National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Mars 2019

RESPUBLICA

Konsultimi publik në Shqipëri

2017 2018

Ushtrim i çiltër
i demokracisë pjesëmarrëse,
apo thjesht fasadë?

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e National Endowment for Democracy.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Qendrës Res Publica dhe nuk reflekton opinionin e National Endowment for Democracy.

Autorë:

Av. Dorian Matlija
Dr. Irena Dule

Botues: Qendra "Res Publica"
Tirazhi: 500 kopje
Layout & Print: Expo Vision Albania

KONSULTIMI PUBLIK NE SHQIPERI

2017
2018

Ushtrim i çiltër
i demokracisë pjesëmarrëse,
apo thjesht fasadë?

PERMBAJTJA

5 Hyrje

7 Metodologjia

9 Koncepti i konsultimit publik si shprehje e demokracisë pjesëmarrëse

13 Modele të mira të konsultimit publik në vende të ndryshme të Evropës

13 Konsultimet publike në Mbretërinë e Bashkuar

14 Praktika e konsultimit publik në Estoni

16 Përvoja Kroate me konsultimin elektronik

21 Të dhëna nga monitorimi i ministrive

21 Njoftimi paraprak

22 Njoftimi

23 Të dhënat që duhet të përmbajë njoftimi dhe informacioni i nevojshëm

25 Zhvillimi i takimeve publike

25 Marrja e rekomandimeve/komenteve gjatë konsultimeve publike

27 Dokumentimi i konsultimit publik në procesverbal dhe transmetimi i tij në median publike

27 Afati për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve

28 Subjektet pjesëmarrës në konsultime publike

28 Regjistri elektronik dhe përditësimi i tij

32 Koordinatori i njoftimit dhe konsultimit publik

33 Plotësimi i tabelave të konsultimit publik

34 Planet vjetore të procesit të vendimarrjes

34 Raportet vjetore të transparencës së konsultimeve

35 Masat e marra nga institucionet për mundësimin e pjesëmarrjes së personave me aftësi të kufizuara në procesin e konsultimit publik

36 Ankimet për zhvillimin e konsultimeve publike

38 Monitorimi i mbarëvajtjes së procesit të konsultimit publik

39 Të dhëna shtesë nga monitorimi i bashkive

40 Mbajtja e procesverbaleve

40 Marrja e rekomandimeve/komenteve

40 Koordinatori për njoftimin dhe konsultimin publik

41 Plotësimi i rubrikës së pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrje në programin e transparencës

43 Konsultimi publik në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë

47 Të dhëna nga pyetësorët për OJF-të

49 Raste studimi

49 Mospublikimi i projektaktit te Regjistri për njoftimin dhe konsultimin publik

49 Kuptimi i “aktit të miratuar”

50 Mos respektimi i afatit të konsultimit publik (20 ditë pune)

51 Konkluzione & Rekomandime

51 Konkluzione

53 Rekomandime

I

HYRJE

Ky studim u përgatit nga Qendra "Res Publica" me mbështetjen e National Endowment for Democracy (NED) në kuadër të projektit me titull *"Promovimi i pjesëmarrjes qytetare në advokimin legjislav"*. Raporti përfshin monitorimin e procesit të konsultimit publik në Shqipëri nga organet ekzekutive, legjislative, në nivel qendror dhe vendor.

Pjesëmarrja e shoqërisë civile, jo vetëm në shumë procese politike e demokratike të vendit, por edhe në hartimin e legjislacionit, është një element i rëndësishëm i asaj që quhet *"demokracia pjesëmarrëse"*. Kjo formë demokracie shkon krah për krah me *demokracinë përfaqësuese*, duke e plotësuar në vend që ta zëvendësojë këtë të fundit. Në këtë kontekst, pjesëmarrja e shoqërisë civile në procesin e vendimmarrjes krijon kushtet e nevojshme për qytetarët që të marrin pjesë aktive në jetën publike gjatë gjithë kohës. Gjithashtu kjo i krijon mundësinë qytetarëve që të avokojnë për interesat e tyre të ligjshme dhe kështu të kontribuojnë për krijimin e një demokracie të qendrueshme; detyron institucionet të jenë më transparentë dhe afron politikbërësit më shumë me elektoratin, kontribuon në përmirësimin e legjislacionit dhe lehtëson implementimin e tij. Kështu duhet kuptuar që nuk është vetëm në interes të publikut, por më së pari është e rëndësishme për vetë vendimmarrësit, që të inkurajojë zhvillimin e një shoqërie civile të shëndetshme dhe të përgjegjshme, për vendosjen dhe përparimin e një dialogu të përhershëm, mbi baza besimi reciprok mes institucioneve dhe qytetarëve.

Gjatë punës sonë si studiues dhe praktikues të ligjit kemi marrë pjesë në shumë konsultime publike në procesin e draftimit të ligjeve dhe strategjive në disa nivele dhe sektorë ligjvënës, ku kemi vënë re se në ato raste që konsultimi publik ka qenë efektiv, kjo ka ndodhur jo për shkak të detyrimit ligjor, por për shkak të vullnetit të autorëve të draft-ligjeve. Thënë ndryshe, perceptimi është se çështja e konsultimit publik më shumë se çështje ligjore është politike dhe dëshire të mirë të ligjvënësve.

Nga praktika e deritanishme kemi kuptuar se pjesëmarrja publike në skemën siç është sot në Shqipëri nuk po funksionon. Për të mos mbetur në nivel perceptimi bëmë këtë studim me qëllim për të vlerësuar objektivisht se si është situata e konsultimit publik në Shqipëri, duke

e vlerësuar atë në disa nivele, duke nisur nga niveli qendror për të shkuar më pas te niveli vendor, si dhe nga niveli legjislativ te ai ekzekutiv.

Studimi ka për qëllim:

1. Vlerësimin se si dhe sa është kuptuar rëndësia e procesit të konsultimit publik nga qeverisja qendrore, qeverisja vendore dhe pushteti legjislativ.
2. Krijimin e disa standardeve të arsyeshme të vlefshme për t'u përdorur nga vendimarrësit publik në përmirësimin e skemës aktuale të konsultimit publik ose ndërtimit të një strategjie të ardhshme të konsultimit publik.

Rekomandimet që do të dalin nga ky studim, do vendosen në dispozicion instucioneve kompetente dhe aktorëve të fushës, me qëllim marrjen e masave për amendimet e kuadrit rregullator dhe zbatimit në mënyrë efektive të tij.

Autorë: Av. Dorian Matlija
Dr. Irena Dule

II

METODOLOGJIA

Gjatë studimit kemi pasur në fokus:

1. Të kuptojmë se pse konsultimi publik është i nevojshëm;
2. Të kuptojmë se pse konsultimi publik në Shqipëri nuk zhvillohet në çdo rast dhe në pjesën dërrmuese të rasteve që kryhet ai është formal;
3. Të kuptojmë se cilat janë elementet/standardet e nevojshme, që duhet të plotësohen që një konsultim publik të jetë efektiv;
4. Të kuptojmë se cili mund të jetë modeli më i përshtatshëm për të rritur në mënyrë efektive pjesëmarrjen publike.

Për të vlerësuar drejt dhe në mënyrë të arsyeshme çështjet më sipër, studimi u orientua në dy drejtime:

Së pari, duke supozuar se perceptimi i publikut për mungesë të pjesëmarrjes publike është i drejtë kemi sjellë disa nga praktikat më të mira ndërkombëtare, dhe modelet e tyre për të parë si mund të adoptojmë këto praktika në vend për ta bërë të jetë fuksional komunikimi mes ligjbërësit dhe publikut.

Së dyti, me dëshirën për të vlerësuar nivelin e urisë së publikut dhe sektorit publik, për të zhvilluar konsultime publike efektive kemi monitoruar se si është zbatuar konsultimi publik në ato raste kur ai ka qenë detyrim ligjor dhe si është aplikuar ai në raste kur ka qenë vullneti i sinqertë i vetë ligjbërësit. Gjatë monitorimit jemi munduar të vlerësojmë jo thjesht elementët formal të detyrueshëm për t'u respektuar nga ligji por edhe të vlerësojmë ato elementë, që edhe pse nuk janë të detyrueshëm nga ligji, realizimi i të cilëve çon në një konsultim publik efektiv. Gjithashtu për të vlerësuar procesin e konsultimit publik edhe nga publiku kemi bërë pyetësorë të cilët na japin një ide për perceptimin e OJF-ve aktive në këtë fushë.

Pyetjet që janë ngritur dhe monitoruar janë si më poshtë:

- A zhvillohet njoftimi paraprak në konsultimin e një çështjeje e cila do të adresohet në projektligj?
- A njoftohen palët e interesuara përpara miratimit të një ligji, me qëllim përfshirjen e tyre në konsultime publike?
- A jepen të gjitha të dhënat e nevojshme për të pasur një konsultim publik efektiv?
- A jepet mundësia për të dërguar dhe a merren rekomandime dhe komente nga publiku për një projektligj/strategji që do të miratohet?
- A dokumentohet konsultimi publik sipas rastit në procesverbale/regjistrime audiovizuale?
- A është transmetuar ndonjë takim në kuadër të konsultimit publik në median publike?
- A funksionon dhe a është efektiv përdorimi i regjistrit elektronik për konsultimin publik?
- A janë caktuar koordinatorët e konsultimit publik?
- A lihet afati i nevojshëm për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve?
- A plotësohen tabelat e konsultimit publik sipas VKM nr. 233, datë 18.03.2015?
- A hartohen dhe publikohen raportet vjetore të konsultimit publik?
- Si zhvillohet konsultimi publik? Në sa raste ai zhvillohet mes takimeve publike?
- A janë efektive mjetet e ankimit ndaj shkeljeve të procedurave të konsultimit publik?
- A miratohen dhe publikohen projekt planet vjetore të procesit të vendimarrjes së institucionit?
- Cilat subjekte të ligjit kanë qenë pjesëmarrëse në konsultime publike?
- A janë marrë masa nga institucionet për mundësimin e pjesëmarrjes së personave me aftësi të kufizuara në procesin e konsultimit publik?
- A monitorohet procesi i mbarëvajtjes së konsultimit publik?
- A zhvillohen sondazhe në ndihmë të konsultimit publik?

Për realizimin e këtij studimi janë mbledhur dhe analizuar një sërë dokumentesh dhe faqesh zyrtare si më poshtë:

Së pari, është mbledhur informacion në rrugë zyrtare nga instucionet qendrore, si Këshilli i Ministrave, Ministritë, 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 Regjistrit për Njoftimet dhe Konsulmet Publike.

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

Së pesti, janë marrë të dhëna nga pyetësorë drejtuar organizatave jofitimprurëse të angazhuara gjatë konsultimeve publike.

Studimi është organizuar në dy pjesë kryesore:

Pjesa e parë është pjesa teorike ku trajtohet rëndësia dhe kujt i shërben konsultimi publik dhe disa raste të mira studimi nga praktika ndërkombëtare.

Pjesa e dytë i kushtohet monitorimit të procesit së konsultimit publik në institucionet publike kryesore që janë të detyruara ligjërisht për të zhvilluar konsultime publike në procesin ligjbërës dhe Kuvendi i Shqipërisë, si organi kryesor ligjvënës ku konsultimet publike zhvillohen në mënyrë vetrregulluese.

III

KONCEPTI I KONSULTIMIT PUBLIK SI SHPREHJE E DEMOKRACISË PJESËMARRËSE

Procesi i pjesëmarrjes publike e ka frymëzimin në interesin e pëbashkët të sektorit publik nga njëra anë dhe të qytetarëve nga ana tjetër. Kështu një process i mirë i pjesëmarjes publike drejton politikat, programet, sipas reflektimit dhe nevojave të elektoratit. Një konsultim i mirë publik bazohet në parimet e transparencës dhe bashkëpunimit. Rezultati i pritshëm është që të dy akorët, si qeveria edhe publiku, të kenë besim të ndërsjelltë dhe që politikat dhe aktet rregullues të reflektojnë interesin publik.

Në kontekstin më sipër, mund të themi se konsultimi publik mund të jetë cilësor pa nevojën e një detyrim formal/ligjor për të përfshirë publikun në vendimarrje, nga ana e Qeverisë. Kështu, disa shtete e parashikojnë si detyrim ligjor përfshirjen e publikut në konsultime gjatë draftimit të akteve ose gjatë vendimarrjeve të natyrave të tjera. Ndërkohë, në shumë shtete të tjerë, qeveritë e njohin vetë vlerën e ballafaqimit të vendimarrjes së tyre me pikpamjet e elektoratit. Publiku, do të ishte më i kënaqur nëse do t'i jepej mundësia që në një konsultim publik të ftohen të marrin pjesë qytetarët më të prekur ose ata më të specilaizuar/angazhuar, në çështjen që konsultohet. Për të kënaqur publikun, qeveritë janë të parat që duhet të jenë të interesuara për të zhvilluar konsultime publike efektive, për të demonstruar se vendime të rëndësishme janë marrë duke vlerësuar pikëpamjet e publikut. Ndërkohë, është e pritshme që të ketë grupe interesi të kënaqur dhe të pakënaqur nga rezultatet e një konsultimi publik, por vendimarrja e konsultuar është gjithmonë më e mirëpranuar nga publiku, nëse ky i fundit percepton se akti/vendimi është konsultuar publikisht në mënyrë efektive dhe jo sa për sy e faqe.

Gjithashtu, konsultimi publik ndihmon në gjetjen e zgjidhjeve të problematikave ndonjëherë komplekse si rezultat i sjelljes së eksperiencave dhe evidentimit të pasojave, nga publiku i prekur. Gjatë punës sonë kemi vënë re se nëse gjatë draftimit të një ligji, përveç akademikëve, deputetëve, apo specialistëve të shtetit, janë marrë në konsideratë edhe rekomandime të praktikantëve, grupeve të prekur direkt nga akti, ligji ka rezultuar më i mirë dhe i zbatueshëm.

Konsultimi publik në praktikën e vendeve demokratike është konceptuar si një proces rregullator me të cilin kërkohen mendimi i publikut për çështjet që ky i fundit ka interes. Zakonisht konsultimi përfshin një fazë njoftimi (publikimi i çështjes së shtruar për konsultim), konsultimi (shkëmbimi mendimeve) si dhe pjesëmarrja (përfshirja e grupeve të interesit në hartimin e politikave ose legjislacionit).

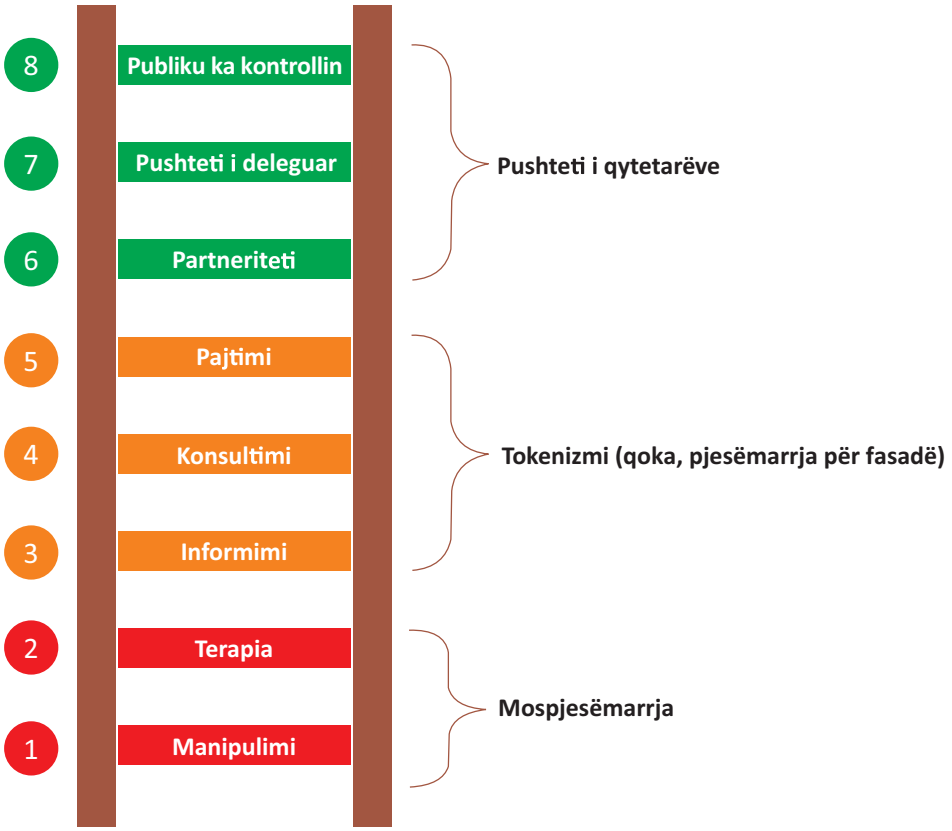
Konsultimi publik është tipik në vendet e Commonwealth si Mbretëria e Bashkuar, Kanadaja, Zelanda e Re ose Australia, edhe pse shumica e vendeve demokratike kanë sisteme të ngjashme. Konsultim publik zhvillojnë edhe organizata ndërkombëtare si OECD (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik).

Konsultimi publik shfaqet në forma të ndryshme në vende të ndryshme. Në disa vende konsultimi zhvillohet vetëm për raste të veçantë, ndërsa në disa të tjerë procesi ndodh për të gjithë ligjet. Konsultimet zhvillohet sipas rastit për çështje rajonale ose të qeverisjes qendrore. Konsultimet joefektive konsiderohen konsultime kozmetike, që bëhet sa për sy e faqe, për shkak të detyrimit ligjor, ose për t'u dukur mirë në sy të publikut.

Nëse konsultimi është efektiv, ai përbën një mënyrë të mirë të ushtrimit të demokracisë pjesëmarrëse, e cila thekson pjesëmarrjen e gjerë të votuesve në drejtimin dhe funksionimin e sistemeve politike. Demokracia me pjesëmarrje përpiqet të krijojë mundësi për të gjithë anëtarët e publikut që të japin kontribut të rëndësishëm në vendimmarrjen dhe kërkon të zgjerojë gamën e njerëzve që kanë akses në këto mundësi. Teknologjia sot ka siguruar mundësi të tilla që komuniteti komunikon me qeverinë. Ndërkohë, krahas zhvillimit teknologjik, nevojitet që edhe komunitetet të kenë akses në teknologji dhe njohuritë e mjaftueshme për të zotëruar mundësitë e ofruara. Rritja e shkallës së pjesëmarrjes së grupimeve po çmohet gjithnjë e më shumë si një mjet i mirë demokratik. Advokuesit vënë theksin te rëndësia e takimeve ballë për ballë, duke mos qenë shumë në favor të përdorimit vetëm të mjeteve teknologjike të shkëmbimit të informacionit.

Një mjet që përdoret për të kuptuar nivele të ndryshme të pjesëmarrjes së komunitetit në konsultim njihet si *shkalla e Arnstein* [1]. Kjo shkallë përmban tetë nivele të pjesëmarrjes qytetare.

Fig. 1 - Shkalla e Arnstein për pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen publike



1 http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html

Më poshtë shpjegohen shkallët e Arnstein:

- **Pushteti qytetar:**

  8. ***Qytetarët kanë kontrollin*** - Qytetarët kanë një fuqi dhe kontroll të tillë që garanton mundësinë që ata të qeverisin një program ose një institucion, të kenë plotësisht kompetencën për të hartuar politikat dhe aspektet menaxheriale dhe të jenë në gjendje të negociojnë kushtet nën të cilat mund t'i ndryshojnë ato. Shembull është paketa e kërkesave të Lëvizjes për Universitetin, e cila protestoi masivisht për të shtuar kontrollin e studentëve mbi universitetet dhe për t'i shkëputur ato nga ndikimi i qeverisë.

  7. ***Pushteti i Deleguar*** - Negociatat ndërmjet qytetarëve dhe zyrtarëve publikë mund të rezultojnë që qytetarët të arrijnë autoritetin dominues vendimmarrës mbi një plan ose program të caktuar. Qytetarët kanë pushtet të tillë që siguron llogaridhënien e institucionit ndaj tyre. Për të zgjidhur mosmarrëveshjet, pushteti duhet të fillojë procesin e negociatave dhe jo t'i përgjigjet me presion qytetarëve.

  6. ***Partneriteti*** - Sipas kësaj shkalle, pushteti është i rishpërndarë përmes negociatave ndërmjet qytetarëve dhe institucioneve. Ata bien dakord të ndajnë përgjegjësitë e planifikimit dhe vendimmarrjes nëpërmjet strukturave të tilla si bordet e përbashkëta të politikave, komitetet e planifikimit dhe mekanizmat për zgjidhjen e konflikteve. Pasi bazat e rregullave janë krijuar, ato nuk i nënshtrohen dot ndryshimit të njëanshëm nga qeveria.

- **Tokenizmi[2] (Qoka, pjesëmarrja për fasadë):**

  5. ***Pajtimi (lëshimi)*** - Në këtë nivel qytetarët kanë një farë ndikimi edhe pse tokenizmi (qoka) është ende i dukshëm. Shembull është pajtimi i disa qytetarë nga shtresat e varfëra, "të aftë" për t'u zgjedhur në organet publike si bordi i arsimit, ose autoriteti i strehimit. Ky model u lejon qytetarëve që të propozojnë zgjidhje, por qeveria nga ana tjetër ruan të drejtën për të gjykuar legjitimitetin ose realizueshmërinë e këtyre propozimeve. Suksesi i qytetarëve në këtë rast varet nga cilësia e asistencës teknike që ata kanë në artikulimin e prioriteteve të tyre dhe masën në të cilën komuniteti është i organizuar për të ushtruar presion me qëllim respektimin e prioritetev të tij. Një shembull nga aktualiteti është "lëshimi" i qeverisë ndaj studentëve protestues të Lëvizjes për Universitetin, duke rritur kuotat e pjesëmarrjes së tyre në senat, me ndikim të tërthortë edhe në bordet e administrimit të universiteteve.

  4. ***Konsultimi*** - Qytetarët ftohen të japin mendime, pasi janë informuar më herët. Por nëse konsultimi i tyre nuk është i kombinuar me mënyrat e tjera të pjesëmarrjes, kjo shkallë është ende false pasi nuk ofron asnjë siguri që shqetësimet dhe idetë e qytetarëve do të merren parasysh. Metodat më të shpeshta që përdoren për konsultimin janë sondazhet, takimet dhe dëgjesat publike.

2 Praktika për të bërë vetëm një përpjekje simbolike (në formë qoke) për të bërë diçka, veçanërisht duke rekrutuar një numër të vogël njerëzish nga grupet e papërfaqësuara për të dhënë gjoja shfaqjen e barazisë seksuale, racore, etj. Për shembull, zgjedhja e një pakice të grave për të marrë pozicione kyçe politike është thjeshtë tokenizëm, dhe nuk duhet të kuptohet si barazi gjinore. Shembull tjetër: Përpjekja për të ribalancuar parlamentin në mënyrë që "gjysma tjetër" e elektoratit të mund të përfaqësohet. Në këtë mënyrë, pavarësisht motivit që mund të lidhet me korrektësinë politike, nuk është gjë tjetër veçse tokenizëm.

3. ***Informimi*** - Informimi i qytetarëve për të drejtat, përgjegjësitë dhe opsionet e tyre mund të jetë hapi i parë i rëndësishëm drejt pjesëmarrjes së qytetarëve. Megjithatë, shumë shpesh theksi vihet në një kalim të njëanshëm të informacionit - nga zyrtarët tek qytetarët - pa asnjë kanal të ofruar për reagimet e qytetarëve dhe pa asnjë opsion për negociata. Në këto kushte, veçanërisht kur informacioni është dhënë në një fazë të vonë të hartimit të ligjeve, publiku ka pak mundësi për të ndikuar. Mjetet më të shpeshta që përdoren në këtë shkallë nga qeveria janë lajmet në media, broshurat, posterat dhe përgjigjet ndaj pyetjeve të qytetarëve.

- **Mos pjesëmarrja:**

2. ***Terapia*** - Në disa aspekte, terapia e grupit, e maskuar si pjesëmarrje qytetare, duhet të jetë në nivelin më të ulët të shkallës sepse është e pandershme dhe arrogante. Qytetarët e paavantazhuar supozohen si të paaftë. Mbi këtë supozim, nën një maskaradë të përfshirjes së qytetarëve, pushteti i nënshtron ata në terapi grupi ku këta qytetarë angazhohen në aktivitete me interes publik, me synimin për t'i bërë ata të duken "të denjë". Kështu mund të jetë rasti kur të pastrehët përdoren si mjete për të promovuar fushatat e pastrimit apo angazhimi i të moshuarve që strehoen në azil, të cilët mbjellin pemë, përdoret për marrëdhënit publike të qeverisë. Kështu, persona nga grupe vulnerabël mblidhen së bashku për të ndihmuar që të përshtasin vlerat dhe qëndrimet e tyre me ato të pjesës tjetër të shoqërisë, sepse demek kështu do të aftësohen për të qenë qytetarë "të integruar" në shoqëri. Nga ana tjetër ata nuk ngrenë zërin për çështje të rëndësishme të tyre si dëbimet në masë, politikat e strehimit, azileve, shërbimeve mjekësore, etj.

1. ***Manipulimi*** - Në emër të "pjesëmarrjes qytetare", njerëzit caktohen në këshilla ose borde këshillimore pa vlerë, ose ftohen të marrin pjesë në nisma antikorrupsion, gjoja për të forcuar mbështetjen e tyre. Në vend të pjesëmarrjes së sinqertë të qytetarëve, pjesa e poshtme e shkallës nënkupton shtrembërimin e pjesëmarrjes dhe shndërrimin e saj në një mjet të marrëdhënieve publike nga ana e pushtetit.

Shkalla e Arnsteinit përcakton pjesëmarrjen e qytetarëve si rishpërndarje e pushtetit që u mundëson qytetarëve, që aktualisht janë të përjashtuar nga proceset politike dhe ekonomike, të përfshihen qëllimisht në të ardhmen.

Aktualisht, autorët e këtij studimi mendojnë se Shqipëria endet mes 4 shkallëve të fundit, ku shkalla 4 zor se arrihet në raste tepër të shkëputura, për arsyet që parashtrohen në vijim të këtij studimi.

Në përmbledhje mund të themi se qëllimet kryesore të konsultimit publik janë përmirësimi i efikasitetit, transparencës dhe përfshirja e publikut në projekte të rëndësishëm, ligje dhe politika. Një konsultim i mirë publik do të rriste shkallën e mirëkuptimit dhe bashkëpunimit mes shumë aktorëve të sektorit publik dhe privat, të cilët bëhen bashkë gjatë seancave dëgjimore. Kjo do të passillte besim më të lartë të publikut te sektori publik dhe ligje më të mira dhe të zbatueshme.

IV

MODELE TË MIRA TË KONSULTIMIT PUBLIK NË VENDE TË NDRYSHME TË EVROPËS

4.1. Konsultimet publike në Mbretërinë e Bashkuar

Në Mbretërinë e Bashkuar konsultimi publik konsiderohet si një domosdoshmëri. Ai është një tipar i zakonshëm i procesit të hartimit të legjislacionit dhe i shërben ligjvënësit që të marrë para sysh të gjitha mendimet dhe të paraqesë në fund ato dispozita që kanë gjasat të jenë më të mirëpranuarat nga publiku.

Komiteti i Kushtetutës së Dhomës së Lordëve në dokumentin *"Procesi legjislativ: Përgatitja e Legjislacionit për Parlamentin"* (2017) në paragrafin nr. 43 shprehet se:

> *"Konsultimi publik tani është një tipar i mirëvendosur i procesit legjislativ"*

Më tej, *Udhëzuesi për Hartimin e Legjislacionit* (Prill 2017), në paragrafin 3.2 shprehet se:

> *"Përgatitja e legjislacionit zakonisht do të paraprihet nga fazat e zakonshme të zhvillimit të politikave: një dokument i gjelbër diskutimi ose dokumenti konsultimi (më shumë një propozim sesa një angazhim për veprim), një dokument i bardhë (propozimet kryesore të politikave të përcaktuara më hollësisht) dhe një ose më shumë raunde të konsultimit publik"*

Këto dokumente nuk kanë forcë ligjore dhe i nënshtrohen rregullimeve të ndryshme rast pas rasti, por ajo që merr rëndësi për interesa të këtij studimi është fryma dhe këndvështrimi lidhur me konsultimin publik. Ky process shihet si një nevojë e vetë ligjvënësit dhe nuk është e nevojshme që të rregullohet me një ligj të posaçëm. Baza e konsultimeve në Mbretërinë e Bashkuar është:

- Herë pas here statutore – bazohet mbi legjislacionin dytësor

- Më shpesh mbi marrëveshjet – (të pashkruara)
- Nevojat e krijuara nga vështirësitë e mundshme politike/parlamentare

Megjithatë, departamentet individuale të qeverisjes veprojnë në bazë të një sërë parimesh konsultuese të qeverisë, të cilat janë të krijuara për të dhënë udhëzime të qarta për kryerjen e konsultimeve. Disa nga zotimet e ligjvënësit në Mbretërinë e Bashkuar janë:

- Përdorimi i më shumë metodave dixhitale për t'u konsultuar me një grup më të gjerë njerëzish në një fazë më të hershme të procesit të hartimit të politikave;
- Bërjen më të lehtë për publikun që të kontribuojë me pikëpamjet e tij dhe përpjekjen për të përdorur gjuhë më të qartë dhe më të thjeshtë në dokumentet e konsultimit;
- Zvogëlimin e rrezikut të "lodhjes së konsultimit" duke u siguruar që të konsultohen vetëm për çështje që ligjvënësi është vërtet i pavendosur.

Parimet mbi të cilët është ndërtuar procesi i konsultimit janë:

- Konsultimet duhet të jenë të qarta dhe koncize;
- Konsultimet duhet të kenë një qëllim;
- Konsultimet duhet të jenë informuese;
- Konsultimet janë vetëm pjesë e një procesi angazhimi;
- Konsultimet duhet të synojnë grupime të caktuara;
- Konsultimet duhet të marrin parasysh nevojat e grupeve që konsultohen;
- Konsultimi duhet të lehtësojë shqyrtimin.

Reagimet e qeverisë për konsultimet duhet të publikohen në kohën e duhur. Parimisht konsultimet nuk duhet të zhvillohen gjatë periudhave zgjedhore lokale ose kombëtare.

Konsultimi mbi politikat janë:

- Formale – Dokumenti "i gjerbër" dhe "i bardhë"
- Joformale – kur idetë për legjislacionin diskutohen për herë të parë

Konsultimet mbi projektligjet janë:

- Formale – Publikimi i draftit dhe shqyrtimi i tij përpara se të arrijë Parlamentin
- Joformale - Gjatë procesit të hartimit

Komentet dhe rekomandimet e marra nga publiku i gjerë në përgjithësi dhe grupet e interesit në veçanti, janë vlerë e shtuar e procesit legjislativ dhe jo një fasadë që publikut t'i jepet ideja se ai përfshihet në proceset vendimmarrëse ndërkohë që vendimet janë marrë më herët nga autoritetet publike. Për këtë arsye, Dhoma e Lordëve shprehet si më poshtë:

> *"Aktualisht shqyrtimi para-legjislativ shihet si një shtesë fakultative ndaj procesit legjislativ. Ai mund ose nuk mund të zhvillohet dhe mund të izolohet relativisht në fazat e tjera të shqyrtimit që i nënshtrohet legjislacioni. Shqyrtimi para-legjislativ duhet të konsiderohet pjesë përbërëse e procesit më të gjerë legjislativ "(HL paragrafi 87).*

4.2. Praktika e konsultimit publik në Estoni

Estonia zhvillon një praktikë të konsultimit publik të ngjashme me atë britanike, duke u orientuar në interesin e ligjvënësit për të pasuruar legjislacionin me kontributin e publikut.

Megjithatë, theksi i vihet edhe nevojës së organizatave të shoqërisë civile dhe grupeve të interesit në përgjithësi, për të fuqizuar rolin e tyre. Pra, konsultimi publik në Estoni shihet si një pikë takimi e nevojave të dyanshme. Një praktikë e mirë e konsultimit publik merr parasysh:

- Aktivitetin e organizatave, qëllimi i të cilave është të zbatojnë më mirë dhe të aktivizojë anëtarësinë e tyre, grupin e synuar, apo prapavijën e tyre për të siguruar që vendimmarrja publike të jetë në përputhje me objektivat e organizatave;
- Aktivitetin e autoriteteve publike, qëllimi i të cilëve është t'u sigurojnë qytetarëve dhe organizatave që përfaqësojnë ata, mundësinë për të marrë pjesë në vendimmarrjen publike që ndikon në jetën e tyre.

Për të përmbushur këtë qëllim, në Estoni ekziston një kuadër rregullator që përfshin Kodin e Praktikave të Mira për Konsultimin Publik, si dhe rregulla të tjerë për hartimin e legjislacionit dhe mënyrat e vlerësimit të ndikimit.

Fig. 2 - Korniza rregullatore e konsultimit publik në Estoni

Grupet e interesit që marrin pjesë zakonisht përfaqësohen nga një ose më shumë organizata që kanë qëllim të përbashkët të promovojnë interesat (qoftë private apo publike) të anëtarëve të tyre, ose përfaqësohen nga lëvizje apo rrjete që përpiqen të ushtrojnë trysni ndaj autoriteteve publike për të ndikuar në vendimet që prekin grupin.

Autoritetet publike zhvillojnë planet e konsultimit, të cilët janë dokumente që përshkruajnë procesin për angazhimin e grupeve të interesit në hartimin e projekteve të dokumenteve strategjike specifike, në të cilat tregohen objektivat, aktivitetet, mbikëqyrësit dhe afatet e angazhimit.

Për zbatimin e planeve të konsultimit caktohen koordinatorë, të cilat janë zyrtarë të autoritetit publik që administrojnë të gjithë procesin e konsultimit. Procesi zhvillohen me pjesëmarrjen aktive të palëve që janë grupet e interesit, përfaqësuesit e autoriteteve publike / organizatave, publikut, etj.

Format e konsultimit përfshijnë:

- Informimin: Dhënia e informacionit për draftet e planifikuara dhe / ose legjislacionin dhe draftet e dokumenteve strategjike;
- Konsultimin; Grupeve të interesit dhe përfaqësuesve publikë u kërkohet mendim dhe propozime;
- Pjesëmarrja; Mundësia për të marrë pjesë në hartimin e një drafti për një dokument strategjik si pjesë e një grupi pune me ftesë të nismëtarit;
- Partneriteti - Bashkëpunimi i vazhdueshëm i dy apo më shumë organizatave ose agjencive shtetërore, në të cilat synimi është të sigurojë angazhim të ndërsjelltë në përgatitjen e dokumenteve strategjike dhe aktiviteteve të tjera.

Pra, siç rezulton nga më sipër, autoritetet publike në Estoni nuk mjaftohen vetëm me njoftimin dhe konsultimin formal, por e shtrijnë procesin edhe në *krijimin e partneritetit*, duke synuar ngjitjen e pjesëmarrjes publike më lart në Shkallën e Arnstein-it.

Për të lehtësuar procesin, qeveria ka marrë një sërë masash për të siguruar informacionin dhe për të bërë të mundur komunikimin në kohë reale. Kështu janë ngritur dhe funksionojnë:

- **Faqja e internetit për pjesëmarrjen Osaale.ee** - Këtu mund të dorëzohen ide dhe sugjerime për qeverinë dhe të mblidhen firma në mbështetje të idesë së propozuar. Qeveria i përgjigjet ideve të paraqitura.
- **Plani i veprimit i qeverisë dhe planet e punës së ministrive** – Proceset vendimmarrëse më të rëndësishme të Qeverisë, që janë duke u përgatitur, mund të gjenden te plani i veprimit të Qeverisë, pasqyra e nismave legjislative të ministrive dhe planet e punës së ministrive.
- **Sistemi i Konsultimit Elektronik "E-Konsultimi"** - Është një e-mjedis i hapur për të gjithë për koordinimin ndërministror të dokumenteve, dorëzimin e dokumentacionit tek Qeveria, si dhe për konsultime publike. Përmes Sistemit të Konsultimit Elektronik, secili ka mundësinë të vëzhgojë procedurat e draftit, të japë mendim rreth draftit që është në konsultim publik ose të kërkojë të marrë njoftime përmes e-mailit për draftin.
- **Rahvaalgatus.ee** - Një platformë që lejon paraqitjen e një peticioni në Riigikogu (Parlamenti i Estonisë). Kjo platformë është një vend ku mbahen diskutime dhe ku jepet mundësia për të përpiluar sugjerime që u mundësojnë të gjithëve që të propozojnë si të përmirësojnë jetën e shoqërisë ose të ndryshojnë një ligj.
- **Kanale të tjerë komunikimi** - Të gjitha ministritë kanë zhvilluar masat e tyre se si të angazhojnë palët dhe të marrin informacione rreth mundësive të angazhimit të ofruara nga një ministri e caktuar nga faqja e internetit e tyre. Për disa tema në diskutim, është krijuar një blog i veçantë dhe gjithashtu përdoren rrjetet sociale. Shembull i mirë është faqja e konsultimit të Ministrisë së Mjedisit.

Ajo që bie në sy më shumë është fakti që ekziston një platformë për të paraqitur peticione dhe përdoren edhe rrjetet sociale për të lehtësuar komunikimin me qytetarët. Kjo mënyrë nuk mund të përcaktohet me ligj, por funksionon vetëm nëse qeveria e sheh konsultimin publik si një nevojë parësore për të hartuar dhe miratuar një legjislacion të mirëmenduar dhe mirëpranuar nga publiku.

4.3. Përvoja Kroate me konsultimin elektronik

Përvoja kroate e pjesëmarrjes qytetare në procesin e vendimmarrjes është e ngjashme me atë

në Shqipëri. Megjithatë, Kroacia ka marrë masa që teknologjinë ta përdorë sa më mirë për të mundësuar shkëmbimin e informacioneve dhe komenteve. Kroacia përbën një shembull të mirë të përdorimit të metodave të reja të përfshirjes së shoqërisë civile në formulimin e politikave publike dhe futjen e sistemit të konsultimeve elektronike.

Konsultimi publik në Kroaci bazohet në dokumentat e mëposhtëm:

- Kodi i Praktikës për Konsultimin me Publikun e Interesuar në Procedurat e Miratimit të Ligjeve, Rregulloreve dhe Akteve të Tjera (miratuar në nëntor 2009).
- Strategjia Kombëtare për Krijimin e Mjedisit Mundësues për OSHC-të 2012-2016 - masat për forcimin e kapaciteteve të nëpunësve civilë për përfshirje efektive të OSHC-ve dhe publikut të interesuar në formulimin dhe zbatimin e politikave (miratuar në korrik 2012).
- Rregullat e Procedurave të Qeverisë – ndryshimet e të cilëve kanë mundësuar institucionalizimin e praktikës së reagimeve mbi rezultatet e konsultimit në përputhje me Kodin e sipërpërmendur (miratuar në tetor 2012).
- Rregullorja Parlamentare e Procedurave (miratuar në 2013).
- Ligji për Aksesin në Informacion – i cili parashikon transparencën proaktive dhe detyrimin për të publikuar dokumentet e konsultimit (miratuar në shkurt 2013 dhe përmirësuar në vitin 2015).
- Vendimet e Gjykatës Kushtetuese.
- Zgjidhjet e duhura teknike për faqen e internetit për procesin e konsultimit publik.

Konsultimet elektronike janë parë si hapi i ri i konsultimeve. Për këtë arsye është ndërtuar një platformë e mirëfilltë e quajtur në gjuhën vendase *e-Savjetovanja*, e cila ngjan me platformën shqiptare, por është më e pasur dhe më e thjeshtë në përdorim.

Ky portal përfaqëson një **pike unike** për të aksesuar të gjitha konsultimet publike të të gjithë ligjeve, rregulloreve dhe akteve të tjera të nisura nga organet e administratës shtetërore. Ai përmban **një ndërfaqe të thjeshtë** për përdoruesit që e bën pjesëmarrjen në konsultime për qytetarët dhe organizatat e interesuara shumë më të lehtë dhe njëkohësisht **më shumë transparente dhe të hapur në të dy anët**.

Të gjithë komentet e përdoruesve të regjistruar shfaqen për publikun dhe është e mundur të monitorohet cilësia e reagimeve të të gjithë organeve shtetërore. Në këtë mënyrë mund të bëhet **një analizë e shpejtë dhe efikase** e të gjithë komenteve të marra dhe e raportimit mbi rezultatet e konsultimeve.

Aktorë të ndryshëm, duke përfshirë shoqërinë civile dhe sektorin privat, janë përfshirë në të gjitha fazat e krijimit dhe zhvillimit të portalit. Ai konsiderohet një shembull i përdorimit të teknologjisë dhe inovacionit që synon rritjen e transparencës dhe llogaridhënies së sektorit publik. Sistemi i nënshtrohet përmirësimit të vazhdueshëm, në përputhje me nevojat e përdoruesve, qytetarëve dhe nëpunësve civilë. Qeveria merr masa për edukimin e vazhdueshëm të nëpunësve civilë për të punuar me sistemin dhe për ofrimin e mbështetjes profesionale në kryerjen e konsultimeve. Gjithashtu janë marrë masa që edhe përdoruesit të kenë mbështetjen e duhur teknike.

Një efekt pozitiv në përdorimin e lehtë dhe efektiv të këtij portali është regjistrimi dhe hapja e një llogarie në të.

Pasi përdoruesi hyn në aplikacion, aty mund të aksesojë listën përmbledhëse të konsultimeve.

Fig. 3 - Pamje e listës së përmbledhur të konsultimeve

Pjesëmarrja në konsultime është vërtet e gjerë dhe rezultatet konsultimit përmblidhen në raportin e rezultateve të konsultimeve. Çdo përdorues mund të aksesojë këtë informacion për të parë se çfarë ka ndodhur me konsultimin e një drafti të caktuar.

Fig. 4 - Raporti i rezultateve të konsultimit

Portali ofron shërbime të tjera si: një rubrikë për konsultimet e brendshme që përdoret nga grupet e punës së ngritur për këtë qëllim dhe një tjetër për të bërë punë kërkimore.

Nga statistikat e raportuara vihet re se ky portal është shumë i përdorur dhe vërtet i suksesshëm në kuptim të angazhimit të publikut. Disa statistika të periudhës Prill 2015 - Nëntor 2018 janë si më poshtë:

- Mbi 2.400 konsultime publike të publikuara nga 54 autoritete publike
- Mbi 45.000 komente të marra nga palët e interesuara
- Mbi 20.000 përdorues të regjistruar, prej të cilëve:
  - 820 OJF të regjistruara
  - Mbi 16.000 qytetarë

- 1.260 shoqëri tregtare
- 474 institucione

Mënyrat e lehtësuara përmes përdorimit të konsultimeve elektronike ka sjellë një rritje të konsultimeve publike dhe për pasojë një angazhim më të madh publik në çështjet e vendimmarrjes publike. Raportet përgatiten nga Zyra për Bashkëpunim me OJF-të, e cila është përgjegjëse për zbatimin e Kodit të Konsultimit për Qeverinë. Sipas raporteve rezulton se në vitin 2012 janë bërë 144 konsultime publike për projektligjet, rregulloret dhe aktet tjera, ndërsa në vitin 2017 kjo shifër është rritur në 706 konsultime publike, duke shënuar 490% rritje. Pjesa më e madhe e konsultimeve janë bërë brenda afateve, ndërsa në 24% të rasteve konsultimet zgjatën mbi 30 ditë.

Raportet vjetore - Komentuesit

Gjatë vitit 2017 janë dorëzuar komente dhe rekomandime nga 5.821 persona fizikë dhe juridikë të cilët kanë dorëzuar një ose më shumë komente mbi projektligjet, rregulloret ose aktet tjera të organit kompetent shtetëror dhe kanë marrë pjesë në procesin e konsultimit me publikun e interesuar. Nga numri i përgjithshëm i mësipërm:

- 4.570 ishin qytetarë (74%)
- 428 ishin organizata (6%)
- 68 ishin njësi të qeverisjes qendrore ose vendore (6%)
- 319 ishin shoqëri tregtare (6%)
- 180 institucione (3%)
- Të tjerë (5%).

Raporti vjetor në vitin 2017 raporton shifrat e mëposhme:

- 22.566 komente të analizuara
- 4.288 komente të pranuara plotësisht
- 2.382 komente të pranuara pjesërisht
- 7.545 komente të papranuar
- 6.430 marrje shënim
- 1.132 komente të lëna pa trajtuar (gjatë periudhës së raportimit)

Nga sa rezulton më sipër, duket qartë që pjesa dërrmuese e komenteve ka marrë vëmendjen e duhur nga qeveria dhe ky është një faktor kyç në inkurajimin e publikut për të marrë pjesë në konsultime. Pavarësisht faktit që komenti mund të mos pranohet, rëndësi parësore merr trajtimi i komentit me seriozitet, duke krijuar idenë që ka një bashkëbisedim të vlefshëm mes qeverisë dhe publikut, ku ky i fundit ndjehet i dëgjuar.

V

TË DHËNA

NGA MONITORIMI I MINISTRIVE

Të dhënat e marra nga monitorimi janë renditur duke ruajtur një rend të procesit të konsultimit publik sipas ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik dhe jo detyrimisht për nga rëndësia.

5.1. Njoftimi paraprak

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik, krahas parashikimeve të zakonshme për zhvillimin e procesit të njoftimit dhe konsultimit të një projektakti, parashikon edhe një procedurë të veçantë sipas të cilës autoriteti publik mund të mbledhë informacione dhe/ose opinione paraprake nga grupet e interesit përpara se të nisë procesin e hartimit të aktit përkatës (neni 12 i ligjit). Kjo është një dispozitë lejuese, dhe si e tillë mund ose jo të aplikohet nga organi publik, në varësi të dëshirës së këtij të fundit.

Nga monitorimi dhe komunikimi shkresor që kemi pasur me ministritë **nuk rezulton të jetë aplikuar asnjëherë kjo procedurë**.

Procedura e njoftimit paraprak të një ligji siguron, që në hapat e parë të draftimit, një frymë bashkëpunimi dhe shkëmbimi të vlefshëm informacioni dhe për këtë arsye si rregull duhej të aplikohej në sa më shumë raste. Nga të dhënat e përftuara gjatë monitorimit duket qartë që kjo procedurë nuk aplikohet fare, gjë që flet për indiferencë të institucioneve ligjbërëse ndaj opinionit publik për projekt aktet që do të miratojë.

Një praktikë e mirë që në mënyrë alternative ka zëvendësuar procedurën e përshkruar më sipër është rasti i Ministrisë së Kulturës, ku janë ftuar grupe interesi për të dhënë vlerësime mbi një paketë ndryshimesh lidhur me moshën e pensionit. Në këtë rast nuk është bërë një njoftim paraprak në kuptim të ligjit duke vendosur afate dhe dhënë mundësi të gjithë publikut për të marrë pjesë në kosultime paraprake, por mund të vlerësohet si një praktikë relativisht e mirë në kuptimin e vlerësimit të situatës nga ana e institucionit përpara fillimit të procedurës për hartimin e projekt aktit.

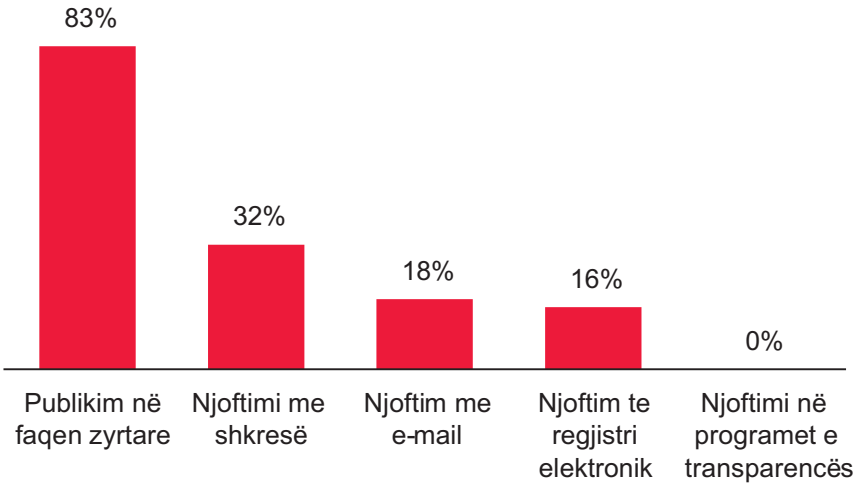
5.2. Njoftimi

Ligji përcakton si të detyrueshme njoftimin e konsultimit publik mes regjistrit elektronik dhe mes publikimit të planeve vjetore të vendimarrjes në programet e transparencës[3] së organeve publike. Mënyra të tjera të njoftimit për të realizuar pjesëmarrjen e qytetarëve dhe palëve të interesuara në procesin e konsultimit publik, ligji i ka lënë në zgjedhjen e lirë të organeve publike. Këto mënyra janë si më poshtë:

- me postë elektronike;
- me lajmërim publik, i cili afishohet në ambientet e organit publik nismëtar;
- me lajmërim në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale;
- me botimin në gazeta lokale ose në dy gazetat më të lexuara në nivel kombëtar.

Në grafikun në vijim jepen mënyrat e zgjedhura në praktikë nga organet publik për bërjen e njoftimit.

Fig. 5 - Mënyrat e zgjedhura në praktikë për bërjen e njoftimeve



Nga grafiku më sipër rezulton se detyrimi ligjor për njoftimin e konsultimit publik në regjistrin elektronik është përmbushur në një masë shumë të vogël (pa përmendur këtu nëse janë njoftuar të gjitha aktet e domosdoshme për këtë mënyrë njoftimi apo thjesht vetëm projektakti që do të konsultohet).

Rezulton gjithashtu që publikimi i informacionit të kërkuar në programet e transparencës është në nivelin zero.

3 Termi program transparence parashikohet nga ligji nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit" dhe me të kuptojmë tërësinë e informacionit dhe mënyrat e bërjes publike të tij nga ana e autoritetit publik, pa kërkesë nga publiku. Informacionet publike ndahen në dy lloje: ato që aksesohen pa pasur nevojë që të dërgohet një kërkesë me shkrim (ose me email); dhe ato që aksesohen vetëm nëse personi i interesuar paraqet kërkesë. Në kategorinë e parë bëjnë pjesë një sërë informacionesh që kërkohen shpesh dhe që kanë të bëjnë me strukturën organizative të institucionit, buxhetin, raportet e auditit, informacion për prokurimet publike, llojet e subvencioneve që ofrohen, oraret e punës dhe adresat e zyrave, emrin dhe kontaktet e koordinatorit për të drejtën e informimit, etj. Të gjitha këto informacione publikohen në një rubrikë të veçantë që duhet të gjendet në faqen e internetit të çdo institucioni dhe që duhet të organizohet në një formë që është miratuar nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit. E gjithë tërësia e këtyre informacioneve, në formatin e duhur, në rubrikën e duhur, quhet "program transparence" (neni 7 i ligjit nr. 119/2014). Një nga kategoritë e informacionit që duhet të përfshihet në programin e transparencës janë dhe planet vjetore që lidhen me procesin e vendimarrjes që i nënshtrohet konsultimit publik.

Për sa i takon mënyrave të tjera të njoftimit, të cilat janë opsionale, nga monitorimi rezultoi se jo të gjitha ministritë kanë një rubrikë të veçantë për konsultimin publik. Vetëm 8 ministri nga 13 kanë këtë rubrikë (61 %). Ekzistenca e kësaj rubrike do të bënte më të lehtë aksesimin dhe marrjen e informacionit nga subjekte të interesuara në faqet zyrtare të ministrive.

Institucionet kanë preferuar edhe rrugë të tjera për njoftimin publik mes emailit ose me shkresë, ndërsa mënyrat e tjera të njoftimit që sugjeron ligji si botimi në gazeta ose në mediat audiovizive, nuk rezulton të jenë aplikuar.

Njoftimet në regjistrin elektronik apo dhe në faqet e internetit të institucioneve janë të pranueshme, por jo gjithmonë arrijnë të sjellin rezultatin më të mirë. Njoftimi nëpërmjet publikimit online, megjithëse parimisht i drejtohet publikut të gjerë, nuk është efektiv pasi praktikisht janë shumë të pakta mundësitë që personat të hapin çdo ditë secilën faqe të institucioneve publike dhe të rifreskojnë informacionin nëse ky organ po nis hartimin e një drafti të ri ose jo. Në këtë kuptim vlerësojmë se mënyra më efektive për njoftimin është së pari individualizimi i grupeve të interesit në fushën ku bie projekt akti që konsultohet, duke i ftuar ata për pjesëmarrje në konsultimin publik me email, shkresa, etj. Kjo mënyrë të ftuari pavarësisht se nuk është detyrim ligjor mund të zgjidhej nga institucioni, gjë që do t'i shërbente edhe këtij të fundit të merrte rekomandimet dhe komentet nga individët më specilistë apo të prekur nga projekt akti.

Për të vlerësuar interesin dhe sjelljen e institucioneve pubike në këtë aspekt ne iu drejtuam me kërkesë duke i pyetur ministritë nëse kanë apo jo një listë të individëve/kërkues shkencorë/OJF të cilët mund të ftohen gjatë zhvillimit të konsultimit pubik. Nga përgjigjet e tyre rezulton se:

- Kanë lista të veçanta në varësi të projektligjeve – 2 ministri
- Kanë listë të përgjithshme – 2 ministri
- Nuk kanë lista – 7 ministri
- Nuk aplikohet në 2 ministri (Ministria për Mbrojtjen e Sipërmarrjes, Ministria e Shtetit për Diasporën), pasi ato nuk propozojnë akte

Nga të dhënat e mësipërme duket qartë që në pjesën më të madhe mungon një listë e përgjithshme ose e veçantë (e ndarë sipas specialiteteve) të grupeve të interesuara, ekspertëve dhe organizatave të specializuara dhe si pasojë edhe ftesat për pjesëmarrje në konsultim publik të tyre nuk aplikohen. Fakti që në dy të tretat e rasteve nuk ka lista të tilla tregon mungesë të interesit të institucioneve për zhvillimin e konsultimit publik në mënyrë efektive.

Në këtë kuptim rekomandojmë që institucionet të hartojnë lista të personave apo OJF-ve të specializuara ose të interesuar në një çështje të caktuar, dhe t'i përditësojnë ato, pavarësisht se ky nuk është një detyrim ligjor. Shembull i mirë për këtë është rasti i Kuvendit të Shqipërisë, i cili trajtohet në kapitullin VII në vijim.

5.3. Të dhënat që duhet të përmbajë njoftimi dhe informacioni i nevojshëm

Njohja e publikut me projektaktin që do miratohet është një detyrim ligjor për organet publike. Më tej është e rëndësishme që të njoftohet edhe marrja e komenteve dhe rekomandimeve, dokumenta të tjera, si dhe miratimi i draftit përfundimtar.

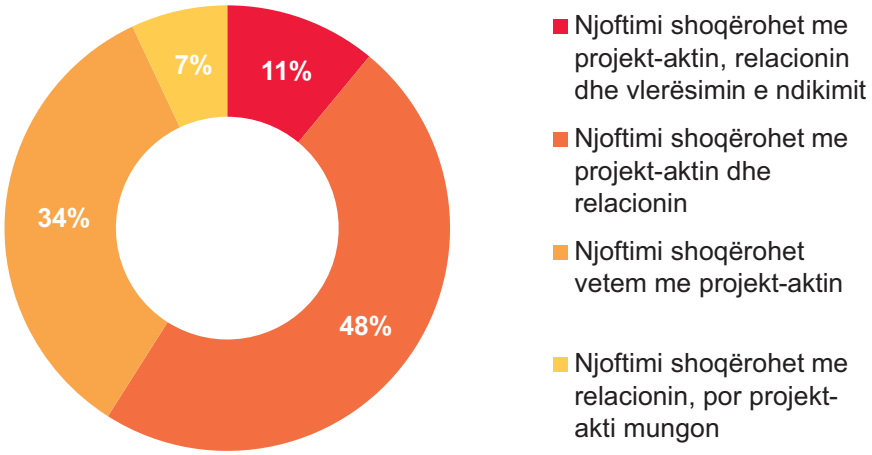
Në njoftimin për fillimin e procesit të konsultimit publik duhet të përcaktohen në mënyrë të domosdoshme:

- arsyet e nevojshme për nxjerrjen e projekt-aktit, si dhe ndikimi që ai do të ketë;
- afatin, vendin dhe mënyrën me të cilën palët e interesuara mund të paraqesin ose të dërgojnë rekomandimet e tyre;
- adresën e kontaktit të koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik të organit publik për mbledhjen e rekomandimeve e të komenteve për projekt-aktin;
- vendin dhe datën e organizimit të takimit publik në rastet kur organi publik vendos për organizimin e tij.

Gjatë monitorimit nuk rezulton të sigurohet akses lehtësisht në një informacion të tillë, pasi ai nuk publikohet në mënyrë proaktive nga institucioni, shpesh herë as në regjistrin elektronik.

Nga monitorimi rezulton se aktet që përmban njoftimi janë:

Fig. 6 - Dokumentet që shoqërojnë njoftimin



Nga këto shifra rezulton se njoftimi përgjithësisht përmban aktin që konsultohet (93% të rasteve), por shpesh nuk shoqërohet me aktet e tjerë. Vetëm në një masë të vogël (11%), akti shoqërohet me dokumentat e nevojshëm.

Realizimi i këtij detyrimi ka vlerë jo thjesht formale, por informimi i publikut për të gjitha këto elementë i jep mundësinë atij të orientohet në dhënien e rekomandimeve dhe bën të mundur ndjekjen e aktit në fazat e mëvonshme me qëllim adresimin e rekomandimeve në hallkat e tjera deri në miratimin e projekt-ligjit.

Ky informacion mund të kërkohet aktivisht edhe nga grupet e interesit. Lidhur me këtë nga informacionet zyrtare të marra nga institucionet e pyetura rezulton se edhe grupet e interesit nuk e kërkojnë këtë lloj informacioni. Ky mund të jetë tregues i disa faktorëve të mundshëm:

- interesimi për konsultim publik nga ana e qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile është shumë i ulët;
- ky informacion është siguruar nga rrugë të tjera ndaj nuk ka pasur nevojë të kërkohej zyrtarisht;
- mospublikimi i tij që në momentin e praë, nuk i jep kohë të interesuarve të kërkojnë dhe marrin informacionin, me qëllim që më pas të marrin pjesë në konsultimin publik.

Kujtojmë këtu që afati ligjor për pjesëmarrje në kosnultimin publik pas njoftimit është vetëm 20 ditë.

Gjithsesi mbetet fakt se vetë institucionet publike duhet të bëjnë transparente këto informacione në mënyrë proaktive që në fazat më të hershme të konsultimit publik.

5.4. Zhvillimi i takimeve publike

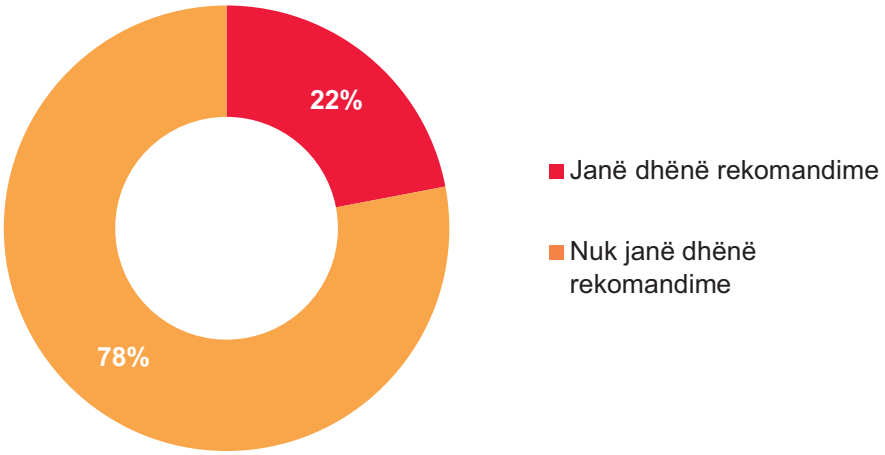
Ligji e ka lënë në zgjedhjen e organit publik organizimin ose jo të takimeve publike për konsultimin e projektakteve. Ai nuk parashikon një detyrim për organin publik që të organizojë domosdoshmërisht një takim publik. Megjithatë, nëse nuk organizohet një takim publik, organi nuk shkarkohet nga detyrimi për të kryer konsultimin publik. Në këto raste konsultimi zhvillohet duke dorëzuar me shkrim opinionet dhe rekomandimet, nëpërmjet dorëzimit në zyrat e organit publik, me postë, ose me email. Nga monitorimi rezulton se takime publike janë zhvilluar në 20% të rasteve. Prej tyre, në çdo rast është zhvilluar një takim për projekt-akt, ndërsa në një rast janë zhvilluar 12 takime (në secilin qark).

Më tej është monitoruar nëse zhvillimi i takimeve publike është shoqëruar edhe me komente dhe rekomandime kur në ndonjë rast edhe janë marrë në konsideratë. Kjo tregon se takimet publike janë të vefshme dhe sjellin efekte positive në aspekt të reflektimit të mendimit të publikut për projket-aktin që diskutohet.

5.5. Marrja e rekomandimeve/komenteve gjatë konsultimeve publike

Marrja e rekomandimeve dhe komenteve nga publiku gjatë konsultimit publik mund të bëhet në forma të ndryshme, sipas ligjit. Kështu ato mund të bëhen në një nga format që njoftohet konsultimi publik (mes regjistrit elektronik; emailit; shkresave, etj), por në raste të veçanta ato mund të fiksohen në procesverbalet e takimeve publike ose në format audio. Nuk është patjetër e detyrueshme që rekomandimet të jenë në përputhje me draftin e propozuar. Prurja e publikut mund të jetë edhe në formë shqetësimi, i cili kërkohet të adresohet në draft në një mënyrë sa më efektive. Lidhur me këtë aspekt të dhënat e mbledhura tregojnë situatën e mëposhtme:

Fig. 7 - Sasia e dhënies së rekomandimeve



Nga informacionet e siguruara nga ministritë, rezulton se në 22% të rasteve janë dhënë rekomandime. Ndërkohë, ministritë nuk janë shprehur për numrin e rekomandimeve të marra për çdo projekt ligj. Nga këto të dhëna rezulton se numri i rekomandimeve është shumë i vogël krahasuar me numrin e projektakteve të kaluara për miratim.

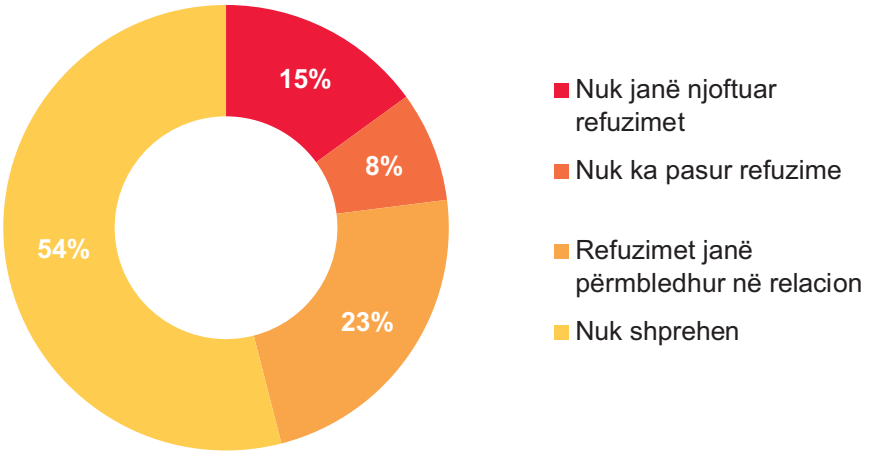
Problematik mbetet fakti që jo të gjithë projekt-aktet që miratohen kalojnë për konsultim publik (më shumë se gjysma), por edhe në ato raste që ato konsultohen, në shumicën e tyre nuk jepen rekomandime. Arsyet e kësaj situate gjenden në mungesën e interesit të të dy palëve, si institucioneve, ashtu edhe publikut, për të zhvilluar dhe marrë pjesë në konsultime publike.

Gjithashtu, nga vëzhgimet tona si pjesë aktive e tryezave të konsultimeve publike vihet re një fenomen aspak i pëlqyeshëm. Shpesh herë ndodh që konsultimet të bëhen në mënyrë krejt formale dhe pjesëmarrësit në to ose janë ndividë që marrin pjesë sa për "miqësi" të organizatorëve, ose sepse janë të punësuar në organizata të shoqërisë civile dhe pjesëmarrja në këto takime raportohet si aktivitet për donatorët, ose nga qytetarë pak më kureshtarë. Një tregues i kësaj është fakti se pjesëmarrja në këto takime bëhet pa u njohur më parë me aktin që do të diskutohet. Tregues tjetër është edhe fakti se diskutimet në këto tryeza nuk shoqërohen me rekomandime apo komente me shkrim. Dërgimi i rekomandimeve me shkrim, pavarësisht pjesëmarrjes në takime publike, mendojmë se përveç se është më efektive është tregues edhe i pjesëmarrjes në konsultime publike në mënyrë më serioze.

Rekomandimet dhe komentet preferohen të bëhen transparente dhe në mënyrë të strukturuar. Nga monitorimi vihet re se hartimi i këtyre rekomandimeve është i strukturuar dhe i argumentuar, gjë që tregon se në rastet kur merret mundimi për të bërë rekomandime me shkrim, puna është më serioze.

Autoritetet publike më pas vlerësojnë rekomandimet dhe shqetësimet e ngritura nga publiku. Në rastin e pranimit të rekomandimeve këto bëhen pjesë e dokumentacionit që shoqëron projekt-aktin. Në rast se këto rekomandime nuk meren parasysh, organi publik duhet të japë arsyet e refuzimit të tyre. Lidhur me këtë, gjatë monitorimit rezultoi se:

Fig. 8 - Informimi për marrjen ose jo parasysh të rekomandimeve



Komunikimi vijues për mënyrën se si adresohen rekomandimet dhe informimi për mënyrën si janë vlerësuar këto rekomandime ka një rëndësi të vecantë, pasi një nga synimet e konsultimit publik është edhe rritja e besimit mes autoritet publik dhe publikut. Kështu autoritetet publike duhet të sigurojnë publikun që këto rekomandime dhe shqetësime u dëgjuan me vëmendje dhe që u adresuan në mënyrë të përshtatshme. Nga tabela më sipër rezulton se ky komunikim është tepër i varfër. Njoftimi ose nuk bëhet ose pasqyrohet në relacion, pa u njoftuar. Do të ishte në interes të institucioneve publike zhvillimi i një komunikimi më të drejtpërdrejtë mes institucionit dhe autorit të rekomandimeve, por edhe transparenca për publikun e gjerë.

5.6. Dokumentimi i konsultimit publik në procesverbal dhe transmetimi i tij në median publike

Organi publik në rastin e zhvillimit të takimeve publike duhet të fiksojë diskutimin në procesverbal ose me regjistrim audio. Në përgjithësi rezulton se mbahen procesverbale gjatë zhvillimit të takimeve pubike, por rezulton që përmbajtja e tyre është tepër e përgjithshme dhe nuk reflekton realisht bisedimet në to. Do të ishte e rekomandueshme që takimet publike si rregull të fiksoheshin mes regjistrimit audio dhe zbardhja e tyre të bëhej sipas kërkesës dhe interesit të pubikut. Kjo do të ndihmonte edhe organin publik të kishte mundësi të merrte ndonjë informacion nga bisedimet e bëra, i cili është i vështirë të përthithet gjatë zhvillimit të konsultimit publik.

Gjithashtu, ligji parashikon se në rastet kur është e mundur, takimet publike mund të transmetohen në median audiovizive publike, me qëllim që tryeza të ndiqet dhe nga publiku i gjerë. Në rastet kur në konsultim janë projekt-akte të rëndësishme, organi publik do të duhej të sigurojë që tryeza konsultuese të transmetohet në media, por gjithsesi ky vendim merret nga vetë organi publik dhe me fjalë më të thjeshta është ky që vendos nëse një tryezë do të transmetohet në media apo jo. Nuk na rezulton të jetë transmetuar asnjë konsultim publik në periudhën e monitoruar, edhe pse nuk kanë munguar konsultimet me interes të veçantë.

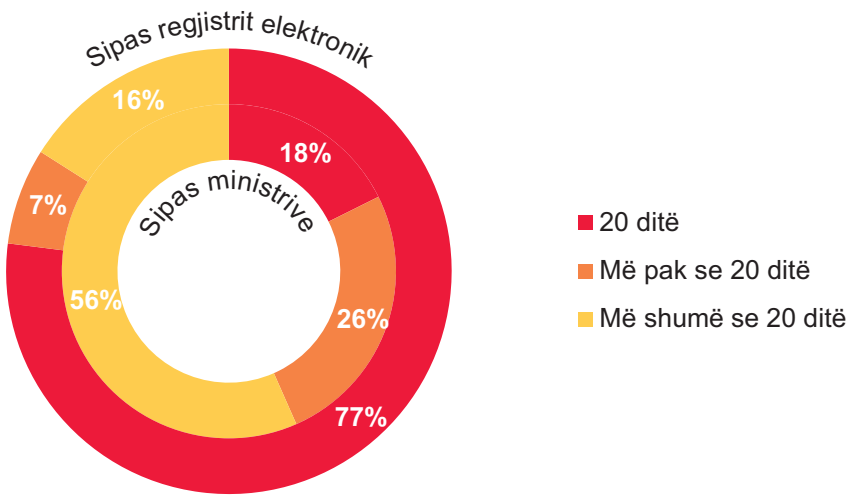
5.7. Afati për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve

Sipas ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik, afati brenda të cilit duhet të dërgohen komentet/rekomandimet është 20 ditë pune nga data e njoftimit për konsultim, përveç rasteve përjashtimore kur për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme, sipas vendimit të organit publik, afati për dërgimin e komenteve mund të zgjatet deri në 40 ditë pune nga data e njoftimit.

Organi publik mund të zgjasë afatin për dërgimin e komenteve ose mund të ripërsërisë fazën e marrjes së komenteve e të rekomandimeve në rastet kur organi publik nuk është i kënaqur me cilësinë e komenteve të përftuara ose në komentet dhe rekomandimet e dhëna janë ngritur çështje të reja të rëndësishme që nuk kanë qenë pjesë e konsultimit fillestar.

Në grafikun në vijim jepen tregues se si respektohet ky afat.

Fig. 9 - Respektimi i afatit për lënien kohë për dorëzimin e rekomandimeve



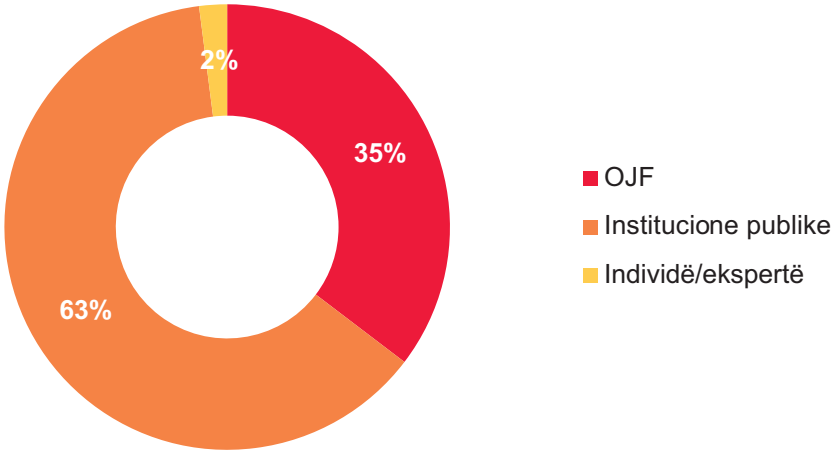
Nga monitorimi rezulton që afatet variojnë nga dy javë deri në 3 muaj. Bie në sy fakti që në një numër të konsiderueshëm rastesh afati është shkurtuar nën atë që përcakton ligji. Shkurtimi i afatit në këtë mënyrë është shkelje të ligjit dhe përbën pengesë për pjesëmarrjen e publikut në konsultimin publik.

Nga informacioni që kemi gjithashtu rezulton që, si në rastin e shkurtimit apo edhe zgjatjes së afatit, nuk jepen arsyet e këtij ndryshimi. Nga kjo sugjerohet që institucionet marrin diskrecionin për të përcaktuar vetë afatet duke shpërfillur në disa raste edhe parashikimet ligjore.

5.8. Subjektet pjesëmarrës në konsultime publike

Ligji njeh të drejtën e subjekteve për të marrë pjesë në konsultime publike të tillë si organe të administratës publike të interesuar ose të prekur nga miratimi i projekt aktit, qytetarë të interesuar dhe organizata të shoqërisë civile. Për të vlerësuar interesimin e kategorive të ndryshme të subjekteve për pjesëmarrje në konsultime publike japim të dhënat e mbledhura me këtë qëllim siç rezulton në grafikun më poshtë:

Fig. 10 - Subjektet pjesëmarrëse nê konsultim



Nga monitorimi rezultoi se në pjesën më të madhe të rasteve pjesëmarrësit në konsultime publike janë institucioneve publike, pasuar nga OJF dhe vetëm një numër shumë i vogël janë qytetarë të interesuar. Ky rezultat tregon se interesi për pjesëmarrje publike është më i madh kur kemi të bëjmë me forma të organizuara, të cilët pikërisht organizimi i bën më të mundshmë për shkak të mbështetjes më të madhe, orientimit dhe strukturës.

5.9. Regjistri elektronik dhe përditësimi i tij

Regjistri elektronik është një faqe interneti (www.konsultimipublik.gov.al), e cila është ndërtuar dhe ideuar si një pikë kontakti midis autoriteteve publike dhe publikut. Regjistri shërben si një vend ku palët e interesuara, subjekte të konsultimit publik, mund të njihen me projektaktet dhe dokumentacionin shoqërues që janë në konsultim dhe nga ana tjetër autoritetet mund të marrin komentet dhe rekomandimet nga palët e interesuara për projektaktet në proces miratimi. Sistemi i faqes online është menduar si një platformë dinamike, e cila funksionon njëlloj si forumet online, ku çdo person i interesuar mund të lërë rekomandimin/komentin e tij në kohë reale. Ky regjistër duhet të shërbejë si një pikë qendrore konsultimi, nëpërmjet të cilit sigurohet akses dhe ofrohet mundësia e komunikimit të të gjitha palëve të interesuara me organin publik.

Kjo formë siguron dhe forcon barazinë për sa i përket aksesit në informacion, duke pasur në vëmendje dhe nevojat specifike për persona apo grupime të caktuara. Ligji përcakton detyrimin e administratës për publikimin e çdo projektakti që i nënshtrohet konsultimit publik në këtë regjistër. Gjithashtu aty duhet të gjenden të publikuara të dhëna mbi projektaktet/ planet vjetore dhe strategjitë. Përveç këtyre, regjistri duhet të përditësohet me informacione mbi njoftimin për kosultimin publik, rekomandimet dhe komentet si dhe me të dhëna të tjera që shoqërojnë miratimin e aktit deri në fund të rrugëtimit të tij.

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 draftet që janë në proces konsultimi publik nga organe të pushtetit qendror. Regjistri elektronik ka një rubrikë për ekspertët dhe një për qytetarët e interesuar.

Për të vlerësuar se si funksionon dhe sa efektiv është ky regjistër në përmbushje të qëllimit të ekzistencës së tij, në vijim jepen të dhëna mbi:

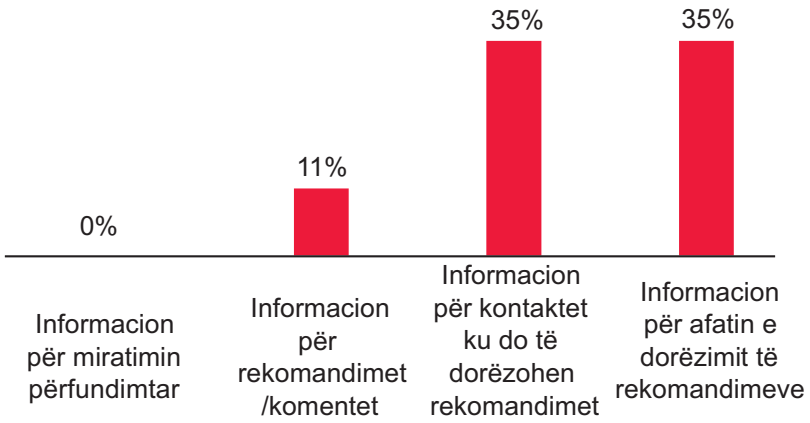
- njoftimet e konsultimeve publike në regjistër;
- dokumentacionin që shoqëron projekt-aktin që do të konsultohet;
- të dhënat mbi rekomandimet/komentet e bëra nga publiku;
- të dhënat mbi afatin, adresën e koordinatorit për dorëzimin e rekomandimeve/ komenteve;
- të dhënat mbi vazhdimësinë e projektaktit deri në miratimin e tij;
- të dhënat mbi rubrikat e tjera të regjistrit.

Të gjitha sa më sipër janë kërkesa të kuadrit ligjor.

5.9.1. Publikimi i njoftimeve dhe të dhënave të tjera për konsultime publike te regjistri elektronik.

Siç shprehemi më sipër nuk mjafton thjesht njoftimi për konsultim publik duke publikuar thjesht dhe vetëm projekt-aktin që do konsultohet, por institucionet duhet të publikojnë të dhënat e koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, adresën ku do të dërgohen komentet dhe rekomandimet, afatin brenda të cilit duhet të dërgohen rekomandimet/ komentet, informacionin mbi miratimin përfundimtar të projektaktit. Lidhur me këto të dhëna situata paraqitet si më poshtë:

Fig. 11 - Publikimi i të dhënave që duhet të shoqërojnë projekt-aktin



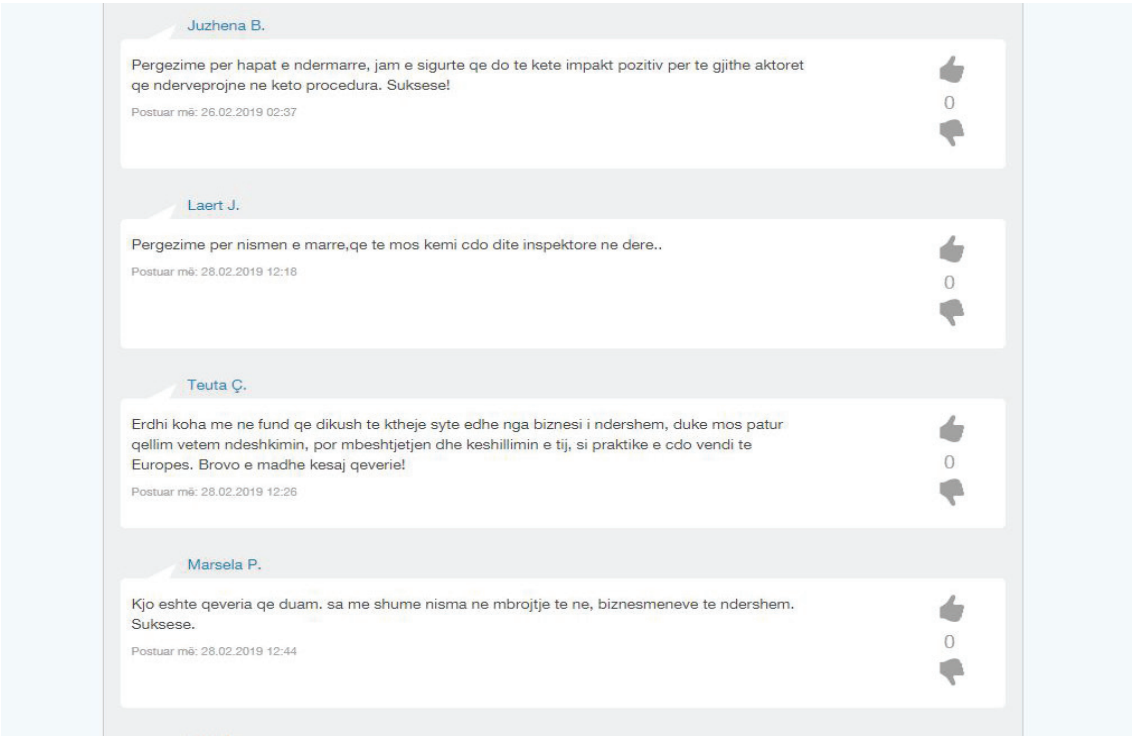
Nga sa më sipër rezulton se në shumicën e rasteve autoritetet publike vazhdojnë të mos e zbatojnë ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik, duke cenuar në këtë mënyrë të drejtën e qytetarëve për t'u njohur dhe për t'u përfshirë në proceset vendimmarrëse.

Konstatohet se vetëm në një të tretën e rasteve janë plotësuar adresa e personit të kontaktit dhe afati brenda të cilit duhet të dërgohen komentet/ rekomandimet, ndërsa pjesa tjetër ka publikuar vetëm projekt-aktin pa e shoqëruar me të dhëna të tjera.

Nga monitorimi rezultoi se të gjitha ministritë kanë publikuar të paktën një projekt akt për konsultim publik. Rezultoi se Ministria e Bujqësisë është një nga institucionet më aktive dhe që ka publikuar numrin më të madh të projektakteve, për miratim. Më herët, Qendra Res Publica paraqiti një ankesë për mos publikimin e të dhënave nga kjo ministri, por më pas vihet re një përmirësim i dukshëm në punën e saj.

Lidhur me të dhënat mbi rekomandimet/komentet, vlerësojmë se në portalin online mungojnë tërësisht rekomandimet e publikut, i cili nuk ka marrë pjesë. Por në dy raste shfaqen komente pa lidhje me draftin. Është qesharake se përmbajtja e të 10 këtyre komenteve në dy rreshta ka thjesht mesazhe reklamuese për Qeverinë, dhe asnjë fjalë për aktin që konsultohet. Mesazhet janë të llojit *"bravo qeveria. suksese"*.

Fig. 12 - Pamje e komenteve të papërshtatshme



Në lidhje me publikimin e të dhënave të koordinatorit dhe adresës ku duhet të dërgohen rekomandimet / komentet rezulton se në vetëm 1/3 e rasteve janë shfaqur të dhëna se ku do dorëzohen rekomandimet. Në po kaq raste është përcaktuar afati për dorëzimin e rekomandimeve. Plotësimi i këtyre të dhënave ka rëndësi praktike dhe jep mundësi reale të interesuarve të kenë mundësi të bëjnë rekomandime të cilat duhet të dihen ku të dërgohen dhe brenda cilit afat.

Një problem i mprehtë që konstatohet është fakti që publiku nuk e përdor këtë faqe, sepse për 88 projektaktet e publikuara deri në fund të muajit shkurt 2019, nuk ka asnjë koment/rekomandim nga qytetarët apo grupet e interesit. Arsyet e mungesës së komenteve/rekomandimeve mund të gjendet te fakti se publiku nuk ka informacion në lidhje me funksionimin e faqes, ose nuk ka besim te funksionimi i faqes dhe refuzon të angazhohet. Një arsye tjetër mund të jetë apatia qytetare e cila karakterizon realitetin shqiptar të periudhës post-komuniste, për shkak të mentalitet të trashëguar që shteti duhet t'i zgjidhë problemet vetë dhe qytetarët nuk kanë pse të kenë rol aktiv në vendimmarrje. Megjithatë në mënyrë të arsyeshme duhet të marrim me rezerva këtë përfundimin e fundit, i cili do të merrte vlerë nëse faqja e regjistrit do të ishte lehtësisht e aksesueshme.

Për të vlerësuar sa i lehtë është aksesi në këtë faqe kemi bërë disa sondazhe dhe prova nga qytetarë të ndryshëm dhe na ka rezultuar se teknikisht faqja është larg të qenit *user friendly*. Një nga pengesat kryesore është regjistrimi dhe më pas hyrja në këtë faqe. Kjo faqe është e konceptuar e ndërlidhur me portalin *e-Albania* dhe regjistrimi i saj bëhet pikërisht përmes regjistrimit në këtë portal. Kjo mënyrë konceptimi të faqes sjell katër pasoja negative:

Së pari e bën të vështirë aksesimin në të kur personi që do të komentojë nuk është individ por organizatë e shoqërisë civile ose shoqëri tregtare, ndërkohë që është e pritshme që këto subjekte janë më të mundshëm për të furnizuar me rekomandime dhe në përgjithësi për të marrë pjesë në konsultimet publike.

Së dyti, një qytetar i zakonshëm që nuk është regjistruar në e-Albania (kujtojmë këtu se ky portal nuk është i thjeshtë për t'u përdorur) nuk mund të marrë pjesë në konsultimet publike përmes portalit të destinuar për këtë qëllim, pikërisht për shkak të komplikimit teknik.

Së treti, një qytetar që nuk dëshiron të identifikohet me kartën e tij të identitetit, por do të përdorë një pseudonim, nuk e ka mundësinë të marrë pjesë në konsultimin e drafteve. Nga perceptimet tona, shumë qytetarë janë skeptikë të regjistrohen në një portal ku kërkohet karta e identitetit dhe hezitojnë të bëjnë komente kritike për draftet sepse mund të konsiderohet si kundër qeverisë.

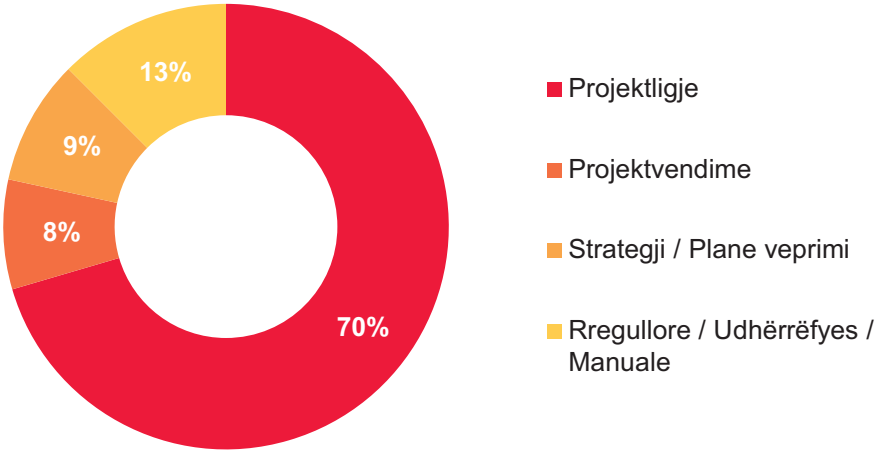
Së katërti, nuk mund të merren as sondazhe për përdorimin e kësaj faqeje me qëllim vlerësimin e eficencës dhe interesimit të publikut në përdorimin e saj.

Në këtë kontekst, sugjerojmë rikonceptimin e kësaj faqeje si një forum të pavarur nga shërbime të tjera qeveritare të cilat ofrohen mes faqes e-Albania, ndërvarësi me të cilën ka aktualisht regjistri elektronik dhe rikonceptimi i tij pa shumë kërkesa e procedura si karta e identitetit etj.

5.9.2. Plotësimi i rubrikave të regjistrit elektronik për konsultimin publik

Momentalisht në Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik, ekzistojnë 4 rubrika, me përmbajtje të ndryshme. Rubrika kryesore është *"Konsultimi me qytetarët"*, në të cilën publikohen projektaktet që i nënshtrohen konsultimit publik. Deri në fund të muajit Shkurt 2019 në këtë rubrikë janë publikuar 88 projekt-akte për konsultim, pa vlerësuar sasinë e informacionit të njoftuar në këto raste, për të cilin folëm më sipër. Nga 88 projekt-akte, rezulton që ato i përkasin kategorive të mëposhtme:

Fig. 13 - Kategoritë e projekt-akteve të publikuara në portal



Rubrika tjetër është *"Konsultime me ekspertët"*, në të cilën mundësohet komunikimi në distancë me ekspertët që kanë punuar ose mbrojnë projekt-aktin. Në këtë rubrikë janë publikuar vetëm 3 projekt-akte.

Në të dyja këto rubrika, të cilat janë edhe rubrikat kryesore, mungojnë informacione të zgjeruara përveç publikimit të projekt-akteve, që në mënyrë sporadike shoqërohen me dokumentacionin e plotë. Dukshëm mungon komunikimi me publikun.

Në rubrikën *"Konsultime sipas institucioneve"*, janë listuar institucionet që janë nismëtare të miratimit të një projekt-akti që i nënshtrohet detyrimisht konsultimit publik.

Nga monitorimi i regjistrit rezulton se në këtë rubrikë për momentin janë përshirë vetëm ministritë, dhe nëse klikohet një institucion, listohen projektaktet që ky institucion ka në proces hartimi.

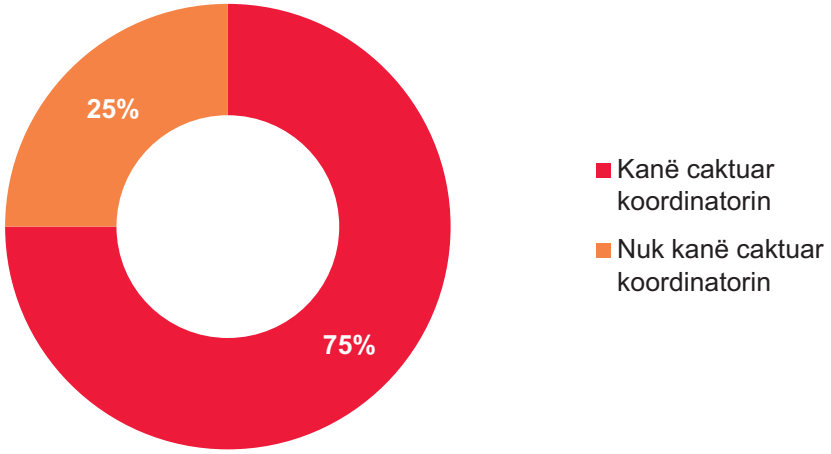
Gjithashtu një nga rubrikat është *"Sondazhe"*, ku për projektakte të ndryshëm shtrohen pyetje për publikun, me qëllim që të merret një mendim i përgjithshëm në lidhje me çështje të caktuara të projektaktit. Kjo e fundit është konceptuar si një rubrikë inteligjente sepse shpesh publiku nuk ka iniciativë të japë opinione të caktuara. Por, nëse pyetet, anëtarë të publikut janë të gatshëm të përgjigjen. Kjo metodë ngjan me *"nxjerrjen e informacionit me grep"* që përdoret shpesh në trajnime. Me anën e kësaj metode sigurohet opinioni i atyre individëve që për arsye të ndryshme janë pasivë, pavarësisht se janë të interesuar në procedurën e konsultimit.

Nga monitorimi i kësaj rubrike rezulton se deri në hartimin e këtij studimi rezultojnë të jenë zhvilluar 4 sondazhe për 4 projektakte, 2 prej të cilëve janë sondazhe test, ndërsa 2 të tjerë kanë vetëm një pyetje të përgjithshme, por nuk ka asnjë të dhënë publike në lidhje me rezultatet. Me pak fjalë, kjo rubrikë nuk është bërë funksionale.

5.10. Koordinatori i konsultimit publik

Ligji parashikon detyrimin e çdo organi publik për të caktuar një koordinator për njoftimin dhe konsultimin publik, i cili do të garantojë procedurën e njoftimit dhe të konsultimit publik. Koordinatori është përgjegjës për hedhjen e të dhënave në këtë regjistër. Lidhur me caktimin e koordinatorit dhe profesionin e tij situata paraqitet si më poshtë:

Fig. 14 - Caktimi i koordinatorëve të konsultimit publik në qeverinë qendrore



Siç duket nga të dhënat më sipër pjesa më e madhe e isntitucioneve kanë caktuar koordinatorin për konsultimin publik, por ky fakt nuk përkon me pritshmëritë që pas 4 vitesh që ligji ka hyrë në fuqi, ka ende ministri që nuk e kanë një të tillë. Nëse konsiderojmë që ministria është institucion me profil të lartë në procesin vendimarës ky fakt është i papranueshëm, për këtë rang institucionesh.

Lidhur me profesionin e koordinatorit në ministritë që kanë caktuar koordinator, situata rezulton si më poshtë:

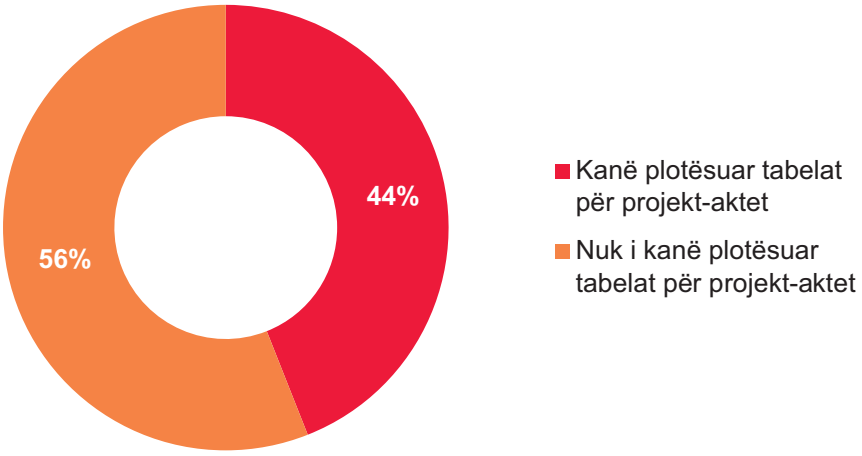
- Jurist – 4 raste
- Ekonomist – 1 rast
- IT – 1 rast
- Pa specifikuar – 3 raste

Profesioni i juristit është i përshtatshëm për të kryer funksionin e koordinatorit, por ka raste kur këtë funksion e kryerjnë ekonomistë ose IT. Edhe pse ligji nuk parashikon ndonjë kriter lidhur me arsimimin që duhet të ketë koordinatori, mendojmë se profesioni i juristit do të ishte i përshtatshëm në të gjithë rastet, pasi garanton aftësitë e duhura për të kuptuar rëndësinë dhe realizimin e të gjitha elementëve ligjorë. Trajnimet në këtë fushë gjithsesi mund të ndihmojnë edhe një profesion tjetër të zhvillojë dhe kryejë me efektivitet të gjitha detyrimet ligore.

5.11. Plotësimi i tabelave të konsultimit publik

Këshilli i Ministrave me vendimin nr. 233, datë 18.03.2015 "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, ka vendosur një standard tjetër për ministritë, që projekt-aktit që do të propozojnë duhet t'i bashkangjisin dhe tabelën me infomacionin në lidhje me konsultimin publik të zhvilluar. Nëse projekt-akti nuk shoqërohet me këtë tabelë, ai duhet të kthehet në ministrinë propozuese për të bërë plotësimet e duhura. Elementet që duhet të përmbajë tabela konsistojnë në informacionin nëse ligji është bërë objekt i konsultimit publik, palët e përfshira në konsultim, të dhëna për koordinatorin e konsultimit, forma e njoftimit, forma e konsultimit, afati i dorëzimit të komenteve dhe rekomandimeve, etj. Për të vlerësuar përmbushjen e këtij detyrimi ligjor, Res Publica i kërkoi ministrive kopje të tabelave për projekt-aktet miratuar. Nga përgjigjet, situata paraqitet si më poshtë:

Fig. 15 - Plotësimi i tabelave të konsultimit publik



Nga grafiku më sipër rezulton që më pak se gjysma e ministrive kanë plotësuar tabelën që duhet të shoqërojë projektaktet e miratuara nga ta. Kjo situatë tregon se konsultimi publik nuk po merret seriozisht nga ministritë, të cilat nuk arrijnë dot të përmbushin as kërkesat e VKM-së së mësipërme. Ndërkohë kjo shpërfillje nuk rezulton të ketë pasur pasojat që parashikon kjo VKM, sepse projekt-aktet nuk na rezultojnë të jenë kthyer për të bërë plotësimet e nevojshme.

Gjithashtu vlen të theksohet që edhe ministritë që kanë plotësuar tabelën, shpesh japin informacion të përgjithshëm, duke mos paraqitur të gjitha të elementët e kërkuar nga VKM.

5.12. Planet vjetore të procesit të vendimarrjes

Projekt planet janë plane vjetore që organet publike duhet të hartojnë me qëllim pasqyrimin në to të projekt akteve që janë planifikuar të miratohen gjatë vitit. Ligji parashikon që në programin e transparencës së institucionit të publikohen planet vjetore të organeve publike që lidhen me procesin e vendimmarrjes, në kuptim të këtij ligji.

Kjo i shërben jo vetëm mirëplanifikimit nga ana e organit publik, por edhe përgatitjes së publikut për t'u përfshirë në një konsultim të caktuar, kohë më parë se të zhvillohet konsultimi publik konkret.

Nga ana tjetër ky parashikim ligjor është ideuar për t'i siguruar të drejtën ligjore të publikut për t'i propozuar organeve publike fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projektakteve, të parashikuara sipas planit vjetor të procesit të vendimmarrjes, publikuar nga organi publik.

Ky detyrim ligjor **rezulton aspak i përmbushur**. Në kushtet kur në pjesën dërrmuese këto plane vjetore mungojnë, mund të themi se edhe e drejta e publikut për këto propozime mbetet një dispozitë e pazbatueshme e ligjit.

5.13. Raportet vjetore të transparencës

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:

- numrin e akteve të miratuara nga organi publik përkatës gjatë vitit referues;
- numrin e përgjithshëm të rekomandimeve të marra nga palët e interesuara;
- numrin e rekomandimeve e të komenteve të pranuara dhe të refuzuara gjatë procesit të vendimmarrjes;
- numrin e takimeve publike të organizuara.

Për të vlerëuar këtë komponent i kërkuam në rrugë zyrtare ministrive, kopje të raporteve vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes. Nga përgjigjet e ministrive, situata paraqitet si më poshtë:

- 3 ministri pretendojnë se kanë hartuar raporte vjetore, pavarësisht se ato nuk janë të tillë;
- 9 ministri nuk kanë hartuar asnjë raport;
- 1 ministri është pa partofol.

Nga të dhënat e mësipërme konstatojmë se **asnjë ministri nuk ka hartuar një raport vjetor**, si rrjedhojë duke iu shmangur detyrimeve që parashikon ligji. Edhe në rastin e atyre ministrive që pretendojnë se kanë hartuar një raport, konstatojmë që në pjesën më të madhe të tyre është thjesht një përmbledhje që nuk përmban të dhënat e kërkuara. Ka raste kur ai konfondohet me raportin për të drejtën e informimit, duke demonstruar nivel të ulët të njohjes së koncepteve bazë, si një prej treguesve të movimit të ulët për të zbatuar deyrimet ligjore. Prezantimi në një raport të realizimit të konsultimit publik, përveçse transparencës i vlen si një reklamë e mirë të punës së vetë institucionit. Mungesa në këtë masë e një raporti të tillë përveçse përbën shkelje ligjore, tregon indiferencë të institucioneve ndaj konsultimit publik. Praktika e Kuvendit në këtë aspekt (të cilët e trajtojmë në mënyrë të zgjeruar në kapitullin VII në vijim) është sërish një shembull i mirë, që tregon se kur një institucion ka dëshirën e mirë për të rritur ndërveprimin me publikun nuk ka nevojë për një ligj për ta zhvilluar atë.

5.14. Masat e marra nga institucionet për mundësimin e pjesëmarrjes së personave me aftësi të kufizuara në procesin e konsultimit publik

Një nga parimet që shoqëron procesin e konsultimit publik është mosdiskriminimi në pjesëmarrje. Parimi i pjesëmarrjes jodiskriminuese ka kuptimin që në pjesëmarrje nuk duhet përjashtuar askush, pavarësisht cilësive të veçanta të tyre. Në këtë kuptim institucionet publike duhet të marrin masa që takimet publike në kuadër të konsultimit publik të zhvillohen në ambiente ku mund të aksesojnë edhe personat me aftësi të kufizuar. Nga monitorimi lidhur me këtë aspekt na rezulton që **vetëm në 15% të rasteve pretedohet se janë marrë masat**, pa specifikuar llojin e masave të marra (zakonisht masat kanë lidhje me aksesin fizik në godinat ku zhvillohet konsultimi).

Sipas organizatave që operojnë në fushën e ndihmës ndaj personave me aftësi të kufizuara, jemi njohur me faktin që në konsultime personat me aftësi të kufizuara asistohen nga persona që i sigurojnë vetë ose nga organizatat. Autoritetet nuk japin ndihmesë as për lehtësimin e gjuhës së përdorur, as për tekstet me gërma të mëdha, as për interpretim shenjash, as për ndihmesë me tekste në alfabetin Braille, apo tekste të kthyera në format audio, e të tjera nevoja të veçanta të personave me aftësi të kufizuara.

Megjithatë, duhet thënë se nuk është gjithnjë e pritshme prej autoriteteve publike që të mendojnë për pjesëmarrjen e personave me aftësi të kufizuara në çdo rast sepse kjo gjë do të kërkonte burime të shumta, ndërkohë që mund të mos merrte pjesë asnjë person me aftësi të kufizuara të kësaj natyre. Në këto raste, të paktën është e pritshme që autoritetet publike të njoftojnë se

nuk ofrojnë këtë ndihmë, ose nëse kërkohet në mënyrë specifike, të marrë masat sipas kërkesës, sidomos në ato raste kur trajtohen projekt-akte që prekin këto kategori individësh.

Në përgjithësi, aksesi për personat me aftësi të kufizuar që përdorin mjete me rrota është plotësisht i mundshëm për t'u siguruar paraprakisht nga autoritetet edhe pa u njoftuar paraprakisht. Kështu, autoritetet publike mund t'i zhvillojnë takimet konsultative në ambiente të aksesueshme lehtësisht jo vetëm nga personat me aftësi të kufizuar, por edhe nga persona të tjerë që për arsye moshe ose shëndetësore nuk kanë mundësinë të aksesojnë ambiente të tjerë.

Gjithsesi, për sa është teknikisht e mundur, informacioni në regjistrin elektronik mund të jepet edhe për këta persona, duke ofruar të paktën mundësinë për zmadhimin e gërmave (siç veprohet në portalin kroat), ose në format të lexueshëm nga kompiuteri, apo në format të thjeshtuar për personat me aftësi të kufizuar në procesin e të kutpuarit.

5.15. Ankimet për zhvillimin e konsultimeve publike

Nëse palët e interesuara vlerësojnë se organi publik ka cenuar të drejtën e tyre për njoftim dhe konsultim publik, si dhe kur nuk janë respektuar afatet për paraqitjen e rekomandimeve/komenteve, për projekt-aktet e konsultuara apo për zhvillimin e takimeve publike, mund të ankohen:

1. pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, kur projekt-akti nuk është miratuar ende;
2. pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, brenda 30 ditëve nga data e miratimit të aktit.

Kur ankimi bëhet pranë titullarit të organit publik, ky i fundit, me marrjen e ankesës, merr masa të menjëhershme për korrigjimin dhe reflektimin e vërejtjeve të paraqitura në ankesën e palës së interesuar. Në çdo rast, autoriteti publik njofton palën e interesuar për masat e marra dhe e fton të japë komentet dhe rekomandimet për projekt-aktin.

Ndërsa kur ankimi i drejtohet Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, me marrjen e një ankese ai i kërkon ankuesit dhe organit publik kundër të cilit është bërë ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim brenda 10 ditëve. Kur e sheh të përshtatshme Komisioneri organizon një seancë dëgjimore publike me pjesëmarrjen e palëve.

Në përfundim të shqyrtimit, Komisioneri, kur arrin në përfundimin që ka shkelje të dispozitave të këtij ligji, i propozon organit publik përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi.

Se si paraqitet situata lidhur me këtë element janë marë të dhëna për numrin e ankimeve dhe kujt i janë drejtuar ato.

Konkretisht, me informacionin që disponojmë, numri i ankesave të bëra te titullari i institucionit është vetëm 4 dhe të gjitha i janë drejtuar të njëjtit institucion. Ndërsa numri i ankesave të paraqitura para Komisionerit është 7, pasi, siç pretendojnë ankuesit, janë bërë pas miratimit të projekt-aktit.

Qëllimi i ankimit të palës së interesuar, të cilës i janë shkelur të drejtat, është t'i jepet mundësia që të paraqesë rekomandimet e saj. Ky është edhe qëllimi kryesor i ankimit, që të mundësohet

pjesëmarrja efektive në procesin e konsultimit për të cilin ka ankesë dhe as nuk rikuperon dot një dëm të sjellë si pasojë e mos bërjes ose mos njoftimit të konsultimit publik. Kjo tregon edhe një herë se konsultimi publik varet së pari dhe më së shumti nga vullneti dhe interesi i institucionit publik që harton projekt-aktin që i nënshtrohet konsultimit publik. Është pikërisht ankimi te ky i fundit që është më efektiv, ndryshe nga ai i bërë te Komisioneri.

Si fillim, duhet thënë që kemi një diferencë thelbësore në efektin e dy mënyrave të ankimit. Ankimi te Komisioneri duket qartë që nuk arrin dot rezultatin e përfshirjes së publikut në procesin e konsultimit publik. Është kjo ndoshta arsyeja se pse ankimet e kësaj natyre mungojnë siç na ka rezultuar gjatë konsultimit dhe të vetmet raste të ankimimeve të kësaj natyre janë për arsye studimore apo testimi të zbatimit të ligjit në praktikë.

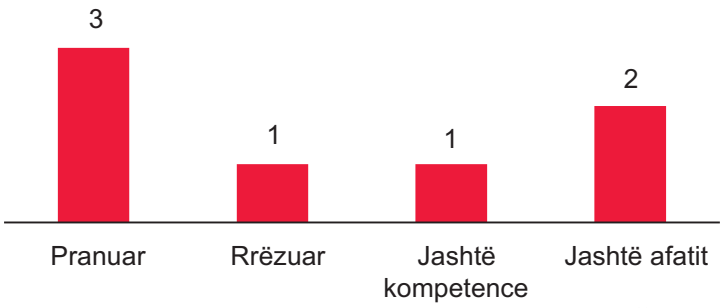
Ligjërisht Komisioneri nuk është i fuqishëm të ndikojë drejtpërdrejtë te zhvillimi i konsultimit publik. Në këtë kontekst ai ka vetëm dy kompetenca:

- Komisioneri ka detyrimin për të shqyrtuar ankesat për konsultimet publike dhe pas tyre ka rol propozues për marrjen e masave ndaj personit përgjegjës, por asnjë rol lidhur me zgjidhjen e ankesës.
- Komisioneri mund të kërkojë nga institucionet plotësimin e programeve të transparencës me planet vjetore të konsultimit.

Kompetenca e parë është e qartë që nuk sjell efektet e dëshiruara nga ankuesi dhe që është marrja pjesë në konsultimet e projekt-aktit të miratuar, për të cilin është ankuar, ndërsa kompetenca e dytë nëse do të zbatohej nga Komisioneri do të mund të paktën të siguronte informacion te publiku dhe do të ishte një ndihmë sado jo domethenese në pjesëmarrjen publike të tij në faza të mëvonshme.

Ankesat e paraqitura para Komisionerit janë trajtuar nga ky i fundit në mënyrat e mëposhtme:

Fig. 16 - Mënyrat si ka vendosur Komisioneri



Sipas raportit vjetor të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, rezulton që të jenë marrë 5 vendime, nga të cilët 3 janë vendime pranimi, 1 është vendim rrëzimi dhe 1 është vendim për moskompetencën. Përveç këtyre vendime janë trajtuar edhe 2 raste, për të cilët ankimi është konsideruar jashtë afatit ligjor. Vendimet e marra janë si më poshtë:

1. Vendimi nr. 28, datë 13.02.2017, me palë ankuese Komitetin Shqiptar të Helsinkit, kundër Organit Publik/ Ministria e Drejtësisë. Objekti i ankimit: Ankim lidhur me cenimin e të drejtës për njoftim dhe konsultim publik për projektligjin "Për dhënie amnistie", me anë të të cilit Komisioneri vendosi pranimin e ankesës dhe ti propozojë organit publik marrjen e masave administrative sipas nenit 10, të ligjit nr. 146/2014;

2. Vendimi nr. 54, datë 21.03.2017, me palë ankuese: Shoqata "Intelektualët e Rinj, Shpresë", kundër Organit Publik/ Bashkia Shkodër. Objekti i ankimit: ankim lidhur me cenimin për njoftimin dhe konsultimin publik për buxhetin e vitit 2017 dhe planin buxhetor afatmesëm 2018-2019 të Bashkisë Shkodër ", me anë të të cilit Komisioneri vendosi pranimin e ankesës kundër organit publik Bashkisë Shkodër dhe ti propozojë organit publik marrjen e masave administrative sipas nenit 10, të ligjit nr. 146/2014;

3. Vendimi nr. 80, datë 31.05.2017 me palë ankuese: Komiteti Shqiptar i Helsinkit dhe Qendra Mjedisore për Zhvillim, Edukim dhe Rrjetëzim "EDEN" , kundër Organit Publik: Këshilli Kombëtar i Territorit. Objekti i Ankimit: Ankim lidhur me cënimin e të drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik, për vendimin nr. 6, 08.04.2014 "Për Miratimin e Lejes Zhvillimore Komplekse për ndërtimin e hidrocentralit "Dragobia", Komuna Margegaj, Qarku Kukës" me anë të të cilit Komsioneri vendosi rrëzimin e ankesës;

4. Vendimi nr. 81, datë 16.06.2017 me palë ankuese: Komiteti Shqiptar i Helsinkit, kundër Organit Publik/ Ministrisë së Zhvillimit Urban. Objekti i ankimit: Ankim lidhur me cënimin e të drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik për projektligjin "Për strehimin Social",me anë të të cilit Komisioneri vendosi pranimin e ankesës kundër organit publik dhe konstatimin e moszbatimit nga organi publik të procedurës të parashikuar në nenet 6, 7/1, 11 dhe 15/1, të ligjit nr.146/2014. Ky vendim u ankimua nga ministria përkatëse për të cilin gjykata vendosi kthimin e padisë pasi u konstatua me të meta;

5. Vendimi nr. 93, datë 11.10.2017 me palë ankuese Komiteti Shqiptar i Helsinkit, kundër organit publik/ Bashkia Tiranë. Objekti i ankimit: Ankim lidhur me cënimin e të drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik për propozimin për rritjen e çmimit të ujit dhe miratimin e tij nga Këshilli Bashkiak Tiranë, me anë të të cilit Komisioneri vendosi deklarimin e mos kompetencës lidhur me ankesën e KSHH kundër Organit Publik Bashkia Tiranë, për shkak se projektakti objekt ankimi nuk është miratuar ende. Ky vendim është ankimuar në gjykatë dhe vijon ndjekja e këtij procesi pranë Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

5.16. Monitorimi i mbarëvajtjes së procesit të konsultimit publik

Monitorimi është një aspekt shumë i rëndësishëm që duhet të shoqërojë cdo proces ligjor. Nëpërmjet tij sigurohet informacion për sa efektive është administrata dhe zbatimi i ligjit. Gjithashtu nga monitorimi sigurohet informacioni i duhur dhe i vlefshëm që mund të përdoret në rast të nevojës për rishikim të ligjit me qëllim përmirësimin e tij.

Në përgjithësi ligjet tona kanë mangësi përsa i takon parashikimeve ligjore lidhur me monitorimin si pjesë detyruese e çdo ligji, ndaj mbetet në vullnetin e organit administrativ të zhvillojë ose jo një monitorim për një çështje të caktuar.

E njëjta mangësi ligjore vihet re edhe në ligjin për konsultimin publik. Pavarësisht se monitorimi nuk është detyrim ligjor për organin publik, kryerja e tij në mënyrë të pavarur do të ishte tregues i nevojës dhe interesit të organit publik për të zhvilluar një konsultim publik vërtet efektiv nga i cili në fund të fundit do të përfitonte vetë ai. Nga monitorimi rezultoi se asnjë institucion nuk ka zhvilluar ndonjë monitorim që mund të konsistonte në realizim të pyetësorëve apo anketime të ndryshme për projekt-aktet e konsultuara.

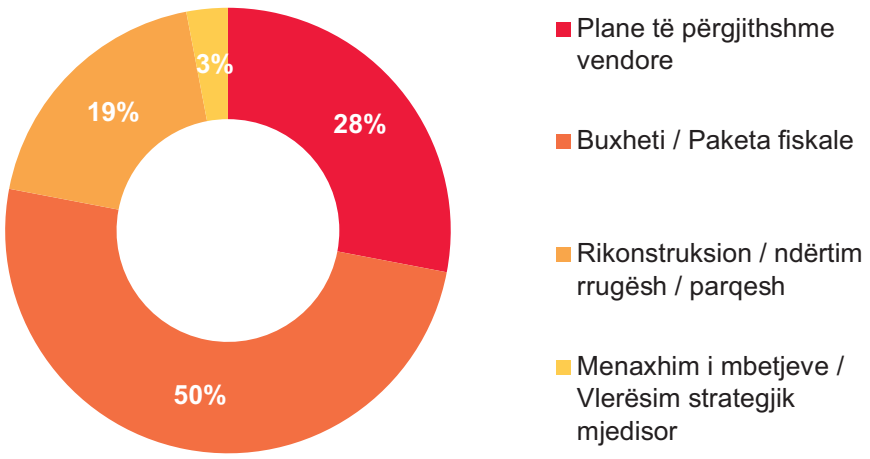
VI

TË DHËNA SHTESË NGA MONITORIMI I BASHKIVE

Subjekt i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik janë dhe organet e qeverisjes vendore. Përveçse për shkak të këtij ligji, detyrimi që organet e qeverisjes vendore duhet t'ia nënshtrojnë projekt-aktet konsultimit publik, rrjedh edhe nga ligji nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore", si dhe në rregulloret e brendshme të bashkive.

Për të analizuar situatën se si organet e qeverisjes vendore zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga ligji, Res Publica i është drejtuar në rrugë zyrtare 61 bashkive, nga të cilët janë marrë përgjigje nga 60 prej tyre. Nga përgjigjet e marra rezulton që për vitet 2017, 2018, bashkitë raportojnë 3808 projektakte të miratuar, por vetëm 68 prej tyre janë të tillë që i nënshtrohen konsultimit publik. Duhet sqaruar se numri i akteve të raportuara prej bashkive nuk përfaqëson tërësinë e akteve dhe informacioni i marrë është i mangët. Megjithatë ai është informacion i mjaftueshëm për të kuptuar si funksionon konsultimi publik në nivel të pushtetit vendor për qëllime të këtij studimi. Konkretisht sipas të dhënave të mbledhura rezulton se projektaktet e konsultuara janë si më poshtë:

Fig. 17 - Llojet e projekt-akteve që konsultohen nga bashkitë



Nga të dhënat e mbledhura rezulton se vetëm 65% e bashkive kanë zhvilluar konsultime publike. Gjithashtu, bashkitë raportojnë se kanë zhvilluar 398 takime publike.

Nga përgjigjet e marra nga bashkitë ka rezultuar që 12% e bashkive nuk kanë miratuar asnjë projektakt gjatë periudhës së monitorimit. Kjo e dhënë tregon për mungesë serioziteti në përgjigje ose padijeni të plotë për procesin ligjvënës të bashkisë. Kështu nuk është e mundur që një bashki të mos ketë miratuar asnjë akt, për shembull projekt-aktet për buxhetin ose paketa fiskale që janë akte që i nënshtrohen konsultimit publik dhe çdo bashki kalon për cdo vit të paktën një të tillë.

6.1. Mbajtja e procesverbaleve

Për takimet publike, **69% e bashkive** raportojnë se kanë mbajtur procesverbal. Mungesa e procesverbaleve për pjesën tjetër, që është afro një e treta, bën të vështirë sigurimin e informacionit dhe vlerësimin e konsultimit publik.

Mosmbajtja e procesverbaleve mund të jetë edhe tregues i zhvillimit të takimeve publike fiktive ose fasadë, pa pritur ndonjë rezultat konkret.

6.2. Marrja e rekomandimeve/komenteve

Në lidhje me rekomandimet e dërguara nga grupet e interesit, nga përgjigjet e bashkive konstatojmë 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 101, i shpërndarë në 18 bashki, me një mesatare prej afro 5 rekomandime për bashki. Kjo shifër e ulët tregon mungesë interesi nga të dyja palët e përfshira në konsultim, si nga bashkia edhe nga publiku.

Për sa i takon vlerësimit të këtyre rekomandimeve rezulton se 3 bashki shprehen se i kanë pranuar të gjitha komentet / rekomandimet dhe i kanë përfshirë në draftin përfundimtar. Ndërkohë që disa të tjera shprehen se janë marrë disa (pa specifikuar numrin).

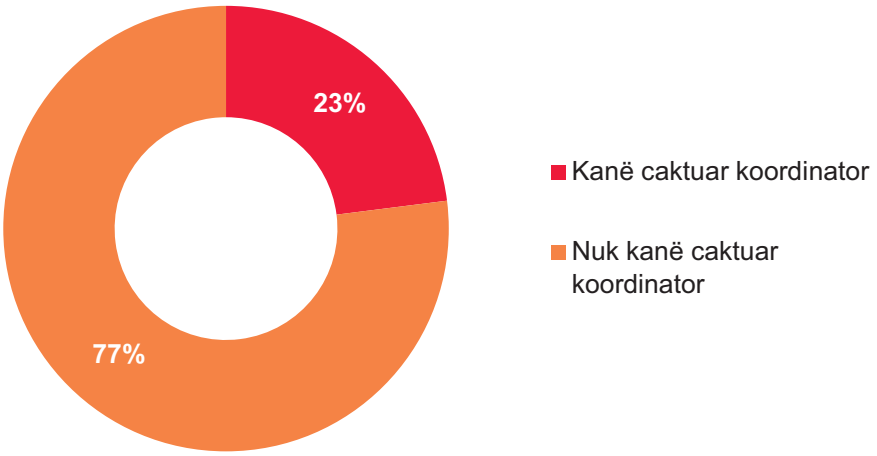
Ndonëse është pozitiv fakti që në 3 bashki konsultimi publik ka sjellë rezultat, kjo shifër mbetet tepër e ulët në raport me nevojën reale që kanë bashkitë për të bashkërenduar vendimmarrjen e tyre me publikun që preket nga kjo vendimmarrje, aq më tepër që vetë natyra e pushtetit vendor është ideuar e tillë që të jetë më pranë publikut.

Gjithashtu problem përbën edhe fakti që rekomandimet / komentet nga grupet e interesit, jepen në formën e diskutimeve gjatë seancave dëgjimore. Do të ishte e rekomandueshme për bashkitë që të nxisin grupet e interesit të japin rekomandime me shkrim dhe në mënyrë të arsyetuar, për të bërë më më serioz procesin e konsultimit.

6.3. Caktimi i Koordinatorëve për njoftimin dhe konsultimin publik

Për sa i takon caktimit të koordinatorëve të konsultimit publik nga monitorimi rezultoi se situata është shumë keq në raport me qeverinë qendrore.

Fig. 18 - Caktim i koordinatorëve nga bashkitë



Numri i koordinatorëve të caktuar është tejet i vogël dhe kjo situatë është e papranueshme dhe shumë më keq se rasti i institucioneve të pushtetit qendror. Të paktën ky detyrim ligjor nuk ka asnjë pengesë objektive për t'u përmbushur ndaj mospërmbushja e tij na bën të mendojmë se mungon vullneti për shkak të mos vlerësimit të procesit të konsultimit publik nga ana e bashkive, gjë të cilën ligji nuk ka forcë ta ndikojë.

6.4. Plotësimi i rubrikës së pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrje në programin e transparencës

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, me Urdhrin nr. 211, datë 10.09.2018, ka miratuar një model të programit të transparencës të posaçëm për njësitë e qeverisjes vendore. Në pikën 6 të këtij modeli parashikohet detyrimi i njësive të qeverisjes vendore që të plotësojnë një rubrikë të veçantë për pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrje.

Nga monitorimi i 61 bashkive, rezulton që **asnjë prej tyre nuk e ka përmbushur detyrimin për të publikuar planin vjetor të projektakteve** që do të miratohen, në programin e transparencës. Sërish kjo tregon se përveç indiferencës ndaj detyrimeve ligjore, bashkitë nuk shprehin dëshirën për t'i dhënë rëndësinë e duhur konsultimit publik, në respekt të marrëdhënies me qytetarët që janë njëkohësisht edhe elektorati i të zgjedhurve vendorë.

VII

KONSULTIMI PUBLIK

NË KUVENDIN E SHQIPËRISË

Kuvendi është një nga instucionet që nuk është subjekt i ligjit nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik". Draftet që ndodhen në proces miratimi në Kuvend, siç kemi analizuar dhe në komentarin e publikuar nga Res Publica për njoftimin dhe konsulmin publik, nuk i nënshtrohen konsultimit publik, për shkak të detyrimit ligjor. Megjithatë, Kuvendi zhvillon konsultime publike bazuar në rregulloren e tij. Sipas rregullores:

1. *Komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara. Komisioni është i detyruar të realizojë seancën dëgjimore, sipas përcaktimeve të bëra në këtë nen, në rast se një e treta e të gjithë anëtarëve të komisionit e kërkon atë në mënyrë të motivuar me shkrim.*
2. *Gjatë procesit legjislativ, komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike, sipas përcaktimeve të bëra në pikën 1 të këtij neni. Komisioni nuk mund të përgatisë raportin për seancë plenare pa u realizuar seanca dëgjimore.*
3. *Në përgatitjen e seancës dëgjimore publike, kryetari, në bashkëpunim me zëvendëskryetarin dhe sekretarin e komisionit, i paraqet të ftuarve çështjet për të cilat kërkohet informacion.*

Nga ky parashikim konstatojmë që Komisioni realizon seancë dëgjimore kur e çmon të arsyeshme, duke ia lënë në diskrecion rast pas rasti anëtarëve të Komisionit për të vendosur nëse do të organizohen seanca dëgjimore. I vetmi rast kur Komisioni është i detyruar për të zhvilluar seancë dëgjimore është kur kjo kërkohet nga 1/3 e anëtarëve, të cilët duhet të motivojnë me shkrim arsyen pse duhet të zhvillohet seanca dëgjimore.

Kuvendi ka zhvilluar një metodologji të adresimit të këtyre problemeve përmes publikimit të një manuali për konsultimin e drafteve në fazën që ato ndodhen për shqyrtim në Kuvend, duke i dhënë vlerë të veçantë konsultimit publik.

Manuali i pjesëmarrjes së publikut në procesin vendimmarrës të Kuvendit është një burim për të nxitur dhe siguruar pjesëmarrjen e shoqërisë civile në funksionin legjislativ dhe atë mbikëqyrës të Kuvendit të Shqipërisë. Pjesëmarrja, sidomos e shoqërisë civile në procesin ligjvënës të Kuvendit, i shërben përmirësimit të cilësisë së legjislacionit të shqyrtuar dhe miratuar. Ajo merr rëndësi të veçantë kur diskutohen çështje që kanë të bëjnë me grupe në nevojë, si personat me aftësi të kufizuar, gratë, fëmijët, minoritetet, etj.

Qëllimi i këtij manuali është t'i krijojë mundësinë publikut, që nga qytetari i thjeshtë e deri tek organizatat jofitimprurëse, të shndërrohen në pjesëmarrës aktivë të zhvillimit të komunitetit ku bëjnë pjesë dhe në ofrues të përmirësimit të politikave ligjore prej të cilave preken.

Kuvendi ka një faqe zyrtare interneti www.parlament.al, e cila është një faqe funksionale ku publikohen të gjithë projektligjet dhe informacioni mbi miratimin e tyre, si dhe çdo informacion i nevojshmë mbi veprimtarinë e Kuvendit.

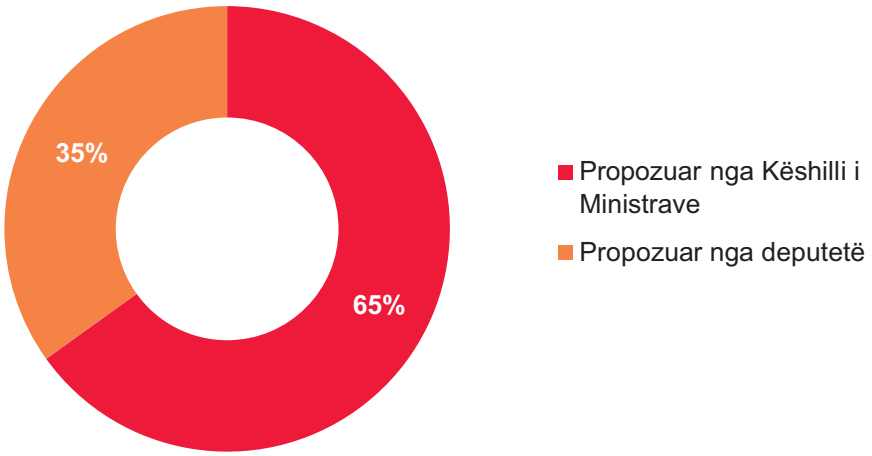
Res Publica ka monitoruar faqen e Kuvendit për të evidentuar se sa aktivë janë deputetët në propozimin e ligjeve, me qëllim konstatimin se sa nga projektligjet propozohen dhe miratohen jashtë sferës së konsultimit publik sipas ligjit nr. 146/2014, dhe sa nga to miratohen duke kaluar më parë procedurën e konsultimit publik nga organi hartues.

Nga monitorimi i faqes së Kuvendit për periudhën qershor 2016 - janar 2019, konstatojmë që janë rregjistruar për t'u miratuar 340 projektakte, nga të cilat:

- 232 janë projektligje
- 108 janë ratifikime të marrëveshjeve ndërkombëtare, miratim kontratash

Nga 232 projektligjet e propozuara për miratim, konstatohet se ato janë propozuar nga Këshilli i Ministrave ose nga deputetët, dhe situata paraqitet si më poshtë

Fig. 19 - Kush i ka propozuar projekt-aktet në Kuvend



Nga grafiku i mësipërm konstatojmë që një masë e madhe (35%) e projektligjeve janë propozuar nga deputetët, duke sjellë si pasojë që një numër shumë i madh ligjesh janë miratuar duke shmangur konsultimin publik sipas ligjit nr. 146/2014. Dy ligje të rëndësishëm, ai që lejonte importin e mbetjeve dhe një tjetër që detyronte pjesëmarrjen e biznesit në dhomat e tregtisë, u pasuan me debate publike. Amendamenti për ligjin për menaxhimin e integruar të mbetjeve, që lejonte importin e mbetjeve, u shoqërua me protesta dhe aktivitete

të tjerë, por nuk iu nënshtruan konsultimit publik që në momentin e draftimit të tyre 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 arsimin parauniversitar në Republikën e Shqipërisë; për mediat audiovizive; për dhënien e amnistisë; për ndihmën dhe shërbimet shoqërore, etj. Është e vërtetë që për këto projektligje janë bërë seanca konsultuese në Komisionet Parlamentare, por do të ishte e preferueshme që konsultimet për to të ishin zhvilluar që në momentet e para të hartimit të draftit. Në këtë rast mund të rekomandojmë që kur janë nismëtarë deputetët, këta të fundit të zhvillojnë konsultime me publikun përpara se të çojnë draftin në Kuvend për diskutime në komisione e tij e më tej. Kjo do të rriste bashkëpunimin dhe besimin mes deputetëve dhe elektoratit dhe do të shmangte debatet e ashpra, protestat në faza të mëvonshme, ndryshime dhe tërheqjet taktike politike nga projektligji, etj. Gjithsesi duhet thënë se konsultimi nga deputetët në faza të hershme nuk ka pse të jetë detyrim ligjor, pasi është në interes të vetë deputetëve, të cilët kanë interes të natyrshëm për ruajtjen e ekuilibrave me elektoratin. Duhet thënë që mënyra e zgjedhjes së deputetëve sipas rregullave të Kodit Zgjedhor në fuqi e ka zbehur rëndësinë e lidhjes, madje vetë lidhjen elektorat-deputet.

Gjatë periudhës janar – dhjetor 2017 komisionet dhe nënkomisionet parlamentare zhvilluan 24 seanca dëgjimore me përfaqësues të shoqërisë civile dhe grupet e interesit, 14 tryeza konsultative për projektligjet.

Megjithatë nga monitorimi është vënë re se konsultimi publik në procedurat parlamentare është më i mirë dhe ka zhvilluar edhe shumë aspekte ekstra ligjore, për të cilat flasim në vijim. Kjo mund të ketë shpjegimin te vetëdija e ligjvënësve që përmes një shkallë më të lartë të konsultimit në procesin legjislativ rriten mundësitë që legjislacioni të pranohet më gjerësisht nga publiku dhe të lehtësohet zbatimi i tij.

Një praktikë e mirë e Kuvendit në përmirësimin e aspektit të konsultimit publik të mirë janë disa forma inkurajimi dhe bashkëpunimi ndërmjet shoqërisë civile dhe Kuvendit. Në vitin 2016 në faqen zyrtare të Kuvendit www.parlament.al u publikua një thirrje për regjistrim organizatave të shoqërisë civile. Kjo thirrje u konceptua si një alternativë dhe ftesë ndaj shoqërisë civile për t'u bërë pjesë e regjistrit elektronik, i cili administrohet nga Kuvendi i Shqipërisë. Kjo formë inkurajimi tregon se, pavarësisht detyrimeve ligjore, disa aspekte të një procedure mund të përmirësohen mes praktikave të mira për të arritur qëllimin përfundimtar që është lehtësimi dhe bashkëpunimi i ndërsjelltë shtet-publik. Kjo praktikë mund të merret si shembull i mirë dhe të zbatohet edhe nga institucione të tjera që zhvillojnë konsultime publike.

Një praktikë tjetër e mirë e Kuvendit është publikimi i një raporti vjetor dedikuar pjesëmarrjes së publikut në procesin ligjvënës. Një raport i tillë synon të analizojë se si i është përgjigjur Kuvendi objektivit për informimin dhe përfshirjen e publikut, llogaridhënien dhe përgjegjshmërinë në shërbim të publikut por edhe informon publikun për këtë proces duke e motivuar në disa raste pjesëmarrjen e tij në procese diskutimi projkt-aktesh në të ardhmen. Duhet thënë se deri në momentin e hartimit të këtij studimi, për vitin 2018 nuk është publikuar ende një raport.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm i konsultimit publik është edhe mundësia për t'u njohur në avancë për procesin ligjvënës. Për këtë qëllim në faqen e Kuvedit gjenden informacione të vlefshme që ndihmojnë një konsultim të mirë. Në këtë faqe gjen informacion si: teksti i projektligjeve të depozituara; relacioni shoqërues i tyre; kalendarin e miratimit të projektligjeve; kalendari

i punës së komisioneve të përhershme parlamentare; ecuria e shqyrtimit të projektligjeve; procesverbalet e mbledhjeve të Konferencës së Kryetarëve, të komisioneve dhe të këshillave; procesverbalet e seancave plenare menjëherë pas miratimit të tyre në mbledhjen pasardhëse; teksti i amendamenteve të depozituara në komisione dhe të amendamenteve të miratuara prej tyre; raportet e komisioneve parlamentare që shqyrtojnë projektligjin; ligjet e miratuara; njoftimet për veprimtarinë parlamentare, etj.

Në rastin e Kuvendit, publiku ka mundësi të mirëinformohet për kalendarin e miratimit të projektligjeve, projektligjin dhe relacionin shoqërues në një kohë të përshtatshme, gjë që ndihmon në përfshirjen në procesin e konsultimeve në komisionet parlamentare. Këto praktika të dhëna si shembuj të mirë të Kuvendit tregojnë se nuk është ekzistenca e një ligji që e bën të mundur një praktikë të tillë por vullneti i vetë institucionit, që mund të materializohet edhe në një rregullore të vetë institucionit. Me fjalë të tjera, pjesëmarrja publike më shumë se çështje që mund të zgjidhet përmes dipsozitash detyruese ligjore, mendojmë se është një çështje që mund të zgjidhet me anën e zbatimit të politikave të mira.

VIII

TE DHENA NGA PYETESORET PER OJF

Siç spjeguam më sipër një nga subjektet që ligji njeh si pjesëmarrës në konsultimin publik, e vërtetuar edhe në praktikë si subjektet më të interesuar, janë OJF-të.

Me qëllim vlerësimin e interesit, konsideratave dhe opinioneve të tyre për situatën e konsultimit publik në Shqipëri zhvilluam disa pyetësorë të cilët iu dërguan 60 organizatave. Nga përgjigjet e mbledhura rezulton si më poshtë:

- **89%** e organizatave pohojnë se kanë marrë të paktën një herë ftesë nga institucionet publike për dhënien e mendimve/rekomandimeve për projektaktet e hartuar. Nga të dhënat e përfituara nga monitorimi si më sipër ka rezultuar se organet publike përjashtimisht i janë drejtuar me ftesa të individualizuara organizatave të shoqërisë civile.
- **78%** e organizatave raportojnë se kanë marrë ftesa nga ministritë, **56%** e tyre janë ftuar nga bashkitë, **75%** e tyre janë ftuar nga institucionet kushtetuese dhe në **20%** të rasteve janë ftuar nga ente publike.
- **100%** e organizatave janë njoftuar me anë të emailit për dhënien e komenteve/rekomandimeve për projektaktin, ndërkohë që **44%** e tyre raportojnë se janë telefonuar nga autoritetet publike dhe në **13%** të rasteve ka pasur edhe komunikim me shkrim në rrugë postare.
- **88%** e organizatave raportojnë se komunikimi është shoqëruar së bashku me projekt-aktin, ndërsa në **12%** të rasteve kjo gjë nuk ka ndodhur.
- **67%** e organizatave raportojnë se afati i lënë në dispozicion ka qenë më i shkurtër se 20 ditë, ndërsa në **33%** të rasteve ky afat ka qenë 20 ditë ose më shumë.

- Organizatat raportojnë se projekt-aktet e konsultuara më shumë janë startegjitë, të ndjekura nga projekt-aktet e tjera. Nisur edhe nga të dhënat më sipër rezulton se së pari miratimi i strategjive është bërë shpesh përmes konsultimit dhe së dyti institucionet hartuese janë kujdesur të ftojnë individualisht organizata në këto kosnultime. Kjo tregon për rëndësinë që i japin institucionet strategjive krahasuar me projekt-aktet e tjera ose tregon për impakt më të madh mediatik që ato kanë.
- **75%** e organizatave raportojnë se janë njohur paraprakisht me projekt-aktet përmes faqeve zyrtare të internetit, **67%** e tyre raportojnë se janë njohur me projekaktet përmes regjistrit elektronik www.konsultimipublik.gov.al, dhe **10%** raportojnë se janë njohur paraprakisht përmes mediave. Këto të dhëna sugjerojnë që OJF janë të kujdeshme për të ndjekur zhvillimet legjislative duke përditësuar vizitat e faqeve të internetit, sipas fushës së veprimtarisë që ato kanë, pavarësisht mangësive të njoftimeve.
- **50%** e organizatave raportojnë se kanë dhënë komente/rekomandime në rrugë postare, **65%** raportojnë që të kenë dërguar komentet/rekomandimet me email, ndërsa **75%** e tyre raportojnë se kanë qenë pjesë e tryezave publike kur ato janë organizuar nga autoritetet. Këto të dhëna sugjerojnë që mënyra e dërgimit të rekomandimeve përmes postës elektronike nuk ka ndonjë diferencë të madhe me komunikimin shkresor. Më shumë angazhim vihet re kur OJF-të ftohen të marrin pjesë në takimet publike. Nga ana tjetër konstatohet se nga komentet nuk është dërguar në regjistrin elektronik. Kjo tregon edhe një herë se regjistrit elektronik nuk i kryen funksionet për të cilat është krijuar, që është pikërisht lehtësimi i komunikimit gjatë konsultimit publik të institucioneve hartuese të aktit dhe publikut të interesuar për të marrë pjesë në konsultime.
- **22%** e organizatave raportojnë se kanë ndërmarrë veprime për t'u ankuar në rastet e shkeljes së të drejtës për konsultim. Kjo tregon se organizatat nuk e shohin efektivitetin e ankimit dhe nuk e preferojnë ta ushtrojnë në masë këtë të drejtë.

IX

RASTE STUDIMI

9.1. Mospublikimi i projektaktit te Regjistri për njoftimin dhe konsultimin publik

(Res Publica v. Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujrave)

Qendra Res Publica, pas vënies në dijeni të publikimit në faqen zyrtare të Ministrisë së Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave, mbi draftin "Projekti i Burimeve Ujore dhe Ujitjes", verifikoi nëse drafti ishte publikuar në Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik. Pas konstatimit që drafti nuk ishte publikuar, Res Publica iu drejtua Ministrit të Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujrave, me ankim administrativ duke i kërkuar marrjen e masave ligjore për të respektuar parashikimet ligjore dhe publikimin e draftit në regjistrin elektronik.

Ministria iu përgjigj në mënyrë pozitive ankimit, duke pranuar pretendimet e ngritura në ankim dhe mori masa për publikimin e draftit në regjistrin elektronik për njoftimin dhe konsultimin publik.

Ky është një shembull pozitiv i një institucioni të ndërgjegjësuar që kupton rëndësinë e përfshirjes së publikut në politikbërje dhe dhënien e mundësisë sipas parashikimeve ligjore, për tu njoftuar mbi draftet dhe mënyrën e dhënies së opinionit të tyre mbi draftet.

9.2. Kuptimi i "aktit të miratuar"

(Res Publica v. Ministria e Shtetit për Diasporën dhe Komsioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale)

Në Prill 2018 në faqen zyrtare të Këshillit të Ministrave u publikua fakti se Ministria e Shtetit për Diasporën kishte propozuar projektligjin: "Për Fondin Shqiptar për Zhvillimin e Diasporës".

Res Publica iu drejtua me ankesë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale për mosrespektim të procedurave për njoftimin dhe konsultimin publik.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale nuk e pranoi ankimin me arsyetimin se projektligji nuk është "miratuar" ende dhe ankesa duhej t'i drejtohej organit kompetent.

Ndaj këtij vendimi Res Publica iu drejtua me padi Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, e cila me vendimin nr. 2745, datë 13.07.2018 vendosi që kompetent për shqyrtimin e çështjes është Komisioneri, duke theksuar që në kushtet kur projektligji ka kaluar nga Ministria e Shtetit për Diasporën te Këshilli i Ministrave dhe ky i fundit e ka kaluar për veprime të mëtejshme, nuk ka asnjë mundësi konkrete që ankesa te titullari i institucionit të korrigjojë vërejtjet e paraqitura në ankesë. Gjykata argumentoi në vendim që ankesa e paraqitur nga Res Publica nuk është shqyrtuar në thelb nga ana e organit kompetent, Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, ndërkohë që akti nuk konsiderohet i miratuar vetëm kur ai miratohet nga Kuvendi, por edhe kur ai kalon hallkën administrative. Koncepti miratim në rastin konkret nuk lidhet me formën që i jepet draftit, duke e veshur atë me formën e burimit të së drejtës (ligj), por me rugëtimin adminstrativ që ndjek akti dhe logjikës së një ankimi efektiv.

9.3. Mos respektimi i afatit të konsultimit publik (20 ditë pune)

(Res Publica v. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit)

Nga faqja zyrtare e Regjistrit Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik, Res Publica u vu në dijeni për hartimin e draftit të vendimit "Për masat kundër ndotjes së ajrit nga shkarkimet e mjeteve motorike dhe reduktimin e shkarkimeve në ajër të ndotësve dhe lëndës së ngurtë pezull nga motorët me ndezje pozitive me ndezje me kompresion që djegin gaz natyror apo të lëngshëm për përdorim në automjete" nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit. Ky projektakt ishte publikuar më datë 19.09.2018. Në kundërshtim me parashikimet ligjore, në publikimin e këtij projektakti nuk ishte përcaktuar adresa e koordinatorit për konsultimet publike, ku mund të dërgoheshin komentet, afati brenda të cilit duhet të dërgoheshin komentet/rekomandimet. Gjithashtu u konstatua nga verifikimi i bërë më datë 06.10.2018, rezultoi që konsultimet ishin mbyllur, duke shkelur afatin ligjor.

Në përgjigje të ankimit, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit reagoi duke u shprehur se të dhënat e koordinatorit nuk janë publikuar që komentet të mos shkonin automatikisht në accounti-n e tij. Ndërsa për afatin, Ministria rivlerësoi qendrimin e saj dhe e ripublikoi projekt-aktin duke siguruar respektimin e afateve ligjore.

X

KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

10.1. Konkluzione

Konsultimi publik është nevojë parësore e qeverive për të pasuruar legjislacionin dhe për ta bërë atë të mirëpranuar nga publiku përpara se të jetë nevojë e publikut për të marrë pjesë në vendimmarrje. Nëse do të kuptohej kështu ky koncept, një proces ku secila palë realizon interesat e veta, ai do të ishte më i vërtetë, më i çiltër dhe do të pasonte me rezultatet që secila palë i dëshiron. Nëse kjo është fryma e qeverisë, ajo i gjen mundësitë ligjore, organizative dhe teknike për të bërë të mundur që procesi i konsultimit publik të jetë efektiv. Ndërsa, nëse nevoja e vetme është të zbatojë një ligj, pa pasur realisht vullnetin për të bërë një proces efektiv, ky i fundit do të kryhet sa për fasadë dhe efektet nuk do të vijnë kurrë, ndërkohë që energjitë do të vijojnë të shpenzohen për portale fasadë dhe për takime fasadë.

Res Publica është e mendimit që konsultimi publik në Shqipëri nuk shihet si proces që ndihmon autoritetet publike vendimmarrëse dhe për rrjedhojë ato tentojnë të kryejnë konsultime dhe takime sa për sy e faqe. Ligji nuk është instrument i mjaftueshëm për të garantuar pjesëmarrjen publike, kur kjo e fundit nuk është e kërkuar dhe mirëpranuar nga qeveria.

Janë një sërë treguesish të dala nga monitorimi që demonstrojnë mungesën e interesit të qeverisë dhe motivimin e ulët të publikut e si pasojë e dështimin e dyanshëm të procesit konsultues.

- Qeveria nuk shfaq interes real të ftojë publikun për të bërë konsultime paraprake për të diskutuar mbi një nisëm të re ligjore. Koncepti i njoftimit paraprak nuk rezulton të jetë i përdorur.
- Detyrimi ligjor për njoftimin e konsultimit publik është përmbushur në një masë tepër të vogël dhe shpesh për akte që nuk kanë ndjeshmëri publike. Edhe në ato pak raste kur njoftimi kryhet, ai bëhet formalisht pa respektuar kërkesat e ligjit, duke mos u shoqëruar me të gjithë aktet e nevojshëm si relacionet, vlerësimet e ndikimit në legjislacion, afatet dhe adresat se ku dhe kur duhet të dorëzohen rekomandimet, etj. Edhe në regjistrin elektronik të konsultimit publik mungon publikimi i

shumë drafteve dhe 2/3 e rasteve ato nuk shoqërohen me dokumentacionin dhe informacionin e duhur.

- Pjesa më e madhe e institucioneve nuk kanë pasur interes të hartojnë lista të përgjithshme apo të posaçme të organizatave apo ekspertëve për t'i pasur ato në vëmendje gjatë proceseve konsultuese dhe për t'i ftuar ato të japin opinionet e tyre. Nga monitorimi u konstatua se as katedrat universitare nuk janë ftuar për të dhënë kontributin e tyre.

- Publiku shfaq interes shumë të ulët, duke u përfaqësuar vetëm nga disa organizata që marrin pjesë në konsultime për interesa të projekteve të tyre. Rekomandimet janë dhënë vetëm në 1/5 e rasteve të diskutimeve të projektligjeve. Rekomandimet nga grupet e interesit dhe individët në përgjithësi janë pothuajse inekzistentë (2%). Në regjistrin elektronik mungojnë tërësisht komentet dhe rekomandimet e publikut, duke shënuar vetëm 10 komente (propagandistike dhe pa lidhje me draftet) për 88 drafte të njoftuara për konsultim. Në konsultimet publike pranë pushteti vendor, niveli i interesit të publikut duket edhe më i ulët, duke shënuar shumë pak rekomandime krahasuar me numrin e madh të akteve që mund të shtroheshin për konsultim.

- Autoritetet publike përgjithësisht nuk japin informacion se çfarë kanë bërë me rekomandimet e marra, në mbi 2/3 e rasteve. Edhe në rastet kur jepet ky informacion, ai është tepër i përmbledhur dhe nuk siguron përmbushjen e nevojës së publikut për t'u ndjerë pjesë e një procesi demokratik, ku palët shkëmbejnë ide dhe dëgjojnë njëra-tjetrën.

- Autoritetet publike nuk marrin masa që takimet publike për konsultimet me rëndësi të veçantë të bëhen publike përmes regjistrimeve e transmetimeve, qoftë edhe përmes medias publike, apo shërbimeve të transmetimeve online. Në veçanti, takimet publike të zhvilluara nga bashkitë në disa raste nuk shoqërohen me mbajtjen e procesverbaleve, duke lënë të nënkuptohet se takimet janë kryer për qëllime fasade.

- Regjistri elektronik është i vështirë për t'u aksesuar nga publiku. Portali nuk siguron hapjen e një llogarie aty, nuk siguron përdorimin e pseudonimeve (si në rrjetet sociale), nuk siguron regjistrimin e OJF-ve dhe shoqërive tregtare. Portali nuk ka asnjë opsion që të japë njoftime me e-mail për draftet e reja për personat e regjistruar në të. Përveç dështimit të rubrikave kryesore të konsultimit, në portal nuk duket të funksionojë as rubrika e sondazheve, e cila do të ndihmonte autoritetet publike të merrte mendime paraprake nga publiku dhe të maste nivelin e vlerësimit të publikut për proceset e konsultimit publik.

- Megjithëse OJF-të nuk dorëzojnë komente e rekomandime në regjistrin elektronik (pasi regjistri nuk mundëson identifikimin si OJF), edhe ato rekomandime të tyre të dorëzuara në rrugë të tjera, koordinatorët e konsultimit nuk marrin masa të hedhin kopje të komenteve/rekomandimeve në regjistër, duke penguar transparencën dhe informimin për procesin e konsultimit.

- Mungon informacioni për publikun gjatë procesit të konsultimit për mënyrën e përfundimit të një procesi ligjvënës. Ky informacion nuk publikohet në mënyrë proaktive (detyrim ligjor), nga institucionet, por nuk jepet nga ta edhe kur ai kërkohet.

- Ende 1/4 e ministrive dhe 3/4 e bashkive nuk kanë caktuar koordinator për njoftimin dhe konsultimin publik, duke demonstruar mungesë vullneti për përmbushje të një kërkese minimale ligjore.

- Shpesh herë afati për të dorëzuar komentet është i shkurtër dhe nën minimumin ligjor, duke mos i lënë kohë të arsyeshme publikut të japë komente dhe rekomandime.
- Ministritë në pjesën më të madhe nuk plotësojnë as detyrimin e vendosur nga qeveria për të shoqëruar projekt-aktet me tabelat përkatëse që përmbajnë informacionin për zhvillimin e konsultimit publik. Në këto raste nuk merret asnjë masë nga Kryeministria, e cila sipas standardeve të vendosura me VKM duhej ta kthente projekt-aktin në ministri për të bërë plotësimet e nevojshme.
- Mungojnë tërësisht raportet vjetore për konsultimet publike, si nga ministritë, ashtu edhe nga bashkitë. Mungojnë planet vjetore të konsultimit publik dhe publikimi i tyre në programet e transparencës. Mungojnë monitorimet e proceseve të konsultimit publik.
- Ankimet nuk rezultojnë të jenë efektive dhe kompetencat e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale nuk janë të mjaftueshmë për të ndryshuar situatën. Numri i ankimeve dhe vendimeve është tepër i vogël dhe organizatat e shoqërisë civile nuk i preferojnë t'i përdorin këto mjete.
- Më shumë se gjysma e projekligjeve kalojnë në Kuvend pa kaluar më parë në hallkat e konsultimit publik, ndërkohë që 1/3 e projektligjeve propozohen nga deputetët dhe nuk mund të kalojnë etapat e konsultimit sipas ligjit nr. 146/2014. Këto drafte shpesh ndodh që janë me interes të madh për publikun.
- Nga monitorimi rezulton që institucioni që kryen më me seriozitet konsultimin publik është Kuvendi i Shqipërisë, pavarësisht se Kuvendi nuk është subjekt i ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik. Arsyet për këtë lidhen me faktin që vetë Kuvendi i jep vlerë nevojës së tij për konsultime. Kështu rezulton se Kuvendi ka përgatitur lista të detajuara të organizatave të shoqërisë civile dhe i fton ato rregullisht për të dhënë opinione për draftet sipas fushës së tyre të veprimtarisë. Kuvendi dëgjon palët e interesuara në seanca dëgjimore, mban procesverbale dhe përfshin rekomandime në draft ose relacionet përkatëse. Kuvendi tradicionalisht publikon raporte vjetore për detajet e proceseve të konsultimit publik. Publikut i jepet mundësia të njihet me draftet dhe çdo dokumentacion dhe informacion tjetër në kohë të shpejtë dhe të sigurojë pjesëmarrje efektive në proceset konsultuese.

10.2. Rekomandime

Në kushtet kur kemi arritur në përfundimin se skema e konsultimit publik varet shumë nga nevoja e vetë qeverisë për të përfshirë publikun, dhe jo nevoja thjesht për të zbatuar një ligj, nevojitet të rishihet tërësisht kuadri rregullator, në këtë fushë. Në këtë kuptim rekomandojmë si më poshtë:

Rekomandimi I

Është e nevojshme që të hartohet një strategji disavjeçare kombëtare për konsultimin publik dhe të përfshijë konsultimin në të gjitha nivelet, përfshirë edhe pushtetin vendor. Strategjia duhet të fokusohet te fryma që duhet të përfshijë autoritetet publike dhe te krijimi i lehtësirave të nevojshme që komunikimi me publikun të mos kryhet vetëm në formë fasade.

Rekomandimi II

Portali (regjistri elektronik) i konsultimi publik duhet të rikonceptohet për t'u afruar më shumë me nevojat e përdoruesve. Ai duhet të përfshijë një mënyrë të thjeshtë regjistrimi të pjesëmarrësve, pa procedura të komplikuara, pa përfshirë portalin e-Albania dhe pa kërkuar kartën e identitetit. Portali duhet të përmbajë opsionin që të regjistruarit mund të përzgjedhin fushat e preferuara dhe të njoftohen automatikisht nga sistemi për çdo draft të ri që publikohet. Portali duhet të krijojë mundësinë që edhe personat juridikë të regjistrohen lirisht dhe të identifikohen si të tillë në komentet dhe rekomandimet që ata japin.

Rekomandimi III

Nevojitet që komentet dhe rekomandimet që merren me rrugë postare ose me email nga organizata të shoqërisë civile dhe grupet e interesit, të hidhen manualisht në portal (regjistër) nga koordinatorët e konsultimit publik. Në këtë mënyrë do të bëhej e mundur që anëtarë të tjerë të publikut të njihen me komentet dhe rekomandimet e dhëna për draftet dhe të shohin ecurinë e tyre. Gjithashtu, portali duhet të parashikojë një rubrikë për të nënshkruar peticione online.

Në përgjithësi portali (regjistri elektronik) duhet të pasurohet dhe përditësohet me informacione të vlefshme për të gjithë procesin e konsultimit publik që nga fillimi i tij deri te miratimin e projektaktit, duke përfshirë, por pa u kufizuar te relacionet, çështje konkrete të një projekt-akti, që ka nevojë veçanërisht për reflektimet e publikut, rekomandimet e marra parasysh, arsyet e refuzimit të rekomandimeve, etj.

Rekomandimi IV

Nevojitet të zgjatet afati i konsultimit në më shumë se 20 ditë. Ky afat është shumë i shkurtër për OJF-të dhe grupet e interesit që të njohin draftet (supozohet se disa ditë humbasin për shkak të mos eficencës së njoftimit), të organizojnë takimet e brendshme të stafit dhe ekspertëve, të organizojnë takimet e jashtme me organizatat partnere, etj, dhe në fund të jenë të aftë që të japin opinione konkrete dhe të maturuara. Shembulli i Britanisë së Madhe, e cila lë 8 javë për konsultimin publik (afro 40 ditë pune) është një shembull i mirë për t'u marrë në konsideratë.

Rekomandimi V

Ministritë dhe bashkitë rekomandohen që të hartojnë dhe mbajnë lista të përditësuara të organizatave të interesuara dhe ekspertëve aktivë të fushës. Këto lista do të mund të shfrytëzohen për të bërë thirrje të dedikuar për të shprehur interesin për drafte të caktuar. Një shembull i mirë përë këtë është Kuvendi i Shqipërisë prej të cilit mund të merren dhe përshtaten fillimisht listat, të cilat mund të pasurohen më vonë.

Rekomandimi VI

Autoritetet publike duhet të marrin masa për të publikuar të gjithë dokumentet e kërkuara, jo vetëm draftet. Ata duhet të japin informacion për mënyrën e trajtimit të rekomandimeve dhe

e gjithë kjo të bëhet në mënyrë proaktive. Autoritetet duhet të marrin masa që të publikojnë raportet vjetore të konsultimit publik dhe planet vjetore të konsultimit për vitin në vazhdim.

Rekomandimi VII

Autoritetet publike rekomandohen të organizojnë më shumë takime publike, pasi rezulton që këto takime preferohen nga individët dhe nga OJF-të. Është fakt që përmes takimeve publike është arritur përmirësimi i drafteve dhe OJF-të janë vënë në pozita serioze pune pasi kanë marrë pjesë në këto takime, në ndryshim nga konsultimi i kryer me korrespondencë.

Rekomandimi VIII

Rekomandohet që të integrohet në një sistem të vetëm funksionet e organeve të krijuara nga ligji (Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale) dhe roli që ka Sekretari i Përgjithshëm i Kryeministrisë, sipas VKM nr. 233 datë 18.03.2015. Në rastet kur draftet e përcjella në Kryeministri nuk shoqërohen me informacionin(tabelën) për kryerjen e konsultimit publik, ose këto procedura nuk janë ndjekur në mënyrë korrekte, Komisionerit mund t'i jepet një rol certifikues që ndihmon Kryeministrinë të vendosë se çfarë do bëjë në vijim me draftin. Në këtë mënyrë mund të fuqizohet roli i Komisionerit dhe të bëhet më efektiv instrumenti i ankimit.

Rekomandimi IX

Kuvendi rekomandohet të parashikojë një procedurë të veçantë konsultimi, në rastin kur drafti propozohet nga deputetët, në mënyrë që të kompensohet mungesa e konsultimit në fazat më të hershme.

Rekomandimi X

Ministritë dhe bashkitë rekomandohen të përdorin më shumë mediat tradicionale dhe ato online për të bërë njoftimet dhe të përdorin rrjetet sociale për të marrë opinione mbi draftet. Publiku mund të shfaqë më shumë interes, nëse i bëhet pyetje konkrete aty ku publiku shpenzon më shumë kohë dhe mund të aktivizohet për të dhënë opinione ose përgjigje sondazheve.

Rekomandimi XI

Autoritetet publike duhet të eksplorojnë mundësitë për të përfshirë katedrat universitare për të bashkëpunuar në mënyrë të përhershme në konsultimin e projekt-akteve. Një vlerë e veçantë duhet t'u jepet kërkimeve shkencore në punimet e doktoraturave, si dokumente të pasur me ide e rekomandime të certifikuara nga komisione shkencore.

Qendra "Res Publica"
"Konsultimi publik 2017- 2018 - Ushtrim i çiltër i demokracisë pjesëmarrëse, apo thjesht fasadë?"
Mbështetur nga:
National Endowment for Democracy
Tiranë, Mars 2019
56 faqe
Format: 21 x 29.7 cm
Tirazhi 500 kopje

www.respublica.org.al

www.publeaks.al