



Rekomandimi i vendeve të Ballkanit Perëndimor për Pjesëmarrjen e Publikut

Preambul

Ministrat përgjegjës për reformën në administratën publike në vendet e Ballkanit Perëndimor,

Duke pranuar Reformën në Administratën Publike si themelore në procesin e integritimit në Bashkimin European,

Të bindur se mungesa e një mjedisi rregullator të përshtatshëm dëmton konkurrueshmërinë e biznesit dhe besimin e qytetarëve tek qeveria,

Të bindur gjithashtu se ekonomitë moderne kanë nevojë për ligje të zgjuara për zhvillim, investime, inovacion, hapje të tregut dhe për të mbështetur shtetin e së drejtës dhe për të nxitur jetesë më të mirë,

Duke konsideruar se për të përforcuar si duhet tregjet dhe për të mbrojtur të drejtat e qytetarëve, ligjet duhet të përgatiten përmes një sistemi gjithëpërfshirës në të cilin politikat vlerësohen duke përdorur të dhëna empirike,

Duke mbajtur parasysh se angazhimi sistematik i të gjithë grupeve të interesit të prekura ndihmon shumë në analizën e ndikimit të ligjeve dhe rregulloreve të reja ose të amenduara, dhe se prandaj pjesëmarrja e publikut është një instrument i rëndësishëm për përgatitjen e politikave mbështetur tek të dhënat,

Duke konsideruar se konsultimet me publikun ofrojnë një mundësi për bizneset, organizatat e tjera dhe individët të marrin pjesë në jetën publike dhe se një pjesëmarrje e tillë përmirëson në një masë të madhe besimin tek institucionet,

Të shqetësuar për dobësitë e zakonshme në zbatimin e kuadrit legjislativ në fushën e koordinimit dhe zhvillimit të politikave,

Të shqetësuar edhe për mungesën e vazhdimësisë së cilësisë dhe efektivitetit të konsultimeve me publikun si një element përbërës i procesit të hartimit të politikave,

Duke sjellë në mendje Parimet e SIGMA-s për Administratën Publike,

Duke sjellë në mendje Strategjinë e Europës Juglindore 2020 “Krijimi i vendeve të punës dhe zhvillimi në një perspektivë europiane”,

Duke sjellë në mendje edhe Deklaratën e Këshillit të Europës mbi Kodin e Praktikës së Mirë për pjesëmarrjen civile në procesin e vendimmarrjes, të miratuar nga Konferenca e INGO-s në 2009,

Duke sjellë në mendje më tej Udhëzuesit për pjesëmarrjen civile në vendimmarrjen politike, të miratuar nga Komiteti i Ministrave të Këshillit të Europës në 2007,

Duke sjellë në mendje gjithashtu Deklaratën e Konferencës së Ministrave të Komitetit të Investimeve në Europën Juglindore “Mbështetja e zhvillimit në EJT përmes rritjes së konkurrueshmërisë” të mbajtur në Becici në 9 dhjetor 2015,

Rekomandojnë që qeveritë e vendeve pjesëmarrëse të rregullojnë dhe zbatojnë proceset e pjesëmarrjes së publikut në përputhje me rekomandimet e mëposhtme

Rekomandime

1. Rregullat kryesore të pjesëmarrjes efektive të publikut

1.1 FUTJA NË PROCESIN E PËRGATITJES SË POLITIKAVE: Pjesëmarrja e publikut duhet të futet fort në procesin e politikëbërjes. Pjesëmarrja proaktive e grupeve të interesit zgjeron mbledhjen e të dhënave dhe fakteve, plotëson boshllëqet në të dhënat dhe kontribuon në një analizë dhe kuptim më të mirë të përfitimeve dhe kostove të politikave dhe ndërhyrjeve legislative të propozuara. Prandaj, pjesëmarrja e publikut duhet të jetë një pjesë përbërëse e të gjithë vlerësimit të efektit rregullator dhe politikëbërjes mbështetur tek faktet. Proceset me pjesëmarrje duhet të zbatohen vazhdimisht në përgatitjen e legjislacionit parësor dhe dytësor si edhe në hartimin e politikave dhe dokumenteve strategjike.

Pjesëmarrja mund të kufizohet vetëm në raste të veçanta. Të gjitha këto përjashtime (për shembull, kur kjo kërkohet nga interesat e sigurisë ose të mbrojtjes, për të eliminuar pasojat e fatkeqësive natyrore ose për të parandaluar dëme të pandreqshme) duhet të përcaktohen që më parë. Kur përdoret një përjashtim, ai duhet të justifikohet qartë, duke theksuar arsyet konkrete për marrjen e një vendimi të tillë.

1.2 PLANIFIKIMI ME KUJDES: Pjesëmarrja e publikut duhet të planifikohet me kujdes. Planifikimi duhet të përfshijë: identifikimin e objektivave dhe të metodave përkatëse të konsultimit, burimet dhe kohën e nevojshme për arritjen e tyre dhe kalendarin e aktiviteteve.

1.3 BURIME TË MJAFTUESHME: Përpara fillimit të procesit konkret të përgatitjes së politikave, autoritetet publike duhet të garantojnë që janë siguruar burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për zbatimin e proceseve të pjesëmarrjes së publikut.

1.4 PROPORCIONALITETI: Procesi i pjesëmarrjes së publikut duhet të planifikohet në mënyrë proporcionale me kompleksitetin e çështjes. Çështjet më komplekse kërkojnë një qasje më komplekse, më shumë kohë, më shumë metoda dhe grupe interesi, ndërsa çështjet më pak komplekse mund të kërkojnë shumë më pak.

1.5 KOHË E MJAFTUESHME NË DISPOZICION: Kohë e mjaftueshme duhet të jepet për shpërndarjen e informacionit, për publikun që të mendojë për çështjen dhe të përgatisë kontributet, dhe për autoritetet publike që të marrin në konsideratë komentet dhe të zbatojnë të gjitha hapat në një mënyrë cilësore.

1.6 ANGAZHIMI I HERSHËM: Pjesëmarrja e publikut duhet të fillojë që në fazat e hershme të procesit të përgatitjes së draftit. Në çdo fazë të ciklit të hartimit të politikës duhet të përfshihen të gjitha palët e interesuara përkatëse.

1.7 QASJA E SYNUAR: Pjesëmarrja e publikut gjithmonë duhet të synohet të arrihet. Kanalet e komunikimit, metodat e zgjedhura dhe informacioni i dhënë duhet t'i përshtaten çështjes në rrezik si edhe karakteristikave individuale të aktorëve të ndryshëm.

Ndërkohë që konsultimet në internet janë të përhapura për shkak të përdorimit të lehtë të tyre, efektivitetit të kostos dhe shtrirjes së gjerë, duhet të merren parasysh edhe kufizimet e këtyre lloj konsultimesh. Për autoritetet publike, përdorimi i konsultimeve elektronike ul në mënyrë të dukshme mundësinë e prezantimit të thjeshtuar të zgjidhjeve të propozuara dhe për publikun paraqet një kërkesë për shpenzim kohe për të shkruar një përgjigje. Prandaj, autoritetet publike duhet të përdorin zakonisht metoda të tjera të kombinuara edhe me konsultimet në formë elektronike.

1.8 MUNDËSIA E MARRJES SË INFORMACIONIT: Në të gjitha fazat e politikëbërjes, palëve të interesuara duhet t'u vihet në dispozicion informacioni përkatës. Ky informacion duhet t'u paraqitet me gjuhë të qartë dhe lehtësisht të kuptueshme dhe në një format të përshtatshëm dhe të mundshëm për t'u përdorur, pa pengesa administrative të paligjshme.

1.9 NJOFTIMI PARAPRAK: Konsultimet me publikun gjithmonë duhet të njoftohen shumë më parë me qëllim që publiku të planifikojë kohën e duhur për të marrë pjesë aktive. Qasja më sistematike do të ishte të bëhet publik një plan vjetor i konsultimeve sëbashku me planin vjetor të qeverisë për legjislacionin. Për të diskutuar në mënyrë efektive me palët e interesuara, autoritetet publike, bashkë me njoftimin paraprak, duhet edhe t'i ftojë ato të shprehin interesin e tyre për të marrë pjesë në përgatitjen e një drafti specifik.

1.10 TË QENIT PROAKTIV: Meqënëse konsultimet efikase me publikun sigurojnë ekspertizë të jashtme të pavarur dhe mund të ndihmojnë për të siguruar mbështetjen e publikut për legjislacionin e ardhshëm, vendimmarrësit duhet të veprojnë në mënyrë proaktive kur realizojnë proceset e konsultimeve (p.sh. të jenë aktiv kur kërkojnë dhe ftojnë grupet e interesit).

Autoritetet publike duhet të mendojnë për nxitjen e pjesëmarrjes duke u ofruar grupeve të interesit të angazhuara në mënyrë aktive lloje të ndryshme të masave mbështetëse.

Autoritetet publike duhet të ofrojnë një kanal të përhershëm komunikimi (p.sh. platformë në internet, pika kontakti) përmes të cilit publiku dhe ekspertët (shoqatat e biznesit, universiteti, OJF-të, institucionet kërkimore, etj.) mund të komunikojnë nismat e tyre për politikat publike dhe legjislacionin. Kontribute të tilla duhet të merren parasysh kur përgatiten ligje të reja apo rishikohen ato ekzistueset.

1.11 REAGIMI, TRANSPARENCA DHE GJURMUESHMËRIA: Për të fituar besimin e publikut si edhe mbështetjen për politikën në fjalë, dhe për të përmirësuar zbatimin e saj, autoritetet publike gjithmonë duhet të japin mendimet e tyre mbi komentet e marra. Grupet e interesit duhet të informohen nëse janë bërë ndryshime të rëndësishme në draft gjatë procesit.

Çdo ide dhe koment duhet të regjistrohet dhe të analizohet në një mënyrë transparente. Një ushtrim i tillë do të çojë në një gjurmë të qartë legjislative dhe do të ndihmojë të garantohet që ndikimi i grupeve të interesit në politikëbërje të mos jetë disproporcional dhe që të parandalohen ndikimi i padrejtë dhe kapja e shtetit.

1.12 KONTROLLI I VAZHDUESHËM I CILËSISË

Autoritetet publike duhet të monitorojnë zbatimin e proceseve me pjesëmarrje. Ato duhet të monitorojnë vetë procesin – realizimin e aktiviteteve të planifikuara, afatin kohor dhe përdorimin e burimeve; si edhe cilësinë e tij – si janë kryer aktivitetet dhe nëse janë arritur objektivat e përcaktuara.

Kur procesi përfundon, duhet të kryhet vlerësimi i brendshëm. Vlerësimi duhet të përfshijë vlerësimin e metodave të zbatuara, të përshtatshmërisë së objektivave të përcaktuara, të suksesit në identifikimin dhe angazhimin e grupeve të interesit, të kostove dhe përfitimeve dhe të efektit të arritur.

Autoritetet publike duhet të krijojnë një kuadër të përshtatshëm institucional për kontrollin dhe mbikëqyrjen në nivel qendror të proceseve me pjesëmarrje dhe të përcaktojnë kriteret të qarta për dokumentet që duhet të dërgohen në qeveri për t'u shqyrtuar (d.m.th. cilat janë dokumentet e nevojshme dhe cila është përmbajtja e pritshme e dokumenteve kryesore plotësuese, p.sh. vlerësimi i ndikimit, informacioni për rezultatet e procesit të konsultimit, etj.). Organi qendror i kontrollit të cilësisë duhet të fuqizohet me kompetencën dhe aftësinë për të vlerësuar përmbajtjen e propozimeve përkundrejt kriterëve të përcaktuara dhe të ndërmarrë veprime nëse kriteret nuk janë plotësuar (p.sh. të japë rekomandime, t'ia kthejë draftin ministrisë që e ka hartuar).

Po ashtu, një organ i tillë mund të jetë përgjegjës edhe për rritjen e mëtejshme të ndërgjegjësimit mbi rëndësinë e pjesëmarrjes së publikut dhe për garantimin e realizimit të harmonizuar të pjesëmarrjes së publikut nga organe të ndryshme.

Një agjenci e qeverisë ose një organ tjetër me përgjegjësi të ngjajshme duhet të jetë përgjegjëse për kontrollin e centralizuar të cilësisë.

Autoritetet publike duhet të krijojnë një mekanizëm përputhshmërie që do të mundësonte dërgimin e ankesave në rastet kur nuk arrihet që konsultimet me publikun të zhvillohen në përputhje me rregullat.

2. Rekomandime për fazat e ciklit të përgatitjes së politikës

2.1 Identifikimi i çështjes

Meqënëse objektivi i kësaj faze është të identifikohen çështjet themelore dhe të zbulohet nëse problemet qëndrojnë tek legjislacioni apo praktika, konsultimet duhet të jenë nga njëra anë të gjera, duke përfshirë të gjithë ata që kanë lidhje me atë çështje (p.sh. ata që preken drejtpërdrejt nga ajo çështje, me vëmendje të posaçme tek grupet vulnerabël dhe të marginalizuar, të tillë si të moshuarit, fëmijët, personat me aftësi të kufizuara, etj.; ata që marrin pjesë në realizimin e saj, etj.) dhe, nga ana tjetër, konsultimet duhet të jenë të thella, gjë që arrihet përmes bashkëpunimit me ekspertët (shoqatat e biznesit, universiteti, OJF-të, institucionet kërkimore, etj.).

Autoritetet publike, në një mënyrë të qartë dhe të thjeshtë, duhet të informojnë publikun për çështjen e diskutuar, për pritshmëritë e tyre mbi mendimet e dhëna nga publiku dhe për rëndësinë e angazhimit të tij. Për të mbledhur informacionin më të nevojshëm, autoritetet publike duhet të përgatitin një numër pyetjesh të shkurtra dhe të qarta që kanë të bëjnë me objektivat e procesit të pjesëmarrjes së publikut dhe që janë për grupe të ndryshme. Po ashtu, ato duhet të botojnë informacion mbi mundësitë e ndryshme për pjesëmarrjen e publikut (p.sh. njoftimi i aktiviteteve publike dhe mundësitë për pjesëmarrje). Në nisma legislative më komplekse, mund të hartohet edhe një dokument i veçantë për konsultimet me publikun për të shpjeguar propozimin dhe për të ftuar komente mbi elemente specifike të politikës së propozuar.

Ftesat me anë të postës elektronike dhe një publikim në adresën e internetit të autoritetit publik shpesh nuk janë të mjaftueshme për të tërhequr interesin e njerëzve. Duhet një qasje më proaktive që fillon me ftesa të posaçme. Autoritetet publike duhet të mendojnë se çfarë posaçërisht mund të tërheqë interesin e aktorëve specifikë në lidhje me çështjen në diskutim dhe pastaj t'i theksojnë këta elementë në ftesë.

Për të realizuar konsultime efikase, autoritetet publike duhet të përshtasin metodat kur synojnë të tërheqin aktorë të ndryshëm. Një kombinim i metodave të ndryshme (p.sh. një pyetësor në internet ose pyetësor standard (telefon), intervistimi, debati publik, konferenca, takime individuale, etj.) duhet të përdoret.

Autoritetet publike duhet të informojnë publikun, veçanërisht pjesëmarrësit në konsultime, rreth gjetjeve dhe vendimeve të marra, si edhe rreth hapave të mëtejshme.

2.2 Formulimi i politikave

Meqë kjo fazë përfshin kryesisht diskutimet e ekspertëve, ku diskutohen dhe bëhen konkrete zgjidhje të ndryshme, autoritetet publike duhet të bashkëpunojnë me grupet e ekspertëve të jashtëm dhe përfaqësuesit e shoqatave (shoqatat e biznesit, sindikatat, OJF-të, institucionet kërkimore, etj.) nga fusha në diskutim.

Metoda më e rekomanduar është një grup pune me pjesëmarrës nga grupet kryesore të interesit. Nëse grupet e interesit janë disa dhe të shumëllojshëm, duhet të organizohen grupe të ndryshme të fokusuara dhe seminare të ndryshme me diskutime.

Për të bërë të mundur komente të bazuara për çështjet në fjalë, autoritetet publike duhet t'u japin palëve të interesuara të gjitha dokumentet dhe material tjetër që kanë në dispozicion (p.sh. shënime shpjeguese, raport të vlerësimit të ndikimit, etj.).

Nëse drafti ndryshon shumë gjatë procesit, autoritetet publike duhet të kontrollojnë të paktën me palët tashmë të përfshira në proces sa të përshtatshme janë zgjidhjet e reja.

2.3 Vendimmarrja

Në këtë fazë duhet të organizohen konsultimet përfundimtare me publikun përpara miratimit të vendimit. Përgjithësisht – meqë procesi duhet të jetë gjithëpërfshirës që në fazë të parë – qëllimi i konsultimeve përfundimtare nuk duhet të jetë kryerja e një ndërhyrje thelbësore në draft, por më shumë të matet qëndrimi i përgjithshëm ndaj draftit, të bëhet kontrolli përfundimtar i interesit të publikut, të identifikohen konfliktet e mundshme dhe të krijohet mbështetja dhe ligjshmëria e draftit. Ky ushtrim duhet të jetë i gjerë. Prandaj, metoda më e përshtatshme është kombinimi i komunikimit me anë të postës elektronike me takimet (individuale) për ata që nuk janë të mësuar me përdorimin e mjeteve elektronike ose me shkrimin në përgjithësi.

Për një shtrirje më të gjerë, duhet të merret në konsideratë edhe mbulimi gjeografik. Për të arritur tek nivelet vendore, autoritetet publike duhet të përdorin infrastrukturën ekzistuese bashkiake ose të qarkut.

Në rast se publiku nuk ishte përfshirë në mënyrën e duhur në fazat e hershme të hartimit të politikave, konsultimet përfundimtare duhet të jenë shumë më të gjera, të plota dhe të hollësishme.

Për publikimin e të gjithë drafteve dhe informacionit përkatës dhe dokumenteve për pjesëmarrjen e publikut (p.sh. shënime shpjeguese, raportet e vlerësimit të ndikimit, raportet për rezultatet e konsultimeve, etj.) duhet të krijohet një platformë e vetme e centralizuar elektronike. Platforma elektronike duhet të jetë e thjeshtë në përdorim si për

autoritetet publike ashtu edhe për publikun. Ajo duhet të ketë filtera kërkimi për konsultime sipas autoriteteve përgjegjëse, statusit të drafteve dhe konsultimeve dhe mundësisë për t'i arkivuar. Po ashtu, ajo duhet të ofrojë zgjidhje të avancuara për ndërveprim (p.sh. diskutime në internet, mundësi për mbledhje përmes rrjetit në internet, etj.).

Afati kohor i caktuar për konsultimet me publikun duhet të sigurojë mundësi të mjaftueshme për publikun që të përgatitet si duhet dhe të dërgojë komente konstruktive.

Afatet kohore minimale për konsultimet me publikun duhet të përcaktohen qartë në një kuadër rregullator. Afati kohor minimal nuk duhet të jetë më pak se 20 ditë me një mundësi për 40 ditë për çështje më komplekse. Po ashtu, duhet të mendohet për afate kohore më të gjata në rast të politikave dhe reformave legjislative më gjithëpërfshirëse dhe më të gjera.

Pas konsultimeve, duhet të përgatitet një raport me rezultatet e konsultimeve. Në raport autoritetet publike duhet të paraqesin të gjitha kontributet që marrin nga publiku si edhe si ka ndikuar publiku tek drafti. Raporti duhet të përmbajë të paktën listën e të gjithë pjesëmarrësve me kontributet e tyre dhe arsyet konkrete për miratimin apo kundërshtimin e çdo kontributi individual. Ai duhet të botohet në një format me të dhëna të hapura në fund të procesit në të njëjtën faqe me dokumentet origjinale të përdorura për konsultimet me publikun.

2.4 Zbatimi

Organizatat e biznesit dhe të shoqërisë civile si edhe grupet e tjera mund të përfshihen aktivisht në fazën e zbatimit duke promovuar ligjin dhe duke mbledhur mendime dhe përvojë gjatë zbatimit të tij. Për të bërë të mundur një bashkëpunim efikas gjatë zbatimit, autoritetet publike duhet të mendojnë për metoda të përshtatshme bashkëpunimi dhe t'i diskutojnë ato me grupet e interesit që në fazën e përgatitjes së ligjit

Efektiviteti i legjislacionit duhet të vlerësohet nga 3 deri 5 vjet pas miratimit të tij. Megjithatë, rekomandohet të monitorohen pasojat dhe efekti i legjislacionit të ri që nga miratimi i tij dhe në vazhdim. Për këtë qëllim, autoritetet publike duhet të bashkëpunojnë me grupet e interesit, veçanërisht ata që kanë marrë pjesë në fazat më të hershme.

Për monitorimin e kryerjes së reformave dhe politikave gjithëpërfshirëse, duhet të krijohet një këshill i posaçëm këshillimor. Për legjislacion tjetër, autoritetet publike duhet t'i japin mundësi njerëzve të japin përvojën e tyre, ose përmes një platforme on line, ose përmes kanaleve të tjera të komunikimit.

2.5 Vlerësimi

Ndërkohë që vlerësimi është hapi i fundit i politikës së vjetër, ai është gjithashtu hapi i parë i politikës së re, përderisa rezultatet e tij duhet të ndihmojnë për politikat e reja ose rishikimin e tyre. Prandaj, autoritetet duhet të përdorin të njëjtat rekomandime si në fazat e para të procesit të hartimit të politikës, kryesisht fazës së identifikimit.