nga një grup studentësh nga qyteti i Burrelit, të cilët kanë kërkuar akreditimin e institucionit të arsimit të lartë “Nëna Mbretëreshë”.

Gjatë vitit 2018, numri i peticioneve ka rënë ndjeshëm në raport me një vit më parë, duke u përgjysmuar. Identifikimi i shkaqeve të këtij treguesi do të kërkonte një analizë të plotë dhe të gjithanshme, por dy nga faktorët që mund të kenë ndikuar janë: bojkoti i opozitës parlamentare dhe mungesa e reagimit pozitiv për shumicën dërrmuese të peticioneve të përcjella gjatë vitit 2017. Sipas të dhënave të vendosura në dispozicion dhe dokumentacionit parlamentar (në ato raste kur është disponuar nga Kuvendi), rezulton se,

- një peticion është paraqitur nga një grup aktorësh, regjisorësh dhe përfaqësuesish të artit skenik shqiptar dhe një tjetër nga aleanca për mbrojtjen e teatrit, një grup informal - të dy kanë patur si objekt kundërshtimin e shembjes së Teatrit Kombëtar.
- dy peticione të tjera kanë patur si objekt kërkesën për anulimin e HEC-it në zonën e fshatit Novoselë (një peticion është dërguar nga një grup banorësh të zonës dhe tjetri nga Njësia Administrative Novoselë).
- sërish është dërguar një peticion nga Sindikata e Minatorëve përkatësisht të Korçës, të Pogradecit, të Përrenjasit dhe të Ersekës, të cilët kërkojnë miratimin e statusit të minatorit.
- një peticion është dërguar nga një i dënuar në IEVP Rrogozhinë. Ai kërkon miratimin e një amnistie me bazë shumë të gjerë, me arsyen se shumë gjyqtarë dhe prokurorë po largohen nga sistemi i drejtësisë sepse nuk kanë dhënë vendime të drejta.

Gjatë vitit 2019, numri i peticioneve ka pësuar sërish rënie të ndjeshme, pasi janë shënuar vetëm dy peticione, ose më pak se gjysma e peticioneve në raport me një vit më parë. Treguesit në rënie rikonfirmojnë shkaqet potenciale të përmendura më sipër në këtë raport. Sipas të dhënave të vendosura në dispozicion dhe dokumentacionit parlamentar, në ato raste kur është disponuar nga Kuvendi, rezulton se,

- një grup banorësh të fshatit Memaliaj, të Qarkut të Gjirokastrës, janë ankuar lidhur me disa shqetësime si: mungesa e ujit të pijshëm, mungesa e infrastrukturës rrugore në atë zonë si dhe problemet me energjinë elektrike;
- Shoqata Kombëtare e Prindërve për Kujdesin e Fëmijëve me Aftësi të Kufizuara të Shqipërisë ka kërkuar shfuqizimin e një VKM-je që në fakt nuk është në kompetencë të Kuvendit. Gjithsesi, objekti i kërkesës së tyre nuk është i qartë në peticionin e dërguar.

Gjatë vitit 2020, numri i peticioneve ka pësuar një trend të lehtë rritjeje në krahasim me një vit më parë, por në raport me vitin 2017 rezulton të jetë më pak se gjysma e peticioneve të dërguara

përgjatë tij. Sipas të dhënave të vendosura në dispozicion dhe dokumentacionit parlamentar, në ato raste kur është disponuar nga Kuvendi, rezulton se gjatë këtij viti janë dërguar në Kuvend 5 peticione, si vijon:

- 3 peticione janë dërguar nga Sindikatat e Minatorëve të Pogradecit, të Korçës dhe të Përrenjasit, degë të sindikatës së minatorëve “Janar 1991”, lidhur me llogaritjen e pensionit.
- 2 petitionet e tjera janë dërguar nga një grup të dënuarish në IEVP Tropojë dhe një grup tjetër të dënuarish në IEVP Reç, të cilët kërkuan që amnistia të përfshijë sa më shumë vepra penale, për shkak se, sipas tyre, shumica e të dënuarve janë dënuar padrejtësisht.

3.6.2 Procedura e ndjekur për shpërndarjen dhe shqyrtimin e peticioneve në komisionet e përhershme parlamentare

Nga informacioni i marrë nga korrespondenca zyrtare me Kuvendin, si dhe nga kërkimi i zhvilluar në faqen zyrtare të Kuvendit, rezulton se vetëm 14 peticione, nga 42 të tilla, janë trajtuar nga komisionet parlamentare gjatë periudhës janar 2016 - tetor 2020. Me numër të barabartë peticionesh të trajtuara, përkatësisht 6, rezultojnë Komisioni i Shëndetësisë dhe Komisioni i Veprimtarisë Prodhuese, ndërkohë që Komisioni i Ligjeve referohet se ka trajtuar 2 peticione. Megjithatë, këto të dhëna janë të diskutueshme dhe krijojnë pikëpyetje serioze për respektimin e Rregullores së Kuvendit, sa kohë që vetëm për 4 nga këto peticione janë paraqitur procesverbalet e transkriptuara të mbledhjeve të komisioneve tek të cilat janë shpërndarë petitionet nga kryetari i Kuvendit. Referuar procesverbaleve të përcjella, tre prej këtyre peticioneve rezultojnë se janë shqyrtuar nga Komisioni i Shëndetësisë dhe një petition që përbën të vetmin rast suksesi është shqyrtuar nga Komisioni i Ligjeve. Për të 13 petitionet, që referohet se janë shpërndarë në këto komisione të përhershme parlamentare, mungojnë dokumentet që vërtetojnë delegimin e tyre (kur ka patur) tek institucionet e Ekzekutivit si dhe njoftimi i dërguesve të peticioneve për hapat e ndërmarra dhe zgjidhjen e çështjes. Më konkretisht, të dhënat e pasqyruara në vijim janë përpunuar sipas komisioneve që raportohet se i kanë trajtuar 14 petitionet në fjalë.

a. Komisioni për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë (Komisioni i Shëndetësisë)

- Peticioni nga personeli i Urgjencës Mjekësore të Tiranës (2016)

Më 03.02.2016, Komisioni për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë ka shqyrtuar petitionin e dërguar nga 27 përfaqësues (personel) të Urgjencës Mjekësore të Tiranës. Peticioni është depozituar në Kuvend më 01.02.2016. Kryetarja e këtij komisioni ka respektuar afatin 45-ditor të parashikuar nga rregullorja për paraqitjen e petitionit në komision. Gjatë kësaj mbledhjeje janë thirrur në seancë dëgjimore dërguesit e petitionit, të cilët ankoreshin për shkrirjen e Urgjencës Mjekësore si strukturë, e cila do të bëhej pjesë e spitaleve. Mjekët, të pranishëm në seancën dëgjimore, u shprehën se Urgjenca luante një rol shumë të rëndësishëm në trajtimin e pacientëve dhe se sistemi i shëndetësisë kishte nevojë për një mekanizëm të tillë. Theksi u vendos te shërbimet që ka ofruar Urgjenca ndër vite, si një valvul shkarkimi për spitalet. Kryetarja e komisionit shprehu keqardhjen e saj për mungesën e ministrit përgjegjës në këtë seancë, ndërkohë që debate me tone

të ashpra pati gjatë diskutimeve midis saj dhe një përfaqësueseje të shumicës parlamentare në komision. Në përfundim, komisioni vendosi që përfaqësuesit duhet të takoheshin me ministrin përgjegjës dhe ta diskutonin këtë shqetësim. Vlen të theksohet se në këtë mbledhje nuk u propozua asnjë zgjidhje ligjore e rastit, por as nuk u delegua zyrtarisht peticioni te Ministria e Shëndetësisë. Në informacionin zyrtar të dërguar nga Kuvendi mungon dokumentacioni apo të dhënat lidhur me ecurinë e trajtimit të peticionit nga ministria përgjegjëse, si dhe të dhënat nëse dërguesit e peticionit janë njoftuar për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes së ngritur në peticion. Mungesa e dokumentacionit përbën shkak për të vënë në pikëpyetje përmbushjen e detyrimeve të parashikuara në Rregulloren e Kuvendit.

- *Peticioni nga Shoqata e Fëmijëve dhe të Rinjve me Diabet (2016)*

Më 02.12.2016, Komisioni i Shëndetësisë ka marrë në shqyrtim peticionin e dërguar në Kuvend nga Shoqata e Fëmijëve dhe të Rinjve me Diabet. Ky peticion ka mbërritur në Kuvend më 23.03.2016, por është paraqitur aty 9 muaj në vonë, në tejkalim të dukshëm të afatit 45-ditor që parashikon Rregullorja e Kuvendit. Vlen të theksohet që shqyrtimi i tij është bërë gjatë mbledhjes së komisionit, ku është diskutuar projektligji “Për buxhetin e vitit 2017”. Gjatë kësaj mbledhjeje është zhvilluar një seancë dëgjimore me përfaqësues të shoqatës nismëtare të peticionit si dhe përfaqësues të tjerë nga organizata të shoqërisë civile që punojnë në fushën e të Drejtave të Personave me Aftësi Ndryshe. Shoqata kërkoi rritjen e zërit buxhetor të shtetit në përkujdesjen ndaj këtyre fëmijëve, si dhe rritjen e gamës së medikamenteve që do të përfitoheshin pa pagesë. E pranishme në këtë seancë ishte drejtuesja e qendrës spitalore “Nënë Tereza” (QSUT), e cila justifikoi mungesën e medikamenteve në spital si pasojë e mungesës së fondeve të mjaftueshme dhe vonës në procedurën e prokurimit për përzgjedhjen e kompanisë që do të furnizojë spitalin me medikamente. Diskutimi u shoqërua me tone të ashpra nga kryetarja e komisionit ndaj përfaqësueses së QSUT-së, e cila u kritikua për paaftësi dhe papërgjegjshmëri në drejtimin e këtij institucioni. Në fund të mbledhjes, kryetarja e komisionit vendosi që të gjitha kërkesat e ardhura nga shoqëria civile do të merreshin në konsideratë gjatë shqyrtimit nën për nen të projektligjit për buxhetin. Në informacionin zyrtar të dërguar nga Kuvendi mungon dokumentacioni apo të dhënat lidhur me hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes së përcjellë me anë të këtij peticioni, si dhe mungojnë të dhënat nëse dërguesit e peticionit janë njoftuar lidhur me to.

- *Peticioni nga një paciente e hemodializës (2017)*

Komisioni i Shëndetësisë ka shqyrtuar gjatë vitit 2017 peticionin e dërguar nga një paciente e hemodializës në QSUT, e cila është ankuar për mungesën e medikamenteve të caktuara, të nevojshme për trajtimin e saj në spital. Gjithashtu është kërkuar sigurimi i disa kushteve lehtësuese për këta pacientë si: sigurimi i transportit, paketa të plota konsulte, etj. Ky peticion është dërguar në Kuvend më 13.10.2017 dhe është marrë në shqyrtim nga komisioni më 14.11.2017, brenda afatit 45-ditor të parashikuar nga Rregullorja e Kuvendit. Gjatë kësaj mbledhjeje rezulton se është shqyrtuar projektligji për buxhetin e vitit 2018 për çështje që kanë të bëjnë me shëndetësinë. Dërguesja e peticionit është ftuar në seancë dëgjimore, gjatë kësaj mbledhjeje, si përfaqësuese e grupit të interesit. Gjatë seancës dëgjimore janë ftuar dhe ishin të pranishëm përfaqësues të tjerë të shoqërisë civile për të drejtat e personave me aftësi ndryshe. Edhe për këtë peticion u vendos

theksi te rritja e zërit buxhetor për këtë kategori personash me qëllim rritjen e cilësisë së përkujdesit shëndetësor. Pas fjalës së nismëtarëve të peticionit, kryetarja e komisionit sugjeroi që të gjitha pretendimet e grupeve të interesit t'i dërgoheshin me shkrim Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Edhe në këtë rast mungon dokumentacioni apo të dhënat lidhur me hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes së përcjellë me anë të këtij peticioni, si dhe mungojnë të dhënat nëse dërguesja e peticionit është njoftuar lidhur me to.

- *Peticioni i dërguar nga Sindikata e Minatorëve, degët Korçë, Pogradec dhe Përrenjas, (2017) dhe peticioni i Shoqatës së Minatorëve (2018)*

Gjatë vitit 2017, Komisionit të Shëndetësisë i është përcjellë peticioni i Sindikatës së Minatorëve (degët Korçë, Pogradec dhe Përrenjas), i datës 20.12.2017. Koha në të cilën është dërguar ky peticion përkon me periudhën kur Kuvendi po diskutonte projektligjin për statusin e minatorit. Nga shqyrtimi i procesverbaleve të transkriptuara të mbledhjeve dhe informacionit zyrtar të dërguar nga Kuvendi, nuk rezulton që ky peticion të jetë shqyrtuar në mbledhjet e këtij komisioni. Të njëjtin fat duket se ka patur edhe peticioni tjetër i dërguar nga “Shoqata e Minatorëve”, i datës 09.02.2018. Sipas informacionit zyrtar të Kuvendit, evidentohet se kryetari i Komisionit të Shëndetësisë ia ka shpërndarë atë anëtarëve të komisionit. Megjithatë, nga leximi i procesverbaleve të transkriptuara të mbledhjeve nuk rezulton që ky peticion të jetë diskutuar apo debatuar në mbledhjet e komisionit. Gjithashtu, për të dy këta peticione nuk është e pasqyruar data e saktë e dërgimit të tyre pranë këtij komisioni, si dhe mungojnë njoftimet e dërguesve të peticionit për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjeve të adresuara me anë të peticioneve.

- *Peticioni i Qendrës për të Drejtat e Fëmijëve në Shqipëri*

Së fundmi, nga të dhënat zyrtare të Kuvendit rezulton se Komisionit të Shëndetësisë i është përcjellë peticioni i dërguar nga Qendra për të Drejtat e Fëmijëve në Shqipëri, me objekt uljen e moshës së votimit nga 18 në 16 vjeç. Nga leximi i procesverbaleve të transkriptuara të mbledhjeve të këtij komisioni nuk rezulton se ka patur diskutime lidhur me të dhe nuk ka dokumentacion që të provojë njoftimin e dërguesit të peticionit për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e kësaj çështjeje.

b. Komisioni për Veprimtarinë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin

Referuar informacionit zyrtar të dërguar nga Kuvendi, ky komision ka shqyrtuar 6 peticione gjatë periudhës janar 2016 – tetor 2020. Me keqardhje konstatohet se për asnjë prej tyre nuk rezulton i provuar me dokumentacion zyrtar ky fakt (referuar procesverbaleve të transkriptuara, por edhe kryqëzimit të informacionit në faqen zyrtare të Kuvendit. Dërgues të këtyre peticioneve rezultojnë të jenë: Shoqata e Naftëtarëve të Sarandës, një grup ish-minatorësh, Sindikata e Minatorëve, 2 pensionistë dhe Unioni i Punonjësve të Shqipërisë.

c. Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (Komisioni i Ligjeve)

Sipas informacionit zyrtar të dërguar nga Kuvendi rezulton se Komisioni i Ligjeve ka trajtuar vetëm 2 peticione gjatë periudhës janar 2016-tetor 2020.

- *Peticioni i një grupi avokatësh (2016)*

Gjatë vitit 2016, një grup avokatësh nga qyteti i Kurbinit kanë paraqitur një peticion në Kuvend lidhur me skemën e përlllogaritjes së taksave për profesionin e lirë të avokatit. Sipas informacionit zyrtar, referohet se Komisioni i Ligjeve e ka deleguar këtë peticion pranë Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Megjithatë, nga leximi i procesverbaleve të transkriptuara të mbledhjeve të këtij komisioni, nuk rezulton që ky peticion të jetë paraqitur pranë Komisionit të Ligjeve dhe as të jetë diskutuar apo votuar vendimmarrja për zgjidhjen e çështjes (me anë të delegimit). Gjithashtu, mungon dokumentacioni zyrtar që provon njoftimin e dërguesve të peticionit për hapat e ndërmarrë dhe zgjidhjen e çështjes. Kjo mungesë krijon në të njëjtën mënyrë, si për shumë peticione të tjera, pikëpyetje serioze për përmbushjen e këtij detyrimi të parashikuar në Rregulloren e Kuvendit.

- *Peticioni i shoqatës “Prosperitet Golloborda” (2017)*

Komisioni i Ligjeve rezulton se ka marrë në shqyrtim peticionin e dërguar më 28.09.2017 nga shoqata “Prosperitet Golloborda”, e cila ka në fokus mbrojtjen e të drejtave të pakicës bullgare në Republikën e Shqipërisë. Objekti i këtij peticioni ishte njohja me ligj si pakicë kombëtare e komunitetit bullgar në Shqipëri. Mbledhja ku është shqyrtuar ky peticion është mbajtur më 03.10.2017, në respektim të afatit 45-ditor të parashikuar në Rregulloren e Kuvendit. Peticioni është trajtuar në Komisionin e Ligjeve gjatë kohës së shqyrtimit të projektligjit “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”. Gjatë kësaj mbledhjeje është zhvilluar një seancë dëgjimore me dërguesit e peticionit, ku të pranishme dhe në mbështetje të tyre ishin edhe organizata të tjera të shoqërisë civile, ministri për Evropën dhe Politikën e Jashtme, përfaqësues nga Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, përfaqësues nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, përfaqësues nga Avokati i Popullit, përfaqësues nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi etj. Siç është përmendur dhe më herët, ky peticion përbën të vetmin rast suksesi gjatë periudhës së analizuar në këtë raport, pasi kërkesa e shoqatës u mor në konsideratë dhe komuniteti bullgar u njoh si pakicë kombëtare në ligjin e miratuar nga Kuvendi “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

4. Nisma ligjvënëse nga zgjedhësit

4.1 Standardet ndërkombëtare dhe praktikat e mira

E drejta e nismës ligjvënëse, që ushtrohet nga një numër i caktuar zgjedhësish apo qytetarësh, vjen si një formë e ushtrimit të demokracisë nga populli. Kjo e drejtë konsiston kryesisht në marrjen e një iniciative për propozimin e një projektligji që mund të jetë i ri apo edhe mund të konsistojë në ndryshimin e një ligji aktual. Për ta realizuar këtë të drejtë, nismëtarët duhet të grumbullojnë një numër të caktuar nënshkrimesh nga zgjedhësit apo qytetarët.

Kjo e drejtë njihet ndryshe si një nga mjetet për të garantuar efektivitetin e procesit të ligjbërjes dhe për rritjen e demokracisë në përgjithësi. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (DUDNj) është një nga instrumentet ndërkombëtare kryesore që njeh vlerën e pjesëmarrjes së publikut në përgjithësi. Në Nenin 21 të saj nënvizohet: “Çdokush ka të drejtë të marrë pjesë në qeverisjen e vendit të tij, drejtpërdrejt ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirisht”. Gjithashtu, Pakti

Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR) nënvizon, në Nenin 25 të tij, të drejtën e çdo qytetari për të “marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, drejtpërsëdrejti ose me anë të përfaqësuesve të zgjedhur lirisht”. Në Komentin e Përgjithshëm 25 të Komitetit për të Drejtat e Njeriut të Kombeve të Bashkuara parashikohet që mënyrat e pjesëmarrjes së qytetarëve, të cilat përfshijnë debatin dhe dialogun publik, duhet të vendosen nga kushtetuta dhe ligjet e tjera të shtetit në fjalë⁵⁷.

Angazhime të shumta të OSBE-së theksojnë rolin e transparencës në çështjet publike. Në Paragrafin 10 të Dokumentit të Kopenhagenit të OSBE-së të vitit 1990, shtetet pjesëmarrëse kanë riafirmuar “angazhimin e tyre për të garantuar në mënyrë efektive të drejtat e njeriut, për të njohur dhe vepruar në përputhje me të drejtat dhe liritë themelore të tyre si dhe për të kontribuar në mënyrë aktive, individualisht ose së bashku me të tjerë, për promovimin dhe mbrojtjen e tyre”. Në këtë kontekst, një vlerë të rëndësishme merr koncepti i “transparencës legislative”. Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së janë angazhuar në mënyrë të veçantë për të siguruar që, “Legjislacioni do të hartohet dhe miratohet si rezultat i një procesi të hapur që pasqyron vullnetin e popullit qoftë drejtpërdrejt ose nëpërmjet përfaqësuesve të tyre të zgjedhur (Dokumenti i Moskës, OSBE, 1991)”, si dhe për të “siguruar mjedise dhe institucione për debat paqësor dhe shprehje të interesave nga të gjithë individët dhe grupet e shoqërisë (Dokumenti i Mastrihtit, OSBE, 2003)”. Gjithashtu, OSBE ka njohur rolin jetik që Shoqëria Civile duhet të luajë në këtë drejtim⁵⁸.

Vlen të theksohet se nisma legislative nga qytetarët nuk mund të konsiderohet si një mjet i pastër i demokracisë së drejtpërdrejtë, pasi vendimmarrja lidhur me të i takon organit që ushtron pushtetin legjislativ, sikurse është Kuvendi. Ky element përbën një nga dallimet kryesore të nismës legislative të zgjedhësve nga referendumet, të cilat konsiderohen si një mjet plotësisht i pastër i demokracisë së drejtpërdrejtë. Pavarësisht nga ky fakt, duke patur parasysh debatet që zhvillohen në të gjithë Evropën mbi mangësitë e institucioneve dhe rritjen e interesave të shoqërisë demokratike dhe qytetarëve për t’u përfshirë më shumë në proceset demokratike, nisma legislative e qytetarëve po konsiderohet gjithnjë e më shumë si një mënyrë e denjë për të korrigjuar papërsosmërinë e pashmangshme të demokracisë përfaqësuese ose indirekte.⁵⁹

Parashikimet ligjore për nismën legislative nga qytetarët janë mjaft të zakonshme në radhët e vendeve anëtare të Komisionit të Venecias dhe OSBE-së, megjithëse në praktikë këto nisma janë të kufizuara për shkak të kostove të larta, mënyrave të tjera që janë lehtësisht më të arritshme për të propozuar një projektligj, si dhe për faktin se ky instrument i demokracisë nuk është gjithëpërfshirës pasi nuk synon të gjejë dakordësi të gjerë në shoqëri.

Është e zakonshme në vendet evropiane që zgjedhësit të vënë në dukje problematikat e legjislacionit apo të propozojnë një projektligj në agjendën e parlamentit, për shkak të aksesit që

⁵⁷ Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe Zyrës së OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR), Nr. 935 / 2018, për projektligjin shqiptar për nismën legislative të qytetarëve, miratuar në takimin e 63 të Këshillit për Zgjedhjet Demokratike (Venecia, 18 tetor 2018) dhe në mbledhjen plenare të 116-të të Komisionit të Venecias, dt.19 – 20 tetor 2018. Paragrafi Nr.13, fq.4.

⁵⁸ Po aty, faqe 4, paragrafi 14.

⁵⁹ Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Raporti mbi Nismën Ligjore të miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 77-të (12 – 13 dhjetor), Strasburg, 17 dhjetor 2008, Studimi nr. 446/2007m CDL-AD (2008)035)

kanë tek anëtarët e tij. Duke qenë se të gjithë deputetët kanë të drejtë të propozojnë projektligje, duke patur në dispozicion mjete më të shpejta për t'u sjellë në vëmendjen e parlamentit dhe për të diskutuar të gjitha çështjet kryesore me rëndësi, edhe grupet e vogla të interesit në shoqëri në parim mund të marrin një farë mbështetjeje në parlament. Rrjedhimisht, nisma legislative, e cila rregullohet në kuadrin ligjor të një sërë vendesh evropiane, më tepër mund të synojë vendosjen e propozimeve nga grupet e interesit në qendër të debatit apo një forumi publik, ku garantohej fjala e lirë dhe gjithëpërfshirja. Ndërkohë, parimi i demokracisë parlamentare, që vlerëson komunikimin ndërmjet të gjitha grupeve të interesit dhe kërkimin e konsensusit, gjithashtu mund të çojë në një nivel të ulët të përdorimit të nismës legislative nga qytetarët⁶⁰.

4.2 Vështrim krahasues i nismës legislative qytetare të BE-së në raport me nismën legislative qytetare në vendin tonë

Kuadri ligjor shqiptar është i plotë për sa i takon rregullimit të nismës legislative, që vjen si nismë e vetë qytetarëve, themelet e të cilit janë hedhur fillimisht në Kushtetutën e vitit 1998, në Nenin 81 dhe 82 të saj⁶¹. Afër dy dekada më pas, rregullimi kushtetues është konkretizuar me një ligj të veçantë, të miratuar nga Kuvendi në korrik të vitit 2019, i cili i është nënshtruar konsultimit paraprak me Komisionin e Venecias dhe ODIHR-in⁶².

Nisma ligjvënëse nga vetë qytetarët është parashikuar edhe në të drejtën komunitare të BE-së. Traktati i Lisbonës, në pjesën "Dispozitat mbi Parimet Demokratike", në Nenin 10 (3) parashikon: "*Çdo qytetar do të ketë të drejtën të marrë pjesë në jetën e BE-së*". Në Nenin 11, Traktati parashikon katër forma të pjesëmarrjes së qytetarëve në jetën politike të BE-së:

- a) dialogu civil në raportet horizontale (qytetarët midis tyre);
- b) dialogu civil në raportet vertikale (midis qytetarëve dhe institucioneve);
- c) konsultimi (me iniciativën e tyre, institucionet u kërkojnë qytetarëve mendimin e tyre);
- d) nisma qytetare evropiane ose ECI (qytetarët u kërkojnë institucioneve të adresojnë një propozim legjislativ).

Traktati i Lisbonës parashikon në Nenin 8B, Pika 4: "*Të paktën 1 milion qytetarë të Bashkimit, që kanë shtetësinë nga një numër i konsiderueshëm i shteteve anëtare, mund të ndërmarrin nismën për të ftuar Komisionin Evropian në përputhje me kompetencat e tij të paraqesë një propozim të përshtatshëm për një çështje, të cilën qytetarët e konsiderojnë të nevojshme të rregullohet me një akt ligjor të BE-së që synon zbatimin e traktateve*"⁶³.

Rregullat dhe procedurat e detajuara, që bëjnë të mundur zbatimin në praktikë të së drejtës së nismës legislative në Bashkimin Evropian, janë parashikuar fillimisht në Rregulloren

⁶⁰ Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe Zyrës së OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR), Nr. 935 / 2018, për projektligjin shqiptar "Për nismën legislative të qytetarëve", faqe 5, paragrafi 18.

⁶¹ Neni 81/1 i Kushtetutës parashikon: "Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës".

⁶² Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe Zyrës së OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR), Nr. 935 / 2018.

⁶³ http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19

Nr.211/2011 të Parlamentit dhe Këshillit Evropian⁶⁴. Kjo rregullore rezultoi të jetë shfuqizuar më pas me Rregulloren Nr.788/2019 të Parlamentit dhe Këshillit Evropian⁶⁵, e cila ka hyrë në fuqi në janar të vitit 2020, me përjashtim të dispozitave të përkohshme tranzitore⁶⁶. Nevoja për rishikimin e rregullores lindi pasi Komisioni Evropian renditi një sërë sfidash për zbatimin e saj dhe u zotua të analizojë më tej ndikimin e këtyre çështjeve në efektivitetin e instrumentit të nismës qytetare evropiane dhe për përmirësimin e funksionimit të tij. Sipas dy studimeve të realizuara nga vetë Parlamenti Evropian⁶⁷, tri problematikat kryesore në zbatimin e rregullores së mëparshme konsistojnë në faktin se,

- rreth 30% e kërkesave të depozituara nuk regjistrohen pasi dalin jashtë kompetencave të komisionit;
- procesi për mbledhjen e deklaratave të mbështetjes u cilësua si kompleks dhe burokratik prej nismëtarëve, duke rezultuar me shkallë të ulët suksesi të nismave të dërguara;
- mundësitë për realizimin e debateve lidhur me nismat ishin të kufizuara;

Rregullorja e re synon ta bëjë nismën qytetare evropiane më të aksesueshme, më pak burokratike dhe më të lehtë për t'u përdorur për organizatorët dhe mbështetësit, si dhe të forcojë ndjekjen e saj në mënyrë që të përmbushë potencialin e saj të plotë, si një mjet i nxitjes së debatit. Gjithashtu, rregullorja synon pjesëmarrjen e sa më shumë qytetarëve në procesin e vendimmarrjes demokratike të Bashkimit Evropian.

Rregullorja ka disa elementë që vlejné të analizohen në qasje krahasimore me parashikimet e bëra në Ligjin tonë Nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënese të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë”.

a) Sipas Nenit 2 të Rregullores për nismën qytetare evropiane, çdo qytetari të Bashkimit Evropian, që gëzon të paktën moshën e kërkuar për të votuar në zgjedhjet e Parlamentit Evropian, i njihet e drejta për të mbështetur një nismë, duke nënshkruar deklaratën e mbështetjes, në përputhje me parashikimet e rregullores. Në paragrafin e dytë, vendeve anëtare u lihet mundësia të caktojnë pragu minimal të moshës 16 vjeç për shtetasit që mbështesin një nismë, në përputhje me legjislacionin e tyre të brendshëm. Në këto raste, vendet anëtare kanë detyrimin të njoftojnë Komisionin. Në vendin tonë, bazuar në Nenin 45, Pikat 1 dhe 81, pika 1 e Kushtetutës, përcakton pragu minimal i moshës për nënshkrimin e nismave ligjvënese nga shtetasit është 18 vjeç, i njëjtë me moshën që parashikohet për të ushtruar të drejtën e zgjedhjes apo për t'u zgjedhur në zgjedhjet për Kuvendin e Republikës së Shqipërisë apo ato të qeverisjes vendore.

b) Rregullorja parashikon në Paragrafin 21 garanci për personat me aftësi të kufizuara për të ushtruar të drejtën e tyre për të mbështetur nisma dhe për të patur akses te të gjitha burimet e informacionit për nismën. Me qëllim që nisma evropiane të jetë më e aksesueshme dhe më e lehtë

⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R0211>

⁶⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788#ntr6-L_2019130EN.01005501-E0006

⁶⁶ Për nismat e paraqitura para dt.1 janar 2020, për të cilat do të zbatohen dy nene të Rregullores së mëparshme të vitit 2011

⁶⁷ "Nisma Qytetare Evropiane – Mësimet e para të zbatimit" dhe "Zbatimi i Nismës Qytetare Evropiane"

për t'u përdorur për organizatorët dhe qytetarët, Komisioni krijon dhe administron një sistem qendror për mbledhjen në mënyrë elektronike të deklaratave të mbështetjes, duke hequr gradualisht sistemet individuale të grumbullimit pas datës 31 dhjetor 2022. Ky sistem vendoset në dispozicion pa pagesë për grupet e organizatorëve dhe duhet të përmbajë veçoritë e nevojshme teknike që mundësojnë ofrimin e mbështetjes në rrugë elektronike, duke garantuar edhe aksesueshmërinë për qytetarët me aftësi të kufizuara, që mund të ofrojnë mbështetje për nismën. Grumbullimi i deklaratave u mundësohet qytetarëve pavarësisht vendit ku ata jetojnë.

Lidhur me këto dy aspekte, pra aksesin për personat me aftësi të kufizuara dhe mbështetjen në rrugë elektronike, edhe Ligji ynë Nr.54/2019 përmban parashikime, të cilat, pavarësisht rëndësisë, nuk janë të standardit të Rregullores së Bashkimit Evropian. Kështu, Neni 11, Paragrafi i parë i ligjit shqiptar, parashikon që nëse një zgjedhës, për arsye shëndetësore, nuk është në gjendje të shkojë në vendin e mbledhjes së nënshkrimeve, grupi i mbledhjes së nënshkrimeve, bazuar në kërkesën me shkrim të paraqitur nga vetë zgjedhësi, ose personi që e asiston, merr nënshkrimin në vendin ku ndodhet zgjedhësi. Kjo asistencë ofrohet kur nisma nënshkruhet me prezencën fizike të zgjedhësit dhe vetëm me kërkesën e tij/saj apo personit që asiston. Ligji ynë nuk parashikon krijimin dhe administrimin e një sistemi qendror për mbledhjen në mënyrë elektronike të firmave për mbështetjen e nismës. Është pozitiv fakti që sipas Nenit 12 të ligjit garantohej mundësia e mbledhjes së nënshkrimeve në mënyrë elektronike, në përputhje me legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik. Megjithatë, kjo hapësirë ligjore është e paqartë (siç do të analizohet në vijimësi) dhe nuk rezulton të jetë shfrytëzuar nga grupet nismëtare të projektligjeve të deritanishme dhe ka një kosto që rëndon tek qytetarët, veçanërisht tek ata që u përkasin grupeve në nevojë.

c) Neni 5 i Rregullores së Bashkimit Evropian parashikon që nismat qytetare evropiane përgatiten dhe administrohen nga një grup që ka të paktën 7 persona fizikë, i quajtur ndryshe grupi i organizatorëve. Anëtarët e këtij grupi duhet të jenë shtetas të Bashkimit Evropian dhe duhet të kenë rezidencë në të paktën 7 vende të ndryshme anëtare të BE-së në kohën e regjistrimit të nismës. Emrat e tyre publikohen nga Komisioni në regjistrin përkatës. Vendet anëtare garantojnë që përfaqësuesit e grupit të jenë subjekt i përgjegjësisë dhe sanksioneve efektive, proporcionale dhe bindëse, në përputhje me legjislacionin kombëtar, nëse shkelin Rregulloren e BE-së, në veçanti për deklaratat të rreme apo mashtrim në përdorimin e të dhënave. Në referencë të Paragrafit 16 dhe Pikës 7 të Nenit 5 të Rregullores, grupi i organizatorëve ka të drejtën për të caktuar, në përputhje me legjislacionin vendas të një prej vendeve anëtare, një person juridik për administrimin e nismës.

Edhe në Ligjin tonë Nr.54/2019 parashikohet krijimi i një strukture që përfaqëson zgjedhësit që ndërmarrin një nismë legjislative. Kjo strukturë quhet përfaqësi kur nisma inicohet nga individë. Kur nisma inicohet nga një ose disa organizata të shoqërisë civile, struktura emërtohet komiteti përfaqësues, ku secila prej organizatave ka të drejtë të caktojë një përfaqësues. Në rastet kur nisma ligjvënëse inicohet nga individë në bashkëpunim me organizata të shoqërisë civile, përfaqësimi realizohet nga komiteti përfaqësues i nismës, i cili përbëhet nga një deri në tre anëtarë të zgjedhur nga grupi i individëve, si dhe nga një përfaqësues për çdo organizatë të shoqërisë civile. Dispozitat e ligjit tonë krijojnë lehtësi pasi nuk vendosin një kufi minimal apo maksimal të anëtarësisë në këto struktura, me përjashtim të rastit kur struktura është e kombinuar, individë dhe organizata të

shoqërisë civile, (sikurse është shpjeguar kërkohet një marzh minimal dhe maksimal, nga 1-3 anëtarë në radhët e individëve).

d) Referuar paragrafëve 14, 18, 19 dhe në vijim të Rregullores së BE-së, si dhe neneve korresponduese të saj, Komisioni Evropian vendos në dispozicion të grupit organizator një regjistrë elektronik për nismat ligjore evropiane (i quajtur “regjistri”), me qëllim që ky grup të administrojë nismën e tij përgjatë gjithë procedurës. Kërkesa për regjistrimin e nismës paraqitet nga grupi organizator te komisioni. Ky i fundit regjistron nismën nëse janë përmbushur kriteret e parashikuara në Nenin 6, Pika 3 e direktivës. Për të rritur ndërgjegjësimin dhe siguruar transparencën për të gjitha nismat, regjistri duhet të përmbajë një faqe interneti publike që ofron informacion të plotë dhe të përgjithshëm mbi nismën qytetare evropiane, si dhe informacion të përditësuar mbi nismat individuale, statusin e tyre dhe burimet e deklaruara të mbështetjes dhe financimit. Pasi komisioni ka regjistruar nismën, realizohet përkthimi i përmbajtjes së saj dhe anekseve shoqëruese në të gjitha gjuhët zyrtare të Bashkimit Evropian. Deklaratat e mbështetjes për nismën nga qytetarët evropianë mblidhen pasi ajo të jetë regjistruar nga komisioni. Deklaratat mblidhen për një periudhë jo më shumë se 12-mujore, e cila fillon të llogaritet nga data që zgjidhet nga organizatorët⁶⁸.

Autoritetet përgjegjëse të shteteve anëtare në nivel kombëtar si Ministrinë e Brendshme, Komisionet Qendrore të Zgjedhjeve dhe Agjencitë e Regjistrimit të Popullsisë (Zyrat e Gjendjes Civile), kanë detyrimin që brenda tre muajsh të verifikojnë deklaratat e mbështetjes, por kjo nuk nënkupton vërtetim të nënshkrimeve. Si rrjedhojë, organizatorëve u kërkohet të paraqesin certifikatat përkatëse nga autoritetet kombëtare në lidhje me numrin e deklaratave të mbështetjes. Pas një shkëmbimi të mendimeve me komisionin, organizatorëve u jepet mundësia të prezantojnë iniciativën në një dëgjese publike të mbajtur nga parlamenti. Në vijim të kësaj dëgjese, parlamenti mund të debatojë në seancë plenare dhe të miratojë një rezolutë me qëllim vlerësimin e mbështetjes politike lidhur me idenë e përcjellë nga ana e qytetarëve. Me synim garantimin e plotë të transparencës, është e detyrueshme që organizatorët të raportojnë rregullisht mbi burimet e financimit dhe nëse ka mbështetje tjetër të ofruar. Në funksion të transparencës, komisioni është i detyruar të pasqyrojë në platformë një formular me anë të të cilit qytetarët mund të përcjellin ankesa mbi objektivitetin dhe korrektësinë e informacionit të ofruar nga vetë nismëtarët.

Përkundrejt këtyre parashikimeve, të vlerësuara në aspektin krahasimor me Ligjin tonë Nr.54/2019, vërehet se ky i fundit në Nenin 3, Pika 8, parashikon: “Regjistrimi i nismës ligjvënëse të zgjedhësve” është procesi i regjistrimit formal të nismës nga KQZ-ja. Raporti që ka përfaqësia apo komiteti përfaqësues i nismës legislative me KQZ-në është i parashikuar në dy faza. Në fazën e parë, sipas Nenit 10 të ligjit tonë, përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse të shtetasve paraqet në KQZ një kërkesë me shkrim për pajisjen me fletët tip të mbledhjes së nënshkrimeve nga zgjedhësit. KQZ-ja miraton me vendim, brenda 15 ditëve nga paraqitja e kërkesës, modelin e fletës tip të mbledhjes së nënshkrimeve dhe e publikon atë në faqen zyrtare të internetit të KQZ-së, në një format të shkarkueshëm. Gjithashtu, KQZ-ja përcakton me vendim, sipas propozimit të

⁶⁸ Si rrjedhojë e vështirësive të krijuara nga pandemia globale Covid-19, Komisioni Evropian nëpërmjet Vendimit dt. 19.02.2021 ka vendosur shtyrjen e afatit të mbledhjes së deklaratave deri më dt. 1 maj 2022, për të gjitha nismat ligjvënëse të regjistruara ndërmjet datës 1 shkurt 2021 e deri në datën e hyrjes në fuqi të këtij vendimi.

përfaqësisë/komitetit përfaqësues, periudhën kohore gjatë së cilës zhvillohet procesi i mbledhjes së nënshkrimeve, në vendet publike dhe private, si dhe i nënshkrimeve elektronike. Ligji ynë nuk parashikon një afat maksimal për mbledhjen e nënshkrimeve, sikurse Rregullorja e BE-së, por e lë këtë në gjykim të nismëtarëve. Duke qenë se ligji ynë është konsultuar me Komisionin e Venecias dhe ODIHR-in gjatë hartimit të tij, duket se ky ka qenë një nga rekomandimet e bëra në Opinionin 935/2018, i cili parashikon që procesi i mbledhjes së firmave duhet të jetë i hapur, i lirë nga presionet dhe të shmangë formalizmin⁶⁹. Në fazën e dytë, sipas Nenit 14 të ligjit tonë, para se nisma të regjistrohet, KQZ-ja verifikon nënshkrimet, si dhe saktësinë e dokumenteve identifikuese të mbështetësve të nismës, sipas procedurave të parashikuara në Kodin Zgjedhor për verifikimin e nënshkrimeve dhe në legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik, brenda 30 ditëve nga depozitimi i tyre. Ligjvënësi ynë ka parashikuar një afat më të ngushtë në kohë për procesin e verifikimit, në raport me afatin 3-mujor të parashikuar në Rregulloren e Parlamentit Evropian. Në këtë drejtim vlen të evidentohet se afatet më të gjera të verifikimit të deklaratave të mbështetjes për nismat evropiane kushtëzohen edhe nga fakti i pragut të lartë që kërkohet, përkatësisht 1 milion shtetas të BE-së, të cilët mund të jenë nga vende të ndryshme anëtare.

Atributi që i është dhënë KQZ-së, si institucion i pavarur dhe që administron proceset zgjedhore dhe listat e zgjedhësve (të cilët legjitimohen njëkohësisht për të nënshkruar një nismë legjislative), është një garanci për sa i takon paanshmërisë së procesit të ndërmjetëm të verifikimit dhe regjistrimit të nismës, para se kjo të depozitohet në Kuvend. Megjithatë, duke vlerësuar rëndësinë e dispozitave të Rregullores së Parlamentit Evropian, do të ishte i rekomandueshëm rishikimi në të ardhmen i ligjit tonë për të krijuar një regjistër elektronik të regjistrimit të nismave legjislative të nënshkruara nga të paktën 20 000 zgjedhës, serveri qendror i të cilit do të ishte i këshillueshëm të administrohej nga Kuvendi. Ky regjistër është i këshillueshëm t'i vendoset në dispozicion grupit nismëtar (përfaqësisë ose Komitetit), për ta lehtësuar punën e tij gjatë fazës së mbledhjes së nënshkrimeve të nevojshme, si dhe për të patur akses në faza të mëtejshme të procesit të shqyrtimit të projektligjit. KQZ-ja do të ishte e këshillueshme të ketë akses në përdorimin e këtij regjistri, në funksion të kompetencave që ky institucion gëzon sa i takon pajisjes me fletët tip, verifikimit të nënshkrimeve dhe vendimmarrjes për regjistrimin ose jo të nismës dhe ecurinë e ankimit të vendimmarrjeve në gjykatën administrative nëse ka patur. Seksionet e këtij regjistri duhet të ofrojnë transparencë të gjerë për publikun për çdo fazë të paraqitjes së nismës pranë KQZ-së dhe më pas ecurisë së shqyrtimit të nismës në Kuvend. Publikimi i regjistrit në faqen zyrtare të KQZ-së dhe atë të Kuvendit do të garantonte dukshmërinë dhe transparencën e nevojshme për publikun dhe të interesuarit për nismat legjislative që propozohen nga të paktën 20000 zgjedhës. Në mënyrë të veçantë, ky regjistër do të përbënte një lehtësi për grupin nismëtar për të mbledhur nënshkrimet në rrugë elektronike, pasi praktika e deritanishme ka evidentuar shumë vështirësi në marrjen e nënshkrimeve fizike nga shtetasit në terren.

⁶⁹ Shih paragrafin 11, fq.3, të Opinionit të Përbashkët Nr. 935/2018 të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.

4.2.1 *Vështrim krahasues për qasjen efektive të publikut gjatë administrimit dhe shqyrtimit të nismës ligjvënëse qytetare*

Gjatë periudhës së vlerësimit që mbulon ky raport, konstatojmë se në faqen zyrtare të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë nuk është parashikuar asnjë seksion që të reflektojë informacion të detajuar mbi të gjithë procedurën e ndjekur nga koha e depozitimit deri në shqyrtimin e nismës ligjvënëse, pavarësisht se kush është nismëtari i saj (Këshilli i Ministrave, deputetët, apo 20000 zgjedhës). Për të gjetur këto të dhëna, përdoruesit në çdo rast duhet të ndjekin procesin e identifikimit të projektligjit përkatës dhe të lexojnë me kujdes përmbajtjen e relacionit shoqërues dhe procesverbalin e shqyrtimit të tij në komisionet parlamentare.

Përveç se është i nevojshëm një strukturim i faqes së Kuvendit, që përmban një rubrikë të posaçme për çdo fazë të procedurës parlamentare nga depozitimi i një projektligji deri në shqyrtimin e tij në seancë plenare, Kuvendi ynë mund të huazojë gjithashtu praktika pozitive për sa u takon veçanërisht nismave legjislative që mbështeten nga të paktën 20 000 zgjedhës. Një model referues që mund të huazohet është ai i Komisionit Evropian, i cili ka krijuar një faqe (domain) të posaçme për iniciativat e depozituara nga qytetarët evropianë <https://europa.eu/citizens-initiative/en>. Në këtë faqe, çdo përdorues i interesuar merr informacion për hapat që ndiqen që nga faza e ideimit të një propozimi për ndryshim legjislativ që vjen si nismë e një milion qytetarëve të Bashkimit Evropian dhe deri në fazën fundore të shqyrtimit të tij. Këto faza gjenden të grupuara në këtë faqe (domain) si vijon:

Hapi i parë: “Fillo” – Para se nisma të propozohet, vlen të merren parasysh disa aspekte kryesore praktike, duke përfshirë nëse kjo nismë për miratimin e legjislacionit të BE-së është mënyra më e mirë për të arritur qëllimet e nismëtarëve. Fillimisht duhet të krijohet një grup organizatorësh i përbërë nga të paktën 7 qytetarë të BE-së që jetojnë në 7 vende të ndryshme të saj. Një aspekt praktik është si do të organizohet fushata dhe mbledhja e nënshkrimeve.

Hapi i dytë: “Regjistro nismën” – Para se të mblidhen nënshkrimet për mbështetjen e nismës, grupi nismëtar duhet t’i kërkojë Komisionit Evropian regjistrimin e saj. Për ta mundur kështu, nevojitet të krijohet një llogari e organizatorëve, e cila bën të mundur administrimin e nismës dhe krijimin e ndërlidhjes (komunikimit) me Komisionin. Gjithashtu, kërkohet një përshkrim i nismës në të paktën një prej gjuhëve zyrtare të BE-së, si dhe të dhëna dhe dokumente për grupin organizator, financimet e marra, etj. Komisioni nuk ka detyrim të regjistrojë nismën nëse nuk përmbushen kritere të caktuara. Përgjigjja për regjistrimin ose jo të nismës jepet brenda dy muajve dhe në disa raste edhe brenda 4 muajve.

Hapi i tretë: “Siguro mbështetjen” – Grupi nismëtar duhet të sigurojë mbështetjen e të paktën 1 milion njerëzve, duke respektuar kufirin minimal të detyrueshëm për numrin e mbështetësve, në të paktën shtatë vende të Bashkimit Evropian. Çdo shtetas që jep mbështetjen duhet të plotësojë një deklaratë tip. Mbështetja mund të merret në letër (deklarata tip e mbështetjes shkarkohet nga llogaria e organizatorëve dhe plotësohet) ose

në rrugë elektronike. Këto formate vihen në dispozicion në çdo gjuhë zyrtare të Bashkimit Evropian.

Koha – Grupi nismëtar cakton datën e nisjes së fushatës (jo më vonë se 6 muaj nga data e regjistrimit të nismës). Koha për të mbledhur numrin minimal të deklaratave të mbështetjes është 12 muaj.

Kush mund të nënshkruajë (mbështesë nismën)? – Të drejtën e mbështetjes e gëzojnë shtetasit e vendeve të Bashkimit Evropian, të cilët kanë mbushur moshën e lejuar për të votuar në zgjedhjet evropiane ose janë të paktën 16 vjeç në disa prej shteteve anëtare. Rekomandohet të merren më shumë nënshkrime se sa kërkohen (minimalisht), pasi në disa raste autoritetet e secilit vend mund të mos jenë në gjendje të verifikojnë të gjitha deklaratat e mbështetjes. Përgjatë procedurës së mbledhjes së nënshkrimeve, duhet të respektohen rregullat për mbrojtjen e të dhënave.

Hapi i katërt: “Verifikimi i deklaratave të mbështetjes” – Pasi është garantuar mbështetja e nevojshme, brenda tre muajve, grupi nismëtar i organizon deklaratat sipas kombësisë dhe i dërgon për verifikim pranë autoriteteve kompetente të çdo vendi të BE-së. Autoritetet kanë në dispozicion 3 muaj të tjerë për të verifikuar se cilat deklarata të mbështetjes janë të vlefshme, duke lëshuar një certifikatë për këtë.

Këshillë - Nëse është përdorur sistemi qendror online i Komisionit Evropian për të mbledhur deklaratat e mbështetjes, mund të përdoret shërbimi i sigurt i Komisionit për transferimin e deklaratave (të mbledhura në letër dhe në internet) tek autoritetet kombëtare. Komisioni kujdeset për këtë transferim.

Hapi i pestë: “Depozitimi i nismës” – Pasi është marrë certifikata e fundit nga autoritetet kombëtare të vendeve përkatëse të BE-së, grupi nismëtar ka në dispozicion një afat 3-mujor për t’i propozuar nismën Komisionit, duke i paraqitur informacionin për mbështetjen dhe financimin e marrë për këtë nismë.

Hapi i gjashtë: “Merr përgjigje” – Pasi nisma është depozituar, ajo do të shqyrtohet sipas këtij cikli:

- I) *Brenda një muaji* – grupi nismëtar ka mundësinë të takojë përfaqësuesit e Komisionit dhe t’i shpjegojë hollësisht çështjet e ngritura në nismë).
- II) *Brenda tre muajsh* – grupi nismëtar ka mundësinë të prezantojë nismën në seancë dëgjimore në Parlamentin Evropian. Parlamenti mundet gjithashtu ta diskutojë atë në një seancë të plotë plenare, e cila mund të sjellë miratimin e një rezolute për çështjen në fjalë.
- III) *Brenda gjashtë muajsh* – komisioni vendos për propozimet që vijnë si përgjigje ndaj nismës (nëse ka) dhe arsyet mbi të cilat ato mbështeten (ose e kundërta nëse

nuk ka propozim). Kjo përgjigje është në formën e një komunikate që miratohet zyrtarisht nga Komisioni dhe botohet në të gjitha gjuhët zyrtare të BE-së.

Hapi i shtatë: “Çfarë tjetër?” – Nëse Komisioni vlerëson se miratimi i legjislacionit është përgjigja e duhur për nismën e propozuar, fillon të përgatisë propozimin formal. Kjo kërkon hapa përgatitorë si: konsultim publik, vlerësim ndikimi, etj. Pasi miratohet nga Komisioni, propozimi i paraqitet Parlamentit Evropian dhe Këshillit të BE-së (ose në disa raste vetëm këtij të fundit), të cilët duhet ta miratojnë para se të bëhet ligj.

Veprime të tjera – Komisioni nuk është i detyruar të propozojë legjislacion për nismën e propozuar. Edhe në rastet kur i përgjigjet pozitivisht, mënyra më e mirë për ta ndjekur nismën mund të jenë masa jo të natyrës legjislative. Komisioni mund të vlerësojë një sërë masash të tjera, të cilat mund të jenë më të përshtatshme.

Ndjekja e ecuresë – Parlamenti Evropian mund të vlerësojë gjithashtu masat që janë marrë nga Komisioni për nismën e propozuar nga qytetarët e Bashkimit Evropian.

Kjo faqe, që Komisioni Evropian ka vendosur në dispozicion të përdoruesve për nismat legjislative nga shtetasit e BE-së, është e organizuar në mënyrë miqësore dhe përmban informacionin e nevojshëm për çdo nismë që është në proces nënshkrimi apo shqyrtimi. P.sh: nisma “Një nga ne” është propozuar nga Shoqëria Civile me qëllim ofrimin e mbrojtjes juridike ndaj dinjitetit, të drejtës për të jetuar dhe gëzimit të integritetit për çdo qenie njerëzore, që nga momenti i konceptimit (embrional), në të gjithë territorin nën fushëveprimin e BE-së.⁷⁰ Kjo iniciativë e bazuar në praktikën gjyqësore të GJED-së, konkretisht në çështjen Brüstle (C-34/10), mori përgjigje nga ana e Komisionit pas realizimit të një seance dëgjimore me grupin nismëtar.

4.2.2 *Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED)*

Sa i takon të drejtës për depozitimin e një nisme ligjvënëse në nivel evropian nga qytetarët e BE-së, GJED, në çështjen **Puppinck dhe të tjerët kundër Komisionit**,⁷¹ u është përgjigjur dy pyetjeve të rëndësishme.

Së pari, a është Komisioni Evropian i detyruar të miratojë një nismë ligjvënëse të suksesshme duke e kaluar atë për votim në Parlament? Së dyti, cilat standarde juridike duhet të ndiqen nga Komisioni Evropian kur shqyrton një nismë ligjvënëse qytetare? Lidhur me këto dy pyetje, GJED ka mbajtur qëndrimin se nisma ligjvënëse e hartuar nga qytetarët është vetëm nxitje për Komisionin dhe duhet parë si një mekanizëm për qytetarët për t’u përfshirë në veprimtarinë e institucioneve evropiane. GJED argumenton se KE duhet të japë ekspertizën e tij profesionale në hartimin e draftit përfundimtar të nismës. Në këtë drejtim, GJED nuk mund të vlerësojë dhe nuk mund të përcaktojë standarde fikse për ndërhyrjen e Komisionit në tekstin e nismës, duke qenë se kjo është një kompetencë ekskluzive e atij pushteti. Gjithashtu është në kompetencën ekskluzive të Komisionit nëse do ta miratojë ose jo këtë nismë për t’u shqyrtuar në Parlamentin Evropian.

⁷⁰ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_en

⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0418>

A është nisma ligjvënëse e shtetasve evropianë më efiçente se peticionet e depozituara në Parlament?! Terminologjia dhe procedura e ndjekur në hartimin e një “peticioni” në raport me “nismën ligjvënëse”, ndërkohë që ka shumë pika takuese, përsëri mbetet utopi për studiuesit e së drejtës identifikimi i impaktit më të suksesshëm ndikues në jetën komunitare. Në çështjen **One of Us**, peticioni i mirënjohur në arenën evropiane, i cili “fitoi” zemrat e mijërave shtetasve për shkak të kauzës sociale që përfaqësonte⁷², synoi krijimin e një standardi të ri në praktikën gjyqësore të GJED-së. Pavarësisht se Komisioni nuk është i detyruar të ndjekë kërkesat e një nisme ligjvënëse evropiane të suksesshme, ky organ ka jo vetëm detyrimin të publikojë iniciativën, por duhet t’u japë mundësi organizatorëve për të shpjeguar çështjen e tyre. Përparësia e nismës ligjvënëse evropiane krijon mundësinë që qytetarët e Bashkimit Evropian të promovojnë dhe iniciojnë debatin publik pa qenë e domosdoshme për të pritur regjistrimin e nismës ligjvënëse.⁷³

4.3 Një vështrim krahasues kushtetues për nismën legislative qytetare

Kushtetutat moderne parashikojnë të drejtën për të propozuar nisma legislative jo vetëm nga organet publike, por gjithashtu dhe në mënyrë të drejtpërdrejtë nga zgjedhësit apo qytetarët. Ky atribut që u jepet qytetarëve bën të mundur dallimin midis rasteve kur iniciativa legislative është manifestimi i një pushteti publik, nga rastet kur është rezultat i ushtrimit të një të drejte si rezultat i pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë në demokraci të qytetarëve⁷⁴. E tillë është dhe Kushtetuta e vendit tonë, e cila është miratuar në vitin 1998 në sajë të një mjeti të demokracisë së drejtpërdrejtë, me referendum kushtetues. Në Nenin 81, Paragrafi 1 i Kushtetutës sonë, parashikohet: “Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20000 zgjedhës”.

Nëse do të shohim me qasje krahasuese prapë e kërkuar për numrin minimal të mbështetësve nga radhët e qytetarëve apo zgjedhësve, që legjitimohen të mbështesin një nismë legislative, ky numër ndryshon nga shteti në shtet si vijon (referuar kushtetutave të disa shteteve):

- 1000 qytetarë për Lihtenshtejnin (ose 2.6% e popullatës)
- 50000 qytetarë për Lituaninë (ose 1.7% e popullatës), Italinë (ose 0.08% e popullatës) dhe Hungarinë (ose 0.5% e popullatës)
- 100,000 votues për Austrinë (ose 1.1% e popullatës) ose 1/6 e votuesve në tre lande të saj.
- 500,000 firma të vërtetuara kërkohen për nismën ligjore popullore në Spanjë (ose 1.05% e popullatës)
- 30,000 zgjedhës për Gjeorgjinë (ose 0.75% e popullatës),
- 20,000 zgjedhës për Shqipërinë (ose 0.7% e popullatës)
- 10,000 votues për Republikën e Kosovës dhe Maqedoninë e Veriut (ose 0.54% të popullatës së këtyre shteteve)
- 5000 votues për Slloveninë (ose 0.24% e popullatës)

⁷² Zbatimin e një sanksioni ndalues mbi financimin e aktiviteteve që presupozojnë shkatërrimin e embrioneve njerëzore.

⁷³ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/cp180052en.pdf>

⁷⁴ Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Komente mbi nismën legislative në Evropë nga z. Sergio Bartole (anëtar, Itali), Strasburg, 30 shtator 2008, **studimi nr. 446 / 2007**

- 100,000 qytetarë me të drejtë vote për Poloninë (ose 0.25% e popullatës) dhe Rumaninë, (ose 0.5% të popullatës)
- 1/3 e elektoratit për Andorën dhe Letoninë

Vlerësimi nëse pragu i kërkuar është i ulët, mesatar apo i lartë në këto shtete, i parë dhe në raport me vendin tonë, është realizuar duke e llogaritur në raport me përqindjen e numrit total të popullsisë të regjistruar në secilin prej këtyre shteteve. Në vështrim të parë, shteti ynë nuk renditet në ato shtete që kërkojnë një prag të lartë për mbështetjen qytetare ndaj nismave legislative, por njëkohësisht pragu ynë nuk është i ulët. Në raport me numrin e popullsisë, Shqipëria ka një prag mesatar për nismat ligjore qytetare në masën 0.7% të popullsisë. Vende me pragje më të ulëta mund të konsiderohen Polonia, Sllovenia, ndërkohë që Italia ka prapun më të ulët nga të gjitha vendet e analizuara më sipër, përkatësisht me 0.08% e popullatës. Megjithatë, vlen të theksohet se tipar dallues i kushtetutave të marra si referencë është fakti që në disa raste përdoret termi “votues” dhe në disa raste termi “zgjedhës”, i cili është më i ngushtë pasi u atribuohet qytetarëve që kanë të drejtën e votës.

Në opinionin e përbashkët të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it, për projektligjin për nismën legislative të zgjedhësve, evidentohet një problematikë në nivel kushtetues sa u takon kriterëve që duhet të plotësojnë zgjedhësit që kanë të drejtën e votës dhe rrjedhimisht të drejtën për të mbështetur nismën legislative⁷⁵. Teksa nënvizohet se të drejtën e nismës legislative qytetare e ka çdo zgjedhës me të drejtë vote, ngrihet shqetësimi se, sipas Nenit 45 të Kushtetutës, shtetasit që janë shpallur të paaftë mendërisht me vendim gjyqësor të formës së prerë nuk gëzojnë të drejtën e votës. Ndërkohë që është një praktikë e mirë lidhja e së drejtës për të zgjedhur me të drejtën e nismës legislative qytetare, kjo dispozitë në Kushtetutën Shqiptare kufizon shtetasit “e paaftë mendërisht”. Paragrafi 7.3 i Dokumentit të Kopenhagenit të OSBE-së, i vitit 1990, angazhon shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së të garantojnë të drejtën e votës, në mënyrë universale dhe të barabartë për qytetarët e rritur. Neni 12 i Konventës së OKB-së “Për të drejtat e personave me aftësi të kufizuara (UNCRPD)” parashikon: “Shtetet Palë njohin zotësinë juridike të personave me aftësi të kufizuar në mënyrë të barabartë me të tjerët në të gjitha aspektet e jetës”. Ndërkohë që në përputhje me Nenin 29 të saj u bëhet thirrje shteteve palë të “garantojnë të drejtat politike të personave me aftësi të kufizuar dhe mundësinë për t’i gëzuar ato mbi baza të barabarta me të tjerët”. Opinioni nënvizon se ky kufizim në Kushtetutën Shqiptare bie ndesh edhe me deklaratën e rishikuar interpretuese të Kodit të Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, mbi pjesëmarrjen e personave me aftësi të kufizuar në zgjedhje (CDL-AD(2011)045). Në përfundim, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë pajtueshmërinë e kriterëve të legjitimitetit të zgjedhësve që mund të mbështesin nismën legislative qytetare me detyrimet ndërkombëtare.

Disa kushtetuta kanë vendosur kufizime në raport me objektin apo fushën për të cilën mund të ndërmerret një nismë ligjore nga qytetarët apo zgjedhësit. Në doktrinë, këto njihen ndryshe si rezerva kushtetuese. Kështu, në Kushtetutën e Spanjës, nismat ligjore popullore nuk mund të prekin çështjet që janë objekt rregullimi në ligjet organike, taksat, marrëdhëniet apo të drejtën ndërkombëtare ose prerogativën e “faljes”. Kufizime të ngjashme ndaj nismave ligjvënëse qytetare

⁷⁵ Shih Paragrafin 19, fq.5, të Opinioneve të Përbashkët Nr. 935/2018 të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.

parashikohen në Nenin 74 të Kushtetutës Rumune, sa i takon çështjeve lidhur me taksat, marrëdhëniet ndërkombëtare, amnistinë ose faljen.

Në Kushtetutën e vendit tonë është vendosur një kufizim i tërthortë, që i jep epërsi nismave ligjore të propozuara nga Qeveria ose Ekzekutivi në raport me nismat e propozuara nga zgjedhësit apo deputetët. Konkretisht, sipas Nenit 82, Pika 2 dhe 3 e Kushtetutës, *“Asnjë projektligj joqeveritar, që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit. Në qoftë se Këshilli i Ministrave nuk shprehet brenda këtij afati, projektligji kalon për shqyrtim sipas procedurës së zakonshme”*. Në ndryshim nga Kushtetutat Rumune dhe Spanjolle, të cilat vendosin kufizime të drejtpërdrejta për çështje apo rregullime ligjore të caktuara, në rastin e vendit tonë rezerva kushtetuese ka një natyrë relative. Është Kuvendi që do të vlerësojë, rast pas rasti, mendimin e Këshillit të Ministrave nëse rriten shpenzimet e buxhetit apo pakësohen të ardhurat dhe rrjedhimisht deri në ç’masë ky mendim do të ketë ndikim në pranimin ose refuzimin e nismës legislative qytetare të propozuar.

Sa i takon rezervës, nëse bëjmë një vështrim krahasues në Kushtetutën e vendit tonë midis të drejtës së referendumit që konsiderohet si mjeti më i pastër i demokracisë së drejtpërdrejtë dhe të drejtës së nismës legislative, vërehet që kufizimet kushtetuese për referendumin janë të ngjashme me kufizimet që vendosen për nismën ligjvënëse qytetare të parashikuara në Kushtetutat Rumune dhe Spanjolle. Sipas Nenit 151, Pika 2 e Kushtetutës, *“Çështjet që lidhen me tërësinë territoriale të Republikës së Shqipërisë, me kufizimin e lirive dhe të drejtave themelore të njeriut, me buxhetin, taksat e detyrimet financiare të shtetit, me vendosjen dhe heqjen e gjendjes së jashtëzakonshme, me deklarimin e luftës dhe të paqes dhe me amnistinë, nuk mund të shtrohen në asnjë referendum”*. Sa i takon referendumit, Kushtetutëbërësi ynë ka qenë më i kujdesshëm në parashikimin e një rezerve absolute të shprehur qartë për çështje apo fusha të caktuara, pasi kërkesa e 50,000 qytetarëve me të drejtë vote për referendum, nëse mbështetet nga zgjedhësit, bën të mundur shfuqizimin e një ligji, miratimin e një projektligji, të drejtën për të vendosur për një çështje të rëndësishme të veçantë ose miratimin e amendamenteve kushtetuese. Ndërkohë që për nismën ligjvënëse qytetare, zgjedhësit janë propozuesit dhe në çdo rast është Kuvendi si përfaqësues i pushtetit ligjvënës që ka atributin ekskluziv për të miratuar ose jo projektligjin e propozuar.

Moldavia ka parashikuar hapësirën për nisma ligjvënëse qytetare deri në propozimin e nismës së ndryshimeve kushtetuese. Në këtë rast, duhet të jenë 200,000 qytetarë moldavë me të drejtë vote që propozojnë këto ndryshime, me kushtin që t’i përkasin gjysmës së rretheve administrative dhe territoriale në nivel kombëtar dhe në secilin prej këtyre rretheve të paktën 20,000 nënshkrime të jenë regjistruar në mbështetje të nismës. Projektligji me natyrë kushtetuese duhet t’i propozohet Parlamentit me kushtin që Gjykata Kushtetuese të japë rekomandim miratues lidhur me të.

Edhe pse e drejta për propozimin e nismës ligjvënëse qytetare, e parashikuar në nivel kushtetues në pjesën më të madhe të vendeve evropiane reflektohet si një hapësirë e njohur qytetarëve për një përfshirje më të madhe të tyre në procesin legjislativ, në vështrimin e Komisionit të Venecias, në disa vende kjo e drejtë është kushtëzuar nga interesa korporatiste. Si rezultat, mund të ushtrohet

presion ndaj Parlamentit për të miratuar nisma, që jo në të gjitha rastet mund të jenë në interes të publikut të gjerë.⁷⁶

4.4 Pajtueshmëria me standardet ndërkombëtare dhe sfidat e Ligjit të ri Nr.54/2019

Ligji Nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënese të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë” është miratuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë në korrik të vitit 2019. Deri në momentin e miratimit të këtij ligji, vakuumi ligjor ishte evident, ndërkohë që dispozitat kushtetuese ishin i vetmi kuadër ligjor që përdoreshin nga organizatat apo grupet nismëtare të nismave legislative qytetare para se ligji në fjalë të miratohej.

Nisma për hartimin e projektligjit për nismën ligjvënese të zgjedhësve u ndërmor nga organizata jofitimprurëse “Qendra për Nisma Ligjore dhe Qytetare (QNLQ)”, e cila zhvilloi konsultime të gjera me përfaqësues të Shoqërisë Civile dhe ekspertë të fushës përgjatë gjithë procesit të hartimit të këtij projektligji. Pas finalizimit të projektligjit, për të konkretizuar sjelljen e tij në agjendën parlamentare u siguria mbështetja e dhënë nga dy deputetë të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Rrjedhimisht, ky projektligj u depozitua në Kuvend si nismë deputeti.

4.4.1 Opinioni i përbashkët i Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it

Me kërkesë të Kryetarit të Kuvendit, ky projektligj iu dërgua Komisionit të Venecias për mendim, opinion, i cili pasqyrohet edhe në seksionet e mësipërme të këtij raporti. Komisioni i Venecias, së bashku me ODIHR-in, mirëpritën përpjekjet e Shtetit shqiptar për të miratuar legjislacionin për nismën legislative qytetare, në mënyrë që të bëhej i mundur zbatimi i dispozitave të Kushtetutës në përputhje me detyrimet dhe standardet ndërkombëtare.

Për të përmirësuar më tej përputhshmërinë e projektligjit me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe angazhimet e OSBE-së, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i përcollën disa rekomandime kyç, të cilat u shtjelluan në mënyrë më të detajuar në pjesën vijuese të opinionit të tyre të përbashkët⁷⁷.

i) Për të thjeshtëzuar të gjithë procedurën, që nga paraqitja e një nisme ligjvënese qytetare, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomanduan:

- Të mos kërkohet regjistrimi i të gjitha organizatave nismëtare që nga fillimi i procesit, por vetëm regjistrimi ose përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës pas mbledhjes së nënshkrimeve;
- Përfshirjen e mundësisë së mbledhjes së nënshkrimeve jashtë hapësirës publike të caktuar. Në përgjithësi, procesi i mbledhjes së nënshkrimeve duhet të jetë i hapur, pa frikësim apo intimidim si dhe pa formalizëm.

⁷⁶ Parag. 74, Opinion Nr. 446/2007 i Komisionit të Venecias. *Cit supra*

⁷⁷ Opinioni i përbashkët Nr. 935/2018, i Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it, fq.3, pg.11 - 12

- Të qartësohet se Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ) nuk ka tagra gjatë regjistrimit të Komitetit nismëtar. Angazhimi i këtij institucioni të realizohet vetëm pas mbledhjes së nënshkrimeve.
- Rivlerësimin e kohëzgjatjes së të gjithë procesit, duke thjeshtuar dhe reduktuar afatet kohore në dispozicion të organeve publike.
- Të garantohet e drejta e grupeve nismëtare për të organizuar vendet për mbledhjen e nënshkrimeve në konsultim me autoritetet vendore dhe të mos ketë asnjë kufizim për mbledhjen e nënshkrimeve jashtë hapësirës publike të caktuar.

ii) Në mënyrë të veçantë, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomanduan:

- Rishikimin e kriterëve të ligjshmërisë së nismave legislative qytetare në përputhje me detyrimet ndërkombëtare.
- Saktësimin se projektligji nuk zbatohet për petitionet, të cilat duhet të mundësohen pa formalizëm, por vetëm për nismat legislative qytetare;
- Saktësimin se cilat janë kërkesat specifike për nënshkrimet dixhitale me synim sigurimin e trajtimit të barabartë midis mbledhjes së nënshkrimeve klasike dhe dixhitale dhe aksesit të lehtë në proces në të dy rastet;
- Motivimin e refuzimit të nismës, të paktën për arsye materiale. Kjo t'u lihet në dorë fraksioneve ose anëtarëve të Parlamentit, në vend që të vendoset me votim nga Parlamenti;
- Rregullimin ligjor që mundëson zbatimin e Nenit 82 të Kushtetutës (për shpenzimet financiare),
- Rregullimin ligjor që raporti financiar për shpenzimet për nismën legislative, që synohet të depozitohet, të kërkohet nga përfaqësia/komiteti nismëtar që arrin të mbledhë 20 000 nënshkrime;
- Rishikimin e Nenit 8.1, në mënyrë që ai të zgjerohet për të mbuluar të ardhurat dhe shpenzimet e tjera të ndërlidhura, duke mos u kufizuar në mbledhjen e nënshkrimeve;
- Parashikimin e mënyrave alternative të publikimit të raporteve financiare për shpenzimet për nismën legislative qytetare, në rastet kur një nismëtar nuk ka një faqe interneti, si p.sh. një publikim në faqen e internetit të KQZ-së;
- Përcaktimin e organit kompetent të ankimit kundër vendimeve që merren përgjatë procedurës së paraqitjes së nismës, sipas projektligjit.
- Për të rritur transparencën, projektligji duhet të ndryshohet për të kërkuar publikimin në kohë dhe në mënyrë të aksesueshme të të gjitha vendimeve për një periudhë të zgjatur kohore.

4.4.2 *Sfidat ligjore dhe praktike të mbledhjes së nënshkrimit elektronik*

Në Ligjin Nr. 54/2019 parashikohen tri dispozita të veçanta, përkatësisht në Nenet 12, 13 dhe 14, të cilat rregullojnë mbledhjen e nënshkrimeve elektronike për nismën legislative të zgjedhësve, afatet për realizimin e këtij procesi dhe verifikimin e nënshkrimit elektronik. Konkretisht, Neni 12, Paragrafi 1 i ligjit, parashikon: “Mbledhja e nënshkrimeve në mënyrë elektronike kryhet në përputhje me legjislacionin në fuqi për nënshkrimin elektronik, dokumentin elektronik, për

identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara”. Sikurse vihet re, kjo dispozitë referon në legjislacionin në fuqi në këtë fushë, i cili në fakt rregullohet me anë të Ligjit Nr. 9880, dt. 25.02.2008 “Për nënshkrimin elektronik”, i përditësuar; Ligjit Nr. 107/2015 “Për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara”, i përditësuar; si dhe Ligjit Nr. 10273, dt. 29.04.2010 “Për dokumentin elektronik”, i përditësuar.

Legjislacioni në fuqi për nënshkrimin elektronik vlerësohet si kompleks dhe i paqartë për ta bërë të mundur atë pa pengesa burokratike të nismave legjislative nga zgjedhësit. Sikurse do të analizohet në vijimësi, ky legjislacion nuk është zbatuar në asnjë nga praktikat e filluara për nismën legjislative nga zgjedhësit. Sipas Nenit 3, Pika 1 e Ligjit Nr. 9880, dt. 25.02.2008, i ndryshuar, togfjalëshi “Nënshkrim elektronik” u referohet të gjitha të dhënave në formën elektronike, të cilat u bashkëlidhen ose shoqërojnë logjikisht të dhëna të tjera elektronike që shërbejnë si një mënyrë e vërtetimit të identitetit të nënshkruesit dhe e vërtetësisë së dokumentit të nënshkruar. Në Nenin 4 të këtij ligji parashikohet që veprimet juridike dhe aktet e hartuara nga personat fizikë dhe juridikë, publikë e privatë, mund të bëhen edhe përmes një dokumenti elektronik, të cilit i bashkëlidhet një nënshkrim elektronik i kualifikuar. Dokumenti elektronik, i cili mban emrin e nënshkruesit dhe nënshkrimin e tij të kualifikuar, ka të njëjtën vlefshmëri ligjore dhe fuqi provuese me formën shkresore. Në kuptim të Nenit 4 të këtij ligji është e paqartë nëse nënshkrimi elektronik i një nisme legjislative do të cilësohet sipas parashikimeve të tij, pasi akti që do të nënshkruhet (një nismë e caktuar legjislative) ka të njëjtën formë dhe përmbajtje për të gjithë zgjedhësit dhe ligji duhet të parashikonte lehtësira për realizimin e saj në praktikë. Në këtë drejtim, vlen të theksohet se në Opinionin e përbashkët të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR-it për projektligjin shqiptar për nismën legjislative qytetare, është nënvizuar se dispozita referuese në legjislacionin për nënshkrimin elektronik, dokumentin elektronik dhe identifikimin elektronik, mund të mos jetë e mjaftueshme⁷⁸. Në rastin e nënshkrimit dixhital, personi identifikohet pa qenë nevoja për të dhënë informacion shtesë për emrin e tij/saj, vendin dhe datën e lindjes, numrin e ID-së në kartë ose pasaportë etj. Është rekomanduar në mënyrë të veçantë qartësimi dhe saktësimi i kriterëve për nënshkrimin dixhital (elektronik), në mënyrë që të garantohet një trajtim i barabartë ndërmjet mbledhjes së firmave në mënyrë klasike dhe atyre dixhitale, duke garantuar një proces të lehtë për t’u aksesuar në të dy rastet⁷⁹.

Neni 10 i Ligjit Nr. 9880, dt. 25.02.2008, i ndryshuar, parashikon Autoritetin Përgjegjës për Certifikimin Elektronik dhe Sigurinë Kibernetike, i cili është autoritet kombëtar që ngarkohet me rregullimin dhe mbikëqyrjen e sigurisë elektronike⁸⁰. Nga ana tjetër, legjislacioni ynë ka parashikuar një organ tjetër publik që ofron shërbimin e nënshkrimit elektronik, vulën elektronike, certifikatën elektronike, për organet dhe institucionet e administratës publike dhe subjektet private,

⁷⁸ Paragrafi 33, faqe 8, i Opinionit të përbashkët Nr. 935/2018, të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.

⁷⁹ Po aty, paragrafi 12, faqe 3.

⁸⁰ Autoriteti është institucion juridik publik, në varësi të ministrit përgjegjës të fushës që organizohet dhe funksionon me vendim të Këshillit të Ministrave.

sipas tarifave të përcaktuara në vendimin e Këshillit të Ministrave. Ky organ është Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit (AKSHI), e cila organizohet dhe funksionon me VKM⁸¹.

Me anë të VKM-së Nr. 35, datë 22.1.2020⁸², me propozimin e ministrit të Financave dhe Ekonomisë, Këshilli i Ministrave ka vendosur sipas Pikës 2 të këtij vendimi: “Për organet dhe institucionet e administratës publike, shërbimi elektronik për nënshkrim elektronik, vulë elektronike, certifikatë elektronike, transaksion në platformën qeveritare të ndërveprimit (GG), ofrohet nga AKSHI-ja me tarifën zero lekë”. Ndërsa në Pikën 3, Germa “a” të kësaj VKM-je, parashikohet një trajtim i diferencuar për subjektet private, të cilat për të njëjtin shërbim (nënshkrimin elektronik) do të paguajnë 4 800 (katër mijë e tetëqind) lekë, përfshirë TVSH-në, me afat vlefshmërie 1 vit. Për shkak të kushteve social-ekonomike të vendit tonë, kjo tarifë e bën të vështirë zbatimin e nënshkrimit elektronik për anëtarët e familjeve që janë me të ardhura të ulëta, që janë në nevojë ose në kushtet e papunësisë, por që dëshirojnë të mbështesin një nismë legjislative. Konkretisht, kjo tarifë është sa 16% e pagës minimale të përcaktuar për vitin 2021, ndërkohë për familjet dhe individët në nevojë, që përfitojnë ndihmë ekonomike, kapërcen në disa raste masën e ndihmës ekonomike që përfitohet sipas strukturës së familjes.

E drejta e nënshkrimit elektronik të nismës legjislative nga zgjedhësit nuk rezulton të jetë zbatuar deri tani në praktikë. Është e nevojshme që kuadri ynë ligjor të krijojë lehtësi dhe të parashikojë infrastrukturën e nevojshme teknologjike që i garanton çdo zgjedhësi të nënshkruajë elektronikisht një nismë pa kosto. Kjo mund të realizohet me anë të portalit unik qeveritar shumëfunksional e-albania.al, ku zgjedhësit kanë llogaritë e tyre që bëjnë të mundur identifikimin e tyre dhe marrjen e shërbimeve në rrugë elektronike. Ky portal administrohet dhe zhvillohet nga AKSHI dhe shërben si një portë nëpërmjet së cilës çdo person i interesuar nëpërmjet internetit mund të marrë shërbime elektronike të ofruara nga institucionet publike në Shqipëri. Në këtë portal, tërheq vëmendjen fakti se KQZ-ja dhe Kuvendi i Shqipërisë janë institucione që nuk ofrojnë asnjë shërbim elektronik.

Nevoja për të rregulluar më qartë kuadrin ligjor, duke përfshirë këtu ndërhyrjet në VKM-në Nr. 35, datë 22.1.2020, parashikojnë lehtësi dhe tarifë 0 lekë për çdo zgjedhës që aplikon për t’u pajisur me nënshkrimin elektronik për një nismë legjislative. Ky shërbim i veçantë i nënshkrimit elektronik duhet t’i krijohet çdo individ përdorues të e-albania që është zgjedhës në Republikën e Shqipërisë. Rrjedhimisht, është i nevojshëm krijimi i hapësirave të duhura dixhitale në portalin unik “e-albania” për të realizuar nënshkrimin elektronik të nismave legjislative, gjë që do të lehtësonte procesin e grumbullimit të nënshkrimeve brenda afateve të arsyeshme. Zbatimi në praktikë i nënshkrimit elektronik, pa pengesa dhe në përputhje me standardet që garantojnë vlefshmërinë e tij nga organet kompetente, do të zgjeronte hapësirën e marrjes së nënshkrimeve për një nismë legjislative qytetare duke mundësuar përfshirjen në masë të gjerë të popullatës nga të gjitha rajonet e vendit. Kjo do të zbuste edhe kostot financiare, si dhe do të shmangte zgjatjen e afateve të mbledhjes së nënshkrimeve nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës (nismëtarët).

⁸¹ VKM Nr. 673, datë 22.11.2017, “Për riorganizimin e Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit”, i ndryshuar me Vendimin Nr. 36, datë 24.1.2018; me Vendimin Nr. 448, datë 26.7.2018; me Vendimin Nr.872, datë 24.12.2019 të Këshillit të Ministrave.

⁸² “Për miratimin e tarifave për shërbimet elektronike të Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit”

4.4.3 Çështje të tjera të diskutueshme në përmbajtjen e Ligjit Nr.54/2016 dhe Rregulloren e Kuvendit

Pavarësisht shkallës së lartë të reflektimit në drejtim të përmirësimeve që iu bënë dispozitave të projektligjit në kuadër të rekomandimeve të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR-it, para se të miratohej në formën përfundimtare si Ligji Nr. 54/2019, disa nga çështjet e diskutueshme që vlejnë t'i nënshtrohen një debati për ndryshime të tjera legjislative apo rregullime, që përfshijnë akte të tjera normative të lidhura me të, siç është Rregullorja e Kuvendit, janë si vijon:

I) Qartësimi i dispozitave ligjore për sanksionet

Në Nenin 17, Pika 1 e Ligjit Nr.54/2019 parashikohet që shkelja e procedurave dhe afateve, që lidhen me mbledhjen e nënshkrimeve dhe regjistrimin e nismës nga personat përgjegjës, përbën kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë nga 50 000 deri në 100 000 lekë. Kjo dispozitë është evazive dhe e paqartë dhe krijon premisa të dëmshme për sanksionet administrative, veçanërisht për ato që mund të aplikohen ndaj përfaqësues apo komitetit përfaqësues të nismës, përfshi këtu përfaqësuesit e organizatave të Shoqërisë Civile. Kufizime të tilla, të cilat janë të përgjithshme dhe nuk qartësojnë shkallën e përgjegjësisë, në raport me shkeljen e kryer dhe anën subjektive (nëse është kryer me faj), krijojnë barriera joproporcionale ndaj nismëtarëve të një nisme legjislative që kërkon mbështetje qytetare, si dhe cenojnë lirinë e shprehjes dhe atë të organizimit. Në këtë drejtim, vlen të theksohet se Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i kanë nënvizuar në raportin e tyre të përbashkët se është në dorën e OJF-ve të vendosin se sa aktivë janë në mbledhjen e nënshkrimeve, bazuar në burimet e tyre financiare dhe njerëzore. Në këtë drejtim, opinioni përmend Nenet 19.2 dhe 19.3 të projektligjit, të cilat sanksionojnë veprimtaritë me natyrë mashtruese të OJF-ve, ndërkohë rekomandohet që të parashikohet shprehimisht se për shkeljet e Nenit 19.1, ato të zbatohen vetëm për nëpunësit civilë (zyrtarët publikë)⁸³.

II) Rishikimi i dispozitës për caktimin e vendeve për mbledhjen e nënshkrimeve

Sipas Nenit 8/1 të Ligjit Nr.54/2019, mbledhja e nënshkrimeve për një nismë ligjvënëse bëhet në mjedise publike ose private, të cilat caktohen me vendim të kryetarit të njësive përkatëse të vetëqeverisjes vendore, me propozim të përfaqësues/komitetit përfaqësues të nismës. Kjo klauzolë nuk reflekton plotësisht rekomandimin e Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it, të cilët kanë vendosur theksin te konsultimi dhe dakordësimi midis nismëtarëve dhe organeve të qeverisjes vendore, në rastet kur mbledhja e nënshkrimeve propozohet të bëhet në vende publike. Për mbledhjen e nënshkrimeve jashtë hapësirës publike, Opinioni nuk përcjell një rekomandim të tillë, por nënvizon se ligji nuk duhet të vendosë kufizime për mbledhjen e nënshkrimeve jashtë hapësirës së dedikuar për vendet publike. Gjithashtu, në opinion nënvizohet nevoja që procesi i mbledhjes

⁸³ Paragrafi 29, fq.7, i Opinioni të përbashkët Nr. 935/2018, të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.

Sipas Nenit 19, Pika 1 e projektligjit “Shkelja e dispozitave të këtij ligji nga personat e ngarkuar me detyra” përbën kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë nga 50 000 deri në 100000 lekë, me përjashtim të rasteve kur përbën vepër penale.

së nënshkrimeve duhet të jetë i hapur, të realizohet në mënyrë të lirë dhe pa frikësim, si dhe pa formalizëm të tepruar⁸⁴.

Gjithashtu, kemi mendimin se caktimi i mjediseve për mbledhjen e nënshkrimeve, sipas Nenit 8 të Ligjit Nr.54/2016, nuk duhet të jetë kufizues vetëm në mjediset fizike publike dhe private. Rrisitë që prezantojnë standardet dhe praktikën e mira ndërkombëtare bëjnë të nevojshëm përqafimin e e-demokracisë në dispozitat e këtij ligji për marrjen e nënshkrimeve elektronike. Me qëllim që ligji të jetë më i plotë dhe të reflektojë këto standarde, do të ishte e rekomandueshme që në të ardhmen të zgjerohet fusha e veprimit të Nenit 8, duke promovuar në mënyrë alternative marrjen e mbështetjes për një nismë legislative qytetare me anë të hapësirave të ndryshme online.

III) Vakumi ligjor dhe saktësimet e nevojshme në Rregulloren e Kuvendit

Në opinionin e përbashkët për Ligjin Nr.54/2019, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i vërejnë se procedura parlamentare legislative për nismat qytetare (zgjedhësve) nuk është e rregulluar në projektligj. Sipas tyre, është e zakonshme në vendet evropiane që të kenë ligje të veçanta që rregullojnë procedurat parlamentare të ngjashme për të gjitha projektligjet (pavarësisht se me nismë të kujt janë). Ndërkohë që Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i theksojnë se legjislacioni duhet të ketë disa rregulla të veçanta për projektligjet që janë me nismën e zgjedhësve, si p.sh. e drejta për të marrë pjesë në komisione dhe seancat plenare dhe e drejta për t'u dëgjuar. Në Opinion vlerësohet si i drejtë dhe në përputhje me standardet evropiane Neni 16/1 i projektligjit⁸⁵, i cili parashikon:

“Përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës, si dhe ekspertët e thirrur prej tij, kanë të drejtë të përfaqësojnë nismëtarët në të gjitha procedurat që do të ndiqen nga Kuvendi për diskutimin, hartimin dhe miratimin e nismës, sipas parashikimeve të Kushtetutës së RSH-së dhe Rregullosës së Kuvendit të RSH-së⁸⁶.

Kjo dispozitë rezulton të jetë riformuluar në tekstin përfundimtar të Ligjit Nr.54/2019, ku në përmbajtje të Nenit 15 të tij parashikohet: “Projektligji i plotë, së bashku me relacionin që përshkruan dhe analizon qëllimin që kërkon të arrijë dhe që për ligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, si dhe vendimi i KQZ-së për regjistrimin e nismës ligjvënëse të zgjedhësve, depozitohen në Kuvendin e Shqipërisë nga përfaqësia/komiteti përfaqësues i nismës, sipas procedurave të përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit”. Sikurse vihet re, ligji ka shmangur rregullimin e procedurave parlamentare, për të cilat kuadri ynë ligjor ka një ligj të miratuar me shumicë më të lartë se Ligji Nr.54/2019⁸⁷, sikurse është Rregullorja e Kuvendit.

⁸⁴ Paragrafi 11, fq. 3 dhe Paragrafi 31, fq.8, i Opinionit të përbashkët Nr. 935/2018, të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.

⁸⁵ Paragrafi Nr.42, fq.10, i Opinionit të përbashkët Nr.935/2018.

⁸⁶ Projektligji i aksesueshëm në këtë link:

<https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20190724173831ligj%20nr.%2054,%20dt.%2018.7.2019.pdf>

⁸⁷ Ligji Nr.54/2019 është miratuar me shumicë të thjeshtë ndërkohë që Rregullorja e Kuvendit miratohet nga Kuvendi me shumicë absolute, që kërkon të paktën miratimin pro të 50%+1 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, ose 71 deputetë.

Nëse hedhim vështrimin në Rregulloren e Kuvendit⁸⁸, vëmë re se nuk ka rregullim të veçantë për shqyrtimin e nismave legislative nga 20 000 zgjedhës. Në pjesën e dytë të rregullores janë parashikuar dispozitat e procedurës ligjvënese, të cilat vlejnë njësoj për nismat e propozuara pavarësisht nismëtarit të tyre, duke filluar që nga e drejta e propozimit të nismës, elementët që duhet të përmbajë relacioni shoqërues i projektligjit, mënyra si realizohet shpërndarja e projektligjeve, shqyrtimi i tyre nga komisioni përgjegjës, propozimi i amendamenteve, mundësia e tërheqjes së nismës para se ajo të miratohet në parim, shqyrtimi i nismës në seancë plenare, votimi nën për nën, shqyrtimi i amendamenteve dhe në tërësi i projektligjit.

Hapi 1

- Nisma ligjvënëse shqyrtohet nga Komisioni Parlamentar i përcaktuar (i përhershëm ose i posaçëm).
- Fillimisht realizohet diskutimi në PARIM i projektligjit të propozuar. Kryetari i komisionit, pas dëgjimit të relatorit, fton anëtarët e komisionit për pyetje drejtuar nismëtarëve të projektligjit dhe relatorit dhe, pas kësaj, deklaron të hapur diskutimin në parim për projektligjin. Diskutimi në parim bëhet gjithmonë në prani të përfaqësuesit të Këshillit të Ministrave. Në përfundim të diskutimit në parim, komisioni vendos për miratimin në parim ose mosmiratimin e projektligjit.
- Neni 38, Pikat 1 - 4, Rregullorja e Kuvendit

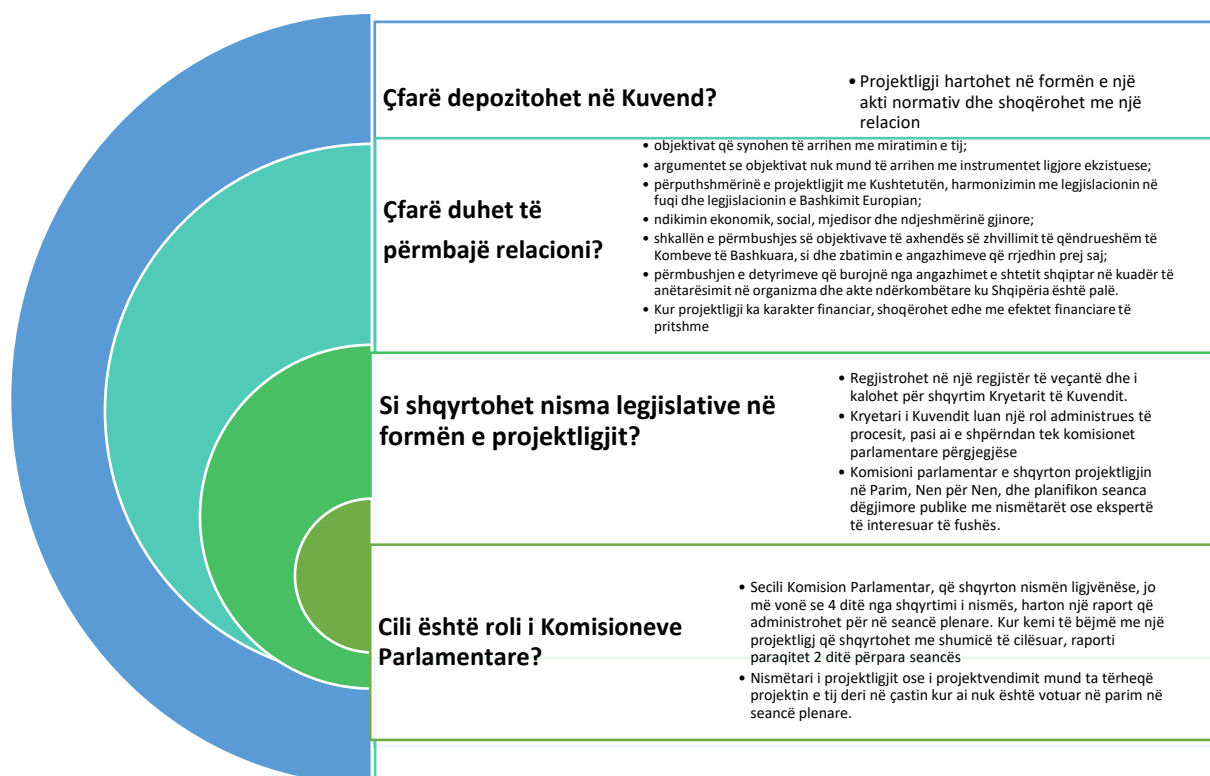
Hapi 2

- Në rast se komisioni përgjegjës miraton në parim projektligjin, ai fillon shqyrtimin dhe votimin NEN PËR NEN të tij.
- Pas miratimit në tërësi të projektligjit, relatori/relatorët hartojnë raportin të cilin ia përcjellin komisionit përgjegjës dhe seancës plenare. Raporti përmban ndryshimet e miratuara në komision, si dhe rekomandimet për komisionin përgjegjës.
- Kur komisioni përgjegjës vendos mosmiratimin në parim të projektligjit, ose kur mendimi i Këshillit për Legjislacionin është për mosmiratimin në parim të tij, çështja vendoset për diskutim në seancë plenare. Kur Kuvendi në seancë plenare vendos miratimin në parim të projektligjit, komisioni përgjegjës fillon shqyrtimin nën për nën të tij në mbledhjen më të parë.
- Neni 38, Pikat 5-6, Rregullorja e Kuvendit

Për sa i takon hapësirës që kanë nismëtarët e një projektligji, që vjen nga 20000 zgjedhës për t'u dëgjuar në procedurat parlamentare, Rregullorja nuk e parashikon në mënyrë të qartë dhe të detyrueshme, por e lë në dorë të kryetarit të Komisionit parlamentar, i/e cili/a, pas dëgjimit të relatorit, fton anëtarët e Komisionit për pyetje drejtuar nismëtarëve të projektligjit dhe relatorit dhe, pas kësaj, deklaron të hapur diskutimin në parim për projektligjin. Ky parashikim është i njëjtë për të gjitha projektligjet, pavarësisht se kush është nismëtari i tyre. Neni 73/2 i Rregullores parashikon se gjatë seancës plenare, para fillimit të diskutimit në parim, deputetët ftohen nga drejtuesi i seancës t'u drejtojnë pyetje nismëtarëve ose anëtarëve të Këshillit të Ministrave që kanë lidhje me projektligjin. Sikurse vihet re, hapësira që u lihet nismëtarëve për të folur në seancë plenare është në varësi të interesimit të deputetëve dhe pyetjeve që ata do të bëjnë. Veçanërisht për nismat legislative nga 20,000 zgjedhës, përfaqësisë ose komitetit përfaqësues vlen t'i jepet mundësia e prezantimit të këtyre nismave para se t'i nënshtrohen procedurës parlamentare të shqyrtimit dhe votimit në seancë plenare.

⁸⁸ Miratuar me Vendimin Nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin Nr. 15, datë 27.12.2005; Vendimin Nr. 193, datë 7.7.2008; Vendimin Nr. 21, datë 04.03.2009; Vendimin Nr. 41, datë 24.6.2010; Vendimin Nr. 88, datë 24.2.2011; Vendimin Nr. 41, datë 30.05.2013; Vendimin Nr. 95, datë 27.11.2014; Vendimin Nr. 88, datë 14.9.2017; Vendimin Nr. 85, datë 18.7.2019; Vendimin Nr. 12/2020 dhe Vendimin Nr. 86/2021.

Në Nenin 68, Pika 2 e Rregullores parashikohen një sërë elementësh që duhet të reflektohen në përmbajtje të relacionit shoqërues të nismës legjislative, përfshi këtu edhe relacionet e nismave të propozuara nga 20,000 zgjedhës⁸⁹. Në Pikën 4 të po këtij neni parashikohet që kryetari i Kuvendit, në mënyrë të arsyetuar, mund t'i kthejë te nismëtari projektligjet e depozituara në rast se nuk përmbushin këto kërkesa. Shumica e këtyre kërkesave kanë karakter teknik dhe u përshtaten më shumë nismave të depozituara nga Këshilli i Ministrave, i cili, me anë të ministrive të linjës propozuese, disponon burimet e duhura njerëzore për t'iu përgjigjur respektimit të një skale të tillë relacioni. Për nismat e 20,000 zgjedhësve, por edhe për ato të propozuara nga deputetë, kërkesa të tilla kanë një nivel të lartë burokracie dhe angazhimi, gjë që vështirëson përmbushjen dhe plotësimin e tyre në praktikë si rezultat i burimeve të kufizuara njerëzore dhe financiare. Rrjedhimisht, zbatimi i kësaj dispozite të rregullores në praktikë do ta tkurrte mjedisin për propozimin e nismave legjislative nga zgjedhësit.



4.5 Nismat ligjvënëse nga 20,000 zgjedhës në praktikën e vendit tonë

Në vendin tonë, gjatë harkut kohor të shtrirjes së këtij studimi, vërehet se nismat legjislative të depozituara nga 20,000 zgjedhës pranë Kuvendit zënë një numër shumë të vogël, pothuajse të

⁸⁹ a) Objektivat që synohen të arrihen me miratimin e tij; b) argumentet se objektivat nuk mund të arrihen me instrumentet ligjore ekzistuese; c) përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën, harmonizimin me legjislacionin në fuqi dhe legjislacionin e Bashkimit Evropian; ç) ndikimin ekonomik, social, mjedisor dhe ndjeshmërinë gjinore; d) shkallën e përmbushjes së objektivave të agjendës së zhvillimit të qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara, si dhe zbatimin e angazhimeve që rrjedhin prej saj; dh) përmbushjen e detyrimeve që burojnë nga angazhimet e shtetit shqiptar në kuadër të anëtarësimit në organizma dhe akte ndërkombëtare ku Shqipëria është palë.

papërfillshëm, në raport me nismat ligjore të Ekzekutivit, të cilat janë mbizotëruese. Pas tyre, në vendin e dytë, renditen nismat ligjore të deputetëve.

Një vit pas miratimit të Ligjit Nr.54/2019, përkatësisht gjatë vitit 2020, rezulton se tri OSHC, në zbatim të procedurave ligjore, i janë drejtuar KQZ-së me kërkesa për t'u pajisur me fletët tip për mbledhjen e nënshkrimeve për propozimin e tri nismave ligjore, përkatësisht projektligjit “Për krijimin e Regjistrat Kombëtar të Autorëve të Krimeve Seksuale”, projektligjit “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr.7895, datë 27.01.1995, “Kodi Penal i RSH-së”, me fokus të veçantë mbrojtjen e viktimave nga abuzimi seksual, si dhe projektligjit “Për Referendimet në Republikën e Shqipërisë”. Kërkesat e depozituara nga ana e Shoqërisë Civile janë miratuar nga KQZ-ja, ndërkohë që janë miratuar dhe kërkesat për shtyrjen e afatit për mbledhjen e nënshkrimeve mbështetëse, ndikuar dhe nga situata e pandemisë globale Covid-19.

4.5.1 Organizatat nismëtare dhe praktika parlamentare e shqyrtimit të nismave

Organizatat që kanë ideuar dhe vënë në lëvizje procedurat për nismat legjislativë qytetare janë organizata të njohura, të cilat kanë ndërmarrë një sërë iniciativash në nivel kombëtar. Përfshirja e organizatave të tjera ndërkombëtare në mbështetjen e këtyre nismave, duke ndikuar pozitivisht në përfshirjen në një masë të gjerë të publikut në procesin e nënshkrimit të nismës, i ka dhënë një shtysë pozitive procesit. Ndërkohë, organizatat lokale shfaqen më pasive për të iniciuar nisma të tilla. Faktor ndikues është edhe mungesa e informimit dhe kapaciteteve të duhura ligjore të tyre, e kushtëzuar nga mbështetja e kufizuar financiare.

1) *Projektligji “Për disa ndryshime në Ligjin Nr.7895, dt. 27.01.1995, ‘Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë’ i ndryshuar”*

Projektligji është depozituar në Kuvend më 06.11.2017 si nismë legjislativë e nënshkruar nga 20.000 zgjedhës.⁹⁰ Gjatë periudhës objekt i këtij raporti studimor, kjo është e vetmja nismë e suksesshme që është depozituar dhe shqyrtuar nga Kuvendi dhe që ka siguruar mbështetje të gjerë, përkatësisht nga 37,000 zgjedhës që e kanë nënshkruar. Nisma legjislativë konsistoi në propozimin e disa dispozitave të reja në Kodin Penal, me qëllim mbrojtjen juridike penale të kafshëve ndaj akteve të paligjshme të ndërmarra për dëmtimin apo asgjësimin e tyre. Organizata, e cila e ka përfaqësuar nismën legjislativë, është “Animal Rescue Albania”.

Në shtator të vitit 2018, pas relatimit të nismës pranë Komisionit Parlamentar për Sigurinë Kombëtare, u vendos që kjo nismë të ripunohej duke bashkuar në përmbajtjen e saj edhe kontributin e dhënë nga Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Mjedisit. Rreth 1 vit më vonë, në muajin maj 2019, kjo nismë u shqyrtua nga ana e Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin. Në procedurat para këtij Komisioni u vërejt se e drejta e nismëtarëve për të marrë pjesë proaktivisht dhe për t'u dëgjuar u respektua. Në përfundim të diskutimeve të realizuara në këtë Komision, përsëri u mbajt qëndrimi që nisma të mos mbetej produkt i “pastër” i Shoqërisë Civile, por të bashkohej me nismën e propozuar nga një grup deputetësh të Partisë Socialiste.

⁹⁰ Kuvendi i Shqipërisë (parlament.al)

Gjithashtu, gjatë shqyrtimit nën për nën të nismës u realizuan amendime sa i takon marzhit të dënimit apo rishikimit për shtesa të tjera në dispozitat penale, elementë që e shndërronin në të domosdoshëm ripunimin e saj.⁹¹

Rreth 1 muaj më vonë, në qershor 2019, Komisioni i Ligjeve⁹² shqyrtoi bashkërisht dy nismat legislative: atë të depozituar nga ana e deputetëve të subjektit zgjedhor të lartpërmendur dhe atë të depozituar nga zgjedhësit. Mendime u ofruan, gjatë shqyrtimit në komisionin parlamentar, nga ana e ekspertëve të misionit Euralius dhe OSBE-së, si dhe nga përfaqësues të institucioneve të interesuara si Prokuroria e Përgjithshme, Ministria e Brendshme, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

Në analizë krahasimore rezulton se projektligji i depozituar si nismë e deputetëve, në dallim nga ai i zgjedhësve, përmban 23 amendamente në Kodin Penal. Në aspektin e mbrojtjes së kafshëve, projektligji i depozituar parashikonte vetëm një figurë të veprës penale për mbrojtjen nga kafshët shoqëruese në publik. Nga Komisioni Parlamentar u kalua për shqyrtim në seancë plenare vetëm teksti i integruar i projektligjit, duke evidentuar në mënyrë të reduktuar dispozitat e sugjeruara nga ana e zgjedhësve. Më konkretisht, në tekstin e integruar, i cili më pas u miratua në Kuvend dhe mori trajtën e Ligjit Nr. 44/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 7895, dt. 27.01.1995 ‘Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë’ të ndryshuar”, rezulton të jetë parashikuar “Vrasja me dashje e kafshës së shoqërimit”, “Keqtrajtimi i kafshëve”, “Ndeshjet ndërmjet kafshëve”. Ndërsa “Kryerja e eksperimenteve me kafshë”, “Përdorimi i lëkurës së kafshëve të shoqërimit dhe individëve të faunës së egër, në rrezik zhdukjeje” dhe “Vrasja, robërimi i individëve të faunës së egër, në rrezik zhdukjeje”, të cilat janë sugjeruar në përmbajtjen e nismës ligjvënëse të qytetarëve, nuk referohen të jenë marrë parasysh. Në analizën e tekstit të integruar konstatojmë se ndërhyrjet e realizuara në dispozitat fillestare të propozuara nga zgjedhësit nuk janë vetëm të një natyre tekniko-legjislative, por edhe përmbajtësore.

II) *Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 9669, dt. 18.12.2006, ‘Për masa ndaj dhunës në marrëdhënie familjare’ të ndryshuar”*

Pavarësisht faktit se ky projektligj është depozituar si nismë e Këshillit të Ministrave, në fakt është produkt i iniciuar nga partnerët e Shoqërisë Civile.⁹³ Organizata nismëtare e projektligjit është Qendra për Nisma Ligjore Qytetare, e cila ka punuar duke bashkëpunuar me përfshirjen e 10 organizatave jofitimprurëse kombëtare, të mbështetura edhe nga organizata ndërkombëtare.⁹⁴ Ky projektligj ka ezauruar fazën e shqyrtimit në disa komisione parlamentare si: Komisioni për Punën,

⁹¹ [20190612100749Raporti i Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin.pdf](http://20190612100749Raporti%20i%20Komisionit%20p%C3%ABr%20Veprimtarit%C3%ABe%20Prodhuese,%20Tregtin%C3%ABe%20dhe%20Mjedisin.pdf) (parlament.al)

⁹² Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

⁹³ <http://www.qag-al.org/publikime/komentari.pdf>

⁹⁴ <http://www.qag-al.org/publikime/komentari.pdf>

Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë,⁹⁵ Komisioni i Ligjeve⁹⁶ dhe Komisioni për Sigurinë Kombëtare⁹⁷.

III) Projektligji “Për krijimin e Regjistrat Kombëtar të Autorëve të Krimeve Seksuale”

Në muajin qershor 2020, disa OSHC iu drejtuan KQZ-së për t’u pajisur me fletët tip për mbledhjen e nënshkrimeve për projektligjin “**Për krijimin e Regjistrat Kombëtar të Autorëve të Krimeve Seksuale**”. Komiteti përfaqësues i nismës ligjvënëse u përfaqësua nga OSHC-të aktive në fushën e të drejtave të grave dhe vajzave si dhe barazisë gjinore në vendin tonë, përkatësisht, qendra “Linja e Këshillimit për Gra dhe Vajza”, shoqata “Rrjeti i fuqizimit të gruas në Shqipëri” dhe qendra “Aleanca Gjinore për Zhvillim”.⁹⁸ Fillimisht, komitetit nismëtar iu vendos në dispozicion afati 4-mujor për mbledhjen e nënshkrimeve, por nga ana e përfaqësuesit të këtij komiteti u depozitua një kërkesë për shtyrjen e këtij afati deri më 31 dhjetor 2020.⁹⁹ Pas përmbushjes së këtij afati, nga ana e organizatave pjesë e komitetit përfaqësues u depozituan 22,428 nënshkrime nga zgjedhësit që mbështetën nismën. Pas verifikimit, këto nënshkrime rezultuan të rregullta. Kjo bëri që nisma të regjistrohej nga KQZ-ja më 2 shkurt 2021.¹⁰⁰

Nga verifikimet e kryera në faqen zyrtare të Kuvendit rezultoi se projektligji “Për krijimin e regjistrat kombëtar të autorëve të veprave penale me natyrë seksuale”, që vjen si nismë legislative e 20,000 zgjedhësve, është depozituar më 10 nëntor 2021, 8 muaj pas regjistrimit të nismës nga KQZ-ja. Pesë ditë para, më 5 nëntor 2021, një projektligj tjetër, me objekt të ngjashëm dhe me titullin “Për Regjistrin Kombëtar të të dënuarve për krime seksuale”, është depozituar si nismë e një deputeteje të Kuvendit të RSH-së¹⁰¹. Sipas relacionit shoqërues të projektligjit që vjen me nismë deputeti, rezultoi se projektligji është përgatitur nga Qendra për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve në Shqipëri (CRCA/EPCAT), me asistencë të ekspertëve të fushës dhe konsultim me shoqërinë civile dhe institucionet publike që punojnë për të drejtat e fëmijëve në Shqipëri¹⁰². Në lidhje me këto dy nisma, meqenëse të dy projektligjet kishin të njëjtin qëllim, Komisioni i Ligjeve vendosi të ngrejë një grup pune me përfaqësues nga Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë, AKSHI, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (Zyra e Komisionerit) nën drejtimin e relatores së Komisionit të Ligjeve, me qëllim shkrirjen e të dy drafteve në një të vetëm dhe sjellja e tyre në formatin e duhur. Tërheq vëmendjen fakti se në

⁹⁵ [20180710140928Raport për projektligjin për masat ndaj dhunës në familje.pdf \(parlament.al\)](#)

⁹⁶ [20180720132512Raporti i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.pdf \(parlament.al\)](#)

⁹⁷ [20201109131150K.Sigurisë.pdf \(parlament.al\)](#)

⁹⁸ <http://kqz.gov.al/wp-content/uploads/2021/02/Vendim-nr.-21-date-02.02.2021-Për-regjistrimin-e-nismës-ligjvënëse-të-zgjedhësve-Për-krijimin-e-regjistrat-Kombëtar-të-Autorëve-të-Krimeve-seksuale.pdf>

⁹⁹ http://cec.org.al/wp-content/uploads/2020/11/CEC_Vendimi-019_201103_Për-shqyrtimin-e-kërkesës-së-zj.Iris-Luarasi.pdf

¹⁰⁰ <http://kqz.gov.al/wp-content/uploads/2021/02/Vendim-nr.-21-date-02.02.2021-Per-regjistrimin-e-nismes-ligjvënëse-te-zgjedhësve-Per-krijimin-e-regjistrat-Kombëtar-te-Autoreve-te-Krimeve-seksuale.pdf>

¹⁰¹ Shih raportin e Komisionit përgjegjës të publikuar në këtë link:

<https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20220720182831raporti%20final%20Ligjet%20regjistrat%20i%20te%20denuarve%20per%20krime%20seksuale.pdf>

¹⁰² https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20211110102950Relacion%20Per%20Rregjistrin%20Kombëtar%20të%20te%20Denuarve%20per%20krime%20seksuale_.pdf

përmbajtjen e raportit nuk pasqyrohet një shkallë e reflektimit të neneve të pranuar nga secili draft dhe arsyet e refuzimit të pjesës tjetër të dispozitave që mund të mos jenë marrë në konsideratë. Kjo do t'i shërbente transparencës parlamentare dhe besimit të qytetarëve tek institucioni i Parlamentit, aq më tepër në raport me nismat legislative të zgjedhësve, të cilat janë të rralla në praktikën parlamentare.

Më 21 korrik 2022, afro 9 muaj pas depozitimit të të dyja nismave, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar variantin e dakordësuar dhe të miratuar në Komisionin e Ligjeve (pas marrjes së mendimit edhe nga komisione të tjera parlamentare), duke votuar në seancë plenare Ligjin Nr.62/2022 “Për regjistrim kombëtar të të dënuarve për krime seksuale”¹⁰³.

IV) Projektligji “Për referendimet në Republikën e Shqipërisë”

Fondacioni “Instituti Shqiptar për Zhvillimin e Sistemit të Zgjedhjeve” rezulton se ka paraqitur pranë KQZ-së kërkesën për pajisjen me fletët tip për propozimin e projektligjit **“Për referendimet në Republikën e Shqipërisë”**. Në qershor të vitit 2020, fillimisht KQZ-ja përcaktoi afatin 3-mujor për mbledhjen e nënshkrimeve. Për shkak të pamundësisë për respektimin e afatit të përcaktuar, ndikuar nga situata në të cilën po kalonte vendi si pasojë e pandemisë globale Covid 19, përfaqësia e nismës kërkoi shtyrjen e afatit për mbledhjen e nënshkrimeve deri në shkurt të vitit 2021, ndërkohë që KQZ-ja vendosi shtyrjen e këtij afati deri në muajin mars 2021.¹⁰⁴ Përpara përfundimit të këtij afati, nga ana e përfaqësuesve të nismës u depozitua një tjetër kërkesë për shtyrjen e afatit për grumbullimin e nënshkrimeve. Në këtë rast, KQZ-ja nuk rezulton të ketë realizuar sërish procedurën e seancës dëgjimore, por ka pranuar kërkesën për shtyrjen e afatit deri më 31 maj 2021, me argumentimin e bazueshmërisë në Nenet 53 dhe 182 të Kodit të Procedurave Administrative.¹⁰⁵

Ashtu si në rastin e projektligjit për regjistrim kombëtar të autorëve të dënuar për krime seksuale, edhe lidhur me këtë projektligj ka nisma të tjera me të njëjtën fushë rregullimi, por që kanë siguruar mbështetjen e deputetit për t'u depozituar në Kuvend. Nisma e parë mban firmën e një deputeteje dhe është depozituar më 29.07.2020 në Kuvend. Në seksionin përkatës të publikimit të saj, rezulton t'i jetë kthyer nismëtares por pa publikuar arsyen apo motivin e kthimit të projektligjit.¹⁰⁶ Ky projektligj rezulton se është produkt i punës së nismës “Po për Shqipërinë”, e cila është një grupim qytetarësh të lirë, që, me mbështetjen e z. Dashamir Shehi, ka për synim organizimin e qytetarëve

¹⁰³ [20220727140710ligji nr. 62, dt. 21.7.2021.pdf \(parlament.al\)](https://www.parlament.al/20220727140710ligji_nr_62_dt_21.7.2021.pdf)

¹⁰⁴ http://cec.org.al/wp-content/uploads/2020/11/CEC_Vendimi-018_201102_Per-shqyrtimin-e-kerkeses-se-z.Kristaq-Kume.pdf

¹⁰⁵ Neni 53 i Ligjit Nr. 44/2015, “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, parashikon parimin e ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit në rast se ligji ose aktet nënligjore nuk parashikojnë një afat të caktuar për kryerjen e një veprimi procedural. Neni 182 i Ligjit Nr. 44/2015, “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, parashikon se ekzekutimi i detyrueshëm i një akti administrativ shtyhet në rastet kur organi publik ka vendosur shtyrjen e tij për një afat të caktuar.

¹⁰⁶ <https://www.parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/52448>

në një lëvizje të mirëfilltë përballë padrejtësive që ndodhin në vend nga elitat udhëheqëse politike¹⁰⁷.

Projektligji i dytë "Për referendimet në Republikën e Shqipërisë" është depozituar sërish me nismë deputeti më 2 qershor 2020 dhe vjen si një iniciativë e OSHC-ve, e Qendrës për Çështje të Informimit Publik (INFOÇIP), e ndërmarrë që nga viti 2016. INFOÇIP ka mbështetur të gjithë procesin e draftimit të projektligjit, duke angazhuar ekspertë të fushës, si dhe procesin konsultativ të realizuar me aktorët e shoqërisë civile, KQZ, përfaqësues të Kuvendit, si dhe me organizatat ndërkombëtare¹⁰⁸. Projektligji është në procedurë parlamentare dhe nuk rezulton të jetë shqyrtuar deri në fund të muajit korrik 2022 nga asnjë komision parlamentar.

V) *Projektligji "Për paditë kolektive"*

Më 8 tetor 2021, pranë Kuvendit të Shqipërisë rezulton se është depozituar me nismë deputeti projektligji "Për paditë kolektive"¹⁰⁹. Pavarësisht mënyrës se si është formalizuar depozitimi i këtij projektligji, kjo nismë vjen si produkt i punës së disa organizatave të Shoqërisë Civile si Qendra për Nisma Ligjore Qytetare dhe Qendra Mjedisore për Zhvillim, Edukim dhe Rrjetëzim EDEN, ndërkohë që ka gjetur mbështetje të gjerë nga 73 OSHC. Nga informacioni i bërë publik në faqet zyrtare të tyre, në shkurt 2021 organizatat rezulton t'i jenë drejtuar Kryetarit të Kuvendit dhe një grupi deputetësh për të ushtruar nismën ligjvënëse "Për paditë kolektive".¹¹⁰ Por edhe pse kanë kaluar afro 10 muaj nga depozitimi i saj, nisma nuk rezulton t'i jetë nënshtruar diskutimit në komisionet parlamentare deri në fund të muajit korrik të vitit 2022. Vlen të theksohet që kontributi i OSHC-ve për hartimin dhe konsultimin e këtij projektligji nuk është pasqyruar në relacionin shoqërues të tij¹¹¹.

4.5.2 *Vështirësitë e ndeshura në aspektin procedural dhe institucional*

Para se të miratohej Ligji Nr.54/2019 për nismën legjislative të zgjedhësve, vakumi në kuadrin tonë ligjor, sa i takon mungesës së rregullimit më specifik të dispozitave kushtetuese, ka reflektuar në praktikën e munguar të nismave të tilla. Në një situatë të tillë, sikurse është përmendur më herët, OSHC-të kanë lobuar me nismëtarët klasikë të një nisme legjislative, përkatësisht me Ekzekutivin apo Legjislativin, për të gjetur mbështetje në propozimin e nismave të hartuara kryesisht me ekspertizën e tyre dhe që rregullojnë fusha si antidiskriminimi, mbrojtja nga dhuna në familje, e drejta e informimit, etj. E njëjta prirje vihet re edhe pas miratimit të Ligjit Nr.54/2019, pasi organizatorët apo 'nismëtarët' janë gjendur para vështirësive të ndryshme për të marrë mbështetjen e 20,000 zgjedhësve.

OSHC-të e përfshira në komitetet përfaqësuese të nismave legjislative qytetare kanë shfaqur si vështirësi gjendjen e krijuar për shkak të pandemisë, si dhe kohën e shkurtër që u është përcaktuar

¹⁰⁷ <https://www.platformaorganizative.org/zbulo-po>

¹⁰⁸ <https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20200907125203Relacion%20R.%20Hajdari%20PER%20REFERE%20NDUMET.pdf>

¹⁰⁹ <https://www.parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/55643>

¹¹⁰ http://www.qag-al.org/publikime/padia_kolektive.pdf

¹¹¹ <https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20211013204230relacioni%20padite%20kolektive.pdf>

për grumbullimin e 20.000 nënshkrimeve, edhe pse në fakt KQZ-ja ka patur qëndrime pro kërkesave për zgjatjen e afatit të propozuara prej tyre. Një nga vështirësitë e hasura në terren është edhe dokumentacioni mbështetës që kërkohet nga ana e zgjedhësve për shkak se shumica e qytetarëve, gjatë grumbullimit të nënshkrimeve në vendet publike, hezitojnë të ofrojnë të dhënat e tyre personale apo dokumentet identifikuese.

Mungesa e zbatimit në praktikë të parashikimeve ligjore të përgjithshme të Ligjit Nr.54/2019, për sa i takon nënshkrimit elektronik, ka vështirësuar së tepërmi procesin e grumbullimit të nënshkrimeve në këtë format më të thjeshtëzuar që ul kostot njerëzore dhe financiare për përfaqësitë apo komitetet përfaqësuese të nismës.

4.5.3. Nevojat për qartësimin e procedurave parlamentare, diktuar nga praktika e deritanishme e shqyrtimit të nismave legislative qytetare apo të propozuara nga OSHC-të

Edhe pse nismat legislative të propozuara nga zgjedhësit apo organizatat e shoqërisë civile që kanë zgjedhur të llobojnë me deputetë janë relativisht të pakta, praktika e deritanishme parlamentare dikton nevojën për përmirësime dhe qartësime në dispozitat e rregullores së Kuvendit.

Procedura parlamentare për shqyrtimin e nismave legislative është analizuar më herët në seksionet e mësipërme të këtij raporti studimor, por një theks i veçantë vlen t'u dedikohet sfidave me të cilat janë ndeshur projektligjet e propozuara nga zgjedhësit, apo që vijnë si iniciativë e OSHC-ve, me anë të lobimit me deputetë.

I) Afatet

Për projektligjin që u depozitua si nismë e 37,000 zgjedhësve, për ndryshimet në Kodin Penal, Kuvendit iu deshën afro dy vite për ta marrë në shqyrtim dhe për të vendosur lidhur me të. Ky afat është shumë i gjatë dhe dobëson besimin e shtetasve në instrumentin e nismës legislative popullore dhe aktualitetin e nismës. Gjithashtu, afate relativisht të gjata, mbi gjashtë muaj, u vërejtën edhe në drejtim të nismave legislative të mbështetura nga deputetët, por të propozuara nga OSHC-të.

Në këto kushte, vlen të rishikohen Nenet 26 dhe 27 të Rregullores së Kuvendit lidhur me procedurat për hartimin e programit të punës së Kuvendit dhe kalendarit të punimeve të tij. Neni 26, Pika 2 e Rregullores së Kuvendit, parashikon: “Programi i punës së Kuvendit përcaktohet nga Konferenca e Kryetarëve për një periudhë nga 3 deri në 9 javë, me propozimin e Kryetarit të Kuvendit, pasi ka marrë më parë mendimin e anëtarit të Këshillit të Ministrave, i ngarkuar të mbajë lidhjet me Kuvendin, të kryetarëve të komisioneve të përhershme dhe të shërbimeve në Kuvend”. Për ta bërë sa më gjithëpërfshirës procesin e konsultimit të programit të punës dhe për të shmangur tendenca selektive në dhënien e prioritet ndaj projektligjeve të caktuara, kjo klauzolë mund të rishikohet për t'u dhënë mundësi edhe deputetëve nismëtarë dhe përfaqësive/komiteve përfaqësuese të nismave legislative qytetare që të japin mendimet e tyre për projektligjet që kanë depozituar.

Për këto nisma, rregullorja duhet të parashikojë afate të arsyeshme dhe qartësisht të shprehura, si psh: ato mund të bëhen pjesë e programit të punës së Kuvendit, të paktën një muaj pasi janë depozituar zyrtarisht në Kuvend. Duke qenë se programi i punës së Kuvendit përgatitet për një periudhë 3 – 9 javore, në parim kjo duhet të jetë periudha brenda së cilës duhet të përfundojë shqyrtimi i nismës. Përgjashtimisht, për nisma komplekse mund të parashikohet shtyrja e shqyrtimit të tyre, si pjesë e programit vijues të punës së Kuvendit. Si afat maksimal, në çdo rast, mund të referohet shqyrtimi i këtyre nismave brenda dy sesioneve parlamentare të punimeve vjetore të Kuvendit.

II) Reflektimi i shkallës së marrjes në konsideratë të neneve të propozuara

Në disa prej nismave legislative të propozuara nga OSHC-të, (pavarësisht nëse iniciohen me mbështetje të 20,000 zgjedhësve apo lobimit me deputet), vihet re një tendencë dublimi të tyre nga vetë sektori i OSHC-ve që mund të mos ketë gjetur dakordësinë për të propozuar një projektligj të vetëm që ka një tekst të integruar dhe të pranuar të ndryshimeve, por edhe nga vetë fraksione të caktuara brenda parlamentit. Në raste të tilla, vlerësojmë se Kuvendi ka detyrimin për të bërë transparente dhe për të dokumentuar, gjatë procedurës parlamentare të shqyrtimit nen për nen, shkallën e pranimin të neneve të propozuara në këto projektligje, të cilat janë bashkuar në procedurat parlamentare, amendamentet që janë bërë, kush i ka propozuar, si dhe të pasqyrojë argumentet e refuzimit të neneve që nuk janë pranuar. Për ta bërë të mundur këtë, vlen të rishikohet Pika 5/1 e Nenit 38 të Rregullores së Kuvendit, si dhe tabela e integruar e amendamenteve që ka pësuar ligji apo refuzimi i neneve nga varianti fillestar t'i bashkëlidhet raportit të komisionit përgjegjës.

III) Transparenca në faqe (kthimi i projektligjit te nismëtari)

Në funksion të transparencës ndaj publikut, motivi i kthimit të projektligjit te nismëtari duhet të dokumentohet në faqen përkatëse të Kuvendit, në rubrikën e projektligjeve, ku gjendet i publikuar teksti i projektligjit dhe relacioni i tij shoqërues, duke pasqyruar nëse nisma është tërhequr nga vetë nismëtari, si edhe datën e tërheqjes së saj.

IV) Komunikimi me përfaqësinë/komitetin përfaqësues të nismës

Referuar korrespondencave zyrtare të shkëmbyera me përfaqësuesit e Kuvendit,¹¹² duke qenë se nisma e vetme e regjistruar rezulton të jetë integruar në projektligj, së bashku me nismën e adresuar nga një grup deputetësh, nuk rezulton që të jetë informuar përfaqësia e komitetit nismëtar për suksesin e kësaj nisme, pasi kjo përfaqësi ka qenë pjesë e mbledhjeve të komisioneve parlamentare. Gjithashtu, seanca plenare rezulton të jetë dokumentuar nëpërmjet procesverbalit të dt. 18.07.2019.¹¹³ Por pavarësisht nga kjo, Rregullorja ka nevojë të qartësohet pasi njoftimi formal i përfaqësisë apo komitetit përfaqësues të nismës është një garanci procedurale që i shërben më mirë respektimit të parimit të transparencës dhe përgjegjshmërisë nga Kuvendi.

¹¹² Shkresë Nr. 2880/1 Prot., dt. 25.11.2020 “Kthim përgjigje” dhe Shkresë Nr. 2880/3, Prot., dt. 08.01.2021, “Kthim përgjigje”, të përpiluara nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.

¹¹³ <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/20190909102746Procesverbal%20dt%2018.07.2019.pdf>

5. Rekomandime

Në koherencë me analizën ligjore të kryer nga ekspertja e angazhuar për pjesën e parë të këtij raporti studimor, si dhe analizën e sfidave që ka diktuar praktika e zbatimit të legjislacionit të vendit tonë për konsultimin publik, peticionet dhe nismat legjislative qytetare gjatë pesë viteve të fundit, KSHH vlerëson të nevojshëm adresimin e rekomandimeve në vijim, zbatimi i të cilëve do t'i jepte një shtysë pozitive fuqizimit dhe efikasitetit të këtyre instrumenteve parlamentarë në dobi të qytetarëve dhe OSHC-ve dhe interesit publik në tërësi.

Konsultimi publik

- 5.1 Rekomandohet plotësimi i Nenit 36 të Rregullores së Kuvendit me qëllim që të parashikojë në mënyrë më të qartë dhe të plotë afatet e konsultimit publik, format dhe mënyrat e konsultimit, si dhe detyrimin e komisioneve parlamentare për të informuar subjektet e konsultuara se cilat rekomandime janë marrë parasysht dhe për t'i njohur ato me përmbledhjen e argumenteve për ato rekomandime që nuk janë marrë parasysht.

Peticionet

- 5.2 Për shkak të ndryshimeve të vazhdueshme që ka pësuar Rregullorja e Kuvendit, nga pikëpamja e teknikës legjislative, pozicionimi aktual i peticionit nën kreun “Kontrolli parlamentar për procesin e integritetit në BE” është i gabuar dhe vlen të rishikohet në të ardhmen për t'u trajtuar si pjesë e një kreu specifik për peticionet, nën pjesën e kontrollit parlamentar.
- 5.3 Formulimi i Nenit 104 të Rregullores së Kuvendit dikton nevojën për rregullim më të plotë dhe të detajuar në dispozitat e saj me qëllim që e drejta e peticionit të jetë lehtësisht e realizueshme dhe organet parlamentare të kenë përgjegjësinë maksimale për shqyrtimin me rigorozitet të çdo peticioni. Format për paraqitjen e peticioneve rekomandohen të jenë alternative, duke iu përshtatur trendeve të teknologjisë së informacionit (e-peticioni), duke garantuar një nivel më të mirë unifikimi të praktikës parlamentare të shpërndarjes dhe shqyrtimit të tij, etj.
- 5.4 Në procedurat parlamentare, rekomandojmë të parashikohen shprehimisht garancitë e procesit të rregullt ndaj dërguesve të peticionit. Modeli gjerman mund të merret për referencë pasi parashikon elementë të rëndësishëm të kësaj të drejte, të tillë si: mundësia e hetimit administrativ, përcaktimi i afateve të shqyrtimit të peticionit, ballafaqimi me autoritetet, mundësia për të zhvilluar dëgjësë me përfaqësuesit e autoriteteve, me nënshkruesit e peticionit, ekspertë apo dëshmitarë, njoftimi në mënyrë të arsyetuar i nënshkruesit të peticionit për vendimmarrjen e parlamentit.
- 5.5 Në kuadër të transparencës, efikasitetit të këtij instrumenti, si dhe forcimit të besimit të qytetarëve tek e drejta për peticion, i rekomandojmë Kuvendit publikimin e peticioneve dhe dokumentacionit që evidenton mënyrën e shqyrtimit dhe vendimmarrjes për to. Në referencë të modelit anglez dhe skocez, i sugjerojmë Kuvendit të krijojë një regjistër elektronik të dedikuar për peticionet, ku publiku të ketë mundësi të dërgojë peticione dhe të aksesojë informacionin e nevojshëm dhe dokumentacionin përkatës, si psh peticionin, vendimin e

- Kryetarit të Kuvendit, procesverbalin/et e mbledhjes së Komisionit të Përhershëm, projektvendimet, vendimet përfundimtare, etj.
- 5.6 Nëse Kuvendi vlerëson nevojën për të bërë ndryshime, që u japin zgjidhje disa prej çështjeve kyç të analizuara në këtë raport studimor, për vakumin, paqartësitë apo edhe “konfliktin eventual” midis rregullave parlamentare, ato mund të detajohen më tej në formën e disa parimeve kryesore që duhet të udhëheqin komisionet parlamentare për shqyrtimin e peticioneve.
- 5.7 Në organikën e shërbimit civil të Kuvendit rekomandohet të parashikohet një drejtori e dedikuar për marrjen, administrimin dhe trajtimin e peticioneve ose mund të shikohet mundësia e shtimit të personelit për zyrën e pritjes së ankesave (e cila mund të emërtohet zyra e ankesave dhe peticioneve). Mungesa e dokumentacionit parlamentar për peticionet është vetëm një nga argumentet përse janë të nevojshme këto burime njerëzore ndërkohë që vlen të sillen në vëmendje modelet e vendeve me tradita të avancuara ligjore e praktike të peticionit (të analizuara më herët), të cilat kanë vendosur në dispozicion të komiteteve parlamentare përgjegjëse për peticionet një staf të dedikuar dhe të specializuar.

Nismat legjislative të zgjedhësve (qytetare)

- 5.8 Rekomandohet një strukturim i faqes së Kuvendit, që përmban një rubrikë të posaçme për çdo fazë të procedurës parlamentare, nga depozitimi i një projektligji deri në shqyrtimin e tij në seancë plenare. Kuvendi ynë mund të huazojë gjithashtu praktika pozitive për sa u takon veçanërisht nismave legjislative që mbështeten nga të paktën 20,000 zgjedhës. Një model referues që mund të huazohet është ai i Komisionit Evropian, i cili ka krijuar një hapësirë të posaçme për iniciativat e depozituara nga qytetarët evropianë.
- 5.9 Duke vlerësuar standardin e dispozitave të Rregullores së Parlamentit Evropian do të ishte i rekomandueshëm rishikimi në të ardhmen i ligjit tonë për të krijuar një regjistër elektronik, të aksesueshëm nga publiku, të regjistrimit të nismave legjislative të nënshkruara nga të paktën 20,000 zgjedhës. Serveri qendror i tij do të ishte i këshillueshëm të administrohej nga Kuvendi¹¹⁴. Ky regjistër është i këshillueshëm t’i vendoset në dispozicion grupit nismëtar për ta lehtësuar punën e tij gjatë fazës së mbledhjes së nënshkrimeve të nevojshme, si dhe për të patur akses në faza të mëtejshme të procesit të shqyrtimit të projektligjit.
- 5.10 E drejta e nënshkrimit elektronik të nismës legjislative nga zgjedhësit nuk rezulton të jetë zbatuar deri tani në praktikë, pasi kuadri ynë ligjor duhet të krijojë lehtësi dhe të parashikojë infrastrukturën e nevojshme teknologjike, që i garanton çdo zgjedhësi të nënshkruajë elektronikisht një nismë pa kosto. Ky shërbim i veçantë i nënshkrimit elektronik duhet t’i garantohet çdo individ, përdorues të e-albania që është zgjedhës në Republikën e Shqipërisë, pa pengesa dhe në përputhje me standardet që garantojnë vlefshmërinë e tij nga organet kompetente.
- 5.11 Në Nenin 17, Pika 1 e Ligjit Nr.54/2019, parashikohet që shkelja e procedurave dhe afateve, që lidhen me mbledhjen e nënshkrimeve dhe regjistrimin e nismës, nga personat përgjegjës

¹¹⁴ KQZ do të ishte e këshillueshme të ketë akses në përdorimin e këtij regjistri në funksion të kompetencave që ky institucion gëzon sa i takon pajisjes me fletët tip, verifikimit të nënshkrimeve dhe vendimmarrjes për regjistrimin ose jo të nismës dhe ecurisë së ankimit të vendimmarrjeve në gjykatën administrative nëse ka patur.

- përbën kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë nga 50,000 deri në 100,000 lekë. Kjo dispozitë është evazive dhe e paqartë dhe krijon premisa të dëmshme për sanksionet administrative, veçanërisht për ato që mund të aplikohen ndaj përfaqësish apo komitetit nismëtar. Kjo dispozitë ka nevojë të qartësohet në të ardhmen, duke patur parasysh edhe vlerësimet e Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it.
- 5.12 Sipas Nenit 8/1 të Ligjit Nr.54/2019, mbledhja e nënshkrimeve për një nismë ligjvënëse bëhet në mjedise publike ose private, të cilat caktohen me vendim të kryetarit të njësisë përkatëse të qeverisjes vendore. Kjo dispozitë ka nevojë të rishikohet pasi nuk reflekton plotësisht rekomandimin e Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it, të cilët kanë vendosur theksin te konsultimi dhe dakordësimi midis nismëtarëve dhe organeve të qeverisjes vendore, në rastet kur mbledhja e nënshkrimeve propozohet të bëhet në vende publike.
- 5.13 Risitë që prezantojnë standardet dhe praktikën e mira ndërkombëtare bëjnë të nevojshëm përqafimin e e-demokracisë duke zgjeruar fushën e veprimit të Nenit 8, për të promovuar në mënyrë alternative marrjen e mbështetjes për një nismë legjislative qytetare, me anë të hapësirave të ndryshme online/dixhitale. Rishikimi i kësaj dispozite në të ardhmen është i vlefshëm edhe në këtë drejtim.
- 5.14 Rregullorja e Kuvendit nuk parashikon dispozita të veçanta për shqyrtimin e nismave legjislative nga 20,000 zgjedhës. Sa i takon hapësirës që kanë nismëtarët e një projektligji që vjen nga 20,000 zgjedhës për t'u dëgjuar në procedurat parlamentare, Rregullorja nuk e parashikon në mënyrë të qartë dhe të detyrueshme, por e lë në dorë të kryetarit të komisionit parlamentar dhe drejtuesit të seancës plenare të ftojnë anëtarët e komisionit apo deputetët për pyetje drejtuar nismëtarëve të projektligjit. Në këtë drejtim, është e rekomandueshme që rregullorja të ketë disa parashikime speciale, që ofrojnë standardet më të mira për shqyrtimin e nismave legjislative qytetare.
- 5.15 Në Nenin 68, Pika 2 e Rregullores, parashikohen një sërë elementësh teknikë që duhet të reflektohen në përmbajtje të relacionit shoqërues të nismës legjislative, dispozitë që u përshtatet më shumë nismave të depozituara nga Këshilli i Ministrave, që disponon burimet e duhura njerëzore për t'iu përgjigjur respektimit të një skale të tillë relacioni. Për nismat e 20,000 zgjedhësve, por edhe për ato të propozuara nga deputetë, kërkesa të tilla kanë një nivel të lartë burokracie dhe angazhimi ndaj vlen të rishikohen dhe zbuten, në të kundërt vështirësojnë përmbushjen dhe plotësimin e tyre në praktikë si rezultat i burimeve të kufizuara njerëzore dhe financiare.
- 5.16 Është e rekomandueshme të rishihen Nenet 26 dhe 27 të Rregullores së Kuvendit lidhur me procedurat për hartimin e programit të punës së Kuvendit dhe kalendarit të punimeve të tij, duke përcaktuar afate të qarta dhe të arsyeshme për shqyrtimin e nismave legjislative të zgjedhësve. Duke qenë se programi i punës së Kuvendit përgatitet për një periudhë 3 – 9 javore, në parim, kjo duhet të jetë periudha brenda së cilës duhet të përfundojë shqyrtimi i nismës. Përgjashtimisht, për nisma komplekse mund të parashikohet shtyrja e shqyrtimit të tyre, ndërkohë që si afat maksimal mund të referohet shqyrtimi i këtyre nismave brenda dy sesioneve parlamentare të punimeve vjetore të Kuvendit.
- 5.17 Është e rekomandueshme të rishikohet Pika 5/1 e Nenit 38 të Rregullores së Kuvendit për të bërë transparente shkallën e reflektimit në vendimmarrjet e Komisioneve Parlamentare të

neneve të pranuar, të refuzuara, si dhe shkaqet e refuzimit, duke i bashkëlidhur në çdo rast raportit të komisionit përgjegjës tabelën e integruar të amendamenteve që ka pësuar ligji apo refuzimi i neneve nga varianti fillestar.

- 5.18 Në funksion të transparencës karshi publikut, motivi i kthimit të projektligjit të nismëtari duhet të dokumentohet në faqen (rubrikën) përkatëse të Kuvendit, ku gjendet i publikuar teksti i projektligjit dhe relacioni i tij shoqërues, duke pasqyruar gjithashtu faktin nëse nisma është tërhequr nga vetë nismëtari dhe datën e tërheqjes së saj.
- 5.19 Rregullorja ka nevojë të qartësohet pasi njoftimi formal i përfaqësisë apo komitetit përfaqësues të nismës është një garanci procedurale që i shërben më mirë respektimit të parimit të transparencës dhe përgjegjshmërisë nga Kuvendi.

Shtojca 1

Literatura

• Akte dhe praktika të mira ndërkombëtare

- I. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (DUDNj)
- II. Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike, Kombet e Bashkuara
- III. Traktati i Funksionimit të Bashkimit Evropian
- IV. Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian
- V. Rregullorja e Parlamentit Evropian
- VI. Komenti i Përgjithshëm 25 i Komitetit për të Drejtat e Njeriut të Kombeve të Bashkuara
- VII. Dokumenti i Kopenhagenit të OSBE-së i vitit 1990
- VIII. Dokumenti i Moskës, OSBE, 1991
- IX. Dokumenti i Mastrihtit, OSBE, 2003
- X. Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it, Nr. 935 / 2018, për projektligjin shqiptar për nismën legjislativë të qytetarëve, miratuar në Mbledhjen Plenare të 116-të të Komisionit të Venecias, dt.19 – 20 tetor 2018
- XI. Raport mbi nismat legjislativë, miratuar në Mbledhjen Plenare të 77-të të Komisionit të Venecias (12-13 dhjetor), Studimi Nr.446/2007mCDL-AD (2008)035
- XII. Komisioni i Venecias, komente për nismën legjislativë në Evropë nga z. Sergio Bartole (anëtar i Italisë), Strasburg, 30 shtator 2008, Studimi Nr. 446 / 2007
- XIII. Opinion Nr. 446/2007 i Komisionit të Venecias.

• Akte normative (legjislacion shqiptar)

- I. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar me Ligjin Nr. 8417, datë 21.10.1998, miratuar me referendum më 22.11.1998, ndryshuar me Ligjin Nr. 9675, datë 13.1.2007, Ligjin Nr. 9904, datë 21.4.2008, Ligjin Nr. 88/2012, datë 18.09.2012, Ligjin Nr. 137/2015, datë 17.12.2015, Ligjin Nr. 76/2016, datë 22.07.2016, Ligjin Nr. 115/2020, datë 30.07.2020
- II. Ligji Nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, dt.30.10.2014

- III. Rregullorja e Kuvendit miratuar me Vendimin Nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me Vendimin Nr. 15, datë 27.12.2005, Vendimin Nr. 193, datë 7.7.2008, Vendimin Nr. 21, datë 04.03.2010, vendimin nr. 41, datë 24.6.2010, vendimin nr. 88, datë 24.2.2011, Vendimin Nr. 41, datë 30.05.2013, Vendimin Nr. 95, datë 27.11.2014, Vendimin Nr. 88 datë 14.9.2017, Vendimin Nr. 85, datë 18.7.2019 dhe Vendimin Nr. 12/2020.
- IV. Ligji Nr. 54/2019 “Për nismën ligjvënësë të zgjedhësve në Republikën e Shqipërisë”
- V. Ligji Nr. 9880, dt. 25.02.2008, “Për nënshkrimin elektronik”, i përditësuar,
- VI. Ligji Nr. 107/2015 “Për identifikimin elektronik dhe shërbimet e besuara”, i përditësuar,
- VII. Ligji Nr. 10273, dt. 29.04.2010, “Për dokumentin elektronik”, i përditësuar
- VIII. VKM Nr. 673, datë 22.11.2017, “ Për riorganizimin e Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit”, i ndryshuar me Vendimin Nr. 36, datë 24.1.2018 , me Vendim Nr. 448, datë 26.7.2018, me Vendim Nr.872, datë 24.12.2019 të Këshillit të Ministrave.
- IX. VKM Nr. 35, datë 22.1.2020, “Për miratimin e tarifave për shërbimet elektronike të Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit

• Legjislacion i huaj

- I. Kushtetuta Gjermane, e miratuar në vitin 1949, e ndryshuar deri në vitin 2019
- II. Kushtetuta e Republikës së Estonisë, e miratuar me referendum në vitin 1992 dhe e ndryshuar deri në vitin 2015
- III. Kushtetuta e Greqisë, e miratuar në vitin 1974, e ndryshuar deri në vitin 2008
- IV. Kushtetuta e Republikës së Lituanisë, e miratuar me referendum në vitin 1992 dhe e ndryshuar deri në vitin 2019
- V. Kushtetuta e Republikës së Polonisë, e miratuar në vitin 1997
- VI. Kushtetuta e Republikës së Italisë, e miratuar në vitin 1947 dhe e ndryshuar deri në vitin 2007
- VII. Kushtetuta e Hungarisë, e miratuar në vitin 2011, e ndryshuar deri në vitin 2013
- VIII. Kushtetuta e Republikës së Portugalisë, e miratuar në vitin 1976, me ndryshimet e vitit 2005
- IX. Kushtetuta e Kroacisë, e miratuar në vitin 1991 dhe me ndryshimet deri në vitin 2013
- X. Kushtetuta e Republikës së Sllovenisë, e miratuar në vitin 1991, me ndryshimet deri në vitin 2013
- XI. Kushtetuta e Republikës Sllovake, e miratuar në vitin 1992, me ndryshimet deri në vitin 2002
- XII. Kushtetuta e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta, e miratuar në vitin 1815, e azhurnuar deri në vitin 2018
- XIII. Kushtetuta e Republikës së Francës, e miratuar në vitin 1958, me ndryshimet deri në vitin 2008
- XIV. Kushtetuta e Luksemburgut, e miratuar në vitin 1868, me ndryshimet deri në vitin 2009
- XV. Kushtetuta e Qipros, e miratuar në vitin 1960, me ndryshimet deri në vitin 2013
- XVI. Kushtetuta e Danimarkës, e miratuar në vitin 1953
- XVII. Kushtetuta e Austrisë
- XVIII. Kushtetuta e Bosnje-Hercegovinës, e miratuar në vitin 1995 dhe me ndryshimet deri në vitin 2009
- XIX. Kushtetuta e Kosovës, e miratuar në vitin 2008 dhe me ndryshimet deri në vitin 2016
- XX. Kushtetuta e Malit të Zi, e miratuar në vitin 2007 dhe me ndryshimet deri në vitin 2013

- XXI. Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, e miratuar në vitin 1991, me ndryshimet deri në vitin 2011
- XXII. Kushtetuta e Serbisë, e miratuar në vitin 2006
- XXIII. Ligji Gjerman “Për kompetencat e Komitetit të Peticioneve në Bundestagun Gjerman
- XXIV. Rregullorja e Bundestagut Gjerman
- XXV. Udhëzimet mbi Trajtimin e Peticioneve Publike në Bundestagun Gjerman
- XXVI. Parimet kryesore të Komitetit të Peticioneve për shqyrtimin e kërkesave dhe ankesave, në Bundestagun Gjerman
- XXVII. Kuadri normativ që rregullon të drejtën e peticionit në Skoci (Rregullat në fuqi të Parlamentit Skocez dhe rregullat e miratuara nga Komiteti Parlamentar.

- **Doktrinë**

- I. “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, nga Prof. Dr. Xhezair Zaganjori, Prof. Dr. Aurela Anastasi, Dr. Eralda (Methasani) Çani, Botim i vitit 2011
- II. “A brief history of petitioning Parliament”, Erskin May
- III. Janet Seaton, “The Scottish Parliament and e-democracy”, Scottish Parliament, Edinburgh, UK, 17.02.2005
- IV. Ross D. Cotton, Political participation and e-petitioning an analysis of the policymaking impact of the Scottish Parliament's e-petition system, University of Central Florida

- **Jurisprudencë**

- I. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr.19/2007
- II. GJED, *Tegebauer kundër Parlamentit Evropian*
- III. GJED, *Schonberger kundër Parlamentit Evropian*
- IV. GJED, *Puppinck dhe të tjerët kundër Komisionit*
- V. GJED, *One of Us*

- **Burime të tjera**

- i. “Manuali i Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit”
- ii. Korrespondencë zyrtare e KSHH-së me Institucionet Shtetërore si: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Prokuroria e Përgjithshme

Pjesa e dytë

Angazhimi i Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

Lista e figurave

Figura 1. Shpërndarja e organizatave pjesëmarrëse në sondazh sipas fushave të ekspertizës	90
Figura 2. Vlerësim i përgjithshëm i ecursisë së zhvillimit të SHC në vend nga OSHC.???????	102
Figura 3. Vlerësimi i kapaciteteve të SHC për pjesëmarrje në proceset vendimmarrëse të Kuvendit.....	103
Figura 4. Njohja në mënyrë periodike me ftesa nga Kuvendi.....	108
Figura 5. Komunikimi me Koordinatorin për SHC në Kuvend	109
Figura 6. Angazhimi i SHC me sugjerime/opinione për projektligje konkrete.	110
Figura 7. Njohuritë e OSHC mbi parashtrimin e peticioneve	111
Figura 8. Vlerësimi i faqes online të Kuvendit	113
Figura 9. Vlerësimi i raporteve SHC-Kuvend bazuar në eksperiencat e drejtpërdrejta	114
Figura 10. Marrja e feedback-ut për pjesëmarrjen/kontributin	120

I. QASJA METODOLOGJIKE

Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH), në bashkëpunim me Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në kuadër të implementimit të grantit të akorduar në zbatim të projektit “Për Mbështetjen e Kuvendit dhe Edukimit Qytetar (PACEP)”, projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), i zbatuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI), u angazhuan në periudhën tetor 2020 – shkurt 2021 në realizimin e studimit “Vlerësim mbi angazhimin e Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit të Shqipërisë”. Studimi u udhëhoq nga pyetjet e mëposhtme:

1. Sa dhe si angazhohet Shoqëria Civile (organizatat e shoqërisë civile, shoqatat e biznesit, sindikatat dhe grupet e qytetarëve formale/informale) në proceset vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit?
2. Si shpjegohen këto nivele angazhimi dhe cilat janë format dominuese të angazhimit të deritanishëm?
3. Cilat janë kapacitetet, mangësitë, sfidat dhe mundësitë për një përfshirje më të madhe dhe më të qenësishme të Shoqërisë Civile në këto procese?
4. Çfarë duhet të ndryshojë dhe nga kush që angazhimi i Shoqërisë Civile të jetë më i qenësishëm (në sasi e cilësi, në formë dhe përmbajtje)?

Për adresimin e këtyre pyetjeve kërkimore u hartua dhe u zbatua një qasje mikse e metodave të kërkimit dhe u përdor trekëndëzimi i burimeve të të dhënave. Rishikimi i literaturës (hulumtim nga tryeza), i cili përfshiu kuadrin rregullator, raportet mbi zbatueshmërinë e tij, si dhe literaturën në fushë (me fokus kontekstin vendas, por edhe praktikën e mira në vende të tjera), u përdor për portretizimin e një panorame të plotë të kuadrit rregullator, mekanizmave formalë, si dhe praktikave (të dokumentuara) të deritanishme të angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset legjislative dhe vendimmarrëse të Kuvendit. Përmes rishikimit të studimeve në fushë u identifikuan çështjet dhe problematikat kryesore që janë dokumentuar në raport me implementimin e kuadrit ligjor, si dhe arritjet e sfidat në këtë drejtim. Ato u përdorën edhe për të informuar procesin e ndërtimit të instrumenteve për mbledhjen e të dhënave parësore.

Më tej, u dizajnuan dhe u vunë në zbatim instrumente për mbledhjen dhe analizën e të dhënave parësore. Këto të dhëna, të cilat analizohen dhe interpretohen në vijim të këtij raporti, janë si të natyrës sasiore, ashtu dhe asaj cilësore. Ato synojnë të gjenerojnë përgjigje për: “sa” është angazhuar Shoqëria Civile në procese legjislative e vendimmarrëse me Kuvendin dhe cilat janë perceptimet e saj mbi këtë angazhim dhe raportin SHC-Kuvend (komponenti sasior); “si” dhe “pse” gjërat kanë shkuar/ndodhur në një mënyrë të caktuar; si dhe mbi pyetjet se “çfarë” duhet të ndryshojë dhe “kush” duhet të marrë hapa konkrete për të sjellë ndryshimet e pritura (komponenti cilësor).

Komponenti sasior

Të dhëna parësore sasiore u mbledhën përmes instrumentit të pyetësorit. Pyetësi (një intervistë e strukturuar) u hartua dhe u administrua online, përmes platformës GoogleForms (shiko shtojcat) dhe mbledhi këndvështrimet e OSHC-ve mbi perceptimet e SHC-së për angazhimin dhe kapacitetet e saj për të marrë pjesë në proceset e Kuvendit, eksperiencat në këtë drejtim, raportin SHC-Kuvend, arritjet dhe sfidat.

Në këtë komponent, popullata e studiuar janë OSHC-të që veprojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë. Si kuadër kampioni u përdor lista e aktorëve të Shoqërisë Civile të identifikuar dhe regjistruar në bazën e të dhënave të përditësuara në kuadër të projektit “PACEP” dhe që kanë një adresë elektronike për kontaktim (rreth 1,000 njësi¹¹⁵). Përmes postës elektronike, OSHC-të u kontaktuan dhe u ftuan të marrin pjesë në studim në tre raunde thirrjesh të njëpasnjëshme në një hark kohor prej 8 javësh (duke treguar ndjeshmëri edhe për periudhën e festave të fundvitit 2020 si dhe efekteve të periudhës para dhe pas tyre). Pavarësisht shtrirjes kohore dhe tre raundeve të thirrjeve, në fund të procesit pyetësi u plotësua vetëm nga 109 aktorë të SHC-së. Ndonëse ky përbën një kampion me të cilin mund të punohet për të treguar mbi eksperiencat dhe qëndrimet e atyre që kanë pasur/duan të kenë eksperiencë të përfshirjes me Kuvendin, numri i ulët në raport me kuadrin e kampionit mund të jetë tregues i nivelit të ulët të aktivitetit të OSHC-ve të regjistruar (numri i atyre aktive mund të jetë shumë më i ulët nga ai i regjistrimeve në kuadrin e kampionit) dhe/ose i një niveli të ulët interesi për tematikën e shënjestruar në këtë studim.

Të dhënat sasiore janë analizuar përmes statistikave përshkruese. Tabela 1 paraqet përmbledhtas karakteristikat kryesore të pjesëmarrësve në sondazhin online, ndërsa Figura 1 paraqet shpërndarjen e OSHC-ve pjesëmarrëse në komponentin sasior sipas fushës së tyre të interesit/eksperimentizës.

Tabela 1. Karakteristikat e kampionit – Pyetësi me OSHC-të

Karakteristikat e kampionit		
Gjinia	50.5%F	49.5%M
Mosha	Mesatare = 44.7	Min = 20 vjeç; Max=74 vjeç
Edukimi	Mesatar = 17 vite (mbi universitar)	Min = 7
Eksperiencia në sektor	Mesatare = 12.4 vite	Min= 0 ; Max=30 vite
Eksperiencia territoriale	66% me eksperiencia në zona urbane dhe rurale	34% vetëm në njërin prej të dyjave
Shtrirja e veprimtarisë	56% nivel lokal vetëm	44% Qendror & Miks

¹¹⁵ Shënim: pavarësisht përditësimit të bazës së të dhënave, një pjesë e adresave të postës elektronike ishin të pasakta apo jashtë funksionit, rreth 100.

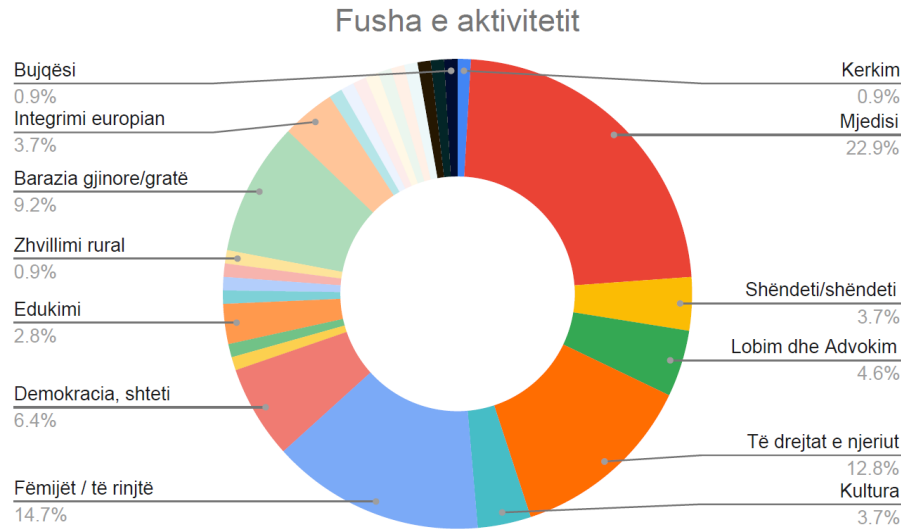


Figura 1. Shpërndarja e organizatave pjesëmarrëse në sondazh sipas fushave të ekspertizës

Komponenti cilësor

Përmes instrumenteve të mbledhjes së të dhënave cilësore, si intervistat gjysmë të strukturuar, individuale dhe diskutimeve në grupe fokusi, u synua eksplorimi në thellësi dhe krijimi i një kuptueshmërie të plotë mbi faktorët që kanë formësuar eksperiencat e deritanishme, kapacitetet e aktorëve të përfshirë, boshllëqet dhe mangësitë e tyre, sfidat dhe mundësitë drejt një përfshirjeje më të madhe dhe më të qenësishme të Shoqërisë Civile në procese vendimmarrëse dhe legjislativë me Kuvendin e Shqipërisë. Më specifikisht, u hartuan dhe zbatuan:

1. Intervista individuale me informatorë kyç (IIK) nga SHC-ja dhe Kuvendi. Ato përfshinë intervista me:
 - a. përfaqësues të administratës dhe anëtarë të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (6)
 - b. përfaqësues të Shoqërisë Civile (5).
2. Diskutime në Fokus-Grupe (DFG) me përfaqësues nga OSHC-të, shoqatat e biznesit, sindikatat, grupe interesi etj. mbi hendeqet midis parashikimeve/të drejtave ligjore dhe praktikave de facto, ngërceve që pengojnë aplikimin e plotë të tyre dhe angazhimin e qenësishëm të Shoqërisë Civile, si dhe rekomandimet për çfarë, si dhe nga kush pritet ndryshimi (4).

Secili prej instrumenteve eksplori dhe mblodhi të dhëna mbi çështjet e mëposhtme:

- Niveli i njohjes së të drejtave, kuadrit ligjor dhe mekanizmave për pjesëmarrjen e Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislativë;

- Besimi në institucione – transparenca dhe llogaridhënia, perceptimet mbi kapacitetet e tyre për mundësimin/garantimin e përfshirjes së Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse e legjislative;
- Praktikrat e deritanishme – suksese dhe dështime në përpjekjet për zbatimin e kuadrit ligjor dhe angazhimin e qenësishëm të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative;
- Rruga përpara – çfarë, si dhe nga kush duhet të vijë ndryshimi për një angazhim më të madh dhe të qenësishëm të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative.

Kriteret e përzgjedhjes së informatorëve kyç nga popullatat e shënjestruara ishin: eksperiencia direkte në raportet SHC-Kuvend dhe shpërndarje tematike/sectoriale. Në kushtet e kufizimeve dhe sfidave të krijuara nga pandemia Covid-19, DFG, si dhe një pjesë e IIIK, u realizuan online (përmes platformës Zoom). Në përfundim të procesit të mbledhjes së të dhënave cilësore u përfshinë në studim rreth 50 pjesëmarrës¹¹⁶. Të dhënat cilësore, me lejen e pjesëmarrësve, u regjistruan, u transkriptuan dhe më pas u analizuan me programin Maxqda, duke koduar për koncepte dhe tematika/çështjet me interes.

Kufizime dhe çështje etike

Më shumë se një kufizim, i mëposhtmi është një përcaktim kufijsh për këtë studim dhe rezultatet e tij. Si në komponentin sasior, edhe në atë cilësor të tij, studimi reflekton mbi të dhënat e mbledhura nga ata që kanë pasur interesin për të marrë pjesë. Për pasojë, gjetjet manifestojnë anshmëri ndaj atyre që kanë interes mbi çështjen apo nuk kanë pasur rezerva të tjera që mund t’ua kenë penguar pjesëmarrjen. Megjithatë, kjo nuk e cenon qëllimin final të studimit për të mësuar nga ata që kanë praktika dhe/ose interes për këtë temë për të avancuar pjesëmarrjen e SHC-së në proceset vendimmarrëse të Kuvendit.

Procesi i hartimit dhe zbatimit të këtij studimi është ndikuar padyshim nga situata e përgjithshme e krijuar nga pandemia e Covid-19. Puna “në terren” pati shtyrje të herëpashershme pasi si kontaktimi, ashtu edhe zhvillimi kryesisht online, sillte vonesa në komunikim dhe dakordësim të kohës dhe modaliteteve të intervistimit. Në të gjitha rastet u operua duke patur përparësi çështjet e sigurisë dhe të etikës gjatë mbledhjes së të dhënave. U përzgjodh gjithmonë mënyra më e përshtatshme për pjesëmarrësit në studim, u respektuan afatet kohore të vendosura prej tyre, ndërsa gjatë mbledhjes së të dhënave dhe në raportimin e gjetjeve është respektuar parimi i konfidencialitetit.

¹¹⁶ Shënim: numri është përafëruar për të treguar se ndonëse në diskutimet online pati një numër më të madh pjesëmarrësish që u bashkuan në eventet e krijuara, numri i atyre që morën pjesë aktivisht në diskutime ishte më i vogël.

II. GJETJET

5.1 Hyrje

Në këtë kapitull paraqiten dhe analizohen gjetjet e këtij studimi në raport me:

- së pari, kuadrin rregullator dhe mekanizmat që mundësojnë pjesëmarrjen e SHC-së në proceset vendimmarrëse të Kuvendit, si dhe sfidat e kufizimet e tyre në zbatim;
- së dyti, paraqiten dhe analizohen perceptimet, vlerësimet dhe qëndrimet e pjesëmarrësve në studim në raport me marrëdhëniet SHC-Kuvend;
- së treti, kjo pasohet me një shqyrtim të dedikuar të problematikave dhe sfidave kryesore që kanë penguar një maksimizim të shkëmbimeve SHC-Kuvend dhe pjesëmarrjes efektive të SHC-së në proceset vendimmarrëse të Kuvendit, si çështjet e informimit dhe njohjes së ndërsjellë mes palëve, kufizimet në kapacitetet e tyre dhe problematikat me (mungesën e) besimin e ndërsjellë;

Në kapitullin pasues (IV), duke shqyrtuar eksperiencat të mira të dokumentuara nga vende të tjera, si dhe ato që janë raportuar se kanë funksionuar më mirë në kontekstin shqiptar, shtrohet rruga drejt kapitullit final të konkluzioneve dhe rekomandimeve.

5.2. Pjesëmarrja e SHC-së në Kuvend – kuadri rregullator, mekanizmat mundësues dhe funksionimi i tyre

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë¹¹⁷ sanksionon parimet e shtetit të së drejtës dhe respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, ndër to edhe atë të organizimit kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm, duke i garantuar individit pjesëmarrjen aktive në shoqëri. Garantimi i kësaj të drejte u siguron individëve pjesëmarrjen në proceset vendimmarrëse në të gjitha nivelet, përfshi atë në proceset vendimmarrëse të Kuvendit të Shqipërisë. Kjo e fundit i sjell individët më afër qeverisjes, duke u krijuar mundësinë që të adresojnë probleme dhe të ofrojnë zgjidhje për to, të vlerësojnë rezultatet e zbatimit të politikave, të mbikëqyrin veprimtarinë e të zgjedhurve të tyre për t'i bërë ata më të përgjegjshëm¹¹⁸.

Marrëdhëniet dhe shkëmbimet midis SHC-së dhe Kuvendit kanë ardhur duke u intensifikuar dhe përmirësuar. Ky është një perceptim që në përgjithësi e ndajnë si përfaqësues të SHC-së, ashtu edhe ata të Kuvendit (pjesë e administratës apo deputetë, siç analizohet edhe në seksionet në vijim të këtij raporti). Përmirësimi i perceptuar i atribuohet jo vetëm fuqizimit dhe konsolidimit të rolit

¹¹⁷ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, e aksesueshme në <http://www.parlament.al/Kuvendi/Kushtetuta>

¹¹⁸ Kjo cilësohet qartë edhe në Manualin e Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin Vendimmarrës të Kuvendit, i aksesueshëm në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/2>

të SHC-së në vend, por edhe një vullneti, i cili ka ardhur dhe është bërë më i qartë dhe i qëndrueshëm nga ana e Kuvendit për të qenë më i hapur dhe ftues ndaj SHC-së, ashtu edhe të diversifikimit të mekanizmave që e kanë konkretizuar këtë vullnet dhe kanë krijuar mundësi më të qëndrueshme, institucionale, për ta nxitur dhe mbështetur marrëdhënien SHC-Kuvend.

Vitet e fundit, Kuvendi ka bërë hapa të vazhdueshëm dhe cilësorë për të rritur transparencën, për të qenë më i hapur për publikun dhe për të nxitur, institucionalizuar dhe lehtësuar pjesëmarrjen e SHC-së në proceset e tij. Kuvendi fton SHC-në të marrë pjesë në procesin legjislativ si gjatë fazës së draftimit/hartimit të një projektligji, ashtu edhe gjatë seancave dëgjimore, të cilat zhvillohen nga komisionet parlamentare për të tërhequr ekspertizën dhe informacionin në lidhje me një fushë të caktuar. Së fundi, ndonëse e paspecifikuar nga përfaqësues të Kuvendit, përfaqësues nga SHC-ja, pjesëmarrës në këtë studim, vunë në dukje edhe nisma më të fundit për përfshirjen e SHC-së në shqyrtimin post-legjislativ, ku OSHC-të janë angazhuar në vlerësimin ex-post të ligjeve të caktuara, siç ishte rasti me Ligjin për Barazi Gjinore në Shoqëri për vlerësimin e implementimit të të cilit u angazhua një OSHC, GADC-ja.

“Një ndryshim perceptimi [për SHC] që e shoh gjithnjë e më shumë nga Kuvendi, vitet e fundit apo edhe muajt e fundit, është përfshirja e SHC-së edhe në shqyrtimin post-legjislativ, pas miratimit të ligjeve. Kjo është një gjë fantastike, shumë e mirë, që nuk e kemi parë më parë. Pra, nuk e lë SHC-në me kaq, por edhe rezultatet që po sjell. Kjo është forcuar si kurrë më parë”.
(IIK, SHC)

Për ta lehtësuar dhe mundësuar këtë angazhim, Kuvendi ka krijuar së fundmi platformën online të konsultimeve të projektligjeve¹¹⁹, ka bërë vazhdimisht thirrje të hapura¹²⁰, ku ka ftuar për regjistrim OSHC-të, grupet e interesit dhe, së fundmi, edhe lobistët, si dhe ka ngritur një strukturë të dedikuar për marrëdhëniet me ta – Koordinatorin për SHC-në. Përmes një manuali të posaçëm specifikohen modalitetet për pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrje, janë standardizuar format për kërkesë për ndjekjen e seancave dëgjimore në komisione; një pjesë e mirë e tyre transmetohen direk në kanalën e televizionit publik RTSH Kuvend, ashtu edhe përmes platformave online. Disa praktika të reja janë testuar në ngritjen e komisioneve të përhershme të SHC-së, si në rastin e një bërthame OSHC-sh që përbëjnë Këshillin Kombëtar për Integrimin Evropian, si dhe është nxitur njohja e Kuvendit dhe pjesëmarrja e fëmijëve dhe e të rinjve. Të gjitha këto dhe arritjet përkatëse monitorohen dhe raportohen përmes Raportit për Pjesëmarrjen e Publikut në Procesin e Vendimmarrjes, i cili botohet rregullisht që nga viti 2015¹²¹. Në vijim, ndalemi për t'i prezantuar më në detaje këto mekanizma dhe specifikat e raportuara lidhur me zbatimin dhe mirëfunksionimin e tyre.

Së pari, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka në menaxhimin e tij një **regjistër elektronik të organizatave të SHC-së** ku regjistrohen aktorë të SHC-së që shprehin interesin për të qenë pjesë e tij¹²². Ky regjistër vlerësohet shumë i rëndësishëm si nga Kuvendi, ashtu edhe nga SHC-ja, pasi

¹¹⁹ Platforma online e konsultimeve, <http://konsultimi.parlament.al/>

¹²⁰ Shiko për më shumë në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/62>

¹²¹ Intervistë me Informatorë kyç nga administrata e Kuvendit.

¹²² Për të aksesuar regjistrin elektronik vizito <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/1>

mundëson zyrtarizmin e shprehjes së interesit të OSHC-ve për një raport të vazhdueshëm me Kuvendin, por edhe mundëson një komunikim të shpejtë dhe efikas mes Kuvendit dhe SHC-së. Pavarësisht se regjistri elektronik ka disa vite që ekziston, ai njihet dhe përdoret ende pak nga OSHC-të, siç raportohet si nga SHC-ja, ashtu edhe nga përfaqësues të Kuvendit. Kjo kthehet në një pengesë për vendosjen e komunikimit të vazhdueshëm dhe me bazë të gjerë SHC-Kuvend.

“Unë e kam parë të përgjurmur pjesën dërrmuese të SHC...sepse këtu ka një keqkuptim dhe nuk dua t’i hyj analizës pse ndodh ky keqkuptim, por Kuvendi nuk mund t’u dërgojë projektligje për mendim organizatave që nuk janë pjesë e regjistrimit. Pse? Sepse ne e kemi një regjistër dhe ua bëjmë thirrjen organizatave të SHC-së të jenë pjesë e këtij regjistrimi. Është një bonus nëse je aktiv, por unë e kam detyrim të të informoj, je nuk je aktiv, nëse je pjesë e këtij regjistrimi. Në momentin që nuk je pjesë e këtij regjistrimi, ngelet në vullnetin tënd të lirë se sa aktiv je dhe se sa realisht i interesuar je që të përdorësh forcën dhe pushtetin që ke në dorë, të ndjekësh faqen e Kuvendit për t’u informuar nëse ti do të sjellësh komente apo ndryshime për atë projektligj.”
(IIK, Kuvendi)

Përtej vlerës që ka regjistri i OSHC-ve, mirëfunksionimi i tij has në disa çështje që shkojnë përtej mosinformimit për ekzistencën/vlerën e tij, të cilat mund të kenë nevojë për rikonsiderim dhe/ose përmirësim. Kështu, regjistrimi nuk ka funksionuar gjithmonë. Ai ose nuk është mirëpritur nga OSHC-të si mundësia më optimale për formalizim të raportit me Kuvendin, ose OSHC-të raportojnë të mos jetë përdorur/ t’i ketë shërbyer maksimalisht për t’i afruar ato me Kuvendin.

Një pjesë e aktorëve të SHC-së, ndonëse të interesuar për t’u bërë pjesë e proceseve me Kuvendin, nuk e kanë parë të përshtatshëm regjistrimin pranë regjistrimit të tij elektronik. Disa prej arsyeve lidhen jo vetëm me mungesën e informacionit apo orientimit se si ta kryejnë këtë proces, por edhe me rezerva mbi të dhënat që kërkohen për kompletimin e procesit. OSHC-të, të cilat dëshirojnë të jenë pjesë e këtij regjistrimi, duhet të dërgojnë në adresën e përcaktuar të dhëna si: 1. Numrin e NIPT-it; 2. Emërtimin e plotë të subjektit; 3. Të dhënat e personit të kontaktit apo administratorit; 4. Adresën postare dhe elektronike; 5. Objektin e veprimtarisë; si dhe të përcaktojnë komisionet pranë të cilave kërkohet regjistrimi¹²³. Këto të dhëna janë mëse legjitime për t’u kërkuar nga ana e Kuvendit, bazuar edhe në kuadrin ligjor që rregullon OSHC-të në Republikën e Shqipërisë¹²⁴, siç thekson edhe një nga përfaqësuesit e Kuvendit të intervistuar në kuadër të këtij studimi (shiko më poshtë). Megjithatë, në praktikë ato pengojnë një pjesë të SHC-ve për t’u regjistruar dhe qenë aktivë përmes këtij mekanizmi. Kërkesa për numrin e NIPT-it step një pjesë të OSHC-ve të vogla apo të pastabilizuara, të cilat punojnë bazuar në projekte dhe që mund t’u druhen çështjeve të kontroleve të shtuara si pasojë e këtij regjistrimi. Përtej kësaj barriere të supozuar, një tjetër është ajo reale për individë dhe grupe interesi, që nuk janë të formalizuara/regjistruara në mënyrë formale dhe nuk janë në zotërim të një numri NIPT-i për të kompletuar regjistrimin.

Me gjithë arsyet objektive dhe subjektive të OSHC-ve, mosregjistrimi i tyre pranë regjistrimit të SHC-së në Kuvend perceptohet nga pala e Kuvendit, jo rrallë herë, si një rezistencë, mosrespektim

¹²³ Shiko regjistrin elektronik në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/1>

¹²⁴ Shiko ligjin për regjistrimin e OSHC-ve në Republikën e Shqipërisë, https://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2016/01/Ligj_nr.8789_date_07.05.2001_Per_regjistrimin_e_organizatave_jofitimprures.pdf

i rregullave të lojës apo “mikpritësit”, madje edhe si provokim në raste të veçanta, siç shprehen në vijim anëtarë të administratës së Kuvendit.

Thuhet “Ignorantia legis non excusat”! Ne kemi fletore zyrtare për ligjet. Nëse dikush kryen një krim dhe thotë nuk e dija, nuk është faji i ligjit, por i personit. Edhe ne e kemi një regjistër, format e organizimit të SHC-së janë nga më të larmishmet, tejkalojnë çdo kombinim ngjyrash, por e rëndësishme është se ka një bazë ligjore, së cilës ne i referohemi se si regjistrohet një OSHC në gjykatë. Ato janë kriteret bazë mbi të cilat ne veprojmë. Ato kanë detyrimin të regjistrohen në gjykatë, kanë një NIPT, që nuk është gjë tjetër vetëm tregues i seriozitetit të shoqatës... Edhe pse mund të jenë shumë legjitime në raport me kauzën e tyre, ne kemi nevojë për seriozitetin e tyre në raport me ligjin.” (IIK, Kuvendi)

“Është një gjë, ne ose i thërrasim vetë, apo kërkojnë vetë se janë të interesuar dhe ne u përgjigjemi me po apo me jo – kryesisht me po. Por ndodh një gjë e tillë, që e vumë re dhe na krijoi sidomos shumë probleme vitin e shkuar për ndryshimet në ligjin për [emërtimin]. Na u drejtuan SHC me një deklaratë të firmosur me emra konkretë që dëshironin të merrnin pjesë në diskutime. Tani, janë vendosur rregulla, duke u futur gjëra të reja vendosen edhe rregulla të reja, d.m.th. ti si SHC je e interesuar të marrësh pjesë, duhet të regjistrohesh në faqen e Kuvendit. Vitin e shkuar, asnjëri prej këtyre që kërkonte nuk ishte i regjistruar. Ne u jemi drejtuar të gjithëve, [emër] me e-mail dhe [emër] në telefon që t'u shpjegojmë se duhet të regjistrohen se kështu e kërkon procedura parlamentare dhe i dhamë emrin dhe e-mailin e personit që merret me këtë punë, në mënyrë që ne të jemi në rregull me rregullat tona. Se, në fund të fundit, edhe një OJF ka një rregullore të brendshme, edhe në familje ne kemi rregulla dhe dimë se si veprojmë. Tani, n.q.s. ti kërkon nga unë, edhe ti duhet të më respektosh mua, rregullin tim. Kemi pritur me ditë të tëra dhe asnjëri nuk merrte në telefon të regjistrohej. Kam përshtypjen time personale që SHC-ja do të jetë larg të gjitha rregullave, pasi i duket sikur ashtu do të ndikohej dhe do t'i nënshtrohej Kuvendit. Pastaj ne nuk mund ta kalonim dot dhe vendosëm në komision që këta 14 që kanë kërkuar ne do t'i ftojme, pavarësisht se nuk po regjistroheshin. Pra, shkelëm me konsensus rregullin tonë dhe i ftuam...Ne e bëjmë këtë gjë, por SHC-ja duhet të respektojë rregullin e mikpritësit...Mua më dukej provokim shumë jociivil i SHC-së, jo e gjitha, po rasti konkret. Këto nuk janë qiqra në hell që të revoltosh apo ...janë rregulla elementare. Duhet të ndërjegjësohen që mundësia është ofruar në bazë të disa rregullave.” (IIK, Kuvendi)

Më tej, një pjesë e OSHC-ve hezitojnë të regjistrohen dhe t'i qasen Kuvendit përmes regjistrimit për OSHC-të pasi, sipas tyre, nuk kanë konstatuar ndonjë qasje proaktive të Kuvendit edhe pas regjistrimit, gjë që i ka dekurajuar ato, apo organizatat e paregjistruara më parë, në përditësimin e të dhënave që të regjistrohen rishtas.

“Unë kam që në 2002-shin, jam po ai [emri] që kam qenë, pse tani të dalë dikush nga parlamenti të thotë se në Tropojë nuk ka SHC kur unë kam mbi 10 vite që jam i regjistruar te baza e të dhënave e parlamentit. I thashë një organizate që bëri një takim me ne: “Ku i gjete kontaktet e mia?” Më tha: “Ia kërkoja parlamentit dhe parlamenti m'i dha të gjitha të dhënat tua”. Pra, sa mirë kjo funksionoi për një interes të caktuar të tyre, por kur vjen puna për të bashkëpunuar vazhdimisht me Kuvendin jo?!” (DFG, SHC)

Një situatë e mospërditësimit të të dhënave në regjistrin e SHC-së çon edhe në një numër joreal të OSHC-ve të regjistruara kundrejt atyre aktive apo atyre që arrijnë të marrin njoftime si pasojë/përmes regjistrimit pranë Kuvendit. Kjo mund të krijojë perceptime jo të drejta mbi nivelin e aktivizimit të SHC-ve me Kuvendin apo mbi proaktivitetin e palëve në këto marrëdhënie.

“Thirrja është për t’u tërhequr vëmendjen organizatave që të regjistrohen. Rithirrja është për ato organizata që janë pjesë e regjistrit dhe që për arsye të tyre pushojnë së ekzistuari formalisht, por që për pasojë të kostove financiare që ka edhe çregjistrimi i organizatës, ajo vazhdon të rezultojë me status aktiv. Regjistrimi dhe çregjistrimi në tatime mund të ketë kosto financiare, por regjistrimi dhe çregjistrimi në adresarin e Kuvendit nuk ka kosto. Ne si institucion do të donim ta pastronim regjistrin nga këto organizata që nuk janë më funksionale për të pasur ato organizata që janë realisht aktive dhe të interesuara. Riregjistrimi është edhe për ato organizata që ndryshojnë administrator dhe që përdorin e-mail-in e administratorit, sepse në atë moment që ai person largohet mua më humbet komunikimi me atë organizatë.”

(IIK, Kuvendi)

Në fakt, baza e të dhënave e aksesueshme në faqen e Kuvendit tregon për një përditësim të fundit të regjistrit të OSHC-ve në korrik, 2018¹²⁵. Problematikat me saktësinë dhe përditësimin e kontakteve të OSHC-ve mund të konfirmohen edhe nga eksperiencia gjatë realizimit të këtij studimi. Gjatë administrimit të pyetësorit online, duke u bazuar në një bazë të dhënash të përditësuar në fund të 2020-s, pati sërish problematika me një numër të madh pasaktësish dhe një shkallë të ulët kthimi përgjigjesh nga ana e OSHC-ve.

Përtej sa u diskutua deri tani, mbetet ende për t’u saktësuar si qasen në Regjistrin e Kuvendit individët dhe grupet e interesit të paregjistruara formalisht, si sigurohet përditësimi dhe çregjistrimi (kur lind nevoja), për të evituar mbingarkesën me të dhëna të pasakta apo të pavlefshme. Nga ana tjetër, OSHC-të e regjistruara dhe aktive mund ta ndiejnë më shumë efektin e këtij regjistrimi duke marrë njoftime apo edhe një buletin javor ose mujor mbi aktivitetin e Kuvendit dhe gjërat me interes për SHC-të në javët në vijim apo të krijojnë mundësinë për “abonim”.

“Hyra tani për kuriozitet në faqen e Kuvendit dhe nuk gjeta një newsletter ku mund të bëj abonim, se ashtu kujtohesha kur të vjen p.sh. një newsletter, apo diçka e ngjashme.” (DFG, SHC)

Nga ana e tij, Kuvendi ka ndërmarrë nisma për ta nxitur regjistrimin e OSHC-ve në këto regjistra. Kështu, herë pas here janë bërë thirrje të hapura për regjistrim të grupeve të interesit dhe lobistëve¹²⁶. Kuvendi, prej tre vitesh tashmë, ka në përdorim edhe **Regjistrin e Lobistëve**, i cili funksionon si regjistri elektronik i organizatave të shoqërisë civile që duan të angazhohen në aktivitete lobuese pranë Kuvendit¹²⁷. OSHC-të, tradicionalisht aktive me Kuvendin, raportojnë se kanë pasur mundësi të informohen dhe të regjistrohen edhe si lobues pranë tij.

¹²⁵ Shiko <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/1> dokumenti i emërtuar “korrik-2018-i-perditesuar-05.07.2018.xlsx”

¹²⁶ Thirrjet e hapura për regjistrim mund të shihen në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/62>

¹²⁷ Regjistri i Lobistëve mund të aksesohet në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/34>

“Vlerësojmë kontributin që kemi dhënë, por edhe faktin që Kuvendi ka qenë gjithmonë i hapur me ftesa të vazhdueshme për të dhënë kontribut në përmirësimin e kuadrit ligjor. Kemi marrë një njoftim dhe kemi aplikuar edhe për të lobuar – jemi pranuar si një nga organizatat që mund të llobojë pranë Kuvendit- kemi zgjedhur komisionin e ligjeve, atë të shëndetësisë dhe çështjeve sociale, sepse lidhen ngushtësisht me punën tonë. Bashkëpunimi ka ardhur duke u përmirësuar; kam që nga viti 2004 e deri tani. Çfarë mund të ketë ndikuar është p.sh. që kjo ftesa që u bë në website-in e Kuvendit që ato të aplikojnë që të jenë lobuese është një risi. Kërkoreshin një numër dokumentesh, por u ula i bëra se e konsiderova shumë të rëndësishme, sepse ishim shumë të interesuara.” (IIK, OSHC)

Megjithatë, regjistri për lobuesit njihet shumë pak (përfshirë edhe nga anëtarë të Kuvendit), si dhe shihet si i parakohshëm në kushtet e mungesës së kuadrit ligjor për rregullimin e lobimit në Republikën e Shqipërisë.

“Regjistër për lobuesit?! Po për çfarë është ky regjistër, kur ne nuk kemi ende një ligj që rregullon lobimin?!” (IIK, Kuvendi)

Së dyti, struktura e qëndrueshme e **Koordinatorit të Shoqërisë Civile** vlerësohet si shumë ndihmuese si për Kuvendin, ashtu edhe për aktorë të SHC-ve që kanë qenë në kontakt me të. Koordinatori i SHC-së ka për detyrë të ndjekë dhe nxisë bashkëpunimin SHC-Kuvend. Detyrat e tij, të specifikuara edhe në manualin për bashkëpunimin SHC-Kuvend, përfshijnë:

- a. Të informojë grupet e interesit, Shoqërinë Civile dhe partnerët socialë, për projektligjet që do të shqyrtohen dhe diskutohen në Komisionet e Përhershme Parlamentare.
- b. Të kontaktojë me grupet e interesit për tërheqjen e mendimit me shkrim për projektligjet që shqyrtohen dhe diskutohen në Komisionet Parlamentare.
- c. T'i përcjellë në kohë, stafit të komisioneve të përhershme parlamentare, mendimet dhe sugjerimet e grupeve të interesit, Shoqërisë Civile dhe partnerëve socialë.
- ç. Të njoftojë në kohë grupet e interesit, Shoqërinë Civile dhe partnerët socialë, për pjesëmarrjen e tyre në mbledhjet e komisioneve parlamentare, kur kjo të çmohet e arsyeshme nga drejtuesit e komisionit parlamentar.
- d. Të informojë grupet e interesit, Shoqërinë Civile dhe partnerët socialë, për ligjet e miratuara dhe marrjen në konsideratë ose jo të sugjerimeve të tyre dhe arsyetimin në rastin e fundit. (faqe 14).

Në faqen e Kuvendit gjendet informacion se si mund të kontaktohet me koordinatorin. Ky informacion shoqërohet edhe me formularin tip, i cili plotësohet për të ndjekur komisionet parlamentare kur ato zhvillojnë seanca dëgjimore¹²⁸.

“SHC-ja ka akses edhe nëpërmjet stafit të sekretarisë së Kuvendit, duke pasur mundësinë e kontaktit edhe me këshilltarët e komisionit, edhe me sekretarinë e komisionit, por edhe me vetë stafin e komisionit nëpërmjet koordinatorit për SHC-në. Roli i koordinatorit është i gjetur, pasi, ndonëse vështirë të mos gjendet gatishmëri nga stafi i Kuvendit, por e zëmë se ka një ngarkesë të

¹²⁸ Vizito për më shumë <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/3>

madhe të stafit, është gjithmonë koordinatori që komunikon me SHC-në edhe nëpërmjet telefonit, edhe nëpërmjet e-mail-it, edhe nëpërmjet shkresave”. (IIIK, Kuvend)

“Në fakt ne kemi edhe një koordinatort tjetër në Kuvend – është koordinatori për të drejtën e informimit që edhe kjo hallkë e ezauron çdo nevojë, dëshirë, të të gjitha shtresave të popullsisë që duan të informohen apo bashkëpunojnë ...” (IIIK, Kuvend)

Pavarësisht rëndësisë së rolit të tij për SHC-në, koordinatori njihet dhe/ose përdoret pak. Kjo pohohet edhe nga përfaqësues të SHC-së, por edhe ata të Kuvendit. Në këtë nivel relativisht të ulët ndikojnë si mungesa e informacionit dhe njohjes, ashtu edhe varësia nga mënyrat tradicionale të vendosjes së kontakteve SHC-Kuvend. Mospërdorimi i kanaleve të dedikuara për këto funksione çon në mbingarkesë të stafit tjetër, mosfunksionim siç pritet të përfshirjes së SHC-së dhe, për pasojë, edhe pakënaqësi.

“...më vjen keq ta them se shumë pak kërkesa kam parë të vijnë nga SHC-të nëpërmjet koordinatort. Mbase si pasojë edhe e edukimit tonë ndër vite si shoqëri, por kam vënë re se një pjesë e mirë apo shumica e organizatave apo edhe individëve i adresojnë problemet e tyre duke i rënë shkurt, që do të thotë dërgim i komenteve, amendimeve, rekomandimeve të tyre direkt në komisione, gjë që ka sjellë edhe pakënaqësi nga ana e organizatave, sepse të tjera janë detyrat që ka stafi i komisionit. Edhe nëse ka vullnetin e mirë, e ka të vështirë të përgjigjet, ndaj edhe është pozicioni i koordinatort të SHC-ve që organizatat të drejtohen pranë koordinatort sepse është në detyrimin e tij më pas t'i shkojë mbrapa...” (IIIK, Kuvendi)

Kjo kërkon një rol më proaktiv edhe të vetë mekanizmit të koordinatort të SHC-ve, por edhe më shumë mbështetje që puna e tij të mund të shtrihet në terren, përtej zyrës. Këtë e kërkojnë si SHC-ja, ashtu edhe përfaqësues të komisioneve të ndryshme parlamentare.

“Duhet një rol më proaktiv... nëse më vjen dhe më kërkon mua ç'është ftojme për këtë apo atë konsultim, ç'u pa puna pastaj?!” (IIIK, Kuvend)

Së treti, të gjitha mekanizmat dhe modalitetet janë të integruara në dokumentin udhëzues **“Manuali i Pjesëmarrjes së Publikut në procesin vendimmarrës”**¹²⁹. Manuali i pjesëmarrjes së publikut në proceset vendimmarrëse të Kuvendit është një dokument dhe instrument i rëndësishëm për udhëzimin dhe operacionalizimin e pjesëmarrjes së publikut/SHC në proceset vendimmarrëse të Kuvendit. Në përcaktimin e qëllimit të tij, manuali synon t'i japë mundësinë publikut që, nga qytetari më i thjeshtë e deri tek organizatat jofitimprurëse, të shndërrohen në pjesëmarrës aktivë të zhvillimit të komunitetit ku bëjnë pjesë dhe në ofrues të përmirësimit të politikave ligjore, nga të cilat preken.¹³⁰ I hartuar që në vitin 2014, Manuali ka nevojë të rishikohet në funksion të përmbushjes së qëllimit të tij, si dhe për t'u harmonizuar me instrumentet e tjera. Në të parashikohen katër shtylla/forma kryesore të pjesëmarrjes: të informimit, konsultimit, dialogut dhe partneritetit. Dy shtyllat e para ishin më të njohura dhe të përmendura edhe gjatë intervistave të thelluara apo diskutimeve në grupe fokusi. Dialogu dhe partneriteti rezultuan më pak të përmendur

¹²⁹ Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (2015) Manuali i Pjesëmarrjes së Publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit, i aksesueshëm në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/2>

¹³⁰ Ibid, faqe 5.

nga të intervistuarit, por edhe në dokumentacionet e rishikuara gjendeshin pak të zhvilluara/shtjelluara.

Synimi final, si i instrumenteve dhe mekanizmave, ashtu edhe qëllimit për të pasur një manual për përfshirjen e SHC-ve në Kuvend, është për të siguruar pjesëmarrjen e vazhdueshme dhe sistematike të publikut në procesin vendimmarrës¹³¹. Megjithatë, funksionaliteti përmbi atë që vlerësohet si pjesëmarrje e vazhdueshme dhe sistematike varion ndër aktorë të ndryshëm ku dallimi thelbësor qëndron midis pjesëmarrjes si proces, (kryesisht në kuptimin e “bërjes së detyrave të shtëpisë” apo për “hequr vizën gjërave”, dhe një procesi të qenësishëm dhe me ndjekje të vijueshmërisë.

“Unë po të them, Kuvendi është i hapur, por SHC-ja merr pjesë në procese me vendimmarrje të paracaktuar” (IIK, Kuvendi)

Manuali cilëson situatat e përjashtimeve nga rregulli, ku bashkëpunimi me publikun nuk zhvillohet gjatë procesit të vendimmarrjes që lidhet me çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror, sipas ligjit për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”; marrëdhëniet ndërkombëtare dhe marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe, si dhe vendimet e Kuvendit. Palët e interesuara nga publiku përfshijnë individë, ekspertë, përfaqësues të Shoqërisë Civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara (përfshirë edhe fëmijët e shoqëruar nga të rriturit)¹³². Megjithatë, gjatë mbledhjes së të dhënave parësore, u evidentuan mangësi në saktësimin e modaliteteve për regjistrimin e individëve, fëmijëve, si dhe nuk u evidentuan praktika të tilla që të kenë pasur një qasje “bottom-up” dhe jo të “dirigjuar” apo “top-down”.

Ndër parimet e pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit janë transparencia dhe nxitja e pjesëmarrjes së publikut. Nxitja e pjesëmarrjes së publikut, në procesin e kontrollit të zbatimit të legjislacionit në fuqi dhe atë ligjvënës të Kuvendit, synon të promovojë në mënyrë të qëndrueshme shkëmbimin e informacionit dhe eksperiencës, përmirësimin e legjislacionit, si dhe rritjen e besimit të publikut te Kuvendi dhe administrata e tij. Me qëllim që të jetë efektive, pjesëmarrja e publikut në procesin ligjvënës të Kuvendit pritet të mundësohet në kohën e duhur, atëherë kur vendimmarrja nuk është realizuar ende; ajo duhet penguar kur mund të krijojë ose dyshohet se krijon kushte për konflikt interesi ose korrupsion. Në nxitjen e pjesëmarrjes së publikut në procesin e kontrollit të zbatimit të legjislacionit dhe atë ligjvënës, Kuvendi i Shqipërisë angazhohet të bazohet në legjislacionin në fuqi dhe në praktikat më të mira ndërkombëtare. Këto janë parakushte thelbësore për mundësimin e pjesëmarrjes efektive, megjithatë nuk saktësohet se sa është koha e duhur dhe si garantohet që kjo t’u vihet në dispozicion atyre që synojnë të marrin pjesë. Po kështu, nuk gjendet informacion specifik se si dallohen/cilësohen situatat me konflikt interesi dhe korrupsion apo edhe procedurat, se si adresohen ato në situatat kur dyshohet se ka konflikt interesi, shkëmbime interesash dhe/ose korrupsion. Edhe në raport me praktikat më të mira ndërkombëtare, nuk kuptohet nëse ka një mënyrë të organizuar se si punohet për njohjen me to dhe transferimin e tyre në kontekstin shqiptar.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid, faqe 7-8

“Tjetra, projektligjet vendosen online në formë pdf, që t’i duhet ta printosh ose të mbash shënime gjatë gjithë kohës. Ndërkohë që ajo mund të hidhet në një format tjetër kur shpërndahet për rishikim dhe mund të japin komentet direkt në dokument, pa qenë nevoja për të printuar 60 faqe dhe më pas të përmbledhësh komentet etj. Në përgjithësi lihet shumë pak kohë në dispozicion.” (DFG, SHC)

“Për mua, pjesëmarrja e SHC-së është show. Më shumë kam parë përfaqësues të SHC-ve që ia kanë ulur vlerat SHC-së, sesa aktivistë. Unë nuk i besoj SHC-së që vjen e paguar.” (IIK, Kuvendi)

Një parim tjetër shumë i rëndësishëm në manualin udhëzues për pjesëmarrjen e publikut është edhe “Mosdiskriminimi”. Veprimtaria e Kuvendit dhe organeve të tij, në qasjen për pjesëmarrjen e publikut, bazohet në dhënien e mundësisë së barabartë për pjesëmarrje për të gjithë, pa asnjë lloj diskriminimi. Por, edhe këtu, mungojnë specifikimet se si garantohet kjo në praktikë, veçanërisht për grupe interesi me pozita të cënueshme me kufizime në burime. Është për t’u vlerësuar që qasja në faqen e Kuvendit është i mundur edhe për personat që nuk shikojnë. Por për pjesëmarrjen e publikut kërkohet shumë më tepër për të dhënë shanse për përfshirje. Praktikrat e mira ndërkombëtare sugjerojnë për pjesëmarrje të paguar apo kompensime të kostove që vijnë nga pjesëmarrja në këto procese¹³³.

Së fundi, risi e vitit 2020 ishte krijimi dhe vënia në punë e **platformës së konsultimit online** të projektligjeve¹³⁴. Në kuadër të funksionit ligjvënës që ushtron Kuvendi i Shqipërisë me qëllim respektimin e parimit të transparencës dhe për një Kuvend të hapur e sa më pranë qytetarit, në faqen zyrtare të Kuvendit mundësohet akses në platformën “Konsultimi i Projektligjeve”, e cila ka për qëllim të ofrojë mundësinë e konsultimit online të të gjitha projektligjeve që komisionet parlamentare do të publikojnë. Gjatë periudhës së shkrimit të këtij raporti kërkimor, në platformë gjendeshin të publikuara vetëm dy dokumente: Projektligji për Regjistrimin e Organizatave Jofitimprurëse dhe Manuali i Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin e Vendimmarrjes së Kuvendit. Të dy shumë të rëndësishëm për angazhimin e SHC-së, por nuk është e qartë pse nuk janë publikuar, sipas parashikimeve, “të gjitha” projektligjet e periudhës dhjetor 2020-shkurt 2021, duke krijuar përshtypjen se platforma ka në fokus vetëm çështje të lidhura me një kuptueshmëri të ngushtë të OSHC-ve.

Monitorimi i marrëdhënieve SHC-Kuvend dhe i pjesëmarrjes së SHC-së në proceset vendimmarrëse të Kuvendit realizohet që nga viti 2015 përmes **raporteve mbi pjesëmarrjen e publikut** në procesin vendimmarrës¹³⁵, detyrim që rrjedh edhe nga manuali i sipërcituar. Hartimi dhe publikimi i këtyre raporteve synon pasqyrimin sa më të plotë dhe të qartë të procesit të dialogut, shkëmbimit të mendimeve, sugjerimeve mbi vendimmarrjet publike me shoqërinë civile dhe grupet e interesit. Raportimi është tashmë i përvitshëm që nga viti 2015 dhe kjo është një

¹³³ OECD (2020) “Pjesëmarrja Inovatore Qytetare dhe Institucionet e Reja Demokratike Kapja e Valës së Diskutimeve, Titujt Kryesorë (Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE, HIGHLIGHTS)” 2020

¹³⁴ Platforma për konsultimin online të projektligjeve, <http://konsultimi.parlament.al/>

¹³⁵ Raportet mbi pjesëmarrjen e SHC-ve në proceset vendimmarrëse të Kuvendit, në <https://www.parlament.al/Informacion/Transparenca/5>

praktikë shumë e mirë, për më tepër e aksesueshme online dhe produkt i konsultuar me aktorët e SHC-së.

“Ne bëjmë edhe raporte vjetore, kemi një raport të posaçëm në fakt që është Raporti i Pjesëmarrjes së Publikut në Proceset Vendimmarrëse. Në fund të çdo viti publikohet në faqen zyrtare. Më parë marrim të dhëna primare nga komisionet – sa seanca dëgjimore kanë zhvilluar, të dhënat për bashkëpunimin me SHC, sa pjesëmarrës kanë qenë, cilat organizata kanë marrë pjesë, rekomandimet që ato kanë dhënë, cilat prej tyre janë marrë në konsideratë, cilat kanë qenë projektligjet akoma më sensitive. Të gjitha këto hidhen në një projektraport, i cili konsultohet brenda institucionit tonë, pastaj u dërgohet të gjitha OSHC-ve që gjatë vitit kanë qenë pjesë e bashkëpunimit Kuvend-SHC dhe priten opinionet e tyre – OK i tyre për atë çka ne kemi thënë për bashkëpunimin me ta. Ka edhe një mundësi tjetër bashkëpunimi, duke mirëpritur komentet/rekomandimet e tyre për ato gjëra që atyre nuk u është dhënë hapësirë e mjaftueshme ndoshta, ose çfarë problematikash ata kanë hasur në kuadër të bashkëpunimit Kuvend –SHC. Këto rekomandime në fund të raportit i bëjmë publike. Më pas raporti, nga një draft i bashkëpunuar në këto momente edhe me SHC, miratohet po prapë nga ana e Byrosë së Kuvendit dhe bëhet publik në faqen zyrtare të Kuvendit.” (IIIK, Kuvendi)

Në një rishikim të përmbajtjes të tyre, bëhet e dukshme se raportet kanë ardhur duke u pasuruar me informacion, por edhe në mënyrën e paraqitjes së të dhënave. Megjithatë, raportimi mbetet kryesisht përshkrues dhe joanalitik; i fokusuar më shumë tek treguesit sasiorë se sa ata cilësorë. Në këto kushte, është e vështirë të kuptohet se çfarë ka funksionuar mirë e çfarë jo, çfarë dhe si duhet të ndryshojnë gjërat, gjë që i lë këto raporte të cingëruara lidhur me rekomandime dhe objektiva specifike për të ardhmen. Këto ndryshime janë të nevojshme edhe për të reflektuar vëzhgimet që vetë përfaqësues të administratës së Kuvendit raportojnë se kanë ndodhur.

“Në thelb nuk ka ndryshuar numri i organizatave që bëjnë kërkesë për t’u regjistruar, se nuk janë hapur edhe shumë organizata të reja, por për ato që janë shtuar, aty-aty është numri – 10 organizata në vit, plus minus. Cilësia po, dhe, në fakt, edhe pse periudhë pandemie, kam vënë re më tepër angazhim të organizatave për të zhvilluar vetë komunikimin ndërmjet tyre duke ftuar edhe Kuvendin për të qenë pjesë. Kam vënë re një ngritje, një hop cilësor të bashkëpunimit dhe mundësimin të takimit të Kuvendit me organizatat. Po e ripërsëris, sepse është vërtet diçka shumë pozitive sepse Kuvendi i fton organizatat, por organizatat rrallë e kanë ftuar Kuvendin në takimet që ato bëjnë”. (IIIK, Kuvendi)

Në kuadër të bashkëpunimit dhe pjesëmarrjes së SHC-ve në proceset vendimmarrëse e ligjbërëse të Kuvendit parashikohet edhe mbajtja e një konference vjetore mbi këtë çështje. Megjithatë, informacion mbi zhvillimin e këtyre konferencave vjetore nuk paraqitet as në faqen e Kuvendit dhe as nuk u cilësua nga ndonjë nga pjesëmarrësit në studim.

5.3. Raportet SHC-Kuvend – praktika, perceptime dhe qëndrime

Marrëdhëniet dhe shkëmbimet midis SHC-ve dhe Kuvendit kanë ardhur duke u intensifikuar dhe përmirësuar. Ky është një perceptim që, në përgjithësi, e ndajnë si përfaqësues të SHC-ve, ashtu

edhe ata të Kuvendit (pjesë e administratës, apo deputetë). Përmirësimi i perceptuar i atribuohet një vullneti, i cili ka ardhur dhe është bërë më i qartë dhe i qëndrueshëm nga ana e Kuvendit për të qenë më i hapur dhe ftues ndaj SHC-ve, ashtu si edhe diversifikimit të mekanizmave që e kanë konkretizuar këtë vullnet dhe kanë krijuar mundësi më të qëndrueshme, institucionale, për ta nxitur dhe mbështetur marrëdhënien SHC-Kuvend, siç u prezantuan edhe në seksionin pararendës të këtij raporti. Nga ana tjetër, ai i atribuohet edhe fuqizimit (të elementëve të caktuar) brenda SHC-ve, këmbënguljes së tyre në vite, organizimit dhe rrjetëzimit mes tyre, si dhe eksperiencës dhe ekspertizës së fituar që ka ardhur duke u akumuluar dhe perfeksionuar.

Megjithatë, siç do të analizohet edhe në vijim, perceptimi për progres lidhet kryesisht me zhvillime cilësore se sa me një pjesëmarrje dhe angazhim të SHC-ve me bazë të gjerë. Në vetëvlerësimin që SHC-ja bëri përmes sondazhit online për zhvillimin e SHC-së si një e tërë, në vitet e fundit qëndrimet ndahen në mënyrë të balancuar midis atyre që vlerësojnë një ecuri të mirë apo shumë të mirë të saj, përkundrajt atyre që e shikojnë ende të dobët apo edhe në regres.

Si do e vlerësonit ecurinë e zhvillimit të SHC në vend, në vitet e fundit?

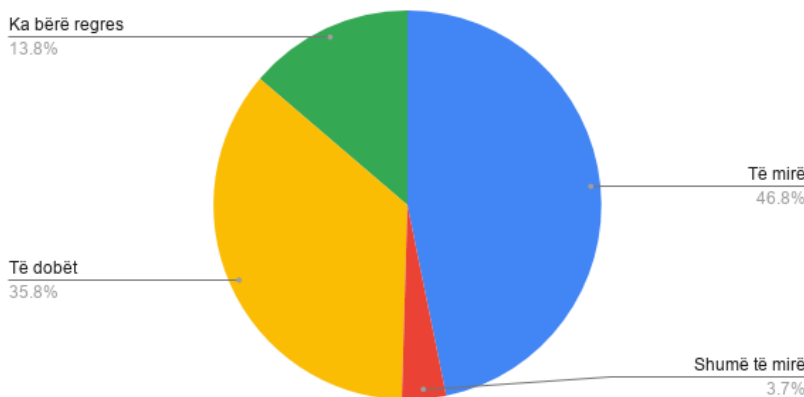


Figura 2. Vlerësim i përgjithshëm i ecursë së zhvillimit të SHC-së në vend nga OSHC-të.

Ndonëse në përgjithësi kapacitetet e SHC-së vlerësohen si mesatare (67%) apo shumë të mira (9.2%), më shumë se gjysma e përgjigjedhënësve (53.2%) vlerësojnë se kapacitetet e SHC-së në raport me angazhimin e saj në procese vendimmarrëse dhe legjislative me Kuvendin janë të dobëta (43.1%) apo shumë të dobëta (10.1%).

Si i vlerësoni kapacitete e SHC në raport me angazhimin dhe kontributit të saj në proceset vendimmarrëse dhe legjislative me Kuvendin e Shqipërisë?

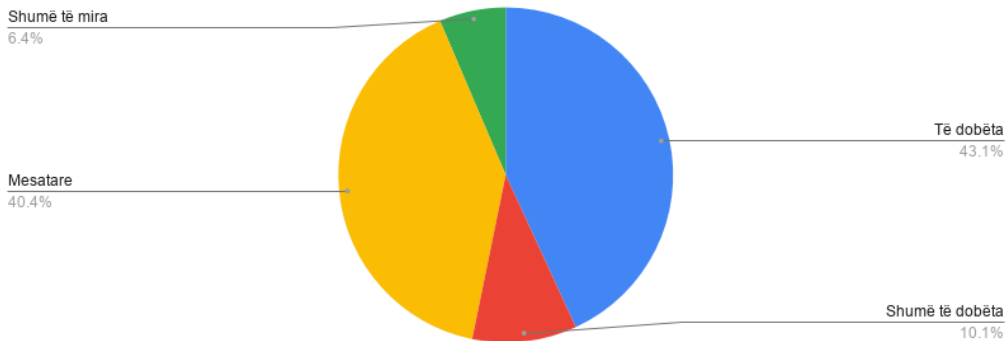


Figura 3. Vlerësimi i kapaciteteve të SHC-ve për pjesëmarrje në proceset vendimmarrëse të Kuvendit

Kjo është në linjë edhe me raportimin e eksperiencave me Kuvendin, ku 40.4% e përgjigjedhënësve raportojnë se as individualisht dhe as si organizatë nuk kanë pasur ndonjë raport/angazhim të drejtpërdrejtë me Kuvendin dhe 41.3% vetëm ndonjë eksperiencë sporadike. Ata që raportojnë të kenë pasur një angazhim të vazhdueshëm nuk i kalojnë 3% të pjesëmarrësve në sondazhin online, një përqindje mjaft e ulët duke supozuar se organizatat pjesëmarrëse në sondazh janë edhe ndër më aktivet dhe/ose më të angazhuarat.

Në përmirësimin cilësor të angazhimit të vazhdueshëm të një pakice aktorësh të SHC-ve, përveç kuadrit rregullator dhe mekanizmave në dispozicion, vlerësohet të kenë një kontribut të veçantë edhe deputetë që vijnë me një *background* nga SHC-të, si dhe ndikimi i organizmave ndërkombëtarë që vazhdimisht kanë nxitur dhe mbështetur Kuvendin për të qenë më i hapur dhe për të mundësuar pjesëmarrjen e SHC-ve. Këto raportohen si nga përfaqësues të SHC-ve, ashtu edhe nga ata të Kuvendit, siç paraqitet në citimet e mëposhtme nga intervistat individuale me informatorë kyç.

“Së pari, u kushtohet më shumë rëndësi mekanizmave dhe bashkëpunimit dhe kjo e gjitha është e reflektuar në Rregulloren e Kuvendit dhe qëndrimet e deputetëve me background nga SHC-të. Kam përshtypjen se edhe organizmat ndërkombëtarë, organizatat ndërkombëtare, mund të kenë qenë shtytëse dhe mund të kenë induktuar me një frymë të tillë në vend, por edhe në rajon. Unë kam vënë re që ka pasur edhe thirrje për konsulenca për rritjen e kapaciteteve të Kuvendit në këtë drejtim”. (IIIK, SHC)

“Unë, kur kujtoj kohën time me SHC-të, kuptoj që nuk kam qenë aq e mirinformuar dhe nuk kam bërë aq sa duhet në bashkëpunim me parlamentin. Për të përdorur, në kuptimin e mirë të fjalës, avokimin dhe lobimin në parlament. Kujtoj që ne çonim vazhdimisht të gjitha botimet, publikimet; gratë deputete atëherë, ndonëse pak, i ftonim në aktivitete – shumë rrallë na vinin, por nuk është se kishin marrëdhënie të qëndrueshme. Ne bënim pjesën tonë, por shumë rrallë kemi shkuar në seanca dëgjimore, jemi ftuar shumë rrallë, ose edhe ne nuk bënim ndoshta aq sa duhej”. (IIIK, Kuvend)

Përfshirja e SHC-ve në proceset e Kuvendit ka filluar të shihet jo vetëm si një detyrim që rrjedh nga kuadri ligjor e rregullator, por edhe si nevojë. Ajo gjen vlerësim edhe midis një kategorie të anëtarëve të Kuvendit, kryesisht atyre me një të shkuar të lidhur me SHC-të dhe/ose aktivizmin.

“Ndërsa këto vite ... shoh që gjërat kanë ndryshuar goxha. E para, në seanca dëgjimore, kur kemi diskutime ligjesh, propozime, apo ndryshime ligjore, grupet e interesit SHC, universitetet, biznesi, janë pjesë e debateve. Dhe kjo nuk është vetëm sepse është detyrim ligjor, por edhe angazhim, vullnet politik, por edhe ne e konsiderojmë shumë të rëndësishëm sepse marrim këndvështrime të tjera. Secili nga ne është në disa komisione. Unë vetë jam në komisione që përfshijnë shumë fusha dhe normal që asnjëri nga ne nuk i njeh të gjitha fushat. Edhe neve na ndihmon që, përveç një projektligji të shkruar, të kemi edhe një këndvështrim tjetër, përvojë tjetër, edhe për ndërgjegjësim, edhe për vendimmarrje, krijon debat, sjell përmirësim. Tashmë është bërë një praktikë pune e institucionalizuar pjesëmarrja e SHC-ve në diskutimin e ligjeve apo në monitorim të tyre”. (IIK, Kuvend)

Pavarësisht përpjekjeve dhe një fryme në përmirësim, ky i fundit nuk është i dukshëm apo i evidentuar njëlloj në të gjitha nivelet dhe nga të gjithë aktorët. Disa komponentë kanë pësuar përmirësim më të ndjeshëm se disa të tjerë, ndërsa përmirësimi cilësor është prekur më shumë nga OSHC-të e mëdha, që operojnë në nivel qendror se sa nga pjesa tjetër. Organizatat e vogla, që operojnë në zona më të distancuara në raport me Kuvendin, raportojnë mosangazhim apo edhe mosnjohje të këtyre zhvillimeve, as kur bëhet fjalë për një projektligj që i prek në mënyrë të drejtpërdrejtë, siç është rasti i Ligjit për OSHC-të. Citimet e mëposhtme, nga pjesëmarrës në këtë studim, tregojnë mbi këtë hendek. Për një pjesë të OSHC-ve, përfshirja e SHC-ve me Kuvendin është më shumë një formalitet se sa një angazhim dhe kontribut substancial. Këto diferenca të mëdha shpjegojnë më shumë edhe mbi gjetjet e paraqitura në Figurën 2.

“Ne kemi parë një përmirësim tek ajo që mund të quhet ura lidhëse, ndërveprimi që parlamenti ka pasur me SHC-të, sigurisht ka qenë në përmirësim. Ne nuk kemi pasur probleme, si p.sh. të mos pranojemi në monitorim komisionesh, apo të mos kemi të drejtën e informimit. Sa i përket pjesës së axhendës, sigurisht që kemi pasur bashkëpunime me stafet e komisioneve, por është edhe faqja zyrtare që në mënyrë të rregullt azhurnohet, duke pasqyruar mbledhjet e komisioneve, veç rasteve kur kishte anulime apo gjëra të papritura, ose shtime të momentit të fundit”. (DFG, SHC)

“Ne nuk kemi marrë ndonjë nismë ligjore, por kemi dëgjuar që në parlament po diskutohet, ka një draft për ligjin për organizatat e shoqërisë civile, por nuk dimë shumë, nuk kemi marrë ndonjë draft që të njihemi. Por edhe iniciativën që kanë marrë disa shoqata të tjera nuk është se janë pritur tamam”. (DFG, SHC)

“Mendoj se SHC-ja nga pushteti, përfshi Kuvendin, shihet si një gjë që duhet të jetë në letra, për të qenë në rregull me botën, me legjislacionin, por realisht frymëmarrja e saj në jetën reale, bashkëpunimi i saj me politikën, me Kuvendin, është shumë i ftohtë”. (DFG, SHC)

Një këndvështrim i tillë ndahet edhe nga disa anëtarë të Kuvendit, të cilët shohin më shumë një qasje “heqje vize në listë” për sa i takon pjesëmarrjes së SHC-ve, se sa të qenësishme. Madje, shumica e eksperiencave të ndara gjatë intervistave të thelluara dhe diskutimeve në grupe fokusi konfirmonin se ato kishin ndodhur të orientuara nga institucionet që i kanë ftuar dhe/ose organizuar

për të qenë pjesë e proceseve duke portretizuar një angazhim të SHC-ve me një qasje “nga lart-poshtë” se sa “nga poshtë-lart”. Ndonëse të qenit më proaktiv nga Kuvendi është pritshmëria kryesore që ka SHC-ja, kjo nuk duhet të vijë në formë të tillë që të perceptohet si kontroll procesesh, vendimmarrja për të cilat është e paracaktuar (siç u citua në seksionin pararendës nga njëri prej informatorëve kyç nga Kuvendi). Kjo krijon imazhin e një pjesëmarrjeje të kufizuar në shtrirje, por edhe në produktivitet, qoftë në këndvështrimin e SHC-ve, ashtu edhe të Kuvendit, siç ilustron edhe nga fjalët e pjesëmarrësve në studim nga të dyja palët.

“Por ka pasur eksperiencë p.sh. me reformën në drejtësi, 2016-2018. Ne jo vetëm jemi informuar, kemi çuar relacione, të shkurtër 3-4 faqe, por edhe kemi marrë pjesë në diskutimet në Kuvend ku kishte shumë organizata apo edhe përfaqësues nga universiteti – Fakulteti i Drejtësisë. Kam vënë re që të paktën në çështjet që neve na përkisnin është marrë mendimi. Kjo nuk duhet mohuar”. (DFG, SHC)

“Unë jam prej pak kohësh anëtare e një shoqate që zhvillon punën në qarkun Lezhë dhe Kukës. Nuk kemi asnjë lloj kontakti me parlamentin. Vetë si individ mbaj mend që i jam futur mbledhjes së firmave për çështjen e importit të plehrave. Mblodha shumë firma vetëm në një ditë, por kontakte direkte nuk është se kam pasur – profesionalisht apo për të influencuar ligjbërjen, nuk kam pasur. E di që është shumë e vështirë, por nuk është e pamundur. Kam dëgjuar për shumë nisma projektligjesh dhe sugjerimesh nga SHC-të që i kanë çuar në parlament, por nuk ia kanë dalë t’i kthejnë në ligje. Megjithatë, mendoj se janë përpjekje që ia vlejnë në çdo rast dhe duhen vazhduar. Ne duhet të jemi këmbëngulës deri në fund, por edhe ata duhet të na marrin në konsideratë”. (DFG, SHC)

“Unë nuk e di se ku qëndron situata, por, në këndvështrimin tim dhe në analizën që është bërë, ne kemi një raport të fundit për angazhimin e SHC-ve dhe kemi konstatuar një pjesëmarrje relativisht të dobët dhe të përqendruar vetëm në disa organizata”. (IIK, Kuvendi)

Jo vetëm SHC-ja pret që hapin e parë ta hedhë Kuvendi, por edhe Kuvendi pret që SHC-ja të jetë proaktive. Kjo situatë i lë palët shpesh herë në pozicione pritëse, madje edhe mbrojtëse, kundrejt njëri-tjetrit. Mangësia e proaktivitetit të SHC-ve raportohet se haset në të gjitha tipologjitë e OSHC-ve. Shpesh janë vetë deputetë të caktuar që marrin nisma për përfshirjen e tyre në proceset legjislativë, gjë që nuk garanton vazhdueshmëri dhe madje cenon edhe kodin etik të punës së anëtarëve të Kuvendit.

“Ndoshta ka një dialog më të thelluar në përmbajtje të bashkëpunimit se sa në përmbajtje të produktit. Është e rëndësishme që palët të flasin dhe shohin ku çalon puna. Shpesh dëgjoj ankesë nga SHC-të se nuk na fton Kuvendi. Tani ka një gjë, më duket se SHC-ja ka humbur thelbin e një fjale që e karakterizon atë, që është grupi i interesit. Pra, nëse unë jam një grup interesi d.m.th. që unë kam një interes dhe duhet ta ndjek këtë interes. Pra, nuk mund të pres që dikush tjetër të ma mbajë gjallë atë. Vetë politika ka një interes tjetër dhe arsyeja pse e ka paraqitur ashtu projektligjin, d.m.th. se ai është interesi i saj, pra politika e ka përndjek interesin e saj. Kuvendi është e vërtetë që është përfaqësues po në mundësitë e tij nuk mund të jetë përfaqësues i të gjitha interesave në mënyrë të përsosur, mund të gjejë një vijë të mesme, por jo një përfshirje të të gjitha dëshirave. Ndaj janë grupet e interesit, dhe interesi ndiqet nga fillimi në fund. Unë nuk i gjykoj të arsyeshme të kritikohet a posteriori, se unë nuk jam ftuar dhe nuk kam arritur të paraqes interesin tim. A posteriori ka mbaruar efekti, shumë kërkesa vijnë pasi ka mbaruar

procedura. Kjo është një mangësi. Kemi institucionin e Koordinatorit të SHC-ve, ka vullnetin e mirë gjithashtu, por duhet të kontaktohet vazhdimisht nga SHC-ja”. (IIIK, Kuvendi)

“Shpesh jemi ne që jemi ndier më proaktivë, duke marrë ne nismën të kontaktojmë OSHC të ndryshme, që shiko, po diskutohet ky projektligj, a keni studime, a keni të dhëna, ose duhet të vini që të thoni mendimin tuaj sepse po bëhet ligji. Kemi diskutuar me kolegët informalisht, që si ka mundësi që SHC-ja nuk po e ndjek këtë gjë. Duhet t’i themi ne, kur në fakt duhet të jenë ata. Këto vite jemi disa që e kemi bërë vazhdimisht këtë, që i kemi ftuar dhe nxitur dhe më vjen keq që nuk përmendet kjo gjë. Jo sepse duam ndonjë medalje, po duam të njihet që kjo pjesë nxitet”. (IIIK, Kuvendi)

Edhe pse gjatë diskutimeve në grupe fokusi me përfaqësues të SHC-ve u ndanë disa eksperiencia që dëshmonin për praktika të reja dhe proaktive të pjesëmarrjes së SHC-ve në Kuvend, pranohej se ato ishin ende sporadike dhe kërkohej më shumë punë për t’i kthyer në praktika të vazhdueshme dhe të qëndrueshme, si dhe rezistente ndaj ndikimeve të zhvillimeve politike, pasi këto të fundit vlerësoheshin si faktorë dobësues për zërin e shoqërisë civile.

“Ndaj e përmenda periudhën e reformës në drejtësi sepse rolin proaktiv e kishte Kuvendi ku na vinin njoftime dhe ftesa të vazhdueshme. Por pas finalizimit të reformës në drejtësi, nuk kemi pasur më njoftime të vazhdueshme nga Kuvendi për propozime/nisma ligjore të tjera.” (DFG, SHC)

“Bashkëpunimet sporadike, por duhet të jenë të qëndrueshme dhe të dukshme, nuk duhet të preken nga ndryshimet politike”. (DFG, SHC)

Për garantimin e vazhdueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së këtyre praktikave, kërkohej insistim nga të dyja palët, si edhe që arritjet e deritanishme të mos merren për të mirëqena, pasi mund të humbasin me kalimin e kohës.

“Mendoj se një pjesë të problemit që duhet trajtuar me shumë seriozitet duhet ta shohim edhe brenda SHC-së. SHC-së nuk i është dhënë kurrë karrigia e merituar, por edhe SHC-ja nuk ka ditur kurrë ta zërë atë, të mos lëvizë e të jetë e qëndrueshme. Ne duhet t’ia tregojmë rolin e madh që kemi në territor, përndryshe nuk do të na marrin kurrë seriozisht”. (DFG, SHC)

“Tjetra është se ato, si ta themi në shqip ... “they take you for granted”. Fakti që je aty e marrin të mirëqenë se i kemi disa aty që do të na e bëjnë këtë gjë. Por kjo nuk është gjithmonë kështu. E para nuk e dimë vazhdimësinë. Tjetra, shpesh ne nuk gjejmë mbështetje, ngelemi vetëm dhe ne nuk ia dalim dot. Nëse vjen shoqëria civile, zëri bëhet më i fortë. E treta, nuk kemi asnjë garanci që nesër do të jemi prapë aty, kështu që kjo pjesë e përgatitjes dhe të qenit proaktivë nuk duhet të ndalet dhe të jetë e vazhdueshme”. (IIIK, Kuvendi)

Inkurajimi për vazhdimësi dhe qëndrueshmëria kërkohej të ushqehen jo vetëm me këmbëngulje, kërkesa dhe kritika të vazhdueshme, por edhe duke vlerësuar punën respektive si të Kuvendit, ashtu edhe të SHC-ve. Shpesh imazhi dhe perceptimi për punën e Kuvendit ndikohet nga ai për institucionet e tjera në vend, ashtu si edhe imazhi për SHC-të ndikohet nga qëndrimet dhe praktikat e aktorëve të caktuar, pa/me mungesë integriteti. Palët presin të shohin në të ardhmen atë që duket si një vlerësim reciprok, deri tani i dobët/i munguar.

Duke qenë se “fytyra” e Kuvendit në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë është deputeti, pjesëmarrësit vlerësojnë se, si imazhi, ashtu edhe vlerësimi për punën e Kuvendit, do të pësojë një ndikim të madh pozitiv nëse fryma dhe vullneti për përfshirjen, konsultimin e SHC-ve “lexohet” edhe te deputetët më masivisht (jo vetëm në elementë të caktuar që kryesisht vijnë nga SHC-të).

“Për mendimin tim, OSHC-të i kanë të gjitha hapësirat dhe mënyrat për të bashkëpunuar me institucionin tonë. Kuvendi nuk është i mbyllur, është transparent. Në fakt do të doja që edhe organizata të tjera ta cilësonin dhe theksonin këtë pjesë jo për të hedhur poshtë pjesën e ekzekutivit, por nga të gjitha komunikimet që kam pasur me të gjitha organizatat institucioni i Kuvendit është më transparenti dhe më i hapuri në kuadër të bashkëpunimit dhe publikimit të të dhënave, pasi, ndër të tjera, në faqen zyrtare hedhim dhe të gjithë procesverbalin e zbardhur, se ç’është diskutuar në atë komision. Ka edhe një relacion shoqërues, i cili në mendimin tim është ezaurues dhe shterues për këdo që realisht është i interesuar të dijë si funksionon, çfarë është diskutuar, çfarë është folur në komision dhe për të marrë të gjithë informacionin që kërkon”.
(IIIK, Kuvendi)

“Pati një risi Kuvendi, miratoi javën e gjelbër. Deputetët duhet të shkonin nëpër zona. Ata do të flisnin për problemet e zonave të tyre dhe elektoratit të tyre. Ne konstatuam në diskutimet e tyre që një pjesë e mirë e tyre nuk flisnin fare për zonën e tyre elektorale, por thjesht bënë replika, lojëra, edhe me fyerje etike, përpiqeshin të bënin politikë, por jo të flitej për probleme aktuale të zonave që përfaqësojnë”. (DFG, SHC)

“Ato [OSHC-të] mund të mos kenë provuar, por edhe nga ne, duhet ta pranojmë, nuk është se ka pasur gjithmonë qasje të hapur. Po tani me zgjedhjet me këtë sistemin e ri, me gara edhe brenda llojit, edhe pandemia në mes, zgjedhjet po afrojnë dhe, ndoshta, deputetët do të përpiqen të përdorin të gjitha format dhe mbase i thërrasin mendjes dhe i përdorin edhe OJF-të”. (IIIK, Kuvendi)

5.4. Angazhimi i SHC-ve me Kuvendin, format dominuese dhe sfidat

Përtej hapave të ndërmarrë dhe një vlerësimi krahasimisht pozitiv të pjesëmarrjes së SHC-ve me Kuvendin në raport me situatën e viteve të mëparshme, kur përfaqësues të SHC-ve raportojnë se jo vetëm nuk mund të flitej për raporte të qëndrueshme SHC-Kuvend por shpesh ndiheshin të pavlerësuar nga gjuha e përdorur kundrejt tyre, nevojat dhe hapësirat për përmirësim janë të mëdha dhe ka ende barriera që pengojnë një maksimizim të potencialit bashkëpunues dhe një angazhim të qenësishëm të SHC-ve me Kuvendin. Ato mund të kategorizohen si kryesisht të lidhura me njohjen e ndërsjellë SHC-Kuvend dhe ndërgjegjësimin mbi mundësitë dhe përfitimet prej këtij bashkëpunimi; ndërtimi/fuqizimi i besimit midis palëve; si dhe ngritja e kapaciteteve dhe praktikave (të mira), te të cilat do të ndalemi në vijim.

5.4.1. Informimi dhe komunikimi, (mos)njohtja e ndërsjellë

Për ndërtimin dhe kurimin e marrëdhënieve kërkohet njohje reciproke e palëve si dhe e mënyrave se si marrëdhënia mund të marrë jetë. Ky nivel njohjeje midis Kuvendit dhe SHC-ve është në kuota

të pamjaftueshme për të shërbyer si themel i një raporti të shëndetshëm dhe të qëndrueshëm. Nga njëra anë Kuvendi, duke iu referuar masave të shqyrtuara më herët, vlerëson se ka bërë mjaftueshëm për të ftuar dhe mundësuar një raport funksional me SHC-të, duke mos e parë rolin e tij në një mënyrë më proaktive, që synon të tejkalojë sfida dhe pengesa që mund të hasin aktorët e SHC-ve për të arritur te mekanizmat e sipërpërmendur. Kështu, Kuvendi mbetet me një njohje të pjesshme të SHC-së në tërësinë e saj.

Nga ana tjetër, edhe pse ka një klimë të përmirësuar të vlerësimit të SHC-ve nga Kuvendi, kjo është më shumë e përqendruar tek administrata e Kuvendit dhe një numër i vogël deputetësh me historik të mëparshëm angazhimi me SHC-të. Pjesa dërmuese e anëtarëve të parlamentit raportohet se nuk i qasen SHC-së dhe për pasojë nuk shkëmbejnë dhe nuk e njohin mirë atë dhe potencialet e saj.

SHC-ja, nga ana e saj, raporton për një vullnet të madh (që nuk njih dallim madhësie organizate, fushe ekspertize, apo zone ndërhyrjeje) për të vendosur raporte dhe marrë pjesë në procese vendimmarrëse dhe legjislative të Kuvendit, por njohja e këtij institucioni dhe mjeteve që do të mundësonin një raport funksional dhe produktiv duket se është e përqendruar vetëm në një pjesë të kufizuar të aktorëve të SHC-së. Mungesa e njohjes lidhet edhe me mungesën e eksperiencave direkte dhe të formalizuara me Kuvendin. Nga organizatat që morën pjesë në sondazhin online, vetëm 16.7% raportonin se njihen në mënyrë periodike me ftesa nga Kuvendi për konsultime të projektligjeve konkrete, duke dëshmuar një mangësi në funksionimin e regjistrimit dhe/ose kontaktimit të tyre. Ndonëse rreth 53% e tyre deklarojnë se kanë dhënë sugjerime/opinionë për projektligje konkrete, sërish, gati gjysma (47.7%) përgjigjen se nuk kanë pasur ndonjëherë një komunikim me koordinatoren e Kuvendit për SHC-të, duke lënë hapësira për interpretime mbi mënyra indirekte dhe/ose informale të përfshirjes. (Shiko Figurën 4 dhe Figurën 5)

A njiheni në mënyrë periodike me ftesa nga ana e Kuvendit për të konsultuar projektligje konkrete?

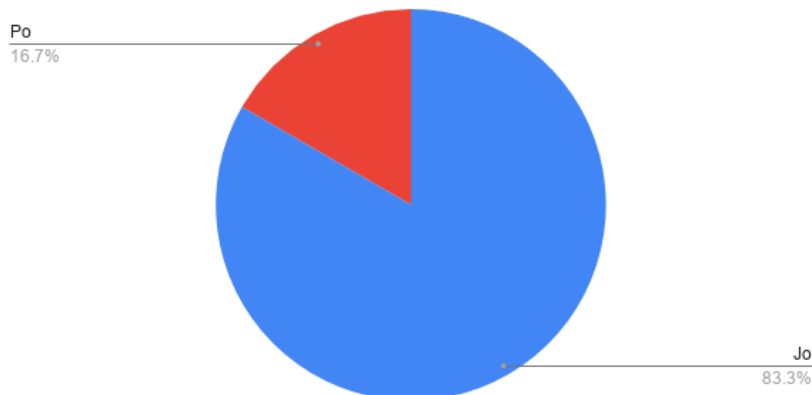


Figura 4. Njohja në mënyrë periodike me ftesa nga Kuvendi



Figura 5. Komunikimi me koordinatorin për SHC në Kuvend

Kjo prirje evidentohet edhe përmes intervistave të thelluara ku përfaqësues të SHC-ve, me rekorde pozitive të angazhimit me Kuvendin, pohojnë se rrugët kryesore që ndjekin janë lobimi dhe ndërtimi i raporteve me deputetë të veçantë që mbështesin kauzat e tyre (p.sh. OSHC-të e grave, përmes deputeteve që vijnë nga SHC-ja).

Pjesa më e madhe e OSHC-ve, veçanërisht ato të vogla apo në zona të distancuara nga Tirana, pranojnë të kenë shumë pak njohuri si mbi Kuvendin si institucion, ashtu edhe mbi mjetet dhe mënyrat për t'u bërë pjesë e proceseve legislative. Më të informuara mbeten OSHC-të e mëdha dhe të stabilizuara prej kohësh në fushat e tyre të interesit dhe ekspertizës. Kuvendi komunikon me shumicën e OSHC-ve të vogla dhe/ose ato jashtë kryeqendrës përmes OSHC-ve më të mëdha që shërbejnë si një lloj ndërmjetësuesi dhe përcjellësi informacioni në këtë komunikim.

“Në eksperiencën tonë dhjetëvjeçare, ne kemi vënë re një përmirësim, të paktën në komunikimin me Kuvendin e Shqipërisë, por edhe në informim, duke qenë se jemi në dijeni për procedurat parlamentare, për seancat dëgjimore, për komisionet parlamentare, të cilat Kuvendi i organizon”. (DFG, SHC)

“Sa herë ne jemi informuar për nisma të caktuara të Parlamentit ka qenë nëpërmjet [emër OSHC-je], pra nuk kujtoj ndonjëherë që përfaqësues të Kuvendit të kenë bërë takime me SHC-në ku të kenë paraqitur punën që ato bëjnë dhe se si e shohin qasjen tonë ndaj tyre. Nuk e kujtoj të jetë bërë një gjë e tillë...Pra, nuk mendoj se Kuvendi e ka bërë punën e vet promovuese për t'u prezantuar dhe njohur me SHC-të. P.sh. [emër OSHC-je] bën aktivitete që promovon punën që bën, apo edhe çdo organizatë tjetër, pra Kuvendi mund ta bëjë këtë, që unë ta njoh dhe ta çoj mendjen se për çfarë mund të bashkëpunoj me të, por, nëse nuk e njoh, nuk më shkon në mendje të bashkëpunoj me të, do të vazhdoj të bashkëpunoj me ato institucione që ia di misionin dhe rolin [i referohet nivelit vendor]”. (DFG, SHC)

Në këtë kontekst, pritshmëritë e SHC-ve ndaj Kuvendit janë të larta si në kuadër të detyrimeve të këtij institucioni për përfshirjen e publikut në vendimmarrjet e tij, ashtu edhe në kuadër të të qenit pala “mikpritëse” dhe aspiruese për vendosjen e standardeve më të larta në këtë drejtim.

“Është e vështirë të presësh përgjegjësitë me thikë, por besoj është detyrë e Kuvendit që ta shtrijë dorën, t’i informojë dhe ta ngrejë kulturën e SHC-ve. Ne vijmë nga një histori e një vendi të mbyllur, nuk kemi përvoja, eksperiencia, ndaj Kuvendi duhet t’i krijojë këto hapësira dhe të kërkojë një SHC aktive, sepse nëse do të flasim për një Kuvend që do të shërbejë vërtet si një lokomotivë, që do ta tërheqë shoqërinë shqiptare në parametrat evropiane që kërkuam ne në 90-n, atëherë ai duhet ta shikojë me kënaqësi rritjen e nivelit të SHC-së dhe ta tërheqë atë”. (DFG, SHC)

“Unë do të kisha shumë dëshirë që të gjitha shoqatat dhe Kuvendi të kenë një koordinim shumë të mirë me njëri-tjetrin. Kjo duhet të zbresë deri tek ai familjari. Një i rritur e i shkolluar e ndjen dhe e vuan mungesën e informacionit. Unë shikoj një koordinim shumë të ngadaltë, ose të limituar, nga të dyja palët. Unë p.sh. në punën time, flas si agronom tani, kur dua të ndërgjegjësoj pse duhet të konsumojmë ushqime sa më organike, sa më bio, shkoj deri te dera e fshatarit më të fundit që ta bëj punën time. Në mënyrë të ngjashme, nëse Kuvendi do të konsultohet me OSHC-të, duhet ta gjejë mënyrën, ta gjejë derën, duhet të koordinohen që të arrijë informacioni. Këto janë mangësitë tona, ne nuk e kemi informacionin. Unë jo çdo gjë e bëj për pagesë, angazhohem edhe në mënyrë vullnetare, por duhet të dimë si të angazhohemi, por këto që po thuhen tani, po i dëgjoj për herë të parë”. (DFG, SHC)

5.4.2. Format dhe sfidat e angazhimit

Pavarësisht nivelit të informimit, komunikimit dhe angazhimit të SHC-ve me Kuvendin, praktikat e pjesëmarrjes së SHC-ve në proceset vendimmarrëse të Kuvendit kanë ardhur duke u pasuruar dhe diversifikuar. Në mënyra të ndryshme, direkte apo indirekte, 52.8% e OSHC-ve pjesëmarrëse në sondazhin online shprehen se kanë dhënë sugjerime/opinione për projektligje konkrete.



Figura 6. Angazhimi i SHC-së me sugjerime/opinione për projektligje konkrete

Të pyetur, përmes një pyetjeje të hapur, për të raportuar mbi format më të përdorura për angazhime direkte apo indirekte me Kuvendin, lista e përgjigjeve përfshinte forma nga më të larmishmet, ku dominojnë kategoritë e lobimit dhe avokimit, parashtrimit të peticioneve apo kontributit në mbështetje të tyre, pjesëmarrjes në seanca dëgjimore dhe takime me komisione dhe deputetë të Kuvendit (fizikisht apo online) e deri tek aktivitete informale për të ndikuar në vendimmarrjen e Kuvendit përmes atyre që (perceptohen se) kanë një ndikim/zë më të fuqishëm brenda tij.

Përzgjedhja e formave të angazhimit kushtëzohet kryesisht nga dy faktorë kryesorë: së pari, njohja dhe kapacitetet për të përdorur forma të caktuara angazhimi; së dyti, besimi në potencialin/ndikimin që ato mund të kenë. Për shembull, ndonëse peticionet janë një instrument kyç që SHC-ja mund të përdorë për ndikimin e vendimmarrjes së Kuvendit, nga pjesëmarrësit në sondazh vetëm 15.1% raportojnë se kanë njohuri shumë të mira për peticionet dhe procedurat për parashtrimin e tyre në Kuvend (Figura 7).

Ç'njohuri keni për procedurën e parashtrimit të peticioneve në Kuvend? (A është kjo procedurë lehtësisht e aksesueshme dhe e qartë?)

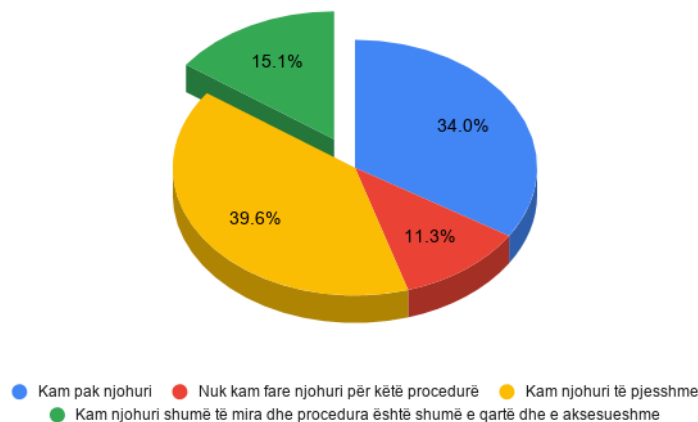


Figura 7. Njohuritë e OSHC-së mbi parashtrimin e peticioneve

Peticionet rezultojnë të jenë përdorur rrallë jo vetëm si pasojë e këtij niveli të ulët të njohjes së tyre, por edhe si pasojë e një sërë sfidash që hasen edhe në praktikë. Peticionet janë nisma të kushtueshme në burime dhe kohë. Përtej kësaj, organizatat që kanë ndërmarrë apo kanë ndihmuar në procese të tilla raportojnë për një sërë ndjeshmërisht që sfidojnë grumbullimin e firmave të nevojshme për mbështetje nga qytetarët, siç janë kërcënimet (e perceptuara apo reale), apo dyshimet për kalimin e procesit përmes KQZ-së.

“Kemi hasur vështirësi shumë të mëdha gjatë këtij procesi, pasi presionet nga kompanitë kanë qenë shumë të mëdha...Kjo është për të ardhur keq, pasi kompania i bën presion mos firmosin për të vetmen gjë që mund t'i mbrojë, që është statusi. Pavarësisht nga kjo, ne ia kemi dalë, u kemi shkuar edhe nëpër shtëpitë e tyre që ata ta firmosnin këtë peticion. Këtu pengojnë edhe eksperiencat e shkuara me mashtrime që kanë ndodhur, duke përdorur këtë pjesën e statusit edhe

punëtorët janë lodhur me këtë pjesë dhe janë të zhgënjyer nga partitë politike dhe nga sindikatat e vjetra, apo sindikatat partiake. Aktualisht, po afron dhe fushata dhe stepen nga identifikimi i tyre”. (DFG, SHC)

“Në gusht ka kaluar një rregull i ri për peticionet që fleta tip duhej të lëshohej nga KQZ-ja. Kjo është OK për ne, por për njerëzit, duke qenë edhe në kohë fushate, zgjedhesh, ishte shumë konfuzuese, shumë njerëz pyesnin: “Po pse duhet të lëshohet kjo fletë nga KQZ-ja? Ç’lidhje ka ajo me këtë që po kërkon ju?!” Madje, ka pasur shumë raste ku avokatë apo juristë, që donin ta nënshkruanin peticionin, ishin shumë konfuzë pse po kërkohej kjo gjë. Sidomos në rrethe, kemi pasur njerëz që e kanë shkruar emrin dhe janë penduar, kanë ardhur e kanë fshirë pikërisht nga frika se është kohë zgjedhesh dhe kishin merak se për çfarë na duheshin ne kredencialet e tyre, karta e identitetit etj. Kjo ka krijuar një farë pengese. Ne e tejkaluam, por ishte shumë e dukshme sidomos kjo pjesa e KQZ-së”. (DFG, SHC)

Në këtë kontekst, ka hapësirë jo vetëm për të përmirësuar njohjen dhe kapacitetet për përdorimin e peticioneve, por edhe për të rishikuar elemente, të cilat, në kontekstin shqiptar, mund të kthehen në sfiduese/pamundësuese. Një propozim konkret është konsiderimi i mundësive teknologjike dhe formave elektronike të paraqitjes së peticioneve si p.sh. e-petitions, një mundësi që nuk njihet të ekzistonte në vendin tonë.

“Mendoj se e para është përfshirja më e madhe e teknologjisë, që ka të mirat dhe të metat e saj, por Kuvendi duhet ta përfshijë dhe ta lehtësojë punën duke përdorur teknologjinë. P.sh. ne si pjesë e rrjetit po mblidhnim firma për regjistrin e dhunuesve seksualë. Duhet mbi 20 mijë firma, duhet edhe firmosja dhe nr. i kartës së identitetit. Ne kemi ndeshur shumë individë që ishin pronismës. Në momentin që kërkohej karta e identitetit stepeshin se mendonin se këto të dhëna mund të përdorehin për ndonjë arsye tjetër. Sot në 2020.....mund të bëjnë peticione online. Pse duhet ende t’i mbledhësh fizikisht, kur teknologjia e mundëson që t’i nga shtëpia mund të bëhesh pjesë”. (DFG, SHC)

Një tjetër aspekt që SHC-ja duhet të kujdeset në raport me shfrytëzimin e peticioneve është ndjekja e proceseve deri në fund, si dhe nxjerrja e mësimave nga praktikat e mëhershme. Duke bërë gërshetim me përpjekje të tjera, apo duke korrigjuar atë që mund të mos ketë shkuar mirë më herët, rriten shanset për sukses. Vlera e peticioneve qëndron jo vetëm tek të qenit një mjet i fuqishëm për ndikim në proceset legjislativë, por ai vlerësohet dhe zgjidhet edhe për të rritur ndërgjegjësimin mbi kauza të caktuara.

“Tani na mbetet të llobojmë dhe t’i mbushim mendjen se kjo gjëja vlen. Pasi ti mund t’i kalosh gjithë këto hallka, ta çosh [peticionin] në Kuvend dhe pastaj ata të thonë: “OK faleminderit, po unë nuk e votoj!”, dhe e gjithë puna që ke bërë, gjatë gjithë kësaj kohe, të shkon dëm”. (DFG, SHC)

“Ne mund të kishim zgjedhur që ta bënim këtë propozim përmes deputetëve, por për ne mbledhja e firmave dhe peticioni kishin më shumë peshë, ndonëse me shumë kosto dhe vështirësi logjistike. Ndaj ne zgjodhëm këtë të dytën, me më shumë peshë edhe si aksion”. (DFG, SHC)

Edhe format e tjera të pjesëmarrjes padyshim që kërkojnë një nivel më të lartë njohjeje, informimi dhe kapacitetesh, për ta mundësuar dhe kthyer në efektive pjesëmarrjen. Kështu, më shumë se

gjysma (55.2%) e OSHC-ve, që morën pjesë në sondazhin online, raportojnë se nuk kanë dijeni për publikimin e agjendës së punimeve të komisioneve parlamentare dhe 26.7% deklarojnë se ky informim nuk ndodh në kohë për të mundësuar pjesëmarrjen e qenësishme dhe jo “të minutës së fundit”. Kjo, e gërshetuar edhe me faktorë të tjerë të imazhit dhe mosnjohjes, bën që Kuvendi të vlerësohet si lehtësisht i aksesueshëm për qytetarët vetëm nga 21% e OSHC-ve pjesëmarrëse (ndërkohë 41% e shohin si të paaksesueshëm dhe 28.1% nuk janë në gjendje të japin një vlerësim, ndoshta nga mosnjohja).

Këtu, përveç informimit dhe komunikimit të vazhdueshëm dhe proaktiv nga ana e Kuvendit, veçanërisht zyrës së Koordinatorit për SHC, mund të shfrytëzohen shumë më mirë edhe teknologjia e informacionit dhe komunikimit. Në një vlerësim mbi përdorimin e faqes online të Kuvendit rezultoi se më shumë se gjysma e pjesëmarrësve ose nuk e njohin (27.4%), ose e gjejnë faqen e Kuvendit jomiqësore për t’u lundruar (26.4%).

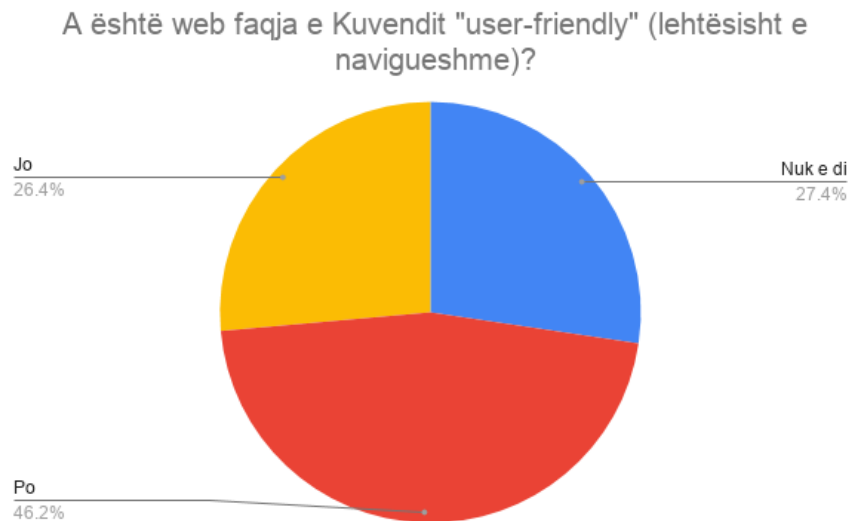


Figura 8. Vlerësimi i faqes online të Kuvendit

Megjithatë, përtej sfidave dhe vështirësive, është për t’u nënvizuar se, bazuar në eksperiencat e drejtpërdrejta të pjesëmarrjes me Kuvendin, një pjesë e konsiderueshme e përgjigjedhënësve në sondazhin online shohin një raport në përmirësim midis SHC-ve dhe Kuvendit (38.3%). Një pjesë tjetër, e krahasueshme në peshë (30.8%) kërkojnë që këto të kthehen në raporte të qëndrueshme, pasi deri tani vlerësohen si sporadike, ndërsa vetëm 7.5% perceptojnë një marrëdhënie që ka ardhur duke u përkeqësuar.

Bazuar në eksperiencat tuaja personale apo të organizatës për të cilën punoni, si do e vlerësonit ecurinë e raporteve shoqëri civile – Kuvend?

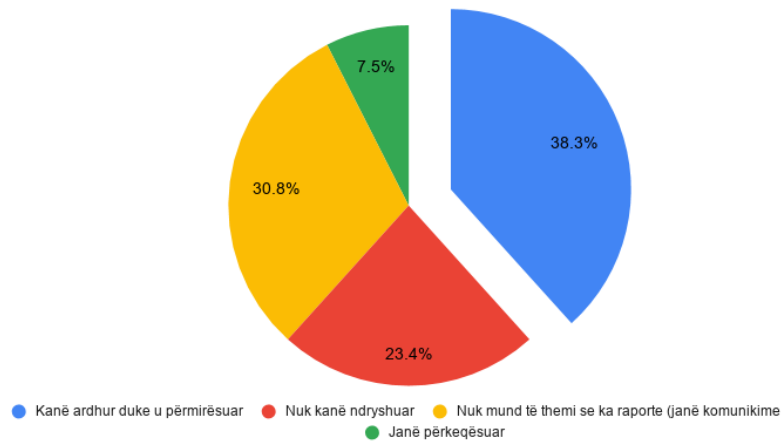


Figura 9. Vlerësimi i raporteve SHC-Kuvend bazuar në eksperiencat e drejtpërdrejta

Në mundësimin apo pengimin e një angazhimi më të madh të OSHC-ve me procese vendimmarrëse, legislative me Kuvendin, vlerësohet se mjedisi ligjor është nga më mundësuesit, ndërsa ai institucional e veçanërisht ai financiar nga më pamundësuesit. Perceptimet mbi shkallën e hapjes së Kuvendit ndaj SHC-ve përkthehen në një vlerësim mbi mesatare, 5.12. Ndërsa kapacitetet e Kuvendit në raport me mundësimin e një përfshirjeje më të madhe të SHC-ve në proceset legislative vlerësohen me 5.04. Vlerësimi për mbështetjen e Kuvendit ndaj OSHC-ve për monitorimin e punës së tyre është i vetmi që bie nën mesatare, me një vlerësim 4.4 në një shkallë nga 1 në 10.

Përfshirja direkte dhe më intensive u takon sërish organizatave të mëdha dhe të vendosura në nivel qendror. Organizatat e vogla dhe ato në rrethe raportojnë për një angazhim shumë më të madh në nivel vendor se sa atë qendror, përfshi edhe në raport me Kuvendin. Megjithatë, përtej kësaj gjetjeje të pritshme, ka një variacion edhe me bazë tematike/fushe. Kështu, raportohet si nga SHC-të dhe Kuvendi një proaktivitet më i madh i organizatave që punojnë në fushën e të drejtave të njeriut, të drejtave të minoriteteve, të drejtave të grave dhe barazisë gjinore, arsimit/kultura, si dhe atyre që operojnë në fushën e mjedisit dhe zhvillimit rural, gjë që duket se i bashkon dhe u mundëson një aktivizëm më të madh OSHC-ve të këtyre fushave, por edhe ndikim më të madh, përtej madhësisë dhe kapaciteteve që ato kanë veçmas, duket se është mirëkoordinimi midis tyre dhe organizimi në rrjete (networks).

“Kemi pasur angazhim konkret në komisione parlamentare, kryesisht për ligjin e pakicave kombëtare. Para dy vitesh, ne jemi angazhuar edhe në dhënien e mendimeve, dëgjësive që parlamenti ka bërë në këtë kuadër dhe mund të themi se një përqindje e madhe e sugjerimeve që ne kemi dhënë si grup i OSHC-ve rreth janë marrë në konsideratë dhe sot janë në ligj të reflektuara”. (DFG, SHC)

Rrjetet vlerësohen veçanërisht për potencialin për të fuqizuar zërin e SHC-ve, por edhe për mundësinë që u japin organizatave më të vogla dhe më të distancuara për të pasur fjalën e tyre në këto procese, duke e bërë gjithëpërfshirjen më të prekshme.

“Është e pamundur, them unë, se është mungesa e kohës, e burimeve, e aksesit... nuk mund të shkojmë, nuk mund të merremi, ...e kupton është jashtë fokusit të përditshëm, por nëse rrjeti rural më sjell mua një projektligj dhe më thotë, shiko [emri], a ka ndonjë gjë që s’shkon, normalisht që mund të fokusohem aty dhe e kam shumë më të lehtë, më eviton gjithë atë katrahurën e madhe që janë marrë ata dhe ndërkohë ndihem edhe e përfshirë. Dhe kjo është padyshim një gjë e mirë. Por unë që të shkoj e të marr një iniciativë direkt aty, pa ndihmën e rrjetit, e kam shumë më të vështirë”. (DFG, SHC)

“Ne jemi larg, nuk arrijmë të hapim një zyrë në Tiranë apo në Shkodër, por ama duke besuar në krijimin e rrjeteve, bashkëpunimin mes tyre [OSHC-ve], t’u japim shanse për t’u angazhuar edhe organizatave të vogla, të largëta”. (DFG, SHC)

Organizimi në rrjete shihet si efikas edhe në kuadër të komunikimit me Kuvendin (apo edhe institucione të tjera) përmes një zëri të vetëm, i cili eviton situata ku rrezikohet të ketë kakofoni apo më shumë një “luftë brenda llojit” se sa shtyrje përpara e kauzave të interesit.

“Nga ana e vet, SHC-ja mund të organizohet rreth organizatave me më shumë eksperiencë dhe kapacitete, që të shërbejnë si lehtësuese, në mënyrë që të ecë komunikimi, pasi, nëse çdo organizatë do të kontaktojë direkt me Kuvendin, nuk besoj se do të jetë rezultative. Edhe për vetë ne është e pamundur që të marrim një staf të dedikuar për ta bërë këtë punë”. (DFG, SHC)

Forma të tjera, të cilat janë shfrytëzuar pak ose aspak në potencialin e tyre, janë p.sh. shfrytëzimi i arkivit të Kuvendit, për të cilin në faqen e Kuvendit shfaqet vetëm arkiva e lajmeve. Edhe vizitat në grupe të organizuara në Kuvend, ndonëse janë praktikë e mirë, kanë një shtrirje të kufizuar dhe mund të mendohen veçanërisht si të mundësojnë një praktikë të vazhdueshme të aplikimit të tyre me SHC-të. Duke shfrytëzuar teknologjinë, këto vizita/ture mund të realizohen vazhdimisht edhe virtualisht në mënyrë që të krijojnë një akses sa më të madh. Po kështu, mund të realizohen sondazhe për të vjelë opinionet dhe qëndrimet e SHC-së, qytetarëve. Por, pavarësisht formave të përfshirjes, kombinimit të tyre dhe mjeteve që përdoren, pjesëmarrësit në studim janë të ndërgjegjësuar se kërkohet një angazhim sa më i hershëm në proces dhe sa më i qëndrueshëm, deri në mbylljen e procesit me vjeljen e reagimeve dhe komenteve. Një proces i tillë krijon edhe premisa për besimin e nevojshëm për angazhim dhe vijueshmëri.

“Duhet përfshirje në faza shumë të hershme. Edhe një pyetësor, një anketë...themi që SHC-ja është afër problemeve, por nuk di të jetë bërë ndonjëherë një anketë, një pyetësor paraprakisht, para se të hartohet një draft, apo edhe për t’u bërë ose jo një ndryshim”. (DFG, SHC)

5.4.3 Kapacitetet dhe kufizimet

Për një pjesëmarrje më të madhe dhe të qenësishme të SHC-ve në proceset e Kuvendit kërkohet jo vetëm informim, komunikim dhe njohje, por edhe kapacitete dhe ekspertizë. Një shtyllë tjetër shumë e rëndësishme, ku do të duhet të mbështetet dhe zhvillohet marrëdhënia SHC-Kuvend, janë kapacitetet e përshtatshme. Përfaqësuesit e të dyja palëve janë të ndërgjegjësuar dhe vlerësojnë se për pjesëmarrjen e SHC-ve në proceset legislative e vendimmarrëse të Kuvendit kërkohen kapacitete dhe ekspertizë. Nga njëra anë, Kuvendi ka nevojë të përforcojë kapacitetet për të mundësuar një hapje dhe transparencë më të madhe të proceseve të tij, si dhe një qëndrim sa më proaktiv në raport me SHC-në dhe angazhimin e publikut në përgjithësi. Nga ana tjetër, OSHC-të, në pjesën më të madhe vuajnë nga mungesa e burimeve, të cilat mund t'i caktojnë pikërisht për angazhimin e tyre në aktivitete me Kuvendin. Për më tepër, vetëm një pjesë e vogël kanë ekspertizën e nevojshme (kryesisht ligjore/legjislative) për të paraqitur kërkesat dhe kontributet e tyre në një formë të pranueshme dhe të procesueshme për Kuvendin. Por ky është një parakusht përcaktues për pjesëmarrje, siç cilësohet edhe në manualin përkatës: *“Kërkesa... duhet të jetë e paraqitur qartë dhe e arsyetuar mirë që të mund të arrijë qëllimin e synuar... Komisionet përpiqen të përzgjedhin ato palë të interesuara që arrijnë të shprehin më qartë problematikat e çështjeve të caktuara, ose që janë të mirënjohura në aktivitetin që zhvillojnë”*. Kjo ua vështirëson pjesëmarrjen dhe kontributin organizatave të reja, me pak eksperiencë, atyre më të vogla, me bazë komunitare (grassroot), apo më të distancuara nga Tirana etj., si dhe qytetarëve të thjeshtë, me një interes për aktivizëm/pjesëmarrje.

Këto kufizime vlerësohen të tilla për sektorin në përgjithësi, por në nivel individual, përkundrazi një niveli të ulët të njohjes dhe eksperiencash të drejtpërdrejta me Kuvendin, pjesëmarrësit në sondazhin online rezultojnë të jenë më besimplotë të kapacitetet e tyre (njohuri, shprehje etj.) dhe të organizatave të tyre përkatëse për t'u angazhuar me Kuvendin. Gati 60% i japin vetes një vlerësim 8 e sipër, ndërsa organizatës së tyre ua japin këtë vlerësim në 61.5% të rasteve (me një mesatare vlerësimi në shkallën 1-10) me 7.38 për kapacitetet individuale dhe 7.57 për ato të organizatës që përfaqësojnë.

OSHC-të e kanë më të lehtë të identifikojnë kufizimet e tyre në fushën juridike dhe në burime, veçanërisht ato financiare. Por pengesa mund të bëhen edhe mungesat në aftësi teknologjike bazë, që mund të merren të mirëqena, siç janë përdorimi i kompjuterit, aksesit dhe lundrimi në internet etj.

“Pse ne nuk kemi arritur te Kuvendi apo Kuvendi te ne, nuk e di, por të dyja anët janë – edhe ne si organizatë lokale kemi mungesa kapacitetesh, mjetesh - kompjuterë, internet... kur them unë, them për organizatën, ndërkohë imagjino një organizatë nga Përrenjasi që është edhe më e marginalizuar se sa unë”. (IIK, SHC)

“Përqasja më e mirë është e të bërit të gjësë, sidomos për ata më të avancuar në moshë apo me pak njohje apo aftësi për të lundruar në internet, siç ishte edhe rasti i sotshëm që një ngatërresë në link apo një problem teknik dhe nuk marrin dot pjesë¹³⁶. Kuvendi mund të ketë bërë një punë

¹³⁶ Shpjegim: për të marrë pjesë në FG kërkohej regjistrim për qasje në takimin në platformën Zoom.

shumë të mirë p.sh, mund të vendosë shpallje, të bëjë thirrje, por ne nuk e dimë ku është vendi, cila është rruga për aty nëse nuk na ngrihen këto kapacitete”. (IIIK, SHC)

“Aspekti tjetër që mendoj është i rëndësishëm është se mungojnë burimet financiare. Kryesisht OSHC që orbitojnë rreth Kuvendit janë ato nga Tirana, pra nevojitet lehtësimi i transportit për ato që janë larg. Unë nuk e di si mund të zgjidhet, ndonëse sot Kuvendi po kalon në histori pandemie, por jo se çdo gjë e keqe vjen për keq. Aktualisht, Kuvendi ka marrë një seri masash për transmetimin online të mbledhjeve dhe aksesit online besoj se e tejkalon këtë mangësi buxhetore që mund të jetë pengesë për një pjesë të SHC”. (IIIK, Kuvendi)

Këto kufizime dhe vështirësi në kapacitete dhe aftësi i (mirë)kuptojnë dhe përfaqësuesit e Kuvendit dhe ndonjëherë angazhohen për t'i asistuar. Megjithatë, kjo është tejet e pamjaftueshme dhe një strukturë e dedikuar për asistencë juridike/legjislative gjatë procesit të pjesëmarrjes së SHC-së në Kuvend mund të ishte shumë më efikase dhe e qëndrueshme.

“Neve na vjen edhe më natyrshëm, edhe i kuptoj vështirësitë e tyre. P.sh. i kam ftuar, i kam orientuar të përgatiten, duke u thënë se koha është e kufizuar, aty do të flitet 5 minuta, jo vetëm të thoni problemin, por cili është sugjerimi konkret, sepse asgjë nuk ngelet pastaj. I kam këshilluar edhe të kontaktojnë me ekspertë juristë që ta hartojnë në mënyrën më të mirë të mundshme atë që duan të kontribuojnë. ... Shpesh më duket se nuk e kanë as informacionin e duhur, as...se nuk them dot vullnetin, se nuk besoj se i mungon vullneti por...nuk e njohin mbase procesin”. (IIIK, Kuvendi)

Jo vetëm ofrimi i mbështetjes me ekspertizë, por edhe shtimi i eksperiencave, mund të ndihmojnë ngritjen dhe forcimin e kapaciteteve të SHC-ve për pjesëmarrje me Kuvendin. Megjithatë, kufizimet shkojnë edhe më tej dhe lidhen edhe me largpamësinë e vetë OSHC-ve. Që të vijohet me ndërtimin e forcimin e kapaciteteve, ato duhet ta shohin më shumë si pjesë të agjendës së tyre afatmesme dhe afatgjatë angazhimin në procese vendimmarrëse. Kapacitetet dhe një pozitë më e fortë e SHC-ve mendohet se do të kontribuonte drejtpërdrejt edhe në qëndrueshmërinë dhe paanësinë e tyre.

“Mendoj se kryesorja është mungesa e eksperiencës, se të gjithë ne që jemi këtu nëse lexojmë një ligj e kuptojmë, jo detyrimisht maksimalisht, por kuptojmë nëse ka diçka që nuk shkon në atë ligj, në atë fushë, që ne jemi dhe kemi ekspertizë. Është mungesa e eksperiencës, ne nuk jemi ekspertë në çdo gjë dhe unë nuk pretendoj të flas për kiminë, por mund të jap mendim për zhvillimin rural apo diçka tjetër”. (DFG, SHC)

“Çfarë shoh unë si barrierë lidhet me vetë organizatën, ka shumë të bëjë se sa sheh dhe sa largpamëse është, për të parë dhe kaluar përtej thjesht ofruesit e shërbimit. Numri i organizatave që japin komente e sugjerime është rritur, ndaj them që mbetet tek ato të kuptojnë potencialin dhe të kontribuojnë për ndryshimin e ligjeve. Ka profile të ndryshme, edhe organizatat kanë pasur mundësinë të rrisin kapacitetet e tyre dhe u duhet më shumë kohë për ta arritur këtë stad”. (IIIK, SHC)

“Edhe OJF-të nuk është se janë të pavarura fare, se edhe politika do që t'i përdorë. Një palë i thërret se do t'i përdorë për të sulmuar kundërshtarin, ato vetë nuk duan të përdoren dhe nën këtë presion tërhiqeshin fare”. (IIIK, Kuvendi)

Një përgjigje e mirë edhe në kuadër të kapaciteteve më të fuqizuara kanë qenë sërish rrjetëzimet (networks). Brenda tyre ka qenë më e lehtë për OSHC-të për të gjetur dhe kompensuar njëra-tjetrën në burime njerëzore, financiare dhe kohore.

“Nuk di të them se sa janë këto, por mund të ketë nga këto që mund, e kanë kapacitetin, të jenë më aktive. Në fushën tonë mund të jetë pak më e kufizuar, sepse ne jemi të organizuar në rrjete dhe p.sh. kemi ndarë draftin dhe i kemi ftuar të gjithë të japin komentet e tyre. Por këto komente nuk janë përcjellë direkt në formën që na kanë ardhur, por i kanë kaluar një eksperti që i ka përpunuar dhe i ka bërë të lexueshme ato. Kjo ka bërë që të përfshihen shumë më shumë organizata, edhe ato që nuk kanë kapacitete ligjore”. (IIK, SHC)

Nga ana e tij, Kuvendi është gjithashtu i kufizuar në kapacitete dhe burime. Administrata e Kuvendit është e kufizuar dhe deputetët nuk kanë staf mbështetës, përveç atyre pranë komisioneve dhe grupeve parlamentare. Ndryshimet që kanë ndodhur në vite në këtë aspekt kanë vënë në pah lehtësimin dhe ndihmën e madhe të stafit mbështetës për t'i bërë proceset me pjesëmarrje më të realizueshme.

“Ndërkohë që shpesh na është dashur të këshillohemi, unë vetë nuk jam juriste, ne nuk kemi dhe aq shumë staf, p.sh. këshilltari i komisionit është për gjithë anëtarët e komisionit, në vendet e tjera deputetët kanë të paktën këshilltarët e tyre, apo kanë një paketë që u mundëson të marrin ekspertizën e nevojshme kur iu duhet, për një ligj të caktuar. Ne nuk e kemi këtë luks. Kështu që ne përdorim lidhje personale, shoqërore për të plotësuar këtë boshllëk.... Këshilltarët ndajnë punën dhe ndihmojnë kryesisht relatorët për t'u përgatitur. P.sh. tek komisioni [emri], mua m'u desh të isha relatore për [emri] që unë nuk jam marrë kurrë me këtë gjë, nuk e njoh si fushë. Sigurisht, një nga këshilltarët më ndihmoi, plus kaq vite përvojë të stërvitet syri, edhe njerëz që unë njoh që m'u desh të flisja dhe të merrja mendime, por që nuk është e mundur që fizikisht të mund t'i ndihmojnë të gjithë”. (IIK, Kuvendi)

“Fillimisht, komisionet kishin vetëm sekretaren e komisionit, ishte një byro me juristë, të cilët mbanin nga një-dy komisione. Atëherë ishte një punë shumë më voluminoze, në kuptimin që ti detyrohesh. Volum ka edhe tani, por janë dy volume të ndryshme, sepse ne atëherë detyroheshim të ndërtonim informacionin pasi zyra e medias atëherë ishte tepër e vogël dhe na kishte ngelur ne si detyrë. Gjithashtu, detyroheshim të bënim raportet e projektligjeve. Pastaj me kalimin e kohës u caktuan, u zgjerua byroja dhe çdo këshilltar jurist kishte nga një komision të caktuar. Pastaj u zgjerua më shumë, duke patur çdo komision këshilltarin e fushës”. (IIK, Kuvendi)

Përveç mbështetjes me staf shtesë, deputetët mund të mbështeten në aktivitetin e tyre edhe përmes praktikave që mund të kenë rezultuar të mira, si p.sh. ajo e skedave, që kanë shoqëruar projektligjet që vijnë nga qeveria dhe relacionet përkatëse, skeda informuese për përfshirjen e grupeve të interesit që janë konsultuar. Po kështu mund të mbështetet dhe zgjerohet shërbimi i veçantë i monitorimit pranë Kuvendit, që anëtarë të Kuvendit e kanë cilësuar si ndihmues në punën e tyre për t'u informuar dhe qenë sa më pranë SHC-ve dhe publikut.

5.4.4. (Mos)Besimi

Ndër faktorët kryesorë, që e pengojnë një angazhim më të madh dhe të qenësishëm të SHC-ve me Kuvendin, është mungesa e besimit. Mungesa e besimit renditet e para për nga pesha (26.4%), e dyta vjen barriera e një formaliteti të madh në procedura dhe burokracitë (19.9%), pasuar nga mungesa e njohurive (me një pikë përqindjeje më pak). Kufizimi apo mungesa e njohjes dhe eksperiencave të drejtpërdrejta me Kuvendin nuk ndihmon në vendosjen e një marrëdhënieje besimi të ndërsjellë. Në thellimin e mosbesimit kontribuojnë nismat e dështuara të SHC-ve me Kuvendin, apo mungesa e perceptimit të një interesi genuin në bashkëpunimin me SHC-të. Kjo manifestohet kryesisht në të mos qenit të informuar në çdo hap të procesit dhe të mos ndjerit i marrë në konsideratë/i vlerësuar.

Pavarësisht mungesës së njohjes së formave dhe mekanizmave për një angazhim të drejtpërdrejtë dhe formal me Kuvendin, në mënyra të ndryshme, direkte apo indirekte, më sipër pamë se 52.8% e pjesëmarrësve në sondazhin online shprehen se kanë dhënë sugjerime/opinione për projektligje konkrete, por pjesa më e madhe janë skeptikë nëse ky angazhim shërben apo nëse i jepet rëndësia dhe vlera e duhur. Rreth 46.2% e atyre me një përfshirje të drejtpërdrejtë, apo të ndërmjetësuar përmes rrjeteve ku janë anëtarë, raportojnë se kontributet e tyre nuk janë marrë ndonjëherë në konsideratë (kundrejt 53.8% që iu janë marrë në konsideratë në disa raste).

Mungesa e besimit lidhet edhe me atë që konsiderohet si një mungesë transparence për argumentimin në rast refuzimi të marrjes në konsideratë të kontributit. Manuali për pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrjen e Kuvendit cilëson se në rastet kur vendoset që rekomandimet e paraqitura të mos merren parasysh (plotësisht apo pjesërisht), komisioni përkatës duhet të argumentojë arsyet përse është mbajtur një qëndrim i tillë dhe vendimi i komisionit u bëhet i ditur përfaqësuesve të palëve të interesuara që kanë paraqitur rekomandimet. Informimi i grupeve të interesit, SHC-ve dhe partnerëve socialë për ligjet e miratuara dhe marrjen në konsideratë ose jo të sugjerimeve të tyre dhe arsyetimin në rastin e fundit, është një nga detyrat kryesore të koordinatorit të SHC-ve. Në praktikë, si pasojë edhe e ngarkesës së madhe, kjo duket se ndodh shumë rrallë (63.3% raportojnë se nuk janë njohur kurrë me arsyet/argumentimin e refuzimit) dhe organizatat arrijnë të informohen vetëm duke qenë pjesëmarrëse gjatë seancave, duke u informuar përmes kontakteve të tyre në Kuvend, apo duke zbardhur, siç cilësojnë ato “me laps e letër” se çfarë nga ato që kanë propozuar janë marrë në konsideratë.



Figura 10. Marrja e feedback-ut për pjesëmarrjen/kontributin

Edhe nga të dhënat parësore cilësore konfirmohet se mbyllja e ciklit të pjesëmarrjes dhe marrja e feedback-ut çalon në praktikë dhe ndikon në mënyrë substanciale besimin si në proces, ashtu edhe besimin e ndërsjellë mes palëve. Të vetmet OSHC, që raportojnë se e kompletojnë në një farë mënyre këtë proces, janë ato që kanë mision advokues dhe dokumentojnë rezultatet e punës së tyre duke ndjekur vetë se ç'ndodh me procesin pasi japin kontributin e tyre.

“Me thënë të drejtën, e ndjekim vetë. Nuk di a është mirë kështu si ç’është, por unë në momentin që kalon një ligj, edhe në kuadër të të gjithë programeve që listova më parë që zbatohet, ne raportojmë edhe çfarë kemi arritur. ... I kemi parë me laps në dorë a janë marrë në konsideratë, për të dokumentuar edhe ndikimin tonë. Kemi interes, i ndjekim vetë. Nuk kemi marrë gjë me shkrim, që kjo apo ajo nuk u pranua për këtë apo atë arsye”. (IIK, SHC)

OSHC-të presin që Kuvendi ta kryejë këtë detyrim për dhënie të mendimit/informim (edhe përmes procesverbaleve të seancave, të cilat jo rrallë herë kanë vonesa), ndërsa Kuvendi, shpesh i ndodhur nën presionin e mbingarkesës, e shikon të pamundur që të mund të ndiqet dhe informohet çdo i interesuar/kontribuues, duke pritur që vetë ata ta çojnë interesimin deri në fund, duke i ndjekur zhvillimet deri në përfundim të procesit dhe duke treguar se janë “grup interesi” dhe “të interesuar” nga fillimi i proceseve deri në mbylljen e tyre. Këtu, përfaqësues të Kuvendit, herë pas here shohin me mosbesim qëndrueshmërinë e OSHC-ve në kauzat e tyre, kontradikta në qëndrimet e tyre, si dhe instrumentalizimin e tyre nga partitë politike për interesat/agjendat e tyre.

Pavarësisht problematikave të trajtuara në raport me sfidat e përfshirjes dhe besimit në rezultatet e tyre, mbi 70% janë optimistë se nëse ndërmerren nisma ligjore që do të iniciohen dhe shtyhen përpara nga SHC-të, do të kenë shanse të mira (51.4%) apo shumë të mira (17.8%), për të pasur sukses. Më me influencë shihen OJF-të, Shoqatat e Biznesit dhe Fondacionet e Huaja. Më dobët

sindikatat. Këto të fundit duket se kanë një rrugë të gjatë për të ridimensionuar imazhin/influencën e tyre edhe brenda sektorit të SHC-ve.

III. PRAKTIKA TË MIRA

Në përpjekjet për një raport më të konsoliduar, të qëndrueshëm, por edhe efektiv midis SHC-së dhe Kuvendit, njohja e praktikave të mira si në nivel ndërkombëtar, ashtu edhe në atë kombëtar, në të gjitha nivelet dhe fushat, do të përshpejtonte rrugën drejt maksimizimit të potencialit të pjesëmarrjes së SHC-së dhe publikut në proceset vendimmarrëse dhe legislative të Kuvendit. Është për t'u pranuar se si nga rishikimi i literaturës mbi praktikat më të mira në nivel ndërkombëtar, ashtu edhe nga ajo që rezulton nga të dhënat parësore në kontekstin shqiptar, shumica e tyre vijnë nga praktika me ekzekutivin dhe kryesisht qeverisjen vendore. Megjithatë, prej tyre mund të mësohet shumë, si dhe një pjesë e mirë mund të jenë të transferueshme në nivel qendror, apo edhe specifikisht në pjesëmarrjen e SHC-së me Kuvendin. Në këtë seksion të raportit sjellim në vëmendje praktika të mira të dokumentuara në vende të ndryshme përgjatë atyre që praktika në vendin tonë i ka konfirmuar si të suksesshme apo edhe praktika që vlerësohen të inkurajueshme nga pjesëmarrësit në studimin tonë.

Studimi më gjithëpërfshirës në këtë aspekt është ai i OECD (2020)¹³⁷ mbi praktikat e mira të përfshirjes së qytetarëve ku, nga vëzhgimi i zhvillimeve të 289 rasteve nga vende të të gjithë botës, janë identifikuar 12 modele të veçanta të pjesëmarrjes qytetare në proceset diskutuese, me pjesëmarrje. Këto përfshijnë forma të tilla si krijimi i asambleve të qytetarëve, jurive, paneleve apo formave të tjera të proceseve diskutuese ku qytetarët zgjidhen në mënyrë rastësore për të krijuar “mikrokozmos” të komuniteteve të tyre. Modele të tjera janë ato të ngritjes së strukturave të dedikuara si njësitë e planifikimit, observatorët etj., të sondazhit e deri te shfrytëzimi i teknologjisë për të shkëmbyer në vazhdimësi edhe virtualisht me qytetarët dhe grupet e interesit¹³⁸. Këto të fundit kanë marrë një rëndësi të veçantë në kohët e kufizimeve nga pandemia e Covid-19.

Proceset diskutuese me pjesëmarrje janë të vështira për t'u realizuar pasi kanë kosto dhe marrin kohë, ndërsa rezultatet prej këtyre proceseve duan kohë që të bëhen të dukshme dhe të ndjeshme për të gjitha palët. Ato janë parë të kenë sukses dhe të jenë të përshtatshme veçanërisht kur në agjendën e diskutimeve janë çështje që kanë të bëjnë me vlera dhe qëndrime, probleme komplekse që shkojnë përtej një mandati qeverisës, si dhe kur evidencat nuk arrijnë të mbështesin se cila do të ishte zgjidhja e “duhur” apo kur lipset një dakordësim me bazë të gjerë. Ato nuk funksionojnë dhe aq mirë në rastet kur vendimmarrja duhet të jetë shumë e shpejtë/urgjente apo kur duhen adresuar çështje të përfshirjes politike apo vendimmarrjes kolektive¹³⁹. Gjithsesi, këto procese janë

¹³⁷ OECD (2020) “Pjesëmarrja Inovatore Qytetare dhe Institucionet e Reja Demokratike Kapja e Valës së Diskutimeve, Titujt Kryesorë 2020 (Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE HIGHLIGHTS 2020)”, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

¹³⁸ Ibid, f. 13

¹³⁹ Ibid, f.7

një mundësi e shkëlqyer për të përfshirë një gamë shumë të gjerë ekspertize, duke përfshirë zyrtarë, akademikë, grupe ideologësh, avokimi, biznese etj.

Ngritja e grupeve konsultuese permanente ka rezultuar një praktikë e mirë në Gjeorgji, ndonëse evidencat i takojnë nivelit të qeverisjes vendore¹⁴⁰. Disa praktika të tjera të mira që vijnë nga ky vend lidhen me shfrytëzimin e teknologjisë. Atje jo vetëm është praktikuar transmetimi direkt i seancave me pjesëmarrje (*live streaming*), një praktikë e mirë tashmë kjo edhe me Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, por edhe publikimi i videove të plota, si dhe mundësimi i postimeve të komenteve dhe pyetjeve në raport me përmbajtjen e tyre në kohë reale.

Përdorimi i teknologjisë për e-petition është përdorur në disa raste, duke krijuar praktika të mira edhe në këtë drejtim¹⁴¹. Kjo kërkohet/rekomandohet nga pjesëmarrësit që të mundësohet si një praktikë edhe në vendin tonë, siç edhe u paraqit në seksionet e mëparshme të këtij raporti. Një shembull i institucionalizimit të praktikave të proceseve diskutuese të përhershme vjen nga Belgjika, me komitetet e diskutimeve pranë parlamentit të rajonit të Brukselit¹⁴². Një tjetër shembull është ai i ligjit francez të vitit 2011 mbi bioetikën, i cili institucionalizoi detyrimin për krijimin pranë parlamentit të Komitetit Kombëtar për Konsultime mbi Etikën, me qëllim organizimin e debateve publike mbi çdo ndryshim ligjor që lidhet me bioetikën¹⁴³. Në përgjithësi, pranohet se nuk ka receta të gatshme që do të shërbenin në çdo situatë apo në çdo nivel për pjesëmarrjen qytetare dhe kombinimi i disa qasjeve dhe modeleve është një garanci më shumë për sukses¹⁴⁴.

Për pjesëmarrjen e qytetarëve rekomandohet gjithashtu pjesëmarrja e paguar¹⁴⁵ pasi qytetarëve të angazhuar u duhet të shkëputen nga puna. Kjo do të kompensonte edhe për kufizimet në mundësi që mund të kenë grupe të ndryshme dhe siguron respektimin e parimeve të gjithëpërfshirjes dhe “mosdiskriminimit” bazuar në mundësitë financiare. Por për këtë, ashtu si edhe për komisionimin e proceseve të tilla në përgjithësi, kërkohet buxhet. Qeveri të ndryshme kanë themeluar qendra të dedikuara për demokracinë pjesëmarrëse, si p.sh. në Francë “Komisioni Kombëtar për Debat Publik”, apo në Mbretërinë e Bashkuar Qendra “What Works”¹⁴⁶. Në përbërje të tyre mund të jenë nëpunës, OSHC-të që gëzojnë respekt dhe reputacion të gjerë si të paanshme apo universitete të kontaktuara edhe nga qeveria, por gjithmonë duke garantuar paanshmëri dhe besueshmëri¹⁴⁷. Në

¹⁴⁰ Manuali i Këshillit të Evropës (2020) GJEORGJIA mbi Transparencën dhe Pjesëmarrjen Qytetare, Këshilli i Evropës, dhjetor 2020 (botimi i dytë), f. 36

¹⁴¹ Ibid, f. 34

¹⁴² Ibid. Për më shumë vizito: <https://constitutionnet.org/news/belgiums-experiment-permanent-forms-deliberative-democracy>

¹⁴³ Ibid, f. 22

¹⁴⁴ OECD (2020) “Pjesëmarrja Inovatore Qytetare dhe Institucionet e Reja Demokratike Kapja e Valës së Diskutimeve, Titujt Kryesorë 2020 (Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE HIGHLIGHTS 2020)”, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

¹⁴⁵ Ibid, f. 24

¹⁴⁶ Vizito faqen e “Çfarë funksionon (What works)” në <https://ies.ed.gov/ncee/wwc/>

¹⁴⁷ OECD (2020) “Pjesëmarrja Inovatore Qytetare dhe Institucionet e Reja Demokratike Kapja e Valës së Diskutimeve, Titujt Kryesorë 2020 (Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE HIGHLIGHTS 2020)”, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, f. 25

fushën e lobimit, përveç nevojës për rregullim me ligj, mund të përfitohet nga praktika të mira si toolkit-i i përgatitur për këtë qëllim nga Parlamenti i Maqedonisë së Veriut.¹⁴⁸

Kombinimi i të gjitha metodave dhe modeleve kërkon një sekuencim dhe mirëkoordinim për ta bërë sa më të qartë se si ato ushqejnë njëra-tjetrën dhe se si arrijnë të sjellin zërin e qytetarit në proceset e diskutimeve. P.sh. një proces mund të nisë me një thirrje të hapur për depozitim të evidencave nga aktorë të ndryshëm, mund të pasohet me takime dhe tryeza publike para se të kalohet në format e tjera të pjesëmarrjes. Kjo strategji garanton një pjesëmarrje më të madhe dhe më të qenësishme (f.23). Informacioni si për metodat dhe modelet e zgjedhura, ashtu edhe për mënyrën e zbatimit të tyre në çdo hap, duhet të jetë i vazhdueshëm që proceset të jenë transparente dhe të gëzojnë legjitimitet. Autoritetet duhet që gjithashtu të sigurojnë që cikli të mbyllet me *feedback*. Autoritetet kanë detyrimin të përgjigjen dhe shpjegojnë racionalen e pranimin apo mospranimin të propozimeve, duke demonstruar se kur qytetarët bëhen pjesë e këtyre proceseve, propozimet e tyre merren në konsideratë seriozisht. Kjo ndihmon në krijimin/forcimin e besimit të publikut në institucione, një problematikë, që, siç është përmendur që në hyrjen e këtij raporti, shqetëson institucionet në shumë vende demokratike¹⁴⁹.

Duke iu kthyer kontekstit shqiptar, veçanërisht eksperiencave dhe praktikave të mira të raportuara nga SHC-të dhe përfaqësues të Kuvendit, konfirmohen shumë prej atyre që u sipërpërmendën si praktika të mira apo rekomandime për zbatimin e tyre edhe në nivel ndërkombëtar. Në vendin tonë, nga Kuvendi pritet të përforcojë praktikën që e bëjnë atë të hapur për publikun si dhe të ketë një qasje që të integrojë një mori formash, përfshi punën e anëtarëve të parlamentit në zonat e tyre elektorale, respektive.

“Hapja e Kuvendit, stazhe, punë vullnetare që studentët apo stafi i OJF-ve ta njohin më mirë Kuvendin, patjetër që ne do ta shfrytëzojmë. Këto janë gjëra të bëshme pa shumë kapacitete dhe fonde. Ose një tur, apo diçka e tillë. Është Ambasada Amerikane që ka tur për shkollat, njih Amerikën, vlerat etj, jo më Kuvendi i vendit tonë”. (IIK, SHC)

“Nuk është e thënë të marrim pjesë direkt në parlament, por edhe nëpërmjet deputetëve të zonës. Çdo zonë ka specifikat e veta, edhe deputeti i zonës të jetë më pranë shoqërisë civile, jo vetëm pranë anëtarëve të partisë, atëherë do të na dëgjonte më shumë, se anëtarët e partisë së tyre janë afër njëri-tjetrit, ndërsa ne jemi afër të gjithë anëtarëve të komunitetit”. (DFG, SHC)

Po kështu është i inkurajueshëm shkëmbimi i eksperiencave dhe praktikave të mira në nivel kombëtar. Jo vetëm Kuvendi mund të ndajë me institucione të tjera, por edhe mund të mësojë prej tyre, qoftë edhe prej praktikave në nivel vendor. Kjo do të ndihmonte në një qarkullim ekspertize, por edhe në përforcim dhe qëndrueshmëri të praktikave të mira të përfshirjes në të gjithë vendin.

“Praktikë interesante e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, një gjë e re që thirri në konsultim OSHC-të për të bërë një analizë si pasojë e një rasti dhune në familje, për të diskutuar çfarë shkon dhe çfarë jo me kuadrin ligjor. Ministudime, miniraporte apo Avokati i Popullit kanë

¹⁴⁸ Kr. paketa e mjeteve për avokim dhe lobim në Maqedoni (https://iks.edu.mk/attachments/Priracnik-za-zastapuvanje-vo-Sobranie_EN_PREVIEW.PDF) referuar tek NDI (2020) “Kërkimi i kontributit të qytetarëve dhe grupeve të interesit gjatë procesit ligjvënës në Kuvendin e Shqipërisë (*Soliciting contribution of citizens and interest groups during the lawmaking process in the Parliament of Albania*)”. F.18

¹⁴⁹ Raporti për demokacinë në nivel global edhe më shqetësues në vitin 2020, edhe si pasojë e pandemisë. (shiko për më shumë në <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>)

qenë vazhdimisht aktive dhe një derë e hapur për OSHC-të...Kuvendi ka pikën më të fortë qëndrueshmërinë në këtë drejtim - bashkëpunimin Kuvend-SHC. Nuk është një rrufe në qiell të hapur, por është ndërtuar vazhdimisht”. (IIIK, SHC)

Përveç nevojës për një qasje më aktive në raport me dhënien e feedback-ut, mund të rriten kapacitetet që e mundësojnë këtë, si dhe mund të mbështeten struktura ekzistuese apo të ngrihen struktura të reja që kanë në mision lehtësimin e këtyre proceseve.

“Përveç këshilltarëve, në parlament është dhe një shërbim i veçantë i monitorimit që na nis informacion në mënyrë proaktive për projektligje të ndryshme që vijnë në parlament. Mua dhe koleget e mia na kanë ndihmuar shumë me kërkesat që bëjmë. P.sh i kam kërkuar modele në vende të ndryshme në rajon dhe më gjerë, për seanca dëgjimore, i kam kërkuar dhe më kanë sjellë materiale shumë mirë të përgatitura. Deputetët duhet ta kërkojnë, por edhe ato na dërgojnë emaile dhe na ftojnë. Më janë përgjigjur dhe shërbimi kërkimor është shumë ndihmës dhe i dobishëm”.

Pak veta janë po punojnë fort dhe përgjigjen, vetë jam shumë e kënaqur. Po të fuqizohet ai...NDI ka pas idenë për një institut kërkimor pranë Kuvendit që të ndihmojë dhe unë kam qenë dhe jam shumë pro”. (IIIK, Kuvendi)

Së fundi, por jo për nga rëndësia, dokumentimi dhe ndarja e praktikave të mira është një domosdoshmëri. Praktikrat e mira janë ende duke u eksploruar dhe stabilizuar kudo në vendet e zhvilluara. Akoma më e rëndësishme është që ato të dokumentohen dhe përforcohen edhe në vendet në zhvillim, përfshi nuancat dhe specifikat lokale. Këtu vetë SHC-të, por edhe Kuvendi, mund të jenë më të angazhuar për t'i dokumentuar dhe promovuar praktikrat e mira jo vetëm në funksion të përmirësimit të tyre, por edhe në funksion të transparencës dhe të ndërtimit të besimit në këto procese.

“Shumë mirë e ke kapur, se nuk kam pasur mundësi të reflektoj gjatë dhe të mendoj në këto linja, por ndarja e përvojave të mira pa diskutim është njëshi në çdo fushë. Është një gjë shumë e mirë të ndash përvojat e mira, qoftë me shkrim, në formën e një materiali, qoftë në website. P.sh. ne kemi qenë shumë aktivë. Sa herë kemi pasur një rezultat ku sugjerimet tona janë marrë në konsideratë, i kemi ndarë këto në websit-in tonë. E para, për komunikim rezultatesh, por edhe një formë ndarjeje përvojash të mira. Të dyja palët mund të bëjnë më shumë në këtë drejtim. Megjithatë, nuk kemi qenë të fokusuar te ndarja e përvojave të mira të qendrës sonë me Kuvendin. Atë nuk mund ta them, pasi nuk kemi qenë të fokusuar këtu, sepse me stafe të vogla dhe të zhytura në projekte duhet shumë lodhje dhe punë që të shkosh përtej këtyre dhe të shikosh më në afatgjatë jo vetëm çfarë projekti kam për momentin”. (IIIK, SHC)

Dokumentimi i përvojave të mira do të nxirrte në pah edhe arritjet, si të Kuvendit, edhe të aktorëve të SHC-së, duke u dhënë më shumë pasqyrim eksperiencave pozitive. Dokumentimi i tyre do t'i shërbente jo vetëm përmirësimit të praktikave, por edhe ngritjes së kapaciteteve të SHC-ve dhe deputetëve që i bashkohen rishtazi Kuvendit. Në këtë aspekt, edhe mënyra e dokumentimit të angazhimit të SHC-së me Kuvendin ka nevojë për rikonceptim, duke mos mbetur peng i shifrave mbi pjesëmarrjen, por edhe i cilësisë së bashkëpunimit dhe analizës së asaj që ka funksionuar mirë apo dështimeve dhe pse-ve respektive.

“Praktikat e mira duhet të pasqyrohen në raporte jo vetëm me shifra: sa herë, me sa organizata, sa kanë sjellë mendim, sa janë marrë në konsideratë etj. Por kjo nuk besoj se bëhet, por raportet i shikoj se bëhen shumë thatë. Mbase duhet edhe një udhëzues se si të bëhet raporti, të kenë më shumë analizë se sa thjesht të jetë përshkrues. Mbase një udhëzues për këtë si mbledhen dhe raportohen të dhënat do të shërbente. P.sh. me gocat e medias – nuk arrijnë dot; bëhen disa komisione dhe shkruajnë dy rreshta, po e kanë të pamundur të ndjekin çdo gjë. Kjo nuk jep mundësi që të pasqyrohet aktiviteti apo të vihen në pah praktikat e mira”. (IIK, Kuvendi)

IV. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

- SHC-ja duhet të marrë masa konkrete për njohje më të mirë dhe më të gjerë të së drejtës për angazhim, vlerës së angazhimit dhe mundësive për realizimin e angazhimit të saj në proceset vendimmarrëse e legjislative të Kuvendit.
- Organizimi i fushatave informuese dhe ndërgjegjësuere nga Kuvendi përmes RTSH Kuvend, zyrës së Koordinatorit për SHC-në, projekteve të ndryshme me mbështetje të donatorëve, janë një set mekanizmash që do të ndihmonin në realizimin e qëllimit për njohje dhe angazhim më të mirë të SHC-së.
- Nga ana tjetër, OSHC-të, me një eksperiencë dhe ekspertizë më të zhvilluar në fushë, mund të shërbejnë si qendra burimore për OSHC-të e tjera të interesuara për t’u rritur në këtë drejtim. Ato mund të përdoren edhe si katalizatorë dhe lehtësues të një angazhimi me një bazë më të gjerë të SHC-së me proceset legjislative e vendimmarrëse të Kuvendit.
- Kuvendi mund të angazhohet në përmirësimin dhe rifreskimin e manualit përkatës, duke marrë në konsideratë dhe adresuar barrierat që SHC-ja mund të ketë hasur në praktikë (si p.sh në përdorimin e regjistrimit, etj.) me synimin për ta hapur dhe mundësuar pjesëmarrjen edhe për organizata më të vogla/dobëta, grupet e interesit të paregjistruara, etj.
- Kuvendi mund të angazhohet në qartësimin e procedurave dhe mekanizmave për përfshirjen e grupeve/individëve të paorganizuar/regjistruar në mënyrë formale.
- Raporti i përvitshëm i monitorimit të Kuvendit mbi angazhimin e SHC-së mund të pasurohet me analiza, rekomandime e objektiva konkrete dhe të matshme për vitin pasues.
- Si nga Kuvendi, edhe nga SHC-ja, duhet të nxiten praktika që kanalizojnë të gjitha angazhimet me Kuvendin në rrugë formale, si p.sh. përmes zyrës së koordinatorit përkatës, pasi kjo do të krijonte raporte të formalizuara, të konsoliduara, të gjurmueshme dhe, në përgjithësi, një kulturë bashkëpunimi më të hapur, transparente, të konsoliduar dhe etike (në përputhje me Rregulloren e Kuvendit).
- Kuvendi mund të bëjë një përpjekje më të madhe për të rritur transparencën dhe informimin për arsyet e marrjes apo jo në konsideratë të kontributeve të SHC-së, duke ushtruar plotësisht rolin e tij informues në këtë drejtim dhe duke kontribuar në ndërtimin e një besimi më të madh të SHC-së se këto procese nuk janë thjesht formale, por të qenësishme.

- Ngritja e grupeve të përhershme tematike të SHC-së pranë komisioneve përkatëse, si në rastin e çështjes së Integritimit Evropian, do të ishte një mekanizëm shtesë i mirëpritur nga palët dhe mjaft efektiv.
- SHC-ja duhet të rrisë kapacitetet dhe ekspertizën e saj për të qenë më e gatshme për t'u angazhuar në procese vendimmarrëse dhe legislative me Kuvendin. Bazuar në këtë vlerësim, disa nga fushat prioritare për ngritje kapacitetesh janë: avokacia dhe lobimi; rrjetëzimet; njohja e Kuvendit (roli, mekanizmat etj.); menaxhimi organizacional (vizionimi, menaxhimi i burimeve njerëzore, ngritja e fondeve etj.); angazhimi qytetar; komunikimi, strategjitë e komunikimit, marrëdhënies me publikun; përdorimi i teknologjisë për të lehtësuar/mundësuar angazhimin.
- Përfaqësues të SHC-së me praktika të mira me Kuvendin duhet t'i dokumentojnë dhe ndajnë ato me pjesën tjetër për të minimizuar dekurajimin në angazhim vetëm nga hija që mbetet nga historitë e mospjekjes.
- SHC-ja ka gjithashtu nevojë për një organizim, koordinim dhe sinergji më të mirë brenda saj, për të minimizuar hapësirat për konfuzion/mungesë besimi te partneri tjetër – Kuvendi. Në këtë këndvështrim, organizimi në rrjetëzime ka rezultuar një strategji efektive dhe e inkurajueshme.
- Kuvendi dhe SHC-ja, me mbështetjen edhe të donatorëve, duhet të shtojnë aktivitetet njohëse (vizitat në Kuvend, ditët e hapura etj.) dhe të përmirësojnë dhe trajtojnë të interesuarit mbi përdorimin e mekanizmave që lehtësojnë angazhimin e SHC-së në Kuvend (duke nisur nga bërja e faqes së Kuvendit më miqësore për përdorim, tek trajnimi dhe ngritja e kapaciteteve mbi përdorimin e instrumenteve si peticioni, pjesëmarrja në platformën online të konsultimit me publikun, pjesëmarrja në seancat dëgjimore etj.).

V. SHTOJCA

6.1 Pyetësi

Pyetësor

Mbi angazhimin e Shoqërisë Civile në procese vendimmarrëse dhe legislative të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

Ky pyetësor realizohet në kuadër të studimit mbi “Vlerësimin e Angazhimit të Shoqërisë Civile në Proceset Vendimmarrëse dhe Legislative në Shqipëri”, zbatuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në kuadër të implementimit të grantit të akorduar në zbatim të projektit “Për mbështetjen e Kuvendit dhe Edukimin Qytetar (PACEP), projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), i zbatuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI).

Të dhënat që do të mblidhen do të ruhen me konfidencialitet të plotë dhe do të përdoren vetëm për qëllime kërkimore. Asnjë individ apo adresë e veçantë nuk do të mund të identifikohet në asnjë prej fazave të studimit.

Plotësimi i pyetësorit merr 15-20 minuta.

A. Të përgjithshme

1. Mosha _____ (vite)
2. Gjinia F M
3. Edukimi _____ (vite)
4. Vite eksperiencë me shoqërinë civile _____ (vite)
5. Zona e aktivitetit Rurale Urbane Mikse
6. Fusha e aktivitetit
 - Të drejtat e njeriut
 - Barazia gjinore/gratë
 - Mjedisi
 - Demokracia, shteti ligjor
 - Kultura
 - Edukimi
 - Shëndeti/shëndeti mendor
 - Fëmijët / të rinjtë
 - Feja

- Tjetër _____

B. Perceptime mbi angazhimin e Shoqërisë Civile dhe kapacitetet e saj

7. Cili është opinioni juaj, në përgjithësi, a është Shqipëria duke ecur në rrugën e duhur?

- Kam bindjen se po
- Besoj se po
- Dyshoj se jo
- Aspak në drejtimin e duhur

8. Po në raport me zhvillimin dhe forcimin e Shoqërisë Civile në vend, si do ta vlerësonit ecurinë në vitet e fundit?

- Ka bërë regres
- Të dobët
- Të mirë
- Shumë të mirë

9. Në përgjithësi, si do t'i vlerësonit aktualisht kapacitetet e Shoqërisë Civile në vend?

- Shumë të dobëta
- Të dobëta
- Mesatare
- Shumë të mira

10. Po në raport me angazhimin dhe kontributin e saj në proceset vendimmarrëse dhe legjislative, si do t'i vlerësonit kapacitetet e Shoqërisë Civile?

- Shumë të dobëta
- Të dobëta
- Mesatare
- Shumë të mira

C. Angazhimi dhe eksperiencat

11. A keni pasur ju personalisht eksperiencë të përfshirjes/angazhimit në nisma /procese vendimmarrëse apo legjislative?

- Asnjëherë
- Pak herë
- Disa herë
- Vazhdimisht

12. Cili është mjeti kryesor që keni përdorur dhe pse?

13. Po organizata, për të cilën punoni, sa shpesh përfshihet në procese vendimmarrëse apo legjislative?

- Asnjëherë
- Pak herë
- Disa herë
- Vazhdimisht

14. Si do t'i vlerësonit kapacitetet tuaja (njohuri, shprehi etj.) për t'u angazhuar në procese vendimmarrëse dhe legjislative? (Vlerësoni në një shkallë nga 1 shumë dobët në 10 shumë mirë)

1 _____ 10

15. Si do t'i vlerësonit kapacitetet e organizatës suaj në këtë drejtim?

1 _____ 10

16. Sa mundësues është mjedisi në të cilin operoni që OSHC-të të mund të angazhohen në procese vendimmarrëse apo legjislative?

	Aspak mundësues	Pak mundësues	Disi mundësues	Shumë mundësues
Mjedisi ligjor				
Mjedisi institucional				
Mjedisi kulturor				
Mjedisi financiar				

D. Raporti me Kuvendin e Republikës së Shqipërisë

17. Bazuar në eksperiencat tuaja personale apo të organizatës për të cilën punoni, si do ta vlerësonit ecurinë e raporteve Shoqëri Civile – Kuvend?

- Kanë ardhur duke u përmirësuar
- Janë përkeqësuar
- Nuk kanë ndryshuar
- Nuk mund të themi se ka raporte (janë sporadike/spontane)

18. Si do ta vlerësonit shkallën e hapjes/vullnetit që Kuvendi ka treguar/tregon në raport me përfshirjen e Shoqërisë Civile në proceset legjislative?

1 _____ 10

19. Si do t'i vlerësonit kapacitetet e Kuvendit në raport me mundësimin e përfshirjes së Shoqërisë Civile në proceset legjislative?

1 _____ 10

20. Nëse do të kishit një rekomandim për këtë institucion, që të mundësojë një përfshirje më të madhe të Shoqërisë Civile në proceset legjislative, cili do të ishte?

E. Arritjet dhe sfidat

21. Duke marrë në konsideratë sa më sipër, si do t'i vlerësoni shanset për sukses nëse nismat ligjore iniciohen/shtyhen nga Shoqëria Civile?

- Shumë të dobëta
- Të dobëta
- Të mira
- Shumë të mira

22. Si do t'i vlerësonit shanset për ndikim/sukses për secilin prej këtyre aktorëve në këtë drejtim?

- | | | |
|--|---------|----|
| • OJF-të | 1 _____ | 10 |
| • Shoqatat e biznesit | 1 _____ | 10 |
| • Sindikatat | 1 _____ | 10 |
| • Universitetet dhe mendimtarët (Think-tank) | 1 _____ | 10 |
| • Grupet religjioze | 1 _____ | 10 |
| • Fondacionet vendase | 1 _____ | 10 |
| • Fondacionet e huaja | 1 _____ | 10 |
| • Tjetër _____ | 1 _____ | 10 |

23. Cilat nga ato që renditen më poshtë mendoni se është pengesa më e madhe për një përfshirje më të madhe të Shoqërisë Civile në procese legjislative?

- Mungesa e kapaciteteve
- Mungesa e fondeve
- Mungesa e njohurive mbi këto procese
- Mungesa e kohës
- Formaliteti i madh në procedura
- Mungesa e besimit
- Tjetër _____

Faleminderit!

6.2 Instrumentet për mbledhjen e të dhënave cilësore

6.2.1. Intervistë e thelluar me përfaqësues të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

- Prezantimi dhe marrja e miratimit të informuar

Kjo intervistë realizohet në kuadër të studimit mbi “Vlerësimin e Angazhimit të Shoqërisë Civile në Proceset Vendimmarrëse dhe Legjislative në Shqipëri”, implementuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH) dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), në kuadër të implementimit të grantit të akorduar në zbatim të projektit “Për mbështetjen e Kuvendit dhe Edukimin Qytetar (PACEP), projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), i zbatuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe Instituti Demokratik Amerikan (NDI).

Të dhënat që do të mblidhen do të ruhen me konfidencialitet të plotë dhe do të përdoren vetëm për qëllime kërkimore. Asnjë individ apo adresë e veçantë nuk do të mund të identifikohet në asnjë prej fazave të studimit.

Për efekt të zbardhjes së intervistës do të preferonim ta regjistronim intervistën tonë. Ju lutem na thoni nëse jeni dakord?

- Pyetje të përgjithshme

1. A mund të na flisni pak për pozicionin që mbani, detyrat tuaja dhe se si ato lidhen me proceset vendimmarrëse dhe legjislative dhe angazhimin e Shoqërisë Civile në to?
2. Si e vlerësoni ecurinë e deritanishme në raport me kuadrin ligjor/rregullator, që mundëson përfshirjen e Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative?
3. A ka ende mangësi/hendeqe në parashikimet de jure?

- Situata e angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative

4. Si do ta përshkruanit angazhimin e deritanishëm të shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative?
5. Në çfarë nivelesh dhe me çfarë shtrirjeje ka qenë ky angazhim? Pse?
6. Cilat kanë qenë arritjet kryesore në këtë drejtim? Pse i vlerësoni si të tilla?
7. Cilat kanë qenë sfidat dhe barrierat që kanë penguar një shkallë më të lartë dhe më të qenësishme të Shoqërisë Civile në këto procese?

8. Çfarë boshllëqesh keni vënë re në kapacitetet e tyre për t'u përfshirë cilësisht në procese legislative?
9. Çfarë është bërë për tejkalimin e tyre? Me çfarë rezultatesh? Pse?

- E ardhmja

10. Çfarë mundësish të tjera shikoni që duhen shfrytëzuar për një përmirësim të (sasisë/cilësisë së) angazhimit të shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
11. Çfarë duhet të ndodhë që të kemi një angazhim më të qenësishëm të SHC-së?
12. Kush duhet të bëjë çfarë? Si?
13. Nëse këto nuk ndodhin, si e shikoni të ardhmen? Çfarë prisni të ndodhë tjetër?

- A dëshironi të shtoni ndonjë gjë tjetër?

- Mbyllja e intervistës

Falënderime dhe hapat pasuese.

6.2.2. Shabllon – intervista me përfaqësues të Shoqërisë Civile

- Pyetje të përgjithshme

1. A mund të na flisni pak për pozicionin që mbani, detyrat tuaja dhe nëse/se si lidhen ato me angazhimet në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
2. Si e vlerësoni ecurinë e deritanishme në raport me kuadrin ligjor/rregullator, që mundëson përfshirjen e Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
3. A ka ende mangësi/hendeqe në parashikimet de jure?

- Situata e angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative me Kuvendin

4. Si do ta përshkruanit angazhimin e deritanishëm të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
5. Në çfarë nivelesh dhe me çfarë shtrirjeje ka qenë ky angazhim? Pse?
6. Cilat kanë qenë arritjet kryesore në këtë drejtim? Pse i vlerësoni si të tilla?
7. Cilat kanë qenë sfidat dhe barrierat që kanë penguar një shkallë më të lartë dhe më të qenësishme të Shoqërisë Civile në këto procese?

8. Çfarë boshllëqesh keni vënë re në kapacitetet e OSHC-së për t'u përfshirë cilësisht në procese legislative?
9. Çfarë është bërë për tejkalimin e tyre? Me çfarë rezultatesh? Pse?
10. Çfarë boshllëqesh e vështirësish keni vënë re në kapacitetet e Kuvendit për ta mundësuar përfshirjen e shoqërisë civile?
11. Çfarë mund të bëhet që ato të tejkalohen?

- Eksperiencat e drejtpërdrejta

12. A keni pasur ju dhe/ose organizata juaj eksperiencat të drejtpërdrejta të angazhimit në procese legislative/vendimmarrëse të Kuvendit?
13. Si kanë qenë këto eksperiencat? Çfarë ka ecur mirë dhe çfarë ka qenë sfiduese/penguese?
14. Cilat kanë qenë mjetet/përqasjet më të suksesshme? Pse?
15. Çfarë do të kishit bërë ndryshe? Pse?

- E ardhmja

16. Çfarë mundësish të tjera shikoni që duhen shfrytëzuar për një përmirësim të (sasisë/cilësisë së) angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
17. Çfarë duhet të ndodhë që të ketë një angazhim më të qenësishëm të SHC-së?
18. Kush duhet të bëjë çfarë? Si?
19. Nëse këto nuk ndodhin, si e shikoni të ardhmen? Çfarë prisni të ndodhë tjetër?

- A dëshironi të shtoni ndonjë gjë tjetër?

- Mbyllja e intervistës

Falënderime dhe hapat pasuese.

6.2.3. Shabllon – FG me përfaqësues të Shoqërisë Civile

- Pyetje të përgjithshme

1. A mund të na flisni pak për pozicionin që mbani, detyrat tuaja dhe nëse/se si ato lidhen me angazhime në proceset vendimmarrëse dhe legjislative?
2. Si e vlerësoni ecurinë e deritanishme në raport me kuadrin ligjor/rregullator që mundëson përfshirjen e Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative?
3. A ka ende mangësi/hendeqe në parashikimet de jure?
4. Si do ta përshkruanit angazhimin e deritanishëm të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative?
5. Në çfarë nivelesh dhe me çfarë shtrirjeje ka qenë ky angazhim? Pse?
6. Cilat kanë qenë arritjet kryesore në këtë drejtim? Pse i vlerësoni si të tilla?
7. Cilat kanë qenë sfidat dhe barrierat që kanë penguar një shkallë më të lartë dhe më të qenësishme të Shoqërisë Civile në këto procese?
8. Çfarë boshllëqesh keni vënë re në kapacitetet e OSHC-së për t'u përfshirë cilësisht në procese legjislative?
9. Çfarë është bërë për tejkalimin e tyre? Me çfarë rezultatesh? Pse?

- Eksperiencat e drejtpërdrejta

10. A keni patur ju dhe/ose organizata juaj eksperiencë të drejtpërdrejta të angazhimit me procese legjislative/vendimmarrëse të Kuvendit?
11. Si kanë qenë këto eksperiencat? Çfarë ka ecur mirë dhe çfarë ka qenë sfiduese/penguese?
12. Cilat kanë qenë mjetet/përjasjet më të suksesshme? Pse?
13. Çfarë do të kishit bërë ndryshe? Pse?

- Situata e angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legjislative me Kuvendin

14. Si do ta vlerësonit rolin e Kuvendit në këtë kontekst?
15. Çfarë zhvillimesh pozitive keni vënë re? Cilat janë pikat e forta?
16. Çfarë boshllëqesh/vështirësish keni vënë re në kapacitetet e Kuvendit për ta mundësuar përfshirjen e SHC-së?
17. Çfarë mund të bëhet që ato të tejkalohen?

- E ardhmja

18. Çfarë mundësish të tjera shikoni që duhen shfrytëzuar për një përmirësim të (sasisë/cilësisë së) angazhimit të Shoqërisë Civile në proceset vendimmarrëse dhe legislative?
19. Çfarë duhet të ndodhë që të kemi një angazhim më të qenësishëm të SHC-së?
20. Kush duhet të bëjë çfarë? Si?
21. Nëse këto nuk ndodhin, si e shikoni të ardhmen? Çfarë prisni të ndodhë tjetër?

- A dëshironi të shtoni ndonjë gjë tjetër?

- Mbyllja e intervistës

Falënderime dhe hapat pasuese.