



**Një dekadë nga ligji
për konsultimin
publik në Shqipëri**
Thirrje për reformë

Ky raport studimor është përgatitur në kuadër të projektit “Nxitja e Transparencës dhe Qeverisjes së Mirë,” zbatuar nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), me mbështetjen e National Endowment for Democracy (NED). Përmbajtja e këtij publikimi nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e NED-it. E drejta e autorit për këtë publikim i përket vetëm IDM-së. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet apo transmetohet, në asnjë formë apo mjet, pa lejen paraprake me shkrim të IDM-së.

Autore: **Megi Reçi, Besjana Kuçi**

Rishikoi: **Prof. Assoc. Dr. Nadia Rusi**

TABELA E PËRMBAJTJES

PËRMBLEDHJE E GJETJEVE	5
HYRJE	11
METODOLOGJIA	14
1. KUADRI LIGJOR	16
2. MJEDISI INSTITUCIONAL, RREGULLATOR DHE ADMINISTRATIV	21
3. ZBATIMI I KONSULTIMEVE PUBLIKE	24
3.1 PLANIFIKIMI I KONSULTIMEVE PUBLIKE	24
3.2 KOHËZGJATJA E KONSULTIMEVE PUBLIKE	28
3.3 PËRFSHIRJA E PALËVE TË INTERESUARA	29
3.4 METODAT E KONSULTIMIT	30
3.5 TRANSPARENCA E DOKUMENTEVE TË KONSULTIMIT	33
3.6 VLERËSIMI I NDIKIMIT RREGULLATOR	35
3.7 RAPORTIMI MBI REZULTATET E PROCESIT TË KONSULTIMIT	36
3.8 REAGIMI INSTITUCIONAL NDAJ KONTRIBUTEVE TË MARRA	37
3.9 PERCEPTIMET E PALËVE TË INTERESUARA PËR REAGIMIN INSTITUCIONAL	38
4. MONITORIMI I BRENDSHËM DHE VLERËSIMI I PERFORMANCËS NË NIVEL QENDROR	41
5. MEKANIZMAT E ANKIMIT DHE MBIKËQYRJA E PAVARUR	43
6. REKOMANDIME	46
SHTOJCA	51
SHTOJCA I LISTA E TË INTERVISTUARVE QË DHANË PËLQIMIN PËR T'U PËRMENDUR NË STUDIM	51
SHTOJCA II ÇËSHTJET E MBULUARA NË INTERVISTAT ME AKTORË TË NDRYSHËM	52

LISTA E AKRONIMEVE

AKSHI	Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit
AMSHC	Agjencia për Mbështetjen e Shoqërisë Civile
ASPA	Shkolla Shqiptare e Administratës Publike
BE	Bashkimi Evropian BP
IDM	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
KDIMDHP	Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale
KE	Komisioni Evropian
KM	Këshilli i Ministrave
KiE	Këshilli i Evropës
NED	National Endowment for Democracy
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
OSHC	Organizata të Shoqërisë Civile
PKIE	Plani Kombëtar për Integrimin Evropian
PPAP	Programi i Përgjithshëm Analitik i Projektakteve
RENJKP	Regjistri Elektronik i Njoftimit dhe Konsultimit Publik
SIGMA	Mbështetje për Përmirësimin në Qeverisje dhe Menaxhim
IPSIS	Sistemi i Menaxhimit të Informacionit për Planifikimin e Integruar
VNR	Vlerësimi i Ndikimit Rregullator
ZKM	Zyra e Kryeministrit

PËRMBLEDHJE E GJETJEVE

KUADRI LIGJOR DHE RREGULLATOR PËR KONSULTIMIN PUBLIK

Pavarësisht se është në përputhje me standardet evropiane, zbatimi i Ligjit nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” gjatë nëntë viteve ka nxjerrë në pah mangësi të shumta. Aktorë të ndryshëm, duke përfshirë qeverinë, institucionet e pavarura, shoqërinë civile dhe shoqatat e biznesit, kanë ngritur shqetësime për nevojën e ndryshimeve në ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik. Për këtë ekziston një konsensus se diskutimi për reformimin e ligjit është i vonuar.

Objekt i ligjit janë projektligjet, strategjitë dhe politikat me interes publik. Ndërkohë që ligji specifikon kriteret për dokumentet/aktet e përjashtuara nga konsultimi publik, atij i mungojnë përkufizimet për terma si “strategji” dhe “politika me interes publik”. Kjo mungesë qartësie i lejon institucionet të përjashtojnë dokumentet në mënyrë subjektive. Ligji gjithashtu nuk parashikon në mënyrë eksplicite vendimet e marra nga Këshilli i Ministrave (KM) në objektin e tij. Ndërsa projektligjet dhe politikat duhet të publikohen në faqen e internetit të institucionit dhe në regjistrin e konsultimit publik online, përdorimi i metodave alternative të konsultimit si takimet publike ose komunikimi me e-mail nuk është i detyrueshëm, duke kufizuar kështu potencialisht aksesin dhe përfshirjen.

Nga institucionet publike kërkohet të japin përgjigje për rekomandimet dhe komentet e marra gjatë konsultimeve, por në ligji mungojnë specifikat për modalitetet dhe afatet për këtë reagim. Raportet vjetore mbi transparencën e konsultimeve janë të detyrueshme, por përmbajtja e kërkuar është krejtësisht statistikore, duke paraqitur kështu analiza të kufizuara të procesit të konsultimit.

Diskrecioni i institucioneve për të vendosur “nëse, kur, kë dhe si do të konsultojë” (për shembull në lidhje me konsultimet paraprake/në fazat e hershme), rrezikon t'i vërë disa konsultime në kufirin e paqartë me fushën e parregulluar të lobimit. Kjo ndikon në mungesën e besimit, duke krijuar një perceptim se një vendimmarrje e caktuar është e porositur për të favorizuar interesat privatë.

Një udhëzues për konsultimin publik u miratua në vitin 2021 për të adresuar disa boshllëqe dhe për të përmirësuar procesin e konsultimit, por detyrimi ligjor për zbatimin e tij është i diskutueshëm. Për më tepër, udhëzuesi zbatohet vetëm për institucionet e qeverisjes qendrore, duke lënë jashtë pushtetin vendor, i cili është gjithashtu subjekt i ligjit të konsultimit publik.

MJEDISI INSTITUCIONAL DHE KOORDINIMI

Organeve publike u kërkohet me ligj të caktojnë koordinatorët e konsultimit, përgjegjës për koordinimin e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik. Nocioni i organit publik është shumë i gjerë dhe në praktikë nuk është e qartë se cilat institucione janë të

detyruara të caktojnë një koordinator konsultimi sepse jo të gjitha institucionet kryejnë funksione politikëbërëse. Gjithashtu, ligji nuk parashikon përcaktime të qarta për detyrat e tyre specifike. Në rregulloret e brendshme të institucioneve mungojnë parashikimet për ndarjen e detyrave dhe roleve ndërmjet departamenteve të ndryshme, agjencive të vartësisë dhe koordinatorëve të konsultimit. Përshkrimet e punës për koordinatorët e konsultimit shpesh mungojnë, gjë që çon në llogaridhënie dhe kontroll të paqartë. Koordinatorët e konsultimit zakonisht mbajnë detyra të tjera primare brenda institucioneve të tyre, duke i bërë përgjegjësitë shtesë në lidhje me konsultimin publik të perceptohen si barrë. Kjo mund të krijojë probleme të qëndrueshmërisë së stafit brenda administratës publike.

Një zhvillim pozitiv është futja e një moduli të dedikuar trajnimi për zyrtarët e administratës publike për konsultimet publike në vitin 2022. Megjithatë, ka ende sfida për të siguruar që nëpunësit publikë të kenë njohuritë dhe trajnimin e nevojshëm.

Koordinatorët e konsultimit publik ndonjëherë përballen me sfida në ndërveprimin me zyrtarët e nivelit më të lartë, të cilët mund të mos e kuptojnë plotësisht ose t'i japin rëndësinë e duhur konsultimit publik. Prandaj, procesi shpesh varet nga vullneti politik i eprorëve. Shumë të intervistuar sugjeruan që koordinatorët e konsultimit duhet të mbajnë poste të nivelit më të lartë dhe të kenë një formim ligjor për t'u orientuar në mënyrë efektive në mjedisin e brendshëm.

Udhëzuesi rekomandon përdorimin e Sistemit të Menaxhimit të Informacionit për Planifikimin e Integruar (IPSIS) si një platformë ndërveprimi për të lehtësuar koordinimin dhe miratimin e raporteve të konsultimit. Kjo mund të konsiderohet si një platformë e centralizuar për ruajtjen e kujtesës institucionale dhe dokumenteve në lidhje me konsultimin publik, për ndjekjen e proceseve, analizimin e praktikave dhe garantimin e llogaridhënies. Megjithatë, sistemi ende nuk po përdoret për këto procese, duke krijuar sfida për koordinimin e punës në proceset e konsultimit. Mungesa e platformave të ruajtjes së dokumenteve ka çuar në humbjen e dokumenteve të rëndësishme, veçanërisht gjatë sulmit kibernetik ndaj qeverisë në vitin 2022.

PLANIFIKIMI I KONSULTIMEVE PUBLIKE

Autoriteteve publike u kërkohet me ligj të përgatisin dhe publikojnë planet vjetore për konsultimet publike, si dhe planet individuale të konsultimit për çdo dokument që i nënshtrohet konsultimit publik. Megjithatë, këto plane publikohen rrallë dhe në mënyrë jokonsistente dhe shpesh u mungojnë informacionet thelbësore. Kjo e bën të vështirë monitorimin dhe pjesëmarrjen efektive në procesin e konsultimit.

Planet e konsultimit bazohen në burime të ndryshme, duke përfshirë Programin e Përgjithshëm Analitik të Projekt-akteve, strategji e politika të tjera, si dhe prioritete të tjera të qeverisë. Kjo shpesh e bën të vështirë gjurmimin e origjinës së ligjeve dhe politikave specifike. Për më tepër, konsultimet (ndër-institucionale) mund të zgjasin disa vite, ndërsa konsultimet publike raportohen në vitin kur ndodhin, duke shkaktuar konfuzion në lidhje me kohëzgjatjen e procesit. Konsultimet e stërzgjatura ndër-institucionale mund të çojnë në ndryshime të rëndësishme në draft dokumente për të cilat janë kryer konsultimet publike. Kjo mund të zhvlerësojë kontributet e mëparshme të palëve të interesuara dhe të krijojë pasiguri ligjore.

Udhëzuesi përcakton kriteret për vlerësimin e dokumenteve që do të konsultohen, duke vënë theksin mbi treguesit e interesit të lartë publik dhe angazhimin aktiv të palëve të

interesuara. Megjithatë, këto dispozita nuk zbatohen rregullisht në praktikë gjatë hartimit të planeve vjetore. Arsyetimi për përjashtimin e disa dokumenteve nga konsultimi publik nuk jepet në planet dhe raportet vjetore.

Konsultimet paraprake, të cilat mundësojnë kontributin e palëve të interesuara përpara hartimit të një dokumenti, kryhen rrallë. Nuk ka asnjë procedurë formale dhe vendimmarrja për mbajtjen e konsultimeve të tilla ndryshon sipas institucionit. Palët e interesuara theksojnë rëndësinë e konsultimeve paraprake, pasi ato ofrojnë një mundësi më të madhe për pranimin e ndryshimeve të mundshme.

Afati minimal prej njëzet ditësh për dorëzimin e kontributeve përgjithësisht zbatohet, me një normë prej 90% në vitin 2022. Natyra komplekse e projekt-dokumenteve rrallë merret parasysh për përcaktimin e mjaftueshmërisë së afatit ose nevojës për zgjatje të tij, siç përcaktohet me ligj. Kohëzgjatja e konsultimeve mund të ndryshojë ndjeshëm, disa prej tyre zgjasin 2-3 vjet, gjë që tregon mungesën e planifikimit të duhur.

Konsultimi i njëkohshëm i shumë dokumenteve nga i njëjti institucion është një praktikë e zakonshme, e cila ndikon në cilësinë e procesit dhe zvogëlimin e mundësive për të kontribuar.

PËRFSHIRJA E PALËVE TË INTERESUARA

Konsultimi i qenësishëm duhet të përfshijë të gjithë aktorët relevantë dhe që preken nga vendimmarrja, jo vetëm ata që janë të angazhuar dhe bashkëpunojnë në mënyrë rutinore me institucionin. Nevojiten përpjekje për të rritur përfshirjen dhe aksesueshmërinë, veçanërisht për grupet e marginalizuara ose në zona të largëta.

Përzgjedhja e metodave të konsultimit duhet të marrë parasysh natyrën, nevojat specifike dhe nivelin e organizimit të grupeve të synuara. Matrica e Analizës së Palëve të Interesuara është dhënë në udhëzues, por ajo nuk zbatohet gjerësisht nga institucionet. Organizatat e shoqërisë civile (OSHC) raportojnë shkallë të ndryshme të përfshirjes në proceset e konsultimit publik, ndërsa disa ministri nuk përfshijnë gjithnjë grupe të ndryshme interesi, për shembull grupe joformale aktivistësh. Praktika ka treguar edhe raste të konsultimeve fiktive. Përpjekjet për të përmirësuar pjesëmarrjen përfshijnë krijimin dhe përditësimin nga institucionet të bazave të të dhënave me kontakte të grupeve të interesit.

Regjistri elektronik është metoda kryesore e konsultimit publik dhe është i detyrueshëm. Në vitin 2022, 95.2% e dokumenteve të konsultuara u publikuan në Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik (RENJKP). Aktualisht RENJKP përdoret dhe njihet pak nga publiku dhe palët e interesuara. Palët e interesuara e shohin RENJKP-në si një mjet jo miqësor për arsye të ndryshme, duke përfshirë vështirësinë e përdorimit të ndërfaqes së platformës, kërkesën për regjistrim përmes e-Albania, opsionet e kufizuara të komenteve dhe probleme të aksesueshmërisë për përdoruesit me aftësi të kufizuara. Të intervistuarit e konsiderojnë RENJKP-në më shumë si një kanal informimi sesa një hapësirë për ndërveprim me institucionet. Janë bërë përpjekje për të mundësuar njoftime automatike në RENJKP, të cilat mund të ndihmojnë në adresimin e disa shqetësimeve që lidhen me njoftimet e minutës së fundit.

Për të siguruar gjithëpërfshirje, aksesueshmëri dhe mosdiskriminim, RENJKP-ja duhet të kombinohet me metoda të tjera. Takimet publike, publikimet në faqet zyrtare të institucioneve dhe komunikimi me e-mail janë metoda të tjera konsultimi të përdorura zakonisht. Takimet personale perceptohen si më efektive nga palët e interesuara. Megjithatë, ato duhet të jenë të targetuara, përndryshe mund të shërbejnë thjesht si një formalitet.

Rekomandohet diversifikimi i metodave të konsultimit publik për t'iu përshtatur natyrës së projekt- aktit që konsultohet dhe karakteristikave të grupit të synuar. Për më tepër, rekomandohen fushata ndërgjegjësimi, anketime mbi përshtypjet e palëve të interesuara dhe përmirësime të RENJKP-së për të rritur përfshirjen në procesin e konsultimit publik.

TRANSPARENCA E DOKUMENTEVE TË KONSULTIMIT

Transparenca dhe publikimi në kohë i dokumenteve mbështetëse, duke përfshirë planet e konsultimit, raportet e vlerësimit të ndikimit rregullator (VNR), relacionet shpjeguese, janë thelbësore për informimin e publikut rreth vendimmarrjes së propozuar. Përveç kësaj, dokumentacioni mbështetës duhet të jetë i kuptueshëm, lehtësisht i lexueshëm, i ripërdorshëm dhe në formatin e të dhënave të hapura. Në praktikë, kjo mungon veçanërisht kur paraqiten tabela, dokumente voluminoze dhe të dhëna statistikore.

Relacionet shpjeguese për projektligjet publikohen vazhdimisht, por dokumentet e tjera mbështetëse shpesh mungojnë ose publikohen pas përfundimit të procesit të konsultimit (si planet e konsultimit ose VNR-të). Shumë pak dokumente shoqërohen nga vlerësimi i ndikimit rregullator. Edhe më të pakta janë rastet kur VNR-ja rishikohet si rezultat i procesit të konsultimit.

Transparenca e dokumentacionit është e dobët edhe kur kërkohet në mënyrë proaktive (nga qytetarët, OSHC-të dhe gazetarët), në rastet kur ajo mbart ndjeshmëri politike ose mund të ekspozojë raste korrupsioni. Një informacion i tillë zakonisht ka të bëjë me kontratat e prokurimit publik ose projektet e ndërtimit që konsiderohen të dëmshme për mjedisin ose trashëgiminë kulturore.

Çështje të lidhura me transparencën u ngritën edhe për ekspertizën e huaj dhe grupet e punës përgjegjëse për hartimin e dokumenteve, të cilat jo gjithmonë bëhen publike, ndërkohë që palët kryesore të interesuara mund të përjashtohen nga procesi.

Një rubrikë e dedikuar për konsultimet publike, e prezantuar së fundmi në faqet zyrtare të ministrive, shihet si një përpjekje pozitive për të përmirësuar transparencën e konsultimeve, duke përdorur edhe mjete të tjera përveç RENJKP.

RAPORTIMI MBI PROCESIN E KONSULTIMIT

Raportet mbi rezultatet e procesit të konsultimit ofrojnë evidenca të kufizuara për ndikimin e aktorëve joshitetërorë mbi rezultatet e proceseve të konsultimit të mbajtura nga qeveria. Raportimi i duhur është thelbësor për të treguar ndikimin e konsultimeve publike dhe ndërtimin e besimit të publikut.

Raportet individuale mbi rezultatet e konsultimit nuk publikohen gjithmonë për çdo dokument të konsultuar dhe në to mungojnë të dhëna të disagreguara mbi metodat e konsultimit (të gjitha metodat e përdorura), reagimet e marra nga palët e interesuara (publike dhe jopublike, nënkategori të tjera) dhe pranimi ose refuzimi i komenteve. Raportet individuale duhet t'u shpërndahen në mënyrë proaktive pjesëmarrësve dhe kontribuesve, por në praktikë ato vetëm publikohen.

Masa e pranimit apo refuzimit të komenteve gjatë konsultimeve publike varion, por në çdo rast duhet të jetë transparente. Raportet duhet të ofrojnë një gjurmë të qartë legjislative dhe të tregojnë se si kontributi i palëve të interesuara ka ndikuar në politikëbërje. Pikërisht

kjo pjesë e raportit tregon nëse konsultimet kanë qenë domethënëse dhe nëse kanë pasur ndonjë ndikim.

REAGIMI INSTITUCIONAL

Mungesa e besimit është një faktor dekurajues për angazhimin në proceset e konsultimit, ndërsa të dhënat tregojnë se vetëm një përqindje e vogël e qytetarëve besojnë se kontributi i tyre merret në konsideratë. Në praktikë, nuk ka konsistencë në mënyrën se si institucionet reagojnë ndaj komenteve, si dhe vihen re nivele të ndryshme angazhimi dhe një mungesë standardizimi. Palët e interesuara, veçanërisht organizatat e shoqërisë civile dhe komuniteti i biznesit, perceptojnë një mungesë reagimi nga autoritetet politikëbërëse, duke çuar në uljen e besimit dhe interesit për konsultime. Për më tepër, palët e interesuara shpesh kanë kapaciteteve dhe informacion të kufizuar mbi procedurat e konsultimit, duke theksuar nevojën për rritje të njohurive. Angazhimi efektiv ka më shumë gjasa të ndodhë kur palët e interesuara japin kontribute cilësore, ndërkohë që lindin shqetësime për përfshirjen e ekspertizës së huaj që mund të mos përfaqësojë opinionet vendase. Në përgjithësi, ekziston një nevojë kritike për të përmirësuar mekanizmat e llogaridhënies dhe reagimit, ndërkohë që institucioneve shpesh u mungojnë procedurat e brendshme për rregullimin e këtyre çështjeve.

VLERËSIMI I PERFORMANCËS DHE MONITORIMI I BRENDSHËM

Megjithëse ekziston një sistem monitorimi, ai fokusohet kryesisht në të dhënat sasiore dhe i mungon qasja cilësore për efektivitetin dhe ndikimin e konsultimeve. Raportet e performancës duhet të ndryshojnë orientimin nga procesi drejt rezultateve, me analiza gjithëpërfshirëse dhe reflektime mbi mësimet e nxjerra. Ato duhet të lejojnë krahasueshmërinë e performancës së përgjithshme nga viti në vit, si dhe krahasueshmërinë e performancës ndërmjet institucioneve.

Megjithatë, vihet re se asnjë nga ministritë nuk kryen monitorim të brendshëm (vetëvlerësim) të efektivitetit të procesit të konsultimeve publike, duke ia lënë përgjegjësinë në radhë të parë Zyrës së Kryeministrit.

MEKANIZMAT E ANKESAVE DHE MBIKËQYRJA E PAVARUR

Nevojitet që mekanizmat e brendshëm të ankesave për konsultimet publike të jenë më efektivë, pasi institucionet nuk kanë krijuar sisteme të brendshme për menaxhimin e ankesave të qytetarëve, si dhe ka mungesë të qartësisë në lidhje me llogaridhënien për shkeljet.

Për më tepër janë identifikuar sfida që lidhen me kompetencat ligjore të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDMDHP). Ndërkohë që ligji lejon paraqitjen e ankesave, si para ashtu edhe pas miratimit të projekt-dokumenteve, u konstatua se institucioneve u mungojnë sistemet e brendshme për menaxhimin e ankesave të qytetarëve, duke çuar në mungesë të qartësisë sa i takon llogaridhënies. Roli i KDMDHP në monitorimin dhe adresimin e ankesave është i kufizuar për shkak të mungesës së kompetencës për të ndërhyrë përpara miratimit të draftit ose me iniciativën e tij, ndërkohë që i mungojnë edhe kompetencat për të vendosur masa

administrative (sanksione). Pavarësisht dallimeve në opinionet e ekspertëve në lidhje me efektivitetin e masave ndëshkuese, pranohet gjerësisht se ligji duhet të sigurojë kontroll mbi diskrecionin e administratës dhe të krijojë mekanizmat efektivë të ankesave. Në rastin e Shqipërisë, monitorimi i pavarur i zbatimit të ligjit do të adresonte edhe vakumin ekzistues në konsultimet e qeverisjes vendore, të cilat janë të pamonitoruara.

Gjithashtu, raporti thekson rëndësinë e forcimit të mbikëqyrjes parlamentare për të garantuar që nismat ligjore që i paraqiten Kuvendit nga Këshilli i Ministrave t'i jenë nënshtruar më parë konsultimeve publike dhe të jenë mbështetura nga dokumentacioni i duhur, duke nënvizuar kështu rolin e rëndësishëm të parlamentit në procesin e konsultimit.

HYRJE

Në një shoqëri demokratike, konsultimet ndërmjet autoriteteve publike dhe qytetarëve janë thelbësore për transparencën, llogaridhënien, besueshmërinë dhe legjitimitetin e vendimmarrjes. Niveli i zbatimit të konsultimeve publike është i ndërlidhur me pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen publike dhe ekzistencën e një mjedisi të favorshëm për shoqërinë civile. Anashkalimi i procesit të konsultimit shpesh ndikon në cilësinë e ligjeve dhe politikave po aq sa edhe në besimin e publikut. Ai rrit shpeshësinë e ndryshimeve të mundshme ligjore që rezultojnë në mbiprodhim ligjesh dhe rrezikojnë parimin e sigurisë juridike. Anashkalimi i konsultimit gjithashtu ka ndikim mbi vetë zbatimin dhe kostot e tij, siç ka treguar edhe përvoja e Shqipërisë (p.sh. legjislacioni tatimor).¹ Përveç cilësisë së dyshimtë të një vendimmarrjeje që nuk bazohet në evidenca, integriteti i vetë procesit mund të rrezikohet kur mungon kontrolli i publikut. Një manifestim i kësaj të fundit është fenomeni i ligjbërjes me porosi, një produkt i korrupsionit të madh të evidentuar në Shqipëri. Ligjet e porositura ligjërojnë kapjen e shtetit duke vendosur rregulla që favorizojnë interesat private në kurriz të interesit publik, ndërsa ato zakonisht miratohen pa konsultim publik.²

Shqipëria, ashtu si vendet e tjera në Evropën qendrore dhe lindore me një të kaluar autoritare,³ ka një traditë të kufizuar të angazhimit qytetar. Kjo i atribuohet kryesisht sfondit historik të një epoke ku kontrolli i qeverisë eklipsoi përfshirjen e publikut. Për më tepër, në kontekste të tilla, kohezioni i ulët social dhe korrupsioni i përhapur pengojnë zhvillimin e praktikave efektive të diskutimit. Rrjedhimisht, sektori i shoqërisë civile ka vështirësi për të kapur “momentumin” për shkak të fuqisë së dobët mobilizuese, ndërkohë që besimi tek institucionet dhe ai ndërpersonal është i ulët dhe individualizmi, apatia dhe polarizimi i qytetarëve janë në rritje.⁴ Këto janë të vlefshme edhe për Shqipërinë.

Studimet e organizatave lokale tregojnë se pavarësisht se ka mekanizma të konsultimit publik, angazhimi qytetar në Shqipëri është zvogëluar që nga viti 2016⁵, çka përbën një tregues shqetësues për regresin e demokracisë dhe zvogëlimin e hapësirës civile.⁶ Mungesa e mundësive për t'u konsultuar me qeverinë ka dëmtonuar iniciativat e advokimit të OSHC-ve⁷, ndërkohë që politikat që synojnë rritjen e angazhimit të qytetarëve dhe

1 Shoqata e Investitorëve të Huaj (2021) Libri i Bardhë (White Book) Shqipëri 2021 <https://fiaalbania.al/wp-content/uploads/2021/10/WhiteBook202-2025.pdf>

2 Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri 2008 – 2020 <https://idmalbania.org/deconstructing-state-capture-in-albania/>

3 Institute for Danube Region and Central Europe (2023) Angazhimi i Qytetarëve në Evropën Qendrore dhe Lindore - Në kërkim të zgjidhjeve sistematike <https://www.idm.at/en/idm-pps-1-2023-citizens-engagement-in-central-and-eastern-europe-in-search-of-systemic-solutions/>

4 Po aty.

5 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2020) Gjetjet e Sondazhit të Angazhimit Politik në Shqipëri 2020 <https://idmalbania.org/sq/gjetjet-e-sondazhit-te-angazhimit-politik-ne-shqiperi-2020/>

6 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Dobësimi i Demokracisë dhe Zvogëlimi i Hapësirës Qytetare – Si të ndryshohen trendet? <https://idmalbania.org/9081-2/>

7 USAID dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Indeksi i Qëndrueshmërisë së Organizatave të Shoqërisë Civile <https://idmalbania.org/sq/indeksi-i-qendrueshmerise-se-organizatave-te-shoqerise-civile-2021/>

mbështetjen ose bashkëpunimin me OSHC-të janë kryesisht të nxitura nga donatorët dhe nuk zbatohen në mënyrë efektive në praktikë.⁸ Gjatë viteve 2021-2022, 40% e OSHC-ve raportuan se ishin përfshirë në konsultim publik, përqindja më e ulët e regjistruar krahasuar me vitet e mëparshme.⁹ Shoqatat e biznesit gjithashtu raportojnë sfida të ngjashme dhe 41% e tyre mendojnë se konsultimi është një proces formal që nuk synon të marrë rekomandime nga palët e interesuara.¹⁰

Një sondazh i opinionit publik i IDM-së¹¹ zbulon se disa nga arsyt kryesore pas nivelit të ulët të pjesëmarrjes së qytetarëve në konsultimet publike në Shqipëri janë mungesa e besimit se pjesëmarrja do të ketë ndikim, prishmëria se do të marrin pjesë të tjerët dhe besimi se nuk ekzistojnë mekanizma ose procese konsultimesh. Nga këndvështrimi i shoqërisë civile, ndër arsyt kryesore të mospërfshirjes në proceset e konsultimit janë mungesa e njoftimeve dhe informacionit për organizimin e konsultimeve nga institucionet përgjegjëse, pamundësia e stafit për të marrë pjesë për shkak të angazhimeve kohore/ të tjera ose burimeve të kufizuara njerëzore, mungesa e vëmendjes nga institucionet ndaj problemeve në fokus të veprimtarisë së organizatës, apo moszbatimi i kuadrit ligjor ekzistues për këto çështje.¹² Shoqatat e biznesit ndajnë perceptime të ngjashme me ato të OSHC-ve kur bëhet fjalë për besimin e kufizuar te procesi.¹³

Raportet e Komisionit Evropian për Shqipërinë i referohen konsultimeve publike në vend si veprimtari formale.¹⁴ Ndërsa raporti i monitorimit i SIGMA-s për vitin 2021 evidenton mungesën e qasjes proaktive të institucioneve në përfshirjen e grupeve të interesit në këto procese dhe mungesën e kontrollit të cilësisë dhe monitorimit të mirëfilltë.¹⁵ GRECO më tej bën thirrje për metoda konsultimi më të aksesueshme dhe miqësore për përdoruesit.¹⁶

Ndër faktorët e tjerë, mungesa mbizotëruese e besimit dhe e angazhimit, duket se i atribuohet kulturës së “shënjimit të kutisë”, pra kryerja e proceseve thjesht për t’i konsideruar të bërë.

Në fokus të këtij raporti studimor janë proceset e konsultimit publik në nivelin e qeverisjes qendrore. Ato kanë një rëndësi të madhe pasi Këshilli i Ministrave është institucioni kryesor nga i cili buron masa dërrmuese e projektligjeve që shqyrtohen dhe miratohen çdo vit nga Kuvendi i Shqipërisë. Gjatë vitit 2022, 70% e nismave ligjore të dorëzuara

- 8 UNCAC Coalition dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Raport i Shoqërisë Civile mbi zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit në Shqipëri <https://idmalbania.org/civil-society-report-on-the-implementation-of-prevention-and-asset-recovery-of-the-untied-nations-convention-against-corruption-in-albania/>
- 9 Qendra Kombëtare Burimore për Shoqërinë Civile në Shqipëri (2023) Raporti i Vlerësimit: Vlerësimi i kapaciteteve dhe nevojave të OSHC-ve në Shqipëri <https://resourcecentre.al/sq/publication/raport-vleresimi-i-kapaciteteve-dhe-nevojave-te-oshc-ve-ne-shqiperi/>
- 10 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione
- 11 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Sondazhi i Opinioneve Publike 2022 Besimi në qeverisje <https://idmalbania.org/publication-of-the-10-th-edition-of-bebes-in-governance-annual-public-opinion-poll-in-albania/>
- 12 Qendra Kombëtare Burimore për Shoqërinë Civile në Shqipëri (2023) Raporti i Vlerësimit: Vlerësimi i kapaciteteve dhe nevojave të OSHC-ve në Shqipëri
- 13 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione
- 14 Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë (2022) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2022_en
- 15 SIGMA (2021) Raporti i Monitorimit të Shqipërisë <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>
- 16 Këshilli i Evropës / GRECO (2022) Raporti i Përputhshmërisë për Shqipërinë <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa6125>

në Kuvend kanë ardhur nga qeveria¹⁷. Ky raport studimor adreson në radhë të parë nevojën për ndërhyrje në kornizën ligjore dhe rregullative, si dhe nevojën për rritjen e llogaridhënies dhe angazhimit publik, të cilat janë sfidat kryesore afatgjata.

Raporti synon të japë një vlerësim të gjendjes aktuale, duke analizuar të gjitha fazat e procesit të konsultimit duke përfshirë planifikimin dhe dizajnimin; zbatimin; ndjekjen dhe kthimin e përgjigjeve; raportimin dhe vlerësimin (e brendshëm/e jashtëm); administrimin e ankesave. Analiza bëhet përmes lenteve të parimeve të konsultimit publik si efikasiteti, transparencja, aksesueshmëria, proaktiviteti dhe mosdiskriminimi.

Seksioni i parë i raportit trajton kuadrin ligjor dhe rregullator për proceset e konsultimit publik në nivel qendror, duke identifikuar mangësitë dhe sfidat. Më tej, shqyrtohet mjedisi (i brendshëm) institucional për konsultimet publike, duke analizuar qasjen ndaj zbatimit të konsultimeve publike nga institucionet e qeverisjes qendrore.

Seksioni vijues i kushtohet angazhimit të palëve të interesuara në proceset e konsultimit, duke përfshirë organizatat e shoqërisë civile, sektorin privat dhe qytetarët, efektivitetin e metodave të konsultimit, si dhe sfidat që pengojnë aksesin, pjesëmarrjen dhe ndikimin. Gjithashtu, trajtohen edhe çështje si planifikimi, transparencja e dokumentacionit mbështetës, raportimi mbi rezultatet, monitorimi i brendshëm, vlerësimi qendror i performancës, si dhe monitorimi i pavarur.

Raporti paraqet shembuj të praktikave të mira nga Shqipëria sipas rastit, modalitete të rregullimit në lidhje me konsultimet publike nga vende të ndryshme, si dhe rekomandime për problematikat e evidentuara.

17 Raporti Vjetor mbi Veprimtarinë e Kuvendit të Shqipërisë (2022) <https://web-api.parlament.al/Files/202308310938234462Raport%20vjetor%202022.pdf>

METODOLOGJIA

Metodologjia e hulumtimit për këtë raport mbështetet në burime parësore dhe dytësore, duke përdorur një analizë cilësore. Burimet dytësore përfshinë shqyrtimin e plotë të legjislacionit dhe kuadrit rregullator përkatës, rregullat procedurale dhe udhëzime të institucioneve. Gjithashtu u shqyrtuan raporte nga organizata vendase dhe ndërkombëtare, si dhe raporte të Komisionit Evropian, SIGMA/OECD dhe GRECO për Shqipërinë.

Për më tepër, autorët kryen një rishikim gjithëpërfshirës të faqeve të internetit të institucioneve, veçanërisht seksionit të programeve të transparencës, si dhe të Regjistrat Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik (RENJKP) për periudhën nga viti 2020 deri në 2022. U shqyrtuan të gjitha dokumentet publike, si planet institucionale të konsultimit publik, raportet periodike dhe vjetore dhe raportet e vlerësimit të performancës të kryera nga Zyra e Kryeministrit (ZKM). Më tej, sipas rastit u shqyrtuan vendimet dhe rekomandimet e bëra nga KDIMDHP lidhur me shkeljet e konsultimit publik, raportet vjetore të tij, raporte të veprimtarisë parlamentare dhe vendimet e gjykatave.

Rishikimi i dokumenteve synonte të hartëzonte informacionin e disponueshëm mbi proceset e konsultimit publik, të ofronte një pasqyrë të kontekstit institucional dhe ligjor për këto procese dhe të identifikonte boshllëqet dhe sfidat sistematike që janë shfaqur gjatë viteve. Përmes shqyrtimit të literaturës u identifikuan praktikatat e mira ndërkombëtare të cilat shërbyen për të përshtatur rekomandimet.

Përveç kësaj, ky raport studimor bazohet në një Raport të Vlerësimit të Nevojave të kryer nga autorët në vitin 2022. Ky vlerësim analizoi procedurat dhe kapacitetet aktuale të institucioneve të qeverisë qendrore të përfshira në proceset e konsultimit publik dhe identifikoi nevojat për trajnim dhe ekspertizë për gjashtë prej tyre: Zyra e Kryeministrit, Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Arsimit dhe Sportit, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë. Qëllimi kryesor i tij ishte të hartonte dhe pilotonte një modul trajnimit të dedikuar për proceset e konsultimit publik të administratës qendrore¹⁸. Gjithashtu, vlerësimi i nevojave identifikoi disa sfida afatgjata, duke nxitur këtë hulumtim të thelluar, me qëllim, mbështetjen e përpjekjeve të advokimit dhe informimin e vendimmarrjes.

Për të pasuruar dhe për të kontekstualizuar të dhënat e mbledhura nga rishikimi i dokumenteve, u kryen pesëmbëdhjetë intervista me informatorë kyç. Të intervistuarit përfshinin përfaqësues nga subjekte të ndryshme, si ekspertë të shoqërisë civile, ekspertë ligjorë, përfaqësues të grupeve të interesit të angazhuar në proceset e konsultimit, ekspertë të SIGMA-s dhe përfaqësues nga institucionet përkatëse publike, përfshirë KDIMDHP dhe Agjencinë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile (AMShC). Ekipi hulumtues përpiloi pyetje të hapura për këto intervista bazuar në profilin e të intervistuarve.



18 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Moduli i Trajnimit për Konsultimin Publik në Qeverisjen Qendrore <https://idmalbania.org/sq/modul-trajnimi-konsultimi-publik/>

Gjithashtu, për këtë raport janë shfrytëzuar edhe të dhënat e mbledhura nga nëntë intervista të kryera për Raportin e Vlerësimit të Nevojave, me përfaqësues të lartë të ministrive, ZKM dhe koordinatorëve të konsultimit publik. Të dhënat e marra nga dy tryeza konsultative të mbajtura për të validuar modulën e trajnimit mbi konsultimin publik, u integruan gjithashtu për të njëjtin qëllim.

Megjithatë, është e rëndësishme të nënvizohen disa kufizime metodologjike në analizën e proceseve të konsultimit, ndikimit të aktorëve jashtetërorë dhe rezultateve të konsultimeve publike në Shqipëri. Së pari, analiza në këtë nivel nuk merr parasysh përmbajtjen e kontributeve të paraqitura nga grupet e interesit. Kjo mangësi është domethënëse sepse nuk arrin të bëjë dallimin midis kontributeve teknike, të cilat trajtojnë aspektet teknike të dokumentit të propozuar, dhe kontributeve thelbësore, të cilat kërkojnë të bëjnë ndryshime thelbësore në drejtimin e politikave. Së dyti, ka një kufizim që lidhet me mungesën e të dhënave statistikore për përgjigjet individuale të qytetarëve dhe grupeve të interesit, si përpara miratimit të ligjit për konsultimin publik, ashtu edhe përpara nxjerrjes së udhëzuesit të vitit 2021 për konsultimet publike. Kjo mungesë të dhënash i bën të vështira krahasimet të qenësishme nga viti në vit.

Së fundi, metodologjia e raportit studimor fokusohet kryesisht në fazën e konsultimeve publike që ndodhin pasi është hartuar drafti fillestar i dokumentit që konsultohet. Ajo nuk përfshin fazën e mëparshme të hartimit të legjislacionit ose të politikave, ku të dhëna nga aktorë të caktuar shtetërorë dhe jashtetërorë mund të jenë përfshirë në draft përpara se ai të publikohet në regjistrin elektronik të konsultimit.

1. KUADRI LIGJOR

Procesi i konsultimit publik në Shqipëri rregullohet me ligjin nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” (në vijim “ligji”), aktet nënligjore përkatëse¹⁹ dhe akte të tjera rregullatore²⁰. Disa ligje sektoriale ofrojnë dispozita të dedikuara për konsultimet publike, të tilla si ato që rregullojnë vendimmarrjen mjedisore, financat vendore dhe buxhetimin. Edhe dokumentet politike apo strategjitë, ndonjëherë marrin përsipër angazhime të qarta të konsultimeve publike. Megjithatë, ky raport fokusohet në zbatimin e ligjit nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”, si dokumenti ligjor kryesor që drejton proceset e vendimmarrjes publike në nivel kombëtar.

Pavarësisht se ligji është përgjithësisht në përputhje me standardet evropiane, përvoja e nëntëvjeçare e zbatimit të tij ka vënë në dukje shumë mangësi që lejojnë interpretime të ndryshme e që sjellin anashkalimin e procesit të konsultimit publik.

Ligji rregullon procesin e konsultimit për lloje të ndryshme dokumentesh, duke përfshirë projektligjet, strategjitë kombëtare dhe vendore, si dhe politikat me interes të lartë publik. Ndërkohë që në kuadrin ligjor kombëtar, mungon një përkufizim i strategjive dhe politikave. Më tej, ligji nuk përfshin në mënyrë eksplicite në objektin e tij vendimet e marra nga Këshilli i Ministrave (aktet nënligjore). Rregullorja e KM detajon më tej procedurën e hartimit dhe miratimit të akteve nënligjore. Rregullorja nuk garanton ndalimin e miratimit të projekt-dokumenteve për të cilat konsultimet publike janë shmangur në mënyrë jo të drejtë, në ndryshim, për shembull, me kërkesat më strikte të parashikuara për sigurimin e pajtueshmërisë me acquis të BE-së.²¹ Për më tepër, për sa i përket projektakteve që synojnë harmonizimin me legjislacionin e BE-së, rregullorja e konsideron opsionale dhënien e informacionit për përfshirjen e shoqërisë civile në procesin e konsultimit, pavarësisht rolit vendimtar që organizatat e shoqërisë civile duhet të luajnë në procese të tilla, sipas politikave të vetë qeverisë.²²

Mbledhjet e qeverisë mbahen me dyer të mbyllura dhe nuk janë të aksesueshme nga OSHC-të, ndërsa në disa shtete OSHC-të lejohen të aplikojnë për të marrë pjesë në mbledhje dhe mund t’u jepet mundësia edhe për të folur.²³

Ligji parashikon disa përjashtime nga konsultimi, siç janë çështjet që lidhen me sigurinë kombëtare, marrëdhëniet ndërkombëtare, aktet normative me fuqinë e ligjit dhe

19 Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 828/2015 “Për miratimin e rregullave të krijimit dhe administrimit të regjistrat elektronik për njoftimet dhe konsultimet publike”; Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 584/2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”.

20 Urdhri i Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, nr. 3/2021, “Për miratimin e udhëzuesit për procesin e konsultimit publik”; Zyra e Kryeministrit “Metodologjia për Vlerësimin e Ndikimit Rregullator (2018)”.

21 Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 584/2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”

22 Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 539/2019 “Për miratimin e udhëzuesit për politikën qeverisëse drejt një mjedisi mundësues për zhvillimin e shoqërisë civile 2019–2023”. <http://www.amshc.gov.al/web/doc/Udherrefyesi-2019-rishikuar.pdf>

23 SIGMA Konsultimi – Një mjet kyç për rregullim më të mirë në Evropë dhe Rumani <https://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/41838190.pdf>

emergjencat civile, ndërkohë që nuk përcakton rastet kur konsultimet publike janë të detyrueshme. Duke mos përcaktuar kriteret për vlerësimin e “interesit të lartë publik” për një politikë të caktuar, ai lejon shmangien e konsultimit për çështje që gabimisht mund të perceptohen si me interes të ulët, pa siguruar llogaridhënie ose një vlerësim konsistent të interesit publik.

Publikimi i projektligjeve dhe politikave në RENJKP²⁴ (një faqe qeveritare e dedikuar në internet), është detyrim ligjor. Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit (AKSHI) është përgjegjëse për hostimin e RENJKP-së, duke siguruar funksionimin, mirëmbajtjen dhe mbrojtjen e vazhdueshme në përgjigje të nevojave të zhvillimit që mund të ketë regjistri elektronik.²⁵ Përdorimi i metodave të tjera të konsultimit, si takimet publike, seancat dëgjimore, komunikimi me e-mail ose sondazhet, është opsional edhe pse këto në përgjithësi janë metoda më miqësore dhe të aksesueshme për përdoruesit. Kjo rrezikon të sjellë mospërfilljen e faktorëve të rëndësishëm si audienca e synuar dhe nevoja e mundshme për një akomodim të arsyeshëm kur përdoren metoda të konsultimit (në përputhje me parimin e mos-diskriminimit të parashikuar në ligj). Vendimi për përdorimin e metodave alternative të konsultimit lihet në diskrecionin e institucionit publik, duke i bërë ato opsionale, pa parashikuar se si duhet vlerësuar domosdoshmëria. Për shembull, vendimi për mbajtjen e takimeve publike përcaktohet vetëm nga institucioni bazuar në gjykimin e tij për rëndësinë e dokumentit dhe nivelin e mundshëm të interesit publik që ai mund të gjenerojë.

E njëjta gjë vlen edhe për konsultimet paraprake, për të cilat ligji nuk specifikon se kur duhet të kryhen, duke deklaruar se ato mbahen në raste të veçanta ose kur gjykohet e nevojshme, duke lënë hapësirë për subjektivitet. Këto konsultime paraprake zakonisht zhvillohen përpara hartimit të politikave ose ligjeve, duke mundësuar përfshirjen më të hershme të palëve të interesuara dhe një mundësi më të madhe për të ndikuar në proceset vendimmarrëse.

Parashikime të tilla të përgjithshme mund të çojnë në keqinterpretim dhe mund të kufizojnë aksesin e qytetarëve në konsultimet publike. Meqenëse Shqipërisë i mungon legjislacioni për lobimin, një diskrecion institucional i tillë për të vendosur “nëse, kur, kë dhe si do të konsultohet”, rrezikon të kalojë në zonën e paqartë dhe të parregulluar të lobimit, ndërkohë që konsiderohet si konsultim publik. Një nga të intervistuarit gjithashtu e theksoi këtë rrezik: *“Ndonjëherë bizneset llojnë dhe anashkalojnë dhomat apo shoqatat për të kontaktuar drejtpërdrejt me institucionet. Këto praktika kanë një ndikim të keq mbi besimin, sepse mund të duket sikur një ligj i caktuar është krijuar për t'i shërbyer një aktori të caktuar që ka ndikim.”*²⁶ Konsultimet e hapura dhe gjithëpërfshirëse shihen si një instrument ideal për adresimin e rrezikut të lobimit të pakufizuar.²⁷

Për të siguruar llogaridhënien, nga institucionet kërkohet që ata të japin përgjigje mbi rekomandimet dhe komentet e marra gjatë procesit të konsultimit publik. Megjithatë, ligji nuk specifikon modalitetet apo afatet për dhënien e këtij reagimi. Është thelbësore të

24 Regjistri Elektronik i Konsultimit Publik: <https://www.konsultimipublik.gov.al/>

25 Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 828/2015 “Për miratimin e rregullave të krijimit dhe administrimit të regjistrat elektronik për njoftimet dhe konsultimet publike”

26 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë në Shqipëri më 16/2/2023.

27 Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri 2008 – 2020

kthehet përgjigje ndaj komenteve të marra gjatë konsultimit nga palët e interesuara, pasi kjo tregon se qëndrimet e tyre merren në konsideratë dhe se njihet roli i tyre në procesin e konsultimit.

Ligji përcakton detyrimin e institucioneve publike që të hartojnë dhe publikojnë raporte vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes. Të dhënat që kërkohen të publikohen janë të natyrës statistikore, prandaj ato nuk ofrojnë një pasqyrë të plotë të llogaridhënies institucionale në vendimmarrje. Për shembull, raporti duhet të paraqesë numrin e rekomandimeve dhe komenteve të marra, të pranuar dhe të refuzuara, por nuk kërkohet të jepet arsyeimi i refuzimit; kërkohet të jepet numri i dokumenteve të miratuara nga institucioni në vitin e caktuar, por nuk kërkohet të jepet numri i dokumenteve të konsultuara, numri i dokumenteve të pa konsultuara dhe arsyeimi i mungesës së konsultimit të këtyre të fundit. Për sa i përket transparencës së raporteve institucionale, bërja publike e tyre në mënyrë proaktive dhe konsistente përputhet me detyrimet ligjore të institucioneve publike që parashikohen në Ligjin për të Drejtën e Informimit dhe Ligjin për Njoftimin dhe Konsultimin Publik.

Koordinatorët për konsultimin publik duhet të caktohen nga të gjitha organet publike, si pika fokale institucionale. Nocioni i parashikuar i organit publik është shumë i gjerë, duke përfshirë pushtetin qendror dhe vendor, si dhe entet publike ose subjekte të tjera që kryejnë funksione administrative. Në praktikë, nuk është e qartë se cilat institucione duhet të emërojnë koordinatorë konsultimi, pasi jo të gjitha institucionet kryejnë funksione politikëbërëse. Gjithashtu, ligji nuk shtjellon më tej detyrat konkrete të koordinatorit dhe drejtorive teknike brenda institucioneve. Më tej, ligji cakton ministrin përgjegjës për teknologjinë dhe informacionin për mbikëqyrjen e ligjit të konsultimit publik, por nuk jep informacion të mëtjeshëm për rolin e këtij institucioni. Megjithatë, vendimi i KM, i cili rregullon funksionimin e regjistrat elektronik të njoftimeve dhe konsultimeve publike, i ngarkon këtij ministri përgjegjësinë për krijimin, funksionimin, administrimin dhe monitorimin e regjistrat. Ministri i Inovacionit dhe Administratës Publike e mbajti këtë përgjegjësi deri në vitin 2017, kur ministria u shpërbë për shkak të ristrukturimit të qeverisë. Aktualisht, Zyra e Kryeministrit kryen mbikëqyrjen e proceseve të konsultimit publik në nivel të qeverisë qendrore. Megjithatë, këto ndryshime dhe rolet përkatëse që i janë caktuar çdo institucioni zbatues nuk janë pasqyruar në kuadrin ligjor.

KDIMDHP-së i është caktuar ndjekja e ankesave lidhur me shkeljet në konsultimet publike. Megjithatë, autoriteti i tij është dukshëm i kufizuar. Në ndryshim nga ligjet e ngjashme, si Ligji për të Drejtën e Informimit dhe Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, të cilat janë në kompetencat e të njëjtit komisioner, ligji për konsultimin publik nuk i jep KDIMDHP-së kompetencën për të vendosur sanksione administrative, si gjoba, ndaj individëve ose institucioneve përgjegjëse për shkeljet. KDIMDHP mund të rekomandojë vetëm marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit në fuqi për shërbimin civil. Mungon qartësia se si identifikohet në praktikë personi përgjegjës, për shkak të ndarjes së përgjegjësive të konsultimit ndërmjet koordinatorit, strukturave teknike të institucionit dhe zyrtarëve të nivelit të lartë. Për më tepër, KDIMDHP nuk është i autorizuar të iniciojë një hetim administrativ me iniciativën e tij (ex officio) përveçse kur vihet në lëvizje nga një kërkesë zyrtare. Ndërhyrja e tij është e kufizuar edhe në aspektin kohor, duke i lejuar KDIMDHP-së të ndërmarrë veprime vetëm pas miratimit të aktit të kontestuar, pa ofruar kështu zgjidhje thelbësore. Për dokumentet që ende nuk janë miratuar, ankesat mund të bëhen vetëm pranë institucionit përgjegjës për konsultimin.

Për më tepër, ligji nuk u jep individëve të drejtën për të ngritur padi në gjykatë për shkelje të detyrimeve të lidhura me konsultimin publik. Edhe pse mund të referohet Kushtetuta

dhe Kodi i Procedurave Administrative kur pretendohet kjo e drejtë para gjykatës, rregullimi i plotë në ligj do të jepte qartësi për hapat dhe afatet procedurale, veçanërisht në rastet kur KDIMDHP nuk ka marrë një vendim formal për çështjen objekt gjykimi.²⁸ Këto boshllëqe në kuadrin ligjor dekurajojnë kërkimin e llogaridhënies, siç dëshmohet nga numri minimal i ankesave të paraqitura ndër vite.

Në përpjekje për të përmirësuar mjedisin rregullator dhe cilësinë e proceseve të konsultimit publik, u miratua udhëzuesi për procesin e konsultimit publik me Urdhrin nr. 3, datë 29.01.2021 të Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave.²⁹ Udhëzuesi përpiqet të plotësojë disa nga mangësitë e sipërpërmendura dhe të rrisë efektivitetin e konsultimeve publike dhe u drejtohet ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore në varësi të Kryeministrit. Ai trajton të gjitha fazat e konsultimit, duke caktuar detyrime për të raportuar, si dhe duke caktuar Departamentin Rregullator dhe të Përputhshmërisë edhe Departamentin e Zhvillimit dhe Qeverisjes së Mirë të zyrës së Kryeministrit si përgjegjës për monitorimin, vlerësimin dhe kontrollin e cilësisë. Si rezultat, të gjitha ministritë dhe institucionet qendrore në varësi të Kryeministrit duhet të raportojnë për proceset e tyre të konsultimit publik në baza gjashtëmujore dhe vjetore në zyrën e Kryeministrit. Kjo e fundit harton raportin vjetor të performancës për konsultimet publike bazuar në raportet e ministrive dhe institucioneve të tjera qendrore.

Megjithatë, detyrueshmëria e zbatimit të udhëzuesit është e diskutueshme pasi Sekretari i Përgjithshëm i KM, nuk ka autoritetin për të dhënë urdhra (për ministrat) sipas ligjit nr. 9000/2003 për organizimin dhe funksionimin e KM. Rrjedhimisht, është e nevojshme që parashikimet e udhëzuesit të përfshihen në kuadrin ligjor kombëtar për të siguruar zbatimin e detyrueshëm nga ministritë, institucionet e tjera përkatëse dhe njësitë e qeverisjes vendore.

Këto të fundit, p.sh., si pushtet i pavarur, natyrshëm nuk mund të jenë subjekte të udhëzuesit apo t'i raportojnë ZKM, por janë ndër institucionet që janë të detyruara që të zbatojnë ligjin për konsultimet publike. Për këtë arsye, konsultimet e kryera nga njësitë e qeverisjes vendore aktualisht janë lënë të pa monitoruara dhe një boshllëk i tillë mund të zgjidhet duke fuqizuar KDIMDHP, si një institucion i pavarur me kompetenca mbikëqyrëse në të gjitha nivelet e qeverisjes.

Nevoja për ndryshime në Ligjin për Njoftimin dhe Konsultimin Publik është ngritur ndër vite nga aktorë të ndryshëm duke përfshirë KDIMDHP,³⁰ shoqërinë civile,³¹ bizneset dhe organet e tyre përfaqësuese,³² si dhe nga vetë qeveria në Raportin e

28 Res Publica (2017) Komentari i Ligjit për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://www.publeaks.al/wp-content/uploads/2017/11/Res-Publica-Komentari-i-ligjit-per-njoftimin-dhe-konsultimin-publik.pdf>

29 Urdhri nr. 3, datë 29.01.2021 i Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave "Për miratimin e udhëzuesit për procesin e konsultimit publik" <https://www.adisa.gov.al/wp-content/uploads/2021/03/URDHER-Nr.-3-Dt.-29.01.2021-compressed.pdf>

30 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (2018) Raport Vlerësimi i kapaciteteve të koordinatorëve të së drejtës së informimit dhe njoftimit dhe konsultimit publik

31 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Konsultime publike sa për formalitet – mundësisht, pasojat, zgjidhjet? <https://idmalbania.org/sq/dokumente-politikash-sherbimi-civil-dhe-integriteti-i-politikeberjes/>

32 Dhoma Shqiptare e Tregtisë (2022) Këshilli i Investimeve mbështetet në rekomandimet e Dhomës Amerikane për efektivitetin e konsultimit publik <https://amcham.com.al/investment-council-relies-on-amchams-recommendations-on-public-consultation-effectiveness/>

Performancës së Konsultimeve Publike për 2022.³³ Disa nga ekspertët³⁴ e intervistuar, bazuar në përvojën e mëparshme, ishin skeptikë në lidhje me efektivitetin e qasjes ndëshkuese. Megjithatë, të gjithë ranë dakord për nevojën për të qartësuar rolet institucionale dhe instrumentet në dispozicion. Një emërues i përbashkët midis opinionëve të ekspertëve ishte edhe nevoja për të ndryshuar qasjen dhe kuptimin e administratës publike për procesin e konsultimit, për ta parë atë si një proces nga i cili përfiton dhe përmirësohet para së gjithash puna e tyre. **Pas pothuajse një dekade zbatimi të dobët, një diskutim i hapur për ndryshimet e ligjit për konsultimet publike është shumë i vonuar.**

33 Kryeministria (2023) Raporti Vjetor i Performancës për Konsultimet Publike 2022 https://konsultimipublik.gov.al/documents/reports/Raporti%20Vjetor%20i%20procesit%20t%C3%AB%20konsultimit%20publik%20p%C3%ABr%20vitin%202022_Qendra%20e%20Qeverisjes.pdf

34 Intervistat e kryera nga autorët me dy përfaqësues të Këshillit Shqiptar të Investimeve më 2/6/2023; Intervistë me një përfaqësues të Res Publica e realizuar nga autorët më 2/2/2023; Intervistë me përfaqësuesin e Agjencisë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile e realizuar nga autorët më 2/6/2023.

2. MJEDISI INSTITUCIONAL, RREGULLATOR DHE ADMINISTRATIV

Ligji cakton një koordinator konsultimi, si pikë kontakti përgjegjës për koordinimin dhe administrimin e përgjithshëm të punës për garantimin e të drejtës së njoftimit dhe konsultimit publik. Në aspektin praktik, koordinatorët i ndajnë detyrat e tyre me drejtoritë teknike sipas strukturës dhe natyrës së institucionit. Këto zakonisht përfshijnë drejtoritë juridike, drejtoritë e politikave dhe akteve, institucionet e varësisë, etj. Udhëzuesi për konsultimin publik përshkruan rolin e koordinatorëve të konsultimit, duke i ngarkuar ata me përgatitjen e planeve dhe raporteve të konsultimit, mbledhjen dhe strukturimin e komenteve, mbështetjen e zyrtarëve përgjegjës për kryerjen e procesit dhe publikimin e dokumenteve në RENJKP. Ndërsa puna analitike është përgjegjësi e drejtorive teknike përkatëse të ngarkuara për hartimin e dokumentit që konsultohet. Kjo do të përfshijë përcaktimin e dokumenteve që do t'i nënshtrohen konsultimit, identifikimin e palëve të interesuara dhe metodave, përgatitjen e dokumentacionit mbështetës (relacionet shpjeguese ose vlerësimet), analizimin e komenteve dhe përgatitjen e përgjigjes. Modaliteti përmes të cilit këto drejtori dhe koordinatori ndërveprojnë dhe mbështesin njëri-tjetrin gjatë gjithë procesit të konsultimit nuk është i paracaktuar dhe varet nga struktura dhe natyra e secilit institucion.

Për shembull, në Poloni, ministri të ndryshme kanë krijuar procedurat e tyre të brendshme për të trajtuar komentet publike dhe për të vendosur nëse vërejtjet janë të justifikuara dhe mund të përfshihen në draft.³⁵

Vlerësimi i nevojave i kryer nga IDM-ja evidentoi se rregulloret e brendshme të institucioneve nuk parashikonin ndarjen e detyrave dhe roleve ndërmjet drejtorive të ndryshme teknike të institucioneve, agjencive në varësi dhe koordinatorit të konsultimit publik. Gjithashtu, në shumicën e rasteve, institucionet nuk kishin miratuar akte të brendshme për emërimin e koordinatorëve të konsultimit apo përshkrimet e tyre të punës. Vlerësimet e performancës së punës së punonjësve nuk përfshinin detyra shtesë, si detyra e koordinatorit të konsultimit, që ndikon në llogaridhënien dhe kontrollin e brendshëm. Në përgjithësi, procesi i konsultimit nuk pasqyrohej në kuadrin aktual dhe të intervistuarit³⁶ sugjeruan hartimin e Procedurave Standarde të Veprimit të përshtatura për çdo institucion sipas strukturës dhe specifikave të tij të brendshme. Ky është zakonisht një dokument i brendshëm që përdor administrata publike dhe që rregullon procese të ndryshme, duke përfshirë të gjithë zinxhirin e veprimit, ndarjen e detyrave, menaxhimin

35 SIGMA Konsultimi – Një mjet kyç për rregullim më të mirë në Evropë dhe Rumani

36 Dy tryeza konsultative të zhvilluara nga autorët me (14) përfaqësues të ministrive të linjës dhe të Zyrës së Kryeministrit gjatë datave 9-10 shkurt 2023.

e dokumentacionit, kontrollin dhe llogaridhënien.³⁷ Për shembull, kjo do të rregullonte gjithashtu procesin e identifikimit të nëpunësit/ve përgjegjës për shkëlqjen e konsultimit publik - kur jepet një rekomandim nga KDIMDHP për marrjen e një mase administrative, apo menaxhimin e brendshëm të ankesave – procese këto të paqarta edhe për vetë përfaqësuesit e institucioneve. (shih seksionin 5).³⁸

Për të gjithë koordinatorët e konsultimit publik kjo detyrë vjen si një detyrë shtesë (pa shtesë mbi pagë). Në praktikë, ata kanë edhe detyra të tjera parësore brenda institucionit, kryesisht në pozicionin e specialistit në drejtoritë ligjore ose të akteve, politikave – një pozicion i nivelit fillestar në administratën publike. Në këtë kontekst, ngarkesa e tyre e punës ndonjëherë bëhet problematike, duke bërë që detyrat që lidhen me konsultimin publik të perceptohen si një barrë. Kjo ishte veçanërisht problematike për ministritë me një fushë të gjerë përgjegjësie dhe shumë institucione vartësie. Një kontekst i tillë nuk është stimulues për shumë koordinatorë, ndërkohë që mbajtja e stafit në administratën publike në tërësi është tashmë një sfidë. Për të adresuar këtë, mund të hiqet paralele me situatën e koordinatorëve për të drejtën e informimit, të cilët po ashtu e kryejnë detyrën e tyre si një detyrë shtesë, për të cilët disa ndryshime ligjore të propozuara së fundi sugjeruan një pagesë shtesë mbi pagat e tyre.³⁹

Largimi i stafit gjithashtu dëmton kujtesën institucionale dhe shkakton humbje të njohurive dhe trajnimeve të fituara. Në këtë drejtim, gjatë vitit 2022 ka pasur një zhvillim pozitiv me synimin për të siguruar disponueshmërinë e trajnimeve të vazhdueshme duke pilotuar një modul trajnimi të dedikuar për nëpunësit e administratës publike për konsultimet publike.⁴⁰ Moduli u bazua në udhëzuesin për konsultimin publik dhe u miratua nga ZKM dhe Shkolla Shqiptare e Administratës Publike (ASPA). Sigurimi i trajnimeve të vazhdueshme në këtë drejtim është gjithashtu në përputhje me angazhimet e Planit të Veprimit të Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2022-2024⁴¹ dhe rekomandimeve të Raportit Vjetor të Performancës së Konsultimit Publik 2020 për rritjen e kapaciteteve në proceset e konsultimit publik.⁴²

Një platformë e centralizuar për ruajtjen e dokumenteve dhe koordinimin e palëve në procesin e konsultimit publik do t'i shërbente gjithashtu ruajtjes së kujtesës institucionale dhe do të lejonte gjurmimin e të gjithë zinxhirëve të procesit. Kjo do të lehtësonte mbledhjen e të dhënave për të mundësuar analizën e praktikës institucionale, kërkimin e llogaridhënies kur ndodhin shkelje, por gjithashtu do të ishte jashtëzakonisht e dobishme për stafin e sapoemëruar. Në praktikë, shumë komunikime brenda strukturave të ndryshme të administratës ofrohen në mënyrë joformale dhe janë të pamundura për t'u gjurmuar. Në mungesë të një sistemi të tillë, institucionet dështojnë në arkivimin e dokumenteve që lidhen me konsultimin publik. Për ilustrim, të intervistuarit raportuan se shumë dokumente humbën dhe nuk u rivendosën pas sulmit kibernetik kundër qeverisë në vitin 2022.⁴³

37 Po aty.

38 Po aty.

39 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/528>

40 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Moduli Trajnimi për Konsultimin Publik për Qeverinë Qendrore

41 Plani i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur në Shqipëri 2022-2024 https://ogp.gov.al/uploads/2023/3/20230307134529_open-government-partnership-new-actionplan-2022-2024-draft-06-mars-2023.pdf

42 Kryeministria (2021) Raporti Vjetor i Performancës për Konsultimin Publik 2020 https://konsultimipublik.gov.al/documents/reports/Raporti%20Vjetor%20i%20Procesit%20t%C3%AB%20Konsultimit%20Publik%20p%C2%0vitin%202020_Qendra%20e%20Qeverisjes.pdf

43 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike i kryer nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, me fokus pesë ministri dhe Zyrën e Kryeministrit.

Përveç mjedisit të parregulluar dhe burokratik, është shpesh një sfidë për koordinatorët që të ndërveprojnë dhe të “kërkojnë llogari” nga eprorët ose drejtoritë teknike, duke qenë vetë në një pozicion të nivelit bazë. Zyrtarët e nivelit të lartë shpesh kanë pak njohuri dhe ndërgjegjësim për konsultimin publik, ose nuk kanë vullnet politik, duke penguar ndërveprimin dhe bashkëpunimin. Disa koordinatorë raportuan se nuk ishin përfshirë në grupet teknike të punës të krijuara për të punuar në një projekt-akt të caktuar që do të konsultohesh, për shkak se ishin staf i nivelit bazë/të ulët. Ka pasur edhe raste kur koordinatorët kanë qenë plotësisht të painformuar për procesin e hartimit dhe kanë marrë vesh për miratimin e tij pasi ka ndodhur. Nga ana tjetër, janë identifikuar shembuj nga dy ministri kur koordinatorët mbanin pozicione më të larta, ku koordinatorët janë përfshirë rregullisht në grupet e punës.⁴⁴ Megjithatë, për shkak të ngarkesës së punës, ata shpesh kishin nevojë të delegonin dhe ndanin detyrat e lidhura me konsultimin me vartësit e tyre. Për të pasur më shumë akses në mjedisin e brendshëm institucional, pjesa më e madhe e të intervistuarve sugjeruan që koordinatorët të mbanin pozicione të një niveli më të lartë, përveç se të kenë një formim juridik, i cili gjithashtu shihet si vendimtar. Plani i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2022-2024 e trajton këtë, duke u angazhuar për të garantuar qëndrueshmërinë dhe autoritetin e koordinatorëve të konsultimit, duke siguruar që ky rol të ushtrohet nga nëpunësit civilë të nivelit të mesëm ose të lartë.

Në përgjithësi, përfaqësuesit e institucioneve e shohin procesin e konsultimit si gjerësisht të varur nga vullneti politik, apo vullneti dhe vizioni individual i drejtuesit aktual, që është përtej punës teknike të koordinatorëve të konsultimit dhe stafit tjetër të përfshirë. Vihet re nevoja për ndërgjegjësimin e nivelit drejtues në administratën publike, për të ndihmuar në formimin e perceptimit të konsultimeve publike si mjet që sjell përmirësim të proceseve të politikëbërjes, në vend që të perceptohet vetëm si një proces që hap institucionin ndaj kritikës.⁴⁵

Për të siguruar koordinimin institucional në lidhje me proceset e konsultimit publik, udhëzuesi parashikon përdorimin e IPSIS si një platformë ndërveprimi. Ky sistem synon të lehtësojë, ndër të tjera, përgatitjen e raporteve të konsultimit dhe miratimin e tyre në nivelet e përcaktuara vendimmarrëse brenda strukturave të institucionit, si dhe në lidhje me ZKM-në (ndërinstitucionale). Megjithatë, ky sistem nuk është ende funksional dhe bashkërendimi ndërmjet institucioneve të qeverisë qendrore vazhdon të paraqesë sfida.⁴⁶ Raporti i Komisionit Evropian për 2022 thekson gjithashtu: “Shqipëria vijon të ketë nevojë të forcojë mekanizmat e koordinimit ndërinstitucional për planifikimin gjithëpërfshirës të politikave strategjike dhe kapacitetet e saj për të siguruar zbatimin efikas të reformave.” Koordinimi ndërinstitucional dhe ai brenda institucionit si dhe ruajtja e dokumentacionit kanë nevojë për përmirësim, për t'i shërbyer planifikimit të mirë, standardizimit të proceseve të konsultimit publik dhe mbi të gjitha përmirësimit të cilësisë së tyre.

44 Dy tryeza konsultative të zhvilluara nga autorët me (14) përfaqësues të ministrive të linjës dhe të Zyrës së Kryeministrit gjatë datave 9-10 shkurt 2023.

45 Dy tryeza konsultative të zhvilluara nga autorët me (14) përfaqësues të ministrive të linjës dhe të Zyrës së Kryeministrit gjatë datave 9-10 shkurt 2023.

46 SIGMA (2021) Raport Monitorimi i Shqipërisë

3. ZBATIMI I KONSULTIMEVE PUBLIKE

3.1 PLANIFIKIMI I KONSULTIMEVE PUBLIKE

Planifikimi i konsultimeve publike është faza kryesore e procesit - thelbësore për të siguruar zbatimin efektiv. Edhe pse çdo institucion duhet të përgatisë dhe publikojë planin e tij vjetor të konsultimeve publike, në praktikë ato nuk publikohen rregullisht në RENJKP, siç kërkohet nga ligji.⁴⁷ Një mungesë e tillë e transparence e bën të vështirë monitorimin e konsultimit publik dhe kufizon pjesëmarrjen efektive dhe në kohë.⁴⁸

Planet vjetore të konsultimit institucional bazohen kryesisht në Programin e Përgjithshëm Analitik të Projekt-akteve (PPAP) – plani vjetor i qeverisë për projektligje dhe politika. Megjithatë, planet e konsultimit mund të përmbajnë edhe dokumente të tjera që burojnë nga Plani Kombëtar për Integrimin Evropian (PKIE), strategji dhe politika, prioritete të tjera të qeverisë ose dokumente të mbartura nga vitet e mëparshme. Megjithatë, nga monitorimi rezulton se një pjesë e konsiderueshme e akteve të planifikuara për konsultim gjatë një viti të caktuar, nuk janë parashikuar as në PPAP dhe as në PKIE. Shpesh, kjo e bën të vështirë gjurmimin e origjinës së ligjeve dhe politikave të caktuara. Sa për ilustrim, sipas Raportit të Performancës për 2020 për Konsultimin Publik, nga 93 akte të miratuara që duhej të dorëzoheshin për konsultim publik, 36 akte (38.71%) nuk ishin planifikuar as në PPAP dhe as në PKIE. Një studim i Transparency International dhe IDM i cili identifikoi 9 ligje me porosi në Shqipëri (raste të korrupsionit madhor) evidentoi se, përveç parregullsive apo shkeljeve të tjera, këto ligje nuk ishin planifikuar në PPAP.⁴⁹

Gjithashtu, hartimi, konsultimet ndër-institucionale dhe miratimi i disa akteve mund të vazhdojë edhe për disa vite pas zhvillimit të konsultimit publik. Sipas Raportit Vjetor të Performancës 2020 për Konsultimet Publike, ka pasur raste të proceseve të zgjatura në mënyrë të paarsyeshme, deri në 2-3 vjet. Megjithatë, konsultimi raportohet në të njëjtin vit në të cilin zhvillohet. Për shembull, në planin vjetor të konsultimit publik për vitin 2022, ishin planifikuar 77 akte, nga të cilat vetëm 28 u miratuan në të njëjtin vit. Kjo e bën të vështirë gjurmimin e kornizës kohore të procesit për ligje dhe politika të caktuara. Sipas Raportit të Performancës 2020 për Konsultimet Publike, kohëzgjatja e paarsyeshme e konsultimeve të disa ministrive tregon mungesën e planifikimit të konsultimit publik. Ndër rekomandimet kryesore të tij është përmirësimi i planifikimit dhe parashikueshmëria e kohëzgjatjes së konsultimeve publike.

47 Monitorimi i Regjistrat Elektronik të Konsultimeve Publike i kryer nga autorët gjatë periudhës mars-maj 2023 duke mbuluar vitet 2020, 2021 dhe 2022.

48 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucionale.

49 Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri 2008 – 2020

Nga ana tjetër, konsultimet e zgjatura ndërinstitucionale shpesh nënkuptojnë se mund të bëhen ndryshime thelbësore në draftin fillestar të dokumentit që u konsultua publikisht, duke zhvlerësuar potencialisht kontributin e palëve të interesuara të dhënë më parë.

Sipas përfaqësuesve të ZKM-së, ka pasur raste kur 60% e dokumenteve janë ndryshuar pas konsultimeve ndërministrorë, gjë që idealisht do të kërkonte një ripërsëritje të konsultimit publik.⁵⁰ Praktika të tilla janë thuajse inekzistente, ndërkohë që janë evidentuar shembuj sporadikë, siç është rasti i Ligjit për Arbitrazhin, kur Ministria e Drejtësisë vendosi të përsëriste konsultimin e draftit të shqyrtuar për shkak të interesit të lartë të konstatuar.⁵¹ Gjatë intervistave u sollën në vëmendje ndryshimet në legjislacionin për investimet, të cilat nuk u miratuan për disa vite dhe grupet e interesuara nuk mund të kontrollonin nëse ishin marrë parasysh kontributet e tyre. Gjithashtu, u shtua që situata të tilla krijojnë pasiguri juridike dhe dekurajojnë investimet.⁵²

Për përgatitjen e planeve vjetore të konsultimit, institucionet zbatojnë kriteret e përjashtimit të parashikuara në ligj. Mungesa e përkufizimit të “strategjive”, “politikave me interes të lartë publik”, kriterëve për konsultime të detyrueshme dhe detyrimit për konsultim të akteve nënligjore, krijon mundësinë që përcaktimi i akteve që do të përfshihen në konsultim të bëhet në mënyrë subjektive. Prandaj, në praktikë ka shpesh raste të projektakteve të cilat, megjithëse duhet t'i ishin nënshtruar procedurave të konsultimit publik, në fakt nuk janë konsultuar apo publikuar - për shembull, rasti i Paketës Fiskale 2022.⁵³ Nga ana tjetër, po ashtu identifikohen raste të konsultimit të akteve nën-ligjore nga institucionet. Megjithatë, procesi nuk është i standardizuar dhe kriteret e vlerësimit mbi të cilat bazohet vendimi për konsultimin vullnetar të akteve nënligjore mbeten të paqarta. Sipas Këshillit të Investimeve,⁵⁴ mungesa e detyrimit të institucioneve për të konsultuar drafte të karakterit nënligjor konsiderohet mangësi. Plani Kombëtar i Veprimit të Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2022-2024 gjithashtu e identifikon çështjen e mos konsultimit të akteve nënligjore si sfidë.⁵⁵

Udhëzuesi për konsultimin publik⁵⁶ parashikon disa kriteret për projekt-dokumentet që duhet t'i nënshtrohen procesit të konsultimit, duke vënë theksin në treguesit e interesit të lartë publik, angazhimit aktiv të palëve të interesuara dhe efektit të pritshëm të aktit në grupe të ndryshme. Megjithatë, dispozitat udhëzuese nuk janë të detyrueshme dhe pothuajse asnjëherë nuk zbatohen në praktikë kur hartohen planet vjetore. Sipas një vlerësimi të IDM-së⁵⁷, institucioneve u mungonin procedurat dhe kriteret e brendshme për vlerësimin e dokumenteve që do t'i nënshtrohen konsultimit. Sipas praktikës së

50 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike i kryer nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, me fokus pesë ministri dhe Zyrën e Kryeministrit.

51 Po aty.

52 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë në Shqipëri më 16/2/2023.

53 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione.

54 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione.

55 Plani i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur Shqipëri 2022-2024.

56 Urdhri nr. 3, datë 29.01.2021 i Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e udhëzuesit për procesin e konsultimit publik”.

57 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike i kryer nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, me fokus pesë ministri dhe Zyrën e Kryeministrit.

tyre institucionale, projektligjet dhe strategjitë konsultohen rregullisht, ndërsa për aktet nënligjore procedura nuk është e formalizuar dhe shpesh varet nga drejtoria teknike që propozon apo harton aktin. Në disa institucione të tjera vendimin e marrin drejtoritë e tyre juridike ose të politikave. Sipas perceptimit të tyre, procesi varet shumë nga vullneti politik.⁵⁸ Institucionet përdorin një format matrice vlerësimi⁵⁹ për përjashtimet nga konsultimet publike, por aty nuk jepet asnjë analizë, përveç nenit të ligjit që parashikon përjashtimet e përgjithshme nga konsultimi (sekret shtetëror, siguria kombëtare, etj.) dhe ky format nuk publikohet.

Në planet vjetore dhe në raportet vjetore të konsultimit publik mungojnë arsyetimet për përjashtimin e dokumenteve nga procedura e konsultimit publik. Në aspektin statistikor, qindra dokumente përjashtohen çdo vit nga procesi i konsultimit (shih tabelën 1), pa asnjë arsyetim për publikun. Rënia e numrit të akteve që i nënshtrohen konsultimit vërehet edhe në raportet e Komisionit Evropian⁶⁰ dhe GRECO-s⁶¹.

Tabela 1. Përjashtimi i akteve nga konsultimi publik

Viti	Numri i akteve të parashikuara në PPAP	Numri i akteve të PPAP-së që janë vlerësuar si objekt i konsultimit publik	Numri i akteve të planifikuara për konsultim publik në Planin Vjetor	Numri i akteve të konsultuara de facto gjatë vitit
2020	433	49	70	74
2021	303	23	44	29
2022	284	78	49	40

Përveç planeve vjetore të konsultimit, institucioneve u kërkohet të hartojnë plane individuale konsultimi për çdo dokument që i nënshtrohet konsultimit publik. Sipas udhëzuesit për konsultimin publik,⁶² planet individuale duhet të përcaktojnë afatin kohor të konsultimeve, audiencën e synuar, metodat e konsultimit, burimet e nevojshme, mënyrën e mbledhjes së kontributeve, si dhe aktivitetet e monitorimit dhe vlerësimit. Në praktikë, planet individuale të konsultimit publikohen rrallë dhe në mënyrë jokonsistente. Për shembull, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë nuk kishte publikuar asnjë plan individual konsultimi gjatë periudhës së monitoruar (2020-2022).⁶³ Në raste të tjera, kur institucionet kishin publikuar plane individuale konsultimi (ndryshe të referuara si shënime shpjeguese), u vu re se atyre u mungonte informacioni bazë logjistik si data dhe ora e

58 Po aty.

59 Po aty.

60 Raporti i Komisionit Evropian (2022) për Shqipërinë.

61 Këshilli i Evropës / GRECO (2022) Raporti i Përputhshmërisë për Shqipërinë.

62 Urdhri nr. 3, datë 29.01.2021 i Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave "Për miratimin e udhëzuesit për procesin e konsultimit publik".

63 Monitorimi i Regjistrimit Elektronik të Konsultimeve Publike i kryer nga autorët gjatë periudhës mars-maj 2023 që mbulon vitet 2020, 2021 dhe 2022.

takimeve (p.sh. projektvendimi “Për miratimin e Strategjisë kundër Krimit të Organizuar dhe Krimeve të Rënda 2021-2025 dhe Planit të Veprimit 2021-2022⁶⁴), ose kontaktet e personit përgjegjës (Plani Kombëtar i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2020-2022).⁶⁵ Grupet e synuara nuk përcaktohen gjithmonë nga planet e konsultimit, dhe shpeshherë konsultimi ndërministror (detyrim më vete që rrjedh nga Rregullorja e Këshillit të Ministrave) llogaritet si konsultim publik. Një praktikë tjetër e zakonshme është që planet të shkruhen në kohën e shkuar, në formën e një raporti për aktivitetet që janë realizuar tashmë (jo si plan për të ardhmen), duke lënë të kuptohet se janë publikuar pas mbylljes së konsultimeve, pra nuk i shërbejnë qëllimit të tyre.

Në fazën fillestare, institucioni vendos gjithashtu nëse do të zhvillojë *konsultime në fazat e hershme (konsultimet paraprake)*. Siç u përmend më lart, konsultimet në fazat e hershme janë opsionale, por konsiderohen si një metodë shumë efektive, pasi ato i lejojnë institucionet të masin perceptimet dhe të mbledhin sugjerime përpara hartimit të dokumentit. Në këtë fazë mund të jetë më e lehtë të përfshihen ndryshimet, krahasuar me atë kur mbahen konsultimet pas përgatitjes së një drafti të konsoliduar. Megjithatë, në praktikë konsultimet e hershme përdoren rrallë.⁶⁶ Nuk ka një procedurë të zyrtarizuar në këtë drejtim dhe vendimi për konsultim të hershëm ndryshon rast pas rasti, në varësi të institucionit ose njësisë së tij specifike që propozon ose harton aktin. Gjithashtu, konsultimet e hershme nuk raportohen, prandaj edhe kur mbahen ato janë të vështira për t'u monitoruar. Janë identifikuar disa praktika të konsultimeve të hershme lidhur me Ligjin për Arbitrazhin dhe Strategjinë Kombëtare Kundër Korrupsionit, të udhëhequra me iniciativën e Ministrisë së Drejtësisë.⁶⁷

Sipas Shoqatës së Investitorëve të Huaj në Shqipëri, përvoja negative me legjislacionin tatimor në Shqipëri tregon nevojën për konsultime të hershme të grupeve të interesit: *“Ndryshime të shpeshta në legjislacionin tatimor, shpeshherë kontradiktore me njëri-tjetrin, të zbatuara gjithashtu pa konsultimin e duhur me grupet e interesuara, kanë krijuar një kuadër ligjor kaotik i cili krijon ngarkesa administrative dhe kosto financiare shtesë për tatimpaguesit, por dhe në shumë raste cenon parimin kushtetues të sigurisë juridike”*.⁶⁸

Një nga të intervistuarit thekson se nëse konsultimet nuk kryhen në një fazë të hershme, ato kanë një ndikim të kufizuar pasi drafti është tashmë i konsoliduar: *“... në një fazë të mëvonshme, drafti është i kopsitur nga ana e tyre (institucionit) dhe hapësira për ndryshim është shumë e vogël”*.⁶⁹

64 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/313>

65 Po aty.

66 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Monitorimi Kombëtar i Reformës në Administratën Publike Shqipëri 2021/2022 <https://idmalbania.org/national-par-monitor-albania-2021-2022/>

67 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë në Shqipëri në datë 16/2/2023 .

68 Shoqata e Investitorëve të Huaj (2021) Libri i Bardhë (White Book) Shqipëri 2021.

69 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Fondacionit Së Bashku, realizuar nga autorët në datë 27/1/2023.

3.2 KOHËZGJATJA E KONSULTIMEVE PUBLIKE

Afati minimal prej njëzet ditësh për dorëzimin e kontributeve zbatohet përgjithësisht si standard – për shembull gjatë vitit 2022 është respektuar për 90% të dokumenteve.⁷⁰ Kompleksiteti i projekt-dokumentit rrallëherë merret parasysh si kriter për përcaktimin e mjaftueshmërisë së afatit apo nevojës për zgjatje deri në dyzet ditë, siç e përcakton ligji.

Si shembull, një i intervistuar solli në vëmendje dokumente voluminoze si Ligji për Komunikimet Elektronike (një projektligj prej 138 faqesh), i cili synonte transpozimin e Kodit të Komunikimeve Elektronike të BE-së.⁷¹ U theksua: *"Për shkak të kompleksitetit të tij, disa vendeve anëtare të BE-së iu deshën mbi 5 vjet për ta miratuar këtë akt dhe disa të tjerë nuk e kanë zbatuar ende, ndërsa në Shqipëri u nxitua brenda pak muajsh."*⁷² Edhe pse nuk është publikuar një raport për rezultatet e konsultimit të këtij ligji, sipas RENJKP, konsultimi ka zgjatur një muaj – kohëzgjatja standarde.⁷³

Një praktikë tjetër që vihet re në këtë drejtim është ajo e konsultimit të disa dokumenteve njëkohësisht. Kjo pengon pjesëmarrjen e palëve të interesuara që janë të gatshme të ndjekin disa konsultime, duke mos lënë kështu kohë të mjaftueshme për përgatitjen e kontributit dhe rishikimin e të gjithë dokumenteve. Për më tepër, edhe nga këndvështrimi i institucionit, konsultimi i njëkohshëm mund të sjellë mbingarkesë dhe të ketë ndikim negativ mbi cilësinë e procesit. Për shembull, gjatë periudhës 04.12.2020-30.12.2020, Ministria e Brendshme ka konsultuar 6 akte, ndër të cilat 4 strategji dhe 2 projektligje të rëndësishme në fushën e sigurisë, krimit të organizuar dhe antiterrorizmit. Nga data 26.03.2021 deri më 22.04.2021 janë publikuar për konsultim njëkohësisht 6 akte në fushën e sigurisë dhe armëve. Ndërsa nga 8 akte të konsultuara në vitin 2022, 4 janë konsultuar në periudhën dhjetor 2022-janar 2023.⁷⁴ Nga ana tjetër, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale gjatë muajit qershor 2022 konsultoi 2 ligje dhe një projektvendim në fushën e barnave, shërbimeve farmaceutike dhe produkteve biocide. Një nga ligjet që synonte garantimin e procesit të kontrollit, monitorimit të kultivimit, përpunimit të bimës së kanabisit dhe prodhimit të nënprodukteve të saj, i destinuar për qëllime mjekësore dhe industriale, u përball edhe me kritika publike.⁷⁵ Po ashtu, mes 56 akteve ligjore të publikuara nga Ministria e Mjedisit dhe Turizmit në regjistrin elektronik të konsultimeve, 44 prej tyre i janë nënshtruar konsultimit gjatë periudhës së verës nga data 16.07.2021 deri më 10.08.2021.⁷⁶

Vetë Raporti Vjetor i Performancës për Konsultimet Publike 2020 thekson nevojën për planifikim më të mirë të proceseve të konsultimit, duke theksuar se afati kohor i konsultimeve duhet të jetë i qartë dhe ato nuk duhet të zgjaten në mënyrë të paarsyeshme.

70 Kryeministria (2023) Raport i Performancës për Konsultimet Publike 2022

71 Direktiva (BE) 2018/1972 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 11 dhjetor 2018 për Kodin Evropian të Komunikimeve Elektronike <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>

72 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të kompanisë Vodafone më datë 2/10/2023.

73 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/540>

74 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Institucioni/114>

75 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Institucioni/47>

76 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Institucioni/111?page=2>

3.3 PËRFSHIRJA E PALËVE TË INTERESUARA

Që procesi i konsultimit të jetë kuptimplotë, ai duhet të jetë gjithëpërfshirës dhe jo të mjaftohet vetëm me aktorët me të cilët institucioni bashkëpunon zakonisht. Ai duhet të përfshijë komunitetet që do të preken nga politika e re dhe aktorë të tjerë jopublikë, duke përfshirë grupe më të specializuara si akademinë, organizatat e shoqërisë civile, shoqatat e sektorit privat, etj.

Për këtë qëllim, një Matricë e Analizës së Palëve të Interesuara jepet në udhëzuesin për konsultimet publike për të udhëhequr institucionet në procesin e identifikimit të grupeve të interesit në varësi të natyrës së aktit që do t'i nënshtrohet konsultimit publik. Modeli merr parasysh ndikimin që kanë disa grupe dhe interesin e tyre në politikën e caktuar. Megjithatë, ajo është ende pak e njohur dhe e përdorur nga institucionet.⁷⁷ Vihet re se aspektet që kërkojnë më shumë proaktivitet apo analizë nga ana e institucioneve ose që janë të një natyre disi më teknike, nuk ndiqen në mënyrë konsistente dhe të plotë nga institucionet, në ndryshim nga proceset e standardizuara (siç është raportimi vjetor)⁷⁸ që trajtohet në seksionet e mëposhtme.

Nevojat dhe karakteristikat e grupeve të synuara duhet të ndikojnë gjithashtu edhe në përzgjedhjen e metodave të konsultimit, për ta bërë procesin të aksesueshëm. Rritja e përfshirjes në proceset e konsultimit për grupet e marginalizuara, veçanërisht në zonat e largëta, mbetet një sfidë e rëndësishme në kontekstin e diversifikimit të metodave të konsultimit publik. Nga këndvështrimi i OSHC-ve, 17% pohojnë se ministrinë përkatëse shpesh ose gjithmonë sigurojnë që grupe të ndryshme interesi të përfaqësohen në proceset e konsultimit publik, 39.6% mendojnë se kjo ndodh ndonjëherë dhe sipas 35.8% ndodh rrallë ose kurrë⁷⁹.

Për aksesueshmërinë e konsultimeve, në raport me nivelin e organizimit të një grupi të caktuar, një përfaqësues nga një organizatë që punon për të drejtat e romëve dhe egjiptianëve tha: "*Ministrinë ftonin në konsultim organizatat e vjetra që nuk ishin më aktive, ndërsa ne (si një grup joformal në atë kohë) nuk ishim në listën e Ministrisë. Ne mësonim për konsultimet në mënyrë joformale, duke shfrytëzuar burimet tona. Si përfundim, u formalizuam (si organizatë) për të pasur një ndikim më të madh.*"⁸⁰

Një përfaqësues nga një organizatë për të drejtat e personave me aftësi të kufizuara, theksoi se procesi do të përfitonte nga përfshirja e komuniteteve të prekura, duke vënë në dukje: "*Është në avantazhin e institucioneve të marrin përvojën e komunitetit sepse ata janë njerëz praktik sepse u duhet të përballen vetë me gjërat*"⁸¹.

Kur bëhet fjalë për përfshirjen e komuniteteve lokale të prekura nga vendimmarrja, një përfaqësues i një OSHC mjedisore vuri në dukje: "*Këto konsultime (për projektet e ndërtimit me ndikim mjedisor) bëhen sepse janë detyrime ligjore të kompanisë private (kontraktori i prokuruar) dhe Agjencisë Kombëtare të Mjedisit. Megjithatë, ne kemi parë procese konsultimi*

77 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike i kryer nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, me fokus pesë ministri dhe Zyrën e Kryeministrit.

78 Po aty.

79 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Monitorim Kombëtar i Reformës në Administratën Publike Shqipëri 2021/2022.

80 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Qendrës për Avokim Social në datë 27/1/2023.

81 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Fondacionit Së Bashku në datë 27/1/2023.

pas të cilave nuk ka pasur asnjë reagim, ndërkohë që komunitetet lokale janë shprehur zëshëm kundër një ndërtimi të caktuar, (përmes paraqitjeve në media dhe protestave). Mosmarrja e reagimeve gjatë konsultimit në këto raste është tregues se nuk është konsultuar komuniteti lokal (i prekur).⁸²

Në lidhje me vendimmarrjet me ndjeshmëri mjedisore, ka pasur edhe raportime për konsultime fiktive.⁸³ Për shembull, ka pasur raste kur në raportimin e listave të pjesëmarrësve në konsultim, ishin përfshirë individë që nuk jetonin më⁸⁴ apo edhe punonjës të vetë kompanisë së kontraktuar.⁸⁵ Në një rast të evidentuar është ngritur padi penale për falsifikim të firmave të pjesëmarrësve në konsultim në lidhje me ndërtimin e hidrocentraleve në Valbonë nga komunitetet lokale dhe OSHC-të, por ajo është rrëzuar me arsyetimin se vepra penale ishte parashkruar.⁸⁶

Gjithashtu, në rastin e 9 ligjeve të porositura të identifikuar në Shqipëri, si ligje që favorizonin interesat private në kurriz të interesit publik, u konstatua se proceset nuk i kishin përfshirë dhe konsultuar grupet e interesit.⁸⁷

Një shembull pozitiv i përpjekjeve për përmirësimin e qasjes proaktive dhe gjithëpërfshirëse të institucioneve është ndërmarrja e krijimit ose përditësimit databazave institucionale të ministrive të linjës me kontaktet e grupeve të interesit. Gjatë vitit 2022, shumica e institucioneve (kryesisht ministritë) kanë publikuar listat e grupeve të interesit të synuara në RENJKP, me përjashtim të ZKM, institucioneve në varësi të saj dhe disa agjencive të tjera qendrore.⁸⁸ Të tilla databaza të kontakteve duhet të rishikohen dhe përditësohen vazhdimisht, dhe të mos përdoren a priori në çdo rast, pa marrë parasysh natyrën e dokumentit që konsultohet. Një tjetër zhvillim pozitiv kishte të bënte me shpërndarjen nëpër institucionet qendrore të një videoje informuese që demonstroi se si përdoret RENJKP, me qëllim rritjen e angazhimit nga palët e interesuara.

3.4 METODAT E KONSULTIMIT

Pavarësisht nga pritshmëritë në rritje nga përdorimi i metodave të ndryshme të konsultimit publik, ka ende të dhëna të kufizuara për ndikimin e aktorëve jo-shtetërorë në rezultatet e proceseve të konsultimit në Shqipëri të kryera nga qeveria.

Sa i përket metodave të konsultimit, institucionet mbështeten gjerësisht në regjistrin elektronik, duke qenë e vetmja metodë e detyrueshme. Për shembull, 95.2% e të gjitha dokumenteve të konsultuara gjatë vitit 2022 janë publikuar në RENJKP.⁸⁹ Literatura ekzistuese sugjeron se rritja e përdorimit të konsultimeve elektronike mund të çojë në

82 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të organizatës EDEN në datë 24/1/2023.

83 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të BIRN Albania në datë 25/1/2023.

84 Citizens Channel (2021) HEC-et në Valbonë nuk ndalen, vijon injorimi i urdhrit të Gjykatës së Lartë <https://citizens-channel.com/2021/09/27/hec-et-ne-valbone-nuk-ndalen-vijon-injorimi-i-urdhrit-te-gjykatës-se-lartë/>

85 Reporter.al (2017) 'Rafineri jo parfumeri', banorët rreth 'Metalurgjikut' ngrenë zërin kundër ndotjes <https://www.reporter.al/2017/11/03/rafineri-jo-parfumeri-banoret-rreth-metalurgjikut-ngrejne-zerin-kunder-ndotjes/>

86 Reporter.al (2018) HEC-et në Valbonë, Apeli "parashkruan" falsifikimin e firmave <https://www.reporter.al/2018/12/04/hec-et-ne-valbone-apeli-parashkruan-falsifikimin-e-firmave/>

87 Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri 2008 – 2020

88 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/>

89 Kryeministria (2023) Raporti i Performancës për Konsultimet Publike 2022

një rënie në përdorimin e metodave të tjera të konsultimit publik, veçanërisht takimeve publike.⁹⁰ Ndërsa është e parakohshme të konfirmohet përfundimisht kjo tendencë, raportet aktuale të performancës tregojnë një rënie në përdorimin e metodave alternative të konsultimit publik nga viti 2020 në 2022 krahasuar me regjistrin elektronik. Përdorimi i metodave të tjera si takime publike, anketa, tryeza dhe grupe pune varet nga vullneti i institucioneve. Takimet publike, publikimi në faqet zyrtare të institucioneve dhe komunikimi me e-mail duket se janë metodat (e tjera) më të përdorura të konsultimit dhe përgjithësisht priten më mirë nga palët e interesuara në krahasim me konsultimet elektronike. Megjithatë, kur bëhet fjalë për takimet publike, palët e interesuara theksojnë se ato duhet të jenë të targetuara në mënyrë që të jenë efektive, përndryshe ato i shërbejnë më tepër qëllimit të kryerjes sa për formalitet. Shembuj të takimeve konsultative të tilla u përmendën nga të intervistuarit. Për shembull, për të konsultuar legjislacionin për barnat, palët e interesuara me profile të ndryshme, p.sh. ata që merren me prodhimin, importin, ofrimin e shërbimeve dhe rregullimin profesional, u mbledhën së bashku në të njëjtin takim në mënyrë joefektive.⁹¹ Po kështu, për ndryshimet në legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave personale, takimet nuk ishin specifike dhe përpunuesit e mëdhenj të të dhënave, si kompanitë e telekomunikacionit, përgjegjës për të dhënat personale të mbi një milion qytetarëve, u konsultuan bashkë me agjencitë turistike dhe grupe të tjera.⁹² Megjithatë, të dhënat ekzistuese nuk mundësojnë një analizë të thellë të efikasitetit të këtyre metodave të konsultimit.

Që konsultimet të jenë efektive, metodat e konsultimit duhet të përshtaten me çështjen në fjalë, si dhe me karakteristikat e palëve të interesuara. Ndërsa konsultimet elektronike janë të përhapura për shkak të përdorimit të tyre të lehtë, efektivitetit të kostos dhe shtrirjes së gjerë, kufizimet dhe niveli i aksesit të tyre duhet gjithashtu të merren parasysh. Për autoritetet publike, përdorimi i konsultimeve elektronike redukton ndjeshëm mundësinë e prezantimit të thjeshtuar të zgjidhjeve të propozuara dhe për publikun krijon një kërkesë për një përgjigje me shkrim që kërkon kohë.⁹³ Prandaj, përdorimi i konsultimeve elektronike rekomandohet të kombinohet me metoda të tjera për të siguruar gjithëpërfshirje, akses dhe mosdiskriminim – të cilat janë ndër parimet e ligjit për konsultimin publik.

Në këtë kuadër, udhëzuesi për konsultimin publik ofron metodologji që duhen zbatuar nga institucionet kur zgjedhin mjetet e konsultimit, duke i inkurajuar ato të marrin parasysh avantazhet dhe kufizimet e secilës metode. Përveç kësaj, kur vendoset për të kombinuar metoda të ndryshme konsultimi, duhet të sigurohet që komentet dhe përgjigjet e mbledhura përmes mjeteve të ndryshme, të trajtohen dhe analizohen me të njëjtin kujdes. Udhëzuesi për konsultimin publik kërkon gjithashtu që të mbahen procesverbale me shkrim gjatë takimeve konsultative dhe të përfshihen në raportin individual të konsultimit së bashku me arsyetimin për refuzimin e kontributeve, nëse refuzohen.

90 Vidaçak, Igor (2022) Përtej të dyshuarve të zakonshëm? Përfshirja dhe ndikimi i aktorëve joshtetërorë në konsultimet publike online në Kroaci <https://doi.org/10.3390/socsci11100436>

91 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Urdhrit të Farmacistit në datë 31/1/2023.

92 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të kompanisë Vodafone në datë 2/10/2023.

93 Këshilli i Evropës (2018) Vlerësimi i Ndikimit Rregullator dhe Konsultimet Publike: Modele Krahasuese, Mësime të Nxjera dhe Rekomandime për Bjellorusinë <https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recommen/16808e3002>

Pavarësisht se është mjete kryesor i përdorur nga institucionet publike, RENJKP ka rezultuar se nuk është i mjaftueshëm për një proces konsultimi efektiv, pasi përdorimi dhe njohja e tij nga publiku janë shumë të kufizuara. Sipas një sondazhi kombëtar, vetëm 18.1% e qytetarëve kanë përdorur RENJKP në vitin 2022.⁹⁴ Ky duket të jetë rasti edhe për grupet më të organizuara dhe me burime si shoqatat e biznesit, 73% e të cilave nuk ishin në dijeni të ekzistencës së RENJKP.⁹⁵

Megjithatë, intervistat e palëve të interesuara raportuan përvoja të kufizuara me RENJKP dhe shprehën një preferencë për format tradicionale të konsultimit publik kundrejt regjistrimit elektronik. Kjo preferencë buronte nga çështje të tilla si vështirësia e përdorimit të ndërfaqes së platformës, kërkesa për regjistrim nëpërmjet e-Albania, mundësitë e kufizuara për komente, mungesa e aksesueshmërisë për përdoruesit me aftësi të kufizuara, mungesa e konsistencës së dokumentacionit të disponueshëm publikisht për çdo akt ligjor, dhe përdorimi i dokumenteve jo të lexueshme dhe ripërdorshme.

Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2022 thekson gjithashtu mungesën e përdorimit të RENJKP, duke sjellë shembullin e pasuksesshëm të konsultimit elektronik të Programit të Reformës Ekonomike 2022-2024. Sipas Këshillit të Investimeve, konsultimi elektronik shihet si një mundësi për institucionet për të shmangur konfrontimin e drejtpërdrejtë me grupet e interesit duke ndikuar kështu në besimin dhe perceptimin e publikut.⁹⁶

Shumica e të intervistuarve e konsideruan RENJKP më shumë si një kanal informimi publik, por jo si një hapësirë e përshtatshme për të ndërvepruar me institucionet. Këtë e konfirmojnë edhe shifrat e raportuara në portalin e të dhënave të hapura të qeverisë, duke treguar se gjatë viteve 2021-2022, RENJKP ka arritur në 123,116 shikime, ndërsa ka marrë vetëm 69 komente.⁹⁷

Tabela 2. Përdoruesit aktivë dhe pasivë të RENJKP

Viti	Numri i shikimeve në RENJKP	Numri i komenteve në RENJKP
2021	24,210 shikime	1 koment
2022	98,956 shikime	68 komente
Total	123,116 shikime	69 komente

94 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Sondazhi i Opinioneve Publike 2022 Besimi në qeverisje

95 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione

96 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione

97 Shikoni Portalin e të Dhënave të Hapura të Qeverisë: <https://opendata.gov.al/statistika-mbi-konsultimet-publike/data/statistika-mbi-konsultimet-publike>

Sipas Raportit të Performancës për Konsultimet Publike për 2020, ndryshimi i dukshëm midis numrit të pjesëmarrësve pasivë dhe numrit të pjesëmarrësve aktivë që kontribuojnë në konsultimet publike tregon nevojën për përpjekje më të mëdha nga institucionet për të përmirësuar reagimin ndaj kontributeve të marra dhe strategjinë e përgjithshme të komunikimit. Ky raport rekomandoi kryerjen e një fushate ndërgjegjësimit për të përmirësuar pjesëmarrjen e palëve të interesuara; kryerjen e një sondazhi mbi përshtypjet e palëve të interesuara në lidhje me cilësinë e procesit të konsultimit publik; përmirësimin e RENJKP për të mundësuar gjenerimin më efektiv të statistikave mbi konsultimet publike të kryera.

Përfaqësuesit e OSHC-ve të intervistuar për këtë raport, theksuan disa aspekte të RENJKP që ndikonin në aksesueshmërinë e tij, si kërkesa për t'u identifikuar nga një llogari e lidhur me informacionin personal të dikujt në platformën e qeverisjes elektronike (E-Albania); ose fakti që RENJKP nuk lejon ngarkimin e dokumenteve mbështetëse, grafikëve ose të dhënave të tjera. Kjo e fundit është dëshmuar si sfidë edhe për vetë institucionet, pasi në një rast Ministria e Drejtësisë, kur i përgjigjet komenteve që kishte marrë në RENJKP-në për Projektligjin për Regjistrimin e Organizatave Jofitimprurëse, shkruante: *“Meqenëse komentet që keni dhënë janë të shumta dhe formati i faqes së konsultimit publik nuk mund të mbështesë formatin që dëshirojmë të ngarkojmë (në formë tabelare), vlerësimi do t’ju përcillet me email ...”*⁹⁸

Shpesh OSHC-të duhet të angazhohen burimet e tyre njerëzore të kufizuara për të monitoruar RENJKP-në në mënyrë që të mos humbasin publikimin e ligjeve dhe politikave të caktuara, ndërkohë që disa konfirmuan se kanë marrë njoftime me e-mail lidhur me RENJKP-në, gjatë një testimi të kryer nga ZKM dhe AKSHI në 2022 që synonte përfshirjen e njoftimeve automatike nga RENJKP. Si rezultat i kësaj nisme, sipas Raportit Vjetor të Performancës për Konsultimet Publike 2022, për opsionin “Merr njoftim” janë regjistruar 773 qytetarë dhe janë dërguar 8352 njoftime automatike. Kjo mund të adresojë disa shqetësime në lidhje me njoftimin e vonë të grupeve të interesit dhe do t’u sigurojë atyre kohën e duhur për të përgatitur komentet dhe reagimet.

Shqetësimet në lidhje me përfshirjen të adresuara në këtë seksion, reflektohen edhe në Planin e Veprimit të Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2022-2024, i cili sugjeron diversifikimin e metodave të konsultimit publik, për t’u përshtatur natyrës së projekt-aktit objekt konsultimi dhe karakteristikave të grupit të synuar, duke zbatuar kriteret e parashikuara nga udhëzuesi për konsultimin publik.⁹⁹ Një nevojë e tillë theksohet edhe në Raportin Vjetor të Performancës 2020 për Konsultimet Publike.

3.5 TRANSPARENCA E DOKUMENTEVE TË KONSULTIMIT

Publikimi i projekt-dokumentit që i nënshtrohet konsultimit, duhet të shoqërohet me dokumente mbështetëse si plani i konsultimit (shpesh referohet në shënimin shpjegues dhe përmban të gjithë informacionin logjistik për pjesëmarrjen në proces); VNR; relacioni shpjegues (për ligjet); raporti individual i konsultimit publik (i publikuar pas përfundimit të procesit); tabela e përputhshmërisë për dokumentet që synojnë harmonizimin me

98 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/272>

99 Plani i Veprimit të Partneritetit për Qeverisje të Hapur Shqipëri 2022-2024

legjislationin e BE-së; dokumente të tjera përkatëse. Përveç kësaj, dokumentacioni mbështetës duhet të jetë i kuptueshëm, lehtësisht i lexueshëm, i ripërdorshëm dhe në formatin e të dhënave të hapura. Monitorimi zbuloi se në praktikë kjo mungon veçanërisht kur paraqiten tabela, dokumente voluminoze dhe të dhëna statistikore – edhe kur bëhet fjalë për portalin e të dhënave të hapura të vetë qeverisë.¹⁰⁰

Transparenca dhe publikimi në kohë e dokumenteve mbështetëse janë thelbësore për t'i ofruar publikut informacionin e nevojshëm mbi vendimmarrjen e propozuar. Kjo u mundëson qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara të jenë në gjendje të krijojnë një mendim të informuar dhe të marrin informacion praktik se si mund të marrin pjesë dhe të kontribuojnë.

Ndërsa relacionet shpjeguese të projektligjeve duket se publikohen rregullisht¹⁰¹, dokumentet e tjera mbështetëse rrallë publikohen në mënyrë të plotë, konsistente dhe në kohë. Për shembull, në shumë raste në fazën fillestare të procesit të konsultimit mungon shënimi shpjegues (plani) dhe VNR-ja, ose ato publikohen në RENJKP pas përfundimit të procedurave të konsultimit publik.¹⁰² Kjo mund t'i atribuohet nënvlerësimit të këtyre proceseve ose burimeve të pamjaftueshme financiare dhe njerëzore për përgatitjen e tyre.¹⁰³ Gjithashtu, nuk është e qartë se si apo nëse monitorohet koha e publikimit të këtyre dokumenteve.

Mungesa e publikimit të dokumenteve mbështetëse vihet re edhe në vendimmarrje që mbartin shqetësime mjedisore. Sipas palëve të interesuara, vlerësimet e ndikimit në mjedis dhe dokumente të tjera, thelbësore për informimin publik, shpesh mungojnë. Sa për ilustrim, në rastin e vendimit për rishikimin e hartës së zonave të mbrojtura, mungonin hartat e kufijve të rishikuar të këtyre zonave dhe raportet për speciet e prekura. Një përfaqësues i një OSHC-je mjedisore tha: *"Raportet e vlerësimit të ndikimit në mjedis janë gjithmonë të pjesshme, të justifikuara nga fakti se një përmbledhje jo-teknike mjafton për publikun. Publiku mund të jetë gjithashtu një organizatë e specializuar, mund të jetë një institut kërkimor që mund të japë një kontribut thelbësor në konsultim. Ata nuk mund të kontribuojnë, nëse nuk ka raport teknik."*¹⁰⁴

Studimet tregojnë se transparenca e dokumentacionit është e dobët edhe kur kërkohet në mënyrë proaktive (nga qytetarët, OSHC-të dhe gazetarët) në rastet kur ajo mbart ndjeshmëri politike ose mund të ekspozojë rastet e korrupsionit. Në këto raste, është praktikë që institucionet të vonojnë dhënien e dokumentacionit deri në humbjen e vlerës së tij, ose ta refuzojnë dhënien e tij edhe pas ndërhyrjes së KDMDHP. Informacione të tilla zakonisht kanë pasur të bëjnë me kontratat e prokurimit publik ose projektet e ndërtimit që konsiderohen të dëmshme për mjedisin ose trashëgiminë kulturore.¹⁰⁵

100 Shikoni Portalin e të Dhënave të Hapura të Qeverisë: <https://opendata.gov.al/statistika-mbi-konsultimet-publike/data/statistika-mbi-konsultimet-publike>

101 Monitorimi i Regjistrat Elektronik të Konsultimeve Publike i kryer nga autorët gjatë periudhës mars-maj 2023 duke mbuluar vitet 2020, 2021 dhe 2022.

102 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione

103 Po aty.

104 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Eco Albania në datë 17/2/2023.

105 UNCAC Coalition dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Raport i Shoqërisë Civile mbi zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara Kundër Korrupsionit në Shqipëri

Transparenca proaktive dhe konsistente përbën një detyrim ligjor për institucionet që rrjedh si nga ligji për të drejtën e informimit ashtu edhe nga ligji për njoftimin dhe konsultimin publik dhe është e një rëndësie vendimtare për të siguruar pjesëmarrjen e informuar dhe forcuar besimin.

Pas rekomandimit të GRECO-s,¹⁰⁶ gjatë vitit 2023, shumica e ministrive prezantuan një seksion të dedikuar në faqen e tyre të internetit¹⁰⁷ për konsultime publike, i cili lejon filtrimin përmes kërkimit dhe përzgjedhjes së vitit të caktuar. Rubrika përmban dokumente që i nënshtrohen konsultimit, plane dhe raporte konsultimi, si dhe kornizën ligjore. Kjo shihet si një përpjekje pozitive për të përmirësuar transparencën e konsultimeve, duke përdorur edhe mjete të tjera përveç RENJKP.

3.6 VLERËSIMI I NDIKIMIT RREGULLATOR

Procese si VNR-ja janë thelbësore për të siguruar politikëbërjen e bazuar në evidenca, si dhe për të dhënë informacion mbi të cilin të mbështetet procesi i konsultimit.

Ndërsa mbledhja e të dhënave me cilësi të lartë është një sfidë për VNR-në, pa të dhëna të besueshme, VNR-ja mund të kontribuojë relativisht pak në politikëbërjen e mirë. Në këtë drejtim, konsultimi me palët e interesuara është një nga mënyrat me kosto më efektive për marrjen e të dhënave ku mund të mbështetet VNR-ja.¹⁰⁸

Që nga viti 2018, qeveria ka hartuar një metodologji për kryerjen e vlerësimeve të ndikimit rregullator.¹⁰⁹ Megjithatë, ndërkohë që procesi i VNR-së po përfshihet ngadalë në procesin e politikëbërjes në Shqipëri, ai përdoret rrallë gjatë procesit të konsultimit. Sa për ilustrim, sipas Raporteve të Performancës për Konsultimin Publik, gjatë viteve 2020-2022, shumë pak dokumente (vetëm projektligje), shoqërohen me vlerësim të ndikimit rregullator. Akoma më të pakta janë rastet kur VNR-ja rishikohet si rezultat i procesit të konsultimit.

Tabela 3. Përfshirja e VNR në proceset e konsultimeve publike

Viti	Numri total i akteve të konsultuara	Numri i projektligjeve të konsultuara	Numri i projektligjeve të konsultuara me VNR	Numri i raporteve VNR të rishikuara pas konsultimit
2020	74	46	38	10
2021	29	18	11	4
2022	40	21	21	4

106 Këshilli i Evropës/GRECO (2022) Raporti i Përputhshmërisë për Shqipërinë

107 Shiko Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://mb.gov.al/konsultime/>

108 Këshilli i Evropës (2018) Vlerësimi i Ndikimit Rregullator dhe Konsultimet Publike: Modele Krahasuese, Mësime të Nxjerra dhe Rekomandime për Bjellorusinë.

109 Zyra e Kryeministrit (2018) Metodologjia për Vlerësimin e Ndikimit Rregullator.

Siç theksoi një ekspert i SIGMA-s: “Faza e konsultimit mund të përdoret për të mbledhur informacione dhe prova që mungojnë (për VNR-në), por që mund të ndihmojnë në marrjen e vendimit. Nëse nëpunësit publikë e kuptojnë këtë dhe nëse ata mendojnë në këtë mënyrë për konsultimin publik, kjo bëhet disi e natyrshme dhe jo diçka që bëhet sepse duhet të shënjojnë rutinë, por sepse duan të krijojnë një politikë më të mirë.”¹¹⁰

3.7 RAPORTIMI MBI REZULTATET E PROCESIT TË KONSULTIMIT

Procesi i raportimit për konsultimet publike tregon reagimin institucional dhe ndikimin real të konsultimeve publike. Mungesa e besimit është ndër faktorët dekurajues për t'u angazhuar në konsultim, pasi vetëm 39.2% e qytetarëve besojnë se sugjerimet e organizatave të shoqërisë civile dhe grupeve të interesit merren parasysh.¹¹¹

Për të fituar besimin dhe mbështetjen e publikut për politikën në fjalë, institucionet duhet të regjistrojnë, analizojnë dhe japin komente për të gjitha kontributet e marra. Palët e interesuara gjithashtu duhet të informohen nëse gjatë procesit bëhen ndryshime të rëndësishme në draft. Një ushtrim i tillë do të rezultojë në një gjurmë të qartë legjislative dhe do të ndihmojë për të siguruar që ndikimi i grupeve të interesit në politikëbërje të mos jetë joproporcional si dhe që ndikimi i panevojshëm dhe kapja e shtetit të parandalohen.¹¹²

Pa reagimin e duhur ndaj inputeve të marra dhe integrimin adekuat të evidencave në procesin e politikave, pjesëmarrja e publikut nuk mund të konsiderohet me të vërtetë kuptimplotë dhe mund të rezultojë vetëm në mosbesimin gjithnjë në rritje të publikut ndaj qeverisë.¹¹³

Në praktikë, raportet individuale mbi rezultatet e konsultimit publik janë mekanizmi i duhur për të mundësuar një llogaridhënie të tillë dhe duhet të publikohen për çdo dokument të konsultuar. Këto raporte janë projektuar për të ofruar informacion mbi kohëzgjatjen, metodat e përdorura, palët e interesuara të përfshira, komentet e marra dhe raportin e pranimit/refuzimit të komenteve. Ato janë thelbësore për të treguar se ka llogaridhënie dhe konsideratë për kontributin e palëve të interesuara në procesin e konsultimit publik. Përveç publikimit, këto raporte duhet t'u shpërndahen në mënyrë aktive pjesëmarrësve dhe kontribuesve në procesin e konsultimit publik, sipas udhëzuesit për konsultimin publik. Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse proaktiviteti dhe reagimi institucional mund të kenë një ndikim të drejtpërdrejtë në gatishmërinë e palëve të interesuara për të vazhduar pjesëmarrjen. Megjithatë, në praktikë nuk u identifikua asnjë rast i shpërndarjes proaktive, përveç publikimit.

Sipas Raportit Vjetor të Performancës për Konsultimet Publike, gjatë vitit 2022 janë hartuar raporte individuale të konsultimit në 75% të rasteve, një përkeqësim i lehtë krahasuar me vitet e mëparshme. Ndërsa raporti i pranimit të komenteve të marra gjatë konsultimeve publike për të njëjtin vit ishte 68,61%. Nga 497 komente të pranuar,

110 Intervistë me një përfaqësues të SIGMA e realizuar nga autorët në datë 26/1/2023.

111 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Sondazhi i Opinioneve Publike 2022 Besimi në qeverisje

112 Këshilli i Bashkëpunimit Rajonal për Ballkanin Perëndimor - Rekomandim për pjesëmarrjen e publikut në procesin e politikëbërjes <https://www.rcc.int/docs/402/western-balkans--recommendation-on-public-participation-in-policy-making-process>

113 Vidaçak , Igor (2022) Përtej të dyshuarve të zakonshëm? Përfshirja dhe ndikimi i aktorëve joshitetërorë në konsultimet publike online në Kroaci

286 janë pranuar plotësisht, 55 janë pranuar pjesërisht dhe 156 janë refuzuar. Për më tepër, duhet theksuar se komentet e raportuara nuk përfaqësojnë ekskluzivisht ato të paraqitura nga palët e interesuara jopublike, pasi nuk ka ndarje të palëve të interesuara bazuar në natyrën e tyre, nivelin e organizimit, ekspertizën etj. Për shkak të mungesës së një ndarje të tillë të palëve të interesuara, raportet e konsultimit përfshijnë gjithashtu komentet e dhëna nga institucionet publike dhe shpesh përmbajnë vetëm komente të vetë institucioneve.

Përveç kësaj, ato nuk përfshijnë të gjitha metodat e përdorura të konsultimit. Për shembull, në disa raste, numri i komenteve të marra në RENJKP u raportua si numri i pjesëmarrësve (744).¹¹⁴

Shifrat e dhëna nga raportet nuk pasqyrojnë të gjitha proceset e konsultimit të zhvilluara gjatë një viti të caktuar – pasi jo të gjitha janë të regjistruara. Për shembull, raportet nuk përfshijnë konsultimet jo të detyrueshme/joformale të mbajtura nga institucioni me iniciativën e tij, konsultimin e akteve që nuk janë publikuar në RENJKP, konsultimet në fazat e hershme ose konsultimet e mbajtura nga kontraktorët privatë të institucionit si rrjedhojë e një prokurimi të një projekti investimi strategjike – konsultime të tilla nuk raportohen dhe për këtë arsye nuk mund të monitorohen¹¹⁵. Si rezultat, raportet nuk mundësojnë një analizë të plotë të përfshirjes dhe ndikimit të grupeve të ndryshme në procesin e konsultimit publik, apo efektivitetit të disa metodave të konsultimit në krahasim me të tjerat. Në këtë drejtim, përveç mbledhjes dhe raportimit të të dhënave të disagreguara që mundësojnë një analizë të tillë, institucionet mund të anketojnë edhe përvojat e palëve të interesuara në konsultimet publike. Kjo e fundit është rekomanduar edhe nga Raporti i Performancës për Konsultimin Publik 2020.

3.8 REAGIMI INSTITUCIONAL NDAJ KONTRIBUTEVE TË MARRA

Elementi më i rëndësishëm i raporteve individuale të konsultimit është tabela e komenteve të marra nga aktorë të ndryshëm, e cila tregon nëse ato janë pranuar apo jo, së bashku me arsyetimin përkatës për refuzimin e tyre, nëse refuzohen. Pikërisht kjo pjesë e raportit tregon nëse konsultimet kanë qenë domethënëse dhe nëse kanë pasur ndonjë ndikim. Sipas SIGMA-s *"cilado që të jetë procedura e konsultimit, ajo mbetet formale nëse nuk zbatohet një politikë sistematike për të vlerësuar komentet e ofruara nga publiku dhe për të marrë parasysh ato të vlefshmet."*¹¹⁶

Institucioneve publike u mungojnë procedurat e brendshme për analizimin dhe përgjigjen ndaj komenteve dhe rekomandimeve të marra gjatë konsultimit publik, pavarësisht metodave të përdorura¹¹⁷ dhe një analizë e tillë në përgjithësi mungon në raporte. Raportet e tyre gjithashtu nuk japin informacion për komentet që nuk morën përgjigje dhe arsyetimin përkatës.

114 Shikoni Regjistrin Elektronik mbi Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/265> dhe https://konsultimipublik.gov.al/documents/reports/RaportiiPerformancesKonsultimitPublik_CoG_30.07.2021.pdf

115 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike të kryera nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, drejtuar pesë ministrive dhe Zyrës së Kryeministrit.

116 SIGMA Konsultime – Një mjet kyç për rregullim më të mirë në Evropë dhe Rumani <https://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/41838190.pdf>

117 Raporti i Vlerësimit të Nevojave për Konsultimet Publike i kryer nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, me mbështetjen e National Endowment for Democracy, gjatë periudhës gusht-shtator 2022, me fokus pesë ministri dhe Zyrën e Kryeministrit.

Për ilustrim, raporti individual për dokumentin strategjik, "Plani Kombëtar për Zhvillimin e Qëndrueshëm të Infrastrukturës Digjitale me Broadband 2020-2025" raporton 15 komente, por nuk paraqet vetë komentet dhe arsyetimin për pranimin/refuzimin e tyre. Raporti tregon gjithashtu se, përveç tryezave të rrumbullakëta dhe konsultimeve elektronike, është administruar edhe një pyetësor, por nuk ka informacion për gjetjet e këtij pyetësori. Raporti nuk përmend palët/grupet e interesit të përfshira, përveç institucioneve të konsultuara.¹¹⁸ Kjo e fundit është një praktikë e zakonshme mes institucioneve, ndërsa ato shpesh ofrojnë informacione të paqarta për palët e interesuara të konsultuara, duke i referuar si "shoqëritë civile" apo "operatorë të ndryshëm ekonomikë."¹¹⁹ Megjithatë, janë evidentuar disa praktika të mira, si raporti i konsultimit për projektvendimin "Për miratimin e Strategjisë Kombëtare për Barazinë Gjinore 2021 – 2030," i cili është i mirëdetajuar, përmban informacion mbi grupet e interesit dhe institucionet që kanë kontribuar, si dhe tabelën e komenteve.¹²⁰ Raporti i Performancës për Konsultimin Publik 2020 evidenton si praktika të mira të raporteve të bazuara në rezultate edhe raportet e konsultimeve të projektligjit "Për profesionin e agjentit të pasurive të paluajtshme" dhe projektligjit "Për të huajt."

Kur bëhet fjalë për përgjigjen e drejtpërdrejtë ndaj komenteve në regjistrin elektronik të konsultimit, praktika ndryshon dhe nuk është standarde as brenda të njëjtit institucion. Për shembull, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, për projektligjin "Për Urdhrin Profesional të Inxhinierëve" ka shtatë komente në RENJKP të cilave nuk i është përgjigjur dhe meqenëse nuk ka raport individual për atë dokument, nuk dihet nëse janë marrë parasysh.¹²¹ E njëjta gjë vlen edhe për projektligjin "Për Urdhrin Profesional të Arkitektëve" i cili ka një koment pa përgjigje dhe nuk ka raport.¹²² Nga ana tjetër, e njëjta ministri i është përgjigjur një komenti të marrë nga një qytetar në RENJKP dhe ka ofruar takim me qytetarin.¹²³ Në mënyrë të ngjashme, në një rast tjetër ajo iu është përgjigjur komenteve të OSHC-ve në RENJKP-në.¹²⁴

3.9 PERCEPTIMET E PALËVE TË INTERESUARA PËR REAGIMIN INSTITUCIONAL

Kur bëhet fjalë për perceptimin e palëve të interesuara për përgjigjet e institucioneve, vetëm 7.6% e OSHC-ve deklarojnë se autoritetet politikëbërëse shpesh ose gjithnjë reagojnë ndaj komenteve/rekomandimeve e tyre, ndërsa shumica (56.6%) deklarojnë se ministritë rrallë e bëjnë këtë, ose asnjëherë. Për më tepër, vetëm 13.2% e OSHC-ve deklarojnë se ministritë në fakt i pranojnë rekomandimet e tyre, ndërsa shumica (41.5%) deklarojnë se kjo ndodh rrallë ose nuk ndodh kurrë.¹²⁵ Në mënyrë të ngjashme, komuniteti i biznesit pohon se versionet përfundimtare të ligjeve dhe akteve rregullatore

118 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/265>

119 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/413>

120 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftim dhe Konsultim Publik <https://www.konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/347#:~:text=Projektakti%20p%C3%ABr%20E2%80%9CMiratimin%20e%20Strategjis%C3%AB%20Komb%C3%ABtare%20p%C3%ABr%20Barazin%C3%AB,tyre%20si%20kushte%20drejt%20nj%C3%AB%20zhvillimi%20t%C3%AB%20qendruesh%C3%AB>

121 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/441>

122 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/>

123 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/265>

124 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/514>

125 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2023) Monitorimi i Reformës Kombëtare të Administratës Publike Shqipëri 2021/2022

nuk adresojnë komentet dhe shqetësimet e tyre.¹²⁶ Sipas Këshillit të Investimeve¹²⁷, 46% e shoqatave të biznesit deklarojnë se nuk kanë marrë përgjigje nga institucionet përkatëse në lidhje me marrjen parasysh të komenteve/sugjerimeve të tyre. Kjo zbeh interesin dhe besimin e këtyre të fundit për të marrë pjesë në konsultime.

Një mungesë e tillë besimi ishte evidente edhe në përvojat e të intervistuarve. Disa nga deklaratat e tyre janë renditur më poshtë.

“Ne kemi ndjekur çdo vendimmarrje për personat me aftësi të kufizuara. Jemi ftuar të komentojmë me shkrim dhe në shumicën e rasteve jemi zhgënjyer nga reflektimi. Ti merr pjesë, kontribuon dhe nuk merr asgjë mbrapsht.”¹²⁸

Përfaqësues i një organizate të shoqërisë civile për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuara

“Ne kontribuam në konsultimin e Ligjit për Fiskalizimin dhe mund të kemi qenë e vetmja palë e interesuar që prodhoi një opinion prej 45 faqesh me shembuj cilësorë - një mundësi e shkëlqyer për politikëbërësit. Nuk u morën parasysh. Kur filloi zbatimi i ligjit, shqetësimet që kishim ngritur filluan të dilnin në pah dhe u bënë problem. Si rrjedhojë, atyre iu desh të gjenin truke të tilla si shtyrja e zbatimit të sanksioneve (gjobave). Kjo ishte e paralajmëruar dhe mund të ishte shmangur.”¹²⁹

Përfaqësues i kompanisë Vodafone

“Ministria e Shëndetësisë kërkon që të dërgojmë kontribute me shkrim, ne i dërgojmë me shkrim. Dhe ja ku jam në zyrën time duke folur me ju për të njëjtat probleme të pazgjidhura. Nëse kontrollohen deklaratat publike të Urdhrit të Farmacistëve ndër vite, është për të ardhur keq që Urdhri ngre të njëjtat probleme gjatë gjithë ekzistencës së tij. Ne ngremë të njëjtat probleme, jo sepse nuk ka të tjera, por sepse vazhdimisht nuk kemi arritur t'i adresojmë ato.”¹³⁰

Përfaqësues i Urdhrit të Farmacistëve

Përveç çështjes së mungesës së besimit, edhe kapacitetet e kufizuara që kanë palët e interesuara mund të ndikojnë gjithashtu në pjesëmarrjen e tyre. Të dhënat e disponueshme tregojnë se 31% e OSHC-ve e konsiderojnë të nevojshme rritjen e kapaciteteve dhe njohurive mbi legjislacionin për konsultimin dhe angazhimin publik,¹³¹

126 Departamenti Amerikan i Shtetit (2022) Deklarata për Klimën e Investimeve: Shqipëri <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/albania/>

127 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione

128 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Fondacionit Së Bashku në datë 27/1/2023.

129 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të kompanisë Vodafone në datë 2/10/2023.

130 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Urdhrit të Farmacistit në datë 31/1/2023.

131 Qendra Kombëtare Burimore për Shoqërinë Civile në Shqipëri (2023) Raport Vlerësimit: Vlerësimi i kapaciteteve dhe nevojave të OSHC-ve në Shqipëri

ndërsa 42% e shoqatave të biznesit raportojnë se nuk i njohin procedurat e konsultimit publik.¹³²

Në këtë këndvështrim, në një intervistë u theksuan rastet kur u morën parasysh kontributet, veçanërisht kur ato ishin cilësore dhe profesionale:

“OSHC-të shpesh marrin pjesë në mënyrë pasive ose japin kontribute të përgjithshme ose sipërfaqësore. Në konsultimet në të cilat kemi marrë pjesë, kemi dhënë sugjerime konkrete – duke argumentuar se çfarë saktësisht duhet ndryshuar në secilin nen – dhe në shumicën e rasteve, nëse nuk kishte interesa më të larta të përfshira, rekomandimet tona janë marrë parasysh.”¹³³

Përfaqësues i Res Publica

Ndërsa, nga këndvështrimi i institucioneve, palët e interesuara nuk janë të informuara dhe angazhimi i shoqërisë civile është i dobët në krahasim me bizneset, të cilat janë më aktive. Kjo mund të jetë për shkak të mungesës së besimit dhe ndërgjegjësimit.¹³⁴

Gjithashtu, një çështje tjetër diskutimi që u vu në dukje nga intervistat me palët e interesuara lidhej me përfshirjen e ekspertizës së huaj në proceset e konsultimit dhe ndikimin e saj në përfaqësimin e interesave vendore. Një përfaqësues i një organizate mediatike tha se:

“Një çështje që kam vënë re dhe që shpeshherë përbën një sfidë gjatë konsultimeve, është përfshirja e ekspertizës së huaj. Kjo ekspertizë ofrohet shpesh nga organizatat ndërkombëtare, të cilat nuk janë joqeveritare. Këto organizata zakonisht përfshijnë Këshillin e Evropës, OSBE-në ose ekspertizën dypalëshe të ofruar drejtpërdrejt nga delegacioni i BE-së. E sjell në vëmendje këtë sepse qeveria ndonjëherë justifikon veprimet e saj duke përmendur procesin e konsultimit dhe kontributin e këtyre ekspertëve të huaj, edhe pse këta ekspertë nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht opinionet e grupeve të konsideruara si palë të interesuara. Ndonëse është e pranueshme që një institucioni t'i ofrohet ekspertizë teknike në kushte specifike, është thelbësore të sqarohet se përgjegjësia për rezultatin i takon institucionit që zhvillon këto procedura. Është thelbësore që ky institucion të angazhohet plotësisht në të gjithë procesin e konsultimit publik.”¹³⁵

Nevoja e përgjithshme për të përmirësuar llogaridhënien dhe mekanizmat e reagimit në lidhje me konsultimet publike është thelbësore për të inkurajuar pjesëmarrjen dhe është pranuar gjithashtu nga qeveria dhe renditet ndër angazhimet e Planit të Veprimit të Partneritetit për Qeverisje të Hapur 2022-2024.¹³⁶

132 Këshilli i Investimeve në Shqipëri (2022) Konsultimi Publik si një mjet efektiv për përmirësimin e vendimmarrjes dhe dialogut biznes-institucione

133 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Res Publica në datë 2/2/2023.

134 Dy tryeza konsultative të zhvilluara nga autorët me (14) përfaqësues të ministrive të linjës dhe të Zyrës së Kryeministrit gjatë datave 9-10 shkurt 2023.

135 Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të BIRN Albania në datë 25/1/2023.

136 Plani i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur Shqipëri 2022-2024

4. MONITORIMI I BRENDSHËM DHE VLERËSIMI I PERFORMANCËS NË NIVEL QENDROR

Autoritetet publike duhet të kryejnë monitorim të brendshëm të proceseve me pjesëmarrjen e publikut, si për sa i përket mënyrës se si ato kryhen ashtu edhe për cilësinë e zbatimit të tyre. Kjo nënkupton monitorimin e aktiviteteve të planifikuara, afatet kohore, përdorimin e burimeve, vlerësimin e metodave të përdorura, përshtatshmërinë e objektivave, angazhimin e palëve të interesuara, kostot, përfitimet dhe ndikimin e përgjithshëm. Përveç kësaj, është thelbësore të krijohet një kornizë e përshtatshme institucionale për kontrollin e centralizuar të cilësisë dhe mbikëqyrjen e proceseve me pjesëmarrje.¹³⁷

Udhëzuesi për konsultimin publik ofron një sistem monitorimi për procesin që përbëhet nga tregues të performancës që synojnë të matin rezultatet dhe ndikimin e konsultimit publik. Për të vlerësuar performancën e përgjithshme në lidhje me konsultimet publike, përveç raportimit individual për çdo dokument të konsultuar (adresuar në seksionet më lart), institucioneve u kërkohet të hartojnë raporte gjashtë mujore dhe vjetore për konsultimet e tyre. Ndërsa njëzia përgjegjëse pranë ZKM harton raporte të përgjithshme të performancës për konsultimet publike që mbulojnë të gjitha institucionet e qeverisjes qendrore, të cilat publikohen gjithashtu në baza gjashtë mujore dhe vjetore. Megjithëse raporte të tilla kanë munguar para vitit 2020,¹³⁸ duke mos lejuar një krahasim gjithëpërfshirës, vërehet një përmirësim gjatë viteve 2021-2022 lidhur me publikimin e qëndrueshëm të tyre. Kjo i atribuohet kryesisht miratimit të udhëzuesit të konsultimit publik në vitin 2021, i cili mundësoi standardizimin e procesit dhe deri më tani, këto raporte mund të jenë ndër komponentët e udhëzimit me zbatueshmërinë më të lartë.

Gjithsesi, për sa i takon përmbajtjes, informacioni statistikor mbizotëron në këto raporte dhe nuk ofrohet një pasqyrë të plotë e procesit. Raportet në fjalë kanë mangësi në ofrimin e informacionit cilësor mbi ndikimin dhe efektivitetin e proceseve të konsultimit ose sigurimin e llogaridhënies kur këto mungojnë. Raportet duhet të pasurohen me analiza, të kenë një qasje të bazuar në rezultate dhe të reflektojnë mbi mësimet e nxjerra, në vend që të jenë të orientuara nga procesi dhe të shërbejnë si një version i bashkuar i raporteve individuale. Në përgjithësi, raportet e performancës duhet të lejojnë krahasueshmërinë e performancës së përgjithshme nga viti në vit, si dhe krahasueshmërinë e performancës ndërmjet institucioneve.

137 Këshilli i Bashkëpunimit Rajonal për Ballkanin Perëndimor - Rekomandim për pjesëmarrjen e publikut në procesin e politikëbërjes

138 Shikoni Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/InstitucionReports/121>

Nevoja për të forcuar kontrollin e cilësisë së konsultimeve publike për t'u fokusuar në përmbajtje dhe jo në proces është theksuar edhe nga Komisioni Evropian.¹³⁹ Për më tepër, sigurimi i cilësisë së procesit të konsultimit publik u vlerësua me 1/3 (më i ulëti i treguesve) nga Raporti SIGMA 2021.¹⁴⁰ Nëpërmjet Planit të Veprimit për Partneritetin për Qeverisje të Hapur 2022-2024, qeveria u angazhua për forcimin e proceseve të sigurimit të cilësisë dhe zhvillimin e treguesve krahasues dhe analitikë të suksesit, duke reflektuar mbi vështirësitë dhe sfidat e hasura në procesin e njoftimit dhe konsultimit publik. Gjithashtu, u angazhua për rritjen e kapaciteteve të koordinatorëve të konsultimit publik dhe forcimin e njësive të kontrollit të cilësisë përmes trajnimeve të ndryshme.¹⁴¹

Raporti i Performancës i vitit 2020¹⁴² mund të shërbejë si shembull i mirë në këtë drejtim, duke qenë i vetmi raport që ofron reflektime mbi praktikën e mira të konsultimit, duke bërë edhe një krahasim ndërmjet institucioneve bazuar në performancën e tyre, si dhe duke ofruar rekomandime dhe përfundime të përshtatura dhe konkrete. Megjithatë, nga raportet e viteve në vijim është e paqartë se si/nëse ndiqen rekomandimet, ndërkohë që analizat që ofrojnë raportet e performancës duket se janë reduktuar ndjeshëm nga një vit në tjetrin. Për shembull, Raporti i Performancës 2021 ia atribuon rënien e përgjithshme të performancës së institucioneve Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, e cila performoi më dobët pasi konsultoi vetëm 5 nga 17 dokumente. Ai nuk ofron ndonjë arsytim apo reflektim të mëtijshëm për këtë të bazuar në tregues konkretë. Raportet e Performancës 2021 dhe 2022 përmendin pandeminë COVID-19 dhe një sulm kibernetik kundër qeverisë si faktorë që kanë ndikuar tek konsultimet, por nuk japin shtjellime të mëtijshme për këtë çështje. Një praktikë e mirë e identifikuar në Raportin e Performancës 2022, që duhet mbajtur, ka të bëjë me publikimin e listës së dokumenteve të miratuara pa konsultim. Për të siguruar llogaridhënie të plotë, duhet të jepet edhe arsytimi i përgjashtimit.

Duhet theksuar se raportet e performancës ndërtohen dhe varen shumë nga cilësia e raporteve individuale të prodhuara nga institucionet gjatë gjithë vitit, cilësia e të dhënave që ato kanë mbledhur, si dhe qëndrueshmëria e monitorimit.

Sipas vlerësimit të nevojave të kryer nga IDM, asnjë nga ministritë nuk kryen monitorim të brendshëm të konsultimeve publike (vetëvlerësim) – një proces i rekomanduar nga udhëzuesi për konsultimin publik. Siç u theksua në seksionet e mëparshme, ministritë nuk kanë përcaktuar procedura të kontrollit/miratimit të brendshëm për dokumentet dhe raportet e konsultimit publik dhe shpesh këto dokumente i dorëzohen drejtpërdrejt ZKM për miratim. Prandaj, nuk bëhet asnjë vlerësim i brendshëm i efektivitetit të procesit, i cili për shembull do të mundësonte përsëritjen e një konsultimi të caktuar, nëse gjykohej jo efektiv. Gjithashtu do të mundësonte kontrollin në kohë të cilësisë së dokumentacionit mbështetës, evidencave dhe të dhënave të mbledhura për të hartuar raportet vjetore. Për rrjedhojë, i vetmi monitorim i konsultimeve publike që kryhet aktualisht është ai i ZKM, ndërkohë që mungon monitorimi i brendshëm nga vetë institucionet apo mbikëqyrja e jashtme/e pavarur.

139 Komisioni Evropian (2022) Raporti për Shqipërinë

140 SIGMA (2021) Raport Monitorimi për Shqipërinë

141 Plani i Veprimit i Partneritetit për Qeverisje të Hapur Shqipëri 2022-2024

142 Kryeministria (2021) Raporti Vjetor i Performancës për Konsultimin Publik 2020 https://www.konsultimipublik.gov.al/documents/reports/Raporti%20Vjetor%20i%20Procesit%20t%C3%AB%20Konsultimit%20Publik%20p%C3%ABr%20vitin%202020_Qendra%20e%20Qeverisjes.pdf

5. MEKANIZMAT E ANKIMIT DHE MBIKËQYRJA E PAVARUR

Autoritetet publike duhet të krijojnë një mekanizëm përputhshmërie që do të mundësonte paraqitjen e ankesave në rastet kur konsultimet publike nuk zbatohen në përputhje me rregullat¹⁴³. Në praktikë, mekanizmat e ankesave janë një komponent i procesit, ku llogaridhënia mungon. Siç u trajtua në seksionin e parë, ligji ofron mundësinë për të paraqitur një ankesë pranë institucionit përgjegjës për zhvillimin e procesit të konsultimit, kur projektdokumenti nuk është miratuar ende. Pas miratimit të projekt-dokumentit, ankesat mund t'i paraqiten KDIMDHP, i cili mund t'i rekomandojë institucionit përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit në fuqi për shërbimin civil. Gjithashtu, e drejta e ankimit në gjykatë për shkelje të së drejtës për konsultim nuk parashikohet në mënyrë specifike.

Vlerësimi i nevojave i kryer nga IDM-ja evidentoi se asnjë nga institucionet nuk kishte krijuar sisteme të brendshme për menaxhimin e ankesave të qytetarëve ose nuk kishte publikuar ndonjë udhëzim apo model ankese, siç ka bërë KDIMDHP.¹⁴⁴ Gjithashtu, për shkak të mungesës së dispozitave për këtë proces në rregulloret e brendshme, mbizotëron një mungesë qartësie edhe në mesin e përfaqësuesve të institucioneve se kush do të mbante përgjegjësi në rast shkeljeje për shkak të ndarjes së detyrave ndërmjet disa zyrtarëve, duke përfshirë koordinatoret e konsultimit, nëpunësit e drejtorive ligjore dhe të politikave dhe/ose zyrtarët më të lartë që i mbikëqyrin ata. Nga këndvështrimi i palëve të interesuara të intervistuar, sistemi i ankesave ishte gjithashtu i paqartë dhe shfaq të meta në konceptimin e tij, ndërkohë që ata nuk arrinin të kuptonin logjikën e paraqitjes së një ankese pranë institucionit përgjegjës për shkeljen.

Sa i përket mekanizmave të pavarur të ankesave, aktualisht zyra e KDIMDHP nuk është e angazhuar në asnjë aktivitet monitorues të konsultimit publik dhe nuk ka strukturë të brendshme të dedikuar për këtë proces, për shkak të mungesës së kompetencave ligjore.¹⁴⁵ Monitorimi vjetor i kryer nga KDIMDHP mbi transparencën e përgjithshme institucionale proaktive mbulon konsultimin vetëm për sa i përket publikimit të kontakteve të koordinatorit të konsultimit në faqen e internetit të institucionit.¹⁴⁶ Megjithatë një

143 Këshilli i Bashkëpunimit Rajonal për Ballkanin Perëndimor - Rekomandim për pjesëmarrjen e publikut në procesin e politikëbërjes

144 Shikoni faqen e internetit të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale për formatin e ankesës: <https://www.idp.al/ankohu-2/>

145 Intervistë e realizuar nga autorët me dy përfaqësues të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale në datë 25/1/2023 .

146 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (2021) Indeksi i Transparencës Proaktive të Institucioneve Qendrore dhe të Varësisë https://www.idp.al/wp-content/uploads/2022/01/Indeksi-2021-Monitorimi-i-ineve-qendrore-dhe-te-varesise_2021_me-kopertine.pdf

praktikë e tillë nuk vijoi në vitin 2022, pasi treguesi për koordinatorët e konsultimit u hoq nga monitorimi i tij.¹⁴⁷ Aktivitetet e vetme institucionale të identifikuara të KDIMDHP të lidhura me konsultimin publik janë një raport i vitit 2018 për vlerësimin e kapaciteteve të koordinatorëve të së drejtës për informim dhe konsultim¹⁴⁸ dhe një numër i ulët vendimesh (7) që adresojnë ankesat e marra në periudhën 2017-2018, kur ligji ishte ende duke u testuar nga palët e interesuara.¹⁴⁹

Për sa i përket parashikimit të kompetencave të KDIMDHP-së për të vendosur sanksione administrative, opinionet e ekspertëve të intervistuar ndryshonin, duke ngritur pikëpyetje mbi efektivitetin e një qasjeje ndëshkuese.¹⁵⁰ Argumenti kryesor pas kësaj ishte se nuk është e natyrshme që ky ligj të ketë “dhëmbë”, pasi konsultimi publik nuk duhet të imponohet, por të shihet si përfitim nga vetë institucionet.

Praktika e vendeve të tjera ndryshon edhe në këtë drejtim, ndërkohë që mbizotëron qasja “e butë”. Në Shtetet e Bashkuara dhe Portugali, procedura parashikohet me ligj dhe rishikohet në gjykatë, ndërsa Kanadaja e ka miratuar procedurën përmes një direktive politikash që nuk ka fuqi ligjore.¹⁵¹ Në Francë ekziston një organ i pavarur i dedikuar për të siguruar që publiku të përfshihet në përgatitjen e të gjitha vendimeve politike që janë me interes kombëtar – ai mund të zhvillojë vetë konsultime ose t’ia delegojë këtë institucionit hartues, i cili është i detyruar t’i kryejë ato. Ndërsa në Rumani, e drejta për të ngritur padi për këto procese parashikohet me Ligjin për Transparencën në Vendimmarrje në Administratën Publike.¹⁵² Vende të tjera në Ballkanin Perëndimor, ngjashëm me Shqipërinë, i japin qeverisë autoritetin për të refuzuar materialet e paraqitura nga hartuesi nëse nuk kryhen konsultimet. Kjo është ende vetëm një mundësi, dhe lihet në diskrecionin e autoriteteve nëse në fakt do të reagojnë, pasi ato nuk janë të detyruar ta bëjnë këtë.

Ndonëse për këtë nuk ka një qasje që vlen për të gjithë shtetet dhe rregullimi duhet të kontekstualizohet, sipas OECD-së nevoja për kontroll mbi diskrecionin e administratës dhe të pasurit e një procesi efektiv të ankimit, janë thelbësore në rregullimin e konsultimeve publike.¹⁵³

Fuqizimi i KDIMDHP në këtë drejtim do të adresonte edhe hendekun aktual të monitorimit të proceseve të konsultimit të njëjësive të qeverisjes vendore, i cili bazuar në strukturën aktuale institucionale, nuk mund të monitorohet nga ZKM.

147 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (2022) Indeksi i Transparencës Proaktive të Institucioneve Qendrore dhe të Varësisë https://www.idp.al/wp-content/uploads/2023/08/Indeksi-i-transparences-ineve-qendrore-dhe-te-varesise_2022_me-kopertine_.pdf

148 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (2018) Raport për Vlerësimin e Kapaciteteve të Koordinatorëve të së Drejtës për Informim dhe Konsultim https://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/07/Raport_WEB_2018.pdf

149 Vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale 2017-2018 <https://www.idp.al/vendime-2017-njpk/>

150 Intervistë e realizuar nga autorët me dy përfaqësues të Këshillit të Investimeve të Shqipërisë në datë 2/6/2023; Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Res Publica në datë 2/2/2023; Intervistë e realizuar nga autorët me një përfaqësues të Agjencisë për Mbështetjen e Shoqërisë Civile në datë 2/6/2023.

151 Dokumenti bazë i OECD-së mbi Konsultimin Publik <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

152 Këshilli i Evropës (2018) Vlerësimi i Ndikimit Rregullator dhe Konsultimet Publike: Modele Krahasuese, Mësime të Nxjerra dhe Rekomandime për Bjellorusinë.

153 OECD Transparenca përmes konsultimit dhe komunikimit <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45418324.pdf>

Mbikëqyrja parlamentare është një tjetër mekanizëm për llogaridhënie. Roli i parlamentit në mbikëqyrjen e vendimmarrjes së qeverisë duhet të forcohet,¹⁵⁴ për të siguruar që nismat ligjore të paraqitura në Kuvend nga KM të kenë kaluar me sukses filtrin e konsultimit publik dhe të jenë të plotësuar me dokumentacionin e kërkuar shoqëruar i cili bazohet në evidenca. Për më tepër, me iniciativën e tij, Parlamenti kontribuon ndjeshëm në procesin e konsultimit në nivel kombëtar nëpërmjet praktikës së tij të konsultimit publik. Kjo lejon që palët e interesuara të përfshihen (edhe një herë) në konsultimin e draftit të rishikuar përpara miratimit përfundimtar të tij.



154 Transparency International dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2021) Zbërthimi i kapjes së shtetit në Shqipëri 2008 – 2020.

6. REKOMANDIME

KUADRI LIGJOR

DISKREциони ADMINISTRATIV

1. Përfshirja e përkufizimeve të strategjive dhe politikave të interesit të lartë publik në ligj.
2. Zgjerimi i fushës së zbatimit të ligjit për të përfshirë Vendimet e Këshillit të Ministrave (aktet nënligjore).
3. Përcaktimi i gamës së organeve publike që janë të detyruara të caktojnë një koordinator konsultimi.
4. Përcaktimi i rasteve kur konsultimi është i detyrueshëm, duke ofruar standarde minimale për vlerësimin e interesit publik që bart një projekt akt.
5. Përcaktimi i përdorimit të metodave të tjera të konsultimit në varësi të natyrës së aktit dhe grupit të synuar për të siguruar përfshirje dhe qasje të plotë (përveç konsultimit standard në regjistrin elektronik).
6. Përcaktimi i rasteve/kritereve kur konsultimet paraprake dhe joformale janë të nevojshme. Përcaktimi i kërkesës për monitorimin dhe raportimin e konsultimeve paraprake dhe joformale për të siguruar transparencë.
7. Caktimi i kohëzgjatjes për kthimin e përgjigjes ndaj komenteve të marra gjatë konsultimit dhe publikimi i saj.

INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE

1. Përcaktimi i rolit dhe përgjegjësi të koordinorit të konsultimit publik dhe drejtorive teknike të institucionit të përfshira në procesin e konsultimit, së bashku me marrëdhëniet e tyre me institucionet e varësisë.
2. Qartësimi i zinxhirit të përgjegjësisë brenda institucioneve, veçanërisht në lidhje me masat administrative për shkeljet.
3. Përditësimi i institucionit përgjegjës për monitorimin e konsultimit publik në qeverinë qendrore dhe qartësimi i rolit të tij - duke zëvendësuar Ministrin për Inovacionin dhe Administratën Publike me Zyrën e Kryeministrit.
4. Përmirësimi i rolit të koordinorit të konsultimit publik duke specifikuar nevojën për emërimin në këto pozicione të nëpunësve të nivelit të mesëm/lartë drejtues me formim ligjor.
5. Ofrimi i incentivave si shtesëmbi pagë për koordinatorët e konsultimit publik, për të përmirësuar qëndrueshmërinë dhe motivimin.

MEKANIZMAT E ANKIMIT DHE MBIKËQYRJA E PAVARUR

1. Forcimi i rolit të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave - duke mundësuar hetimet ex officio para hyrjes në fuqi të akteve dhe mundësinë për të vendosur masat administrative ose kërkuar përsëritjen e procesit të konsultimit. Fuqizimi i Komisionerit do të adresonte edhe hendekun aktual të monitorimit të proceseve të konsultimit të njëjësive të qeverisjes vendore.
2. Sigurimi i burimeve financiare dhe njerëzore të nevojshme për Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave për monitorimin e proceseve të konsultimit.
3. Përcaktimi i të drejtës për ankim në gjykatë për shkeljet e të drejtës për konsultim, duke specifikuar afatin dhe procedurat përkatëse.
4. Përmirësimi i mbikëqyrjes parlamentare mbi vendimmarrjen e qeverisë, duke siguruar që aktet ligjore kanë kaluar me sukses filtrin e konsultimit publik dhe shoqërohen nga dokumentacioni i nevojshëm (bazuar në evidenca).

MJEDISI RREGULLATOR DHE ADMINISTRATIV INSTITUCIONAL

RREGULLAT DHE PROCESET BRENDA INSTITUCIONIT

1. Parashikimi në rregulloret e brendshme të procesit të konsultimit publik, duke e përshtatur me strukturën institucionale dhe duke përcaktuar zinxhirin e përgjegjësisë dhe ndarjen e detyrave midis drejtorive të ndryshme.
2. Miratimi i akteve të emërimit dhe përshkrimeve të detajuara të punës për koordinatorët e konsultimit publik.
3. Përfshirja e vlerësimit të detyrës të koordinatorit të konsultimit publik në procesin e vlerësimit të performancës së punonjësve.
4. Miratimi i Procedurave Standarde të Veprimit për konsultimin publik, të përshtatura me strukturën dhe natyrën e institucionit për të lejuar standardizimin e praktikave të brendshme institucionale. Procedurat duhet të rregullojnë të gjitha fazat e procesit të konsultimit.
5. Publikimi në faqen zyrtare të institucionit i procedurave të ankimit për qytetarët dhe procesin e trajtimit të ankesave nga institucioni.
6. Përdorimi i sistemit IPSIS për koordinimin e proceseve të konsultimit në nivelet institucionale dhe ndër-institucionale.
7. Përdorimi i platformave të brendshme të centralizuara për arkivimin e dokumenteve dhe ruajtjen e kujtesës institucionale.
8. Alokimi i burimeve financiare të nevojshme për aktivitetet e konsultimeve publike.
9. Monitorimi i brendshëm (vetëvlerësimi) i konsultimeve publike, duke ndjekur udhëzimin për konsultime publike, për të përmirësuar cilësinë e të dhënave dhe raportimin.

KAPACITETET INSTITUCIONALE

1. Ndërgjegjësimi i nëpunësve të niveleve të larta drejtuese në lidhje me rëndësinë dhe avantazhet e proceseve të konsultimeve publike.
2. Inkurajimi i trajnimit të vazhdueshëm të punonjësve aktualë dhe të rinj, duke përfshirë koordinatorët e konsultimit publik, por edhe nëpunës të nivelit të lartë drejtues, përfaqësues të drejtorive teknike dhe agjencive qendrore.
3. Ofrimi i asistencës teknike të vazhdueshme nga Zyra e Kryeministrit, duke përfshirë takime koordinuese për shkëmbimin e përvojave dhe praktikave më të mira midis koordinatorëve të konsultimeve në institucionet e qeverisë qendrore.

ZBATIMI I KONSULTIMIT PUBLIK

PLANIFIKIMI I KONSULTIMIT PUBLIK

1. Publikimi në mënyrë të rregullt i planeve individuale të konsultimit, duke përfshirë të gjitha informacionet logjistike të nevojshme, informacionin për të gjitha metodat e konsultimit të zbatuara përveç konsultimeve elektronike, si takimet, konsultimet paraprake, konsultimet joformale, etj.
2. Publikimi i shpjegimeve të plota në matricën për vlerësimin e përjashtimeve nga konsultimet publike të akteve e ndryshme nga institucionet.
3. Përfshirja e aktorëve jo publikë dhe grupeve të interesit në konsultimin e Planit Vjetor të Konsultimit Publik për të mundësuar diskutime të hapura në lidhje me aktet e përfshira dhe ato të përjashtuara.
4. Përcaktimi i kohëzgjatjes së arsyeshme për konsultimet, duke marrë në konsideratë kompleksitetin dhe natyrën e dokumentit të konsultuar dhe grupet e synuara. Afati minimal i 20 ditëve nuk duhet të aplikohet si një standard maksimal.
5. Përmirësimi i planifikimit duke e shpërndarë konsultimin e akteve të ndryshme përgjatë gjithë vitit, duke shmangur konsultimet e njëkohshme brenda institucionit dhe konsultimet gjatë periudhave të festave.

PËRFSHIRJA DHE AKSESI I PALËVE TË INTERESUARA

1. Diversifikimi i metodave të konsultimit, duke marrë në konsideratë nevojat e grupeve të ndryshme të interesit, nivelin e tyre të organizimit dhe kapacitetet (përfshirë grupe joformale, komunitetet lokale, komunitetet e marginalizuara, persona me aftësi të kufizuara, etj.), si dhe natyrën e aktit të konsultuar.
2. Kombimimi i përdorimit të RENJKP me metoda të tjera të konsultimit në varësi të çështjes, për të rritur efektivitetin.
3. Përmirësimi i funksioneve të RENJKP për të lejuar më shumë ndërveprim mes palëve dhe për të lejuar ngarkimin e dokumenteve në formate të ndryshme, si dhe dërgimin e komenteve për çdo akt në bazë të temave/neneve. Funksionet e RENJKP duhet të përshtaten për t'i shërbyer përmirësimit të mbledhjes së të dhënave statistikore dhe raportimit.

4. Rritja e aksesueshmërisë së RENJKP për personat me aftësi të kufizuara.
5. Funksionalizimi i plotë i njoftimeve automatike nga RENJKP për çdo akt të publikuar. Shpërndarja e vazhdueshme e thirrjeve për regjistrimin e palëve të interesuara, për të arritur grupe të ndryshme të interesit, përtej bashkëpunëtorëve të rregullt të institucionit.
6. Diversifikimi i kategorive të kontribuesve në RENJKP përtej kategorive të përgjithshme 'qytetar' dhe 'ekspert' për të lejuar identifikimin e grupeve të ndryshme të interesit.
7. Hartimi i një plani për komunikimin me publikun me qëllim rritjen e ndërgjegjësimit dhe përfshirjes së palëve të interesuara.
8. Mbledhja e të dhënave mbi perspektivat dhe përvojat e pjesëmarrësve në konsultimet publike për të vlerësuar efektivitetin e metodave të konsultimit.
9. Zbatimi i Matricës së Analizës së Palëve të Interesuara sipas udhëzimit për konsultimet publike, për çdo akt që konsultohet. Publikimi i këtij vlerësimi nga institucionet.
10. Përditësimi i vazhdueshëm i databazave të kontakteve të institucioneve sipas natyrës së aktit që konsultohet dhe grupeve të synuara, në vend të përdorimit rutinor të tyre.

TRANSPARENCA E DOKUMENTACIONIT MBËSHTETËS PËR KONSULTIMIN PUBLIK

1. Publikimi i paketës së plotë të dokumentacionit mbështetës që shoqëron aktin e konsultuar, si plani i konsultimit, raporti i vlerësimit të ndikimit rregullator, relacioni shpjegues (për aktet ligjore), raporti i konsultimit individual (pas procesit), tabela e përputhshmërisë për dokumentet që synojnë harmonizimin me legjislationin e BE-së dhe dokumente të tjera sipas natyrës së dokumentit të konsultuar.
2. Sigurimi që dokumentacioni mbështetës është lehtësisht i kuptueshëm, i lexueshëm, i ripërdorshëm dhe në formatin e të dhënave të hapura.
3. Inkurajimi i integritetit të procesit të Vlerësimit të Ndikimit Rregullator (VNR) në procesin e konsultimit publik, duke treguar ndikimin e tij në rishikimin e raporteve të VNR.
4. Monitorimi i kohës së publikimit dhe cilësisë së dokumentacionit mbështetës.

RAPORTIMI PËR REZULTATET E KONSULTIMIT

1. Publikimi i rregullt i raporteve individuale të konsultimit, dhe shpërndarja aktive tek pjesëmarrësit dhe kontribuesit.
2. Raportimi i qartë mbi aktorët që kanë marrë pjesë në proceset e konsultimit, duke dalluar aktorët publikë nga ata jo-publikë (në nën-kategori sipas natyrës), dhe aktorët kontribues nga ata jo-kontribues, duke specifikuar gjithashtu metodën e pjesëmarrjes së tyre (RENJKP, takime publike, etj.). Kjo duhet të përfshijë edhe emrat e anëtarëve të grupit të punës të përfshirë në hartimin e një akti dhe emrat e ekspertëve të kontraktuar/punësuar.

3. Publikimi i vazhdueshëm dhe i plotë i tabelës së komenteve, duke përfshirë shpjegime për refuzimin, pranimin e pjesshëm dhe pranimin e plotë, si dhe raste të kontributeve të lëna pa përgjigje.
4. Ofrimi i informacionit të qartë mbi statusin e miratimit të aktit për të lejuar gjurmim, pasi shumë akte nuk miratohen në të njëjtin vit gjatë të cilit konsultohen.
5. Përfshirja në raport e të gjitha konsultimeve të kryera nga institucioni, pavarësisht metodës. Kjo duhet të përfshijë konsultimet joformale, konsultimet paraprake, ato të kryera nga investitorët, etj.
6. Ofrimi i informacionit në lidhje me cilësinë dhe konsistencën e publikimit të dokumentacionit mbështetës gjatë konsultimit të një akti.
7. Ofrimi i të dhënave gjithëpërfshirëse që lejojnë analizën e efikasitetit të metodave të ndryshme të konsultimit dhe nivelit të përfshirjes dhe ndikimit të grupeve të ndryshme.

VLERËSIMI I PERFORMANCËS

1. Përmirësimi i raporteve të performancës duke përfshirë informacion cilësor përveç të dhënave statistikore, për të vlerësuar ndikimin dhe efikasitetin e proceseve të konsultimit, duke siguruar llogaridhënie.
2. Përfshirja në raportin e performancës të një vlerësimi të metodave të përdorura, përshtatshmërisë së objektivave, suksesit në angazhimin e palëve të interesuara, reflektime mbi mësimet e nxjerra dhe rekomandime konkrete.
3. Raportimi mbi masat e ndërmarra për të adresuar rekomandimet nga raportet e performancës të viteve të mëparshme dhe nivelin e zbatimit të tyre.
4. Pasqyrimi i të gjitha akteve të konsultuara gjatë një viti të caktuar, pavarësisht metodës së konsultimit, duke përfshirë statusin e miratimit dhe aktet e përjashtuara nga konsultimi publik.
5. Rekomandimi i rasteve kur duhet të përsëriten konsultimet, p.sh., kur ato kanë qenë jo efektive, nuk kanë arritur objektivat ose kur akti ka pësuar ndryshime thelbësore gjatë konsultimit ndërinstitucional, në krahasim me aktin e konsultuar me publikun.
6. Ofrimi i të dhënave gjithëpërfshirëse në raportet e performancës që lejojnë krahasime të situatës së përgjithshme nga viti në vit, si dhe krahasime ndërinstitucionale të performancës.

SHTOJCA

SHTOJCA I LISTA E TË INTERVISTUARVE QË DHANË PËLQIMIN PËR T'U PËRMENDUR NË STUDIM

#	Emër/ Mbiemër	Pozicioni i punës	Institucioni / Organizata	Data e intervistës
1.	Lira Hakani	Koordinatorë Projekti për Informimin dhe Pjesëmarrjen e Publikut	Qendra EDEN	24/1/2023
2.	Elona Hoxhaj	Drejtoresë e Përgjithshme e Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtën e Informimit	Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale	25/1/2023
3.	Blerta Nerguti	Drejtoresë e Drejtorisë së Çështjeve Ligjore dhe Integritit	Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale	25/1/2023
4.	Kristina Voko	Drejtoresë Ekzekutive	BIRN Shqipëri	25/1/2023
5.	Timo Ligi	Drejtues i Skuadrës	SIGMA/OECD	26/1/2023
6.	Romina Sefa	Drejtoresë	Qendra për Advokim Social	27/1/2023
7.	Suela Lala	Drejtoresë Ekzekutive	Fondacioni "Së bashku"	27/1/2023
8.	Diana Toma	Presidente	Urdhri i Farmacistëve	31/1/2023
9.	Irena Dule	Avokate	Res Publica	2/2/2023
10	Elvis Zerva	Ekspert Ligjor & Rregullator i Sekretariatit të Këshillit të Investimeve	Sekretariati i Këshillit të Investimeve	6/2/2023
11	Diana Leka	Drejtoresë e Sekretariatit të Këshillit të Investimeve	Sekretariati i Këshillit të Investimeve	6/2/2023
12	Andi Kananaj	Drejtor Ekzekutiv	Agjencia për Mbështetjen e Shoqërisë Civile	6/2/2023

#	Emër/ Mbiemër	Pozicioni i punës	Institucioni / Organizata	Data e intervistës
13.	Jonida Lakuriqi	Drejtoreshë e Politikave Ligjore dhe Publike dhe Çështjeve të Jashtme	Vodafone	10/2/2023
14	Ardita Seknaj	Sekretare e Përgjithshme	Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë	16/2/2023
15	Olsi Nika	Drejtor Ekzekutiv	Eco Albania	17/2/2023

SHTOJÇA II ÇËSHTJET E MBULUARA NË INTERVISTAT ME AKTORË TË NDRYSHËM

KOMISIONERI PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT DHE MBROJTJEN E TË DHËNAVE PERSONALE

- Lloji i monitorimit që kryet aktualisht nga KDIMDHP (nëse ka) në lidhje me konsultimet publike dhe sfidat të identifikuar nga monitorimi.
- Llojet e ankesave të trajtuara nga KDIMDHP në lidhje me konsultimet publike dhe çështjet tipike të identifikuar.
- Arsyeja e perceptuar për numrin e ulët të ankesave të marra nga KDIMDHP në lidhje me konsultimet publike gjatë viteve.
- Efektshmëria e mekanizmave të ankimit për konsultimet publike; efektshmëria e masave administrative të ndërmarra nga institucionet në lidhje me shkeljen e konsultimit publik dhe zbatimin e vendimeve/rekomandimeve të KDIMDHP.
- Mandati dhe kapacitetet e KDIMDHP në lidhje me konsultimet publike, kufizimet e tij dhe se si mund të forcohet përmes ndryshimeve ligjore dhe masave të tjera.
- Emërimi dhe roli i koordinatorit për njoftim dhe konsultim publik në institucionet publike dhe sfidat e identifikuar.
- Rekomandimet e KDIMDHP për aktorët publikë dhe jo-publikë.

OSHC-TË, SEKTORI PRIVAT, PËRFAQËSUES TË TJERË TË AKTORËVE JO-QEVERITARË

- Disponueshmëria dhe cilësia e informacionit të prezantuar nga institucionet publike në raportet e tyre të konsultimeve publike (individuale, çdo gjashtëmujore dhe vjetore).
- Transparenca dhe konsistencë në publikimin e paketës së dokumenteve mbështetëse për konsultimin publik të një akti.
- Mangësitë në procesin planifikues institucional të konsultimeve publike dhe përjashtimi i dokumenteve të rëndësishme nga plani i vjetor i konsultimeve publike.

- Efektshmëria dhe aksesueshmëria e konsultimit publik përmes regjistrit elektronik.
- Metodadat/mjetet e njoftimit dhe konsultimit që perceptohen si më efektive/të aksesueshme.
- Mjaftueshmëria e kohës që jepet për të kontribuar në proceset e konsultimeve.
- Njohuritë dhe kapaciteti i aktorëve jo qeveritarë për të kontribuar në proceset e konsultimeve publike.
- Llogaridhënia- përgjigja institucionale/marrja në konsideratë e komenteve ose kontributeve të dhëna gjatë proceseve të konsultimeve publike.
- Shembuj të praktikave të mira të identifikuara në konsultimin publik; raste të konsultimit të dokumenteve për të cilat konsultimi nuk është i detyrueshëm, me iniciativën e institucionit; raste të konsultimeve paraprake efektive; raste të përfshirjes së OSHC-ve në grupet e punës të krijuara për hartimin e një dokumenti të caktuar; raste kur kontributi i palëve të konsultuara është pranuar në dokument; raste kur OSHC-të/ekspertët kanë oftuar me sukses hulumtime dhe analiza të politikave për të mbështetur vendimmarrjen e bazuar në të dhëna apo për të siguruar llogaridhënie.
- Shembuj të shkeljeve të të drejtës për konsultim / evitimi i konsultimit publik për një ligj apo politikë të rëndësishme.
- Raste të ankesave të dorëzuara në lidhje me një proces konsultimi dhe përgjigja e marrë/masa e ndërmarra.
- Mangësitë ose zbrazëtitë në legjislacionin për konsultimet publike që janë identifikuar gjatë punës së tyre.

EKSPERTËT E PAVARUR

- Mangësitë ose zbrazëtitë në legjislacionin për konsultimet publike që janë identifikuar gjatë punës së tyre.
- Mangësitë ose nevojat e identifikuara në nivel institucional gjatë punës së tyre.
- Pengesat dhe sfidat që ndikojnë negativisht në përfshirjen e publikut në proceset e konsultimeve.
- Rekomandime për të rritur efikasitetin e proceseve të konsultimeve publike.
- Rekomandime për të rritur llogaridhënien për shkeljet në proceset e konsultimeve publike, në mënyrë që konsultimet të mos varen nga vullneti politik, por të trajtohen si një ushtrim teknik që është pjesë integrale e proceseve të hartimit të politikave/ ligjeve.
- Shembuj të praktikave të mira ose rregullimin të proceseve të konsultimeve publike në Shqipëri/ vendet e tjera të identifikuara nëpërmjet punës së tyre.

AGJENCIA PËR MBËSHTETJEN E SHOQËRISË CIVILE

- Roli dhe nismat e AMShC në rritjen e bashkëpunimit të sektorit publik me OSHC-të; forcimi i kapaciteteve të OSHC-ve dhe aftësia e tyre për të ndikuar në vendimmarrjen; rritja e pjesëmarrjes së publikut.

- Arsyet e perceptuara për mungesën e bashkëpunimit ndërsektorial dhe pjesëmarrjes në proceset e konsultimeve publike.
- Aftësia e OSHC-ve për të ndikuar në proceset e hartimit të politikave/ligjeve.
- Efektshmëria dhe aksesueshmëria e konsultimit publik përmes regjistrit elektronik.
- Metodatat/mjetet e njoftimit dhe konsultimit që perceptohen si më efektive/të aksesueshme.
- Njohuritë dhe kapaciteti i OSHC-ve për të kontribuar në proceset e konsultimeve publike.
- Shembuj të praktikave të mira të identifikuara në konsultimin publik; raste të konsultimit të dokumenteve për të cilat konsultimi nuk është i detyrueshëm, me iniciativën e institucionit; raste të konsultimeve paraprake efektive; raste të përfshirjes së OSHC-ve në grupet e punës të krijuara për hartimin e një dokumenti të caktuar; raste kur kontributi i palëve të konsultuara është pranuar në dokument; raste kur OSHC-të/ekspertët kanë oftuar me sukses hulumtime dhe analiza të politikave për të mbështetur vendimmarrjen e bazuar në të dhëna apo për të siguruar llogaridhënie.
- Mangësitë ose zbrazëtitë në legjislacionin për konsultimet publike që janë identifikuar gjatë punës së tyre.

INSTITUCIONET QEVERTARE QENDRORE

Siç është adresuar në seksionin e Metodologjisë, për të shmangur përsëritjen, të dhënat e mbledhura për Raportin e Vlerësimit të Nevojave të IDM-së janë përdorur edhe për këtë raport studimi - duke përfshirë 9 intervista të thelluara të kryera gjatë muajve gusht-shtator 2022. Të dhënat e mbledhura nga 2 tryeza konsultuese të mbajtura nga IDM më 9-10 shkurt 2023, për validimin e Modullit të Trajnimit për Konsultim Publik, janë përdorur gjithashtu, për të njëjtën arsye. Intervistat dhe tryezat konsultuese përfshinë 23 përfaqësues të institucioneve qeveritare qendrore, duke përfshirë përfaqësues të ministrive, agjencive qendrore, Zyrës së Kryeministrit, koordinatore të konsultimit publik dhe disa zyrtarë të nivelit të lartë si sekretarët e përgjithshëm, drejtorë juridikë dhe të akteve dhe politikave.



Një dekadë nga ligji për konsultimin publik në Shqipëri **Thirrje për reformë**

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Rr. Shenasi Dishnica, Nd. 35, H. 1,
1017, Tirana, Shqipëri
Tel: +355 4 240 0241

Email: info@idmalbania.org

Website: www.idmalbania.org

Facebook: [facebook.com/IDMALbania/](https://www.facebook.com/IDMALbania/)

Twitter / X: @IDM_Albania