



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Korrik 2018



RES PUBLICA

RAPORT i përmbledhur

Njoftimi & Konsultimi Publik
nga pushteti qendror dhe vendor

2017-2018





National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

Ky publikim është pjesë e projektit “*Promovimi i angazhimit qytetar në vendimmarrjen publike*” që mbështetet financiarisht National Endowment for Democracy. Opinionet, gjetjet dhe konkluzionet e shprehura janë të autor-it/ve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të National Endowment for Democracy.

Botues: Qendra “Res Publica”
Blv. Gjergj Fishta, Nd. 24, H.3, Ap.44, Tiranë, Shqipëri

Autor: Dorian Matlija, Arbesa Kurti
Përgjegjës dhe përgatitja grafike: Dorian Matlija

© Qendra “Res Publica”, Tiranë, 2018

TREGUESI I LËNDËS

I. HYRJE	5
II. METODOLOGJIA	7
III. ANALIZA E TË DHËNAVE	9
<i>III.1. Zbatimi i njoftimit dhe konsultimit publik nga Kuvendi</i>	<i>10</i>
<i>III.2. Zbatimi i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik nga Ministritë</i>	<i>12</i>
<i>III.3. Zbatimi i njoftimit dhe konsultimit publik nga pushteti vendor</i>	<i>15</i>
<i>III.4. Publikimi i projektakteve në Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik</i>	<i>17</i>
IV. KONKLUZIONE	20



I. HYRJE

Ky raport u përgatit nga qendra “Res Publica” me mbështetjen e National Endowment for Democracy (NED), në kuadër të projektit “Promovimi i pjesëmarrjes qytetare në advokimin legjislativ”. Raporti përfshin analizën paraprake të të dhënave të mbledhura nga monitorimi i institucioneve mbi zbatimin e ligjit nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” për periudhën Janar 2016 – Korrik 2018.

Në këtë studim paraprak do të analizohen të dhënat që janë mbledhur deri në këtë periudhë dhe disa nga indikatorët mbi të cilat do të mbështetet dhe përgatitja e studimit përfundimtar

në Mars 2019.

Të dhënat dhe gjetjet që do të rezultojnë në fund të këtij projekti, do të krahasohen me të dhënat e studimeve paraprake, me qëllim konstatimin se si institucionet po zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga ligji dhe sa efektiv është ky ligj në duart e qytetarëve, organizatave të shoqërisë civile, grupeve të interesit.

Rekomandimet që do të dalin nga ky studim, do të vendosen në dispozicion institucioneve kompetente dhe aktorëve të fushës, me qëllim marrjen e masave për amendimet e ligjit dhe zbatimin në mënyrë efektive të tij.



II. METODOLOGJIA

Për realizimin e këtij studimi paraprak janë përdorur metoda cilësore dhe sasiore.

Së pari, është mbledhur informacion në rrugë zyrtare nga institucionet qendrore, si Këshilli i Ministrave, Ministrinë, Njësitë e Qeverisjes Vendore, Bashkitë.

Së dyti, janë monitoruar faqet zyrtare të Kuvendit, Ministrive, Bashkive, Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Së treti, është monitoruar faqja elektronike e Regjistrisë për Njoftimet dhe Konsultimet Publike.

Së katërti, janë mbajtur të dhënat nga ftesat që kanë ardhur nga institucionet për pjesëmarrjen në seancat dëgjimore, apo ftesa për dërgimin e komenteve / rekomandimeve për draft ligje të ndryshme.

Përveç monitorimit, Res Publica ka testuar nëpërmjet kërkimit në rrugë zyrtare, të përfshirjes në konsultimin publik për disa ligje specifike. Në rastet kur është konstatuar që disa ligje janë miratuar pa iu nënshtruar konsultimit publik, Res Publica i është drejtuar Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, si dhe Gjykatës.



III. ANALIZA E TË DHËNAVE

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik ka hyrë në fuqi përpara 4 vitesh dhe pritej që ky ligj të ishte një mjet i rëndësishëm në duart e OJF-ve, qytetarëve, grupeve të interesit, me anë të të cilit do të krijohej një mundësi e mirë për t'u përfshirë në proceset vendimmarrëse.

Për të krijuar një ide të plotë dhe gjithëpërfshirëse se si ligji po zbatohet jo vetëm në nivel horizontal, që do të thotë në rang të Ministrive, por edhe në atë vertikal, duke përfshirë dhe organet e qeverisjes vendore, Res Publica me anë të 92 kërkesave për informacion iu drejtua Ministrive (32 kërkesa) dhe Bashkive (60 kërkesa) në lidhje me projektaktet

e miratuar. Konkretisht ministrive i'u kërkua informacion në lidhje me numrin e projektakteve të miratuara; sa nga këto projektakte i janë nënshtruar konsultimit publik; kopje të tabelës përfundimtare të njoftimit dhe konsultimit publik; kopje të raporteve vjetore mbi transparencën, etj. Bashkive iu kërkua informacion në lidhje me numrin e projektakteve të miratuara; sa nga këto projektakte i janë nënshtruar njoftimit dhe konsultimit publik; numrin e rekomandimeve/komenteve të marra nga grupet e interesit; sa nga ato ishin marrë parasysh nga institucioni, etj.

Res Publica gjithashtu ka vijuar me monitorimin e faqeve zyrtare të

institucioneve, me qëllim identifikimin e projektakteve të publikuara, zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga ligji për njoftimin dhe konsultimin publik, si: caktimi i koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, publikimi i të dhënave dhe adresës së kontaktit, afateve për dërgimin e komenteve/rekomandimeve, etj.

Një vëmendje e veçantë i është kushtuar faqes së Regjistrimit Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike, i cili deri në Maj të 2018 ishte gati jo funksionale. Është konstatuar se disa institucionet kanë nisur të

publikojnë projektaktet në këtë faqe, megjithëse jemi ende në fazat fillestare dhe shumë larg standardeve që parashikon ligji dhe aktet nënligjore.

Një analizë e detajuar e të dhënave dhe kuadrit ligjor, duke u ndalur në analizën e secilit indikator që parashikon ligji për njoftimin dhe konsultimin publik, do të bëhet në studimin përfundimtar.

Nga të dhënat paraprake që janë nxjerrë nga përgjigjet e marra në rrugë zyrtare dhe nga monitorimi i faqeve zyrtare të institucioneve, situata paraqitet si më poshtë:

3.1. Zbatimi i njoftimit dhe konsultimit publik nga Kuvendi

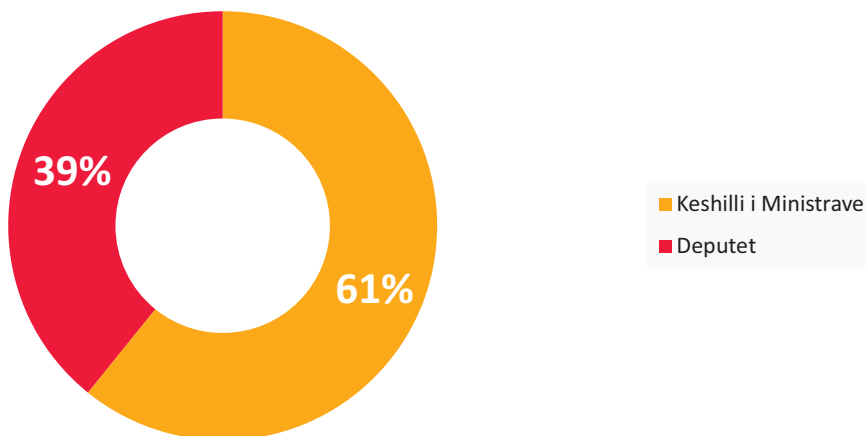
Kuvendi është një nga institucionet që nuk është subjekt i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik. Draftet që ndodhen në proces miratimi në Kuvend, siç kemi analizuar dhe në komentarin e mëparshëm të publikuar nga Res Publica “Komentari i ligjit nr.146/2014 'Për njoftimin dhe konsultimin publik’”, nuk i nënshtrohen konsultimit publik. Megjithatë, Kuvendi ka miratuar një manual për njoftimin dhe konsultimin publik të projektakteve që miratohen nga Kuvendi.

Një kategori tjetër e rëndësishme e akteve që përjashtohen nga konsultimi publik sipas ligjit nr. 146/2014 janë draftet që propozohen nga deputetët. Në nenin 81 të Kushtetutës, deputeti është një nga subjektet që ka të drejtën të propozojë ligje. Res Publica ka monitoruar faqen e Kuvendit për të evidentuar se sa aktivë janë deputetët në propozimin e ligjeve, me qëllim konstatimin se sa nga projektligjet propozohen dhe miratohen jashtë sferës së konsultimit publik.

Nga monitorimi i faqes së Kuvendit për periudhën 01.06.2016 deri më 30.07.2018, konstatojmë që janë rregjistruar për t'u miratuar 263 projektakte, nga të cilat 171 janë projektligje dhe 91 ratifikim të marrëveshjeve ndërkombëtare, miratim kontratash etj.

Nga 171 projektligjet e propozuara për miratim, konstatohet se ato janë propozuar nga Këshilli i Ministrave dhe nga deputetët, dhe situata paraqitet si më poshtë:

Fig.1 - Nga ka ardhur propozimi i projektligjit



Nga grafiku i mësipërm konstatojmë që një masë e madhe (39%) e projektligjeve janë propozuar nga deputetët, duke sjellë si pasojë që një numër shumë i madh ligjesh (afro 70), janë miratuar duke shmangur konsultimin publik. Dy nga ligjet, njëri që lejonte importin e mbetjeve dhe një tjetër që detyronte pjesëmarrjen e biznesit në dhomat e tregtisë, u pasuan

me debate publike tepër të nxehta, shoqëruar me protesta dhe aktivitete të tjerë, por nuk u nënshtruan konsultimit publik sepse u propozuan nga deputetë dhe jo nga qeveria.

Nga një monitorim më i detajuar konstatojmë që edhe projektligje të tjerë të propozuar nga deputetët paraqesin një rëndësi të veçantë si psh. projektligji për

ndryshimin e Kodit Rrugor, për arsimin parauniversitar në Republikën e Shqipërisë, për mediat audiovizive, dhënia e amnistisë, për ndihmën dhe shërbimet shoqërore etj. Nga sa më sipër, ngrihet një problematikë shumë e madhe: Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik mund të shmanget dhe të mbetet fiktiv, pasi qeveria mund të përdorë propozimin nga deputetët si mënyrë për të shmangur konsultimin e

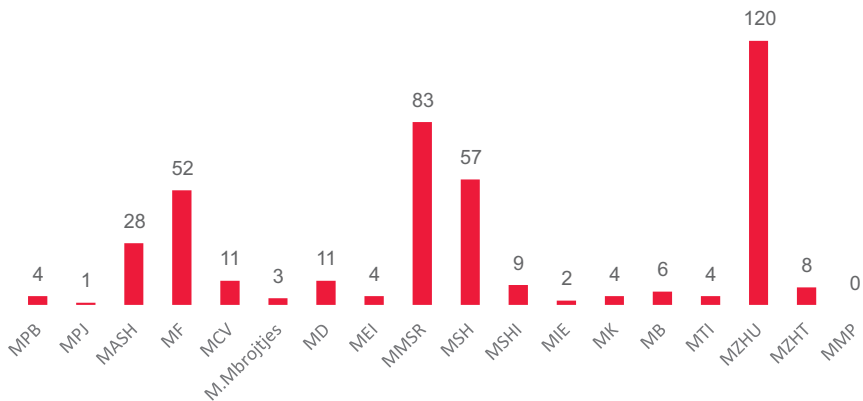
projektligjeve me rëndësi të vecantë për publikun, duke prekur interesat e një grupi të madh qytetarësh dhe duke i lënë ata njëkohësisht jashtë procesit vendimmarrës. Shembulli i ndryshimeve në ligjin për menaxhimin e integruar të mbetjeve është rasti më emblematik, kur mbi 10.000 qytetarë protestuan në një tubim në Tiranë dhe shumë të tjerë u shprehën hapur në rrjetet sociale dhe portale online.

3.2. Zbatimi i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik nga Ministrinë

Nga përgjigjet e marra nga 18 Ministri (shifra i referohet numrit të Ministrive përpara ndryshimeve të qeverisë në Shtator të vitit 2017), për

periudhën 01.01.2016-06.06.2017 numri i projektakteve të miratuara nga Ministrinë ka qenë si më poshtë:

Fig.2 - Numri i projekt-akteve të propozuar nga Ministrinë

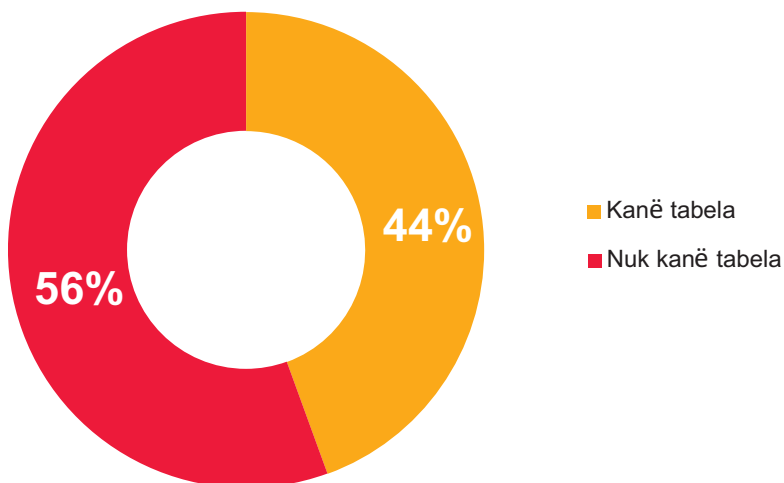


Krahas ligjit nr.146/2014 'Për njoftimin dhe konsultimin publik' dhe VKM së. nr.828, datë 07.10.2015 'Për miratimin e rregullave të krijimit dhe administrimit të Regjistrit Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike', të cilët parashikojnë detyrime konkrete për zhvillimin e procedurës për njoftimin dhe konsultimin publik, Këshilli Ministrave miratoi Vendimin nr. 653, datë 14.05.2016 "Për disa ndryshime në vendimin nr. 584, datë 28.08.2003 të Këshillit të Ministrave, "Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave, të ndryshuar", që vë përpara përgjegjësisë Ministrinë,

oër projektaktet që propozojnë duhet t'i bashkangjisin edhe tabelën me infomacionin në lidhje me konsultimin publik të zhvilluar. Elementet që përmban tabela konsistojnë në informacionin nëse ligji është subjekt i konsultimit publik, palët e përfshira në konsultim, të dhëna për koordinatorin e konsultimit publik, forma e njoftimit, forma e konsultimit, afati i dorëzimit të komenteve dhe rekomandimeve etj.

Referuar VKM-së, Res Publica i kërkoi Ministrive kopje të tabelës për secilin projektakt të miratuar. Nga përgjigjet, situata paraqitet si më poshtë:

Fig.3 - Numri i projekt-akteve të propozuar nga Ministrinë



Nga grafiku i mësipërm rezulton që as gjysma e Ministrive nuk kanë plotësuar tabelën për projektaktet që kanë miratuar. Kjo shifër është shumë e lartë, duke marrë parasysh që plotësimi i tabelës është një element i detyrueshëm që duhet t'i bashkangjitet projektaktit, duke shpërfillur detyrimet ligjore, ndërkohë që kjo nuk është shoqëruar me sanksione.

Vlen të theksohet që edhe nga Ministritë që kanë plotësuar tabelën, shpesh ajo përmban informacion të përgjithshëm, duke mos paraqitur të dhëna konkrete mbi mënyrën e zhvillimit të njoftimit dhe konsultimit publik. Për shembull, pyetjes në lidhje me palët pjesëmarrëse, përgjigjia është “grupet e interesit”, pa specifikuar se cilët kanë qenë konkretisht këto palë, si OJF, institucione, grupe konkrete individësh, etj.

Në nenin 20 të ligjit 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, parashikohet detyrimi i organeve publike për të hartuar dhe publikuar raporte vjetore për transparencën në vendimmarrje, ku duhet të përfshihet informacioni në lidhje me:

a) numrin e akteve të miratuara nga organi publik përkatës gjatë vitit referues;

b) numrin e përgjithshëm të rekomandimeve të marra nga palët e interesuara;

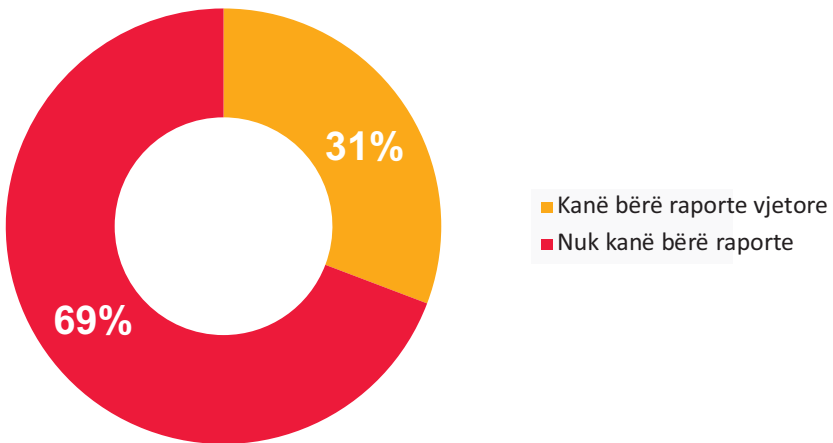
c) numrin e rekomandimeve e të komenteve të pranuar dhe të refuzuara gjatë procesit të vendimmarrjes;

ç) numrin e takimeve publike të organizuara.

Res Publica i kërkoi në rrugë zyrtare 14 Ministrive, kopje të raporteve vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes. Deri në momentin e hartimit të këtij raporti kërkesave për informacion i janë përgjigjur 12 ministri, ndërkohë që në 2 rastet e tjera kërkesat për informacion janë ende në proces ankimimi. Megjithatë, numri i përgjigjeve është i mjaftueshëm për të krijuar një tablo mjaftueshëm të qartë për situatën në lidhje me raportet vjetore.

Nga përgjigjet e 12 Ministrive, situata paraqitet problematike, si më poshtë:

Fig.4 - Numri i organeve publike që kanë bërë raporte vjetore



Nga grafiku i mësipërm konstatohet që shumica dërrmuese e Ministrive nuk kanë hartuar një raport vjetor, si rrjedhojë nuk kanë publikuar asnjë të dhënë. Shifra prej 69% është shumë e lartë që tregon se institucionet vijojnë t'i shmangen detyrimeve që parashikon ligji. Edhe në rastin e institucioneve që kanë hartuar një raport,

konstatohet që në pjesën më të madhe të tyre është thjesht një përmbledhje dhe jo një raport i mirëfilltë. Ka raste kur ai konfundohet me raportin për të drejtën e informimit, duke demonstruar nivel të ulët të njohjes së koncepteve bazë, si një prej treguesve të motivimit të ulët për të zbatuar detyrimet ligjore.

3.3. Zbatimi i njoftimit dhe konsultimit publik nga pushteti vendor

Subjekt i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik janë dhe organet e qeverisjes vendore. Nga ana tjetër detyrimi që organet e qeverisjes vendore duhet t'ia nënshtrojnë projektaktet

konsultimit publik, rrjedh dhe nga ligji nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore". Për të analizuar situatën se si organet e qeverisjes vendore

zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga ligji, Res Publica i është drejtuar në rrugë zyrtare 60 Bashkive, nga të cilët janë marrë përgjigje nga 55 Bashki. 4 kërkesa për informacion janë ende në proces ankimimi.

Një element që është konstatuar ka të bëjë me faktin që Bashkitë nuk e kuptojnë termin “projektakt”, dhe në më shumë se 10 raste Bashkive i është dërguar email sqarues duke i sqaruar objektin e kërkesës. Ky fakt demonstroi nivelin e ulët të njohjes së koncepteve bazë të të punësuarve në pushtetin vendor.

Nga përgjigjet e marra rezulton që për periudhën 01.01.2017-

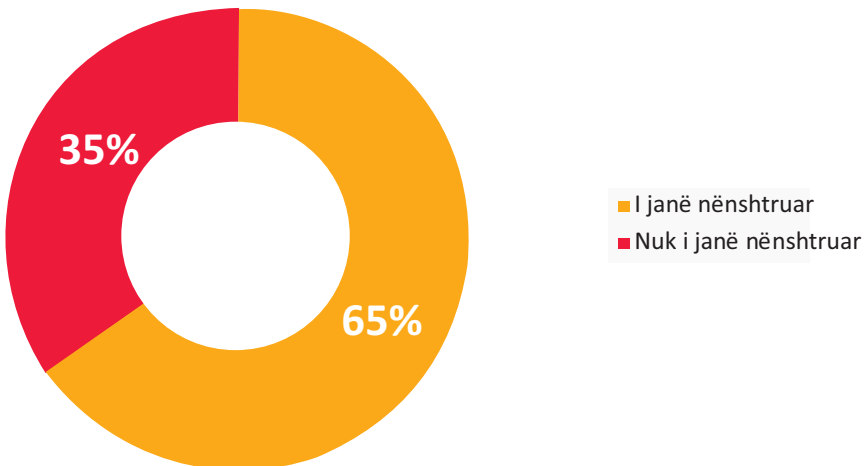
30.03.2018, Bashkitë kanë miratuar 2102 projektakte, por vetëm 42 prej tyre i nënshtrohen konsultimit publik, konkretisht:

- Plane të Përgjithshme Vendore – 15
- Buxheti – 24
- Rikonstrukcion/ Menaxhim i Mbetjeve – 3

Rezulton që 6 Bashki nuk kanë miratuar asnjë projektakt gjatë kësaj periudhe.

Nga 42 projektakte që janë objekt i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik, Bashkitë kanë zhvilluar procedurën për njoftimin dhe konsultimin publik, kryesisht duke zhvilluar seanca dëgjimore dhe situata paraqitet si më poshtë:

Fig.5 - Numri i akteve që i janë nënshtrohur konsultimit publik



Nga grafiku i mësipërm kostatojmë që dy të tretat e projektakteve i janë nënshtruar konsultimit publik, ndërsa një e treta e projekt-akteve nuk kanë kaluar përmes asnjë procedure konsultimi.

Në lidhje me rekomandimet e dërguara nga grupet e interesit, nga përgjigjet e Bashkive konstatohet se në pjesën më të madhe ato kanë qenë në formën e diskutimeve, pyetjeve gjatë

seancave dëgjimore, ndërsa nëse i referohemi numrit të përgjithshëm të rekomandimeve që i janë dërguar me shkrim Bashkive nga grupet e interesit, numri i tyre është 17. Ndonëse kjo shifër tregon një farë interesi për të marrë seriozisht konsultimin publik nga grupet e interesit, shifra është tepër e ulët duke demonstruar se grupet e interesit nuk impenjojnë mjaftueshëm.

3.4. Publikimi i projektakteve në Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik

Siç përmendëm dhe më lart, Res Publica ka vijuar me monitorimin e Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik. Ky regjistër nuk ka qenë funksional për një kohë të gjatë dhe vetëm në muajin Maj 2018 ka nisur funksionimin normal, duke publikuar për herë të parë drafte që janë në proces konsultimi publik nga organe të pushtetit qendror.

Regjistri elektronik ka një rubrikë për ekspertët dhe një për qytetarët e interesuar.

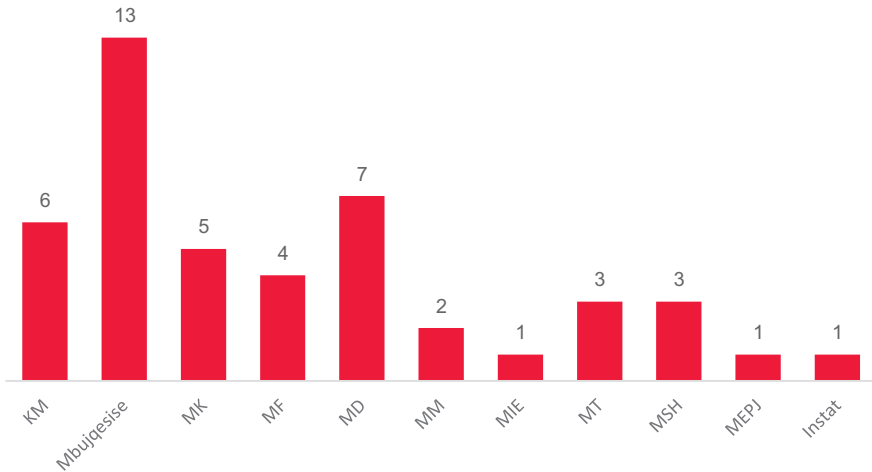
Nga monitorimi rezultojnë që janë

publikuar në rubrikën e ekspertëve 3 projektakte dhe në rubrikën për qytetarët janë publikuar 47 projektakte. Nga 47 projektakte, rezultojnë që ato i përkasin kategorive të mëposhtme:

1. Projektligje – 30
2. Projektvendime – 4
3. Strategji – 4
4. Rregullore – 9

Nëse i referohemi numrit të projektakteve dhe organeve publike që kanë publikuar projektakte te Regjistri i konsultimit publik, situata rezultojnë si më poshtë:

Fig.6 - Numri i akteve në regjistrin elektronik



Nga më sipër rezultojn që Ministria e Bujqësisë është një nga institucionet më aktive dhe që ka publikuar numrin më të madh të projektakteve. Kjo mund të ketë ardhur si rrjedhojë e faktit që Res Publica ka bërë ankesë pranë organit epror të Ministrisë së Bujqësisë, ku i ka kërkuar zbatimin e dispozitave ligjore që rrjedhin nga ligji dhe akti nënligjor. Pas ankesës Ministria e Bujqësisë ka publikuar projektaktin te Regjistri. Përveç publikimit të projektaktit te Regjistri, institucionet duhet të publikojnë të dhënat e koordinаторit për njoftimin dhe

konsultimin publik, adresën ku do të dërgohen komentet dhe rekomandimet, si dhe afatin brenda të cilit duhet të dërgohen rekomandimet/komentet. Konstatohet se nga 11 institucionet që kanë publikuar projektakte, vetëm (5) 45% prej tyre kanë plotësuar adresën e personit të kontaktit dhe afatin brenda të cilit duhet të dërgohen komentet/ rekomandimet, ndërsa (6) 55% kanë publikuar vetëm projektaktin pa e shoqëruar me të dhëna të tjera. Sipas ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik afati brenda të cilit duhet të dërgohen

komentet/rekomandimet është 20 ditë, përveç rasteve përshtimore kur ky afat mund të zgjatet. Nga monitorimi rezulton që afatet variojnë nga 13 ditë deri në 45 ditë. Në kushtet kur nuk është publikuar arsyeja e shkurtimit apo zgjatjes së afatit, ngrihet hipoteza që institucionet marrin diskrecionin për të përcaktuar vetë afatet duke shpërfillur parashikimet ligjore. Një problem që konstatohet është fakti që publiku nuk e përdor këtë faqe, sepse për 47 projektaktet e publikuara nuk ka asnjë koment/rekomandim nga

qytetarët apo grupet e interesit. Hipotezat që mund të ngrihen lidhen me faktin se publiku nuk ka informacion në lidhje me funksionimin e faqes, ose nuk ka besim të funksionimi i faqes dhe refuzonë të angazhohet. Një arsye tjetër mund të jetë apatia qytetare e cila karakterizon realitetin shqiptar të periudhës post-komuniste, për shkak të mentalitetit të trashëguar që shteti duhet t'i zgjidhë problemet vetë dhe qytetarët nuk kanë pse të kenë rol aktiv në vendimmarrje.

IV. KONKLUZIONE

Në kushtet kur të dhënat e analizuara më sipër janë paraprake, nuk mund të japim ende konkluzione përfundimtare.

Megjithëse vihet re trendi që institucionet publike janë ende larg zbatimit në mënyrë efektive të ligjit dhe akteve nënligjore. Në vija të përgjithshme konstatohet që Ministritë nuk i plotësojnë tabelat për njoftimin dhe konsultimin publik të projektakteve.

Ministritë nuk hartojnë dhe nuk publikojnë raportet vjetore të transparencës. Konstatohet që Bashkitë kanë mungesë informacioni dhe nuk kuptojnë kush janë aktet që përfshihen dhe janë subjekt i ligjit

për njoftimin dhe konsultimin publik, duke demonstruar nevojë urgjente për trajnime në këtë fushë.

Regjistri për Njoftimin dhe Konsultimin Publik është ende shumë larg funksionimit në mënyrë efektive, sepse nga njëra ana institucionet pothuaj nuk e përdorin këtë faqe dhe nga ana tjetër publiku nuk shfaq asnjë interes për këtë faqe.

Cilësia e komenteve dhe rekomandimeve të ardhura nga publiku lë shumë për të dëshiruar dhe pjesa më e madhe e grupeve të interesit nuk kanë rol aktiv në proceset vendimmarrëse edhe kur u jepet mundësia të marrin pjesë në to.



www.respublica.org.al

www.publeaks.al

