

K o m i t e t i S h q i p t a r i H e l s i n k i t



RAPORT

MBI MONITORIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT

“PËR NJOFTIMIN DHE KONSULTIMIN PUBLIK”

Shtator, 2017

Ky publikim realizohet në kuadër të projektit “Për një transparencë dhe pjesëmarrje më të lartë të grupeve të interesit në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse të organeve publike” të mbështetur financiarisht nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë dhe zbatuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit.



Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë.

Përgatitën raportin:

Znj. Erida Skëndaj, *Drejtoresh Ekzekutive*, KShH
M.A. Klejda Ngjela, *Menaxhere Projektesh*, KShH
Av. Iva Bregasi, *Asistente Projektesh* në KShH

Rishikoi:

Z. Niazi Jaho, *Këshilltar Ligjor* i KShH-së

Kontribuoi:

Z. Andi Muratej, *Avokat* i KShH

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen e Komitetit Shqiptar të Helsinkit.

Autor: @ Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Rr. Brigada e VIII-të, Ap. 10, K 6,

P.O BOX 1752

Tirana, Albania

Tel / Fax ++355 (0)4223 36 71, ++355 (0) 68 2023699

Web address: www.ahc.org.al E-mail office@ahc.org.al

<https://www.facebook.com/KomitetiShqiptariHelsinki>

PËRMBAJTJA

Fjala Përshëndetëse

1. Përmbledhje ekzekutive

2. Metodologjia

3. Risitë kryesore të Ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik”

4. Analizë krahasimore e të dhënave për zbatimin e Ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik”

- 4.1 Planet vjetore të vendimmarrjes
- 4.2 Koordinatorët e njoftimit dhe konsultimit publik
- 4.3 Njoftimi paraprak për konsultimet publike
- 4.4 Regjistri Elektronik - bazë unike e të dhënave për njoftimin dhe konsultimin publik
- 4.5 Format e tjera alternative për njoftimin e projektakteve
- 4.6 Përzgjedhja e grupeve të interesit për kryerjen e procesit të konsultimit
- 4.7 Respektimi i afateve të njoftimit dhe konsultimit publik
- 4.8 Mënyrat e realizimit të procesit të konsultimit publik
- 4.9 Angazhimi i grupeve të interesit në procesin e konsultimit publik
- 4.10 Projektaktet që i janë nënshtruar njoftimit dhe konsultimit publik
- 4.11 Raporti i transparencës në vendimmarrje
- 4.12 Ankimi për shkelje të së drejtës për njoftim dhe konsultim publik

5. Rekomandime për zbatimin më të mirë të ligjit nr.146/2014

6. Rekomandime të natyrës legislative për përmirësimin e ligjit nr.146/2014

SHKURTIMET E FJALËVE

KShH

Fondacioni

Komisioneri

Regjistri Elektronik

Koordinatori i Konsultimit

Ligji nr.146/2014

VKM

Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen
e të Dhënave Personale

Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike

Koordinatori i Njoftimit dhe Konsultimit Publik

Ligji nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”

Vendim i Këshillit të Ministrave

Fjala përshëndetëse

Të dashur lexues!

Konsultimi publik në hartimin dhe miratimin e projektakteve është një aspekt tepër i rëndësishëm i mirëqeverisjes që bën të mundur pjesëmarrjen e grupeve të interesit dhe çdo qytetari në procese të rëndësishme vendimmarrëse. Një nga arsyt kryesore pse synohet një shkallë më e lartë konsultimi në proceset vendimmarrëse është nevoja për të mundësuar pranim më të gjerë të legjislacionit, strategjive dhe politikave dhe, për rrjedhojë, edhe lehtësim në zbatimin e tyre.

Në tetor të vitit 2014, Kuvendi miratoi ligjin Nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”¹. Miratimi i këtij ligji u nxit nga një grup organizatash të shoqërisë civile dhe në veçanti nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë (Fondacioni). Me miratimin e këtij ligji, i cili përbën një ndër iniciativat më të mira ligjore, mundësohet rritja e transparencës dhe e llogaridhënies së organeve publike në procesin e hartimit dhe miratimit të akteve ligjore me interes publik, kombëtar dhe vendor.

Nga të dhënat e publikuara në raportin “Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, të Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, por edhe nga sondazhet e pjesshme që ka kryer Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KShH) me përfaqësues të OJF-ve dhe aktorë të grupeve të interesit, ka rezultuar se ky ligj zbatohet në nivele relativisht të ulëta, çka e ka cenuar transparencën e proceseve vendimmarrëse të projektakteve, si dhe nuk i ka mundësuar palëve të interesuara të jenë pjesë e një procesi konsultimi efektiv gjatë hartimit dhe miratimit të tyre.

Për këtë qëllim, KShH në përmbushje të misionit të tij, ndërmori nismën “Për një transparencë dhe pjesëmarrje më të lartë të grupeve të interesit në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse të organeve publike”. Kjo nismë ndërthuri një sërë aktiviteteve me natyrë sensibilizuese, monitoruese dhe ndjekje të rasteve konkrete para institucioneve përgjegjëse, duke synuar arritjen e objektivit madhor për nxitjen e zbatimit dhe respektimit sa më të gjerë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Një nga objektivat specifike të kësaj nisme ishte nxitja e transparencës së 19 ministrive dhe Kryeministrit në procesin vendimmarrës të projektakteve, duke monitoruar zbatimin prej tyre, të detyrimeve që rrjedhin nga ligji Nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”. **Ky raport monitorimi ka për qëllim të evidentojë në mënyrë objektive zbatueshmërinë e ligjit Nr.146/2014 prej këtyre institucioneve gjatë periudhës Korrik 2016 – Maj 2017.** Gjetjet dhe konkluzionet kryesore të këtij raporti janë krahasuar me gjetjet e prezantuara në raportin “Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” të Fondacionit. Kjo

¹Ligji hyri në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare, përkatësisht në datën 24 Maj 2015; http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2014/PDF-2014/178-2014.pdf;

qasje krahasuese nxjerr në pah zhvillimet apo dinamikat e ndodhura në raport me zbatimin e ligjit, gjatë periudhës së monitorimit të ndërmarrë nga KShH.

Gjetjet dhe përfundimet e këtij raporti mendojmë se do të kontribuojnë në nxitjen e shoqërisë civile, për ndërmarrjen e nismave të tjera që synojnë njohje dhe zbatueshmëri më të lartë të ligjit. Organizatat e shoqërisë civile, përfaqësues të medias dhe biznesit, duhet të rrisin aktivizimin sa i takon ushtrimit të së drejtës së ankimit në rastet kur ky ligj nuk zbatohet siç duhet. Është shumë e rëndësishme që nisma të tilla monitoruese dhe sensibilizuese të vazhdojnë të ndërmerren nga aktorë të shoqërisë civile, sidomos për organet e qeverisjes vendore, të cilat e zbatojnë në nivele akoma më të ulëta ligjin nr.146/2014. Kjo për arsye se edhe në Raport Progresin e fundit për Shqipërinë (për vitin 2016), Komisioni Evropian vëren se zbatimi efektiv i ligjeve për të drejtën e informimit dhe për konsultimet publike mbetet sfidë, sidomos në nivel lokal.

Gjetjet dhe rekomandimet e këtij raporti mendojmë se do të nxisin reflektimin pozitiv të institucioneve në nivel qendror e vendor për respektimin dhe zbatimin me përpikmëri të ligjit si dhe të kontribuojnë në drejtim të ndërmarrjes së nismave ligjore që synojnë ta përmirësojnë apo qartësojnë akoma më tej këtë ligj.

Së fundmi, gjejmë rastin të falënderojë Fondacionin Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, për mbështetjen financiare, sidhe për asistencën profesionale të ofruar gjatë zbatimit të kësaj nisme.

Me konsideratë,

Erida Skëndaj
Drejtoresh Ekzekutive
Komiteti Shqiptar i Helsinkit

1. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Hartimi i këtij raporti bazohet në analizën e të dhënave të mbledhura nga 19 ministri dhe nga Institucioni i Kryeministrit, gjatë periudhës Korrik 2016 – Maj 2017, lidhur me zbatimin e ligjit nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”. Të dhënat janë marrë duke përdorur një larmishmëri burimesh, si me anë të faqeve zyrtare të internetit të këtyre institucioneve, komunikimeve zyrtare me to, si dhe duke shfrytëzuar informacionin e publikuar në platformën online të Regjistrat Elektronik www.konsultimipublik.gov.al.

Për marrjen e të dhënave të analizuara në këtë raport kemi ndeshur vështirësi, për shkak të rasteve të shumta të mosdërgimit të plotë të informacionit në adresë të KShH-së apo të mospasqyrimin të plotë të tij në faqet e internetit të ministrive respektive. Sipas rastit, KShH ka përdorur mjetet e ankimit që parashikohen në ligjin “Për të drejtën e informimit”. Në disa raste, ndërhyrja pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (Komisioneri) ka ndikuar pozitivisht për të përfutur informacionin e nevojshëm nga institucionet e monitoruara.

Të dhënat e siguruara, janë krahasuar me të dhënat/gjetjet e prezantuara tek raporti “Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” të Fondacionit. Metoda krahasuese mundësoi ballafaqimin e të dhënave përgjatë dy periudhave vazhduese të monitorimit, çka ndihmoi në evidentimin e gjetjeve dhe adresimin e rekomandimeve konkrete për disa çështje të rëndësishme të zbatimit të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik.

Duke krahasuar gjetjet e rezultuara nga faza e parë e monitorimit (për vitin 2015) me ato të fazës së dytë të këtij monitorimi (Korrik 2016 – Maj 2017) vërehet se ka patur përmirësim të lehtë në drejtim të zbatimit të ligjit. **Në tërësi, në vlerësimin e KShH-së, ligji është zbatuar në nivele të ulëta nga institucionet qendrore të ekzekutivit, edhe gjatë fazës së dytë të monitorimit. Procesi i konsultimit publik mbetet në nivele të pakënaqshme dhe në përgjithësi ka natyrë formale.** Në të shumtën e rasteve, pushteti ekzekutiv ka anashkaluar kërkesat që dikton ligji për kryerjen e konsultimit, duke cenuar parimin e transparencës, përgjegjshmërisë dhe duke evidentuar edhe mungesë llogaridhënie brenda institucionit, por edhe karshi grupeve të interesit.

Cilësia e procesit të konsultimit ka nevojë të përmirësohet nga institucionet qendrore të ekzekutivit, duke respektuar së pari afatet/procedurat e njoftimit dhe të konsultimit publik që parashikohen në ligjin nr.146/2014, si dhe duke krijuar praktika apo modele pozitive konsultimi, në përputhje me këtë ligj. Kjo do të ndikonte në rritjen e besimit të vetë grupeve të interesit në procesin e konsultimit publik dhe tek institucionet që e realizojnë atë, duke i motivuar përfaqësuesit e këtyre grupeve për të ofruar komente dhe sugjerime cilësore në këtë proces. Shqetësuese është mosushtimi i të drejtës së ankimit nga vetë grupet e interesit që cenohen nga ky konsultim, çka ka ndikuar në drejtim të minimizimit të kërkesës së llogaridhënies ndaj atyre institucioneve të ekzekutivit që nuk respektojnë kërkesat ligjore të konsultimit.

Konkretisht, disa nga gjetjet më të rëndësishme të këtij raporti paraqiten në vijim.

Nga monitorimi i procesit të zbatimit të detyrimeve që burojnë nga ligji për njoftimin dhe konsultimin publik u konstatua se, për vitin **2015**:

- vetëm 3 ministri² kanë hartuar plane vjetore të vendimmarrjes,
- 2 prej tyre e kanë publikuar planin vjetor, si dhe,
- 1 prej tyre³ e ka publikuar këtë plan në programin e transparencës të institucionit.

Për vitin **2016**, vërehet një rritje e lehtë e numrit të institucioneve që e kanë zbatuar këtë detyrim dhe më konkretisht:

- 5 Ministri⁴ kanë hartuar planin vjetor të vendimmarrjes, dhe
- 3 prej tyre e kanë publikuar këtë plan në programin e transparencës.

Moszbatimi i detyrimit nga të gjitha Ministrinë e monitoruara, për të publikuar planet vjetore të vendimmarrjes e ka cenuar transparencën e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik. Kjo pasi grupet e interesit janë privuar nga e drejta për t'u njohur paraprakisht me projektaktet për të cilat kanë interes dhe për të dhënë mendime dhe sugjerime për to. Konkretisht, grupeve të interesit u është hequr mundësia për të kontribuar në kohë dhe me cilësi gjatë procesit të konsultimit publik të këtyre projektakteve. Gjithashtu, vlerësojmë se kjo i ka privuar këto grupe nga e drejta që vetë ligji i njej, për t'u propozuar organeve publike fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projektaeve, sipas planit të tyre vjetor të vendimmarrjes.

Ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik” kërkon publikimin në programin e transparencës së këtyre institucioneve, të planeve vjetore të organeve publike. Afërsisht 42 % e ministrive, referonin në mënyrë të gabuar si plane vjetore të vendimmarrjes për vitin 2015 dhe 2016, planin operacional të ministrisë ose VKM “Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve dhe publikimin e tyre në fletoren zyrtare”. Kjo evidenton një njohje jo të mirë të ligjit dhe rrjedhimisht zbatim jo të drejtë të tij.

Publikimii projektaktit në Regjistrin Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike, siç dihet është një detyrim ligjor për institucionet dhe ndërkohë është masë parësore për realizimin e një njoftimi dhe konsultimi efektiv. Gjatë gjithë vitit 2016, në regjistrin elektronik nuk është hedhur asnjë projektakt për konsultim. Regjistri ka filluar të vihet në përdorim nga ministrinë me shumë vonesë, e cila në vlerësimin tonë është e pajustificuar. Publikimi i parë në regjistër nga institucionet e ekzekutivit është realizuar në datën 06.02.2017. Njohja e regjistrit nga publiku i gjerë nuk është në nivelet e duhura. Gjatë monitorimit rezulton se nuk janë ofruar komente me anë të kësaj platforme nga grupet e interesit për projektaktet e publikuara në këtë regjistër. Po ashtu, *njoftimet* e publikuara në *regjistrin elektronik* nuk janë të plota në përmbajtje, kanë mungesë informacioni për adresën e kontaktit të koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, si dhe nuk përcaktojnë afatin gjatë të cilit mund të dërgohen rekomandimet/sugjerimet

²Ministria e Mjedisit dhe Ministria për Inovacionin dhe Administratën Publik, Ministria e Energjisë dhe Industrisë;

³Ministria e Energjisë dhe Industrisë;

⁴Ministria e Inovacionit dhe Administratën Publike, Ministria e Energjisë dhe Industrisë, Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mjedisit, Ministria e Zhvillimit Urban;

nga palët e interesuara. Mosrespektimi i këtyre detyrimeve ka cenuar transparencën dhe eficiencën e konsultimit nga institucionet e monitoruara të ekzekutivit.

Njoftimet e publikuara në faqet e ministrive për projektaktet që i nënshtrohen procedurës së konsultimit publik shpeshherë nuk publikohen të plota, duke mos plotësuar në mënyrë kumulative kërkesat e nenit 13 të ligjit. Janë konstatuar gjithashtu, raste kur në to janë pasqyruar vetëm projektaktet, ku mungon data e postimit të njoftimit ose e përfundimit të afatit për dhënien e mendimeve.

Është pozitiv fakti se të gjitha ministritë kanë zbatuar detyrimin ligjor për caktimin e një personi si koordinator të njoftimit dhe konsultimit publik. Megjithatë, nga kontaktet që kemi patur me koordinatorët rezulton se ata janë ndeshur me vështirësi në përmbushjen e këtyre përgjegjësi, për shkak të ngarkesës së dyfishtë dhe kohës së kufizuar dhe jo të mjaftueshme që kanë në dispozicion. Ky kufizim rrjedh nga fakti se koordinatorët janë në të njëjtën kohë nëpunës civilë pranë këtyre institucioneve, në pozicione të ndryshme si specialistë, përgjegjës sektori, etj.

Në tërësi, nga analiza e të dhënave të analizuara, rezulton se subjektet e thirrura në konsultimet publike janë organet publike të interesuara për konsultim (p.sh. ministritë e linjës), organizatat e shoqërisë civile, individët, etj. Megjithatë procedura që është ndjekur për përzgjedhjen e subjekteve, nuk është e qartë dhe e unifikuar, nuk respekton krejtësisht detyrimet ligjore dhe në disa raste, vetë grupet e interesit pretendojnë se ajo bëhet mbi baza selektive dhe nuk garanton gjithëpërfshirjen. Gjithashtu, grupet e interesit kanë vlerësuar se procesi i konsultimit ka elementë formalizmi. Kjo vërehet edhe në afatet mjaft të shkurtra që u lihen në dispozicion palëve të interesuara, gjë që bie ndesh me kërkesat e ligjit të njoftimit dhe konsultimit publik.

Një nga format e konsultimit publik është organizimi i takimeve publike. Sipas të dhënave të referuara nga vetë ministritë, rezulton se ndërkohë që 84% e tyre kanë referuar shprehimisht se organizojnë takime publike, vetëm gjysma e këtyre institucioneve kanë bashkëlidhur dokumente që provojnë realizimin e këtyre takimeve⁵. Ligji nr.146/2014 kërkon që këto takime të dokumentohen në procesverbal, ku reflektohen sugjerimet që janë adresuar nga pjesëmarrësit e tryezës. Sikurse është përmendur më sipër, vetëm 52% e tyre kanë bashkëlidhur në mënyrë të pjesshme kopje të procesverbaleve, ftesave, agjendave dhe listë-prezencave⁶. Në tërësi vihet re një përmirësim i respektimit të këtij detyrimi, në raport me vitin e parë të zbatimit të ligjit (Fondacioni referon se 37% e institucioneve të monitoruara kanë paraqitur këtë dokumentacion). Megjithatë ende nuk është arritur ajo që duhet. Moszbatimi i detyrimit për mbajtjen e procesverbalit dhe regjistrimeve evidenton mungesën e njohurive dhe

⁵Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mirëqenies Sociale, Ministria e Integritetit, Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Ministria e Mjedisit, Ministria e Mbrojtjes Ministria e Inovacionit dhe Administratën Publike, Ministria e Kulturës, Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Zhvillimit Urban;

⁶Nga dokumentacion i marrë rezulton se Ministër Shteti për Çështje Vendore ka realizuar një proces gjithëpërfshirës për konsultimin publik të projektligjit “Për vetëqeverisjen” i cili është konsultuar gjatë vitit 2015, nëpërmjet evidentimit të fotove të aktivitetit, minutat e takimi dhe listëprezencat e takimeve publike.

të përgjegjshmërisë për zbatimin e ligjit nga institucionet e monitoruara. Edhe në këtë drejtim, procesi i konsultimit të kryer nga institucionet e ekzekutivit ka patur nota formalizmi.

Në procesin e konsultimit publik, institucionet janë të detyruara t'i lënë në dispozicion palëve të interesuara, afatin e nevojshëm (të paktën 20 ditë), për të dhënë komentet apo sugjerimet e tyre lidhur me projekt-aktin. Monitorimi evidenton se shumica e institucioneve të ekzekutivit i janë shmangur dhënies së informacionit të plotë dhe të dokumentuar, për respektimin ose jo të këtij afati në procesin e konsultimit të projektakteve. Për shumicën e tyre, KShH nuk mundi të vlerësoj nëse ishte respektuar ky afat, për shkak se mungonin datat e postimit të projektakteve dhe datat e përfundimit të konsultimit të tyre. Takimet e realizuara me grupet e interesit gjatë periudhës së monitorimit evidentojnë se konsultimi publik nga institucionet e ekzekutivit kryhet në afate tepër të shkurtra kohore, çka i privon ato nga mundësia për të dhënë komente apo sugjerime cilësore për projektaktet.

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik parashikon detyrimin e institucioneve të hartojnë dhe publikojnë raportet vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes. Analiza e të dhënave ka evidentuar se pjesa më e madhe e institucioneve nuk e kanë respektuar këtë detyrim, duke evidentuar mungesë transparence ndaj publikut dhe grupeve të interesit. Vetëm 4 Ministri⁷ e kanë paraqitur raportin e transparencës në vendimmarrje për vitin 2015, 3 nga të cilat e kanë publikuar atë në faqen e tyre në internet.

Ligji i garanton grupeve të interesit dhe çdo personi të interesuar mundësinë e ushtrimit të së drejtës së ankimit nëse zëri i tij/i saj nuk dëgjohet konform rregullave dhe procedurave të parashikuara në dispozitat e tij. Nga monitorimi i realizuar dhe forumet me grupet e interesit, ka rezultuar se ndërkohë që organet publike shpesh nuk zbatojnë afatet dhe procedurat e parashikuara në këtë ligj për njoftimin dhe konsultimin publik, edhe vetë grupet e interesit dhe qytetarët nuk kanë ushtruar mjaftueshëm presion pozitiv për zbatimin e këtij ligji. Ky konstatim bazohet në numrin tepër të ulët të vendimeve të dhëna nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (Komisioneri), të cilit i janë drejtuar grupet e interesit vetëm për 4 projektakte, në një hark kohor prej më shumë se dy vjetësh nga miratimi i ligjit. Gjithashtu, shumica e institucioneve të monitoruara (84% e tyre) referojnë se nuk kanë patur ankesa nga palët në lidhje me procesin e konsultimit të projekt akteve.

Një nga objektivat e kësaj nisme ishte vënia në lëvizje e Komisionerit, nga vetë KShH ose nga grupet e interesit me asistencë të KShH-së, në rastet kur cenohet e drejta për njoftim dhe konsultim publik. Vendimi i Komisionerit është tepër i rëndësishëm për shkak të natyrës gati gjyqësore që ka ky institucion i pavarur, i krijuar me ligj. KShH ju drejtua Komisionerit me tre kërkesa ankimore, një prej të cilave në bashkëpunim me organizatën në fushën e mjedisit “EDEN”. Komisioneri pranoi dy prej ankesave, duke u shprehur me vendim për shkelje të momenteve të ndryshme të procesit të njoftimit dhe konsultimit publik. Në vendimin e parë, i cili është njëkohësisht vendim i parë në vetë jurisprudencën e Komisionerit për ankesat e konsultimit publik, u konstatua shkelje e procesit të konsultimit publik nga Ministria e Drejtësisë

⁷Ministria e Inovacionit për Administratën Publike, Ministria e Mjedisit, Ministria e Arsimit dhe Sportit, Ministria e Shëndetësisë.

për projektligjin “Për dhënie Amnistie”. Ministria e Drejtësisë, në mënyrë të gabuar e kishte cilësuar këtë projektakt se nuk duhet t’i nënshtrohej konsultimit pasi bënte pjesë në një nga rastet e kufizimeve që vetë ligji për njoftimin dhe konsultimin publik parashikon se përjashtohen nga ky proces (neni 4). Në vendimin e dytë, Komisioneri konstatoi se Ministria e Zhvillimit Urban nuk kishte zbatuar detyrimin për publikimin e projektligjit “Për strehimin social” në Regjistrin Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike. Rasti i katërt i shqyrtuar dhe i pranuar nga Komisioneri është paraqitur nga **Shoqata “Intelektualët e Rinj, Shpresë” (I.R.SH)** për cenimin e të drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik për buxhetin e vitit 2017 dhe planin buxhetor afat-mesëm 2018-2019 të Bashkisë Shkodër.

2. METODOLOGJIA

Për përgatitjen e këtij raporti, KShH është bazuar në përvojën e tij të mëparshme të monitorimit të institucioneve publike dhe mbledhjes e përpunimit të të dhënave që kanë si qëllim të evidentojnë nivelin e zbatueshmërisë së ligjit, problematikat konkrete, si dhe paraqitjen e rekomandimeve që mund të shërbejnë për përmirësimin e vetë ligjit nr.146/2014 dhe zbatimit të tij nga institucionet shtetërore.

Për të realizuar një analizë sa më cilësore të gjetjeve, u përdorën metoda të hulumtimit cilësor dhe sasior. Metoda cilësore u përdor kryesisht për të hulumtuar mbi nivelin e zbatueshmërinë e detyrimeve ligjore që parashikon ligji, nga Institucionet e monitoruara, si dhe për të kuptuar arsyet, situatat dhe motivet kryesore që kanë sjellë këtë nivel zbatueshmërie. Metoda sasore është përdorur për të përcaktuar problemet e konstatuara me anë të gjenerimit të të dhënave numerike, çka sjell një kuptueshmëri më të plotë të qasjes që kanë institucionet qendrore ndaj detyrimeve ligjore të veçanta që parashikon ligji.

Paraprakisht u konsultuan dhe studiuan një sërë ligjesh, aktesh nënligjore, vendime të Komisionerit, raporte të ngjashme monitorimi, si dhe dokumente të tjera relevante, si vijon:

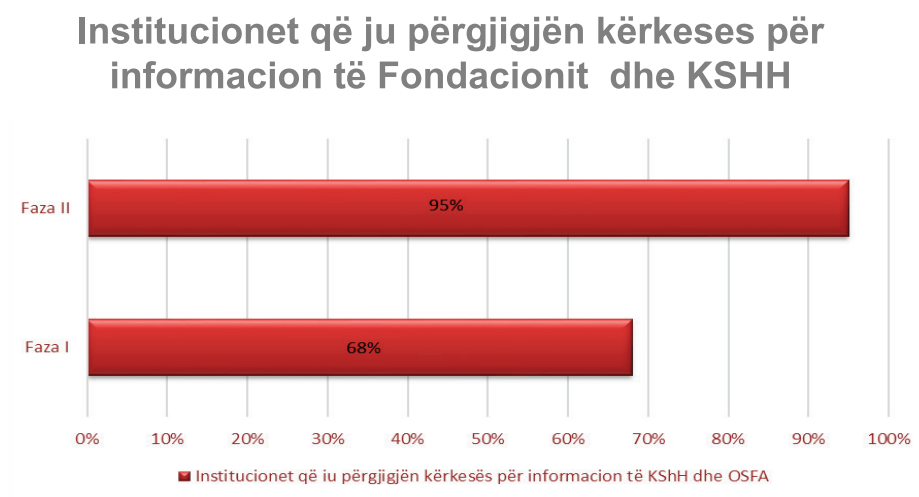
- Ligji Nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, e ndryshuar;
- Ligji Nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”;
- Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”;
- **Ligji Nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”;**
- Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”;
- Vendimi nr. 64, datë 28.01.2015 “Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave gjatë vitit 2015”;
- Vendimi nr. 136, datë 24.02.2016 “Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave gjatë vitit 2016”;
- Vendimin nr. 828, datë 07.10.2015 “Për miratimin e rregullave të krijimit dhe administrimit të Regjistrat Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike”;
- Vendimi Nr.653, datë 14.09.2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në vendimin Nr.584, datë 28.08.2003, të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave” të ndryshuar;
- Broshurë Informuese “Ligji Për Njoftimin dhe Konsultimi Publik”, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Shkurt 2017,
<http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2017/04/Broshur%C3%AB-Informuese.pdf>
- Raport “Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për Njoftimin dhe Konsultimi Publik”, Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, Tiranë, Tetor 2016;
- “Partneriteti për qeverisjen e hapur”, Plani i tretë kombëtar i veprimit për qeverisjen e hapur për Shqipërinë 2016 – 2018;
[http://www.inovacioni.gov.al/files/pages/files/Plani_i_Veprimit_2016 - 2018 PQH per konsultim.pdf](http://www.inovacioni.gov.al/files/pages/files/Plani_i_Veprimit_2016_-_2018_PQH_per_konsultim.pdf);

- Vendimet e dhëna nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, për Ministritë të cilat nuk kanë zbatuar detyrimet e ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” dhe ligjit nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”;

Aspekti më i rëndësishëm i kësaj metodologjia konsistoi në marrjen e të dhënave sasiore dhe cilësore të nevojshme nga institucionet e monitoruara, ballafaqimin e të dhënave të përftuara nga burime të ndryshme zyrtare dhe më pas, përpunimin dhe analizën e të dhënave konform dispozitave ligjore dhe nënligjore. Të dhënat u mbledhën nga institucionet e monitoruara gjatë periudhës njëmbëdhjetë mujore, Korrik 2016 – Maj 2017. Burimi i të dhënave ishin faqet zyrtare të internetit të 19 ministrive dhe Kryeministritë, Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike (www.konsultimipublik.gov.al), si dhe korrespondenca zyrtare me institucionet e monitoruara. Për marrjen e të dhënave me korrespondencë zyrtare jemi bazuar në ligjin “Për të drejtën e informimit”, duke kërkuar informacion për zbatueshmërinë e detyrimeve që burojnë nga ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Monitorimi i zbatimit të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik testoi në të njëjtën kohë edhe zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit nga institucionet përkatëse. Institucionet e monitoruara nuk respektuan detyrimet e parashikuara në ligjin për të drejtën e informimit, për përcjelljen e informacionit në mënyrë të plotë dhe brenda afatit. Konkretisht, edhe pse **95% e institucioneve i kthyen përgjigje⁸ kërkesës së KShH-së për informacion**, vetëm **63% e tyre u përgjigjën brenda afatit ligjor**. Megjithatë, vlen të theksohet se krahasimisht me fazën e parë të monitorimit ka një respektim më të mirë të ligjit “Për të drejtën e informimit”, gjatë së cilës vetëm 68% e institucioneve kthyen përgjigje.

Grafiku Nr.4 Numri i institucioneve që ju përgjigjen kërkesës për informacion të Fondacionit (faza I) dhe KSHH (Faza II)



⁸ Ministria e Mirëqenies Sociale dhe e Rinisë ktheu përgjigje ditën e zhvillimit të seancës dëgjimore me Komisionerin.

Në kushtet e cenimit të së drejtës së informimit, KShH ju drejtua nëpërmjet *ankimit* Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale për **20 institucione, pjesa më e madhe e të cilave e kishin përcjellë pjesërisht informacionin**. Komisioneri u shpreh me vendim të veçantë për **16 institucione**, duke i urdhëruar ato të vendosin në dispozicion të KShH-së, informacionin e kërkuar. Në zbatim të vendimit të Komisionerit kthyen përgjigje **69% e këtyre institucioneve**.

Të dhënat e marra nga përgjigjet zyrtare të ministrive janë ndërthur me të dhënat e publikuara në faqet zyrtare të internetit të tyre, si dhe të dhënat e regjistrit elektronik, duke synuar kështu një fotografim sa më të qartë dhe objektiv të zbatimit të parashikimeve ligjore të njoftimit dhe konsultimit publik.

Duke synuar nxitjen e aktivizimit në radhët e grupeve të interesit për njohjen dhe ushtrimin e të drejtës për njoftim dhe konsultim publik, KShH ndërtoi një komunikim të vazhdueshëm me këto grupe (organizata për të drejtat e njeriut, organizata të medias, organizata të mjedisit, subjekte të biznesit, universitete, etj). Konkretisht, informacionet e marra në rrugë zyrtare nga institucionet lidhur me iniciativat ligjvënëse, si dhe ato të publikuara në faqet e internetit të ministrive, u përcollën tek rrjeti i organizatave apo i grupeve të interesit, me qëllim lehtësimin e pjesëmarrjes së tyre në këtë proces dhe nxitjen për një pjesëmarrje me të lartë në procesin e konsultimit. Ndjeshmëritë dhe problematikat e përcjella nga këto grupe interesi, si dhe nga koordinatorët e njoftimit dhe të konsultimit publik, gjatë realizimit të forumeve të diskutimit që KShH realizoi në kuadër të kësaj nisme, u bënë pjesë e gjetjeve dhe konkluzioneve të paraqitura në këtë raport. Vlen të përmendet se, këto ndjeshmëri e problematika janë ballafaquar me të dhënat që janë përftuar nga monitorimi i realizuar për 20 Institucionet e Ekzekutivit.

Të dhënat e siguruara, janë krahasuar me të dhënat/gjetjet e prezantuara nga raporti Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” të Fondacionit. Metoda krahasuese mes të dhënave/gjetjeve të siguruara gjatë fazës së parë të monitorimit nga Fondacioni dhe gjatë fazës së dytë të monitorimit nga KShH mundësoi ballafaqimin e të dhënave përgjatë dy periudhave vazhduese të monitorimit. Ky ballafaqim ndihmoi në evidentimin e gjetjeve, matjen e nivelit të progresit në aspektin kohor, si dhe adresimin e rekomandimeve konkrete për çdo çështje të rëndësishme të zbatimit të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik.

Në përmbushje të qëllimit të nismës së ndërmarrë, KShH në vazhdimësi ka ofruar kontribut në drejtim të njohjes më të mirë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” dhe në veçanti për funksionimin e regjistrit elektronik www.konsultimipublik.gov.al, si dhe të ushtrimit të së drejtës të ankimit.

3. RISITË KRYESORE TË LIGJIT “PËR NJOFTIMIN DHE KONSULTIMIN PUBLIK”

Pjesëmarrja në procese vendimmarrëse do të thotë mundësi për qytetarët, organizatat e shoqërisë civile, median, biznesin, universitetet dhe palët e tjera të interesuara për të ndikuar në zhvillimin e politikave dhe ligjeve, nga të cilat ata preken në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë⁹. Pjesëmarrja e qytetarëve nëpërmjet konsultimit publik pasqyron nivelin e demokratizimit të një vendi.

Një sërë organizmash ndërkombëtarë sikurse janë Kombet e Bashkuara, Këshilli i Evropës apo Bashkimi Evropian, i kanë dhënë rëndësi të veçantë pjesëmarrjes së publikut në proceset vendimmarrëse, nëpërmjet hartimit të dokumenteve përkatës, të cilat jo vetëm që paraqesin parimet e përgjithshme rregullatore, por ngrenë edhe instrumente të cilat bëjnë të detyrueshme respektimin e këtyre parimeve.

Në këtë frymë, miratimi i ligjit “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” është ndër iniciativat më të mira ligjore që mundësojnë rritjen e transparencës dhe të llogaridhënies së organeve publike në procesin e hartimit dhe miratimit të akteve ligjore me interes publik, kombëtar dhe vendor. Miratimi i ligjit është një hap mjaft i rëndësishëm në garantimin e qeverisjes së hapur. Së bashku me ligjin “Për të drejtën e informimit”, ky ligj parashikon detyrime konkrete për organet e qeverisjes qendrore dhe vendore, si dhe sanksionon të drejta për grupet e interesit për t’u përfshirë në mënyrë të qenësishme në konsultimin e ndërmarrë.

Më konkretisht, ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik” përcakton rregullat procedurale që duhen zbatuar për realizimin e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik, në vendimmarrjet që lidhen me hartimin e projektligjeve, projekt dokumenteve strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik.

Ligji ka përcaktuar shprehimisht projektaktet të cilat i nënshtrohen njoftimit dhe konsultimit publik, sikurse ka parashikuar dhe kufizime për realizimin e konsultimit. Nuk i nënshtrohen procesit të konsultimit publik projektaktet që kanë të bëjnë me çështje të sigurisë kombëtare, për aq sa përbëjnë sekret shtetëror, marrëdhëniet ndërkombëtare dhe marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe, aktet administrative individuale dhe aktet administrative me karakter normativ, përveç se kur me ligj të veçantë parashikohet ndryshe, aktet normative me fuqinë e ligjit të miratuara në Këshillin e Ministrave, emergjenca civile, dhe çështje të tjera përjashtimore të parashikuara me ligj.

Edhe përpara miratimit të ligjit organizoheshin konsultime publike për projektaktet, por këto konsultime nuk ishin të unifikuara nga institucione të ndryshme, por edhe brenda të njëjtit institucion, bëheshin në afate tepër të ngushta, nuk garantonin gjithëpërfshirje, karakterizoheshin nga mungesa e transparencës, çka shpesh sillte konfuzion tek anëtarët e

⁹Pjesëmarrja Qytetare, *Praktikat më të mira në Ballkanin Perëndimor dhe Bashkimin Evropian*, Qendra Evropiane për të Drejtën Jofitimprurëse (European Center for Not-for-Profit Law), përkthyer nga Fondacioni Kosovar për Shoqërinë Civile (KCSF), TETOR 2011;

grupeve të interesit për procesin, të cilët në përfundim nuk merrnin informacion mbi sugjerimet e adresuara.

Parashikimi në këtë ligj i rregullave **të unifikuara, të qarta dhe specifike, të cilat janë kryesisht të detyrueshme për t'u zbatuar nga organet publike** i jep procesit të konsultimit publik një rëndësi të veçantë duke synuar veçanërisht zhveshjen e procesit nga tiparet formale që e kanë karakterizuar. Një risi tjetër që sjell ligji është edhe unifikimi i mënyrës së njoftimit dhe konsultimit publik për projektaktet që i nënshtrohen konsultimit publik. Krijimi i regjistrit elektronik, një platformë elektronike, i cili shërben si një pikë qendrore konsultimi, mundëson akses të barabartë dhe rrit pjesëmarrjen e grupeve të interesit në procesin e konsultimit. Grumbullimi i të dhënave në një faqe të vetme zyrtare interneti për të gjitha organet publike që ushtrojnë veprimtari vendimmarrëse dhe politikëbërëse, krijon lehtësira në shkëmbimin e informacionit dhe për procesin e njoftimit dhe të konsultimit në tërësi.

Ligji përcakton një nëpunës të veçantë që do të luajë rolin e koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, i cili ka përgjegjësi për bashkërendimin dhe administrimin e përgjithshëm të punës për garantimin e së drejtës së njoftimit e të konsultimit publik.

Në ligj parashikohet gjithashtu informimi i grupeve të interesit nëpërmjet njoftimeve paraprake për ndërmarrjen e iniciativës ligjore për hartimin e projektaktit, përpara fillimit të përgatitjes së draftit konkret. Po ashtu, si risi e ligjit vjen edhe parashikimi i së drejtës së palëve të interesuara për t'u propozuar organeve publike fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projektakteve, sipas parashkrimeve të përcaktuara në planin vjetor të procesit të vendimmarrjes, i cili duhet të publikohet nga organi publik në fillim të çdo viti. Këto parashikime i mundësojnë çdo pale të interesuar të jetë pjesë e procesit të konsultimit që në fazat fillestare, duke kontribuar me sugjerime të natyrës parimore, të cilat orientojnë organin publik përkatës për nevojat që duhet të përfshijë projektakti, pa filluar ende hartimi i tij.

Për të zgjidhur problematikat e hasura më parë në lidhje me konsultimet brenda afateve të shkurtra, ligji parashikon se palët e interesuara mund t'i dërgojnë mendimet dhe rekomandimet e tyre brenda afatit 20 ditë pune nga data e njoftimit paraprak ose nga data e njoftimit publik. Për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme, sipas vendimit të organit publik, afati për dërgimin e komenteve mund të zgjatet deri në 40 ditë pune nga data e njoftimit. Organi publik gjithashtu ka të drejtë të ripërsërisë fazën e marrjes së komenteve dhe rekomandimeve kur çmon se nuk është i kënaqur me cilësinë e komenteve, ose kur me komentet dhe rekomandimet që janë dhënë, janë trajtuar çështje të reja, të rëndësishme dhe që nuk kanë qenë pjesë e këshillimit fillestar. Parashikimi i këtyre afateve mundëson një përfshirje më të lartë të grupeve të interesit, duke i dhënë atyre mundësinë e adresimit të rekomandimeve cilësore, si dhe shmang apo dobëson natyrën formale të konsultimit.

Rekomandimet e ofruara nga grupet e interesit grumbullohen në mënyrë transparente dhe të strukturuar. Është kompetencë e vetë organit publik të vendosë për komentet e marra në konsideratë. Në rastet kur rekomandimet e palëve nuk pranohen, organi publik paraqet një përmbledhje të arsyeve për mospranimin e tyre në një nga format e njoftimit të parashikuara në ligj.

Ligji rregullon në mënyrë të veçantë të drejtën e ankimit në rastet e cenimit të së drejtës për njoftim dhe konsultim publik. Në rastet kur projektakti nuk është miratuar ende, ankesa mund të paraqitet pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik. Ndërsa në rast se projekti është miratuar, ankesa mund të paraqitet pranë Komisionerit, brenda 30 ditëve nga data e miratimit të aktit, si institucioni përgjegjës me ligj.

Pavarësisht se ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik” nuk e parashikon shprehimisht të drejtën e ankimit në gjykatë ndaj vendimit të organit publik përgjegjës apo Komisionerit, KShH është e mendimit se kjo e drejtë parashikohet në Ligjin nr.49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i cili është miratuar me shumicë të cilësuar. Megjithatë, ligji ka nevojë për një rregullim më të qartë dhe të plotë në këtë drejtim, për të mos lënë hapësirë për subjektivizëm në zbatimin e tij. Gjithashtu, në një pjesë të veçantë të këtij raporti evidentohet nevoja për përmirësime të mëtejshme në dispozita të ndryshme të këtij ligji, me qëllim që procesi i konsultimit të jetë sa më transparent, efektiv dhe gjithëpërfshirës.

4. ANALIZË KRAHASIMORE E TË DHËNAVE PËR ZBATIMIN E LIGJIT “PËR NJOFTIMIN DHE KONSULTIMIN PUBLIK”

Në këtë pjesë të raportit analizohen dhe ballafaqohen me ligjin të dhënat e përftuara për zbatimin e ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik lidhur me aspekte të rëndësishme të tij si respektimi i detyrimeve të lidhura me publikimin e planeve vjetore të vendimmarrjes, caktimin e koordinatorëve të njoftimit dhe konsultimit publik, njoftimin paraprak, vënien në funksionim të regjistrit elektronik dhe publikimit në këtë regjistër të projektakteve, format e tjera alternative të konsultimit, mënyrën e përzgjedhjes së grupeve të interesit në procesin e konsultimit, respektimin e afateve ligjore të njoftimit dhe konsultimit, ushtrimin e të drejtës së ankimit, etj. Në mënyrë të veçantë kjo analizë është krahasuar dhe me gjetjet dhe të dhënat e rezultuara nga një studim i ngjashëm i Fondacionit në një periudhë më të hershme (cituar më lart).

4.1 Planet vjetore të vendimmarrjes

Ligji nr. 146/2014 detyron çdo organ publik¹⁰ të marrë të gjitha masat e nevojshme për të garantuar transparencën e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik. Institucionet publike që ushtrojnë veprimtari politikbërëse dhe vendimmarrëse, janë të detyruar të garantojnë pjesëmarrje gjithëpërfshirëse të palëve të interesuara, nëpërmjet **hartimit dhe publikimit të planit vjetor të vendimmarrjes të institucionit përkatës**.

Pavarësisht se ligji nuk parashikon detyrime specifike për strukturën dhe përmbajtjen e planit vjetor të vendimmarrjes, rregullat e përgjithshme të procesit të njoftimit dhe konsultimit publik, mund të orientojnë institucionet se planet vjetore duhet të përmbajnë së paku aktet të cilat do të konsultohen me publikun, periudhën dhe mënyrën e konsultimit, një informacion shpjegues për objektin dhe qëllimin e projektaktit, si dhe adresën e kontaktit të personit përgjegjës për dorëzimin e komenteve, etj... Sikurse parashikon neni 6/b i Ligjit nr.146/2014, planet e mësipërme duhet të publikohen në **“programin e transparencës”**¹¹ të autoritetit publik, i cili gjendet në faqen të internetit të autoritetit publik respektiv.

Nga analiza e të dhënave të përftuara nga monitorimi, ka rezultuar se vetëm 3 ministri¹² kanë paraqitur plane vjetore të vendimmarrjes për vitin **2015**, 2 prej të cilave e kanë publikuar planin vjetor në faqet e internetit, si dhe 1 prej tyre¹³ e ka publikuar këtë plan në programin e

¹⁰ Sipas nenit 2, pika 9 e ligjit, *organ publik është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative, çdo organ i pushtetit vendor, që kryen funksione administrative, çdo organ i Forcave të Armatosura e çdo strukturë tjetër, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.*

¹¹ Programi i transparencës është një detyrim i cili buron nga neni 4 i ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, ku sanksionohet se “*Autoriteti publike jo më vonë se 6 muaj nga hyrja në fuqi e ligjit...vënë në zbatim një program institucional transparence, ku përcaktohen kategoritë e informacionit që bëhet publik pa kërkesë dhe mënyra e bërjes publik.*”

¹² Ministria e Mjedisit dhe Ministria për Inovacionin dhe Administratën Publik, Ministria e Energjisë dhe Industrisë;

¹³ Ministria e Energjisë dhe Industrisë;

transparencës të institucionit. Ndërsa për vitin **2016**, rezultoi se 5 Ministri¹⁴ kanë paraqitur planin vjetor të vendimmarrjes dhe vetëm 3¹⁵ prej tyre e kanë publikuar atë në programin e transparencës. Të dhënat e përfthuara nga monitorimi treguan se **afërsisht 42 % e ministrive**, nuk kishin njohjen e duhur të informacionit që duhej të pasqyrohej në këto plane. Këto institucione referonin në mënyrë të gabuar si plane vjetore të vendimmarrjes për vitin 2015 dhe 2016, planin operacional të ministrisë ose VKM-të e Këshillit të Ministrave¹⁶ për dy vitet respektive. U konstatua se formatet e planeve vjetore të vendimmarrjes nuk janë të standardizuara dhe në këtë drejtim vlerësojmë se ka ndikuar edhe formulimi disi i përgjithshëm i dispozitave të ligjit nr.146/2014. Për hartimin e tyre, disa prej ministrive i përmbahen detyrimeve që parashikon ligji, disa të tjera¹⁷ përdorin terminologjinë e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve, duke marrë për bazë emërtimin e VKM-së së Këshillit të Ministrave. Shqyrtimi i të dhënave evidentoi raste ku informacioni i servirur publikut nuk përcakton afat kohor konkret për konsultimin publik të projektaktit, duke referuar në mënyrë të përgjithshme se do të zbatohen afatet që parashikon ligji nr. 146/2014.

Moszbatimi i detyrimit nga të gjitha Ministrinë e monitoruara, për të publikuar planet vjetore të vendimmarrjes vlerësojmë se e ka cenuar transparencën e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik. Kjo pasi grupet e interesit janë privuar nga e drejta për t'u njohur paraprakisht me projektaktet për të cilat kanë interes për të dhënë mendime dhe sugjerime dhe rrjedhimisht për të realizuar një planifikim realist për të kontribuar në kohë dhe me cilësi gjatë procesit të mëpashëm të njoftimit publik të këtyre projektakteve. Gjithashtu, vlerësojmë se kjo i ka privuar këto grupe nga e drejta që vetë ligji iu njeh, për t'u propozuar organeve publike fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projekakteve, sipas planit të tyre vjetor të vendimmarrjes.

4.2 Koordinatorët e njoftimit dhe konsultimit publik

Personi përgjegjës i ngarkuar nga ligji për mbarëvajtjen e procesit për njoftimin dhe konsultimin publik, është **koordinatori për njoftimin dhe konsultimin publik**¹⁸. Koordinator i luan një rol të rëndësishëm dhe është përgjegjës për bashkërendimin dhe administrimin e përgjithshëm të punës për garantimin e së drejtës së njoftimit dhe konsultimit publik. Detyrimi i institucioneve të monitoruara për të caktuar një person si koordinator të njoftimit dhe konsultimit publik është respektuar nga të gjitha ministrinë.

Nga kontaktet që kemi patur me koordinatorët rezulton se ata janë ndeshur me vështirësi në përmbushjen e këtyre përgjegjësi, për shkak të ngarkesës së dyfishtë dhe kohës së kufizuar

¹⁴Ministria e Inovacionit dhe Administratën Publike, Ministria e Energjisë dhe Industrisë, Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mjedisit dhe Ministria e Zhvillimit Urban;

¹⁵ Ministria e Energjisë dhe Industrisë, Ministria e Inovacionit dhe Administratën Publike, Ministria e Zhvillimit Urban;

¹⁶ VKM nr. 64, datë 28.01.2015, "Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave gjatë vitit 2015" dhe VKM nr. 136, datë 24.02.2016 "Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave gjatë vitit 2016".

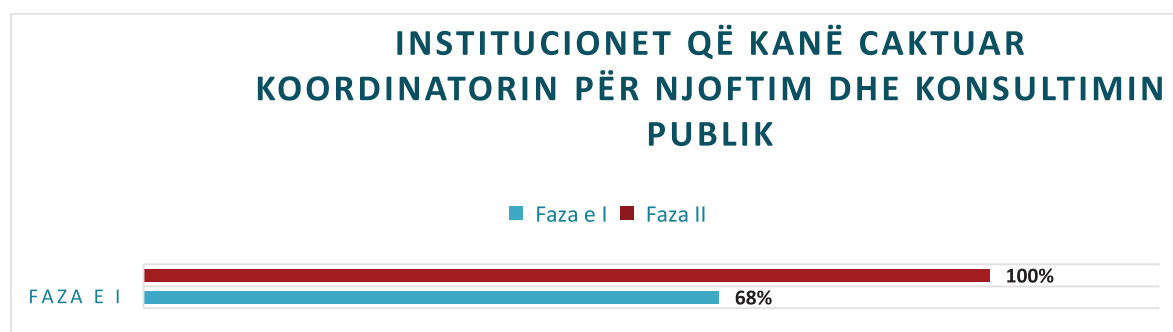
¹⁷ Ministria e Drejtësisë, Ministria e Energjisë dhe Industrisë, etj;

¹⁸ Parashikuar në nenin 10 të ligjit.

dhe jo të mjaftueshme që kanë në dispozicion. Ky kufizim rrjedh nga fakti se koordinatorët janë në të njëjtën kohë nëpunës civilë pranë këtyre institucioneve, në pozicione të ndryshme si specialistë, përgjegjës sektori, etj... Gjithashtu, KShH ka vërejtur që niveli i njohurive të koordinatorëve për ligjin “Për njoftimin dhe konsultimin publik” është kryesisht në nivele të ulëta. Pozicioni i koordinatorit nuk shihet nga funksionarët e lartë dhe strukturat drejtuese të ministrive si një pozicion “i rëndësishëm”. Ndaj edhe punonjësve të cilëve iu ngarkohet kjo detyrë ndryshojnë në mënyrë të vazhdueshme. Kjo ka ndikuar në uljen e qëndrueshmërisë së koordinatorëve në ushtrimin e detyrave të tyre, si dhe ka cenuar profesionalizmin e kërkuar në përmbytjen e detyrave ligjore.

Krahasuar me të dhënat e prezantuar në raportin e Fondacionit¹⁹ në lidhje me caktimin e koordinatorëve të njoftimit dhe konsultimit publik rezulton se janë caktuar koordinatorët në 68% të institucioneve. Kjo shifër evidenton se gjatë fazës së dytë të monitorimit nga KShH është shënuar progres, pasi të gjitha ministritë kanë caktuar një person përgjegjës për këtë pozicion.

Grafiku Nr. 1 Pasqyrimi i të dhënave për koordinatorët e caktuar në institucionet e monitoruara



4.3 Njoftimi paraprak për konsultime publike

Në raste të veçanta, organi publik mund të mbledhë informacione dhe/ose opinione paraprake nga grupet e interesit, përpara se të nisë procesi i miratimit të aktit²⁰. Zbatimi i procedurës së njoftimit paraprak mbetet në vlerësimin e vetë organit publik dhe nuk është i detyrueshëm për të. Njoftimi i organit publikohet në një nga format standarde të parashikuara në nenin 11 të ligjit²¹ dhe grupet e interesit mund të ofrojnë komente dhe rekomandime orientuese për hartimin e projektaktit. Ky parashikim i mundëson çdo pale të interesuar të jetë pjesë e procesit të konsultimit që në fazat fillestare, duke kontribuar me sugjerime të natyrës parimore, të cilat

¹⁹“Sfidat e zbatimit në praktikë të ligjit “Për njoftimin dhe konsultimin publik” të Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, fq. 40, paragrafi 3.

²⁰Parashikuar në nenin 12 të ligjit;

²¹Ligji nr.146/2014, neni 4 referon se “Njoftimi për projektaktet që do t’i nënshtrohen procedurës së konsultimit publik bëhet nëpërmjet regjistrit elektronik. Në rastet kur organi publik e konsideron të nevojshme, njoftimi mund të kryhet edhe në një apo disa nga format e mëposhtme: a) me postë elektronike; b) me lajmërim publik, i cili afishohet në ambientet e organit publik inicues; c) me një lajmërim në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale; ç) me botimin në gazeta lokale ose në dy gazetat më të lexuara në nivel kombëtar. 2. Marrja e komenteve dhe rekomandimeve në procesin e konsultimit publik kryhet në një nga format e përmendura më sipër, si dhe në raste të caktuara në formë verbale dhe/ose me shkrim e të regjistruara në procesverbalin e takimeve publike.”

orientojnë organin publik përkatës për nevojat që duhet të përfshijë projektakti, pa filluar ende hartimi i tij.

Edhe pse ky parashikim ligjor përbën një risi pozitive të ligjit, çka sjell një dinamikë të re në konceptin e procesit të konsultimit në vetvete, nga shqyrtimi i të dhënave të përfuara nuk ka rezultuar që të jetë kryer asnjë njoftim paraprak për konsultimet publike nga institucionet e monitoruara. Ky fakt evidenton një qasje jo të hapur dhe bashkëpunuese të këtyre institucioneve, mospërfillje për t'u konsultuar me grupet e interesit dhe publikun qysh në fazat fillestare të projektaktit, pra pa filluar hartimin e tij. Në vlerësimin tonë, moszbatimi në masë i kësaj praktike nga institucionet ka cenuar konsultimin efektiv të projekteve.

4.4 Regjistri Elektronik -bazë unike e të dhënave për njoftimin dhe konsultimin publik

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik parashikon krijimin dhe vënien në funksionim të regjistrit elektronik, e cila është *një faqe zyrtare interneti, e cila shërben si një pikë qendrore konsultimi* (<http://www.konsultimipublik.gov.al/RENJK>). *Nëpërmjet këtij regjistri sigurohet akses dhe ofrohet mundësia e komunikimit të të gjitha palëve të interesuara me organin publik*²². Organet publike duhet të publikojnë projektaktet që i nënshtrohen konsultimit në Regjistrin Elektronik²³: a) *projektaktin*, b) *njoftimin për konsultim* dhe, c) *të dhëna të lidhura me procesin e konsultimit*.

Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 828, datë 07.10.2015 *“Për miratimin e rregullave të krijimit dhe administrimit të Regjistrit Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike”*, u miratua 2 muaj me vonë nga afati i parashikuar në ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik (brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit). Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike drejton procesin e krijimit, funksionimit, administrimit dhe monitorimit të vazhdueshëm të Regjistrit Elektronik. Nga informacionet e përfuara nga komunikimi zyrtar me këtë Ministri, rezulton se Regjistri Elektronik ka qenë funksional në muajin tetor 2016 dhe mund të përdorej nga koordinatorët për njoftimin dhe konsultimin publik. Nga të dhënat e përfuara nga monitorimi periodik i faqes online të regjistrit, është vërejtur se deri në fund të vitit 2016 në regjistrë nuk është hedhur asnjë projektakt për konsultim.

Regjistri elektronik është vënë në dispozicion të publikut në tetor të vitit 2016, por vetëm si strukturë me disa rubrika orientuese, të cilat nuk ishin plotësuar me njoftime për konsultimin e projekteve. Regjistri elektronik është bërë funksional duke u vendosur në përdorim nga ministritë e monitoruara vetëm gjatë vitit 2017. Konkretisht, publikimi i parë i një njoftimi për konsultim publik është realizuar në këtë regjistrë, në datën 06.02.2017. Mospërdorimi i regjistrit elektronik nga institucionet e monitoruara është në shkelje të nenit 7-të ligjit dhe ka cenuar procesin e një konsultimi efektiv dhe në mënyrë të veçantë parimin e transparencës, aksesin dhe barazinë e palëve të përfshira në proceset e konsultimit publik. Gjithashtu, nga monitorimi periodik i regjistrit elektronik, ka rezultuar se gjatë periudhës së monitorimit, janë

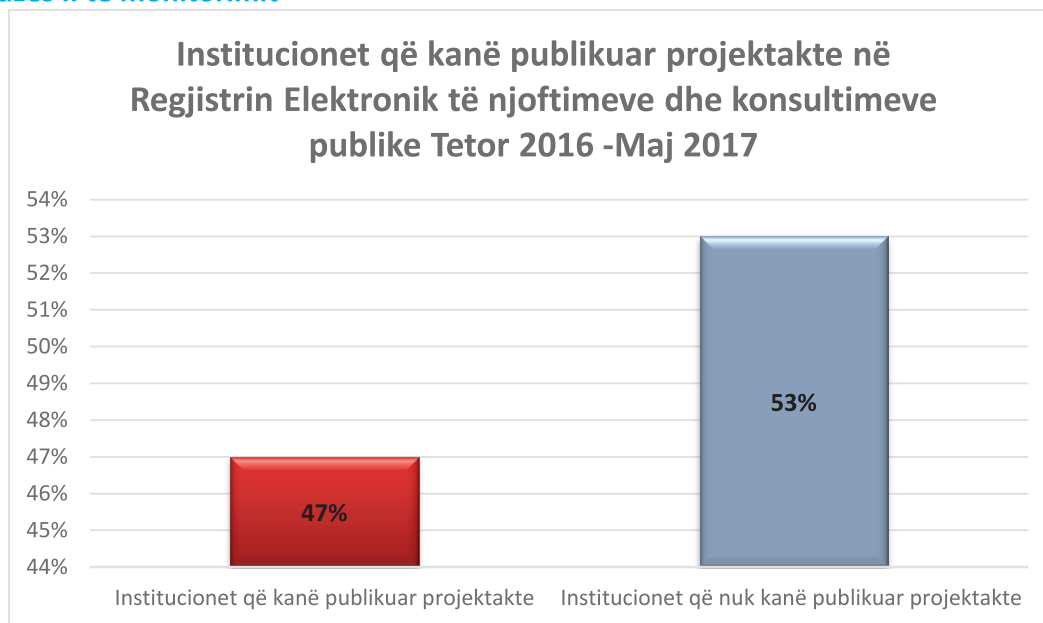
²²Shih nenin 7 të ligjit;

²³Po aty.

publikuar një numër relativisht i ulët njoftimesh, përkatësisht 12 njoftime nga 9 prejministrive²⁴. *Ministria e Arsimit dhe Sportit* dhe *Ministria e Kulturës* janë institucionet me numrin më të lartë të publikimeve në faqet e tyre të internetit. Në mungesë të përdorimit të regjistrit elektronik, organet publike kanë publikuar njoftimet për njoftim dhe konsultim publik në faqet online respektive²⁵. Publikimi i projektakteve në regjistrin elektronik vijon të realizohet në nivele të ulëta edhe pas vënies në funksion të tij.

Sesionet e informimit të zhvilluara me përfaqësues të medias, organizata të shoqërisë civile, të biznesit apo të Dhomave të Tregtisë, me studentë dhe pedagogë, me vetë koordinаторët e njoftimit dhe konsultimit publik, evidentuan faktin se **njohja e kësaj platforme nuk është në nivelet duhura dhe nuk janë ndërmarrë fushata sensibilizuese për të promovuar përdorimin e regjistrit elektronik**. Nga analiza e të dhënave të përfutuara nga vrojtimi online i regjistrit, nuk rezultojnë të jenë ofruar komente nga grupet e interesit për projektaktet e publikuara. Për të mundësuar aksesin në këtë faqe nëpërmjet dhënies së komenteve, nevojitet regjistrim paraprak në arkivin e të dhënave të faqes. Nga komunikimi i vazhdueshëm me grupet e interesit, KSHH është njoftuar se, në disa raste, është hasur vështirësi në regjistrimin në këtë portal. Në tërësi, regjistri ofron një strukturë relativisht të thjeshtë për marrjen e informacionit dhe dhënien e sugjerimeve, çka mundëson përdorimin e faqes nga të interesuarit që kanë njohuri bazike të kompjuterit.

Grafiku Nr.2 Pasqyrimi i të dhënave për publikimin e projektakteve në Regjistrin Elektronik gjatë fazës II të monitorimit



Objekti i monitorimit ka qenë edhe përmbajtja e njoftimeve²⁶ të publikuara në regjistrin elektronik. Rezultojnë se ato nuk janë të plota sa i takon elementeve të nevojshme të

²⁴Faqja e Regjistrit Elektronik është konsultuar për herë të fundit në datën 20.05.2017.

²⁵ Para datës 6 shkurt 2017;

²⁶ Njoftimet për nismën vendimmarrëse duhet të përmbajnë arsyet e nevojshme për nxjerrjen e projektaktit, ndikimin që do të ketë, afatin, vendin dhe mënyrën me të cilën palët e interesuara paraqesin ose dërgojnë

transparencës, kanë mungesë informacioni ose nuk janë publikuar në të njëjtën kohë të gjitha elementët e kërkuara në nenin 13 të ligjit, si adresa e kontaktit të koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik, afati brenda të cilit mund të dërgohen rekomandimet/sugjerimet nga palët e interesuara, vendi dhe mënyra e konsultimit, etj. Duke qenë se regjistri elektronik pengon dhënien e komenteve në rast të përfundimit të afatit të konsultimit të përcaktuar në mënyrë elektronike, do të ishte e domosdoshme të përcaktohej qartazi që në fillimin të postimeve të projektakteve që konsultohen, fillimi dhe përfundimi i afatit brenda të cilit dorëzohen komentet. Si shembull pozitiv në këtë drejtim veçojmë njoftimin e Ministrit të Shëndetësisë për konsultimin e Strategjisë së Shëndetësisë 2017-2020²⁷, në të cilën janë përcaktuar të gjithë elementët e nevojshëm që duhet të përmbajë njoftimi.

Njoftimet publike nuk janë të unifikuara sa i takon vendosjes së tyre në kategoritë përkatëse, sipas fushës që rregullon ose trajton projektakti. Kemi konstatuar se njoftimet publikohen në fusha të ndryshme nga ministri të ndryshme, të tilla si: transparenca me publikun, shërbime publike, konsultimi publik, njoftime, lajme. Ka raste kur vetë fusha që mbulon një Ministri mund të jetë e gjerë dhe rrjedhimisht projektaktet do të njoftohen e vendosen sipas fushës përkatëse, ndërkohë që për ato Ministri që janë më të profilizuara, shpërndarja e njoftimeve në rubrika të ndryshme mund të krijojë konfuzion për palët e interesuara, të cilat serish kanë në fokus çështjet që mbulohen nga kjo apo ajo Ministri.

4.5 Format e tjera alternative për njoftimin e projektakteve

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik, parashikon edhe disa mënyra alternative për publikimin e projektakteve, të cilat janë në diskrecionin e autoriteti publik për t'u zbatuar. Njoftimet mund të realizohen me postë elektronike, me lajmërim publik, i cili afishohet në ambientet e organit publik që harton projektaktin, nëpërmjet lajmërimit në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale dhe në gazetën lokale, ose në dy gazetatat më të lexuara në nivel kombëtar²⁸. Gjithashtu, një formë tjetër konsultimi, e cila nuk parashikohet në ligj, por aplikohet nga shumë prej institucioneve të monitoruara është me anë të faqeve të tyre zyrtare të internetit. Konsultimi me anë të shkresave zyrtare ose me anë të postës elektronike është serish një formë që nuk parashikohet shprehimisht në ligj, e cila rezulton më pak e përdorur nga institucionet shtetërore. Nga monitorimi i kryer rezulton se format alternative të njoftimit që janë më pak të përdorura janë lajmërimi publik në ambientet e organit, lajmëriminë gazetë dhe në media.

Realizimi i njoftimit publik me anë të formave alternative është i rekomandueshëm për organin publik, por nuk është detyrim ligjor për të. Në çdo rast, organi publik është i detyruar të publikojë njoftimin në regjistrin elektronik, si një masë prioritare. Mosrespektimi i këtij detyrimi passjell përgjegjësi për personat përgjegjës në institucion sipas ligjit nr.146/2014.

rekomandimet e tyre, adresën e kontaktit të koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik për mbledhjen e rekomandimeve, si dhe vendin dhe datën e organizimit të takimit publik në rastet kur organi publik vendos për organizimin e tij, neni 13, ligji nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”;

²⁷ Shembull pozitiv <http://www.konsultimipublik.gov.al/RENJK/Konsultime/Detaje/14>

²⁸ Referuar nenit 11 të ligjit;

4.6 Përzgjedhja e grupeve të interesit për kryerjen e procesit të konsultimit

Organet publike duhet të garantojnë pjesëmarrje efektive dhe mundësi të barabarta të pjesëmarrjes së grupeve të interesit në procesin e konsultimit publik, me qëllim që ky proces të jetë gjithëpërfshirës.

Nga komunikimet shkresore me ministrinë, nuk është dhënë informacion për mënyrën e përzgjedhjes së grupeve të interesit në procesin e konsultimit publik, me përjashtim të **Ministritë së Mjedisit**, e cila referon përdorimin e adresarit të *REC Albania* të publikuar në vitin 2013, si dhe përzgjedhjen e grupeve të tjera të interesit sipas specifikës së projektaktit. Në tërësi, institucionet referojnë si subjekte të thirrura në konsultimet publike autoritet publike, organizata të shoqërisë civile, individë, etj... Procedura e përzgjedhjes është në vlerësimin subjektiv të vetë institucionit dhe nuk krijon mundësi që të gjitha grupet e interesit të njihen me projektaktin përkatës. Kjo ndodh për arsye se, forma e konsultimit nuk është në përputhje me atë të kërkuar nga ligji, por më së shumti bëhet me njoftim nga institucionet, të cilat i drejtohen një numri të caktuar organizatash/individësh. E njëjta praktikë është evidentuar gjatë monitorimit të zbatimit të ligjit gjatë periudhës 24 Maj 2015- Shkurt 2016.

Nga takimet dhe sesionet e informimit të realizuara nga KShH me grupet e interesit, u referua se përzgjedhja e tyre bëhet në mënyrë selektive dhe shpeshherë këto grupe marrin dijeni për konsultimin e projektaktit nga media ose bashkëpunëtorët e tyre.

Publikimi i projektaktit në regjistrin elektronik dhe ndërgjegjësimi i grupeve të interesit për përdorimin e këtij regjistri, do të mundësonte një konsultim publik konform ligjit, por në të njëjtën kohë më shumë pjesëmarrje dhe gjithëpërfshirje nga grupet e interesuara, në varësi të fushës së veprimtarisë së tyre.

4.7 Respektimi i afateve të njoftimit dhe konsultimit publik

Me qëllim që grupeve të interesit tu jepet koha e nevojshme për të kontribuar me sugjerime dhe rekomandime cilësore në procesin e konsultimit publik, ligji nr.146/2014 parashikon afate të cilat duhet të respektohen nga organet publike që kryejnë këtë konsultim. Afati për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve për procesin e njoftimit paraprak, si dhe afati për konsultimin e projektakteve, në të dyja rastet është **brenda 20 ditëve pune** (afat minimal). Ky afat është i vlefshëm edhe kur grupet e interesit ftohen në takim publik për të dhënë komente apo rekomandime. Ndërsa për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme (kur vlerësohet nga organi publik), afati për dërgimin e komenteve dhe rekomandimeve mund të **zgjatet deri në 40 ditë pune** nga data e njoftimit. Organi publik mund të zgjasë afatin për dërgimin e komenteve ose mund të ripërsërisë fazën e marrjes së komenteve e të rekomandimeve në rastet kur nuk është i kënaqur me cilësinë e komenteve të përfituara, ose në rast se, në rekomandimet e dhëna, janë ngritur çështje të reja të rëndësishme që nuk kanë qenë pjesë e konsultimit fillestar.

Nga vërtetimi i regjistrit elektronik, faqeve zyrtare online të institucioneve dhe dokumenteve të përcjella në adresë të KShH-së,rezulton se afatet e parashikuara në ligj për procesin e

konsultimit kryesisht nuk respektohen. Institucionet vendosin afate të ngushta kohore, në kundërshtim me ligjin, duke i privuar grupet e interesit që të kontribuojnë me komente dhe rekomandime cilësore në procesin e konsultimit. Në krahasim me vitin e parë të monitorimit të zbatimit të ligjit, gjatë kohës që KShH ka kryer monitorimin është vënë re që këto afate janë më të gjera. Megjithatë, ato nuk janë në përputhje me përcaktimet e bëra në Ligjin nr.146/2014.

Nga informacioni i marrë gjatë vrojtimit të faqeve zyrtare të autoriteteve publike dhe nga dokumentet zyrtare të ardhura në adresë të KShH-së, rezulton se vetëm 6²⁹ ministri kanë respektuar pjesërisht afatet e njoftimit për konsultimin për disa projektakte ndër të cilat, 3 prej tyre nuk e kanë respektuar këtë afat për disa projektakte. Janë konstatuar 2³⁰ raste kur palët e interesuara kanë marrë dijeni për organizimin e takimit publik, në mospërputhje me afatin 20 ditë të parashikuar nga ligji. Për disa ministri nuk ishte i mundur konstatimi i respektimit të afatit për shkak se mungonin datat e postimit të projekt akteve dhe e përfundimit të afatit të konsultimit të tyre. Në tërësi, vlerësojmë se mosrespektimi i afateve të parashikuara në ligjin nr.146/2014 evidenton mungesë përgjegjshmërie, llogaridhënie, kontrolli si dhe nënvlerësim të ligjit nr.146/2014 dhe rrjedhimisht të vetë procesit të konsultimit publik.

4.8 Mënyrat e realizimit të procesit të konsultimit publik

Mënyra se si merren komentet dhe rekomandimet për konsultimin publik të projektakteve është e njëjtë me një nga format se si bëhet njoftimi i tyre. Konsultimi sipas nenit 11 të ligjit Nr.146/2014 bëhet me anë të regjistrit elektronik që është i detyrueshëm dhe në forma të tjera alternative jo të detyrueshme, si me anë të postës elektronike, në formë verbale dhe/ose me shkrim, e të regjistruara në procesverbalin e takimeve publike. Nëse konsultimi bëhet me anë të takimeve publike, në çdo takim publik mbahet procesverbal, i cili arkivohet pranë organit publik. Nëse konsiderohet e nevojshme, takimi publik mund të regjistrohet.

Realizimi i procesit të konsultimit publik me anë të regjistrit elektronik, si një formë e detyrueshme e kërkuar nga ligji, kryesisht nuk është respektuar nga institucionet e monitoruara. Kjo pasi ashtu sikurse është përmendur më lart, regjistri elektronik është bërë funksional duke u vendosur në përdorim nga ministritë e monitoruara vetëm gjatë vitit 2017.

Duke u bazuar në komunikimet zyrtare me këto ministri, rezulton se forma më e përdorur e konsultimit ka qenë me anë të takimeve publike me palët e interesuara, në të cilat kanë marrë pjesë organizata të shoqërisë civile, ekspertë të fushës, përfaqësues të institucioneve, etj... Përkatësisht, 84% e Ministrive kanë referuar shprehimisht se organizojnë takime publike, por vetëm disa prej tyre kanë paraqitur të dhëna konkrete³¹ për organizimin e takimeve publike³².

²⁹ Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Punëve të Jashtme, Ministria e Mirëqenies Sociale dhe e Rinisë, Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes, Ministria e Energjisë dhe Industrisë, dhe Ministria e Zhvillimit Urban, për projektakte specifike;

³⁰ Ministria e Integrimit <http://www.integrimi.gov.al/al/neesroom/njoftime/konsultim-mbi-planin-kombetar-per-integrimin-europian-2017-2020&page=3>dhe Ministria e Zhvillimit Urban;

³¹ Shih pikën 4.9 të këtij raporti.

³² Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mirëqenies Sociale dhe e Rinisë, Ministria e Integrimit, Ministër Shteti për Çështjet Vendore, Ministria e Zhvillimit Urban, Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe e Administrimit të Ujrave, Ministria e Financave, Ministria e Mjedisit, Ministër Shteti për Inovacionin dhe

Në tërësi, mosrespektimi i detyrimit ligjor nga institucionet, për të dokumentuar takimet publike dhe komentet/sugjerimet e grupeve të interesit evidenton natyrën formale të konsultimit të realizuar në këtë mënyrë. Nga monitorimi i dokumenteve zyrtare të ardhura në adresë të KShH-së, u evidentua se në të shumtën e rasteve, palët e interesuara ftohen të ofrojnë kontributin e tyre nëpërmjet shkresave zyrtare dhe postës elektronike. Gjithashtu, u vu re se institucionet konsideronin si konsultim publik edhe konsultime brendshëm të institucionit, në kuadër të këtij ligji. Kjo praktikë bie ndesh me parimet mbi bazën e të cilave duhet të realizohet procesi i konsultimit publik. Në rastet kur e konsideron të nevojshme, institucioni mund të konsultohet dhe me institucionet e tjera, të cilat gjithashtu mund të jenë palë të interesuar, por nuk mund të konsultohet me vetë drejtoritë e një institucioni të vetëm dhe të konsiderohet konsultim publik.

4.9 Angazhimi i grupeve të interesit në procesin e konsultimit publik

Për të garantuar transparencë, gjithëpërfshirje dhe për të shmangur elementët e formalizmit në procesin e konsultimit publik, projektaktet duhet të shoqërohen me një përmbledhje të rekomandimeve të pranura dhe një përmbledhje të arsyeve të mospranimit të tyre, të cilat do të duhet të publikohen në një nga format e njoftimit që parashikon ligji.

Proces i konsultimit gjatë takimeve publike duhet të jetë një proces i hapur³³. Mbajtja e procesverbaleve apo e regjistrimeve relevante të takimeve publike merr një rëndësi thelbësore për evidentimin e pjesëmarrjes gjithëpërfshirëse të palëve të interesuara në proces. Monitorimi i realizuar evidenton se informacioni i përcjellë për mbajtjen e procesverbaleve të takimeve publike në përgjithësi është i pjesshëm. Rezultoi se 52% e ministrive kanë bashkëlidhur kopje të procesverbaleve, ftesave, agjendave dhe listë-prezencave³⁴ në mënyrë të pjesshme³⁵. Në raport me vitin e parë të zbatimit të ligjit vërehet se ka përmirësim në drejtim të zbatimit të këtij detyrimi (përkatësisht në vitin e parë, vetëm 37% e organeve publike kanë paraqitur këtë dokumentacion). Rrjedhimisht, mund të thuhet se ka patur ndërgjegjësim të institucioneve shtetërore për të dokumentuar realizimin e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik.

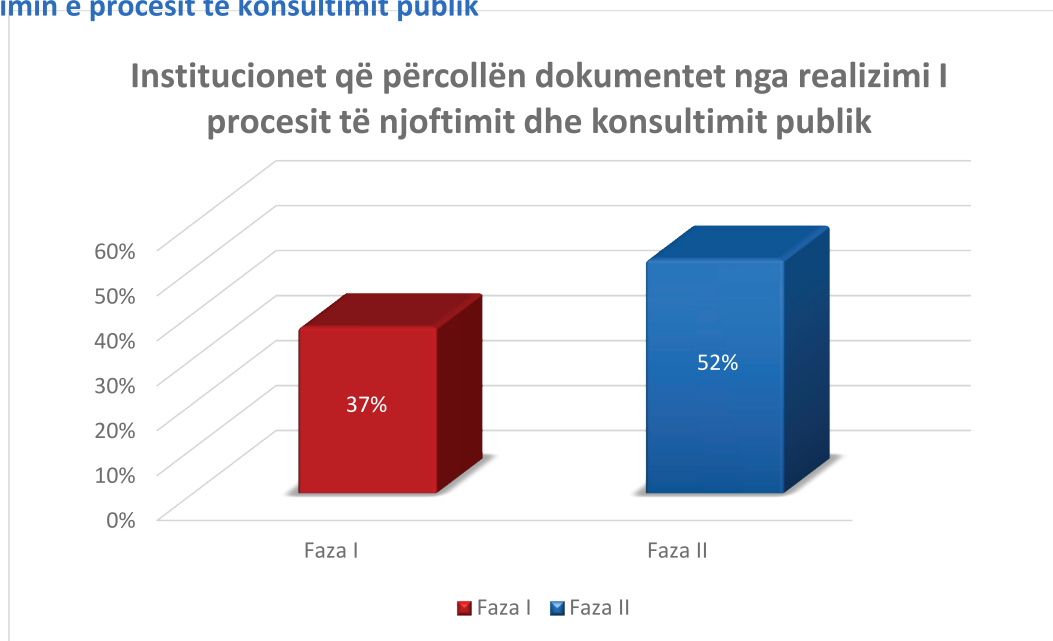
Administratën Publike, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Kulturës, Ministria e Financave, Ministria e Zhvillimit Ekonomik;

³³Sikurse neni 18/1 iligjit e kërkon këtë.

³⁴Nga dokumentacioni i marrë rezulton se Ministër Shteti për Çështje Vendore ka realizuar një proces gjithëpërfshirës për konsultimin public të projektligjit “Për vetëqeverisjen” i cili është konsultuar gjatë vitit 2015, nëpërmjet evidentimit të fotove të aktivitetit, minutat e takimit dhe listëprezencat e takimeve publike.

³⁵Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mirëqenies Sociale, Ministria e Integritit, Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Ministria e Mjedisit, Ministria e Mbrojtjes Ministria e Inovacionit dhe Administratën Publike, Ministria e Kulturës, Ministria e Bujqësisë dhe Ministria e Zhvillimit Urban;

Grafiku Nr.3 Pasqyrimi i të dhënave për institucionet që paraqitën dokumente që evidentonin realizimin e procesit të konsultimit publik



Vlen të përmendet se kanë respektuar detyrimin për mbajtjen e procesverbalit të takimeve publike Ministria e Mjedisit dhe Ministria e Punëve të Brendshme³⁶, të cilat i kanë **publikuar në faqen e tyre zyrtare online**, si dhe Ministria e Kulturës dhe Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit Tregtisë dhe Sipërmarrjes.

Monitorimi ynë evidentoi se në shumicën e rasteve institucionet nuk japin informacion grupeve të interesit mbi rekomandimet që janë marrë në konsideratë dhe arsyet e përmbledhura në rast refuzimi të një apo disa rekomandimeve. Gjatë forumeve të zhvilluara me median, biznesin dhe organizatat e shoqërisë civile, u adresuan ankesa se procesi i konsultimit për shumë projektakte është tepër formal. Sipas përfaqësuesve të këtyre grupeve, nuk merren në konsideratë komentet dhe rekomandimet e ofruara dhe nuk informohen për arsyet e refuzimit të rekomandimeve.

Mosrespektimi i këtij detyrimi, jo vetëm që është në shkelje të rëndë të dispozitave të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik, por nga ana tjetër ka ndikuar në rritjen e perceptimit të vetë grupeve të interesit se ky konsultim ka nota të larta formalizmi. Kjo situatë është veçanërisht shqetësuese dhe e pajustificuar, nëse marrim në konsideratë faktin se ligji është miratuar qysh në vitin 2014. Rrjedhimisht ka kaluar një kohë e mjaftueshme për zbatimin e ligjit në masë më të gjerë. Nga dokumentacioni që kanë sjellë institucionet e monitoruara, u evidentua se vetëm në një rast, Ministria e Bujqësisë ka përcjellë një dokument në të cilin referohen shënimet për marrjen në konsideratë të komenteve për projektligjin e konsultuar.

³⁶Procesverbal:http://www.punetebrendshme.gov.al/files/documents_files/Procesverbali_P.ligjit_per_Komunikimet_Elektronike_-_6_maj_16.pdf

4.10 Projektaktet që i janë nënshtruar njoftimit dhe konsultimit publik

Ligji Nr.146/2014 parashikon se projektaktet që i nënshtrohen njoftimit dhe konsultimit publik janë projektligjet, projektdokumentet strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikat me interes të lartë publik. Nismat ligjore që kanë të bëjnë me çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror, sipas ligjit për informacion e klasifikuar “sekret shtetëror”, marrëdhëniet ndërkombëtare dhe marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe, aktet administrative individuale, aktet administrative me karakter normativ, aktet normative me fuqinë e ligjit të miratuara nga Këshilli i Ministrave, emergjenca civile dhe çështje të tjera të parashikuara me ligj, nuk i nënshtrohen njoftimit dhe konsultimit publik, sipas parashikimeve të nenit 4 të këtij ligji.

KShH ka kërkuar informacion për numrin dhe llojin e akteve të cilat janë njoftuar dhe konsultuar gjatë periudhës Janar-Tetor 2016. Nga monitorimi ka rezultuar se **4 projektligje nuk janë konsultuar me publikun** për shkak se institucionet përgjegjëse, përkatësisht Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Punëve të Brendshme kanë vlerësuar se nuk kanë interes të veçantë për publikun. KShH konstaton se për këto projektakte, institucionet e sipërpërmendura nuk kanë referuar se mbi bazën e cilës dispozitë të ligjit nr.146/2014 është bërë përjashtimi nga procesi i konsultimit publik. I njëjti konstatim vlen për Ministrinë e Mbrojtjes, e cila referon **2 projektligje** që nuk i janë nënshtruar procesit të konsultimit gjatë vitit 2016, si dhe për Ministrinë e Punëve të Jashtme, e cila referon në shkresëse: “Në listën e projektakteve të këtij institucioni nuk rezulton ndonjë akt ligjor me karakter publik, i cili duhet t’i nënshtrohet procesit të njoftimit dhe të konsultimit publik të parashikuar në Ligjin nr.146/2014. Në përfundim, vlerësojmë se, edhe pse ligji për njoftimin dhe konsultimin publik ka kohë që është miratuar dhe ka hyrë në fuqi, institucionet publike nuk kanë kuptim të qartë të dispozitave të këtij ligji. Një pjesë e këtyre institucioneve gabojnë në kufizimin që i bëjnë procesit të konsultimit për projektakte të caktuara, për të cilat mungon referimi dhe arsyetimi sipas përcaktimeve përkatëse të bëra në nenin 4 të ligjit.

4.11 Raporti i transparencës në vendimmarrje

Një nga detyrimet kryesore të organeve publike të parashikuara në ligj³⁷ është edhe hartimi dhe publikimi i raportit vjetor për transparencën në procesin e vendimmarrjes. Ky dokument duhet të përmbajë informacion për numrin e akteve të miratuara nga organi publik përkatës gjatë vitit, numrin e përgjithshëm të rekomandimeve të marra nga palët e interesuara, numrin e rekomandimeve dhe të komenteve të pranuar dhe të refuzuara gjatë procesit vendimmarrës, si dhe numrin e takimeve publike të organizuara. Raporti vjetor i transparencës në procesin e vendimmarrjes duhet të bëhet publik nëpërmjet një nga format e parashikuara për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, si dhe në regjistrin elektronik po ashtu³⁸.

³⁷ Parashikuar në nenin 20 të ligjit.

³⁸ Ligji nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”, neni 11 referon: “Njoftimi për projektaktet që do t’i nënshtrohen procedurës së konsultimit publik bëhet nëpërmjet regjistrit elektronik. Në rastet kur organi publik e konsideron të nevojshme, njoftimi mund të kryhet edhe në një apo disa nga format e mëposhtme: a) me postë elektronike; b) me lajmërim publik, i cili afishohet në ambientet e organit publik inicues; c) me një lajmërim në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale; ç) me botimin në gazeta lokale ose në dy gazetat më të lexuara

Nga përgjigjet e kërkesave për informacion të organeve publike të monitoruara, është evidentuar për vitin 2015 se, 4 Ministri³⁹ kanë paraqitur raportin e transparencës në vendimmarrje, tre prej të cilave e kanë publikuar atë në faqen e tyre në internet. Nga studimi i raporteve të transparencës, rezulton se informacioni i pasqyruar aty është jo i plotë, në raport me numrin e përgjithshëm të rekomandimeve të marra nga palët e interesuara, komenteve të pranuar dhe të refuzuara, si dhe numrin e projektakteve të miratuara. Si praktikë pozitive e cila përmbush detyrimet që parashikohen nga neni 20 i ligjit, citojmë praktikën e ndjekur nga *Ministria e Inovacionit për Administratën Publike*.

Monitorimi ka evidentuar që institucionet (rreth 15% të ministrive) nuk kanë kuptim të drejtë për raportin e transparencës në vendimmarrje dhe e konfundojnë atë me programin e transparencës, i cili është një detyrim tjetër ligjor i parashikuar në Ligjin nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit” ose e konfundojnë me raportin e monitorimit të institucionit. Dy institucione referojnë shprehimisht se nuk kanë përgatitur raportin e transparencës për shkak se ligji ishte në hapat e parë, dhe 1 institucion shprehet se nuk ka hartuar raport transparence për shkak se nuk janë miratuar projektakte. Moszbatimi i këtij detyrimi nga një numër i lartë i institucioneve të monitoruara është tregues i transparencës së ulët në procesin e tyre vendimmarrës. Gjithashtu ky është tregues i nivelit të ulët të kuptimit të drejtë dhe zbatimit të ligjit nga institucionet e monitoruara.

4.12 Ankimi për shkelje të së drejtës për njoftim dhe konsultim publik

Nëse palët e interesuara pretendojnë se organi publik ka cenuar të drejtën e tyre për njoftim dhe konsultim publik, mund të ankohen pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimi publik kur projektakti nuk është miratuar ende, ose pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale brenda 30 ditëve nga data e miratimit të aktit. Me marrjen e ankesës, organi publik merr masa për reflektimin e vërejtjeve të paraqitura, si dhe është i detyruar të njoftojë palën përkatëse të interesuar për reflektimin e pasqyruar.

Monitorimi evidentoi të dhëna shqetësuese për nivelin e ushtrimit të kësaj të drejte nga grupet e interesit. Konkretisht, 84% e ministrive nuk kanë patur ankesa nga grupet e interesit për cenimin e të drejtës për njoftim dhe konsultim publik. Bazuar në forumet e zhvilluara me grupet e interesit, rezulton se këto të fundit janë tejet pasive sa i takon ushtrimit të të drejtës së ankimit, sipas rrugëve ligjore të parashikuara në Ligjin nr.146/2014.

KSHH vazhdimisht i ka nxitur grupet e interesit për të qenë më aktive gjatë ushtrimit të të drejtave të tyre, dhe në veçanti të të drejtës për ankim. Kjo është realizuar nëpërmjet thirrjeve të vazhdueshme për ofrimin e asistencës ligjore gjatë gjithë procesit të njoftimit dhe konsultimit publik

në nivel kombëtar. 2. Marrja e komenteve dhe rekomandimeve në procesin e konsultimit publik kryhet në një nga format e përmendura më sipër, si dhe në raste të caktuara në formë verbale dhe/ose me shkrim e të regjistruara në procesverbalin e takimeve publike.”

³⁹ Ministria e Inovacionit për Administratën Publike, Ministria e Mjedisit, Ministria e Arsimit dhe Sportit, Ministria e Shëndetësisë;

të projektakteve në interes të tyre, si dhe për ushtrimin e mjeteve juridike të ankimit. Pavarësisht këtyre nismave, serish evidentohet nevoja për një rol më aktiv të organizatave të shoqërisë civile për të ushtruar mekanizmat ligjore të ankimit sipas Ligjit nr.146/2014.

Me qëllim për të nxitur dhe promovuar praktika pozitive të shqyrtimit të ankesave për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, KShH ka ushtruar të drejtën e ankimit pranë Komisionerit, si palë e interesuar, për 3 projektakte. [Ankesa e parë](#) ishte për nismën e Ministrisë së Drejtësisë, përkatësisht për projektligjin “Për dhënie amnistie”. Në relacionin shoqërues të projektligjit referohej se, për shkak të natyrës të veçantë që paraqet ky projektakt, nuk i është nënshtruar një procesi konsultimi paraprak sipas kërkesave të ligjit nr.146/2014. Me Vendimin nr. 288/1 datë 13.02.2017, Komisioneri vendosi pranimin e ankesës së KShH-së dhe i propozoi organit publik marrjen e masave administrative ndaj personit përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi. [Ankesa e dytë](#) u paraqit pranë Komisionerit në bashkëpunim me organizatën “EDEN”, për dhënien e lejes nga organi kompetent për ndërtimin e hidrocentralit “Dragobia”, Komuna Margegaj, Qarku Kukës. Shqyrtimi i këtij ankimi synonte të çante praktikën ligjore të zbatimit të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik edhe mbi koncensionet dhe partneritetet publike dhe private që prekin drejtpërsëdrejti apo tërthorazi interesin e publikut. Kjo ankesë nuk u pranua nga Komisioneri, i cili anashkaloi kërkesën e KShH dhe EDEN për të bërë një vlerësim nëse këto lloj koncensionesh apo partneritetesh publike/private do të konsideroheshin ose jo politika me interes publik. [Ankesa e tretë](#) ishte për nismën e Ministrisë së Zhvillimit Urban, për projektligjin për “Strehimin Social”. Njoftimi për konsultim e këtij projektakti nuk ishte realizuar në regjistrin elektronik sikurse parashikon ligji dhe KShH nuk është njoftuar për konsultimin qoftë dhe nëpërmjet postës elektronike. Komisioneri me anë të vendimit nr.753/5, datë 16.06.2017, pranoi ankimin e KShH-së dhe konstatoi se procedura e zbatuar nuk është konform rregullave që parashikon Ligji “Për njoftimin dhe konsultimin publik”. Në përputhje me ligjin nr.146/2014, KShH ka ushtruar të drejtën e ankimit edhe tek titullari i institucioneve të monitoruara. Në rastet kur është vlerësuar cenimi i të drejtës për njoftim dhe konsultim publik, KShH është drejtuar nëpërmjet këtij ankimi tek 13 ministri, prej të cilave kanë kthyer përgjigje 5 ministri.

Gjatë periudhës së monitorimit, përveç KShH-së, e vetmja organizatë që ka ushtruar të drejtën e ankimit është Shoqata “Intelektualët e Rinj, Shpresë” (I.R.SH) e cila ka paraqitur ankesë pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit për cenimin e të drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik për buxhetin e vitit 2017 dhe planin buxhetor afat-mesëm 2018-2019 të Bashkisë Shkodër. Komisioneri ka pranuar ankesën e I.R.Sh-së duke arritur në përfundimin se procesi për konsultimin publik të projekt buxhetit nga organi publik (Bashkia Shkodër) është në kundërshtim me ligjin.

5. REKOMANDIME PËR ZBATIMIN MË TË MIRË TË LIGJIT NR.146/2014

Për një kuptim dhe zbatim të drejtë të ligjit, KShH e shikon të nevojshme të paraqesë rekomandimet e mëposhtme:

- i. I rekomandohet të gjitha ministrive të monitoruara të zbatojnë me përpikmëri detyrimin e parashikuar në nenin 7 të ligjit nr.146/2014, për publikimin e projektakteve që i nënshtrohen konsultimit publik, në regjistrin elektronik. Mospërbushja e këtij detyrimi cenon efikasitetin e konsultimit publik me palët e interesuara. I rekomandohet gjithashtu ministrive, që gjatë përdorimit të formave alternative të njoftimit të projektakteve, të nxisin grupet e interesit me të cilat ato kryejnë procesin e konsultimit të projektakteve, të njohin dhe të përdorin regjistrin elektronik.
- ii. Lëvizjet e shpeshta në detyrë të koordinatorëve publik ndikojnë në dobësimin e zbatimit korrekt të ligjit nr.146/2014. I rekomandohet të gjitha ministrive të monitoruara të mos ndryshojnë në mënyrë të vazhdueshme koordinatorët për njoftimin dhe konsultimin publik, duke mundësuar rritjen e qëndrueshmërisë në detyrë të tyre, si dhe rritjen e përgjegjshmërisë së institucionit për zbatimin e këtij ligji. Gjithashtu, ky pozicion vlerësojmë se duhet të ushtrohet nga nëpunës civilë të nivelit të mesëm ose të lartë drejtues, me qëllim që të ushtrohet autoriteti i duhur në të gjitha nivelet e punonjësve dhe strukturat e ministrisë për të garantuar zbatimin efektiv të Ligjit nr.146/2014.
- iii. I rekomandohet të gjitha ministrive që nëpërmjet koordinatorëve për njoftimin dhe konsultimin publik të bashkërendojnë punën për të hartuar një model orientues dhe të standardizuar, të formatit të planeve vjetore që lidhen me procesin e vendimmarrjes. Planet vjetore duhet të publikohen në programin e transparencës nga të gjitha ministrinë.
- iv. I rekomandohet të gjitha ministrive që të përmbushin detyrimet që parashikohen në nenin 20 të Ligjit nr.146/2014, për publikimin e **raporteve të transparencës në procesin e vendimmarrjes**. Këto raporte duhet të evidentojnë të dhëna për numrin e akteve të miratuara, numrin e rekomandimeve të marra nga palët e interesuara, numrin e rekomandimeve të pranuar dhe të refuzuara, si dhe numrin e takimeve publike të organizuara. Në këtë mënyrë do të evidentohet efikasiteti i konsultimit publik, sa cilësor dhe gjithëpërfshirës ka qenë ky proces.
- v. I rekomandohet të gjitha ministrive të monitoruara të arsyetojnë në përputhje me nenin 4 të ligjit nr.146/2014 kufizimin nga e drejta për njoftim dhe konsultim publik. Ky arsyetim mund të pasqyrohet në relacionet shoqërues të projektakteve, si dhe në dokumentacionin e brendshëm për hartimin dhe miratimin e këtij projektakti. Publiku dhe në mënyrë të veçantë grupet e interesit duhet të njihen me titullin e projektaktit që i nënshtrohet kufizimit, si dhe me arsyet ligjore të kufizimit nga procesi i konsultimit publik të projektaktit.

- vi. I rekomandohet të gjitha ministrive të monitoruara të respektojnë me përpikmëri afatet ligjore të njoftimit dhe konsultimit publik, të parashikuara në Ligjin nr.146/2014. Në këtë mënyrë, grupet e interesit do të kenë predispozitë më të mirë për të ofruar rekomandime dhe sugjerime cilësore dhe të studiuara. Gjithashtu, institucionet duhet të zbatojnë detyrimet e parashikuara në nenin 19 të ligjit nr.146/2014, për të publikuar në një nga format e njoftimit rekomandimet e grupeve të interesit që nuk janë marrë në konsideratë dhe përmbledhje e arsyeve për mospranimin e tyre.
- vii. I sugjerojmë organizatave të shoqërisë civile, medias dhe përfaqësuesve të biznesit të rrisin aktivizimin e tyre në drejtim të mbikëqyrjes së zbatimit të detyrimeve ligjore për njoftimin dhe konsultimin publik për projektaktet për të cilat kanë interes. Në këtë drejtim, vlerësojmë se do të kontribuonte në drejtim të rritjes së nivelit të zbatimit të këtyre detyrimeve, ushtrimi i të drejtës së ankimit nga këto grupe interesi, tek titullari i institucionit ose tek Komisioneri, sipas parashikimeve ligjore.

6. REKOMANDIME TË NATYRËS LEGJISLATIVE PËR PËRMIRËSIMIN E LIGJIT NR.146/2014

Ligji nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” ka sjellë risi pozitive në kuadrin tonë ligjor, sa i takon sanksionimit në ligj të të gjithë procedurës së njoftimit dhe konsultimit publik të projekt-akteve. Megjithatë, nisur nga praktika e deritanishme e zbatimit të këtij ligji, KShH do të sugjeronte të rishikohej mundësia për të përmirësuar apo qartësuar më tej dispozita të caktuara të këtij ligji. Në vijim, përcejllim këto rekomandime legjislative, të cilat mund të merren në konsideratë nga institucionet në nivel ekzekutiv ose me nismë ligjore të iniciuar nga një grup deputetësh, për përmirësimin e mëtejshëm të këtij ligji.

- i. Në nenin 2 të ligjit jepen përkufizimet e disa termave që përdoren në dispozita të ndryshme të tij. Në këtë dispozitë është shmangur përkufizimi i “politikës me interes publik”. Ndoshta qëllimi i legjislatorit ka qenë për të mos e kufizuar konceptin e politikës me interes publik. Megjithatë do sugjerohet që të shikohej mundësia e përcaktimit në ligj të disa elementeve, qoftë edhe në mënyrë shteruese, se çfarë është politika me interes publik. Në këtë mënyrë do të kufizohej edhe diskrecioni i vlerësimit të vetë organeve publike, të cilat, për shkak të mungesës së përcaktimeve në ligj një pjesë të projektakteve që janë politike me interes publik nuk ja nënshtrojnë procesit të konsultimit.
- ii. Në nenin 4 të projektligjit parashikohen projektaktet të cilat nuk i nënshtrohen procesit të konsultimit publik. Së pari, KShH vlerëson që në këtë dispozitë duhet të parashikohet detyrimi i organeve publike për të arsyetuar në relacionet shoqërues të projektakteve por edhe me anë të njoftimeve publike, se sipas cilës germë të këtij neni bëhet ky kufizim, duke dhënë edhe argumente përkatëse që e bën këtë kufizim transparent për të gjitha palët e interesuara. Së dyti, vlerësojmë se kufizimi që është bërë për aktet administrative me karakter normativ e kufizon së tepërmi sferën e zbatimit të ligjit. Kjo për arsye se mund të ketë akte normative si vendimet e Këshillit të Ministrave të cilat prekin të drejtat dhe liritë e një grupi të gjerë shtetasish. Rrjedhimisht do të sugjerohet që akte të tilla normative t’i nënshtrohen procesit të konsultimit publik.
- iii. Në nenin 6, pika 1, germa “b” të ligjit parashikohet detyrimi i organeve publike për të publikuar planet vjetore që lidhen me procesin e vendimmarrjes për projektakte që i nënshtrohen procesit të konsultimit publik. Monitorimi i kryer nga KShH evidentoi se ministritë ndiqnin praktika të ndryshme për publikimin e këtyre planeve, shpesh herë duke i konfunduar me dokumente të tjera si plani operacional i ministrisë ose VKM e Këshillit të Ministrave për miratimin e programit të përgjithshëm analitik të projektakteve. Ligji nr.146/2014 duhet të përcaktojë në mënyrë të qartë se kur duhet të publikohen këto plane (afatin) dhe çfarë duhet të përmbajnë ato. Kjo mund të rregullohet edhe me akt nënligjor, i cili duhet të parashikohet shprehimisht në ligjin nr.146/2014 dhe institucionin që ka të drejtë ta nxjerrë këtë akt (Ministria përgjegjëse apo Këshilli i Ministrave).

- iv. Në nenin 7 të ligjit rregullohet regjistri elektronik. Monitorimi i KShH-së evidentoi nivelin e ulët të zbatimit të detyrimit për publikimin e projektakteve në regjistrin elektronik. Sugjerojmë se kjo dispozitë mund të ketë një formulim më të qartë për sa i takon respektimit të këtij detyrimi. Së pari, publikimi i projektakteve në regjistrë duhet të evidentohet qartazi në dispozitë si një detyrim. Së dyti, vlerësojmë se duhet të ketë një institucion përgjegjës për të mbikëqyr përdorimin e regjistrit nga të gjitha organet publike që kryejnë procese konsultimi. Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrotjtjen e të Dhënave Personale mund t'i jepet ky atribut, për të kryer inspektime të vazhdueshme, si një institucion i pavarur me kompetenca quasi gjyqësore, i cili mund të vendosë edhe gjopa administrative, në rast se organi nuk respekton detyrimin përkatës.
- v. Në nenin 9 të ligjit parashikohen të drejtat e palëve të interesuara. Pavarësisht se në ligj ka një nen të veçantë për të drejtën e ankimit, vlerësojmë se do të ishte i nevojshëm që në nenin 9 të bëhej një plotësim, duke parashikuar shprehimisht të drejtën e palëve të interesuara për t'u ankuar tek titullari i institucionit, Komisioneri ose në gjykatën administrative kompetente.
- vi. Në nenin 10 të ligjit parashikohet koordinatori i njoftimit dhe konsultimit publik. Pozicioni i koordinatorit vlerësojmë se duhet të jetë i veçantë në organikën e çdo institucioni, pasi caktimi i këtij roli një prej punonjësve që kanë pozicione të caktuara në administratën e institucionit nuk mundëson përmbushjen me korrektesë dhe efikasitet të detyrave të koordinatorit. Kjo vjen për shkak të ngarkesës së këtyre punonjësve. Nëse kjo alternativë nuk është e mundur të realizohet në kushtet e vendit tonë, do të ishte në interes të zbatimit më të mirë të ligjit që pozicioni i koordinatorit t'i akordohej nëpunësve civilë të nivelit të mesëm ose të lartë drejtues që të plotësojnë kushtet dhe kriteret që i përgjigjen rëndësisë së zbatimit të kësaj detyre.
- vii. Në nenin 11 të ligjit parashikohen mënyrat e njoftimit dhe marrjes së komenteve. Tek mënyrat alternative, të parashikuara në gerrat "a", "b", "c" dhe "ç" vlerësojmë se nuk duhen listuar në mënyrë shteruese, por mund t'i lihet organeve publike një diskrecion më i gjerë për të vlerësuar edhe mënyra të tjera të njoftimit dhe konsultimit publik. Psh, një praktikë pozitive është konsultimi i projektakteve me korrespondencë zyrtare.
- viii. Në nenin 15 të ligjit parashikohen afatet për dorëzimin e komenteve dhe rekomandimeve. Pika 2 parashikon mundësinë që për akte komplekse ose të rëndësishme, sipas vendimit të vetë organit publik, afati për dërgimin e komenteve të mund të zgjatet deri në 20 ditë. Vlerësojmë se kjo dispozitë duhet të parashikojë një hapësirë për vetë palët e interesuara, që me kërkesë të argumentuar të kërkojnë një shtyrje të afatit, me qëllim që të japin komente cilësore për projektaktin. Kërkesa e grupeve të interesit nuk do të jetë e detyrueshme për organin publik, por i takon këtij të fundit të argumentojë dhe vendosë mbi pranueshmërinë ose jo të saj.
- ix. Në nenin 19, pika 3 të ligjit parashikohet se rekomandimet e palëve të interesuara që nuk janë pranuar së bashku me përmbledhjen e arsyeve të mospranimin, publikohen nga organi publik përgjegjës në një nga format e njoftimit. Për të patur një shkallë sa më të

lartë transparence, vlerësojmë se ky publikim së pari, duhet të bëhet në mënyrë të detyrueshme në regjistrin elektronik dhe nëse organi publik e vlerëson të arsyeshme, edhe në një nga format e tjera alternative të njoftimit. Së dyti, vlerësojmë se duhet të publikohen edhe rekomandimet që janë marrë në konsideratë nga palët e interesuara.

- x. Në nenin 20, pika 1 të ligjit, parashikohet informacioni që duhet të përmbajë raporti vjetor për transparencën në procesin vendimmarrës. Vlerësojmë se në këtë raport duhet të përcillet tek publiku informacion edhe për aktet që nuk i janë nënshtruar procesit të konsultimit publik, duke evidentuar edhe bazën ligjore sipas të cilës është bërë ky kufizim.
- xi. Në nenin 21 parashikohet e drejta e palëve të interesuara për tu ankuar tek titullari i organit publik përgjegjës ose pranë Komisionerit. Me qëllim që e drejta e ankimit të jetë një mjet ligjor efektiv në procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, kemi këto sugjerime për rishikimin e kësaj dispozite:

Së pari, nisur nga përvoja e KShH-së për ankimin tek titullari i institucionit publik, lidhur me proejktaktin që është në konsultim, vërehet se institucionet të cilave i jemi drejtuar, jo vetëm që nuk marrin masa për korrigjimin apo reflektimin e vërejtjeve, por nga ana tjetër nuk kthejnë përgjigje. Ligji duhet të parashikojë një afat brenda të cilit, titullari i institucionit publik detyrohet të kthejë përgjigje për ankesën që ka marrë. Në pikën 2 të këtij neni, duhet të parashikohet për palët e interesuara që nuk marrin përgjigje brenda afatit apo marrin përgjigje jo pozitive nga organi publik përgjegjës (titullari), t'i drejtohen Komisionerit, si një mjet ligjor ankimi.

Së dyti, në pikën 1, germa “b” ankimi për palët e interesuara tek Komisioneri bëhet brenda 30 ditëve nga miratimi i aktit. Është e paqartë, nëse ky afat i referohet miratimit të aktit nga organi iniciues apo miratimit të aktit nga organi që ka atributin përfundimtar për ta miratuar atë (si p.sh. në rastin e projektligjeve të cilat hartohen nga Ministritë e Linjës, por miratimi i tyre bëhet nga Kuvendi i RSH). Gjithashtu, në vlerësimin tonë, nëse e drejta e ankimit ushtrohet pas miratimit të aktit, ky ankim nuk do të ishte efektiv dhe nuk do të korrigjonte apo rivendoste të drejtën e shkelur të njoftimit dhe konsultimit publik (sa i takon respektimit të procedurave, afateve, etj.). Rrjedhimisht, vlerësojmë se e drejta për tu drejtuar tek Komisioneri duhet të gëzohet nga palët e interesit gjatë gjithë procesit të njoftimit dhe konsultimit publik dhe nuk duhet të kushtëzohet me momentin e miratimit të projekt-aktit. Afati për palët e interesuara që t'i drejtohen Komisionerit nuk duhet të ketë si pikënisje kohën e miratimit të aktit, por kohën e konstatimit të shkeljes. Shqyrtimi i ankesës nga titullari apo Komisioneri, si rregull duhet të përfundojë para se akti të miratohet, me qëllim që nëse ankesa rezulton e bazuar, ankuesit t'i jepet mundësia për të dhënë rekomandimet/sugjerimet e tij për projektaktin, në përputhje me ligjin nr.146/2014.

Së treti, në nenin 21 të ligjit duhet të parashikohet shprehimisht se vendimi i Komisionerit është i ankimeshëm në Gjykatën Administrative kompetente në përputhje me Ligjin për Gjykatat Administrative. Pavarësisht se kjo është një e drejtë e

sanksionuar shprehimisht në Kushtetutën e RSH dhe në ligjin për gjykatat administrative, parashikimi i këtij mjeti ligjor në nenin 21 të ligjit nr.146/2014 do të orientonte në mënyrë të drejtë çdo person apo palë të interesuar për t’ju drejtuar gjykatës. Në mënyrë analoge, kjo e drejtë parashikohet shprehimisht për të drejtën e informimit, sipas ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”, sipas të cilit kërkuesi ose organi publik ka të drejtë të ankimojë vendimin e Komisionerit në gjykatën administrative kompetente.

Së katërti, në pikën 4 të kësaj dispozite parashikohet atributi i Komisionerit për të propozuar marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil. Kjo masë në vlerësimin tonë nuk është efikase pasi jo të gjithë punonjësit apo funksionarët në një institucion kanë statusin e nëpunësit civil. Pra kjo masë nuk duhet të kufizohet vetëm tek ato të parashikuara në ligjin për nëpunësit civil. Në mënyrë analoge me nenin 18 të ligjit nr.119/2014 për të drejtën e informimit, Komisioneri duhet të gëzojë gjithashtu të drejtën për të vendosur sanksione administrative me gjobë, në varësi të formës dhe natyrës së shkeljes, ndaj personave/institucioneve që nuk e zbatojnë ligjin. Paralelisht me këtë të drejtë, Komisionerit mund t’i jepet kompetenca të japë rekomandime, moszbatimi i të cilave çon në vendosjen e gjobave. Këto rekomandime mund të konsistojnë në respektimin nga organet publike përgjegjëse, të detyrimeve ligjore për njoftimin dhe konsultimin publik, në varësi të ankesës së përcjellë nga palët e interesuara.