

QEVERISJA E MIRË

QEVERISJE E HAPUR DHE
LLOGARIDHËNJE NË POLITIKË
DHE PUSHTET

Autor: Blinera Meta Shala, Open Data Kosovo

Politikat e Hapjes së Parlamentit në Rajon dhe Kosovë

Propozime për përmirësimin e gjendjes aktuale



This publication has been produced with the assistance of the European Union as part of the ACTION SEE – Accountability, Technology and Institutional Openness Network in SEE Project

Autor: Blinera Meta Shala, Open Data Kosovo

Politikat e Hapjes së Parlamentit në Rajon dhe Kosovë

Propozime për përmirësimin e gjendjes aktuale

Prishtinë, Prill 2017

Hyrje

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit ballkanik të organizatave jo-qeveritare **ACTIONSEE**, Open Data Kosovo (ODK) krijoj një analizë të politikave publike që e matë nivelin e transparencës, praktikave të hapura, dhe llogaridhënjes së parlamenteve të vendeve të Ballkanit Perëndimor.

Kjo analizë e politikave publike është rezultat i një hulumtimi të bërë nga antarët e rrjetit ACTIONSEE përgjatë disa muajve, në dimër dhe pranverë 2016 - 2017. Projekti synon të vlerësoj gjendjen e tanishme në këtë rajon, dhe në bazë të matjes se sa të hapura janë parlamentet e këtyre vendeve të dizajnoj rekomandime që adresojnë sfidat e tanishme. Për më tepër, projekti synon të vendosë respekt për principet e qeverisjes së mirë, në mes të cilave praktikat e hapura zënë një vend të rëndësishëm.

Deklarata për Hapjen Parlamentare përcakton detyrimet e parlamenteve për të siguruar që qytetarët të mund të shfrytëzojnë ndihmën juridike gjatë ushtrimit të së drejtës së tyre për qasje në informacionin parlamentar.¹ Parlamentet duhet të inkurajojnë hapjen dhe të ndajnë shembuj të praktikave të mira me parlamentet e tjera në mënyrë që të rritet transparenca. Për më tepër, bashkëpunimi me organizatat joqeveritare që kryejnë monitorimin e punës parlamentare, si dhe angazhimin e qytetarëve, duhet të përdoret si një mënyrë për të siguruar që informacioni parlamentar është i plotë, i saktë dhe i arritshëm.

Duke marrë parasysh të lartpërmendurat, është e domosdoshme që parlamentet rajonale, të cilat deri më tani nuk kanë arritur ta bëjnë këtë, t'a nënshkruajnë Deklaratën për Hapjen Parlamentare dhe fillojnë punën në zbatimin e saj.

Ky dokument u drejtohet politik-bërësve në parlamentet e Ballkanit Perëndimor. Përfaqësuesve të organizatave ndërkombëtare, kolegëve nga sektori i OJQ-ve që merren me çështje të lidhura, dhe përfaqësuesve mediatik.

Ekipi i projektit është në dispozicionin tuaj për të gjitha sygjerimet dhe reagimet.

¹) Declaration on Parliamentary Openness
Available at: <https://goo.gl/FJHWVS>
Access: 27.03.2017

Hapja e Fuqisë Legjislative në Rajon

Parlamentet rajonale shënojnë mesatarisht 63% të kriterëve të hapjes. Ky rezultat nuk është i kënaqshëm, sidomos duke pasur parasysh se parlamentet janë organe publike të zgjedhura drejtpërdrejtë nga qytetarët dhe janë përgjegjës ndaj tyre. Parlamentet luajnë një rol kyç në çdo sistem demokratik dhe duhet të qëndrojnë në ballë të përpjekjeve për t'i mundësuar qytetarëve që të monitorojnë punën e tyre në mënyrë të lehtë dhe efektive. Megjithatë, ngjashëm me pushtetin ekzekutiv, organet më të larta legjislative nuk kanë një qasje strategjike ndaj politikës së hapjes. Kërkesat e hapjes mund të tërhiqen indirekt nga Kushtetuta, Rregullat e Procedurës dhe aktet e tjera, dhe si të tilla janë subjekt i interpretimeve të ndryshme dhe përshtatshmërisë politike.

Informacionet në lidhje me punën parlamentare i përkasin publikut dhe prandaj është e domosdoshme që vazhdimisht të forcohet kultura e hapjes parlamentare.² Politikat e hapjes duhet të zhvillohen duke ndjekur trendet e informacionit dhe komunikimit, duke përdorur teknologjitë e reja dhe duke publikuar të dhëna në formate të hapura dhe të lexueshme nga pajisjet kompjuterike (*machine-readable*).

Transparenca e Pamjaftueshme e Informacioneve Organizative dhe Financiare

Në shumicën e rasteve, parlamentet e vendeve të Ballkanit Peëndimor nuk janë transparente në lidhje me publikimin e informacionit nga sesionet e komisioneve parlamentare. Shumica e parlamenteve nuk i publikojnë shënimet e votimeve dhe listat e deputetëve që kanë marrë pjesë në seancat e bordit. Përveç kësaj, në shumë vende sesionet e komisionit nuk transmetohen.

Shumica e parlamenteve të Ballkanit Perëndimor duhet të forcojnë respektin e tyre për parimin e hapjes fiskale. Parlamentet kryesisht nuk përmbushin as minimumin e standardeve ndërkombëtare për transparencën buxhetore, të cilat përcaktojnë detyrimin për të siguruar disponueshmërinë publike të dokumenteve financiare.³ Shumica e faqeve zyrtare parlamentare nuk përmbajnë informacion mbi buxhetet për tre vitet e fundit. Për më tepër, shumica dërmuese nuk publikon llogaritë përfundimtare. Parlamentet duhet të kryejnë kontrollin e shpenzimeve publike gjatë vitit dhe të publikojnë raportet e mesme për shpenzimet buxhetore.

²Declaration on Parliamentary Openness
Available at: <https://goo.gl/FJHWVS>
Access: 27.03.2017

³Best Practices for Budget Transparency,
OECD, 2002.
Available at: <https://goo.gl/qamVDW>

Guidelines for Parliamentary Websites,
Inter-Parliamentary Union, 2009
Available at: <https://goo.gl/gD2Wg0>
Access: 27.03.2017

Mekanizmat e Pamjaftueshëm të Zhvillimit për Angazhimin e Qytetarëve

Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të forcojnë funksionin e tyre përfaqësues nëpërmjet krijimit të kanaleve të komunikimit me qytetarët dhe të përfshijë këta të fundit në procesin e formulimit të politikave. Për më tepër, parlamentet duhet t'i kushtojnë vëmendje të veçantë zhvillimit të shërbimeve elektronike.

Organet legjislative duhet të jenë të hapura për komunikim me qytetarët dhe të identifikojnë kanalet e përshtatshme të komunikimit, qoftë përmes telefonit, e-mailit ose duke kërkuar të zhvillojnë mënyra më inovative që mundësojnë një komunikim të dyanshëm me qytetarët. Për më tepër, është e domosdoshme të shfrytëzohen plotësisht mekanizmat ekzistues për komunikim, në veçanti rrjetet sociale. Sipas vlerësimit të tanishëm, shumica e parlamenteve nuk kanë llogari në rrjetet sociale ose nuk i përdorin ato mjaftueshëm.

Përveç kësaj, monitorimi shpalosi nevojën për forcimin e kapaciteteve të nevojshme për të siguruar një zbatim të plotë të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata.⁴

Sjellja (Jo)Etike e Anëtarëve të Parlamentit

Zbatimi i vazhdueshëm i Kodeve të Sjelljes është me rëndësi thelbësore për rritjen e nivelit të përgjegjësisë politike dhe besimin e qytetarëve në punën parlamentare. Megjithatë, ndërsa disa vende të rajonit nuk kanë miratuar një Kod të Sjelljes, vendet e tjera dështojnë ta promovojnë atë në mënyrë aktive ose ta zbatojnë atë në mënyrë efektive. Parlamentet e Ballkanit Perëndimor duhet të krijojnë mekanizma të qartë për monitorimin e zbatimit të kodeve të sjelljes së deputetëve dhe të përcaktojnë sanksione për secilën shkelje të standardeve etike të përcaktuara. Praktika rajonale tregojnë se shkelja e Kodeve të Sjelljes në shumicën e rasteve nuk rezulton në sanksionimin e sjelljeve të papërshtatshme dhe zakonisht është subjekt i marrëveshjeve politike. Gjithashtu, është e nevojshme të vendosen rregulla që detyrojnë anëtarët e parlamenteve të publikojnë dokumentet e procedurave në lidhje me shkeljen e dispozitave të Kodit, në këtë mënyrë do të rritet transparenca e këtyre procedurave.

4) Monitorimi tregon që shumica e parlamenteve nuk kanë sistem trajnimi ose udhëzues për shërbyesit civil në mënyrë që këta shërbyes të kenë qasje në të dhënat të cilat janë të publikuara në bazë të Ligjit për Qasje në Dokumente Zyrtare dhe për të ushtruar obligimet tjera të parashikuara me Ligj.

Aftësia e Kufizuar e Parlamenteve për të Kontrolluar Degët Tjera të Pushtetit

Hulumtimi zbulon se ekziston një numër mekanizmesh për kontrollin parlamentar të pushtetit ekzekutiv në vendet e rajonit. Megjithatë, zbatimi i tyre është kryesisht i natyrës formale. Në praktikë efektet e dukshme të kontrollit mungojnë. Shembuj të masave që kanë sjellë rezultate specifike, në lidhje me sanksionet për përfaqësuesit e ekzekutivit apo degët e tjera të pushtetit, janë shumë të rralla.

Parlamentet nuk duhet të jenë vende të miratimit akritik të propozimeve të bëra nga pushteti ekzekutiv, por vende të shqyrtimit dhe kontrollit efektiv të tyre. Obligimet legjislative të deputetëve nuk duhet të jenë justifikim për neglizhimin e funksionit të tyre të mbikëqyrjes dhe kontrollit, që paraqet një nga garancitë qendrore të demokracisë.

Të gjitha parlamentet e Ballkanit Perëndimor janë të detyruara të zbatojnë plotësisht mekanizmat ekzistues dhe të përipiqen të kontribuojnë në rritjen e nivelit të përgjegjësisë politike në vendet e tyre përkatëse.

Hapja e Parlamentit të Kosovës

Parlamenti i Kosovës shënoi 60% në treguesit e hapjes, duke arritur kështu në vendin e dytë në renditjen e kuvendeve të Ballkanit Perëndimor. Ajo qendron prapa Malit të Zi, i cili udheheqë me 80%, dhe ndan vendin e dytë me Shqipërinë, e cila shënon 60%. Ky rezultat është disi i kënaqshëm, dhe tregon disa përpjekje të qarta për të rritur hapjen parlamentare ndaj qytetarëve. Megjithatë, ka vend për përmirësim. Analiza e mëposhtme ofron një numër të vëzhgimeve që mund të bëhen në bazë të të dhënave të mbledhura dhe pasohen nga rekomandime se si gjendja aktuale mund të përmirësohet.

Hapja e Parlamentit të Kosovës u mat' përmes 102 treguesish/indikatorëve që masin shkallën e hapjes në katër fusha: Qasshmëria, Efikasiteti, Integriteti dhe Transparenca.

Qasshmëria

Parlamenti i Kosovës shënoi 47.73% në aspektin e Qasshmërisë. Ky rezultat e vë në fund të listës parlamentin në krahasim me vendet e tjera rajonale në Ballkanin Perëndimor.

Në vlerësimin e indeksit, Kosova shënoi mjaft lartë kur bëhet fjalë për infrastrukturën ekzistuese për lirinë e informimit, të mishëruar në Ligjin për Qasjen në Dokumente Publike. Institucioni ka një person të caktuar që merret me kërkesat për qasje në dokumentet zyrtare dhe ka një afat kohor minimal të arsyeshëm për t'iu përgjigjur kërkesave. Sidoqoftë, e drejta për qasje në informata nuk duket se zbatohet për ndërmarrjet shtetërore, kompanitë publike apo entitete të tjera që janë në pronësi apo të kontrolluara nga shteti, që e ulë rezultatin e Kosovës dukshëm. Një aspekt tjetër që pengon zbatimin e duhur të këtij ligji është mos posedimi i një liste të regjistrave dhe dokumenteve në zotërim të institucioneve, siç kërkohet me ligj.⁵ I njëjti rast është edhe në institucionet ekzekutive të pushtetit dhe institucionet e tjera publike. Vendosja e një praktike të tillë do të thjeshtonte procedurën si për zyrtarin publik ashtu edhe për aplikantin. Një mangësi e tillë zakonisht gjendet në të gjitha vendet e rajonit, por është relativisht e thjeshtë për të korrigjuar dhe menjëherë do të rrisë rezultatin e hapjes së institucionit.

Poashtu, është e paqartë nëse ekziston një sistem trajnimi dhe udhëzimi i krijuar për t'u mundësuar punonjësve publikë të vlerësojnë dokumentet, të dhënat, datatsetet, dhe të dhëna të tjera për të përmbushur detyrimet e tyre sipas ligjit për qasje në dokumente publike. Në përgjigje të pyetësorit të dërguar në Kuvend, u tha që ky mekanizëm ekziston, por nuk prezentuan informacione të mëtejshme si dëshmi për ekzistencën e këtij mekanizmi.

Parlamenti mban një marrëdhënie të mirë me shoqërinë civile dhe ka rregulla të procedurës që rregullojnë qasjen e shoqërisë civile dhe qytetarëve në informimin mbi punën parlamentare si dhe pjesëmarrjen në komisionet parlamentare. Në këto indikatorë Kosova ka marrë mjaft pikë.

Një mekanizëm për peticione përmes internetit nuk ekziston si dhe nuk duket të ketë ndonjë plan për të lëvizur drejt këtij drejtimi. Në dy treguesit përkatës Kosova shënon zero. Parlamenti i Kosovës duhet të synojë të lëvizë drejt mënyrave më bashkëkohore të bashkëveprimit me qytetarët. Miratimi i praktikës së peticioneve elektronike do të rritë pa dyshim hapjen e Parlamentit në aspektin e qasshmërisë.

⁵ Ligji për Qasje në Dokumente Publike, Neni 10

Efikasiteti

Kosova ka shënuar një rezultat prej 50% kur është fjala për efikasitetin në lidhje me planifikimin strategjik si dhe monitorimin parlamentar, si mënyra të hapjes ndaj qytetarëve. Ngjajshëm me gjetjet nga vlerësimi i Pushtetit Ekzekutiv, Parlamenti i Kosovës ka dështuar në vlerësimin e efikasitetit të ndikimit të ligjit, si në ato ligje të cilat janë duke u përgaditur ashtu edhe në ato të cilat tashmë janë në fuqi. Vlerësimi i efektivitetit është i rëndësishëm pasi mundëson vënien në dukje të rasteve të politikave apo ligjeve joefektive. Mënyrat se si të maten ndikimet e ligjeve duhet të planifikohen dhe pastaj të përdoren sistematikisht.

Integriteti

Në vlerësimin e komponentit të integritetit, Kosova ka pasur një rezultat shumë të lartë 83%, duke u radhitur kështu e dyta pas Malit të Zi i cili ka shënuar 97% në këtë vlerësim. Indikatorët e integritetit kanë matur kodin e etikës, parandalimin e konfliktit të interesit, ligjet e lobimit (të cilat nuk aplikohen në Kosovë, dhe deklarimin e pasurisë nga Anëtarët e Parlamentit.

Të gjitha këto aspekte janë të rregulluara përmes ligjit dhe shërbejnë si një bazë e mire për zhvillimin e integritetit parlamentar. I njejtë model është vëzhguar edhe në indeksin për pushtetin ekzekutiv. Një rezultat i tillë vjen falë ligjit për deklarimin e pasurisë, që e rregullon këtë aspekt përgjatë të gjitha institucioneve.

Transparenca

Vlerësimi i nivelit të transparencës së Parlamentit të Kosovës është bërë duke matur 46 indikatorë që kanë të bëjnë me informacione për rregullimin organizativ, prokurimin publik, dhe buxhetin shtetëror. Në këto kategori Kosova ka shënuar një rezultat prej 60%, duke u renditur kështu menjëherë pas Malit të Zi i cili ka shënuar një rezultat prej 86%. Në përgjithësi, Parlamenti i Kosovës ka pasur një rezultat të mirë në lidhje me informacionet organizative, një komponent ky i cili vlerëson kualitetin dhe sasinë e informatave që kanë të bëjnë me funksionimin e këtij institucioni. Ueb faqja zyrtare e Parlamentit përmban një sasi të mjaftueshme të informatave për ligje, ndryshime të ligjeve, projektligjeve, rregulloreve, strategjive si dhe raporte të punës. Seancat parlamentare shfaqen rregullisht, agjendat publikohen paraprakisht dhe ueb faqja përditësohet vazhdimisht.

Ajo çfarë mungon në këto faqe janë të dhënat e pjesëmarrjes së anëtarëve të parlamentit në seanca parlamentare si dhe informata rreth zyrtarëve publik të cilët punojnë në këtë institucion. Synimi duhet të jetë publikimi i informatave për departamente të ndryshme, informata për zyrtarët publik të cilët punojnë aty, përfshirë resimet dhe informacione rreth të ardhurave të tyre, në mënyre që të arrihet transparenca totale organizative.

Ngjajshëm me hulumtimin e bërë në nivelin ekzekutiv, Parlamenti i Kosovës ka shënuar shumë dobët në transparencën e prokurimit publik. Thirrjet dhe vendimet për prokurimin publik nuk janë të publikuara në ueb faqe. Poashtu nuk janë të publikuara kontratat, anekset dhe planet e prokurimit publik. Në fushën e prokurimit publik, Parlamenti i Kosovës njashtu edhe institucionet e tjera publike mbesin në anën e errët; prokurimi publik nuk është i publikuar. Kjo e ulë rezultatin e Kosovës nëpër institucione dhe rezultatin e përgjithshëm të vendit. Kosova është e fundit në rajon që të fillojë të mendojë për hapjen e informatave mbi prokurimin publik për publikun, element ky thelbësor i transparencës dhe qeverisjes së mirë. I njejt model mund të vërehet në indikatorët e transparencës së buxhetit shtetëror. Llogaritë finale të shpenzimeve buxhetore nuk janë të publikuara ne ueb faqe poashtu edhe ne raportin mes-vjetor. Rekomandimi është që të publikohet i ashtuquajtur *buxheti i qytetarëve*, një mënyrë e cila thjeshtëson buxhetin kompleks institucional në një format më të thjeshtë të cilin mund ta kuptoj qytetari, për të ndikuar kështu në rritjen e transparencës fiskale.

Metodologjia e Hulumtimit

Qeverisja e hapur përfaqëson një kusht kyç për demokracinë si dhe lejon qytetarët të marrin informacionin e nevojshëm për një pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendimmarrjen efektive dhe mbajtjen e institucioneve të përgjegjshme për politikën e tyre.

Institucionet në mbarë botën ndërmarrin aktivitete të veçanta me qëllim të rritjes së transparencës dhe llogaridhënies ndaj qytetarëve. Indeksi Rajonal i hapjes së pushtetit ekzekutiv është themeluar me qëllim të definimit në çfarë shkalle qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin informacione të arritshme dhe të kuptueshme nga institucionet e tyre.

Indeksi Rajonal i hapjes matë shkallën se sa institucionet e vendeve të Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë dhe

kjo është e bazuar në katër parime: 1) transparencën, 2) aksesueshmërinë, 3) integritetin dhe 4) efikasitetin.

Parimi i **transparencës** kërkon që informacionet organizative, buxheti dhe procedurat e prokurimeve publike janë në dispozicion të publikut dhe publikohen rregullisht dhe janë të përditësuara.

Qasshmëria është e lidhur me sigurimin dhe respektimin e procedurave për qasje të lirë në informata, duke përmirësuar disponueshmërinë e informacionit me anë të debateve publike dhe forcimin e ndërveprimit dhe komunikimit me qytetarët. **Integriteti** përbëhet nga mekanizmi për parandalimin e korrupsionit, Kodit të Etikës dhe rregullimin e lobimit. Parimi i fundit, **efikasiteti**, i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të kryera nga institucionet.

Duke ndjekur këto standarde ndërkombëtare, rekomandime si dhe shembuj të praktikave të mira, këto parime janë zhvilluar edhe më tej përmes indikatorëve të veçantë kuantitativ dhe kualitativ, të cilët vlerësohen në bazë të: qasshmërisë së informacionit mbi faqet zyrtare të institucioneve, cilësisë së kornizës ligjore për çështje individuale, burimet e tjera të informimit publik dhe pyetësorët dorëzuar institucioneve.⁶

Nëpërmjet rreth 80 indikatorëve për institucion e kemi matur dhe analizuar hapjen e 275 institucioneve të pushtetit ekzekutiv dhe mbledhur mbi 15.000 të dhëna në lidhje me institucionet. Matja është bërë në periudhën nga tetori deri në fund të dhjetorit 2016. Një set i rekomandimeve dhe udhëzimeve të drejtuara në institucionet publike është zhvilluar në bazë të rezultateve të hulumtimit.

⁶Janë analizuar standardet dhe rekomandimet e disa organizatave ndërkombëtare (të tilla si Access Info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, WORLD BANK, etc.)

Rreth ActionSEE

ACTION SEE (Accountability, Technology and Institutional Openness Network in the South East Europe region) është një rrjet i organizatave të shoqërisë civile që punojnë së bashku në promovimin e llogaridhënjes në regionin e Evropës Jug-Lindore, duke ngritur potencialin për aktivizëm qytetar, promovimin e të drejtave të njeriut dhe liritë në internet, dhe duke ndërtuar kapacitetet dhe interesimin brenda shoqërisë civile për të përdorur teknologjinë për promovimin e demokracisë.

Antarët themelor të organizatës janë Metamorphosis nga Maqedonia, Center for Democratic Transition nga Mali I Zi, Center for Research, Transparency and Accountability nga Serbia, dhe Why Not nga Bosnja dhe Herzegovina. ACTIONSEE punon me partnerët nga Shqipëria të organizatës MJAFT! dhe Open Data Kosovo nga Kosova.

OPEN DATA KOSOVO

Adresa: "Bajram Kelmendi" Street, K.I.G, 16
10 000 Prishtina, Kosovo

Email: info@opendatakosovo.org

Website: www.opendatakosovo.org