

KONSULTIMI PUBLIK: NJË VËSHTRIM MBI AKSESUESHMËRINË, GJITHËPËRFSHIRJEN DHE MOSDISKRIMINIMIN



Institute
for Democracy
and Mediation



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

KONSULTIMI PUBLIK: NJË VËSHTRIM MBI AKSESUESHMËRINË, GJITHËPËRFSHIRJEN DHE MOSDISKRIMINIMIN

Autor:
Endrita Shehu



Ky raport tematik bazohet në gjetjet e raportit të monitorimit "Konsultimi Publik në Shqipëri: Iluzioni i Përfshirjes", publikuar nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM). Ai nxjerr në pah rezultatet e vlerësimit mbi aksesueshmërinë, gjithëpërfshirjen dhe mosdiskriminimin në konsultimet publike.

Kjo raport është hartuar në kuadër të Projektit "Forcimi i transparencës dhe qeverisjes së mirë përmes konsultimit publik" mbështetur financiarisht nga National Endowment for Democracy (NED). Pikëpamjet e shprehura nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht qëndrimet e NED.

¹Shih: <https://idmalbania.org/sq/publication-cpt/raport-monitorimi-konsultimi-publik-ne-shqiperi-iluzioni-i-perfshirjes/>

HYRJE

Aksesueshmëria është një parim themelor në konsultimet publike, i cili garanton që proceset demokratike të jenë gjithëpërfshirëse, të drejta dhe përfaqësuese, për komunitetet e ndryshme të cilave synojnë t'u shërbejnë. Duke eliminuar barrierat fizike, digjitale dhe socio-ekonomike, konsultimet mund të forcojnë zërat e grupeve të marginalizuara ose të nënpërfaqësuar duke kultivuar besim dhe ndërveprim më të gjerë. Kjo mundësohet duke u siguruar që dokumentet, njoftimet dhe metodat e konsultimit të jenë të aksesueshme nga të gjithë, me mundësi të barabarta për pjesëmarrjen e të gjithë shoqërisë.

Një konsultim kuptimplotë shkon përtej angazhimit të aktorëve që marrin pjesë rregullisht në aktivitetet e institucionit. Procesi synon të marrë vazhdimisht të dhëna nga të gjitha grupet e interesit që preken, duke u siguruar që politikat të reflektojnë nevojat e komuniteteve të ndryshme. Për ta arritur këtë, procesi i konsultimit duhet t'i përmbahet parimeve të *gjithëpërfshirjes dhe mosdiskriminimit* duke krijuar hapësirë për zërat e të gjithëve pa dallim.

Monitorimi i këtyre aspekteve nga shoqëria civile, siguron që grupet e marginalizuara dhe të nënpërfaqësuar të përfshihen në mënyre aktive në konsultimet publike, duke i vënë institucionet para përgjegjësisë për heqjen e pengesave dhe krijimin e mundësive që të gjithë zërat të dëgohen.

METODOLOGJIA

Metodologjia për monitorimin e konsultimit publik bazohet në gjashtë parime kyçe: transparenca, aksesueshmëria, efektiviteti, llogaridhënia, gjithëpërfshirja dhe mosdiskriminimi, dhe pjesëmarrja qytetare. Për të vlerësuar se si institucionet i përmbahen këtyre parimeve është hartuar një sistem pikëzimi me 31 tregues, 15 nga të cilët vlerësohen në bazë vjetore në nivel institucional, ndërsa 16 të tjerë vlerësohen për akte individuale. Ky sistem gjeneron indeksin e konsultimit publik i cili e klasifikon performancën institucionale si të ulët, të mesme ose të lartë bazuar në pikët e dhëna.

Procesi i monitorimit të konsultimit publik mbuloi 10 institucione të qeverisjes qendrore në periudhën mars-qershor 2024. Përgjatë këtij procesi u morën në analizë 50 draft-akte (ligje, politika publike dhe dokumente strategjike) që iu nënshtruan procesit të konsultimit publik nga qeveria qendrore gjatë viteve 2022 dhe 2023.

Metodat e mbledhjes së të dhënave përfshinë shqyrtimin e literaturës dhe kërkesat për informim. Institucionet e përfshira në monitorim janë si vijon:

- Ministria e Brendshme (MB)
- Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (MBZHR)
- Ministria e Drejtësisë (MD)
- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTE)
- Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (MIE)
- Këshilli i Ministrave (KM)

- Ministria e Ekonomisë dhe Financave (MEF)
- Agjencia për Menaxhimin e Burimeve Ujore (AMBU)
- Ministria e Arsimit dhe Sportit (MASH)
- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (MSHMS)

Versioni i detajuar i metodologjisë, që përfshin kriteret për përzgjedhjen e institucioneve dhe draft-akteve, si dhe matricën e vlerësimit që përshkruan kriteret e vlerësimit për secilin tregues, gjendet në [faqen e internetit të IDM-së](#)².

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Aksesueshmëria (qasja) në dokumentet e konsultimit dhe njoftimit të procesit, morën një vlerësim të përgjithshëm prej 141 pikësh nga 200 (71%). U vu re se njoftimet për konsultime bëhen kryesisht në mënyrë elektronike në Regjistrin Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike (RENJKP) dhe në faqet zyrtare të institucioneve të përfshira. Dokumentet të cilat u monitoruan, ishin kryesisht të shkruara dhe gjendeshin në formate të aksesueshme dhe të përshtatshme për kompjutera dhe softuerë të përdorur gjerësisht. Disa prej tyre, të cilat ishin më të ngarkuara me të dhëna, ishin në formatin Excel duke u mundësuar përdoruesve t'i merrnin dhe ndërvepronin me të dhënat në mënyrë të pavaruar. Gjithsesi, pati raste kur dokumentet mungonin ose ishin fshirë, si dhe materiale të publikuara pjesërisht në anglisht, ku mungonte përkthimi, ose raste kur njoftimi nuk ishte i plotë me detaje logjistike, duke penguar qasjen në procesin e konsultimit publik.

Edhe pse institucionet performuan mirë në sigurimin e qasjes në dokumente, u identifikuan shumë mangësi në sigurimin e përfshirjes përgjatë procesit të konsultimit në tërësi. Për parimin e *gjithëpërfshirjes dhe mosdiskriminimit* institucionet morën vetëm 129 pikë nga 400 (32%). Metodatat e konsultimit mbështeteshin kryesisht në mjete digjitale, të cilat nuk janë të qasshme në mënyrë të barabartë për të gjithë qytetarët, duke mos akomoduar nevojat, kapacitetet dhe kushtet e grupeve të ndryshme të popullsisë. Për më tepër, dokumentet e konsultimit rrallë i identifikonin paraprakisht grupet e interesit për aktet e propozuara, si dhe evidencat nuk ishin të mjaftueshme për të dëshmuar pjesëmarrjen e aktorëve jo-qeveritarë gjatë të gjitha fazave të konsultimit publik.

REZULTATET E MONITORIMIT

Performanca institucionale për treguesin që mat qasjen në dokumente u vlerësua me 81%, ndërsa aksesin në njoftimet për konsultime me 60%. Shumica e draft-akteve morën 3 nga 4 pikë për aksesueshmërinë, ndërsa vetëm 9 nga 50 prej tyre arritën të merrnin pikët maksimale.

Shumica e dokumenteve të disponueshme në RENJKP, të monitoruara për këtë raport, ishin të qasshme dhe të ripërdorshme. Megjithatë, në faqet e internetit të disa institucioneve mungonte një seksion i dedikuar për konsultimin publik: Këshilli i Ministrave dhe ministritë e formuara rishtazi si Ministria e Financave dhe Ministria e Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit

² Shih: <https://idmalbania.org/sq/publication-cpt/metodologjia-e-monitorimit-te-konsultimit-publik-ne-qeverisjen-qendrore/>

(zëvendësuan Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë të mbuluar nga monitorimi).

U vu re se disa akte kyçe, përfshirë Ligjin Nr. 60/2023 për Trajtimin e Veçantë të Studentëve që ndjekin Programin e Integruar “Mjekësi e Përgjithshme”, VKM Nr. 338 “Për shkrirjen e Akademisë së Studimeve Albanologjike dhe ristrukturimin e njësive kryesore të saj” dhe amendimi i ligjit Nr. 81/2017 për Zonat e Mbrojtura nuk morën pikë për aksesueshmërinë e dokumenteve pavarësisht interesit të lartë publik dhe reagimit të shkaktuar.

Për sa i përket njoftimeve, ato shfaqeshin në REKNJP dhe në faqet e internetit të institucioneve të monitoruara, por shpesh detajet logjistike për mbajtjen e takimeve fizike ishin të paplota duke penguar qasjen në të gjithë procesin.

Tabela 1. Treguesit për aksesueshmërinë, gjithëpërfshirjen dhe mosdiskriminimin nga më i larti tek më i ulëti

1.	Aksesi në dokumentacionin e konsultimit	81%
2.	Aksesi në njoftimin për konsultim	60%
3.	Përshtatshmëria e metodave të përzgjedhura të konsultimit	53%
4.	Larmia e grupeve pjesëmarrëse në konsultim publik	36%
5.	Identifikimi paraprak i grupeve të ndikuara nga projektakti	28%
6.	Larmia e grupeve të përfshira në fazën e hartimit të aktit	11%

Për gjithëpërfshirjen dhe mosdiskriminimin, asnjë nga 50 draft-aktet e monitoruara nuk arriti të vlerësohej me tetë pikët maksimale. Pikët më të larta u morën nga Ligji nr. 20/2023 “Për bletarinë”. Treguesi që matë përshtatshmërinë e metodave të përzgjedhura të konsultimit u vlerësua me 53% duke shfaqur problematika për sa i përket sigurimit të kushteve që konsultimi të jetë i hapur dhe i qasshëm për të gjithë, duke marrë parasysh kapacitetet, nevojat dhe statusin socio-ekonomik të grupeve të caktuara të popullsisë. Një element kyç, si identifikimi paraprak i grupeve të ndikuara nga vendimmarrja, mori vetëm 28%. Pavarësisht se udhëzimet e konsultimit rekomandojnë përdorimin e një matrice analize të grupeve të interesit para konsultimeve, asnjë nga institucionet nuk e kishte zbatuar këtë hap. Larmia e grupeve pjesëmarrëse në konsultim publik u vlerësua me vetëm 36%, ndërsa larmia e grupeve të përfshira në fazën e hartimit të aktit me 11%. Për sa i përket këtij të fundit, aktorët jo-qeveritarë rezultuan të papërfshirë, pasi institucionet nuk arritën të provonin përfshirjen e tyre në hartimin e 41 nga 50 draft-akteve.

KRAHASIMI I PERFORMANCËS INSTITUCIONALE

Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë u vlerësua me pikët më të larta për qasjen në dokumente nga 10 institucionet e vëzhguara duke marrë 19 nga 20 pikë. Pas saj, renditen Ministria e Brendshme me 17 pikë dhe Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore me 16 pikë. Tre institucione, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale morën nga 15 pikë duke shfaqur performancë mesatare për qasjen e dokumenteve. Për më tepër, Ministria e Drejtësisë dhe Këshilli i Ministrave, me 13 pikë, gjithashtu shfaqën një performancë të moderuar duke lënë vend për përmirësim në aksesin e dokumentacionit për konsultim dhe njoftimeve. Në fund të listës, Ministria e Financave dhe Ekonomisë bashkë me Ministrinë e Edukimit dhe Sportit grumbulluan më pak pikë, vetëm 9 nga 20.

Tabela 2. Performanca institucionale për aksesueshmërinë e dokumenteve

Institucioni	MB	MBZHR	MD	MTM	MIE	KM	MFE	AMBU	MAS	MShMS
Pikët për Aksesueshmërinë (Maks. 20)	17	15	13	15	19	13	9	16	9	15
Përqindja për Aksesueshmërinë	80%	45%	95%	65%	65%	75%	45%	75%	75%	85%

Tabela 3. Performanca e institucioneve lidhur me gjithëpërfshirjen dhe mosdiskriminimin

Institucioni	KM	MD	MAS	MB	MBZHR	AMBU	MFE	MShMS	MIE	MTM
Pikët për Mosdiskriminimin dhe Gjithëpërfshirjen (Maks. 40)	10	20	8	18	19	7	13	5	17	12
Përqindja për Mosdiskriminimin dhe Gjithëpërfshirjen	25%	50%	20%	45%	48%	18%	33%	13%	43%	30%

Për sa i përket gjithëpërfshirjes dhe mosdiskriminimit në konsultimet publike, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural dhe Ministria e Brendshme u vlerësuan më mirë në krahasim me institucionet e tjera, përkatësisht me 20, 19 dhe 18 pikë nga 40. Nga ana tjetër, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë shfaqën një nivel nën mesataren për gjithëpërfshirjen. Më pak të vlerësuarit ishin Këshilli i Ministrave (10 pikë), Ministria e Arsimit dhe Sportit (8 pikë), Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore (7 pikë) dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (5 pikë).

REKOMANDIME

Për të përmirësuar aksesueshmërinë dhe garantuar gjithëpërfshirjen dhe mosdiskriminimin në konsultimin publik, institucionet duhet të:

- Shtojnë përpjekjet për identifikimin, qasjen dhe përfshirjen e grupeve të intereseve dhe aktorëve jo-qeveritarë në konsultime gjatë fazës së hartimit dhe konsultimit;
- Identifikojnë dhe zbatojnë metoda të përshtatshme konsultimi, përtej mjeteve digjitale, duke reflektuar nevojat dhe kapacitetet e komuniteteve dhe grupeve që preken nga vendimmarrja;
- Krijojnë një seksion të veçantë për konsultimin publik në faqet e tyre të internetit;
- Shpërndajnë në kohë dhe mënyrë të aksesueshme njoftimet për konsultimin publik duke përfshirë qartësisht detajet logjistike për takimet konsultuese;
- Sigurohen që të gjitha dokumentet mbështetëse janë lehtësisht të aksesueshme dhe të përdorshme.