



Tiranë, më 13.08.2020

KUVENDI I SHQIPËRISË NË PERIUdhËN E COVID -19



National Endowment *for* Democracy
Supporting freedom around the world

HYRJE

Gjatë periudhës mars-qershor 2020 Shqipëria u përball me sfidën e COVID-19. Më 11 mars 2020¹ Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nxori urdhrin 156/2 “Për shpalljen e gjendjes së epidemisë” dhe më 23 mars Këshilli i Ministrave shpalli gjendjen e fatkeqësisë natyrore, e cila vijoi deri më 23.06.2020. Situata e krijuar ishte e pashembullt për Shqipërinë dhe për funksionimin e institucioneve të shtetit. Kuvendi i Shqipërisë nuk i ka ndërprerë punimet në periudhën e trazirave 1997 dhe në asnjë prej periudhave të tjera të shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme, të fatkeqësisë natyrore, etj. Në aspektin kushtetues dhe ligjor gjatë periudhës 11-23 mars të gjitha institucionet, shteti e shoqëria vepruan në kuadër të urdhrave dhe direktivave të nxjerra nga pushteti ekzekutiv, ndërsa midis 23 marsit dhe 23 qershorit aktiviteti i institucioneve, përfshirë parlamentin, u rregullua përmes akteve rregullatore të vetë institucioneve dhe akteve normative të qeverisë.

Kuvendi i Shqipërisë është institucioni kryesor vendimmarrës kushtetues. Ai vepron mbi bazën e Kushtetutës dhe Rregullores së Kuvendit², të cilat përcaktojnë të gjithë mekanizmat e punës, elementët e transparencës dhe të vendimmarrjes, si dhe impaktin e tyre financiar, administrativ dhe politik. Kuvendi ka rol thelbësor dhe të pazëvendësueshëm jo vetëm në jetën politike të vendit, por edhe në ushtrimin e kompetencave kushtetuese në raport me procesin ligjvënës, rolin kontrollues ndaj pushtetit ekzekutiv, si dhe të transparencës e përfaqësimit. Nevoja që Kuvendi të jetë funksional është prioritare.

COVID-19 imponoi një model të ri të aktivitetit të institucioneve përfaqësuese, ku parlamenti ka rolin dhe vëmendjen kryesore. Instituti i Studimeve Politike (ISP) monitoroi standardet e përgjegjësisë, transparencës dhe llogaridhënies të Kuvendit të Shqipërisë për periudhën e COVID-19. Projekti përmbledh periudhën 15 mars – 31 korrik 2020 dhe mundësohet nga Ndiha Amerikane për Demokraci NED (National Endowment for Democracy) në kuadër të programit rajonal në Evropën Juglindore “Forcimi i integritetit dhe pavarësisë institucionale në parlamentet e vendeve të Ballkanit Perëndimor”, i mbështetur institucionalisht nga NDI (National Democratic Institute for International Affairs) në Tiranë³. Qëllimi i projektit ishte monitorimi aktiv i vendimmarrjeve, mbledhjeve, seancave, ligjeve dhe akteve të tjera në të gjithë periudhën e emergjencës, si një përvojë e re dhe e veçantë e aktivitetit parlamentar në Shqipëri. ISP paraqiti më 30 maj raportin e parë monitorues. Ky është raporti final që përmbledh të gjithë periudhën e monitorimit, mars-korrik 2020.

Monitorimi i Kuvendit në periudhën e COVID-19 nxori në pah vështirësitë e mëdha, me të cilat u përball institucioni në ushtrimin e aktivitetit dhe përgjegjësi kushtetuese. Vendimi për zhvillimin e mbledhjeve të komisioneve në sistemin online, me gjithë vështirësitë, u lejoi

¹ Kuvendi i Shqipërisë. Njoftim mbi shtyrjen e seancës plenare të datës. <http://parlament.al/Neës/Index/9965>

² Kushtetuta e RSH, neni 75, <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/kushtetuta.pdf>

³ Gjetjet dhe qëndrimet e pasqyruara në këtë raport dhe në deklaratat të ndryshme publike të ISP lidhur me projektin, nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e NED apo të NDI, por të ISP dhe ekspertëve të tij.

deputetëve të zhvillojnë debat politik dhe publik, pavarësisht vendndodhjes së tyre, nëpërmjet mjeteve të komunikimit online. Nga ana tjetër, stafi teknik përgatitor dhe administrativ i Kuvendit, përfshirë stafi teknik i sektorit të teknologjisë dhe informacionit, ai i ndjekjes së punës së komisioneve dhe seancave plenare, i trajtimit administrativ të dokumentacionit dhe akteve të Kuvendit, etj., u ndodh në një situatë shumë më të vështirë dhe në kontrast me përcaktimet ligjore: aktet normative kufizuan përgjegjësitë e daljes në punë të nëpunësve civilë, si dhe sugjeruan zhvillimin nga banesa të aktiviteteve të mundshme të administratës publike. Nga ana tjetër, legjislacioni mbi parlamentin dhe praktikën e punës aty kërkonin asistim teknik dhe administrativ të vazhdueshëm të punës në komisione, në seancat plenare dhe në aktivitetet e tjera parlamentare.

Monitorimi ka tentuar të bëjë ndarje të gjetjeve dhe vlerësimeve për treguesit politikë të Kuvendit (vendimmarrja politike, axhenda politike, deklaratat dhe nismat politike, sjellja politike, etj) dhe treguesit administrativë (puna e stafit administrativ, sistemi online, publikimi i të dhënave, sistemi i transparencës publike, asistenca ndaj komisioneve dhe deputetëve, etj.). Diferenca midis dy elementëve përbërës të Kuvendit reflektohet në të gjitha etapat dhe në të gjithë elementët e monitorimit. Raporti pasqyron aktivitetin parlamentar nën masat kufizuese të COVID-19 nga perspektiva e shoqërisë civile, duke përfshirë ndryshimet në bazën ligjore, sfidat në ushtrimin e funksionit ligjvënës, kufizimet në ushtrimin e funksionit kontrollues, dhe përpjekjet për të ruajtur standardet e transparencës dhe pjesëmarrjes qytetare. Raporti ka për qëllim të mbajë publikun të informuar rreth punës së Kuvendit dhe të mbështesë aktivitetin e Kuvendit në përpjekjet për të ushtruar me efikasitet funksionet kushtetuese.

METODOLOGJIA

Metodologjia bazohet në kërkime cilësore dhe sasiore në funksion të qasjes empirike (gjendja aktuale) dhe normative (si duhet të jetë).

- Monitorimi i aktivitetit të Kuvendit si institucion përfshin: monitorimin e akteve zyrtare të Kuvendit, deklaratat e Kuvendit, procesin e konsultimeve publike, vendimmarrjet e rëndësishme.
- Monitorimi i aktivitetit të Kuvendit si aktivitet parlamentar përfshin: debatet në komisionet parlamentare dhe në seancat plenare, ushtrimin e kompetencave të Kuvendit në periudhën e Covid-19, elementë të Rregullores që lidhen me të drejtat dhe detyrimet e deputetëve.
- Monitorimi i programit të transparencës së Kuvendit si dhe detyrimet që burojnë nga Rregullorja përfshin: monitorimin e procesverbaleve, dokumentacionit publik, votimit, deklaratat e konfliktit të interesit dhe të pjesëmarrjes në aktivitete të të tretëve, respektimin e rregullave të etikës dhe publikimet e Kuvendit rreth aktiviteteve të tij.
- Intervista me 5 ekspertë të fushës juridike dhe me përvojë në të drejtën kushtetuese dhe të drejtat e njeriut.
- Fokus grup / debat i hapur me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të parlamentit, organizatave të shoqërisë civile që monitorojnë parlamentin, medias dhe zërave të tjerë me lidhje të drejtpërdrejtë me aktivitetin parlamentar.
- Deklarata të vazhdueshme në media lidhur me praktikën e mira dhe kritike të aktivitetit parlamentar gjatë periudhës së Covid-19.

Në funksion të metodologjisë, stafi i ISP realizoi të gjithë detyrimet në fazat e projektit, përfshirë monitorimin aktiv, konsultimin me Kuvendin dhe ekspertët, tërheqjen e opinionëve të shoqërisë civile dhe të grupeve akademike, monitorimin e raportimeve në media dhe raporteve ndërkombëtare, ndjekjen e modeleve të tjera parlamentare në vendet e Ballkanit Perëndimor, konsultimin me NDI në Tiranë dhe NDI në Uashington, si dhe me praktika monitorimi e analize në Poloni, Çeki dhe në Kosovë.

Në funksion të jetësimit të detyrimeve të projektit ISP zhvilloi forum diskutimi online me Kuvendin (në nivel politik dhe në nivel administrativ), me shoqërinë civile dhe me përfaqësues të medias. Gjithashtu ISP u investua në dalje të vazhdueshme publike mbi problematika që lidhen me aktivitetin parlamentar gjatë periudhës së COVID-19, (detajet bashkëngjitur raportit).

PERMBLEDHJE EKZEKUTIVE

- Kuvendi i Shqipërisë bën pjesë në rastet pozitive të parlamenteve, të cilët morën masa administrative dhe ligjore për të përshtatur aktivitetin e tyre me rrethanat e COVID-19. Aplikimi i komunikimit online për mbledhjen e strukturave drejtuese (Konferenca e Kryetarëve dhe komisionet parlamentare), dhe përcjellja live e mbledhjeve të komisioneve në faqen zyrtare të Kuvendit e të seancave plenare në RTSH janë zhvillime cilësore të rëndësishme nga praktikatat e mëparshme parlamentare dhe një tregues i përpjekjeve për të minimizuar efektet kufizuese të shkaktuara nga gjendja e emergjencës nën COVID-19.
- Progresi në vendimmarrjen e guximshme për komunikim virtual në pjesën më të madhe të aktivitetit të Kuvendit, duke qenë praktikë eksperimentale, u shoqërua edhe me vështirësi teknike dhe praktike për aplikimin e standardeve të plota të transparencës, konsultimit publik, respektimit të Kodit të Sjelljes dhe të Rregullores së Kuvendit. Kuvendi reflektoi nga kritikatat e shoqërisë civile dhe medias, duke ngritur sidomos pas muajit maj, një sistem më të pasur informacioni lidhur me aktivitetin, vendimmarrjen dhe dokumentacionin e tij.
- Masat për tu përshtatur me situatën e emergjencës dhe nevoja për vendimmarrje të shpejtë parlamentare la në hije disa standarde dhe instrumente të transparencës dhe konsultimit, si dhe rolin e shoqërisë civile, grupeve të interesit dhe medias në procesin legjislativ. Ndryshimet e praktikës së punës nuk ofruan mjete dhe instrumente alternative konsultimi dhe informimi, të njëjta për të gjitha aktet parlamentare.
- Gjatë periudhës 12 mars – 16 prill Kuvendi veprroi mbi bazën e Aktit Normativ nr.3 të Këshillit të Ministrave, “vendimmarrja në organet kolegjiale”, sipas të cilit aktiviteti do të realizohej nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik. Kuvendi nuk është një institucion varësie nga vendimmarrja ekzekutive, ndaj ai rishikoi Rregulloren dhe bëri ndryshimet përkatëse më 16 prill 2020. Hyrja në fuqi e Rregullores për aktivitetin online u bë në periudhë prapavepruese 1 mujore, një praktikë që shkakton shqetësim në lidhje me bilancin “post factum” gjatë periudhës së ndërmjetme si dhe aspekte të veçanta të ndryshimeve të përshkruara në mënyrë më të detajuar në këtë raport.
- Në ndryshimet e bëra në Rregullore nuk janë përcaktuar qartësisht afatet e efekteve të ndryshimeve dhe praktikave të reja të punës, ndërkohë që p.sh, gjendja e fatkeqësisë natyrore në vend në kuptimin e nenit 170 të Kushtetutës ka vijuar nga dhjetori 2019 deri në 23 qershor 2020, megjithatë Kuvendi vijon me të drejtë të operojë njësoj si në situatën e COVID-19, duke u bazuar në urdhrin e Ministrit të Shëndetësisë mbi gjendjen e epidemisë⁴.
- Në funksionet e tij kushtetuese Kuvendi ishte aktiv në funksionin legjislativ, miratoi një numër rekord ligjesh (kryesisht për shkak të 30 akteve normative që u imponuan për shkak të gjendjes së emergjencës), megjithatë sasia e akteve dhe numri i madh i seancave (7 në korrik 2020) në disa raste u kaluan duke injoruar nevojën e konsultimit të gjerë dhe

⁴ Urdhër nr.156-2, dt. 11.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së epidemisë nga infeksioni COVID-19”.

praktikës më transparente. (Për shembull, ndryshimet në Kodin Zgjedhor kaluan pa asnjë konsultim edhe formal publik).

- Situata e emergjencës dhe aftësia e Kuvendit për të ushtruar aktivitetin e vet edhe në kushtet e COVID-19 nuk u shoqërua me pritshmërinë që Kuvendi të trajtojë në axhendën e tij vetëm nisma që lidhen me emergjencën, dhe kështu, duke shmangur nisma ligjore dhe vendimmarrje që kanë të bëjnë me axhendë politike paralele me impakt ndaj lirive dhe të drejtave kushtetuese dhe standardit të shtetit të së drejtës. Ndryshimet në Rregullore krijojnë hapësira abuzive për të ardhmen, pasi nuk e kanë kufizuar përdorimin e procedurës së përsheptuar vetëm për ligjet të cilat ndërlidhen me tejkalimin e situatës emergjente, por e kanë lënë të hapur si mundësi për të gjitha ligjet, me përjashtim të atyre që nuk i lejon Kushtetuta (neni 81.2).
- Kuvendi nuk pati asnjë seancë të dedikuar pyetjesh ndaj kryeministrit dhe ministrit të shëndetësisë, nuk zhvilloi seancë të posaçme për gjendjen e COVID-19 dhe as nuk ngriti ndonjë strukturë të posaçme për monitorimin e veprimeve dhe vendimeve të qeverisë në këtë periudhë. Kuvendi gjithashtu mund të kishte një rol më aktiv në informimin e publikut dhe kontrollin e vendimmarrjeve nga pushteti ekzekutiv, si dhe në vlerësimin më përfaqësues të akteve normative dhe nismave të tjera të ardhura nga qeveria.
- Kuvendi inicioi dhe votoi ndryshime kushtetuese në situatën e aktivitetit jo të zakonshëm, me konsultime online dhe brenda një periudhe të shkurtër kohore. Shqipëria bëhet vendi i vetëm në Evropë që ndryshon Kushtetutën në rrethana të tilla dhe për çështje të rëndësishme, siç është sistemi e baza kushtetuese për zgjedhjet. Gjithashtu, disa akte të Kuvendit, siç ishin nisma për ndryshime në legjislacionin për Policinë e Shtetit, për amnistinë fiskale, etj, ngritën shqetësimin se Kuvendi e qeveria po shfrytëzonin rrethanat e emergjencës për vendimmarrje që kërkonin shumë më tepër kohë, transparencë, konsultime dhe gjithëpërfshirjes.
- Kuvendi nuk publikoi asnjë prej opinioneve dhe sugjerimeve që erdhën në adresim të tij nga partnerë dhe institucione ndërkombëtare, si dhe as Opinionet e Komisionit të Venecias, pavarësisht se kërkesa për opinione ishte nisur nga vetë Kuvendi. Dokumentacioni mbi opinionet nuk shoqëroi as projektligjet dhe se në disa raste të verifikueshme kishte diferencë midis relacioneve zyrtare të Komisioneve përgjegjëse dhe gjendjes/informacioneve faktike të verifikuara edhe nga punimet online.
- Kuvendi zgjodhi kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH), disa anëtarë përfshirë drejtuesin e Autoritetit të Mediave Audiovizive (AMA), të Këshillit Drejtues të RTSH apo anëtarë të Autoritetit për Informim mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit (AIDSSH), etj, por nuk plotësoi të gjitha vendet vakante në përgjegjësinë e tij. Zgjedhja e tij respektoi procedurën, megjithëse në përmbajtje, ndoqi kritere të tjera vlerësimi⁵ nga tre rastet e mëparshme të refuzimit të kandidaturës.

⁵ Tre kandidatë të mëparshëm u refuzuan kryesisht për mungesë të përvojës në fushën e ekonomisë dhe financave, për angazhime të mëparshme politike ose për moskonsultim paraprak të Presidentit me parlamentin. Në rastin e katërt Kuvendi e miratoi kandidaturën pavarësisht se nuk kishte konsultime zyrtare paraprake, kandidati nuk kishte përvojë në fushën e ekonomisë dhe madje vijon të jetë student në studimet mastër në ekonomi financë.

- Kuvendi gjithashtu realizoi 7 interpelanca, por shumica e tyre e humbën rëndësinë për shkak të retorikës dhe ikjes nga objekti i pyetjeve dhe shqetësimit të tyre. Disa kërkesa për interpelancë të bëra përpara periudhës së COVID-19 nuk janë ende në agjendë, ndërkohë që ishte zhvillim pozitiv fakti se pati interpelanca urgjente për probleme me ndjeshmëri publike, si ato që lidheshin me gjendjen e COVID-19, me impaktin ekonomik të tij, me sigurinë në vend dhe me agjendën paralele që lidhet me procesin e integritit.
- Gjatë periudhës së COVID-19 nuk pati asnjë rast të deklarimit në Regjistrin e Konfliktit të Interesit. Një rast që shkaktoi debat midis deputetëve përfundoi me tërheqjen e relatorit. Në tërësi deputetët, sidomos disa prej deputetëve të opozitës së re dhe kryeministri, përdorën gjuhë jo etike në komunikimet me deputetët dhe masat e ndërmarra nga organet e Kuvendit nuk ishin gjithnjë proporcionale.
- Aktiviteti parlamentar në rrethanat e emergjencës testoi aftësinë e administratës së Kuvendit për të mundësuar funksionimin normal të tij, ndërkohë që gjithashtu nxori në pah nevojën për investime teknologjike, për trajnime të deputetëve, për rishikimin e dokumenteve të brendshme rregullatore, etj.
- Ndryshimet në Rregullore dhe në aktivitetin parlamentar u përqendruan kryesisht në rregullime teknike të aktivitetit të brendshëm, duke mos përfshirë norma dhe forma të reja të shoqërimit të ndryshimeve me mekanizma alternativë për rritjen e transparencës, konsultimit publik dhe të llogaridhënies. Ndryshimet nuk ofruan rrugë alternative të monitorimit të parlamentit dhe as të informimit më të detajuar të dokumenteve të brendshme, drafteve, nismave, opinionëve të grupeve të interesit dhe ekspertëve, etj., duke besuar, gabimisht, se mbledhjet live janë të mjaftueshme për programin e transparencës.

REKOMANDIME PËR KUVENDIN

- Nisur nga përvoja në situata të emergjencës, si me COVID-19, Kuvendi rekomandohet të krijojë një manual veprimi paraprak, i cili të pasqyrojë përvojën pozitive, por edhe kritikën dhe problemet e konstatuara gjatë muajve të fundit. Në çdo rast, ky sistem pune dhe angazhimi do të duhet të jetë sa më konsensual e legjitim, si dhe të bazohet në praktikën e mira të aktivitetit parlamentar në vendet e Këshillit të Evropës⁶.
- Kuvendi rekomandohet të ushtrojë më mirë funksionin e tij kontrollues dhe monitorues, duke aplikuar forma bashkëkohore të veprimit të tij, si zhvillimi i seancave të pyetjeve, raportime periodike të kryeministrit ose ministrit përgjegjës për gjendjen në vend, debat për masat dhe pritshmëritë, debate më thelbësore dhe përmbajtësore mbi aktet normative, ngritjen e një strukture të veçantë të monitorimit të aktivitetit të qeverisë dhe institucioneve të tjera, si dhe një mekanizëm më transparent e llogaridhënës në funksion të mirëqeverisjes. Ministrja e Shëndetësisë nuk mori pjesë në asnjë nga debatet në komisionet parlamentare

⁶ Për më shumë shih [https://www.coe.int/sq/ëeb/tirana/neës/-/asset_publisher/SENeHJ2ESZrE/content/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law?](https://www.coe.int/sq/ëeb/tirana/neës/-/asset_publisher/SENeHJ2ESZrE/content/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law?_lang=en) dhe [https://www.coe.int/sq/ëeb/tirana/neës/-/asset_publisher/SENeHJ2ESZrE/content/impact-and-lessons-of-the-health-crisis-on-the-efficiency-of-justice-and-the-functioning-of-the-judicial-systems?](https://www.coe.int/sq/ëeb/tirana/neës/-/asset_publisher/SENeHJ2ESZrE/content/impact-and-lessons-of-the-health-crisis-on-the-efficiency-of-justice-and-the-functioning-of-the-judicial-systems?_lang=en)

dhe nuk pati interpelanca ndaj saj, ndërkohë që qeveria nuk ka paraqitur asnjë raport zyrtar për zhvillimet në kushtet e COVID-19 në Shqipëri.

- Kuvendi rekomandohet të plotësojë rregullat e brendshme që lidhen me pjesëmarrjen fizike dhe serioze të deputetëve në debatet në seancat plenare ose komisione, duke evituar shkeljet e vazhdueshme të etikës, si dhe pjesëmarrjet virtuale në debat e në votim nga vende të tjera jashtë Shqipërisë ose nga situata jo etike, diskutimi e votimi gjatë udhëtimit në makinë, në plazh, etj.⁷ Kuvendi nuk ka dispozita rregullatore për këto praktika dhe mbetet një rekomandim plotësimi i tyre për të siguruar standarde etike dhe sigurie në aktivitetin dhe vendimmarrjen parlamentare.
- Kuvendi rekomandohet të përcaktojë vlefshmërinë e aktivitetit online, saktësimet dhe masa alternative për rastet kur përcaktohet zbatimi jo i plotë i procedurave të Rregullores në nenet 32-40 të saj. Plotësimet në Rregullore për mirë-përcaktimin e afateve të aplikimit të masave në rrethanat e emergjencës do të ishin të nevojshme. Situata e emergjencës nxori nevojën që Rregullorja e Kuvendit të rishikohet për t'u përshtatur në çdo rrethanë të mundshme të aktivitetit parlamentar, si dhe ndryshimet e fundit, të shoqërohen me plotësim e përcaktim më të qartë në terminologji, praktika vendimmarrëse alternative dhe standarde. Rregullorja duhet të ofrojë mekanizma alternativë për ushtrimin e monitorimit, informimit dhe llogaridhënies së Kuvendit.
- Kuvendi duhet të rishikojë heqjen e kufizimeve për nismat ligjore me procedurë të përsheptuar, duke bërë dallimin midis nismave të tilla për shkak të situatës së emergjencës dhe këtyre nismave në situata të tilla, por jo në funksion të saj. Kuvendi duhet të mënjanojë çdo vendimmarrjeve të rëndësishme që nuk lidhen me situatat e emergjencës, si dhe të zgjerojë mekanizmat e konsultimit publik për aktet në agjendë.
- Kuvendi duhet të përcaktojë qartësisht numrin minimal të deputetëve që duhet të jenë të pranishëm në seanca dhe komisione në rastet e emergjencave si COVID-19. Kushtetuta, në nenin 78, kërkon praninë e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të Kuvendit për votime, përveç se kur kërkohet shumicë e cilësuar, por nuk përcakton kuorum për fillim e punimeve të tij. Disa elementë, si kuorumi i nevojshëm në komisione dhe seancë plenare, verifikimi i vendndodhjes së deputetit gjatë debatit dhe votimit, rregulla për solemnitetin e mbledhjeve dhe vendimmarrjeve etj, si dhe të trajtimi e pajisja e deputetëve me mjete efektive pune në komunikimet online, mbeten sfida për adresim në të ardhmen.
- Kuvendi rekomandohet të krijojë më shumë mundësi për peticione e kërkesa nga qytetarët, të mos lejojë në asnjë rast shkurtim apo censurim të video regjistrimeve të komisioneve, si dhe rastet jo etike të komunikimit, përfshirë edhe rastet e mungesës së pranisë të zyrtarëve ekzekutivë (ministra, zv/ministra, stafe drejtuese ekzekutive, etj, sipas problematikës në komisione) për pjesëmarrje në mbledhjen e programuar.
- Kuvendi rekomandohet të investohet akoma më shumë për të plotësuar programin e transparencës, duke publikuar në kohë projektligjet, relacionet e komisioneve, si dhe të fusë praktikën e re të publikimit të opinionëve të ardhura nga partnerë ndërkombëtarë / OJF /

⁷ Monitoruesit e ISP evidentuan disa raste të tilla të pjesëmarrjes në debat ose në votim gjatë periudhës së COVID-19.

ekspertë, kur këta nuk përbëjnë dokumente konfidenciale. Referimi i vazhdueshëm në komisione dhe seanca plenare tek dokumente të tilla, të cilat publiku nuk i njih dhe nuk ka mundësi t'i lexojë, krijon hapësirë për abuzim dhe rrit mosbesimin në vendimmarrjen e Kuvendit.

- Në mungesë të Gjykatës Kushtetuese funksionale, Kuvendi rekomandohet të luajë një rol më aktiv në monitorimin e veprimeve të qeverisë dhe të ketë proces të thelluar konsultimi me ekspertë kushtetues, për të evituar vendimmarrje që shkaktojnë debate kushtetuese dhe që mund të jenë në të ardhmen objekt gjykimi në GJK. Elementë të tjerë efikasë mund të jenë nxitja e një mekanizmi raportimi periodik të Kryeministrit/qeverisë në Kuvend, diskutimet më të gjera (me shoqërinë civile, me nënkomisionin për të drejtat e njeriut, etj), të rekomandimeve të institucioneve të pavarura në raste të tilla, etj.

BAZA LIGJORE E AKTIVITETIT TË KUVENDIT NË PERIU DHËN E COVID-19

Më 24.03.2020, Këshilli i Ministrave shpalli gjendjen e fatkeqësisë natyrore në të gjithë Republikën e Shqipërisë për shkak të epidemisë së shkaktuar nga COVID-19⁸, si dhe kufizimin e të drejtave të garantuara nga nenet 37 (papakshëmëria e banesës), 38 (liria e lëvizjes), 41, pika 4 (e drejta e një shpërblimi në rast shpronësimi), 49 (e drejta për punë) dhe 51 (e drejta për grevë) të Kushtetutës deri në masën që konsiderohet e domosdoshme për të arritur ruajtjen e shëndetit të shtetasve⁹. Një analizë e detajuar u përgatit nga ISP dhe u publikua në qershor 2020 lidhur me bazën ligjore, implikimet dhe aktivitetin parlamentar në situatën e COVID-19¹⁰.

Një prej temave më të diskutuara lidhej me bazën ligjore të aktivitetit parlamentar përpara vendosjes së situatës së emergjencës (23 mars) dhe pas saj (23 qershor). Kuvendi e bazon aktivitetin e tij online në aktin normativ nr.3, “Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”, neni 5, ku thuhet se marrja e vendimeve nga organet kolegjiale, gjatë kohëzgjatjes së gjendjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19, realizohet edhe nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik. Akti normativ ka karakter të përkohshëm dhe zbatohet për atë kohë sa zgjat periudha e infeksionit të shkaktuar nga COVID-19¹¹. Kompetencën për periudhën e pandemisë e ka Ministri i Shëndetësisë¹². Vendimi i Kuvendit për të vijuar aktivitetin e tij të kufizuar mbi bazën e një urdhri ministri dhe jo me një vendim të tij institucional, krijon pikëpyetje me përgjegjësitë dhe pozitën kushtetuese të Kuvendit

Situata e emergjencës përfundoi më 23 qershor 2020 dhe Kuvendi duhej të merrte një vendim tjetër për të vijuar praktikën e punës online. Në fakt, vendimi u mor 6 ditë më vonë, në mbledhjen e Konferencës së Kryetarëve më 29.06.2020. Në këtë mbledhje u vendos vijimi i zhvillimit të mbledhjeve në distancë nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik të komisioneve parlamentare dhe zhvillimin e mbledhjeve të Kuvendit në seancë plenare në kushtet e distancimit fizik “deri në përfundimin e gjendjes së epidemisë së shkaktuar nga COVID-19”. Gjithashtu u vendos se seancat plenare do të kenë vetëm 3 orë (180 minuta) diskutime për të gjitha aktet, duke bërë ndarje përpjesëtimore midis grupeve parlamentare. Në mbledhje nuk pati debat dhe thjesht u komunikua rendi i ditës dhe arsyetimi se “përvoja e partnerëve tanë ndërkombëtarë të të gjitha parlamenteve e BE-së na i mëson këto gjëra”¹³. Në fakt Urdhri 156/2 për shpalljen e gjendjes së epidemisë, mbi të cilin bazohet vijimi i kufizuar dhe online i aktivitetit parlamentar, mban datën 11.03.2020, por është botuar në Fletoren Zyrtare më 10.04.2020, pra një muaj me vonë. Urdhri nuk ka dispozita referuese mbi Kuvendin dhe ky i fundit, si institucioni qëndror i politikës dhe sistemit tonë kushtetues nuk ka detyrime të ndikojë

⁸ Këshilli i Ministrave. Vendim nr. 243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”.

⁹ Aurela Anastasi. Masat e jashtëzakonshme dhe të drejtat kushtetuese, Panorama, 30.11.2019.

¹⁰ Për më shumë shih <http://isp.com.al/ep-content/uploads/2020/06/KUVENDI-I-SHQIP%C3%8BRIS%C3%8B-MASAT-LIGJORE-DHE-ZHVILLIMI-I-AKTIVITETIT-N%C3%8B-PERIUDH%C3%8B-E-COVID-19.pdf>

¹¹ Akt Normativ nr. 3, datë 15.3.2020 Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19 https://portavendore.al/ep-content/uploads/2020/03/Akt-normativ-2020-03-15-3_compressed.pdf

¹² Për më shumë shih https://portavendore.al/ep-content/uploads/2020/04/Urdh%C3%ABr-nr.156-2-dt.-11.3.2020-P%C3%ABr-shpalljen-e-gjendjes-s%C3%AB-epidemis%C3%AB-nga-infeksioni-COVID-19_compressed.pdf

¹³ Konferenca e Kryetarëve, 29 qershor 2020, Procesverbali <http://parlament.al/Files/Procesverbale/20200706202311Konferenca%20e%20Kryetar%C3%ABv%C3%AB%202029.6.2020.pdf>

aktivitetin e tij nga një urdhër ministri. Kuvendi vetë mund të merrte një vendim të brendshëm duke u nxitur nga informacioni referues i qeverisë dhe Ministrisë së Shëndetësisë, gjë që nuk ndodhi.

Bazuar në të dhënat mbi aktet zyrtare të Kuvendit rezultoi se për aktivitetin e Kuvendit gjatë periudhës 23-26 qershor 2020 nuk ka pasur akt ligjor në fuqi që rregullon zhvillimin e mbledhjeve online. Nga të dhënat e monitorimit rezultoi se gjatë kësaj periudhe ka pasur disa mbledhje të komisioneve, si p.sh, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut më 24.06.2020, Komisioni për Punën, Çështjet Sociale dhe Shëndetësinë më 24.06.2020, Komisioni për Edukimin dhe Mjetet e Informimit Publik 26.06.2020, etj.

Gjatë kohës së pandemisë, Këshilli i Ministrave në zbatim të nenit 101 të Kushtetutës, miratoi një sërë aktesh normative me fuqinë e ligjit. Sipas nenit 101 të Kushtetutës: *“Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.”* Në vijim të vendimmarrjeve dhe në kushtet e parlamentit jo aktiv, Këshilli i Ministrave vendosi të operojë përmes nxjerrjes së akteve normative, fuqia e të cilëve lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tyre nga Kuvendi në seancën më të parë të tij.

Kuvendi miratoi rreth 30 Akte Normative gjatë periudhës prill-korrik 2020. Asnjë akt normativ nuk u refuzua nga Kuvendi, duke i dhënë mbështetje qeverisë në masat e marra. Gjatë shqyrtimit të tyre pati momente kur përmbajtjet e akteve normative krijuan debat dhe dyshime mbi efektivitetin e qëllimin e tyre, por nuk pati debat për një aspekt tjetër të rëndësishëm, si p.sh, faktin se një pjesë e akteve normative hynë de facto në zbatim pa u publikuar në Fletoren Zyrtare dhe pa pasur de juro efekt ligjor. Gjithashtu nuk pati diskutime as mbi faktin se një pjesë e madhe e akteve normative iu bënë të njohura publikut përmes komunikimit në rrjetet sociale të zyrtarëve të lartë përgjegjës dhe jo përmes rrugës ligjore dhe administrative.

Në prill 2020 Këshilli i Ministrave i kërkoi Kuvendit zgjatjen e situatës së fatkeqësisë natyrore për 60 ditë, deri më 23.06.2020. Dispozita kushtetuese (neni 174) parashikon bashkërendim të qeverisë dhe parlamentit për zgjatjen e gjendjes në 30 ditë, por Kuvendi iu referua një ligji tjetër, atij nr.45/2019 “Për mbrojtjen civile”, sipas të cilit gjendja e fatkeqësisë mund të zgjasë përtej 30 ditëve. Vlerësimi nëse në raste të tilla duhej marrë referimi direkt në Kushtetutë apo midis dispozitës kushtetuese dhe një ligji të zakonshëm, mund të përzgjidhej referimi tek ligji, krijon një debat juridik dhe politik. Kuvendi miratoi aktin e zgjatjes së gjendjes së fatkeqësisë, por nuk ushtroi kontroll parlamentar për analizimin e impaktit e rrethanave të gjendjes para dhe pas 24 marsit 2020. Në disa vende të tjera parlamentet kanë pasur rol aktiv në këtë debat dhe drejtim, duke rritur kontrollin parlamentar në të gjithë debatin për gjendjen e jashtëzakonshme dhe efektet e saj publike e institucionale.

NDRYSHIMET NË RREGULLORE PËR SHKAK TË COVID-19

Përvoja e reagimit të parlamenteve ndaj COVID-19 ofron modele të ndryshme zgjidhjesh, por në tërësi shumica e parlamenteve kufizuan qasjen e publikut në ndërtesat/mjediset e parlamentit për sigurinë e deputetëve dhe të vetë publikut; ulën ndjeshëm praninë e stafeve teknike në komisione dhe në seancat plenare; lejuan që një pjesë e stafit administrativ të punojë nga banesa; zvogëluan numrin e deputetëve të pranishëm në plenare dhe në komisione si dhe ndryshuan rregulloret e punës së Kuvendit. E njëjta praktikë u ndoq edhe në Shqipëri.

Në prill 2020 Kuvendi mori nismën e ndryshimit të Rregullores së tij, për përshtatje të bazës ligjore me situatën e krijuar nga COVID-19. Rregullorja e Kuvendit është një akt juridik në të cilin gjejmë pasqyrim disa dispozita të nivelit kushtetues dhe ka si qëllim të vendosë rregulla mbi veprimtarinë dhe funksionimin e brendshëm të Kuvendit. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 78 përcakton se *“Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar. Mbledhjet e deputetëve që mbahen pa u thirrur sipas rregullores, nuk sjellin asnjë pasojë”*¹⁴. Kjo dispozitë i jep Rregullores dhe zbatimit të saj “fuqi kushtetuese”.

Elementët e ndryshuar në Rregullore dhe analiza e tyre është pasqyruar gjerësisht në raportin e parë të ISP në qershor 2020¹⁵. Ndryshimet më të rëndësishme kishin të bënin me zhvillimin online të mbledhjeve të komisioneve dhe të strukturave drejtuese të Kuvendit dhe me masa kufizuese për seancat plenare, me kufizimin e procedurave, me kufizimin e kohës për debatet dhe vendimmarrjen, etj¹⁶. Në tërësi ndryshimet në Rregullore u bazuan në aspektin teknik dhe ligjvënës, duke mos marrë në konsideratë aspektin e transparencës dhe të llogaridhënies¹⁷. Koncepti i mbledhjeve në distancë është koncept i ri për traditën parlamentare në Shqipëri dhe një mjet efikas për ta mbajtur parlamentin funksional në kushtet e COVID-19. Disa elementë të ndryshimeve dhe praktikës së re të punës së Kuvendit janë gjithashtu të rinj dhe krijojnë hapësira për debat në zbatimin e tyre. Në rastin shqiptar Rregullorja ia beson Konferencës së Kryetarëve kompetencën për të vendosur mbi zhvillimin e mbledhjeve në distancë nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik të komisioneve parlamentare, si dhe zhvillimin e mbledhjeve në distancë nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik ose me numër të reduktuar të deputetëve të seancës plenare. Disa vende të tjera¹⁸ kanë bërë specifikime të detajuara të praktikës së mbledhjes së reduktuar, me përfaqësim, me deputetë zëvendësues apo forma të tjera alternative të kësaj forme të re të aktivitetit parlamentar.

¹⁴ Kushtetuta e RSH, neni 78, pika 2, <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/kushtetuta.pdf>

¹⁵ Për më shumë shih <http://isp.com.al/ep-content/uploads/2020/06/KUVENDI-I-SHQIP%C3%8BRIS%C3%8B-MASAT-LIGJORE-DHE-ZHVILLIMI-I-AKTIVITETIT-N%C3%8B-PERIUDH%C3%8BN-E-COVID-19.pdf>

¹⁶ Rregullore e Kuvendit të RSH. Neni a/52. Mbledhjet në rastet e masave të jashtëzakonshme

¹⁷ Në praktikën e disa vendeve kjo është zgjidhur, duke lejuar monitorim të pjesshëm apo prani të pjesshme të medias, ose duke zgjeruar elementët të transparencës publike për aktet në axhendë dhe informacionet profesionale mbi to. Konkretisht, në disa parlamente u lejuar prania e kufizuar e mediave (Holandë, Suedi, Brazil, Kosovë, etj).

¹⁸ Përcaktime më të detajuara kanë psh, Gjermania, Holanda, Irlanda, Estonia, Letonia, UK, Blegjika, Kroacia, etj.

Ndryshimi është i imponuar nga rrethanat dhe numri i madh i akteve me procedurë të përshpejtuar që kërkojnë miratim në Kuvend, gjithsesi në aspektin afatgjatë krijon shqetësime. Për shembull, heqja e limiteve për aktet ligjore me procedurë të përshpejtuar, e drejta për të respektuar vetëm pjesërisht fazat procedurale të parashikuara në Rregullore, mospërcaktimi i kohëzgjatjes së kufizimeve apo i natyrës së akteve ligjore në shqyrtim. Praktika e punës e Kuvendit prill-korrik 2020 ofroi disa raste të praktikave të tilla problematike, përfshirë ndryshimet në Kushtetutë, në Kodin Penal, në Kodin Zgjedhor dhe nisma për ndryshime në ligjin për amnistinë, për policinë e shtetit, për zhvillimin rajonal apo kontrata ekonomike, etj, të cilat nuk lidhen me situatën e emergjencës dhe as me COVID-19. Rekomandimi i ekspertëve kushtetues është që Kuvendi të krijojë vetëpërmbytje në fushën e ligjbërës, duke evituar në maksimum nisma ligjore që nuk lidhen me emergjencën, në mënyrë që miratimi i tyre të bëhet me procedura normale parlamentare. Kjo praktikë është ndjekur në disa vende evropiane, përfshirë Italinë fqinje.

Po ashtu, hyrja në fuqi dhe jetëgjatësia e kufizimeve në Rregullore në kushtet e emergjencës dhe COVID-19 kanë krijuar debat politik e publik, pasi të gjithë ekspertët e intervistuar sugjerojnë përcaktime të qarta të afateve dhe përputhshmëri maksimale midis aktivitetit të Kuvendit dhe bazës ligjore. Për shembull, lidhur me hyrjen në fuqi të ndryshimeve edhe për periudhën paravepruese ka diferencë midis mendimit të ekspertëve dhe vetë Kuvendit. Argumenti i institucionit, se Kuvendi ka operuar mbi bazën ligjore për organet kolektive, sipas tyre, nuk qëndron edhe për shkak se nëse kjo bazë ligjore do të ishte e mjaftueshme atëherë nuk do të kishte nevojë për ndryshime në Rregulloren e Kuvendit.

SITUATA E COVID-19 DHE AKTIVITETI ONLINE I KUVENDIT

Kuvendi aplikoi mbledhje online në komisione dhe strukturat vendimmarrëse të Kuvendit, dhe më pas mbledhje të seancave plenare në rrethana specifike (pjesëmarrje e kufizuar, shpërndarje në mjediset e sallës plenare, pa prani të të tretëve, përfshirë media apo ekspertë), etj. Funksionimi online i mbledhjeve të komisioneve parlamentare u bë një praktikë e gjerë nga të gjitha parlamentet e vendeve evropiane gjatë periudhës së COVID-19¹⁹. Publikimet nisën më 13 prill dhe vijuan deri në fundin e muajit korrik 2020. Disa nga mbledhjet e mëparshme (përpara datës 13 prill) nuk u publikuan, ndërkohë që pati vonesa në publikimin e videove të plota online në sistem. Megjithatë Kuvendi krijoi akses publik në kohë për të gjitha mbledhjet e komisionet, videot u publikuan edhe në kanalën youtube, si dhe në rrjetin social facebook. Kanali televiziv publik RTSH publikoi live mbledhjet e seancave plenare. Kuvendi publikoi rregullisht tek kategoria e lajmeve ditore të dhëna të përmbledhura për aktivitetin dhe vendimmarrjen e komisioneve dhe të seancave plenare.

Në tërësi masat e marra nga parlamenti për situatën e re ishin pozitive. Kjo konfirmohet edhe nga raporti “Dimensioni Human i OSBE dhe përgjigjet shtetërore ndaj pandemisë Covid-19”, sipas të cilit Kuvendi i Shqipërisë mori vlerësime shumë pozitive dhe është vlerësuar ndër

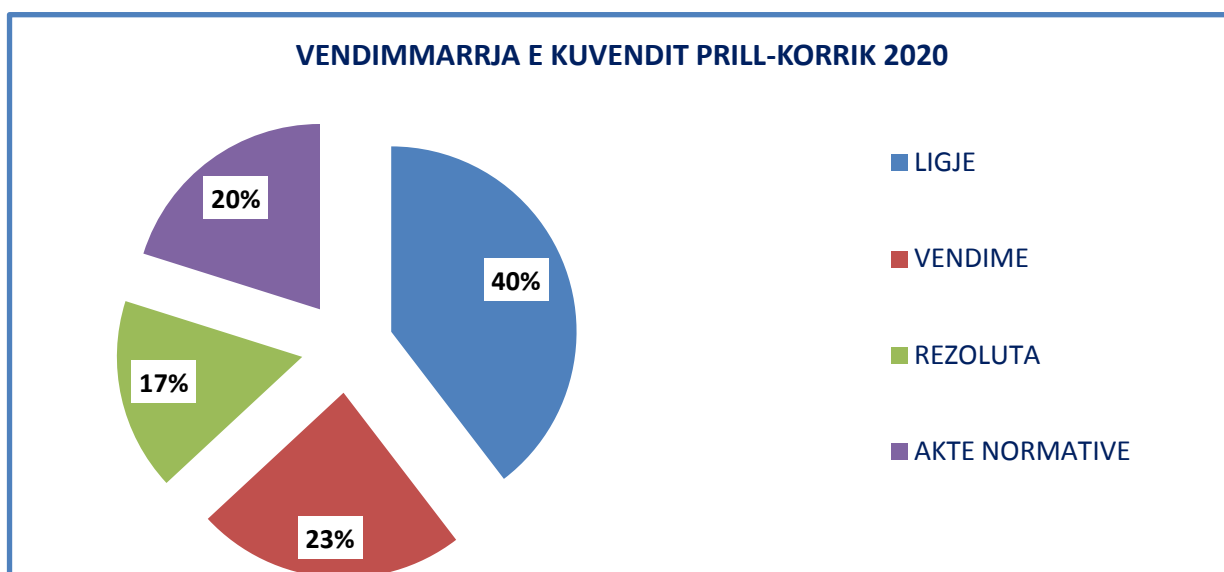
¹⁹ Përpara Shqipërisë vendimi për punime online ishte miratuar në Kroaci, Estoni, Francë, Luksemburg, Belgjikë, Estoni, Gjermani, Izrael, etj. Kuvendi aplikoi sistemin Eëbex për publikimin online dhe live të mbledhjeve të komisioneve parlamentare.

parlamentet që u janë përgjigjur më mirë situatave të pandemisë. Konkreisht aty theksohet se “Parlamenti i Shqipërisë ishte ndër të parët që lejoi komisionet të punonin në distancë, përmes mjeteve të komunikimit elektronik. Në Shqipëri, vendimi për të lejuar zhvillimin në distancë të mbledhjeve të komisioneve, duke përdorur platforma video-konference, ka mundësuar që transmetimi live i këtyre mbledhjeve të jetë i arritshëm për publikun e gjerë”²⁰.

Kuvendi ka respektuar në çdo rast detyrimin për të bërë publike paraprakisht sipas Rregullores, të rendit të ditës së mbledhjeve, sidomos të seancave plenare dhe të komisioneve, si dhe me publikimin rregullisht të procesverbaleve të seancave plenare.

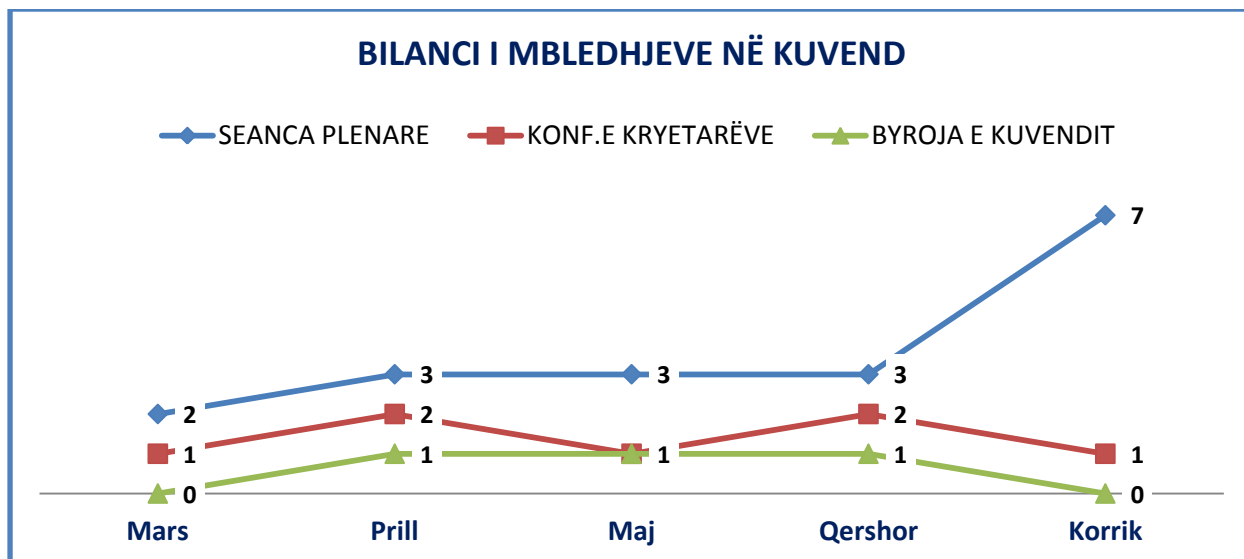
KUVENDI DHE AKTIVITETI LIGJVËNËS

Gjatë 18 seancave plenare të zhvilluara në periudhën e COVID-19 dhe emergjencës së pandemisë, Kuvendi miratoi rreth 150 akte, nga të cilat 40% e zënë nismat ligjore për ligje të reja ose amendime ligjore, 23% lidhen vendime rregullarore apo zgjedhore të Kuvendit, përfshirë edhe vendimi mbi komisionin hetimor ndaj Presidentit të Republikës, 20% e zënë aktet normative të nxjerra nga Këshilli i Ministrave dhe 17% lidhen me raportimet e institucioneve të pavarura dhe rezolutat e miratuara. Numri i akteve është i lartë në krahasim me periudhat e mëparshme dhe kjo shpjegohet kryesisht me numrin e madh të akteve normative me fuqinë e ligjit të sjella nga qeveria për miratim në parlament.



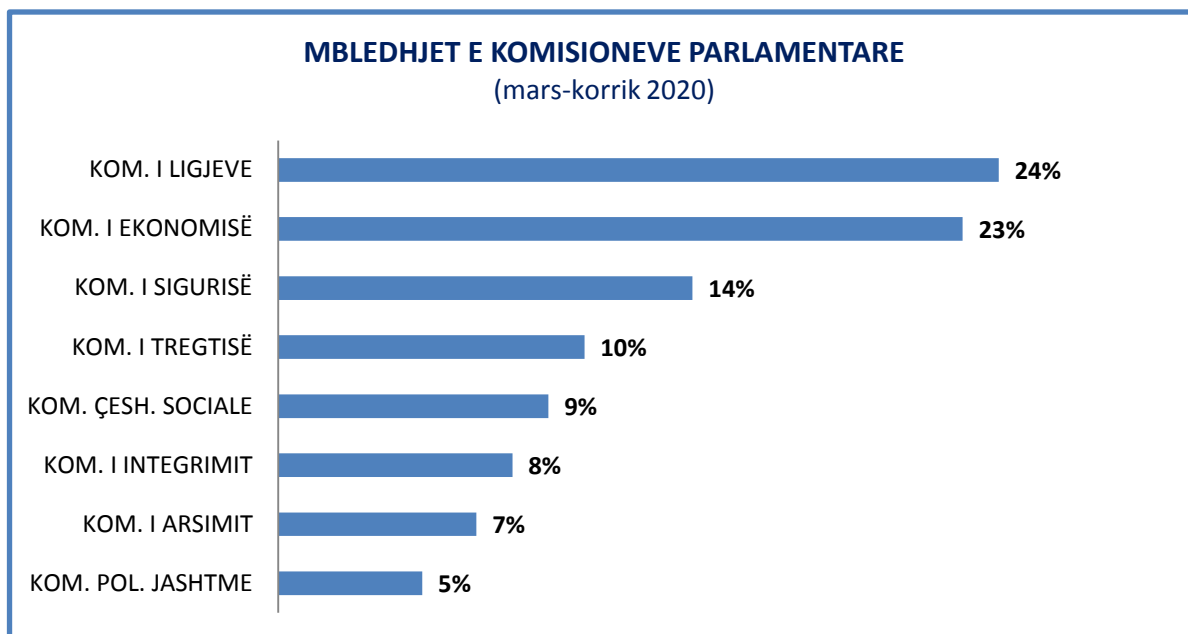
Gjatë periudhës mars-korrik pati 18 seanca plenare, numri më i madh i seancave plenare në një vend të Ballkanit Perëndimor. Vetëm gjatë muajit korrik 2020 pati 7 seanca plenare, 3 seanca brenda 3 ditësh, më 27, 29 dhe 30 korrik 2020. Pothuajse praktika të tilla të 3 seancave në një periudhë kaq të shkurtër kohe nuk gjenden në asnjë nga legjislaturat e tranzicionit pas 1992.

²⁰ Për më shumë <https://reliefweb.int/report/world/osce-human-dimension-commitments-and-state-responses-covid-19-pandemic>



Më 7 korrik, për herë të parë Kuvendi publikoi statistika publike të aktivitetit parlamentar për një periudhë specifike kohore, asaj të COVID-19. Të dhënat përmbanin përmbledhjen e akteve ligjore, mbi sasinë e mbledhjeve dhe të diskutimeve, mbi nismat e deputetëve si dhe mbi statistika të rekomandimeve, vendimeve dhe vendimmarrjeve.

Nga totali i mbledhjeve të Komisioneve parlamentare gjatë periudhës 24 mars – 30 korrik 2020, rezulton se Komisioni i Ligjeve dhe ai i Ekonomisë dhe Financave kanë pasur peshën kryesore, së bashku 47% të të gjithë totalit të mbledhjeve. Tabela pasqyron prioritetet e nismave ligjore dhe debateve në komisione, por dy janë elementët që tërheqin më shumë vëmendjen. E para, komisioni përgjegjës për çështjet sociale dhe shëndetësore ka zhvilluar vetëm 15 mbledhje në pesë muaj, në total 9% të totalit të mbledhjeve. Për shkak se legjislacioni mbi masat e jashtëzakonshme ngarkon me përgjegjësi direkte administrimi Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale bilanci i punës së këtij komisioni vjen në kontrast me sektorin përgjegjës për krizën. Po ashtu, megjithëse gjatë periudhës së COVID-19 një prej problematikave kryesore ishin çështjet arsimore (matura, mbyllja e shkollave, siguria për nxënësit e studentët, zgjedhjet në universitete, etj) dhe ato mediatike e sportive (masat kufizuese, liria e medias, anulimi i aktiviteteve sportive, etj), komisioni përgjegjës ka shifër minimale mbledhjesh. Ky është edhe komisioni i vetëm që ndryshoi drejtuesin e tij gjatë periudhës së COVID-19.



Mbledhjet e komisioneve parlamentare ndeshën me vështirësi teknike të zhvillimit për shkak të nevojës së transmetimit online dhe kështu, nevojës së programimit të orës së lirë për kalim online të punimeve në komisione. Një pjesë e madhe e deputetëve janë anëtarë në më shumë se një komision, ndaj edhe vazhdimisht ata ishin të detyruar të “vraponin” për të qenë prezent në mbledhjen vijuese të komisionit tjetër, në mënyrë që të sigurohej kuorumi i nevojshëm për zhvillimin e mbledhjeve.

Gjatë periudhës së COVID-19 pati deputetë, që nuk ishin prezent në asnjë mbledhje komisioni, ose që në fillim të mbledhjes ishin prezent por në vijim të saj largoheshin nga mbledhja. Në së paku 5 raste është konstatuar largimi nga linja / mbledhja edhe i raportuesit të aktit ligjor në agjendë, ose raste kur deputetë të caktuar janë futur online vetëm në momentin e votimit të aktit, për të siguruar prezencën formale dhe shumicën në votim.

KUVENDI SI INSTITUTION I ZGJEDHJES DHE EMËRTESESË

Gjatë periudhës së COVID-19 Kuvendi nuk pati vendimmarrje të rëndësishme zgjedhore, kryesisht për shkak se pjesa absolute e drejtuesve të institucioneve me burim zgjedhor nga Kuvendi vijnë mandatet e tyre kushtetuese e ligjore. Akti më i rëndësishëm i Kuvendit në këtë periudhë ishte zgjedhja e kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit me vendim 34/2020 në korrik. Zgjedhja e tij erdhi pas një periudhe shumë të gjatë kohore të dështimit të përpjekjeve për zgjedhjen e kreut të KLSH midis Presidentit e parlamentit. Procedura e kalimit në seancë dëgjimore në Komision dhe më pas në seancë plenare ishte e njëjtë në formë me praktikën e mëparshme ligjore, por në përmbajtje shumë më e ndryshme me tre rastet e tjera kur Kuvendit kishte refuzuar kandidatët për të njëjtin post. Ky ndryshim reflekton më shumë klimën e re

politike midis dy institucioneve sesa cilësitë e kandidatit dhe bindjen e deputetëve për propozimin e Presidentit.

Një vendim tjetër ishte ai 39/2020 “Për emërimin e zotit Jonaid Myzyri Kryetar i Komisionit të Prokurimit Publik”, si dhe vendimi 22/2020 “Për emërimin e zotit Ervin Mete në detyrën e anëtarit të Bordit të Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare, që do të mbajë funksionin e Drejtorit të Përgjithshëm Ekzekutiv”. Për këtë të fundit ILDKPKI i ka adresuar Kuvendit një kërkesë për të vlerësuar nëse zgjedhja e tij ka qenë në shkelje të konfliktit të interesit, por nuk ka pasur një hetim, vlerësim dhe përgjigje nga Kuvendi.

Disa procedura të tjera zgjedhore, siç është zgjedhja e kandidatëve për në Këshillin Drejtues të RTSH, zgjedhja në AMA dhe zgjedhja e anëtarit të Autoritetit të Dosjeve, etj, pjesërisht kanë kaluar në seanca dëgjimore në komisione, por në tërësi nuk kanë përfunduar, pavarësisht se afatet zgjedhore të tyre kanë kaluar prej kohësh.

KUVENDI SI INSTITUCION KONTROLLUES

Funksioni kontrollues dhe monitorues i parlamentit është jetik për një demokraci funksionale dhe shtetin e së drejtës. Kushtetuta e RSH i njeh parlamentit rol dhe përgjegjësi kryesore në ushtrimin e kontrollit kushtetues mbi pushtetin ekzekutiv, si dhe i jep mekanizma përkatës në dispozicion, siç janë seancat plenare të posaçme, interpelancat, seancat e posaçme të pyetjeve, mocionet e besimit, etj, si dhe format tradicionale të debateve në komisionet parlamentare dhe në seancat plenare.

Nga përvoja ndërkombëtare rezulton se nuk ka një model të vetëm për rolin e parlamentit në funksionin e tyre kushtetues të mbikëqyrjes. Në disa parlamente u krijuan komisione të posaçme parlamentare për kontrollin e masave të ekzekutivit dhe ndjekjen e problematikave të COVID-19, në raste si Spanja çdo grup parlamentar caktoi një person për këtë detyrë, në vende si Çekia funksionin monitorues e mori Byroja Parlamentare, etj.²¹

Kuvendi ka ushtruar aktivitetin e tij online, praktikë që nuk është ndjekur nga një numër institucioneve të tjera, përfshirë edhe institucionet që janë në varësi nga parlamenti. Për shembull, nuk ka pasur mbledhje të verifikueshme online të Këshillit të Ministrave (mbledhjet e qeverisë janë kryesisht të mbyllura, por elementë të tyre, si p.sh pamje me foto ose filmime të pjesë fillestare të saj mund të bëhen publike në çdo kohë). Gjatë debateve parlamentare nuk është ngritur kjo problematikë dhe nuk ka pasur kontroll parlamentar mbi qeverinë, mbi mënyrën e funksionimit dhe vendimmarrjeve të saj. Shqetësimi nuk lidhet me anën formale, por me faktin se gjatë muajve mars-maj 2020 qeveria operoi kryesisht me vendime verbale përmes rrjeteve sociale, të cilat ndryshonin vazhdimisht në varësi të reagimit qytetar (p.sh, çështja e orareve, kufizimeve, kategorive përfituese apo debatit mbi qiratë/kreditë), pa pasur një dokument zyrtar referues. Minimalisht parlamenti duhej të kishte kërkuar sqarim prej qeverisë dhe të ndikonte për ndjekje të praktikave institucionale në të gjithë aktivitetin dhe vendimmarrjen e saj. Ekspertët e jashtëm, kryesisht konstitucionalistë, u thirrën në rastin e

²¹ Fq 20. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>

ndryshimeve kushtetuese, por nuk pati angazhim të tyre për mendim në rastin e vendimmarrjeve që lidhen me liritë qytetare kushtetuese (masat Covid-19) dhe as në ndryshimet në Kodin Penal dhe vendimmarrje të tjera me rëndësi të parlamentit në këtë periudhë. Për më tepër Shqipëria paraqiti pranë Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut derogim nga disa nene të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe protokollet e saj²² dhe një akt i tillë nuk është konsultuar as me Kuvendin dhe as me ndonjë prej komisioneve të përhershme të tij.

Një nga problematikat e konstatuara edhe gjatë periudhës nën monitorim ishte mosshqyrtimi nga Kuvendi i faktit se marrja e vendimeve operative nga qeveria në disa raste u bë pa respektuar të gjitha etapat ligjore që çojnë në vlefshmëri të akteve. Për shembull, një monitorim teknik i stafit të ISP tregoi se disa prej këtyre urdhrave penalizuesë, si p.sh, Urdhri nr.168/2, datë 18.03.2020 “Për kufizimin e lëvizjes me automjetet private ose shtetërore të administratës publike” u publikua në nr. 64 të Fletoren Zyrtare vetëm një muaj më vonë, më 10.04.2020, ndërkohë që efektet administrative i shtriu menjëherë. Po ashtu, Urdhri “Për mbylljen e veprimtarisë së institucioneve arsimore publike dhe jopublike dhe çerdheve për kufizimin e përhapjes së infeksionit COVID-19” i nxjerrë më 19.03.2020 u publikua gjithashtu vetëm një muaj më vonë në nr.64 të Fletores Zyrtare²³. Në lidhje me aktet nënligjore të nxjerra nga Ministri i Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe konkretisht Urdhrin nr. 168/1, datë 15.03.2020 “Për kufizimin e lëvizjeve brenda vendit” dhe Urdhrin nr. 193, datë 20.03.2020, “Për mbylljen apo kufizimin e lëvizjeve në Republikën e Shqipërisë”, konstatojmë se deri në momentin e hartimit të këtij Rekomandimi në datën 26.03.2020, ato nuk janë botuar në Fletoren Zyrtare. Pavarësisht këtij detyrimi kushtetues, në fakt masat e përcaktuara nga këto dy akte normative nënligjore janë zbatuar dhe po zbatohen nga strukturat shtetërore pa e marrë fuqinë juridike për shkak se nuk janë botuar ende në Fletoren Zyrtare. Ndërkohë kemi konstatuar se këto dy urdhra nuk gjenden të pasqyruar as në faqen zyrtare të këtij institucioni. Publiku i gjerë është informuar mbi masat kufizuese në lëvizje nga deklaratimet e Kryeministrit, njoftimet dhe masat zbatuese nga Policia e Shtetit apo media.²⁴ Një formë tjetër e ushtrimit të funksionit kontrollues e monitorues është mekanizmi dhe platforma institucionale Kuvend-Qeveri-Institucione të Pavarura, i vënë në funksion vitet e fundit nga Kuvendi. Qëllimi i tij është koordinimin e përbashkët dhe ndjekjen e rekomandimeve të dhëna nga institucionet. Kuvendi sheh bilanc pozitiv në këtë drejtim²⁵, megjithatë në takimin me institucionet Kuvendi pranoi se disa akte normative kanë kufizuar përkohësisht disa të drejta qytetarëve. Ai pranoi përgjegjësinë të vlerësojë ndikimin e këtyre kufizimeve të qytetarët dhe të marrë masa për të kufizuar këtë ndikim, gjë që praktikisht nuk ndodhi.

Raportimet e institucioneve të pavarura vijuan edhe gjatë periudhës së COVID-19, duke ndjekur procedurën standarde, - dërgim i raporteve paraprake, seanca dëgjimore në Komisione, kalim në seancë me raportim dhe me rezolutë përkatëse nga Kuvendi. Grupet e shoqërisë civile janë

²² <https://www.coe.int/en/ëeb/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>

²³ Juristi Ledio Braho në “Ora Neës” 17 prill deklaroi “

²⁴ <https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/ëeb/site/media/Rekomandim%20lidhur%20me%20aksesin%20shtetasve%20ne%20a ktet%20normative%20date%2026%20mars%20seksioni%20i%20vecante.pdf>

²⁵ Për më shumë shih <https://www.parlament.al/Neës/Index/10053>

ankuar vazhdimisht se në të gjithë procesin e raportimeve nuk janë lejuar dhe as ka pasur akses për grupet e interesit dhe shoqërinë civile.

Interpelancat: numër rekord dhe problematika

Deputetët opozitarë përdorën mekanizmin e interpelancave për të ushtruar kontroll mbi pushtetin ekzekutiv. Gjatë periudhës mars-korrik pati 7 interpelanca, numri më i madh i interpelancave në të gjithë legjislaturën aktuale parlamentare. Tabela tregon tematikat e interpelancave dhe deputetët kërkues ose relatues në emër të iniciuesve të tyre. Siç rezulton nga tabela ka dy interpelanca urgjente në lidhje me teatrin kombëtar, dy në lidhje me arsimin, dy për kriminalitetin, etj.

Një analizë më e detajuar e interpelancave tregon se në tërësi ministrat e thirrur në interpelancë nuk iu përgjigjën pyetjeve që kishin parashtruar deputetët (për shembull, kryeministri nuk iu përgjigj asnjë prej pyetjeve që kishte në dokumentin e interpelancës), duke krijuar retorikë politike ditore dhe duke zhvleftësuar kështu konceptin dhe mekanizmin e interpelancës. Në një rast tjetër (interpelanca me MEPJ) thirrjes për interpelancë nuk iu përgjigj as kryeministri, i cili është njëherësh edhe ministër dhe as zv/ministri që ushtron funksionet e ministrit. Kryeministri delegoi ministren e shtetit për t'iu përgjigjur pyetjeve. Ky vendim është ligjërish i rregullt, por de facto ministri i shtetit nuk ka detyrë funksionale në politikën e jashtme dhe ndaj nuk është ministri përgjegjës për këtë sektor, të cilit i adresohet interpelanca.

Grupi i monitorimit konstatoi se ministri përgjegjës për administrimin e krizës së COVID-19, Manastirliu, nuk u thirr në asnjë nga interpelancat, duke bërë që Shqipëria të jetë nga vendet e vetme në Evropë që nuk zhvilloi seancë pyetjesh me ministrin përgjegjës për shëndetësinë. Një nga reflektimet e praktikës me interpelancave është nevoja për të rregulluar më mirë procedurën dhe detyrimin për përgjigje pyetjeve, si dhe për t'i trajtuar ato në kuptimin e tyre primar kushtetues, si instrument kontrolli mbi pushtetin ekzekutiv dhe si mekanizëm i transparencës dhe llogaridhënies.

INTERPELANCA MARS-KORRIK 2020	KËRKUESIT
Interpelancë me MEPJ (trojet shqiptare)	Kostaq Papa
Interpelancë me MASR (zgjedhjet në UT)	Fatjona Dhimitri + 6
Interpelancë me MTM (liqeni i Prespës)	Vasil Sterjovski
Interpelancë me MASR (matura shtetërore)	Artur Roshi + 7
Interpelancë me MB (situata e kriminalitetit)	Halit Valteri + 6
Interpelancë me Kryeministrin (urgjente - teatri)	Rudina Hajdari + 10
Interpelancë me MB (urgjente-teatri)	Fatjona Dhimitri + 7

Ministria e Shëndetësisë dhe e Mbrojtjes Sociale u bë institucioni më i rëndësishëm referues për masat mbrojtëse në kuadër të COVID-19. Megjithatë në shqyrtimin në komisionet parlamentare të akteve normative të paraqitura nga Këshilli i Ministrave në fushën e shëndetësisë dhe mbrojtjes sociale nuk u paraqit ministrja Manastirliu, por zv/ministrja Mira Rakaçolli. Në rastet

kur deputetë të veçantë kërkuan përfaqësim të ministres, mazhoranca në komisione e arsyetoi delegimin e përfaqësimit të saj me gjendjen e emergjencës në vend. Në praktikën e mirë parlamentare dhe në funksion edhe të rritjes së besimit institucional e publik dominon paraqitja e vetë ministrave përgjegjës të shëndetësisë.

Kuvendi miratoi më 30 prill aktin normativ nr.16, datë 17.04.2020 “Për faljen e masave administrative me karakter ndëshkues, të vendosura gjatë periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”. Në debatin e zhvilluar në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut më 28 prill zv.ministrja Rakacolli deklaroi se *“një pjesë të këtyre penaliteteve qytetarët i morën si rezultat i mosnjohjes mirë të mënyrës se si shteti kishte rregulluar plotësimin e nevojave të tyre. Pra, penaltet kryesisht ata i morën për përballimin e gjendjes së tyre shëndetësore, sepse ata nuk e dinin që për gjendjen e tyre shëndetësore do të përgjigjej 127-a. Prandaj disa veprime ata i bënë me mjetet e tyre personale. Pra, për këtë arsye ata morën penaltet...shkeljet i bënë në kushtet e mosnjohjes si duhet të rrugëve të tjera që ishin vënë në dispozicion për zgjidhjen e problemeve të tyre personale, të cilat i detyruan ata të shkelnin rregullat që ishin vendosur”*. Në të vërtetë disa prej penalizimeve qytetarëve u erdhën në kundërshtim me ligjin. Ato u bazuan në Urdhra të Ministrit të Shëndetësisë dhe të Mbrojtjes Sociale, akte që marrin fuqi ligjore vetëm kur publikohen në Fletoren Zyrtare. Kjo e dhënë më rëndësi në vlerësimin e Kuvendit mbi aktin normativ nuk u mor në konsideratë dhe nuk u përmend as nga relatori, as nga deputetët dhe as nga përfaqësuesi i qeverisë, duke nxjerrë në pah natyrën formale të debatit parlamentar në përpushjen e detyrimit kushtetues për miratimin e aktit normativ.

PROBLEMATIKA NË AKTIVITETIN PARLAMENTAR

Ekipi monitorues mbi aktivitetin parlamentar gjatë COVID-19 ka mbajtur shënim edhe disa aspekte teknike të punës në komisione dhe në funksionin parlamentar, të cilat kanë vlerë në kuadrin e llogaridhënies, respektimit të Rregullores dhe të transparencës publike.

Vendimi i Kuvendit për transmetimin live të të gjitha mbledhjeve të komisioneve përbën një arritje të rëndësishme të administratës së Kuvendit dhe stafit mbështetës të saj. Por mbledhjet online janë e mbeten një sfidë për Kuvendin dhe për deputetët. Nga monitorimi i mbledhjeve live të transmetuara në sistemin Cisco Webex në faqen zyrtare të Kuvendit dhe nga data 10 prill, dhe në rrjetin social facebook (Kuvendi i Shqipërisë)²⁶, rezultoi se një pjesë e madhe e vështirësive teknike janë tejkaluar. Për publikun nuk bëhet e dukshme, por mbetet e vështirë në kushtet e Shqipërisë që deputetët të ushtrojnë aktivitetin normal parlamentar online nga banesat e tyre, për sa kohë u kërkohet të qëndrojnë gjatë në linjën live, të kenë akses të plotë në dokumentacionin ligjor dhe agjendën, të kenë pajisje elektronike të nivelit që përballon aktivitetin online, të njohin përdorimin e mjeteve teknologjike dhe të sigurojnë kushte komode në familje edhe në situatën e karantinës, për të përmbushur përgjegjësinë parlamentare. Një sërë problemesh teknike të pritshme, si p.sh. çështje që kanë të bëjnë me aksesin online, me pajisjet teknologjike, me njohuritë e përdorimit të tyre, me solemnitetin e mbledhjes online, me mjedisin nga ku punohet në distancë, etj., kanë shkaktuar disa herë edhe kritika në media e publik.

Në faqen zyrtare të Kuvendit zyrtarisht janë të depozituara rendi i ditës i mbledhjeve të komisioneve, përbërja e komisioneve, mbledhjet online, procesverbalet dhe vendimmarrjet. Në të vërtetë, nga një monitorim i kryer nga stafi i ISP deri më 30.07.2020 rezultoi se një pjesë e këtyre mekanizmave dhe materialeve janë të paplota. Ka raste kur mungojnë relacionet e komisioneve, materialet publikohen në momentet e fundit, mungojnë të dhënat mbi kostot dhe përputhshmërinë me legjislacionin e BE, etj.

Mungesa e informacionit për opinionet e institucioneve dhe stafi i kërkimit në Kuvend

Kuvendi vijoi të tërheqë opinione të ndryshme që lidhen me aktet në shqyrtim, sidomos me nismat ligjore. Kjo është një kërkesë e rëndësishme e standardeve të jetës parlamentare dhe një praktikë që i jep akteve ligjore shumë më tepër legjitimitet dhe profesionalizëm. Nga monitorimi rezultoi se edhe gjatë periudhës së Covid-19 opinionet e institucioneve ndërkombëtare nuk janë bërë asnjëherë publike në faqen e Kuvendit dhe as në database për zgjedhjet. Ato nuk janë bërë publike as në debatet në komisione dhe seancën plenare. Me raste të veçanta ka pasur citime të tyre në raportet e komisioneve përgjegjëse, por pa dhënë mundësinë e verifikimit nëse citimi i përzgjedhur nga relatorët përputhet me opinionet origjinale të ardhura. Rastet më tipike ishin

²⁶ Kuvendi i Shqipërisë. Video regjistrimet e Komisioneve Parlamentare të zhvilluara në Webex, <https://www.parlament.al/Neës/Index/10017>

ato për ndryshime në Kodin Penal, shqyrtimi i amnistisë fiskale, ndryshimet në Kodin Zgjedhor, etj.

Kuvendi ka publikuar kërkesat e tij drejtuar Komisionit të Venecias për dhënë opinione lidhur me çështje të rëndësishme, siç ishin edhe nisma për shkarkimin e Presidentit të Republikës apo nisma që lidhej me institucionin e betimit të gjyqtarëve kushtetues apo të lartë. Megjithatë Kuvendi nuk ka publikuar raportin e Komisionit të Venecias mbi këto çështje, pavarësisht se citohen në komisionet dhe në seancat plenare. Një sistem efektiv transparence do të duhej të kishte së bashku kërkesën, pyetjet dhe përgjigjet në formë opinionit të ardhur nga Komisioni i Venecias, të gjitha në gjuhën shqipe, në mënyrë që qytetarët dhe publiku të informohen në detaje për praktikën e ndjekura.

Një pikë kritike mbetet praktika e trajtimit si monopol të informacionit që vjen nga drejtoritë mbështetëse të seancave plenare dhe komisioneve. Sipas praktikës, drejtuesit e komisioneve u kërkojnë këtyre strukturave informacione të detajuara mbi nismat, mbi praktikën e vendeve të tjera, mbi përputhshmërinë me aktet komunitare, mbi përvojën parlamentare të tranzicionit, etj, të dhëna që u vihen rregullisht në dispozicion nga stafi profesionist i Kuvendit. Nga verifikimi rezultoi se këto të dhëna nuk u vihen në dispozicion nga kryetarët e komisioneve të gjithë anëtarëve të komisioneve dhe nuk bëhen asnjëherë publike. Përveçse kemi të bëjmë me një natyrë pune monopoliste mbi informacionin dhe produktin e stafit kërkues në Kuvend, kjo praktikë nuk lejon edhe plotësimin e standardeve të transparencës dhe informimit publik mbi nismat, problematikat dhe impaktin e tyre.

Lidhur me zbardhjen e debateve

Më 8 prill, ISP bëri publike fakte nga mbledhjet online të komisioneve parlamentare, ku në njërin prej tyre (Komisioni i Ligjeve) vetëm në një faqe material rezultonte se në 12 raste ishte shënuar “nuk dëgjohet qartë), duke i humbur vlerën dokumentare dhe referuese procesverbale dhe duke vendosur në diskutim përmbajtjen dhe cilësinë e vendimmarrjes në komision. Praktika të tilla janë përsëritur në disa mbledhje komisionesh (ISP ka evidentuar së paku 10 mbledhje), por që lidhen kryesisht me parregullsi teknike në komunikimin online dhe me probleme të minutës së fundit në komunikim. Për parregullsi të tilla zgjidhja më efektive do të kishte qenë depozitimi edhe me shkrim nga deputetët të mendimit të tyre (sidomos kur kemi të bëjmë me diskutime të relatorëve në komisione, si në rastin e cituar më lart), ose ndërprerje e debatit për të krijuar kushte më cilësore të komunikimit online.

Problematikat etike të votimit

ISP ka konstatuar disa raste kur deputetët kanë marrë pjesë në debatet dhe vendimmarrjet e Komisioneve duke qenë në udhëtim në makinë, në plazh apo në mjedise të tjera të papërshtatshme me funksionimin dhe solemnitetin e aktivitetit të tyre. Në se paku 5 raste ka pasur diskutime apo votim nga deputetë që udhëtojnë në makinë, duke mos pasur realisht asnjë kusht paraprak për të gjykuar mbi detaje të aktit, për të lexuar nene apo elementë të tij apo për

të demonstruar bindje profesionale se e kupton aktin dhe voton për të. Ka pasur raste madje kur deputeti (kom integritet) nuk ishte i qartë nëse votonte pro apo kundër, duke mos arritur të ndjekë mbledhjen dhe as të ketë ndonjë ide për materialet në diskutim. Kjo është edhe një prej arsyeve që gjatë disa debateve në komisione, p.sh në Komisionin e Ligjeve apo të Integritet, kryetarët e komisioneve i kanë kritikuar disa deputetë se nuk i kanë lexuar aktet që u dërgohen me email dhe për pasojë, se po votojnë akte për të cilat nuk janë në dijeni de facto. Kuvendi nuk ka masa në Rregullore që përcaktojnë kufizime për raste të tilla, duke e lënë gjithçka në dëshirën e deputetit, pavarësisht se debati dhe votimi për një akt ligjor nga udhëtimi me makinë apo plazhi nuk është akt serioz, etik dhe as me integritet.

Praktika e votimit në seancat plenare

Sekretariati për Procedurat, Votimet dhe Etikën u mbledh më 16 prill 2020, për të përcaktuar procedurën e aplikimit të votimit në seancën plenare. Sipas vendimit *“fletët e votimit u shpërndanë gjatë zhvillimit të seancës. Fleta e votimit përmbante alternativat e votimit pro, kundër, abstenim, dhe për projektligjet miratimi në parim, nen për nen dhe në tërësi, në përputhje me procedurat e përcaktuara në Rregulloren e Kuvendit. Deputetët shprehën vullnetin me shenjë të dallueshme dhe të qartë në kutitë përkatëse të fletëve të votimit dhe pasi nënshkruan atë e hodhën në kutitë e vendosura në vend të dukshëm në qendër të sallës së seancës plenare²⁷”*.

Të njëjtat praktika u ndoqën edhe në seancat e tjera plenare. Sekretariati publikoi edhe fletën origjinale të votimit dhe rezultatet finale të votimit. Gjithashtu në fundin e çdo seance plenare u publikuan të dhënat zyrtare të votimit. Kjo praktikë, ndonëse përbën risi dhe mbetet zhvillim pozitiv, krijon shqetësim në aspektin e solemnitetit të votimit dhe në raste të veçanta në respektimin e standardeve të njëjta të votimit. Për shembull, fakti se deputetët votojnë përpara se të shqyrtohen ligjet në seancë apo gjatë debatit të shqyrtimit do të thotë se vendimi i tyre është marrë përpara debatit dhe de facto, si i tillë, krijon formalitet të debatit në seancën plenare. E paqartë mbetet edhe ndikimi në votën e deputetëve të amendimeve apo propozimeve që bëhen gjatë debatit në seancë, për sa kohë fletët e votimit janë bërë përpara. Siç treguan votimet për ndryshime në Kodin Penal, pas votimit të tyre në parim, nen për nen dhe në tërësi, u bë gjithashtu një votim tjetër në seancën plenare me amendime të minutës së fundit.

Ndryshimet në Kushtetutë dhe Kodin Penal, debati rreth procesit

Kushtetuta e Shqipërisë, neni 170, pika 5, përcakton se gjatë gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme, nuk mund të ndryshohet asnjë prej këtyre akteve: Kushtetuta, ligjet për zgjedhjet për Kuvendin dhe për organet e pushtetit vendor, si dhe ligjet për masat e

²⁷ Kuvendi i RSH. Procesverbal për votimet e projektakteve ligjore të parashikuara në seancën plenare datë 16 prill 2020, ora 10.00”, Sekretariati për Procedurat, Votimet dhe Etikën.

jashtëzakonshme. Zyrtarisht gjatë periudhës mars-qershor 2020 nuk pati ndryshime të Kodit Zgjedhor dhe as Kushtetutës, por pati nisma ligjore për ndryshimin e të dyjave.

Konkretisht, marrëveshja për ndryshimet në Kodin Zgjedhor u publikua më 5 qershor, gjatë situatës së emergjencës lidhur me COVID-19 dhe parlamenti u vu në funksion të jetësimit të saj. Projektligji "Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë" të ndryshuar u depozitua në Kuvend më 15.06.2020, pra rreth një javë përpara se të mbyllej zyrtarisht gjendja e fatkeqësisë natyrore. Të vetëdijshëm se nisma bie në kundërshtim me pikën 2 të nenit 177 të Kushtetutës, iniciuesit e ndryshimeve kushtetuese kërkuan *"kjo nismë e paraqitur prej nesh të fillohet të shqyrtohet të nesërmen e ditës së mbarimit të gjendjes së fatkeqësisë të vendosur me Vendimin nr.18/2020 të Kuvendit të Shqipërisë, i cili ka dhënë pëlqimin për zgjatjen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore deri më datë 23.06.2020"*²⁸. Mbi dokumentin kryetari i Kuvendit ka shënuar se procedurat parlamentare do të nisin pas datës 23.06.2020 në respekt të procedurës kushtetuese.

Sipas nenit 77/1 të Rregullores së Kuvendit, *"kryetari i Kuvendit njofton Kuvendin në seancën plenare më të parë dhe u shpërndan deputetëve tekstin e projektligjit. Projektligji futet menjëherë në programin e punës së Kuvendit"*. Nisma për ndryshime kushtetuese është njoftuar në seancën plenare të datës 18.06.2020 dhe është futur automatikisht në programin e Kuvendit pas përfundimit të gjendjes së fatkeqësisë natyrore të shkaktuar nga pandemia COVID-19. Nisma u publikua menjëherë në faqen online të Kuvendit, pra përpara datës 23.06.2020.

Neni 177, pika 2, thekson *"asnjë rishikim i Kushtetutës nuk mund të ndërmerret gjatë kohës kur janë vendosur masat e jashtëzakonshme"*. Nisma për rishikimin e Kushtetutës u ndërmor më 15 qershor, gjatë periudhës së masave të jashtëzakonshme, por shqyrtimi nisi pas datës 23 qershor, kur përfunduan masat e jashtëzakonshme. Përcaktimi "nuk mund të ndërmerret" nuk është i barabartë me përcaktimin "nuk mund të fillojë procedura parlamentare". Kjo dhe praktika të tjera, si ajo me ndryshimet e Kodit Zgjedhor gjatë periudhës së pandemisë, janë praktika që meritojnë të trajtohen më aktet rregullatore të Kuvendit në të ardhmen, për të saktësuar praktikatat ligjore dhe për të pasur përputhshmëri më të madhe me parimet dhe normat kushtetuese. Në fazat e shqyrtimit dhe në seancën plenare pati pretendime nga deputetë për firma të falsifikuara të deputetëve iniciues të nismës, për tërheqje të firmës mbështetëse, të votimit të një deputeti në kundërshtim me praktikën e votës personale, si dhe për formalitet në procesin e konsultimit. Pothuajse të gjitha pretendimet u injoruan dhe procesit iu kushtua më shumë vëmendje politike për kalim në seancë sesa praktikave strikte parlamentare në raste të tilla.

Kuvendi votoi më 16 prill nismën "Për një ndryshim në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar". Praktika e votimit ndryshonte nga herët e tjera për shkak të situatës COVID-19. Sipas njoftimit të Sekretariatit për Procedurat, Votimet dhe Etikën "fletët e votimit u shpërndanë gjatë zhvillimit të seancës. Fletët e votimit përmbante alternativën pro, kundër, abstenim, dhe për projektligjet, miratimi në parim, nen për nen dhe në tërësi, në përputhje me rregulloren". Fletët e votimit u nënshkruan dhe u hodhën në kutitë e

²⁸ Kërkesa për ndryshime kushtetuese <http://parlament.al/Files/ProjektLigje/20200622122459ndryshimet%20kushtetuese%202020.pdf>

vendosura në sallën e seancë plenare. Numërimi i votave u bë në zyrën e mbledhjeve në ndërtesën ku zhvillohen seancat plenare. Në njoftim thuhet se gjatë seancës kryetari i grupit parlamentar të PS depozitoi një amendament, i cili “u votua me kartonë” dhe u miratua. Përvec debatit për procedurën e ndjekur (amendamenti u propozua dhe u miratua brenda 6 ditësh), nuk u respektua as detyrimi sipas të cilit “çdo deputet ose Këshilli i Ministrave ka të drejtë të propozojë amendament/te gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës...Komisioni përgjegjës merr në shqyrtim amendamentin e propozuar nga deputeti ose Këshilli i Ministrave dhe jep shpjegime të arsyeuara për miratimin ose rrëzimin e tij në raportin që harton për seancën plenare”. Në rastin konkret amendimi i fundit që u bë në seancën plenare nuk pati respektim të afatit, as mbledhje Komisioni, dhe natyrisht as mendim komisioni. Problematika mbeti edhe me detyrimin e nenit 61 pika, 2, të Rregullores, e cila lidhet me përsëritjen, anulimin e votimit dhe më pas shpalljen e rezultatit të votimit. Në rastin konkret nuk pati as përsëritje votimi, as anulim të deklaruar, por u mor i mirëqenë votimi i parë në tërësi e në parim dhe mbi to u bënë ndryshime me votim të hapur, - një praktikë që nuk gjen mbështetje në Rregullore.

Kuvendi bëri publike mendimin e relatorëve dhe e justifikoi procesin e konsultimeve të zhvilluara, megjithatë, disa institucione të kontaktuara nga ISP deklaruan se nuk kanë dërguar opinion dhe se në vlerësimin e relatorëve nuk u përfshi deklarata e 32 organizatave të shoqërisë civile, por pati përfshirje të opinionit të rreth 31 studentëve, një praktikë unike kjo e fundit në praktikat parlamentare.

IMPAKTI I COVID -19 TEK DEPUTETËT

Gjatë aktivitetit parlamentar sidomos në periudhën e seancave plenare në muajin prill, deputetët ishin ndër kategoritë e pakta që zhvilluan mbledhje të përbashkëta. Kuvendi mori masa parandaluese për sigurinë shëndetësore të deputetëve dhe mbarëvajtjes së punës normale të Kuvendit. Institucioni përmes një njoftimi zyrtar më 28.07.2020 bëri të ditur të gjitha masat e marra në kuadër të COVID-19 për të ushtruar aktivitetin e tij²⁹. Sipas njoftimit publik të institucionit, Kuvendi që në fillim të pandemisë së COVID-19, ka respektuar në mënyrë rigorozë të gjitha masat mbrojtëse të urdhëruara nga aktet normative të Këshillit të Ministrave, Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, duke cituar faktin se është kufizuar kohëzgjatja e seancave plenare, si dhe koha e diskutimeve dhe mbledhjet e komisioneve parlamentare, Byrosë dhe Konferencës së Kryetarëve zhvillohen online.

Po ashtu, sipas Kuvendit, deputetët në sallë mbajnë maska dhe ulen duke respektuar distancën fizike, duke shfrytëzuar për këtë qëllim edhe mjediset e tjera të sallës së seancave, galerinë dhe lozhat, dhe se këto masa, nuk kanë ndikuar në produktivitetin dhe rezultatet e punës së Kuvendit, të seancave plenare dhe të komisioneve. Përmes masave për organizimin dhe deputetët, janë edhe një sërë masash teknike dhe sanitare në funksion të sigurisë shëndetësore, përfshirë matjen e temperaturës së deputetëve në hyrjen e sallës së seancave plenare dhe të punonjësve të shërbimeve të Kuvendit në mjediset e Kryesisë së Kuvendit. Kuvendi deklaroi se për arsye sigurie është kufizuar prania e mediave në sallën e seancës plenare dhe, për të mos

²⁹ Për më shumë shih <https://www.parlament.al/Neës/Index/10300>

dëmtuar transparencën e veprimtarive parlamentare (ky shërbim u ofrohet të gjithë televizioneve nga Radio Televizioni Shqiptar); është reduktuar në maksimum prezenca e stafit në sallën e seancave plenare dhe e Gardës së Republikës, janë ndaluar veprimtaritë dhe takimet publike në Kuvend; është pezulluar shërbimi i dokumentacionit arkivor; janë ofruar masa lehtësuese për punonjësit prindër të fëmijëve të mitur ose me probleme shëndetësore: punë në distancë, orar fleksibël, mundësimi i rritjes së distancës fizike, etj.

Gjatë periudhës së monitorimit pati së paku katër raste kur deputetët u prekën nga COVID-19 dhe në dy raste kërkuan trajtim të thelluar mjekësor. Nuk pati testim të të gjithë deputetëve megjithatë media raportoi se disa prej deputetëve të prekur nga Covid morën pjesë në seancë plenare dhe në takimet kolektive midis seancës plenare, duke mos respektuar tërësisht masat mbrojtëse.

Shtojcë A:

Aktiviteti i parlamentit gjatë periudhës së COVID-19 është trajtuar gjërtësisht edhe në media dhe ligjërimin publik. Për efekt ilustrues, po citojmë disa nga deklaratimet e juristëve dhe institucioneve me rëndësi në procesin e transparencës.

"Unë u bëj thirrje autoriteteve të vendeve të Ballkanit Perëndimor të sigurojnë rolin kushtetues të parlamenteve në mbikëqyrjen e masave të marra për të luftuar përhapjen dhe ndikimin e COVID-Pezullimi apo cënimi i rregullave demokratike nuk mund të jetë opsion në këto periudha të vështira"

Kryetarja e Delegacionit të PE për Serbinë Tanja Fajon

"Mbetet i rëndësishëm jo vetëm kontrolli gjyqësor, por edhe ai parlamentar për masat e jashtëzakonshme. Kjo është e domosdoshme sidomos në Shqipëri, për dy arsye, për faktin se është një Republikë parlamentare që karakterizohet nga një ndarje e dobët midis legjislativit dhe ekzekutivit, si dhe për faktin se është ende në procesin e reformimit të drejtësisë në vend. Për më tepër, situata e jashtëzakonshme Covid 19 detyroi Këshillin e Lartë Gjyqësor të kufizonte veprimtarinë e gjykatave. Por, ishte e nevojshme që Gjykata Administrative të linte një dritare për të siguruar kontrollin gjyqësor të akteve normative të Qeverisë gjatë periudhës së masave të jashtëzakonshme Covid 19".

Aurela Anastasi, konstitucionaliste

Si rregull nuk mundet që në një situatë të jashtëzakonshme të prodhohen akte me karakter të përhershëm. Në asnjë vend demokratik, gjatë gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme nuk mundet të kete reforma themelore në sistemin ligjor me përjashtim të rasteve kur janë tërësisht të domosdoshme. Është e këshillueshme që të mos vijojë procesi për reforma apo ndryshime thelbësore legjislativ, dhe të minimizohet aktiviteti legjislativ në masën e domosdoshme për të adresuar gjendjen në të cilën ndodhet shteti...

Avokati i Popullit, Opinion për ndryshimet në Kodin Penal

Ndryshimet kushtetuese nuk duhet të bëhen në kushtet e emergjencës. Kushtetuta nuk mund të preket as në kushtet e emergjencës dhe në interesat e kujtdo pale... opinionin e Komitetit ngre pyetje nëse ndryshime në Kushtetutë mund të bëhen në një hark kaq të shkurtër kohor, dhe së dyti, për të arritur në ndryshimin e sistemit duhet një studim dhe nuk duhet të bëjmë ndryshime në kushte të urgjencës, pasi kjo mund të na çojë në të njëjtat gabime të cilat mund të pasqyrohen qoftë në zgjedhjet parlamentare, qoftë në zgjedhjet lokale. Duhet të jemi të kujdesshëm dhe nevoja për ndryshimin e Kushtetutës nuk duhet të diktohet nga urgjenca dhe nga nxitimi.

Erida Skëndaj (Komiteti i Helsinkit)

Akti Normativ nr.9, datë 25.03.2020, përmban marrje masash në veprimtarinë gjyqësore për shkak të COVID-it, në esencë pamundëson të drejtën për një proces të rregullt ligjor, pamundëson administrimin e pronës përtej të drejtës njerëzore, shkel haptazi garancinë juridike të shtetasve shqiptar... Aktet Normativë po i ngarkojnë njerëzit me përgjegjësi më të mëdha seç

parashikon gjendja e jashtëzakonshme. Këto akte nuk parashikojnë dimensionin e informalitetit. P.sh vendimi për shtyrjen e qirave has në problematika aplikueshmërie si arsye se ka raporte informale.

Sokol Hazizaj, Jurist

Qeveria vendosi të mbyllë gjykatat gjatë pandemisë dhe njerëzit tani janë përballë sfidave të mëdha. Tani qeveria vendosi të hapë lokale e biznese, por ende jo gjykatat, për të cilat do të mjaftonin disa masa të thjeshta"... Kushtetuta është shndërruar në asgjë, ligji është shndërruar në një mekanizëm dhune dhe kontrolli, më shumë se një mekanizëm që kërkon të ruajë interesin e qytetarëve. Në situatën aktuale, ne jemi në paligjshmëri kushtetuese sepse zgjatja me dy muaj ishte antikushtetuese. Maksimumi që kuvendi mund të zgjaste gjendjen e fatkeqësisë natyrore ishte 30 ditë. Në këto momente, ne qeverisemi nga Facebook, nga një njeri i vetëm",

Jordan Daci, Jurist

Nisur arsyetimet për sanksionet që ka marrë Kryeministri në lidhje me situatën e përkohshme të coronavirusit përbën një goditje me dashje ndaj shtetasve të cilët nga rrethanat janë të detyruar të thyejnë karantinën për të mbijetuar. Askush nuk ka të drejtë të privojë lirinë e individit në kushtet e një kolapsi ekonomik, pa zgjidhje nga ana e kryeministrit. Dënimi jo vetëm që nuk është human, por është një çmënduri juridike që nuk ka ndodhur këto 30 vjet.

Mirela Jorgo, Juriste

Ndodhemi në kushtet e një pasigurie juridike. Këto dënime janë antikushtetuese pasi për këto dënime nuk janë botuar urdhrat përkatës në Fletoren Zyrtare. Ka një ligj për ndalimin e infektiveve, që i jep ministrit të Shëndetësisë kompetencën për të kufizuar edhe lëvizjen e qytetarëve, ndërsa parashikimet e dënimeve parashikohen me ligj disa, dhe me akte normative. Kur urdhri ka karakter normativ që i drejtohet të gjithëve shqiptarë duhet të botohet në Fletoren Zyrtare. Kanë dalë dy urdhra të ministrisë Shëndetësisë që janë botuar vetëm në faqen e ministrisë së shëndetësisë, por jo në Fletoren Zyrtare, çka do të thotë që vazhdon të shkelet kushtetuta. Këta urdhra janë antikushtetuese, pavarërisht se në bazë të tyre qytetarët do të ndëshkohen me dënime administrative dhe penale.

Ledio Braho, jurist

Shtojcë B:

Përshkrim i aktiviteteve. Instituti i Studimeve Politike (ISP) ka monitoruar aktivitetin parlamentar gjatë periudhës mars-maj 2020 në funksion të përputhshmërisë me Rregulloren e Kuvendit, Kodin e Sjelljes dhe legjislacionin që rregullon veprimtarinë parlamentare. Projekti përmbledh periudhën 15 mars – 31 korrik 2020.

Zhvillimi i konsultimeve midis stafeve të isp dhe ndi lidhur me metodologjinë e projektit.

Ekipi monitoruesi i ISP së bashku me NDI zhvilluan sesion konsultimi online për metodologjinë dhe ecurinë e aktiviteteve në kuadër të projekt

<https://www.facebook.com/isp.com.al/posts/3004453619597637?>

Zhvillimi i konsultimeve dhe forumeve të hapura me organizata rajonale, NDI dhe institucionin e kuvendit.

14 maj 2020. ISP dhe NDI zhvilluan sesion konsultimi online për problematikat rajonale të aktivitetit parlamentar gjatë COVID 19. Pjesëmarrës ishin organata partnere nga Kosova, Çekia dhe zyrat qendrore të NDI.

<https://www.facebook.com/isp.com.al/posts/3004453619597637?>

ISP ishte pjesë e konsultimeve me Kuvendin për strategjinë e tij, gjatë të cilës paraqiti edhe vlerësime e rekomandime përmirësuese, të cilat lidhen edhe me fokusin e projektit (transparenca, llogaridhënia, informimi publik, raporti me shoqërinë civile, etj)

Njoftimi zyrtar i Kuvendit: <https://www.parlament.al/Neës/Index/10090?>

Analiza e situatës ligjore - Kuvendi gjatë covid-19

Dokumenti është konsultuar me NDI dhe është vënë në dispozicion të pjesëmarrësve në forumin konsultativ online më 11.06.2020. Kopje e raportit i është dërguar Kuvendit.

Zhvillimi i intervistave me ekspertë

Janë zhvilluar 10 intervista me ekspertë juristë, nga universiteti, media dhe shoqëria civile.

Monitorim dhe sensibilizim publik

Janë mbajtur shënime komentet, deklaratimet, analizat dhe çdo qëndrim i shoqërisë civile, aktorëve politikë e institucionalë dhe partive politike lidhur me aktivitetin parlamentar gjatë periudhës mars-korrik 2020.

ISP bëri disa deklaratime në shtyp lidhur me problematikat të ndryshme që lidhen me projektin.

Disa prej tyre janë listuar më poshtë:

Deklarim i ISP lidhur me ndryshimet në Kodin Penal <https://ahc.org.al/deklarate-e-perbashket-per-median/>

ISP apel për sjellje institucionale nga qeveria dhe Kuvendi. Analiza e plotë mund të lexohet këtu: <http://isp.com.al/index.php/2020/05/24/kuvendi-paradoksi-i-vendeve-vakante-si-devijim-nga-pergjegjesite-ligjore/>

Deklarata e ISP mbi 5 mësimet nga periudha e pandemisë dhe aktiviteti parlamentar. Për më shumë <http://isp.com.al/index.php/2020/06/25/covid-19-pese-tregues-kritike-ndaj-standardeve-te-shtetit-te-se-drejtjes/>

Deklarim i ISP lidhur me ndryshimet kushtetuese <https://euronews.al/al/aktualitet/2020/07/14/isp-shqiperia-vendi-i-vetem-evropian-qe-ndryshon-kushtetuten-gjate-pandemise>

Deklarim i ISP lidhur me aktivitetin online të Kuvendi <http://www.panorama.com.al/dje-u-rrezuan-dekretet-e-metes-nuk-degjohet-qarte-cfare-ndodh-ne-mbledhjet-online-te-kuvendit-te-shqiperise-dhe-rreziku-qe-vjen-pas/>