

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik- rëndësia e tij në rritjen e transparencës dhe përgjegjshmërisë së autoriteteve publike në vendimarrje _____

_____ *Prof. Asoc. Dr. Migena Leskoviku* _____

Konsultimi është një formë e pjesëmarrjes, ku autoritetet publike u kërkojnë qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile mendimin e tyre rreth një teme të caktuar të politikave ose zhvillimeve. Konsultimi zakonisht nënkupton informimin e qytetarëve dhe shoqërisë civile nga autoritetet për zhvillimet e ndryshme të politikave dhe kërkesën për komente, qëndrime dhe reagim, ku iniciativa dhe temat dalin nga autoritetet publike.

Në këtë drejtim, edhe legjislativi ynë ka evoluar dhe i është përgjigjur më mirë nevojës për konsultim të ligjeve dhe akteve më të rëndësishme që nxjerrin organet e pushtetit, me impakt tek qytetarët. Kështu, **Ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”** rregullon procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projektdokumenteve strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik. Ky ligj synon nxitjen e transparencës, të përgjegjshmërisë dhe integritetit të autoriteteve publike në përmbushje të funksioneve të tyre, referuar përcaktimeve për rregullat procedurale që duhen zbatuar për të garantuar transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse nga organet publike.

Nevoja për daljen e një ligji të tillë erdhi si domosdoshmëri për të garantuar transparencën në veprimtarinë e organeve publike për të informuar në lidhje me aktet me interes të lartë publik, me proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse, që u siguron palëve të interesuara mundësinë për të marrë pjesë në këto procese, përveç rasteve përjashtimore që përcaktohen specifikisht në ligj¹.

¹ Neni 4 i ligjit 146/2014, përcakton se: “Dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen gjatë procesit të vendimmarrjes që lidhet me: a) çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror, sipas ligjit për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”; b) marrëdhëniet ndërkombëtare dhe

Si akte që mund t'i nënshtrohen konsultimit publik janë projektligjet, projekte të dokumenteve strategjike, kombëtare dhe vendore, të politikave me interes të lartë publik, të hartuara nga organet publike.

Një nga risitë e këtij Ligji është edhe fakti se sanksionohet dhënia e informacionit në lidhje me procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik në të gjitha fazat, ku përshihet: publikimi i projektaktit, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, organizimi i debateve publike dhe miratimi i aktit përfundimtar.

Ligji i sipërpërmendur jep edhe disa përkufizime të rëndësishme, si ai i “grupit të interesit”, “konsultimi publik”, “njoftim paraprak”, “njoftim publik”, etj. për të kuptuar më mirë dhe zbatuar dispozitat e tij në përputhje me qëllimin e ligjit. Kështu *konsultimi publik* konsiderohet si tërheqja e mendimeve dhe sugjerimeve të palëve të interesuara për përmbajtjen dhe përmirësimin e projektaktit, nga momenti i publikimit të projektaktit deri në miratimin përfundimtar të tij.

Procesi i njoftimit dhe i konsultimit publik kryhet në bazë të disa parimeve të rëndësishme si: a) transparencja gjatë procesit të njoftimit e të konsultimit publik me pjesëmarrje gjithëpërfshirëse dhe jodiskriminuese; b) efektshmëria e procesit të vendimmarrjes në organet publike; c) përgjegjësia e organeve publike ndaj palëve të interesuara.

Përfshirja aktive e grupeve të interesit në hartimin e rregullimeve normative, politikave dhe dokumenteve të tjera me rëndësi, bëhet me qëllim për të lehtësuar zbatimin dhe përmirësimin e pajtueshmërisë, konsensusit dhe mbështetjes politike. Konsultimi publik përmirëson cilësinë e rregullimeve ligjore dhe gjithashtu përmirëson konsensusin dhe ul kostot e zbatimit për të gjithë subjektet që kanë detyrimin t'i zbatojnë ato.

Një nga të drejtat kryesore, që palët kanë në përcaktimet e këtij ligji, është e drejta e informimit, por që mund të kufizohet kryesisht në ato raste të cilat lidhen me sigurinë kombëtare.

Po ashtu një element me rëndësi në këtë ligj është edhe krijimi i regjistrit elektronik. Çdo projektakt duhet të publikohet në regjistrin elektronik të njoftimit dhe konsultimit publik. Nëpërmjet këtij regjistri, sigurohet akses dhe ofrohet mundësia e komunikimit e të gjitha palëve të interesuara me organin publik. Ky regjistër do të shërbejë si një pikë qendrore konsultimi. Kjo formë siguron dhe forcon barazinë për sa i përket aksesit në informacion dhe shërbim duke pasur në vëmendje dhe nevojat specifike për persona apo grupime të caktuara.

Mund të ketë një sërë arsyesh që justifikojnë konsultimin publik: të mblidhen pikëpamjet e subjekteve të ndryshme, për të kuptuar pasojat e mundshme nga një politikë apo vendimarrje e caktuar, ose për të marrë mendime për zbatimin e

akteve. Rritja e nivelit të transparencës dhe e angazhimit me palët e interesuara përmirëson cilësinë e politikëbërjes duke sjellë një ekspertizë dhe alternativa perspektive, si dhe identifikimin e efekteve të (pa)dëshiruara dhe problemeve praktike që mund të shfaqen.

Objektivat e konsultimit duhet të jenë të qartë dhe po ashtu duhet të përcaktohet drejtë rrethi i subjekteve dhe grupet e interesit që do të përfshihen në këtë proces. Zgjedhja e formës së konsultimit në masë të madhe do të varet nga: çështjet në shqyrtim, cilët janë personat apo subjektet që duhet të konsultohen, si dhe koha dhe burimet në dispozicion.

Për të siguruar qëllimin e konsultimit, ky proces duhet të përdoret për legjislacionin parësor ashtu si dhe për atë dytësor. Në disa raste duhet të krijohen edhe mundësitë e përshtatshme për dialog për ndërveprime të mëtejshme me grupet e interesit që janë të vështirë për t'u arritur ose më pak në gjendje të marrin pjesë në procesin e konsultimit².

Konsultimi rrit nivelin e transparencës dhe kjo mund të ndihmojë për të përmirësuar cilësinë rregullatore përmes³:

- Ofrimit të ekspertizës, perspektivave, dhe ide për veprime alternative të ata që janë prekur direkt;
- Ndihmës për rregullatorët për të balancuar interesat e kundërta;
- Identifikimit të efekteve të padëshiruara dhe problemeve praktike. Përdorimi i para-njoftimit bën të mundur të parashikohen më lehtë pasojat e disa politikave të planifikuara, duke u bërë një nga më mënyrat më produktive për të identifikuar pengesat administrative;
- Sigurimit të një kontrolli të cilësisë për vlerësimin e administratës të kostove dhe përfitimeve;
- Identifikimit të ndërveprimeve ndërmjet rregulloreve nga pjesë të ndryshme të qeverisjes;

Mund të ketë një numër arsyesh për të konsultuar një akt apo dokument: të mblidhen pikëpamjet dhe preferencat, për të kuptuar pasojat e mundshme të padëshiruara të një politike të caktuar ose për të marrë mendime për zbatim. Rritja e nivelit të transparencës dhe rritja e angazhimit me palët e interesuara përmirëson cilësinë e politikë-bërjes duke mundësuar thithjen e ekspertizës dhe perspektivave alternative, si dhe identifikimin e efekteve të padëshiruara dhe problemeve praktike. Objektivat e çdo konsultimi duhet të jenë të qartë, dhe do të varet në masë të madhe nga lloji i çështjes dhe faza në procesin e krijimit të politikave - nga mblidhja e ideve të reja tek testimet e opsioneve.

² Sharp, L. 2001. “Public participation and policy: unpacking connections in one UK Local Agenda 21”, Local Environment, vol 7/1.

³ OECD Document on Public Consultation: www.oecd.org.

marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe; c) aktet administrative individuale dhe aktet administrative me karakter normativ, përveçse kur me ligj të veçantë parashikohet ndryshe; ç) aktet normative, me fuqinë e ligjit, të miratuara në Këshillin e Ministrave; d) emergjencën civile; dh) çështjet e tjera përjashtimore të parashikuara me ligj”.

Mund të ketë rrethana ku konsultimi formal nuk është i përshtatshëm, për shembull, kur kemi të bëjmë me një vendim gjyqësor ose kur konsultimi adekuat ka ndodhur në një fazë më të hershme për ndryshime të vogla apo teknike, për rregullimin apo kornizat ekzistuese të politikave. Megjithatë, konsultimi më i gjatë dhe më i detajuar do të nevojitet në situata ku mund të preken organizata më të rrezikuara dhe më të vogla siç janë organizatat bamirëse të vogla.

Organet publike janë të detyruara të marrin masat e nevojshme, në mënyrë që të krijojnë mundësi për pjesëmarrjen e publikut dhe të të gjitha palëve të interesuara në procesin e njoftimit e të konsultimit publik. Në këtë proces vijnë në ndihmë edhe mjetet e komunikimit elektronik, si psh. përmes publikimit në regjistrin elektronik të projektaktit, të njoftimit për konsultim dhe të dhënave të lidhura me konsultimin e projektakteve; apo publikimi në programin e transparencës, sipas ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, të planeve vjetore të organeve publike që lidhen me procesin e vendimmarrjes, në këndvështrim të ligjit.

Dhënia e informacionit në lidhje me procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik bëhet në të gjitha fazat, duke filluar nga publikimi i projektaktit, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, organizimi i debateve publike e deri te miratimi i aktit përfundimtar.

Organi publik kompetent, pas publikimit të njoftimit në regjistrin elektronik, mund të organizojë konsultime të drejtpërdrejta dhe takime publike me palët e interesuara. Konsultimet e drejtpërdrejta dhe takimet publike me palët e interesuara dokumentohen me procesverbal i cili është dokument zyrtar. Për konsultime veçanërisht të rëndësishme, si dhe kurdo që është e mundur, me vendim të organit publik, takimet publike transmetohen në median audiovizive publike për të mundësuar ndjekjen e tyre nga publiku i gjerë⁴.

Teknikat e konsultimit publik

Përzgjedhja e teknikave të duhura gjatë procesit të konsultimit është një ndër hapat më të rëndësishëm drejt përfshirjes së qytetarëve në hartim të politikave. Meqenëse grupet e interesit dhe çështjet që adresohen janë të ndryshme, ekzistojnë edhe teknika të ndryshme të konsultimit, të cilat mund të përdoren për të mbledhur mendimet e qytetarëve. Teknikat më të njohura të konsultimit publik janë: konsultimet me shkrim; takimet publike; konferencat; takimet me grupe të interesit; seminare/tryeza të rrumbullakëta; intervistat; panelet me qytetarë; stendat në rrugë etj. Teknikat e konsultimit publik që përdoren më së shumti janë: **konsultimet me shkrim dhe ato publike.**

⁴ Neni 6/2 i ligjit 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Konsultimi me shkrim – është metoda më e zakonshme e përfshirjes dhe mbledhjes së mendimeve mbi draftpropozimet e caktuara. Në shumicën e konsultimeve me shkrim, Qeveria/Kuvendi duhet të ofrojë informacionin e nevojshëm rreth propozimeve që po harton dhe fton për komente grupet kryesore të interesit për të parë nëse ato pajtohen ose jo me aspekte të ndryshme të propozimeve.

Gjatë fazës së hartimit të legjislacionit, konsultimet me shkrim shpeshherë marrin trajtën e parashtrimit të pyetjeve kryesore për çështje specifike të politikave dhe jo trajtën e prezantimit të informacioneve të hollësishme. Megjithatë, gjatë fazës verifikuese të procesit legjislativ mund të zhvillohet konsultimi me shkrim i cili mbulon çështjet bazë të tekstit legjislativ. Për ta shpjeguar përmbajtjen e legjislacionit nuk mjafton vetëm ofrimi i draftligjit si i tillë, por nevojiten udhëzime shtesë. Efektshmëria e çdo konsultimi varet nga informacionet e ofruara nga institucioni publik, i cili organizon konsultimin dhe cilësia e përgjigjeve shpeshherë varet nga cilësia e dokumenteve të konsultimit të cilat i harton institucioni përkatës.

Çdo konsultim me shkrim duhet të mbështetet në dokumentin shpjegues të ofruar nga institucioni që organizon konsultimin, ku shpjegohen detajet e politikës dhe të draftligjit, dhe jo vetëm teksti i ligjit të propozuar. Dokumenti i konsultimit, i cili shpërndahet tek të interesuarit duhet të shkruhet në gjuhë të qartë, e cila është e kuptueshme për publikun e gjerë, duhet t’i paraqesë çështjet sa më thjesht që të jetë e mundur dhe t’i shmangët përdorimit të gjuhës teknike.

Takimet me grupet e interesit – mund të jenë takime joformale në mes institucionit publik përkatës dhe organizatave që punojnë në sektor, si dhe konferenca dhe takime formale. Takimet me grupet e interesit janë takime të hapura për çdo pjesëtar të publikut, ku këta të fundit kanë mundësi të ofrojnë kontributin e tyre në procesin e konsultimit dhe t’ia shprehin institucionit publik përkatës mendimet e tyre rreth përmbajtjes së legjislacionit të propozuar. Përderisa konsultimet me shkrim mund të ofrojnë përgjigje më të përqendruara dhe specifike, përdorimi i këtyre takimeve mund të stimulojë diskutime dhe shpeshherë të rezultojë me propozime alternative që mund të mos jenë ngritur gjatë konsultimeve me shkrim.

Takimet me grupet e interesit ofrojnë mundësinë e mbledhjes së grupimeve të ndryshme të interesuara për të diskutuar rreth politikës apo draftligjit për të cilin po konsultohet autoriteti publik i caktuar. Këto mund të jenë takime formale apo konferenca, takime joformale ose “tryeza të rrumbullakëta”. Formati do të varet nga përmbajtja dhe kompleksiteti i politikës dhe i numrit të grupeve apo organizatave të interesuara.

Sikurse te konsultimet me shkrim, edhe për takimet me grupet e interesit informacionet paraprake dhe të qarta për të ftuarit do të përcaktojnë suksesin e takimit. Nëse do t’i kenë informacionet kryesore paraprakisht, takimi do të jetë

më i foksuar dhe rrjedhimisht autoritetet publike mund ta menaxhojnë atë shumë më lehtë dhe të nxjerrin përgjigje më konkrete për pyetjet e tyre. Për këtë arsye një dokument i ngjashëm me Dokumentin e konsultimit me shkrim mund t'i bashkëngjitet ftesës për takim me aktorët kyç.

Takimet me grupet e interesit janë mundësi për individët dhe shoqërinë civile që të angazhohen në procesin e konsultimit. Këto janë grupe që shpeshherë lihen jashtë proceseve formale dhe ato mund të ofrojnë kontribut domethënës në procesin e konsultimit.

Ligji ynë ka parashikuar mënyrat e njoftimit, ndër të cilat përmendim: komunikimet elektronike, mediat e shkruara dhe audiovizive etj.⁵ Ligji ka ngarkuar organin publik, që të grumbullojë të gjitha sugjerimet e pjesëmarrësve gjatë këtyre takimeve dhe së bashku me sugjerimet e refuzuara t'i njoftojë sipas mënyrave të përcaktuara në ligj. Në fund të çdo viti është e detyrueshme që të hartohen raporte ku të prezantohen të dhëna, në lidhje me aktet e miratura, sugjerimet e pranuar dhe ato të refuzuara. Shqyrtimi i ankesave në lidhje me respektimin e detyrimeve të përcaktuara në këtë ligj bëhet nga drejtuesi i autoritetit publik dhe Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, brenda një afati 30 ditor.⁶

Garancitë në aktet ndërkombëtare

Rëndësia e pjesëmarrjes së qytetarëve në hartimin e politikave dhe ligjeve është pranuar në masë të gjerë. Organizatat më të mëdha ndërqeveritare kanë hartuar dokumente dhe kanë krijuar modele për përkrahjen dhe fuqizimin e pjesëmarrjes qytetare. Edhe pse disa nga këto dokumente nuk kanë karakter obligues, ato paraqesin standardet, parimet dhe praktikën më të mira, të cilat duhet të merren parasysh me rastin e nismave të ndryshme në nivel shtetëror.

Komisioni European në vitin 2001 ka hartuar *Letrën e bardhë për qeverisjen europiane* (European Governance – A White Paper), i cili, në mes të tjerash, ka pasur për qëllim fuqizimin e kulturës së konsultimit dhe të dialogut në nivel të BE-së, në mënyrë që të rrisë legjitimitetin e vendimeve. Në këtë dokument theksohen pesë parimet e “qeverisjes së mirë”: *transparenca, pjesëmarrja, efektshmëria dhe koherenca*, të cilat jo vetëm mbështesin demokracinë dhe sundimin e ligjit në shtetet anëtare të BE-së, por ato vlejnjë për të gjitha nivelet e qeverisë (globale, europian, shtetëror, rajonal dhe lokal). Një ndër rezultatet e Letrës së bardhë është miratimi nga Komisioni European i parimeve të përgjithshme dhe standardeve minimale për konsultimin e palëve/grupeve të interesit. Ky dokument thekson rëndësinë e ofrimit të dokumenteve të qarta për konsultim, konsultimin e të gjitha grupeve të

interesit, lejimin e kohës së mjaftueshme për pjesëmarrje, publikimin e rezultateve dhe informimin e pjesëmarrësve me rezultatet e komenteve të tyre.

Po ashtu, qasja pjesëmarrëse e hartimit të akteve dhe politikave në nivel të BE-së dhe në shtetet anëtare është e theksuar në Traktatin e Lisbonës, konkretisht në nenin 10: “Çdo qytetar ka të drejtë pjesëmarrjeje në jetën demokratike të BE-së; vendimet do të merren në mënyrë sa më transparente dhe sa më të afërt me qytetarin.”

Pjesëmarrjen qytetare në hartimin e ligjeve dhe politikave e trajton edhe Këshilli i Europës përmes rekomandimeve: *CM/Rec (2007) 14*, *CM/Rec (2010) 5*, *Rec (2001) 19*. Më konkretisht, KE-ja rekomandon për të gjithë mekanizmat qeveritarë dhe agjencitë që duhet të sigurojnë pjesëmarrje të efektshme të OJQ-ve në të gjitha nivelet e hartimit të politikave publike, duke respektuar dhe vlerësuar shprehjen e lirë dhe llojshmërinë e mendimeve të qytetarëve. Theks i veçantë vihet në hartimin e politikave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përkatësisht konsultimit të komuniteteve të marginalizuara.

Dokumente të tjera të rëndësishme të cilat kanë trajtuar pjesëmarrjen qytetare janë: Konventa e Arhusit – e cila trajton të drejtën e qytetarëve për qasje në informacion, të drejtën për pjesëmarrje në vendimmarrje dhe drejtësi lidhur me çështjet mjedisore; udhëzime, raporte dhe studime të ndryshme të hartuara nga Banka Botërore dhe Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim etj.

Pjesëmarrja qytetare nuk i pezullon kompetencat kushtetuese dhe ligjore të përfaqësuesve të pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ në procedurën e miratimit dhe zbatimit të ligjeve, si dhe të instrumenteve të politikave publike, por për më tepër ua mundëson autoriteteve t'i zbatojnë këto kompetenca në mënyrë më efektive.

⁵ Neni 11, Ligji Nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

⁶ Neni 21, Ligji Nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.