

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal - MAPL

Ky dokument është produkt i Divizionit për Koordinim të Politikave në kuadër të Departamentit për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave pranë Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal.

Nën mbikëqyrjen:

Shkëlqim JAKUPI, Udhëheqës i Departamentit për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave

Email: shkelqim.jakupi@rks-gov.net

Tele: +381 (0) 38 200 35 519

Dokumenti është hartuar nga:

Ferdi KAMBERI, Zëvendësues i Udhëheqësit të Divizionit për Koordinim të Politikave

Email: ferdi.kamberi@rks-gov.net

Tele: +381 (0) 38 200 35 565

Ndihmuar nga:

Diellor GASHI, Udhëheqës i Departamentit për Performancë dhe Transparencë në Komuna

Email: diellor.gashi@rks-gov.net

Tele: +381 (0) 38 200 35 551

Aurora KADRIU, Zyrtare për Koordinim të Politikave

Email: aurora.kadriu@rks-gov.net

Tele: +381 (0) 38 200 35 509

Dokumenti është produkt i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal:
<https://mapl.rks-gov.net/>

Përmbajtja

Shkurtesat	3
Hyrje	4
Pjesa I.....	6
1.1. Konsultimet publike	6
1.2. Kush është publiku	6
1.3. Dokumentet ndërkombëtare për konsultim me publikun.....	7
1.4. Pse është i rëndësishëm konsultimi me publikun	9
1.5. Çfarë duhet pasur parasysh në rastin e konsultimeve publike?	10
1.6. Korniza ligjore në Kosovë.....	11
Pjesa II.....	14
2.1. Standardet minimale për konsultim me publikun.....	14
2.2. Parimet e konsultimit publik	2
2.3. Si të zbatohen standardet minimale	2
2.4. Dokumentet për konsultim publik	3
2.5. Procesi i konsultimit publik, format dhe teknikat	3
Pjesa III.....	8
3.1. Fazat e konsultimit me publikun	8
3.1.1. Planifikimi i konsultimit me publikun	9
3.1.2. Mbajtja e konsultimeve dhe identifikimi i palëve për konsultim	0
3.1.3. Takimet publike konsultative	2
3.2. Mbledhjet e komenteve gjatë konsultimit	3
3.3. Afati, procedurat e konsultimit dhe përfshirja e palëve të interesuara	4
3.4. Raportimi.....	4
Aneksi 1 – Model Plani i komunës rreth konsultimeve publike	5
Aneksi 2 – Ftesa për takime publike	6
Aneksi 3 – Raporti për komente.....	7
Aneksi 3.1. – Tabela e detajuar me informatat për kontribuesit, arsyetimet për përgjigjet e pranuar dhe të refuzuara.....	8
Literatura.....	1

Shkurtesat

BE	Bashkimi Evropian
CIVIKUS	Forumi i hapur për Organizatat e Shoqërisë Civile në Kosovë
CM	Komiteti i Ministrave të BE-së
DKP	Divizioni për Koordinim të Politikave
DIEKP	Departamenti për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave
KE	Komisioni Evropian
KEVL	Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale
KNDPCP	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike
LVL	Ligji për Vetëqeverisje Lokale
LQDK	Ligji për Qasje në Dokumente Publike
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
OBZHE	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
OJQ	Organizata e Shoqërisë Civile
OSCE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Evropian
OSHC	Organizatat e Shoqërisë Civile
PL	Pushteti Lokal
PQ	Pushteti Qendror
REC	Rekomandimet nga Këshilli i Evropës
UA	Udhëzim Administrativ
ZKM	Zyra e Kryeministrit

Hyrje

Divizioni për Koordinim të Politikave në kuadër të Departamentit për Integritet Evropian dhe Koordinim të Politikave pran Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal konform mandatit ligjor që ka dhe konform planit vjetor të punës për vitin 2021 ka hartuar dokumentin “*Doracak për Konsultimet Publike në nivel lokal*”. Ky dokument është vazhdimësi e dokumenteve të tjera të hartuara nga DIEKP.

Udhëzuesi/Doracaku është krijuar me qëllim që organet komunale të kenë më të lehtë komunikimin me qytetarët dhe që t’i përfshijnë në proceset e vendimmarrjes. Po ashtu, përmes këtij udhëzuesi synohet që strukturat lokale të nxisin pjesëmarrjen e qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara gjatë procesit të politik-bërjes dhe vendimmarrjes në nivel lokal, duke promovuar transparencën komunale, si dhe të ndikojnë në zhvillimin e politikave të qëndrueshme në interes të përgjithshëm.

Ky udhëzues është një dokument që fokus të veçantë ka interpretimin e Udhëzimit Administrativ (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, duke u fokusuar në: rregullat, parimet, format, procedurat, dokumentet, identifikimin e palëve të interesit dhe standardet minimale të konsultimit publik në komuna me rastin e zhvillimit të politikave dhe akteve nënligjore të komunës, si dhe çështje tjera të cilat janë të specifikuara në Udhëzimin në fjalë.

Dokumenti gjithashtu është një instrument praktik i cili ndihmon komunat në gjetjen e modeleve, teknikave dhe formave të ndryshme bashkëkohore me qëllim të komunikimit sa më efektiv me qytetarët në proceset e rëndësishme të konsultimit dhe vendimmarrjes.

Dokumenti ka gjithsej tre (3) pjesë. Në pjesën e parë flitet më shumë për konsultimet publike, rolin dhe rëndësinë, kush është publiku, përse është i nevojshëm publiku, dokumentet ndërkombëtare mbi konsultimet publike dhe kornizën ligjore të konsultimeve publike në Kosovë. Pjesa e dytë, fokusohet më shumë standardet minimale për konsultim me publikun në nivel lokal, parimet e konsultimit me publikun, zbatimi i tyre, dokumentet për konsultim me publikun gjithnjë sipas udhëzimit administrativ për standardet minimale për konsultim me publikun në nivel lokal, procesi i konsultimit, format dhe teknikat. Në pjesën e tretë dhe të fundit, udhëzuesi jep indikacionet mbi fazat e konsultimit me publikun, planifikimin e konsultimit, mbajtjen e konsultimeve dhe identifikimin e palëve relevante, takimet publike, mbledhjen e komenteve gjatë konsultimit, afatin, procedurat e konsultimit dhe përfshirjen e palëve, si dhe raportimin. Udhëzuesi/doracaku përfundon me aneks – modelet e: a) planit të komunës rreth konsultimeve me publikun, b) ftesën për takime publike dhe c) raportin për komente, modele këto të cilat janë të nevojshme për fillimin e zbatimit të udhëzimit administrativ për standardet minimale për konsultim me publikun në nivel lokal.

Ky dokument do të shërben si orientim i komunave për format, procedurat dhe mënyrat për të përfshirë qytetarët/komunitetin dhe akterët tjerë gjatë procesit të konsultimeve publike, në mënyrë që ndikimi i tyre të jetë më i lartë në pjesëmarrjen publike në të gjitha segmentet e qeverisjes lokale.

PJESA I

1.1. Konsultimet publike

Në dekadën e fundit çështja e konsultimit publik është shndërruar një ndër çështjet më rëndësishme të sistemeve vetëqeverisëse në Evropë dhe më gjerë. Një gjë e tillë ka ardhur si rezultat i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, qëllimi i së cilës është “plotësimi i mungesës së standardeve të përbashkëta evropiane për matjen dhe garantimin e të drejtave të organeve lokale, të cilat janë më pranë qytetarëve dhe t’i japin qytetarëve mundësinë e pjesëmarrjes efektive në marrjen e vendimeve me ndikim për interesin e përgjithshëm”¹. Konsultimi publik është një proces i cili përfshinë publikun e gjerë në dhënien e ideve, propozimeve, pikëpamjeve, reagimeve sociale të ndryshme lidhur me çështjet të cilat konsiderohen si çështje me interes të përgjithshëm publik nga ana e komunitetit. Të konsultosh do të thotë të marrësh pikëpamjet e tjetrit/tjerëve rreth një çështje të caktuar. Nëse “merret parasysh se ekziston një "spektër" i vendimmarrjes (siç ilustruhet), konsultimi qëndron diku midis njoftimit dhe negociimit. Megjithëse mund të kërkohet diçka më pak se negociatat, ajo megjithatë përfshin një gamë të gjerë situatash në të cilat publiku mund të ketë disa të dhëna ose informata”². Ndërsa, sipas Rregullores së Qeverisë Nr. 5/2016 që përcakton standardet minimale për konsultimet publike përshkruan këtë proces si “pjesëmarrje e palëve të interesuara dhe publikut në procesin e vendimmarrjes së organeve publike, pas shpalljes së bërë nga organi publik përgjegjës”³. Prandaj, konsultimi me publikun konsiderohet si mekanizëm i demokracisë së drejtpërdrejtë i cili përfshinë qytetarët në proceset vendimmarrëse politike dhe politik-bërje.

1.2. Kush është publiku

Kur flitet për publikun shpeshherë me të nënkuptohen palët e interesuara, që janë individ, grupe të organizatave jo qeveritare, komuniteti, grupet e bizneseve, studentë, personat me nevoja të veçanta e të tjerë dhe të cilët përfshihen në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo në një politikë ose projekt të caktuar qoftë nga niveli qendror apo nga niveli lokal.

¹ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. (2015). *Qeverisja Lokale në Kosovë dhe Parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale – Aspekte Krahasimore*. MAPL: Prishtinë, fq. 13.

² Report of the Controller and Auditor-General. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wellington, New Zealand, fq. 15.

³ Rregullore (QRK) Nr. 05/2016 për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik, neni 3, pika 1.1.

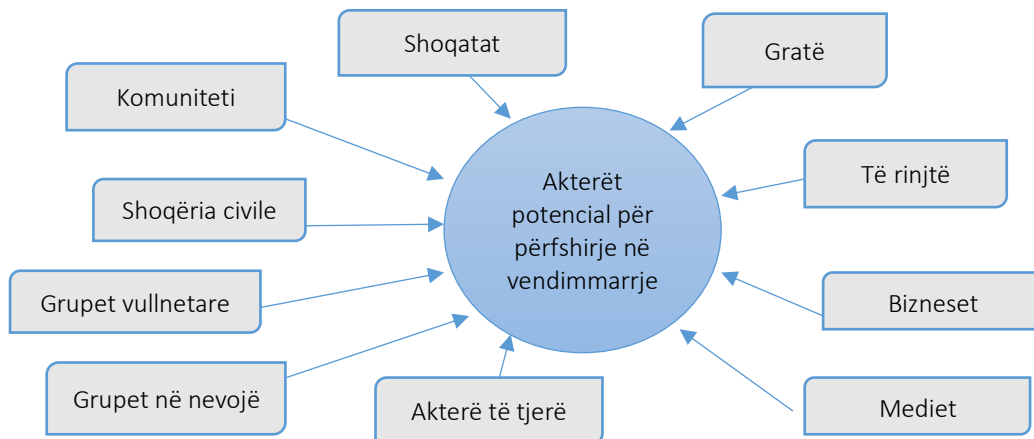


Figura 1: Akterët e mundshëm të përfshirë në vendimmarrje.

1.3. Dokumentet ndërkombëtare për konsultim me publikun



Konsultimet publike kanë një rol me rëndësi në zhvillimin e qytetarisë aktive dhe për këtë qëllim, shumë organizata ndërkombëtare kanë hartuar një sërë dokumentesh të cilat janë bazë për një proces të tillë. Një ndër ato dokumente është “Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP) është një nga traktatet kryesore të të drejtave të njeriut, me shtrirjen më të gjerë në aspektin e zbatueshmërisë. Në Kosovë, kjo Konventë është e zbatueshme

drejtpërdrejt, në pajtim me nenin 22 paragrafi 3 të Kushtetutës, që gjithashtu thekson se këto instrumente ndërkombëtare kanë përparësi mbi ligjin ose aktin e një institucioni publik të Kosovës. Neni 25 i KNDCP-së thekson se: Çdo qytetar ka të drejtën dhe mundësinë, pa asnjë dallim të përmendur në nenin 2 dhe pa kufizime të paarsyeshme: (a) Të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, drejtpërdrejt ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirisht (...)”⁴. Kjo lë të kuptohet se pjesëmarrja e qytetarëve në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes vetëm sa e fuqizon konceptin e demokracisë dhe ndikon që çështjet me interes të tyre të adresohen në vendin e duhur. Gjithashtu, konsultimet publike me qytetarë janë vënë në nivel të

⁴ IKS. (pa vit). *Angazhimi në Konsultime Publike – Udhëzues për shoqërinë civile për përpjekjet konsultative dhe të avokimit gjatë procesit të bërjes së politikave dhe ligjeve*. IKS, fq. 4.

standardeve dhe nga institucionet e Bashkimit Evropian. Në vitin 2001 Komisioni Evropian ka hartuar *Letrën e Bardhë për Qeverisje Evropiane*, përmes së cilës sugjerohet të krijohet një kulturë e gjerë e konsultimit dhe komunikimit me qytetarë, përmes vendosjes së një kodi të sjelljeve që përcakton standardet minimale, duke u përqendruar në atë se kush, kur dhe si duhet të konsultohet. Synimi i këtyre standardeve është që të përmirësohet përfaqësueshmëria e organizatave të shoqërisë civile dhe të strukturohet debati i tyre me institucionet e BE-së⁵. Megjithatë, ky konsultim nuk është një proces i ri brenda BE-së. Kjo sepse komisioni ka një traditë të gjatë të konsultimit të palëve të interesuara nga jashtë, kur formulon politikat e saj. Ajo përfshin konsultime të jashtme në zhvillimin e pothuajse të gjitha politikave të saja. Në vitin 2002, Komisioni Evropian miratoi parimet e përgjithshme dhe standardet minimale për konsultimin e palëve të interesuara (*Parimet dhe standardet minimale të KE-së*). Ky dokument “referon çështjet më të rëndësishme të konsultimit publik, ku kërkohet:

- Ofrimi i dokumenteve të qarta për konsultim;
- Konsultim me të gjitha grupet relevante të synuara;
- Lejimin e kohës së mjaftueshme për pjesëmarrje;
- Publikimin e rezultateve dhe informimin e pjesëmarrësve me rezultatet e komenteve të tyre”⁶

Këto katër kritere bazike të konsultimeve publike gjejnë vend edhe në rregullat e hartuara për komuna lidhur me standardet minimale të konsultimeve publike në Kosovë. Megjithëse, rregullat standarde minimale parashohin 3 faza kryesore të konsultimeve me publikun dhe atë:

- Planifikimin e konsultimeve;
- Mbajtjen e konsultimeve;
- Komunikimin e rezultateve.

Një dokument tjetër po aq i rëndësishëm është edhe Traktati mbi Bashkimin Evropian i cili obligon institucionet e BE-së “që t’i japin qytetarëve dhe shoqatave përfaqësuese mundësinë për të bërë të njohur dhe shkëmbyer publikisht pikëpamjet e tyre në të gjitha fushat e veprimit. Kjo nënkupton një dialog të hapur, transparent dhe të rregullt me shoqatat përfaqësuese dhe shoqërinë civile. Kjo do të nënkuptonte që edhe vendet anëtare të BE-së, dhe ato që përpiqen të bëhen anëtarë një ditë, duhet të përpiqen dhe të ndjekin standarde të ngjashme mbi konsultimet publike dhe

⁵ European Commission: “European Governance a White Paper” Brussels, 2001, fq. 16

⁶ European Commission: “Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Brussels, 2002, fq. 21

transparencën”⁷. Dokumente të tjera, të cilat gjithashtu mund të jenë udhëzime për konsultimet publike janë: “a) KiE - Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrjen qytetare në procesin e vendim-marrjes (2009); b) Doracaku i OBZHE-së mbi informimin, konsultimin dhe pjesëmarrjen e publikut në hartimin e politikave; c) Udhëzimet e OBZHE-së për konsultimet publike online; d) Udhëzimet e BE-së për konsultimin e palëve të interesuara; dhe Rekomandimet për përforcimin e pjesëmarrjes së asociacioneve në proceset vendim-marrëse publike (2015) të përgatitura nga ekspertët e shoqërisë civile me mbështetjen e Zyrës së OSBE-së për institucionet demokratike dhe të drejtat e njeriut”⁸.

1.4. Pse është i rëndësishëm konsultimi me publikun

Konsultimi publik konsiderohet si një mjet ideal për të përmirësuar qeverisjen demokratike, duke ndihmuar qeveritë (qendrore, rajonale dhe lokale) të konsultohen me qytetarët/komunitetin e tyre mbi çështjet kyçe të politikave publike me të cilat ballafaqohet qeveria. Për këtë qëllim, konsultimi publik është i nevojshëm që të shihet pluralizmi dhe shumëllojshmëria e mendimeve të palëve tjera, të cilat nuk janë pjesë e qeverisjes. Akterët si komuna gjatë konsultimit me publikun zakonisht përdorin metodologji bashkëkohore, në mënyrë që t’i përfshijnë të gjitha palët e atij lokacioni, përfshirë këtu ndryshimet demografike të popullsisë, strukturat sociale, etnike, gjinore, kulturore dhe fetare. Gjithashtu, konsultimi me publikun ka rëndësi të madhe për komunitetin e atij lokacioni, për shkak se:

- Ndikon në përmirësimin e cilësisë së jetës së komunitetit;
- Informon publikun dhe i njofton ata/ato mbi politikat e komunës;
- Inkurajon publikun që të jetë pjesë e proceseve vendimmarrëse;
- Ka një kosto minimale;
- U jep mundësi të gjitha palëve (publikut) të përfshira që të jenë pjesë e vendimmarrjes dhe politik-bërjes;
- Rrit fuqizimin e kohezionit social në komunitet dhe gjithëpërfshirjen;
- Krijon lehtësim dhe ide inovative për të mirën e komunitetit të atij lokacioni;
- I kontribuon dhe rritë trekëndëshin: transparencë, qeverisje e mirë dhe llogaridhënie para qytetarëve;
- Publiku mund të ofron ide dhe informata të nevojshme për programet/projektet komunale;
- Komuniteti krijon një besim mbi vlerat, atributet, filozofinë dhe qasjen në raport me pushtetin lokal.

⁷ IKS. (pa vit). *Angazhimi në Konsultime Publike – Udhëzues për shoqërinë civile për përpjekjet konsultative dhe të avokimit gjatë procesit të bërjes së politikave dhe ligjeve*. IKS, fq. 5.

⁸ Po aty, fq. 6.

1.5. Çfarë duhet pasur parasysh në rastin e konsultimeve publike?

1. **Qartësia e synimeve të konsultimit** – Dokumenti fillestar shkurtimisht thekson qëllimet dhe rezultatin e pritur dhe ndikimin e parashikuar, në mënyrë të qartë dhe të thjeshtë pa terminologji të kuptueshme dhe me një shprehje të qartë të pritshmërive për sa i përket palëve të angazhuara.
2. **Palët e konsultuara** – Autoriteti që inicion konsultimin i përcakton palët me të cilat do të konsultohet për fushën e caktuar dhe i merr parasysh dëshirat, nevojat dhe tiparet dalluese të tyre. Autoriteti duhet të organizojë regjistrimin e grupeve të interesit për të garantuar se të gjitha palët e përfshira janë të informuara. Gjatë përcaktimit të palëve për t'u angazhuar, duhet të merren parasysh grupet e regjistruara të interesit dhe grupet e mundshme shtesë të interesit të prekura nga zgjidhja. Të drejtat dhe kufizimet e palëve të angazhuara duhet të përkufizohen dhe të qartësohen.
3. **Konsultimi në fazat e hershme** – Palët do të përfshihen në përgatitjen e draftit sa më herët që është e mundur dhe do të mbesin të angazhuara gjatë gjithë procesit.
4. **Plani i detajuar për konsultim** – Rekomandohet përgatitja e planit për konsultim, përfshirë pjesëmarrësit, kohëzgjatjen e konsultimeve, koston, metodat e konsultimit, kanalet e informimit dhe vlerësimin e përmbljedhjes së përkohshme dhe rezultateve përfundimtare.
5. **Komunikimi i lehtë** - Duhet të sigurohet që të qytetarët, grupet e interesit, dhe ata që mund të preken nga dokumenti i caktuar, informohen në mënyrë adekuate. Dokumenti duhet të bëhet publik dhe i disponueshëm lehtë përmes kanaleve elektronike të informimit (më së miri, në faqen e internetit dhe platformat për konsultimet publike).
6. **Përmbljedhje e përkohshme e rrjedhës së konsultimit** – Nëse është e nevojshme duhet të përpilohet një përmbljedhje e përkohshme në formë të prezantimit verbal, raportit të shkurtë me shkrim, analizës së shkruar, vendimit të regjistruar apo të projektimit alternativ për të analizuar procesin dhe vërejtjet, si dhe për të përmirësuar pjesë të caktuara të procesit.
7. **Shpallja e rezultateve** – Palët e angazhuara duhet të informohen rreth rezultateve. Të gjitha palët do të marrin një përgjigje përmbljedhëse ku përfshihen të gjitha propozimet që janë prezantuar (si ato të pranuarat, ashtu edhe ato të refuzuarat).
8. **Vlerësimi i konsultimit dhe rezultatet** – Konsultimi dhe zbatueshmëria e rezultateve të tij duhet të vlerësohen nga iniciatori i konsultimit dhe palët e angazhuara. Iniciatorët e konsultimit duhet të kërkojnë komente dhe vërejtje nga palët e konsultuara për vlerësimin e procesit dhe të rezultateve. Gjatë vlerësimit do të analizohet performanca e detyrës fillestare të konsultimit, produktiviteti i formave dhe metodave të përdorura, motivimi i palëve për të marrë pjesë, efikasiteti i punës administrative dhe komentet e vërejtjet, si dhe kënaqshmëria e grupit të synuar. Ndërsa për sa i përket rezultateve, do

të analizohet: përputhja e rezultateve me detyrën fillestare; nëse janë marrë parasysh alternativat; zbatueshmëria e rezultateve në zhvillimin pasues të temës për të cilën zhvillohen konsultime; etj⁹.

1.6. Korniza ligjore në Kosovë

Përfshirja e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes dhe të politik bërjes në Kosovë është e rregulluar me aktin më të lartë juridiko – politik të vendit, me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, si dhe me legjislacionin tjetër primar dhe sekondar, si vijon:

EMRI I DOKUMENTIT	HAPËSIRA/NENI
Kushtetuta e Republikës së Kosovës	Neni 45 i Kushtetutës, paragrafi 3 thekson se “Institucionet e shtetit mbështetin mundësinë e çdo personi për të marrë pjesë në aktivitetet publike dhe të drejtën e secilit për të ndikuar në mënyrë demokratike në vendimet e organeve publike. Neni 79 [Nisma Legjislative] Nismën për të propozuar ligje, mund ta marrë Presidenti i Republikës së Kosovës nga fushëveprimtaria e saj/tij, Qeveria, deputetët e Kuvendit, ose më së paku dhjetëmijë qytetarë, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
Ligji Nr. 04/L-025 për Nisma Legjislative	Neni 10 E drejta e nismës legjislative nga qytetarët 3 1. Çdo qytetarë mund të iniciojë nismën legjislative. 2. Çdo qytetarë gëzon të drejta të barabarta për sa i përket nismës legjislative.
Rregullorja e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës Nr. 09/2011	Neni 32 - Konsultimet publike, paragrafi 2 2. Gjatë këtij konsultimi, organi propozues do të ofrojë informata të mjaftueshme në një formë të kuptueshme nga publiku për t’i mundësuar publikut që të kuptojë natyrën dhe pasojat e propozimit. Organi propozues gjithashtu do të shpallë publikisht fillimin e procesit të konsultimit dhe do të lejojë kohë të mjaftueshme për publikun dhe organizatat jo-qeveritare që të shqyrtojnë rekomandimet dhe të japin përgjigjet e tyre të mirëfillta.
Rregullore e Punës së Kuvendit	Neni 66 - Dëgjimet publike 1. Komisioni mund të mbajë dëgjim publik, për të marrë njoftime për çështje që janë në shqyrtim e sipër, me ekspertë të organizatave publike, të përfaqësuesve të grupeve të interesit dhe të personave të tjerë. 2. Për t’i sqaruar faktet komisioni mund të diskutojë gjerësisht me persona që ofrojnë njoftime.

⁹ Hartay, Eszter. (2011). *Pjesëmarrja Qytetare – Praktikrat më të mira në Ballkanin Perëndimor dhe Bashkimin Europian*, KCSF, Prishtinë, fq. 21.

<p>Rregullore (QRK) Nr. 05/2016 për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publike</p>	<p>Neni 1 Qëllimi - Kjo Rregullore ka për qëllim nxitjen dhe sigurimin e një procesi të konsultimit publik ndërmjet organeve publike, palëve të interesuara dhe publikut, për një pjesëmarrje gjithëpërfshirëse në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes me interes publik si dhe rritjen e transparencës dhe përgjegjësisë së organeve publike ndaj palëve të interesuara dhe publikut.</p>
<p>Udhëzimi Administrativ (MPL) Nr. 03/2020 për Transparencë në Komuna</p>	<p>Neni 1 Qëllimi i këtij Udhëzimi Administrativ është fuqizimi i transparencës së organeve të komunës. Përmes publikimi dhe informimit real të akteve normative, vendimeve dhe dokumenteve të nxjerra nga organet e komunës, që janë në interes të qytetarëve dhe grupeve tjera të interesit, si dhe rritja e pjesëmarrjes së qytetarëve në proceset vendimmarrëse.</p>
<p>Udhëzimi Administrativ (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna</p>	<p>Neni 1 Qëllimi - Ky Udhëzim Administrativ ka për qëllim nxitjen dhe sigurimin nga ana e autoriteteve lokale të pjesëmarrjes së qytetarëve dhe palëve të tjera të interesuara gjatë procesit të politikëbërjes dhe vendimmarrjes në nivel lokal, të promovoj transparencë komunale, si dhe të ndikoj në zhvillimin e politikave të qëndrueshme në interes të përgjithshëm.</p>
<p>Rregullore (QRK) Nr. 27/2018 Për Shërbimin e Komunikimit Qeveritar me Publikun</p>	<p>Neni 13. Pika 2.1. Koordinon dhe bashkëpunon me kryetarin e komunës, drejtorët e drejtorive komunale, si dhe kryesuesin e Kuvendit të Komunës, për të komunikuar politikat dhe aktivitetet e komunës për publikun; Pika 2.5. Përditëson, siguron qasjen dhe kredibilitetin e informatave në ueb-faqen zyrtare të komunës dhe menaxhon me llogarinë elektronike zyrtare për komunikim me publikun;</p>

Tabela 1: Korniza ligjore lidhur me pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrje në Kosovë.

Tabela 1 pasqyron kornizën ligjore e cila specifikon nenet të cilat përshkruajnë involvimin e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes. Gjithashtu, ekzistojnë edhe akte tjera ligjore, nën ligjore dhe politika publike të cilat prekin çështjen e përfshirjes së qytetarëve ndër to: Ligji Nr. 03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike, Rregullorja (QRK) Nr. 27/2018 për Shërbimin e Komunikimi Qeveritar me Publikun, Udhëzimi Administrativ (MAP) Nr. 01/2015 për Ueb Faqet e Institucioneve Publike, Rregulloret Komunale për Transparencë, Strategjia Qeveritare për Bashkëpunim me Shoqërinë Civile 2019 – 2023, si dhe Strategjia e Komunikimit dhe Informimit në Mbështetje të Procesit të Integritimit Evropian të Kosovës 2018 – 2021.

PJESA II

2.1. Standardet minimale për konsultim me publikun

Standardet minimale për konsultim publik në nivel lokal konsiderohen rregulla procedurale të cilat janë minimale që kanë për qëllim zhvillimin e konsultimeve publike me të gjithë akterët e përfshirë gjatë procesit të hartimit të politikave dhe akteve nënligjore nga niveli lokal. Njihen si standarde minimale, sepse përcaktojnë një rregull minimal që duhet patjetër të respektohen dhe qëllimi i tyre është përfshirja e palëve të interesuara të cilat mund të japin kontribut në hartimin dhe zhvillimin e politikave publike me interes të përgjithshëm shoqëror. Si palë të interesuar sipas udhëzimit administrativ për standardet minimale për konsultim publik janë: “personat fizik dhe juridik, organizatat e shoqërisë civile, grupet e ndryshme të interesit, si dhe subjektet të tjera që ndikohen ose janë të interesuara të ndikojnë drejtpërdrejtë ose tërthorazi në procesin e vendimmarrjes”¹⁰. Projekt propozimet dhe dokumentet tjera relevante të cilat janë të predispozuara të dalin për konsultim publik, propozohen nga: kryetari i komunës, drejtoritë komunale, kryesuesi i kuvendit të komunës, komitetet e kuvendit të komunës, si dhe pesëmbëdhjetë për qind (15%) e qytetarëve të komunës përkatëse me të drejtë vote.

¹⁰ Udhëzimi Administrative (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 3, pika 3.

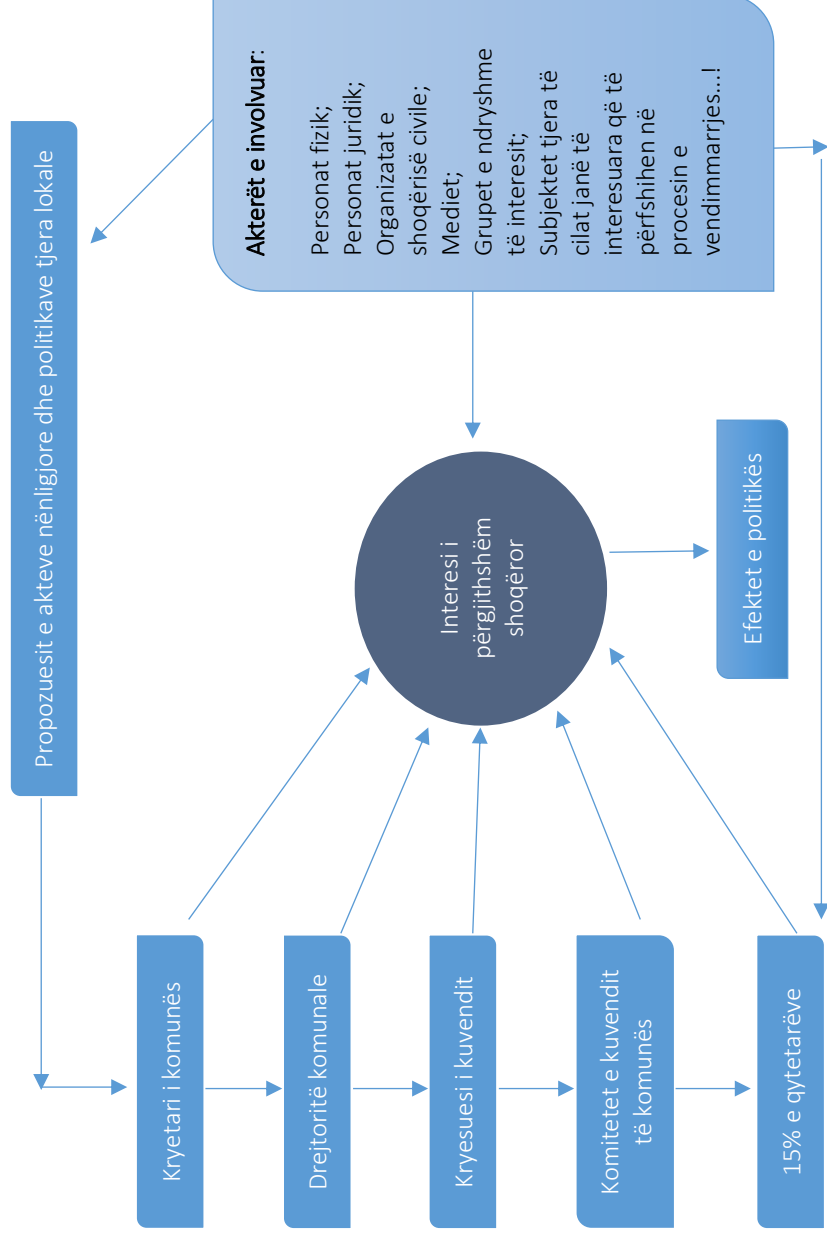


Figura 2: Propozuesit e akteve nënligjore dhe politikave tjera lokale dhe aktevët e përfshirë.

Ndërsa, sa i përket procedurave tjera, fillimisht propozuesit e akteve nënligjore ose politikave lokale, propozojnë anëtarët e grupit punues, të cilët duhet të kenë njohuri, informata, përvojë, shkathtësi, mbi politikat në fjalë dhe mbi bazën e kritereve të tilla, themelohet grupi punues i cili njëherësh është ekipi përgjegjës për hartimin e politikave të tilla dhe i njëjti caktohet nga organi kompetent përgjegjës i komunës. Përveç kësaj dy akterët kryesor të cilët përfshihen në këto procese janë:

- a) Zyrtari përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar të projekt-propozimit, që në parim nënkupton nëpunësin civil përgjegjës për përgatitjen e projekt-propozimit, të caktuar nga organi kompetent i komunës apo drejtorisë/njësisë përkatëse që është përgjegjëse për hartimin e projekt-propozimit; dhe
- b) Zyrtari përgjegjës për konsultim publik, që nënkupton njësinë/zyrtarin për komunikim publik në komunë i cili është përgjegjës për koordinimin e procesit të konsultimit publik¹¹.

I pari është zyrtari përgjegjës që caktohet nga organi kompetent për përgatitjen e projekt-propozimit dhe në bashkëpunim me grupin punues ky zyrtar (shërbyes civil) merret me përmbajtjen dhe strukturën e projekt-propozimit, fazat e konsultimit e deri në përfundimin e tij. Ndërsa, zyrtari tjetër që në këtë rast është zyrtari nga Zyra për Komunikim me Publikun është koordinator i procesit të konsultimit me publikun. Kjo për shkak se pasqyra e parë e komunës me qytetarët është pikërisht kjo zyrë, andaj gjatë këtij procesi, zyrtari për komunikim me publikun ka disa detyra, si vijon:

- Përgatitjen e formularëve shpjegues të projekt-propozimit për konsultim publik dhe dokumentacionit përcjellës – Zyrtari për komunikim me publikun përgatit formularët shpjegues të projekt propozimit dhe dokumentacionin përcjellës dhe ia dërgon zyrtarit propozues. Një formularë të tillë zyrtari e harton si model dhe të njëjtin model e përcjellë tek drejtoritë përkatëse së bashku me një shpjegim të shkurtër se çfarë dokumentacioni duhet të ketë propozimi i aktit nënligjor ose politikës. Një shabllon të tillë e kemi paraqitur, në aneksin 1 të këtij doracaku.
- Koordinimin e konsultimit publik në bashkëpunim me zyrtarin përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar të projekt-propozimit dhe grupin punues – Zyrtari për komunikim me publikun është përgjegjëse për koordinimin e procesit për konsultim publik, por jo edhe për ecurinë e hapave tjerë të dokumentit. Kjo për shkak se ky zyrtarë duhet të koordinon procesin dhe të monitoron procedurat sipas shablloneve a janë respektuar gjatë hartimit të aktit apo jo.

¹¹ Udhëzimi Administrative (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 3, pika 7 - 8.

- Përcjelljen e afateve kohore për procesin e konsultimit publik – Zyrtari duhet të përcjellë afatet kohore për konsultim me publikun, një gjë e tillë mund të realizohet edhe përmes mjeteve moderne të teknologjisë informative të cilat memorizohen për afatet e tilla kohore dhe njoftojnë paraprakisht sipas datave të caktuara.
- Përgatitjen e njoftimit lidhur me formën e konsultimeve dhe publikimin e projekt-propozimit në ueb-faqen e komunës dhe Platformën për Konsultime Publike të Qeverisë, tabelën e shpalljeve, platformat elektronike shpesh, si dhe format e tjera të konsultimit të parapara në këtë udhëzim administrativ – Ashtu sikurse vepron zyrtari për publikimin e dokumenteve/lajmeve/aktiviteteve të tjera të komunës, në të njëjtën mënyrë vepron edhe për njoftimet lidhur me formën e konsultimit publik, duke i publikuar ato në ueb faqen zyrtare të komunës së bashku me specifikat tjera (Llogoja e komunës, emri i dokumentit, data dhe vendi, emrat e anëtarëve të grupit punues, emrin e koordinorit ose personit përgjegjës ose iniciuesit të projekt-propozimit).
- Në bashkëpunim me zyrtarin përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar të projekt-propozimit dhe grupin punues, koordinon organizimin e takimeve të drejtpërdrejta me qytetarë dhe palët e interesuara - zyrtari për komunikim me publikun ndihmon zyrtarin përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar, pastaj koordinon organizimin e takimeve me qytetarët dhe palët tjera të interesuara, në mënyrë që dokumentet të marrin formën e konsultimit me publikun dhe të përfshihen edhe mendimet/idetë/propozimet e tyre.
- Mbledhjen e komenteve dhe rekomandimeve nga konsultimi publik përmes ueb-faqes së komunës dhe Platformës së Konsultimit Publik të Qeverisë, si dhe dërgimin e tyre te zyrtari përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar të projekt-propozimit apo në grupin punues – zyrtari për komunikim me publikun përmbledhë komentet dhe rekomandimet të cilat janë adresuar në ueb faqen zyrtare të komunës dhe në Platformën e Konsultimit Publik të Qeverisë dhe të njëjtat ia dërgon zyrtarit përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar. Ky zyrtar në bashkëpunim me grupin punues shqyrton statusin e komenteve/rekomandimeve, të cilat mund të jenë: të pranuar, të refuzuara dhe pjesërisht të pranuar.
- Përgatitjen e raporteve vjetore për procesin e konsultimit publik në komunë, raportin tek kryetari i komunës dhe në njësinë përgjegjëse për monitorim të komunave të Ministrisë së Pushtetit Lokal – Ky raport duhet të jetë shkurtër, konciz dhe i strukturuar në atë formë që përfshinë: të dhëna kuantitative mbi numrin e konsultimeve publike, llojet e akteve nënligjore dhe politikave tjera që kanë dalë në diskutim publik, data dhe vendin e takimeve publike, numrin dhe statusin e komenteve, si dhe statusin e aktit të dalë në konsultim
- Detyra të tjera sipas dispozitave të përcaktuara në këtë udhëzim administrativ – Pasi që zyrtari për komunikim me publik është një urë lidhëse në mes të pushtetit lokal dhe qytetarëve, ai mund të ketë edhe detyra shpesh

të cilat ndërlidhen me natyrën e komunikimit me publikun dhe konsultimin publik.

2.2. Parimet e konsultimit publik

Gjatë procesi të konsultimit publik organet komunale duhet të kenë parasysh respektin e parimeve të konsultimit publik, si:

1. Parimi i ligjshmërisë;
2. Transparencës;
3. Barazisë dhe mos diskriminimit;
4. Efikasitetit në procesin e konsultimit publik¹².

Parimet janë norma, vlera, rregulla të cilat kanë për qëllim respektimin e dinjitetit njerëzor, respektimin e ligjshmërisë, promovimin e transparencës dhe llogaridhënies, promovimin e barazisë gjinore dhe diversitetit etnik, gjuhësor, kulturor dhe social, si dhe përdorimin e metodave bashkëkohore me qëllim që procesi i konsultimit publik të arrij synimet e planifikuara.

2.3. Si të zbatohen standardet minimale

Me rastin e procesit të konsultimit publik me të gjithë akterët e përfshirë, komunat janë ato që duhet të njoftojnë publikun e gjerë përmes ueb faqes zyrtare dhe platformës elektronike. Po ashtu, komunat duhet që:

- Çdo projekt-propozim, akt nënligjor, rregullore apo dokument tjetër relevant duhet të jetë i qartë dhe konkret, në mënyrë që publiku të kuptojë përmbajtjen dhe strukturën në fjalë, si dhe duhet të kenë dokumentacionet tjera shtesë ose shpjegimet përkatëse;
- Komunat duhet të sigurojnë fazat e konsultimit me publikun që nga fillimi deri në fund të procesit;
- Afatet kohore dhe procedurat tjera të parapara duhet të respektohen, në mënyrë që secilës palë të interesuar t'i ofrohet mundësi dhe t'i jepet mundësia që të shpërfaq mendimin/opinionet apo rekomandimet e tij/saj;
- Format e komunikimit dhe teknikat e përdora bashkëkohore janë të nevojshme gjatë procesit të konsultimit publik;
- Raportet e procesit të konsultimit me publikun duhet të jenë të qasshme për publikun, në mënyrë që të shihen statuset e komenteve, opinionëve, vërejtjeve, sugjerimeve apo rekomandimeve të tyre.

¹² Udhëzimi Administrative (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 4.

2.4. Dokumentet për konsultim publik

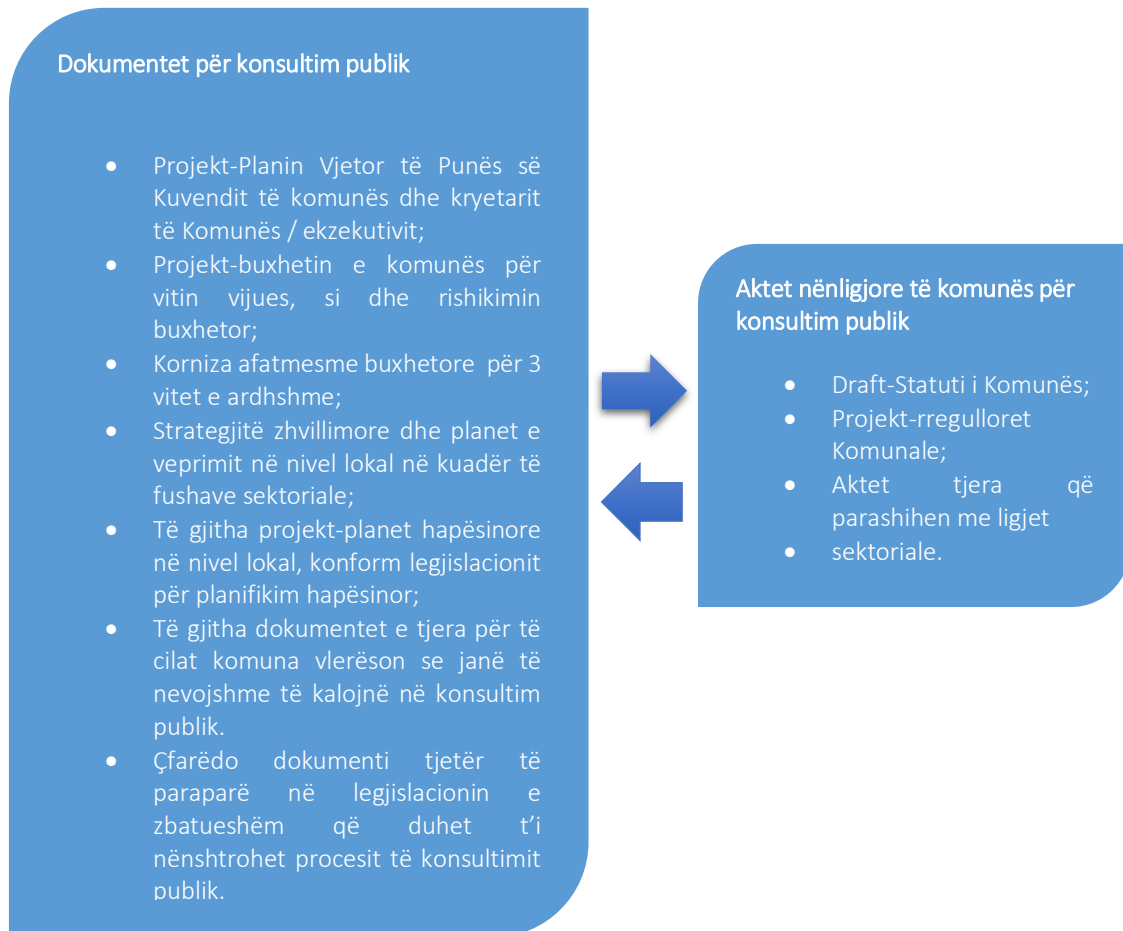


Figura 3: Dokumentet dhe aktet nënljgjore të komunës për konsultim publik.

2.5. Procesi i konsultimit publik, format dhe teknikat

Procesi i koordinimit rreth konsultimit publik bëhet nga njësia ose zyrtari për komunikim me publikun i cili ka rol koordinues në tërë këtë proces. Lidhur me format dhe teknikat e konsultimit publik, shumë shtete të zhvilluara përdorin forma bashkëkohore të cilat kanë për qëllim përfshirjen e qytetarëve dhe akterëve të tjerë në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes. Disa nga format dhe teknikat të cilat do të përdorën nga komunat me rastin e konsultimeve publike janë:

- Korniza afatmesme buxhetore për 3 vitet e ardhshme;
- Strategjitë zhvillimore dhe planet e veprimit në nivel lokal në kuadër të fushave sektoriale, konform legjislacionit për planifikim hapësinor;

- Të gjitha dokumentet e tjera për të cilat komuna vlerëson se janë të nevojshme të kalojnë në konsultim publik;
- Çfarëdo dokumenti tjetër të paraparë në legjislacionin e zbatueshëm që duhet t'i nënshtrohet procesit të konsultimit publik;

Projekt-rregulloret Komunale;

Aktet tjera që parashihen me ligjet sektoriale.

Forma dhe teknika e konsultimit	Përparësitë	Dobësitë	Efikase për
Takime publike konsultative	Mundësi e mirë për të konsultuar publikun, për të marr mendimet dhe sugjerimet e tyre.	Nuk mund të përfshihen të gjitha palët e interesuara.	Marrjen e mendimit të qytetarëve mbi aktet, rregulloret, planet dhe projektet më të rëndësishme të komunës, si për shembull, draft-Statutin e Komunës; Projekt-buxhetin e komunës dhe Kornizën Afatmesme Buxhetore; Projekt-planet hapësinore; Strategjitë zhvillimore, etj.
Konsultimet me shkrim dhe në formë elektronike	U jep mundësi të gjitha palëve (strukturave: moshore, gjinore, etnike, religjioze, kulturore) brenda dhe jashtë komunës që të japin kontribut.	Jo të gjitha kategoritë e shoqërisë janë të prirura të japin kontribute me shkrim	Marrjen e mendimeve të një spektri të gjerë për të gjitha aktet, rregulloret, planet dhe projektet e komunës pavarësisht peshës së perceptuar.
Publikimet në ueb faqen e komunës	Mundësi e mirë për qytetarët që frekuentojnë ueb faqet	Jo të gjitha kategoritë e shoqërisë shfletojnë ueb faqet zyrtare komunale	Të gjitha projekt-propozimet, draft rregulloret, aktet nënligjore, planet apo dokumentet e komunës në përputhje me kërkesat ligjore për transparencën në komuna, planet vjetore e raportet vjetore të Kryetarit të komunës dhe drejtorive komunale, Plani i Kuvendit të komunës, etj.
Publikimet në Platformën për	U jep mundësi palëve që përmes	Mund të mos ketë vizitor	Të gjitha projekt-propozimet, draft

Konsultime Publike të Qeverisë të integruar si vegëz në ueb-faqen zyrtare të komunës	komenteve të tyre të japin kontribut në konsultimet publike dhe të jenë në ngjarje se çfarë po ndodhë me dokumentet në fjalë.	edhe aq në ueb faqen e komunës	rregulloret, aktet nënligjore, planet apo dokumentet e komunës në përputhje me kërkesat ligjore për transparencën në komuna, planet vjetore e raportet vjetore të Kryetarit të komunës dhe drejtorive komunale, Plani i Kuvendit të komunës, etj.
Forma dhe teknika e konsultimit	Përparësitë	Dobësitë	Efikase për
Publikimet në platforma elektronike shtesë nëse janë aktive në komunë	Mundësi e mirë për t'i përfshirë palët tjera që në një ose tjetrën mënyrë nuk ka qenë të përfshira më herët.	/	Të gjitha projekt-propozimet, draft rregulloret, aktet nënligjore, planet apo dokumentet e komunës në përputhje me kërkesat ligjore për transparencën në komuna, planet vjetore e raportet vjetore të Kryetarit të komunës dhe drejtorive komunale, Plani i Kuvendit të komunës, etj.
Konferencat	Shihen si reprezentative dhe pragmatike për të sjellë sa më afër publikun për çështjen me interes të përgjithshëm	Modelet e Konferencave mund të mos jenë edhe aq atraktive për pjesëmarrësit	Marrjen e mendimit të kualifikuar profesional mbi planet, rregulloret, dhe projektet më vitale të komunës, si për shembull: Projekt-planet hapësinore; Strategjitë zhvillimore; Strategjitë për politika zhvillimore sektoriale, mobilitetin, urbanizmin, ujërat, energjinë, bashkëpunimet ndërkufitare, bashkëpunimet rajonale, investimet e huaja etj.
Këshillimet me grupe të caktuara të interesit	Mundësi që të diskutimet të marrin feedback të menjëhershëm	/	Marrjen e mendimit të kualifikuar të grupeve dhe shoqatave relevante të interesit për projekte të caktuara, plane, akte dhe rregullore komunale dhe

			strategji zhvillimore, si për shembull: Strategjitë zhvillimore; Strategjitë për politika zhvillimore sektoriale; Projekt-planet hapësinore; Kornizën afatmesme buxhetore; mobilitetin; urbanizmin, ambientin e të bërit biznes etj.
Intervistat	Opsion për të marrë mendime të kualifikuara për çështje të rëndësishme	Mund të merren një numër i kufizuar kontributesh	Marrjen e mendimeve të thelluara profesionale mbi çështje të caktuara të rëndësisë së veçantë, si për shembull: Strategjitë për politika zhvillimore sektoriale; Projekt-planet hapësinore; kulturën, artin, trashëgiminë historike, zhvillimin urban, ambientin e të bërit biznes etj.
Hulumtimet e opinionit	Opsion për të reflektuar edhe besueshmërinë e qytetarëve në organet komunale	Mostra e specifikuar luan rol me rëndësi	Matjen e perceptimit të qytetarëve apo komuniteteve/grupeve të caktuara mbi performancën e komunës në fusha të caktuara, në cilësinë e shërbimeve, apo preferencat për çështje zhvillimore. Matjen e kënaqshmërisë së qytetarëve a grupeve/komuniteteve të caktuara me shërbimet e komunës.
Forma dhe teknika e konsultimit	Përparësitë	Dobësitë	Efikase për
Panelet me qytetarë	Komunikim i drejtpërdrejtë me qytetarët	Mund të përfshijë pak qytetarë	Marrjen e mendimit të qytetarëve mbi planet më të rëndësishme të komunës dhe politikat zhvillimore. Matjen e kënaqshmërisë së qytetarëve a grupeve/komuniteteve të caktuara me shërbimet e komunës, etj.

Stendat në rrugë	Komunikim i drejtpërdrejtë me qytetarët	Mund të përfshijë pak qytetarë	Ndarjen e informacioneve mbi çështje të rëndësishme zhvillimore dhe marrjen e mendimit të qytetarëve mbi planet më të rëndësishme të komunës dhe politikat zhvillimore.
Takimet me këshillat e fshatrave, lagjeve dhe vendbanimeve urbane	Mundësi për t'i takuar udhëheqësit komunitar dhe për nxitjen e sinergjive të bashkëpunimit	/	Fuqizimin e bashkëpunimit dhe bashkërendimit me qëllim të nxitjes së pjesëmarrjes komunitare në vendimmarrje; Diskutimin paraprak të formatit të konsultave publike, synimet e rezultate e dëshiruara.
Takimet me qytetarë në lagje, fshatra dhe vendbanime të caktuara	Mundësi për të takuar komunitete të caktuara dhe për nxitjen e përfshirjes së tyre më të madhe në vendimmarrje – mundësi për të rritur besueshmërinë në institucionet komunale.	Jo të gjithë qytetarët mund të marrin pjesë	Marrjen e mendimit të banorëve të lokacioneve të caktuara për zhvillimet e ardhshme në komunitetin përkatës, si për shembull, projekt-buxhetin e komunës dhe Kornizën Afatmesme Buxhetore; Projekt-planet hapësinore; projekte të caktuara infrastrukturore, zhvillimin rural dhe rajonal, etj.

Tabela 2: *Format dhe teknikat e konsultimit publik, përparësitë dhe dobësitë.*

Pjesa III

3.1. Fazat e konsultimit me publikun

Procesi i konsultimit publike në nivel lokal kalon në tri faza kryesore:

1. Planifikimi i konsultimeve – Me rastin e konsultimeve publike organet komunale, duhet që paraprakisht gjatë hartimit të planit vjetor të punës, të planifikojnë edhe aktet nën ligjore dhe dokumentet tjera të nevojshme që janë për konsultim me publikun, në mënyrë që të ketë një ecuri të planifikimit rreth konsultimit publik me akterët e nevojshëm.
2. Mbajtja e konsultimeve – Është faza e dytë e procesit të konsultimeve publike, e cila qysh në fillim të planifikimit, detajizohet lokacioni, moderatori, procesmbajtësit, formati dhe teknikat e konsultimit me publikun.
3. Mbledhja e komenteve, komunikimi dhe adresimi i tyre në organet përgjegjëse – Është faza e fundit e procesit të konsultimit, ku duhet të merren parasysh komentet, sugjerimet, pikëpamjet, rekomandimet e akterëve të involvuar qoftë përmes konsultimit me shkrim apo elektronik.

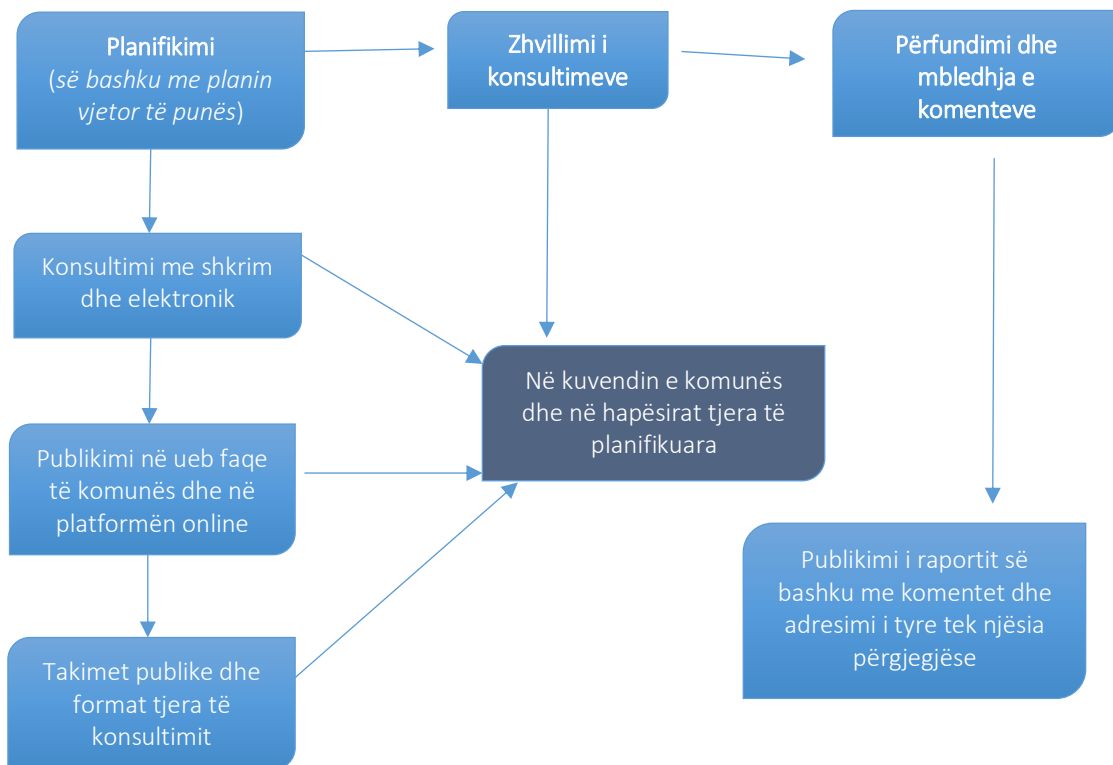


Figura 4: Fazat e konsultimit publik

3.1.1. Planifikimi i konsultimit me publikun

Faza e planifikimit të konsultimit me publikun është faza e parë përmes së cilës planifikohet një konsultim publik. Gjatë kësaj faze duhet që plani i konsultimit publik të jetë në harmoni me planin e punës së komunës për vitin e ardhshëm dhe me planin e komunikimit me publik. Kjo për shkak se këto tri plane duhet të kenë një ndërlidhje ndërmjet veti. Është detyrë e zyrtarit përgjegjës për konsultime publike që në bashkëpunim me zyrtarët tjerë të harton një plan të veçantë për të gjitha projekt-propozimet e organit propozues të akteve nënligjore dhe politikave lokale, të cilat i nënshtrohen procesit të konsultimit publik për vitin e ardhshëm kalendarik. Planifikimi i konsultimit duhet të merr për bazë: afatet kohore, kostot financiare, resurset njerëzore, identifikimin e palëve të përfshira në procesin e konsultimit publik, si dhe format dhe teknikat e konsultimit publik.

Një shabllon i tillë është paraqitur në vijim, i shoqëruar me një rast fiktiv sa për ilustrim:

Emri i aktit nën ligjor ose politikës lokale	Afati kohor	Resurset njerëzore	Kostoja financiare	Identifikimi i palëve të interesuara	Format dhe teknika e konsultimit	Ndërlidhja me dokumentet/planet tjera
Draft Plani i Mobilitetit 2021 – 2025	12 shtator – 31 nëntor 2020	Drejtoria e shërbimeve publike; Drejtoria për Zhvillim Ekonomik; Zyra për Komunikim me Publikun	5500 Euro	Ndërmarrja publike e transportit; Shoqata e transportuesve privat; Klubi i çiklistëve rekreacional; Organizatat e Shoqërisë civile; Ekspertët e trafikut dhe mobilitetit Handikos; Organizatata dhe ekspertiza e huaj (UN Habitat, USAID, etj.) Mediat; Publiku;	Publikimet në ueb; Publikimet në Platformën për Konsultime Publike; Takime publike konsultative’ Këshillimet me grupe të caktuara të interesit; Panel me qytetarë; Intervista Konferencë për prezantim e simulimeve të mobilitetit	Statuti i Komunës Strategjia zhvillimore komunale Plani i Mobilitetit 2016-2020 Plani për zhvillim hapësinor Plani i Transparencës 2019-2023

Tabela 3: Planifikimi i konsultimit publik.

3.1.2. Mbajtja e konsultimeve dhe identifikimi i palëve për konsultim

Konsultimi do të thotë të “kërkosh në mënyrë aktive mendimet e grupeve të interesuara dhe të prekura. Është një rrjedhë e informacionit në dy drejtime, që mund të ndodhë në çdo fazë të zhvillimit të një projekti. Mund të jetë një proces me një fazë ose një dialog i vazhdueshëm. Ndërsa, pjesëmarrja nënkupton përfshirjen aktive të grupeve të interesit në formulimin e vendimeve ose zgjidhjeve”¹³.

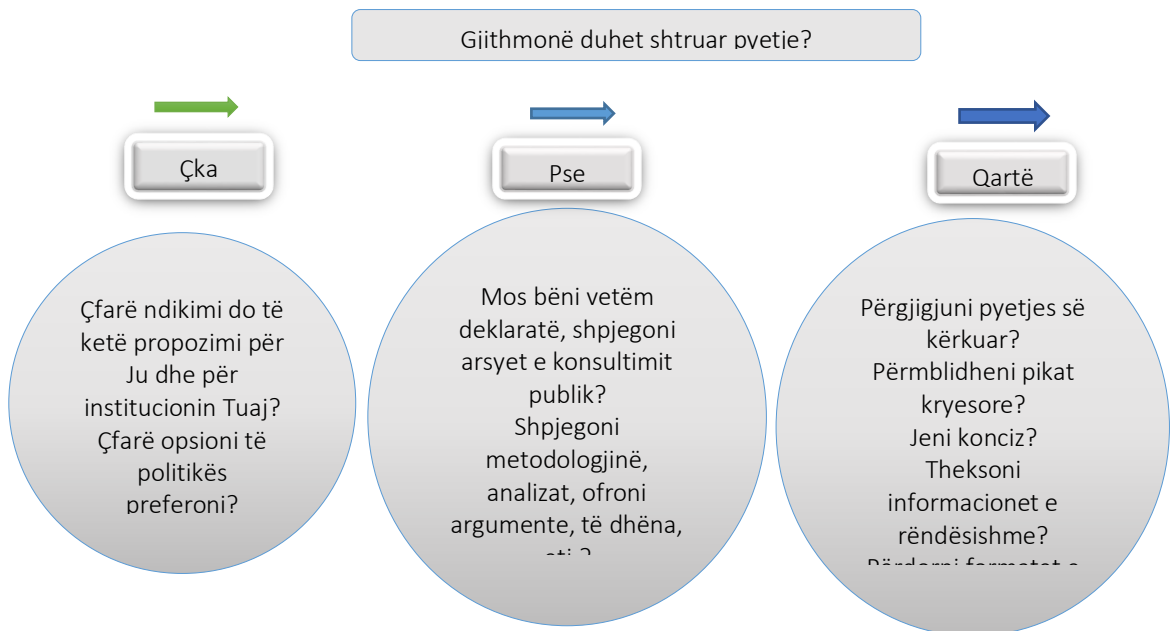


Figura 5: Konsultimi Efektiv me publikun”¹⁴.

Në këtë drejtim, organi propozues vendos për hapjen e procesit të konsultimit publik, ai përcakton gjithashtu metodologjinë e konsultimit publik. Rregulla të njëjta procedurale të konsultimit publik “vlejnë edhe në rastet kur projekt-propozimet paraqiten nga grupet e jashtme punuese apo iniciativat qytetare dhe nga komitetet konsultative konform nenit 70 dhe 73 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale”¹⁵. Procesin e konsultimit publik në “rastet e parapara e zhvillon organi përgjegjës apo drejtoria në kuadër të fushë veprimtarisë që rregullon projekt akti i caktuar. Ndërsa, zyrtari

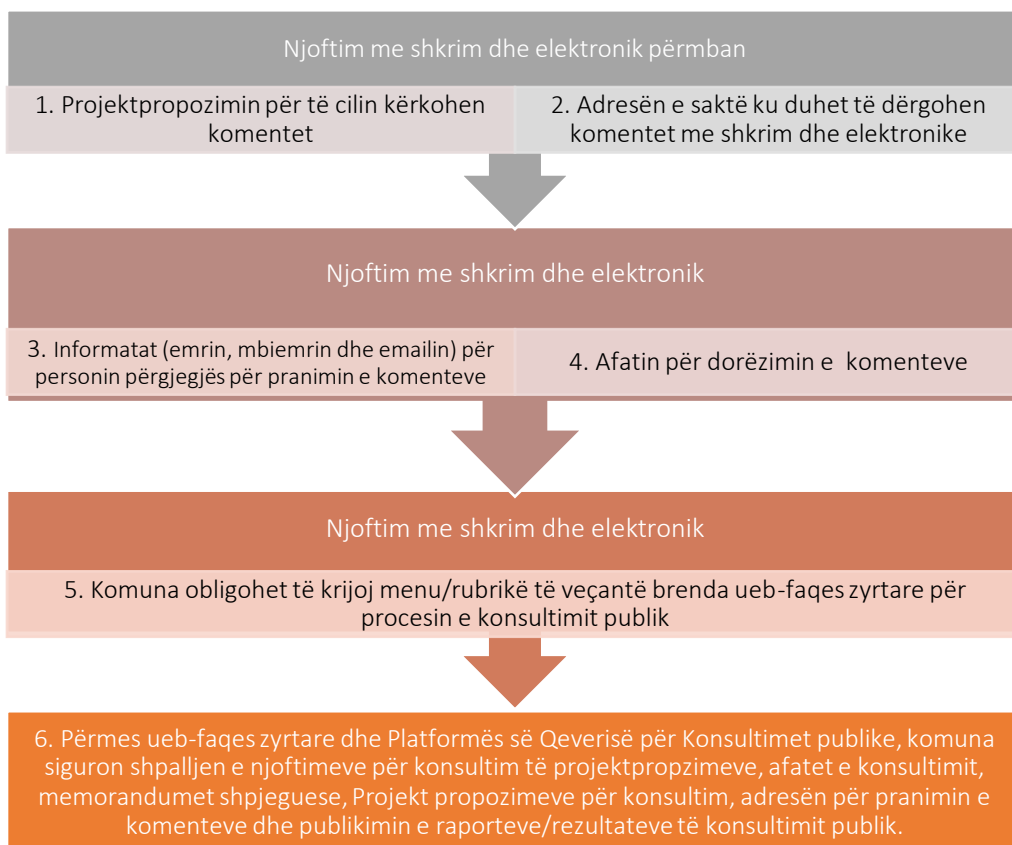
¹³ <https://www.darzin.com/public-consultation/>, qasur gjatë muajit Qershor 2019.

¹⁴ Colson, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK, fq. 21.

¹⁵ Udhëzimi Administrativ (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 13, pika 3.

përgjegjës për konsultim publik para mbajtjes së konsultimeve publike njofton grupin e jashtëm të punës, qytetarët dhe komitetin konsultativ që ka propozuar ose hartuar projekt aktin”¹⁶.

Sa i përket identifikimit të palëve të interesuar, ata/ato identifikohen në bazë të interesit dhe kontributit që mund të japin gjatë procesit të konsultimit publik. Megjithatë, komuna duhet paraprakisht të ketë një listë ose bazë të të dhënave me OJQ, bizneseve dhe akterëve të tjerë të cilët mund të involvohen gjatë procesit në fjalë. Kjo nuk përjashton të drejtën e cilitdo person fizik dhe juridik, për të ofruar komente dhe rekomandime gjatë konsultimit publik. Gjatë procesit të konsultimit me shkrim ose në formën elektronike, “organi propozues ofron kushte për zhvillimin e konsultimit me shkrim dhe në formë elektronike, duke përfshirë informimin me kohë për mënyrat dhe afatet e konsultimit publik. Ndërsa, Zyrtari përgjegjës për konsultim publik në koordinim me zyrtarin përgjegjës për hartim të projekt propozimit njofton palët e interesuara për konsultimin me shkrim dhe elektronik”¹⁷.



¹⁶ Po aty, neni 13, pika 5.

¹⁷ Po aty, 15.

Figura 6: Konsultimi me shkrim dhe elektronik.

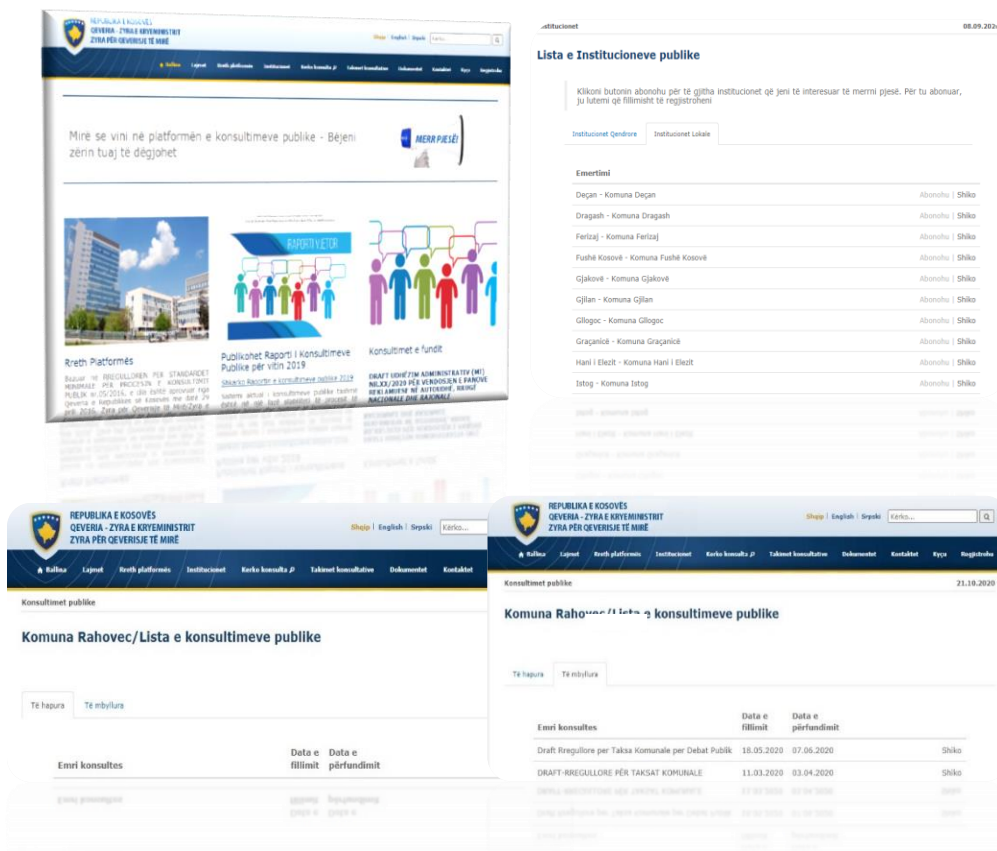


Figura 7: Platforma elektronike për konsultime publike

3.1.3. Takimet publike konsultative

Takimet publike janë takime të hapura për publikun, ku publiku mund të marr pjesë, të reflekton, të jap ide, propozime, rekomandime lidhur me projekt aktet apo politikat tjera lokale. Udhëzimi administrativ për standardet minimale për konsultim publik në nivel lokal thekson se “përveç konsultimit me shkrim dhe elektronik, komuna organizon takime publike me qytetarë dhe palët e interesuara për projekt-propozimin gjatë afatit të shpallur për konsultim publik. Njoftimi për konsultim publik shpallet së paku tetë (8) ditë dhe maksimum katërbëdhjetë (14) ditë kalendarike para mbajtjes së takimit në ueb-faqen zyrtare të komunës, tabelën e shpalljeve, si dhe në çdo formë tjetër që siguron njoftimin e duhur të palëve të interesuara”¹⁸. Në kuadër të takimeve publik është e rëndësishëm që me rastin e hartimit të ftesës

¹⁸ Udhëzimi Administrativ (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 13, pika 1 dhe 2.

zyrtari përgjegjës për konsultim në koordinim me zyrtarin përgjegjës për hartim të projekt-propozimit njofton palët e interesuara për:

- Datën, vendin dhe kohën e mbajtjes së takimit publik;
- Projekt propozimin që është objekt i konsultimit publik;
- Një memorandum shpjegues për përmbajtjen e projekt-propozimit;
- Informatat (emrin, mbiemrin dhe emailin) për personin përgjegjës për pranimin e komenteve¹⁹.

Në takimin publik marrin pjesë zyrtari apo grupi punues përgjegjës për hartimin e projekt-propozimit, drejtori i drejtorisë propozuese, drejtorët e drejtorive relevante, zyrtarët tjerë të deleguar nga drejtoritë përkatëse, si dhe zyrtari përgjegjës për konsultim publik. Në kuadër të takimeve publike mund të marrin pjesë zyrtarët më të lartë të organeve të komunës si: Kryetari i Komunës, Kryesuesi i Kuvendit të Komunës, Kryesuesit e Komiteteve dhe komisioneve përkatëse të kuvendit të komunës. Ndërsa, zyrtari përgjegjës për hartimin e projekt propozimit i caktuar nga organi propozues, kryeson takimet konsultative me qytetarë, shpjegon përmbajtjen e projekt-propozimit para publikut dhe në bashkëpunim me zyrtarin përgjegjës për konsultim publik, evidenton propozimet e dhëna nga publiku gjatë konsultimeve.

3.2. Mbledhjet e komenteve gjatë konsultimit

Zyrtari përgjegjës për hartim të projekt-propozimit, gjatë procesit të konsultimit publik mbledh komentet dhe përgatit raport për rezultatet e konsultimit publik. Shqyrtimi i komenteve bëhet nga grupi punues i projekt-propozimit i cili vendos për pranimin ose refuzimin e rekomandimeve të marra nga palët e interesuara. Të gjitha propozimet, vërejtjet dhe sugjerimet që janë paraqitur nga publiku brenda mënyrës dhe afatit kohor të përcaktuar me UA, përfshihen në raportin mbi shqyrtimin publik²⁰. Afati për përgatitjen e Raportit është më së paku pesëmbëdhjetë (15) ditë dhe jo më shumë se tridhjetë (30) ditë kalendarik për projekt propozimin që nga dita e përfundimit të afatit për paraqitjen e propozimeve dhe vërejtjeve me shkrim. Brenda pesë (5) ditëve kalendarike pas përfundimit të raportit nga grupi punues mbi shqyrtimin publik, raporti dërgohet tek zyrtari përgjegjës koordinues i cili obligohet ta publikoj në ueb faqen zyrtare të komunës. Organi propozues është i obliguar që raportin e konsultimit publik të paraqes në kuvendin e komunës para aprovimit të projekt-propozimit. Raporti përfundimtar përgatitet sipas formatit të përcaktuar në shtojcën 1 të këtij udhëzimi administrativ²¹.

¹⁹ Në aneksin 2 është paraqitur modeli i ftesës.

²⁰ Në aneksin 3 është paraqitur modeli i raportit për komente.

²¹ Udhëzimi Administrative (MAPL) Nr. 06/2018 për Standardet Minimale të Konsultimit Publik në Komuna, neni 21.

3.3. Afati, procedurat e konsultimit dhe përfshirja e palëve të interesuara

Konsultimi publik zgjat jo më pak se 30 ditë kalendarike dhe jo më shumë se 60 ditë kalendarike nga data e shpalljes së njoftimit publik për mbajtje të konsultimeve. Mbledhja, adresimi dhe publikimi i komenteve nga procesi i konsultimit publik nuk llogariten brenda afatit të përcaktuar në paragrafin 1 të këtij neni. Organi propozues mund të zgjas afatin e konsultimit publik deri në 30 ditë kalendarike jashtë afatit të rregullt, në ato raste kur:

- Procesi i konsultimit publik nuk ka rezultuar me komente të mjaftueshme për të marrë opinionin e qytetarëve dhe palëve të interesuara;
- Përmbajtja e projekt propozimit është më komplekse dhe kërkon kohë shtesë për konsultim publik;
- Gjatë fazës së zhvillimit të projektpropozimit përfshihen çështje të reja të rëndësishme të cilat nuk kanë qenë të përfshira në konsultimin fillestar.

3.4. Raportimi

MPL në koordinim me Zyrën për Qeverisje të Mirë/Zyra e Kryeministrit zhvillon aktivitetet për ngritjen e kapaciteteve të zyrtarëve komunal për konsultim publik. Ministria e Pushtetit Lokal është përgjegjëse për mbikëqyrjen e zbatimit të këtij udhëzimi administrativ. MPL harton raport vjetor për zbatimin e standardeve minimale të konsultimit publik në komuna. Raporti i dërgohet Zyrës për Qeverisje të Mirë/ZKM.

Aneksi 1 – Modeli i Komunitetit dhe Konsultimit Publik

Modeli i Komunitetit dhe Konsultimit Publik		Buxheti:
Komuna:	Pjesëmarrësit në konsultime publike:	
Njësia që ndërmarrë iniciativë për konsultime publike:	Lehtësuesit:	
Qëllimi i konsultimit:	Procesmbajtësit:	
Objektivat/synimet e konsultimit:	Të tjerë:	
Çështjet kyçe të konsultimit - Tema:	Akterët e brendshëm	Akterët e jashtëm
	Strategjitë për përfshirjen dhe menaxhimin e rreziqeve:	
Informacioni:	Rezultatet e pritura:	
Çfarë materiali ofrohet akterëve për konsultim publik:	Opsionet e raportimit:	
Cili është informacioni që presim të marrim:	Fushat kryesore të vlerësimit:	
Metodat e konsultimit:	Procesi i konsultimit:	
Procesi i konsultimit:	Data e mbarimit:	
Data e fillimit:		

Aneksi 2 – Ftesa për takime publike

Llogoja e komunës

Ftesë për takimin publik lidhur me *(vendoset titulli i takimit)*

Ftoheni që të merrni pjesë në takimin publik lidhur me *(vendoset titulli i takimit)*, takimi do të mbahet me datë ___/___/_____ në (vendin/objektin) _____, duke filluar nga ora ___/_____.

Takimi mbahet me qëllim (të shpjegohet qëllimi dhe synimet e takimit publik)

Memorandumi shpjegues (të paraqitet shkurtimisht përmbajtja e aktit/dokumentit që do të diskutohet në takimin publik, pyetja: Çka përmban akti/dokumenti? Përse është i rëndësishëm? Çka synon? Cilat do të jenë rezultatet? Si dhe Përse duhet që komuniteti/qytetarët të marrin pjesë në këtë takim publik?)

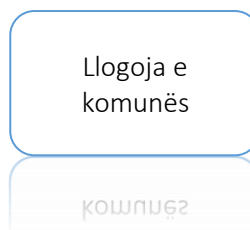
Informatat relevante: emrin, mbiemrin dhe emailin e personit përgjegjës për pranimin e komenteve.

Ju mirëpresim!

Me respekt,

(Emri i organit propozues)

Aneksi 3 – Raporti për komente



Titulli i raportit – Shembull Raport nga procesi i konsultimit publik për (emrin e aktit/dokumentit)

Emri i komunës dhe viti (*faqja e parë*)

Hapi 1 - Raporti duhet të ketë një hyrje e cila shpjegon qëllimin dhe synimet e aktit/dokumentit i cili ka qenë në procesin e konsultimit, baza ligjore apo me cilat dokumente ka ndërlidhje propozimi në fjalë;

Hapi 2 – Raporti duhet të përmban ecurinë e konsultimit publik, që nënkupton se duhet të paraqitet një përshkrim i shkurtër lidhur me ecurinë e dokumentit gjatë konsultimit publik, sa ditë ka zgjatur, kur është publikuar në platformë, kur janë mbajtur konsultimet publike, kush janë pjesëmarrësit, organizatat e shoqërisë civile, etj dhe pastaj paraqitet një tabelë si më poshtë:

Metodat e Konsultimit	Datat/kohëzgjatja	Numri i pjesëmarrësve/kontribuesve
1. Konsultimet me shkrim / në mënyrë elektronike;		
2. Publikimi në ueb faqe/Platforma elektronike		
3. Takimet me anëtarët e grupit punues		
4. Format tjera....		

Hapi 3 – Përmbledhje e kontributeve të pranuar gjatë procesit të konsultimit, është hapi i radhës ku duhet pasqyrohet shkurtimisht kontributi i akterëve;

Hapi 4 - Çështje tjera, ka të bëjë me një përshkrim të shkurtër të kontributeve të cilat janë shqyrtuar nga organi përkatës;

Hapi 5 – Hapat e ardhshëm, shpjegohet se çfarë do të ndodhë pas procesit të konsultimit dhe pas marrjes parasysh apo jo të komenteve.

Aneksi 3.1. – Tabela e detajuar me informatat për kontribuesit, arsyetimet për përgjigjet e pranuar dhe të refuzuara

Emri i projektpropozimit/aktit nënligjor/dokumentit/planit të veprimit			
Komente të përgjithshme:			
Në këtë kolonë duhet të vendosen komentet kryesore (shkurtimisht) nga akterët të cilët kanë dhënë lidhur me projekt-propozimin në fjalë.			
Tema:	Komentet:	Komentet nga akterët dhe data:	Statusi i Komenteve:
Në këtë kolonë duhet të vendoset tema që akterët kanë dhënë komente ose neni apo paragrafi.	Në këtë pjesë vendosen komentet të cilat kanë dhënë akterët.	Në këtë kolonë duhet të shënohen: institucionet, OJQ-të, bizneset, shoqëria civile, mediet, apo akterët tjerë që kanë dhënë komente, në mënyrë që të dihet kontributi i secilit/es. Pasi që të shkruhet emri i akterëve që kanë dhënë komentet vendoset edhe data e komentimit.	<p>Komente (komentimi për pranimin pjesërisht dhe mos pranimit të komenteve është i detyrueshëm)</p> <p>Në këtë pjesë argumentohet secili koment se përse është pranuar, përse nuk është pranuar apo përse është pranuar pjesërisht.</p>

Literatura

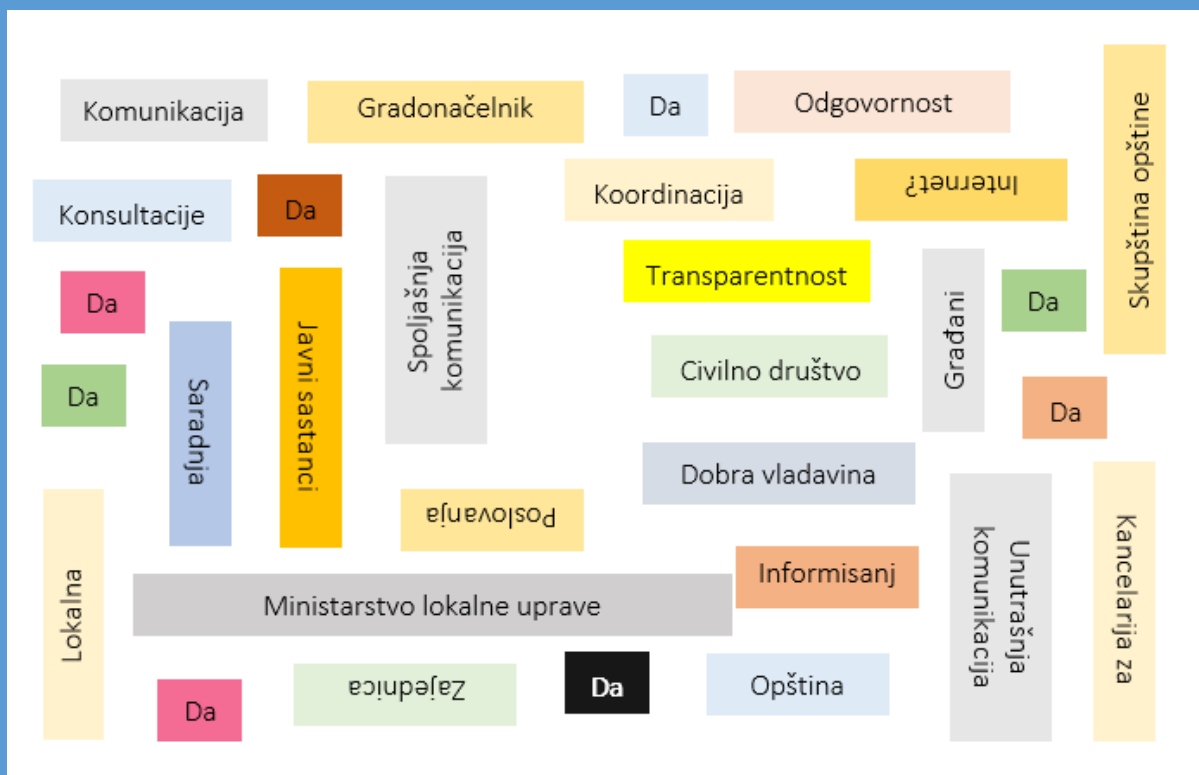
1. Colson, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK.
2. Consultation Toolbox: (2004). *A Guide to undertaking consultations*. Fisheries and Oceans Canada, Ottawa, Ontario.
3. European Commission: *“European Governance a White Paper”* Brussels, 2001.
4. European Commission: *“Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”*, Brussels, 2002.
5. Guidelines for public consultation. (2017). *Guidelines for public consultation in Italy*.
6. Hartay, Eszter. (2011). *Pjesëmarrja Qytetare – Praktikrat më të mira në Ballkanin Perëndimor dhe Bashkimin Europian*, KCSF, Prishtinë.
7. IKS. (pa vit). *Angazhimi në Konsultime Publike – Udhëzues për shoqërinë civile për përpjekjet konsultative dhe të avokimit gjatë procesit të bërjes së politikave dhe ligjeve*. IKS.
8. Ligji Nr. 146/2014 për njoftimin dhe konsultimin publik, neni 14.
9. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. (2015). *Qeverisja Lokale në Kosovë dhe Parimet e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale – Aspekte Krahasimore*. MAPL: Prishtinë.
10. NED: *“Konsultimi publike dhe sfidat e vitit të parë të zbatimit të ligjit”*, National Endowment for Democracy, Tiranë, 2016.
11. Report of the Controller and Auditor-General. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wellington, New Zealand.
12. Rregullore (QRK) Nr. 05/2016 për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik, neni 3, pika 1.1.
13. <http://int.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>, qasur gjatë muajit Janar 2019.



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

*Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration*

Priručnik za javne konsultacije na lokalnom nivou



Priština, 2021

Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave – MALS

Ovaj dokument je proizvod Divizije za koordinaciju politika u okviru Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika pri Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave.

Pod nadzorom:

Shkëlqim JAKUPI, šef Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika

Email: shkelqim.jakupi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 519

Dokumenat je izradio:

Ferdi KAMBERI, zamenik šefa Divizije za koordinaciju politika

Email: ferdi.kamberi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 565

Uz pomoć:

Diellor GASHI, šef Odeljenja za učinak i transparentnost opština

Email: diellor.gashi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 551

Aurora KADRIU, službenica za koordinaciju politika

Email: aurora.kadriu@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 509

Dokument je proizvod Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave: <https://mapl.rks-gov.net/>

Sadržaj

Skraćenice	3
Uvod	4
Deo I.....	6
1.1. Javne konsultacije	6
1.2. Ko je javnost	6
1.3. Međunarodni dokumenti za konsultacije za javnošću	7
1.4. Zašto su konsultacije sa javnošću važne	9
1.5. Šta treba imati na umu u slučaju javnih konsultacija?	10
1.6. Pravni okvir na Kosovu	11
Deo II.....	14
2.1. Minimalni standardi za konsultacije sa javnošću	14
2.2. Principi javne konsultacije	2
2.3. Kako sprovesti minimalne standarde.....	2
2.4. Dokumenti za javne konsultacije	3
2.5. Proces javne konsultacije, oblici i tehnike	3
Deo III.....	8
3.1. Faze konsultacija sa javnošću	8
3.1.1. Planiranje konsultacija sa javnošću	9
3.1.2. Održavanje konsultacija i identifikacija strana za konsultacije	0
3.1.3. Javni konsultativni sastanci.....	2
3.2. Sakupljanje komentara tokom konsultacija	3
3.3. Rokovi, procedure konsultacija i uključivanje zainteresovanih strana.....	4
3.4. Izveštavanje	4
Dodatak 1 – Primer opštinskog plana za javne konsultacije.....	5
Dodatak 2 – Pozivnica za javne sastanke	6
Dodatak 3 – Izveštaj za komentare	7
Dodatak 3.1. – Detaljna tabela sa informacijama za saradnike, obrazloženja za primljene i odbijene odgovore	8
Literatura.....	1

Skraćenice

EU	Evropska unija
CIVIKUS	Otvoreni forum za organizacije civilnog društva na Kosovu
CM	Komite ministra EU-a
DKP	Divizija za koordinaciju politika
OEIKP	Odeljenje za Evropske integracije i koordinaciju politika
EK	Evropska komisija
EPLS	Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
MPCPP	Međunaroda povelja o civilnim i političkim pravima
ZLSU	Zakon za lokalnu samoupravu
ZPJD	Zakon o pristupu javnim dokumentima
MALS	Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
OSER	Organizacija za saradnju i ekonomski razvoj
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi
OCD	Organizacije civilnog društva
LV	Lokalna vlast
CV	Centralna vlast
PSE	Preporuke Saveta Evrope
AU	Administrativno uputstvo
KP	Kancelarija Premijera

Uvod

Divizija za koordinaciju politika u okviru Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika pri Ministarstvu Administracije Lokalne Samouprave, u skladu sa svojim zakonskim mandatom i godišnjim planom rada za 2021. godinu, izradilo je dokument „Priručnik za javne konsultacije na lokalnom nivou“. Ovaj dokument je nastavak ostalih dokumenata koje je izradilo OEIKP.

Uputstvo/priručnik je izrađen za opštinska tela kako bi ista imala lakšu komunikaciju sa građanima i uključili građane u procese donošenja odluka. Takođe, svrha ovog dokumenta je da lokalne strukturne ovim uputstvom podstaknu učešće građana i drugih zainteresovanih strana u proces donošenja politika i donošenja odluka na lokalnom nivou, promovišući opštinsku transparentnost, kao i da utiče na razvoj održivih politika od opšteg interesa.

Ovo uputstvo je dokument koji se posebno fokusira na tumačenje Administrativnog uputstva (MLU) br. 06/2018 o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, fokusirajući se na: pravila, principe, oblike, procedure, dokumente, identifikaciju zainteresovanih strana i minimalne standarde javnih konsultacija u opštinama prilikom razvijanja politika i podzakonskih akata opština, kao i drugih pitanja koja su navedena u predmetnom uputstvu.

Dokument je i praktični instrument koji opštinama pomaže da pronađu različite savremene modele, tehnike i oblike kako bi što efikasnije komunicirali sa građanima u važnim procesima konsultacija i donošenja odluka.

Dokument se sastoji od ukupno tri (3) dela. Prvi deo govori više o javnim konsultacijama, ulozi i značaju, ko je javnost, zašto je javnost potrebna, međunarodnim dokumentima o javnim konsultacijama i pravnom okviru javnih konsultacija na Kosovu. Drugi deo se više fokusira na minimalne standarde za konsultacije sa javnošću na lokalnom nivou, principe konsultacija sa javnošću, njihovu primenu, dokumente za javne konsultacije, uvek u skladu sa administrativnim uputstvom o minimalnim standardima za javne konsultacije na lokalnom nivou, proces konsultacija, oblici i tehnike. U trećem i poslednjem delu, uputstvo daje indikacije o fazama javnih konsultacija, planiranju konsultacija, održavanju konsultacija i identifikaciji relevantnih strana, javnim sastancima, prikupljanju komentara tokom konsultacija, roku, procedurama konsultacija i učešću strana, kao i izveštavanju. Uputstvo/priručnik se završava dodatkom - modeli: a) opštinskog plana za javne konsultacije, b) poziva za javne sastanke i c) izveštaja za komentare, primera koji su neophodni za početak primene administrativnog uputstva o minimalnim standardima za javne konsultacije na lokalnom nivou.

Ovaj dokument će opštinama služiti kao vodič o oblicima, procedurama i načinima za uključivanje građana/zajednice i drugih aktera u proces javnih konsultacija, kako bi njihov uticaj bio veći na učešće javnosti u svim segmentima lokalne vlasti.

Deo I

1.1. Javne konsultacije

U poslednjoj deceniji pitanje javnih konsultacija postalo je jedno od najvažnijih pitanja sistema samouprave u Evropi i šire. Do ovoga je došlo kao rezultat Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, čija je svrha „ispuniti nedostatak zajedničkih evropskih standarda za merenje i garantovanje prava lokalnih vlasti, koje su bliže građanima i da građanima pruže priliku da efikasno učestvuju u donošenju odluka koje imaju uticaj na opšti interes”²². Javna konsultacija je proces koji obuhvata širu javnost u davanju ideja, predloga, stavova, različitih društvenih reakcija na pitanja koje zajednica smatra pitanjima od opšteg javnog interesa. Konsultovati se znači dobiti mišljenje drugog/drugih o određenom pitanju. Ako se ima u vidu da postoji „spektar“ odlučivanja (kao što je ilustrovano), konsultacije se nalaze negde između obaveštavanja i pregovaranja. Iako se može zahtevati nešto manje od pregovora, to ipak uključuje širok spektar situacija u kojima javnost može imati neke podatke ili informacije²³. Dok, prema Vladinoj uredbi br. 5/2016 koja određuje minimalne standarde za javne konsultacije, ovaj proces opisuje kao „učešće zainteresovanih strana i javnosti u procesu donošenja odluka javnih tela, nakon najave koju vrši nadležno javno telo²⁴”. Stoga se javne konsultacije smatraju mehanizmom neposredne demokratije koji građane uključuje u procese političkog odlučivanja i izrade politika.

1.2. Ko je javnost

Kada je reč o javnosti, često se time odnosi na zainteresovane strane, a to su pojedinci, grupe nevladinih organizacija, zajednica, poslovne grupe, studenti, osobe sa posebnim potrebama i drugi, koji su direktno ili indirektno uključeni u neku politiku ili određeni projekat, bilo na centralnom ili lokalnom nivou.



Figura 7: Mogući akteri koji se mogu uključiti u donošenje odluka

²² Ministarstvo lokalne uprave. (2015). *Lokalna uprava na Kosovu i principi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi - uporedni aspekti*. MLU: Priština, str. 13.

²³ Report of the Controller and Auditor-General. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wellington, Novi Zeland, str. 15.

²⁴ Uredba (VRK) br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija, član 3, tačka 1.1.

1.3. Međunarodni dokumenti za konsultacije za javnošću



Javne konsultacije igraju važnu ulogu u razvoju aktivnog građanstva i u tu svrhu su mnoge međunarodne organizacije izradile niz dokumenata koji su osnova za takav proces. Jedan od tih dokumenata je Međunarodna povelja o civilnim i političkim pravima (MPCPP) jedan je od glavnih sporayuma o ljudskim pravima, sa najširim delokrugom u pogledu primenljivosti. Na Kosovu je ova povelja direktno primenjiva, u skladu sa članom 22. stav 3. Ustava, koji takođe navodi da ovi međunarodni instrumenti imaju prednost nad zakonom ili aktom neke javne institucije na Kosovu. Član 25 MPCPP-a navodi da: svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve razlike iz člana 2 i bez nerazumnih ograničenja: (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno

izabranih predstavnika (...)"²⁵. Ovim se podrazumeva da učešće građana u procesu donošenja politika i donošenja odluka samo jača koncept demokratije i utiče na pitanja od njihovog interesa koja treba rešiti na pravom mestu. Takođe, javne konsultacije sa građanima se postavljaju na nivou standarda i od strane institucija Evropske unije. Evropska komisija je 2001. godine pripremila takozvanu *Belu knjigu o evropskoj vladavini*, koja predlaže stvaranje široke kulture savetovanja i komunikacije sa građanima, uspostavljanjem kodeksa ponašanja koji postavlja minimalne standarde, fokusirajući se na to ko, kada i kako se treba konsultovati. Cilj ovih standarda je poboljšanje zastupljenosti organizacija civilnog društva i strukturiranje njihove debate sa institucijama EU-a."²⁶ Međutim, ove konsultacije nisu novi proces u EU. To je zato što komisija ima dugu tradiciju savetovanja sa spoljnim zainteresovanim stranama prilikom formulisanja svojih politika. Ovo obuhvata spoljne konsultacije za razvoj gotovo svih svojih politika. Evropska komisija je 2002. godine usvojila opšte principe i minimalne standarde za konsultacije sa zainteresovanim stranama (*Minimalni principi i standardi EK*). Ovaj dokument se „odnosi na najvažnija pitanja javnih konsultacija“, gde je to potrebno:

- Pružiti jasne dokumente za konsultacije;
- Konsultovati sa svim relevantnim ciljnim grupama;
- Određivati dovoljno vremena za učešće;
- Objavljivati rezultate i učesnike obavestavati o ishodima njihovih komentara"²⁷

Ova četiri osnovna kriterijuma javnih konsultacija nalaze se i u pravilima izrađenim za opštine, a koja se odnose na minimalne standarde javnih konsultacija na Kosovu. Međutim, minimalna standardna pravila predviđaju 3 glavne faze javnih konsultacija, i to:

- Planiranje konsultacija;
- Održavanje konsultacija;

²⁵ IKS. (nema godine). *Angažovanje u javnim konsultacijama – Uputstvo za civilno društvo i savetodavni napori i napori zagovaranja tokom procesa izrade politika i zakona*. IKS, str. 4.

²⁶ European Commission: *“European Governance a White Paper”* Brisel, 2001, str. 16

²⁷European Commission: *“Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”*, Brisel, 2002, str. 21

- Objavljivanje rezultata.

Drugi podjednako važan dokument je Ugovor o Evropskoj uniji, koji obavezuje institucije EU-a „da građanima i predstavničkim udruženjima daju mogućnost da se obznane i javno podele svoje stavove u svim oblastima delovanja. Ovo podrazumeva otvoren, transparentan i uredan dijalog sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom. To bi značilo da bi čak i države članice EU-a, kao i one koje jednog dana pokušavaju da postanu članice, trebale pokušati slediti slične standarde o javnim konsultacijama i transparentnosti”²⁸. Ostali dokumenti, koji takođe mogu biti smernice za javne konsultacije, jesu: “a) KiE - Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka (2009); b) Priručnik OSER-a za informisanje, konsultacije i učešće javnosti u izradi politika; c) Smernice OSER-a za onlajn javne konsultacije; d) Smernice EU-a za konsultacije sa zainteresovanim stranama; i Preporuke za jačanje učešća udruženja u javnim procesima odlučivanja (2015) koje su pripremili stručnjaci civilnog društva uz podršku OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava.”²⁹.

1.4. Zašto su konsultacije sa javnošću važne

Javne konsultacije se smatraju idealnom alatkom za poboljšanje demokratskog upravljanja, pomažući vladama (centralnoj, regionalnoj i lokalnoj) da se konsultuju sa svojim građanima/zajednicom o ključnim pitanjima javne politike sa kojima se vlada suočava. U tom cilju su potrebne javne konsultacije kako bi se sagledao pluralizam i različitost gledišta drugih strana koje nisu deo vlade. Akteri poput opština, obično koriste savremene metodologije u konsultacijama sa javnošću kako bi uključili sve aspekte određene lokacije, uključujući demografske promene, socijalne, etničke, rodne, kulturne i verske strukture. Takođe, konsultacije sa javnošću su od velike važnosti za zajednicu te određene lokacije, jer:

- Utiče na poboljšanje životnog kvaliteta zajednice;
- Informiše i javnost obaveštava o opštinskim politikama;
- Podstiče javnost da bude deo procesa donošenja odluka;
- Postoje minimalni troškovi;
- Svim svim uključenim stranama (javnosti) omogućava da učestvuju u donošenju odluka i izradi politika;
- Povećava socijalnu koheziju u zajednici i inkluziju;
- Stvara olakšavajuće i inovativne ideje u korist zajednice na toj određenoj lokaciji;
- Doprinosi i poboljšava trougao: transparentnost, dobro upravljanje i odgovornost prema građanima;
- Javnost može pružiti ideje i informacije potrebne za opštinske programe/projekte;
- Zajednica gradi poverenje nad vrednostima, atributima, filozofiji i pristupu u odnosu na lokalnu samoupravu.

1.5. Šta treba imati na umu u slučaju javnih konsultacija?

1. **Jasnoća ciljeva konsultacija** – Početni dokumenat ukratko naglašava očekivane ciljeve i ishod i projektovani uticaj, jasno i jednostavno, bez razumljive terminologije i sa jasnim izrazom očekivanja u pogledu uključenih strana.

²⁸IKS. IKS. (nema godine). *Angažovanje u javnim konsultacijama – Uputstvo za civilno društvo i savetodavni naponi i naponi zagovaranja tokom procesa izrade politika i zakona*. IKS, str. 5.

²⁹ Na istom mestu, str. 6.

2. **Konsultovane strane** – Organ koji pokreće konsultacije određuje stranke sa kojima će se vršiti konsultacije u određenoj oblasti i imaće u vidu njihove želje, potrebe i karakteristike. Taj organ treba da organizuje registraciju zainteresovanih strana kako bi se osiguralo da su sve uključene strane informisane. Pri određivanju strana koje će se angažovati, moraju se uzeti u obzir registrovane interesne grupe i moguće dodatne interesne grupe na koje rešenje ima uticaja. Treba definisati i razjasniti prava i ograničenja uključenih strana.
3. **Konsultacije u ranim fazama** – Strane će što je pre moguće biti uključene u proces pripreme nacrti i ostaće angažovane tokom celog procesa.
4. **Detaljan plan konsultacija** – Preporučuje se priprema plana za konsultacije, uključujući učesnike, trajanje konsultacija, troškove, metode konsultacija, kanale informisanja i procenu privremenog sažetka i konačnih rezultata.
5. **Jednostavna komunikacija** – Mora se osigurati da građani, interesne grupe i oni na koje određeni dokument može uticati budu na odgovarajući način informisani. Dokumentacija treba da bude javna i lako dostupna putem elektronskih informativnih kanala (po mogućnosti na veb stranicama i platformama za javne konsultacije).
6. **Privremeni sažetak toka konsultacija** – Ako je potrebno, treba pripremiti privremeni sažetak u obliku usmene prezentacije, kratkog pismenog izveštaja, napismene analize, evidentirane odluke ili alternativnog dizajna za analiziranje procesa i napomena i za poboljšanje određenih delova procesa.
7. **Objavljivanje rezultata** – Angažovane strane treba obavestiti o rezultatima. Sve strane će dobiti sažeti odgovor, uključujući sve podnete predloge (kako prihvaćene tako i odbijene).
8. **Procena konsultacija i rezultati** – Inicijator konsultacija i angažovane strane trebaju proceniti konsultacije i primenljivost njihovih rezultata. Inicijatori konsultacija trebaju zahtevati komentare i napomene od konsultovanih strana u vezi sa procenom procesa i rezultata. Procenom će se proanalizirati učinak početnog zadatka konsultacija, produktivnost korišćenih oblika i metoda, motivacija strana za učešće, efikasnost administrativnog rada i komentari i napomene, kao i zadovoljstvo ciljne grupe. Što se tiče rezultata, analiziraće se: podudaranje rezultata sa početnim zadatkom; da li su razmatrane alternative; primenljivost rezultata u naknadnom razvoju teme za koju se konsultacije održavaju, itd.³⁰.

1.6. Pravni okvir na Kosovu

Uključivanje građana u proces donošenja odluka i donošenja politika na Kosovu regulisano je najvišim pravno-političkim aktom države, Ustavom Republike Kosova, kao i drugim primarnim i sekundarnim zakonodavstvom, i to kao sledeće:

NAZIV DOKUMENTA	OBLAST/ČLAN
Ustav Republike Kosova	Član 45 Ustava, tačka 3 navodi da „Državne institucije podržavaju pravo svake osobe da učestvuje u javnim aktivnostima i pravo svih da demokratski utiču na odluke javnih tela. Član 79 [Zakonodavna inicijativa] Inicijativu za predlaganje zakona može da pokrene predsednik Republike Kosova iz svog delokruga, vlada, poslanici u Skupštini ili najmanje deset hiljada građana, na način propisan zakonom.

³⁰Hartay, Eszter. (2011). *Građansko učešće – Najbolje prakse u Zapadnom Balkanu i Evropskoj uniji, KCSF, Priština, str. 21.*

Zakon br. 04/L-025 za Zakonodavne inicijative	Član 10. Pravo zakonodavne inicijative građana 3 1. Svaki građanin može pokrenuti zakonodavnu inicijativu. 2. Svaki građanin uživa jednaka prava u pogledu zakonodavne inicijative.
Uredba o radu Vlade Republike Kosova br. 09/2011	Član 32 - Javne konsultacije, tačka 2 2. Tokom ovih konsultacija, telo koje predlaže, obezbediće dovoljno informacija u obliku koji je razumljiv za javnosti kako bi omogućilo javnosti da razume prirodu i posledice predloga. Telo koje predlaže će takođe javno najaviti početak procesa konsultacija i omogućiti dovoljno vremena javnosti i nevladinim organizacijama da razmotre preporuke i pruže svoje odgovore.
Uredba o radu Skupštine	Član 66 - Javne rasprave 1. Komisija može da održi javnu raspravu kako bi dobila obaveštenja o pitanjima koja se razmatraju, sa stručnjacima iz javnih organizacija, predstavnicima interesnih grupa i drugima. 2. Da bi razjasnila činjenice, komisija može opširnije razgovarati sa osobama koje pružaju obaveštenja.
Uredba (VRK) br. 05/2016 o Minimalnim standardima za proces javnih konsultacija	Član 1 Svrha - Ova Uredba ima za cilj da podstakne i obezbedi proces javnih konsultacija između javnih tela, zainteresovanih strana i javnosti, radi sveobuhvatnog učešća u procesu donošenja politika i procesu donošenja odluka od javnog interesa i da poveća transparentnost i odgovornost javnih tela prema zainteresovanim stranama i javnosti.
Administrativno uputstvo (MLU) br. 03/2020 o Transparentnosti u opštinama	Član 1 Svrha ovog Administrativnog uputstva je jačanje transparentnosti opštinskih organa, putem objavljivanja i realnog informisanja normativnih akata, odluka i dokumenata koje izdaju opštinski organi, a koji su u interesu građana i drugih interesnih grupa, kao i povećanim učešćem građana u procesima donošenja odluka.
Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima za proces javnih konsultacija u opštinama	Član 1 Svrha - Ovo administrativno uputstvo ima za cilj da podstakne i obezbedi od lokalnih vlasti učešće građana i drugih zainteresovanih strana u procesu donošenja politika i donošenja odluka na lokalnom nivou, da promoviše opštinsku transparentnost i da utiče na razvoj održivih politika od opšteg interesa.
Uredba (VRK) br. 27/2018 o službi vladine komunikacije sa javnošću	Član 13 - Tačka 2.1 Koordinira i saraduje sa predsednikom opštine, direktorima opštinskih direkcija, kao i predsedavajućim Skupštine opštine, u cilju informisanja javnosti o opštinskim politikama i aktivnostima; Tačka 2.5. Ažurira, osigurava pristup i verodostojnost informacija na zvaničnoj veb stranici opštine i upravlja zvaničnim elektronskim nalogom za komunikaciju sa javnošću.

Tablica 2: Pravni okvir koji se odnosi na učešće građana u procesima donošenja odluka na Kosovu.

Tablica 1 odražava pravni okvir koji precizira članove koji opisuju učešće građana u procesu donošenja odluka. Takođe, postoje i drugi pravni akti, podzakonski akti i javne politike koje se odnose na učešće građana, i to: Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima, Uredba (VRK) br. 27/2018 o Vladinoj službi za komunikaciju sa javnošću, Administrativno uputstvo (MJU) br. 01/2015 za veb stranice javnih institucija, opštinskim uredbama o transparentnosti, Vladinom strategijom za saradnju sa civilnim društvom 2019 - 2023, kao i strategijom komunikacije i informisanja u podršci procesu evropskih integracija Kosova 2018 - 2021.

Deo II

2.1. Minimalni standardi za konsultacije sa javnošću

Minimalnim standardima za javne konsultacije na lokalnom nivou smatraju se proceduralna pravila koja su minimalna, u cilju sprovođenja javnih konsultacija sa svim akterima koji su uključeni u proces izrade politika i podzakonskih akata na lokalnom nivou. Poznati su kao minimalni standardi jer određuju minimalno pravilo koje se mora poštovati, a svrha im je da obuhvate i zainteresovane strane koje mogu doprineti izradi i razvoju javnih politika od opšteg društvenog interesa. Zainteresovane strane, prema administrativnom uputstvu o minimalnim standardima za javne konsultacije, su: “fizička i pravna lica, organizacije civilnog društva, razne interesne grupe, kao i drugi subjekti na koje se utiče ili su zainteresovani da direktno ili indirektno utiču na proces donošenja odluka”³¹. Predloge projekata i druge relevantne dokumente za koje se predviđa da će proizići iz javnih konsultacija, predlaže: gradonačelnik, opštinska odeljenja, predsedavajući skupštine opštine, komiteti skupštine opštine, kao i petnaest procenata (15%) građana dotične opštine sa pravom glasa.

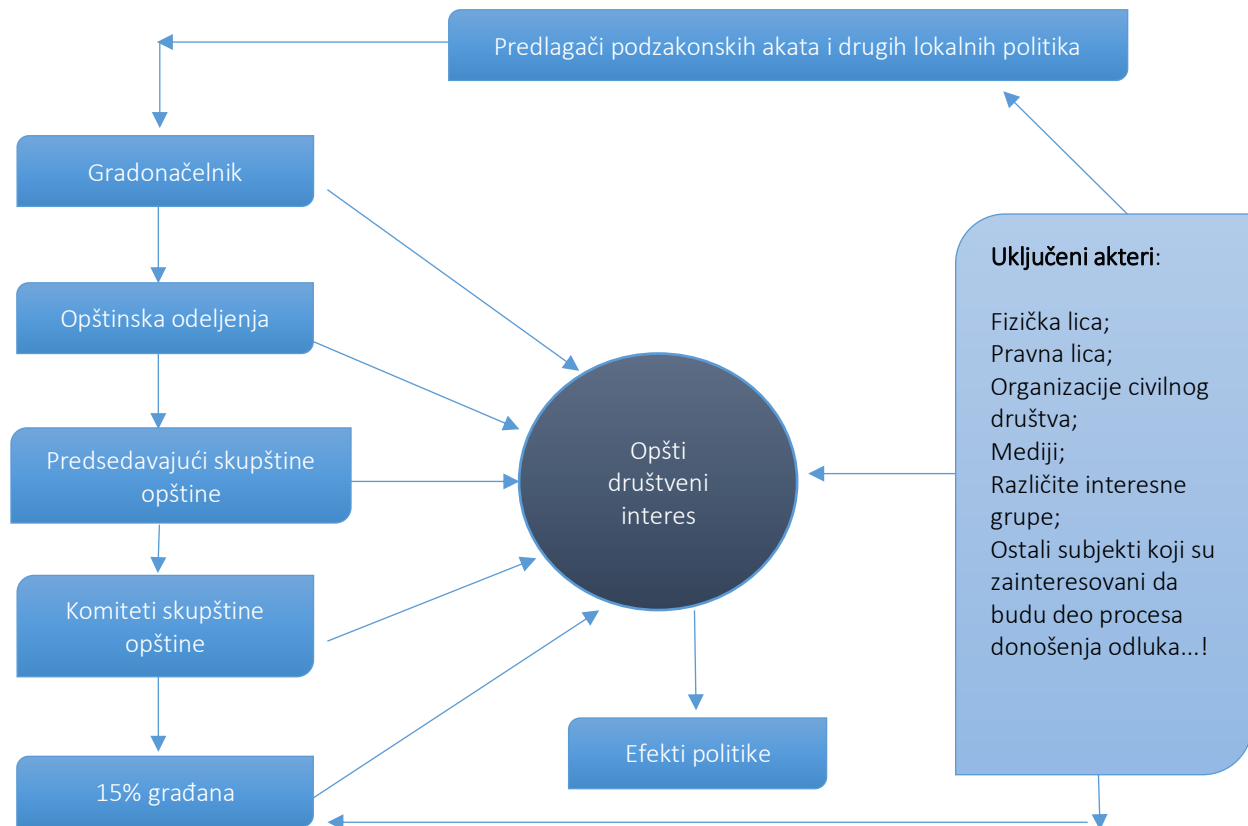


Figura 8: Predlagači podzakonskih akata i drugih lokalnih politika i uključeni akteri.

Što se tiče ostalih procedura, predlagači podzakonskih akata ili lokalnih politika prvenstveno predlažu članove radne grupe, koji moraju imati znanje, informacije, iskustvo i veštine o pomenutim politikama i na osnovu takvih kriterijuma uspostavlja se radna grupa koja je istovremeno i odgovorna za politika i istu imenuje nadležno opštinsko telo. Pored ovog, dva glavna aktera koja su uključena u ove procese su:

³¹Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, član 3, tačka 3.

- a) Službenik odgovoran za pripremu početnog nacrtu predloga, što u principu podrazumeva državnog službenika odgovornog za pripremu nacrtu predloga, imenovan od strane nadležnog opštinskog organa ili odgovarajućeg odeljenja/ jedinice, odgovorne za izradu nacrtu predloga; i
- b) Službenik odgovoran za javne konsultacije, što podrazumeva opštinsku jedinicu/službenika za javnu komunikaciju, koji je odgovoran za koordinaciju procesa javnih konsultacija³².

Prvi službenik je odgovorno službeno lice kojeg je imenovalo nadležno telo za pripremu nacrtu predloga, i u saradnji sa radnom grupom ovaj službenik (civilni službenik) radi na sadržaju i strukturi nacrtu predloga, fazama konsultacija sve do njegovog završetka. Drugi službenik, koji je u ovom slučaju službenik iz Kancelarije za javnu komunikaciju, koordinator je procesa javnih konsultacija. Ovo je iz razloga što je upravo ova kancelarija prvi kontakt i odraz sa građanima, pa tokom ovog procesa službenik za odnose s javnošću ima nekoliko zadataka, i to kao sledeće:

- Priprema obrasce objašnjenje nacrtu predloga za javne konsultacije i prateće dokumentacije - Službenik za odnose s'javnošću priprema obrasce obrazloženja za nacrt predloga i prateće dokumentacije i iste dostavlja službeniku predlagaču. Obrazac ove vrste službenik priprema kao primer i isti primer prosleđuje relevantnim odeljenjima, zajedno sa kratkim objašnjenjem koju dokumentaciju predlog podzakonskog akta ili politike treba sadržati. Takav obrazac smo predstavili u dodatku 1 ovog priručnika.
- Koordinacija javnih konsultacija u saradnji sa službenikom odgovornim za pripremu početnog nacrtu projekta i odgovornog za radnu grupu - Službenik za odnose s'javnošću je odgovoran za koordinaciju procesa javnih konsultacija, ali ne i za tok preostalih koraka u dokumentu. Do ovoga dolazi iz razloga što isti službenik mora koordinirati proces i nadgledati procedure u skladu sa obrascima, proveravajući da li su isti ispoštovani tokom izrade zakona ili nisu.
- Praćenje vremenskih rokova za proces javnih konsultacija – Službenik mora poštovati vremenske rokove javnih konsultacija, nešto što se može postići i putem savremenih alatki informacione tehnologije koje se memorizuju za takve vremenske rokove i unapred najavljuju prema određenim datumima.
- Priprema obaveštenja u obliku konsultacija i objavljivanje predloga projekata na veb stranici opštine i vladinoj platformi za javne konsultacije, oglasnoj tabli, dodatnim elektronskim platformama, kao i drugim oblicima konsultacija predviđenih ovim administrativnim uputstvom – Onako kao što službenik postupa sa objavljivanjem dokumenata/vesti/drugih aktivnosti opštine, na isti način postupa i sa obaveštenjima u vezi sa načinom javnih konsultacija, objavljujući ih na zvaničnoj veb stranici opštine, zajedno sa ostalim specifikacijama (logo opštine, naziv dokumenta, datum i mesto, imena članova radne grupe, ime koordinatora ili odgovorne osobe ili inicijatora predloga projekta).
- U saradnji sa službenikom odgovornim za pripremu početnog nacrtu predloga i radnom grupom, koordinira organizaciju direktnih sastanaka sa građanima i zainteresovanim stranama - službenik za odnose s'javnošću pomaže službeniku odgovornom za pripremu početnog nacrtu, a zatim koordinira organizaciju sastanaka sa građanima i drugim zainteresovanim stranama, kako bi dokumenti dobili oblik konsultacije sa javnošću i uključili se kao deo njihovih mišljenja/ideja/predloga.
- Prikupljanje komentara i preporuka sa javnih konsultacija putem opštinske veb stranice i vladine platforme za javne konsultacije, kao i dostavljanje istih službeniku odgovornom za pripremu

³² Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, član 2, tačke 7 – 8.

početnog nacrtu projekta ili radnoj grupi – službenik za odnose sa javnošću rezimira komentare i preporuke koji su upućeni na zvaničnoj veb stranici opštine i vladinoj platformi za javne konsultacije i iste dostavlja službeniku odgovornom za pripremu početnog nacrtu. Ovaj službenik, u saradnji sa radnom grupom, razmatra status komentara/preporuka, koji mogu biti: prihvaćeni, odbijeni i delimično prihvaćeni.

- Priprema godišnjih izveštaja o procesu javnih konsultacija u opštini, izveštava gradonačelniku i jedinici nadležnoj za nadgledanje opština Ministarstva lokalne uprave – Ovaj izveštaj treba da bude kratak, sažet i strukturiran u obliku koji uključuje: kvantitativne podatke o broju javnih konsultacija, vrste podzakonskih akata i drugih politika koje su bile predmet na javnoj konsultaciji, datum i mesto javnih sastanaka, broj i status komentara, kao i status akta koji je proizišao tokom konsultacije.
- Ostali zadaci u skladu sa odredbama navedenim u ovom administrativnom uputstvu - Budući da je službenik za odnose sa javnošću most između lokalne vlasti i građana, on može imati dodatne zadatke koji se odnose na prirodu komunikacije sa javnošću i javnih konsultacija.

2.2. Principi javnih konsultacija

Tokom procesa javnih konsultacija, opštinska tela takođe moraju poštovati principe javnih konsultacija, kao što su:

1. Princip zakonitosti;
2. Transparentnost;
3. Jednakost i nediskriminacija;
4. Efikasnost u procesu javnih konsultacija³³.

Principi su norme, vrednosti, pravila čiji je cilj poštovanje ljudskog dostojanstva, poštovanje vladavine zakona, promovisanje transparentnosti i odgovornosti, promocija rodne ravnopravnosti i etničke, jezičke, kulturne i socijalne raznolikosti, kao i upotreba savremenih metoda, kako bi proces javnih konsultacija postigao postigao planirane ciljeve.

2.3. Kako sprovesti minimalne standarde

Kada dolazi do procesa javnih konsultacija sa svim uključenim akterima, opštine su te koje širu javnost trebaju obavestiti putem zvanične veb stranice i elektronske platforme. Takođe, opštine bi trebale da:

- Svaki nacrt predloga, podzakonski akt, uredba ili drugi relevantni dokument treba da bude jasan i konkretan, kako bi javnost mogla razumeti sadržaj i strukturu o kojoj je reč, kao i da poseduje dodatnu dokumentaciju ili relevantna objašnjenja;
- Opština mora obezbediti faze konsultacija sa javnošću, od samog početka pa sve do okončanja ovog procesa;
- Mora se pridržavati rokova i drugih predviđenih procedura, kako bi se svakoj zainteresovanoj strani pružila mogućnost da izrazi svoje mišljenje ili preporuke;
- Savremeni oblici komunikacije i savremene tehnike su potrebni tokom procesa javnih konsultacija;
- Izveštaji o procesu javnih konsultacija trebaju biti dostupni javnosti kako bi moglo pristupiti statusu njihovih komentara, mišljenja, primedbi, sugestija ili preporuka.

³³ Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, član 4.

2.4. Dokumenti za javnu konsultaciju

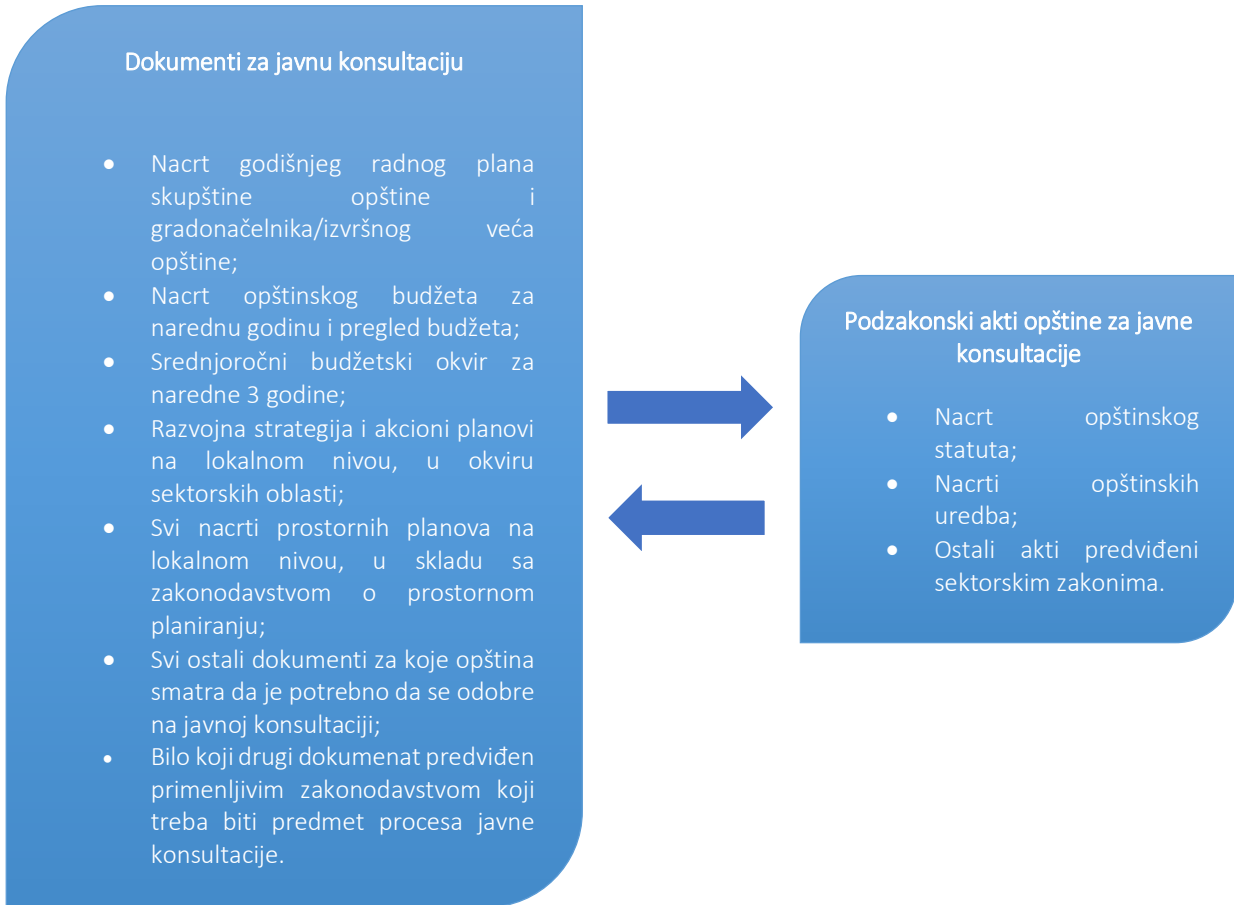


Figura 9: Dokumenti i podzakonski akti opštine za javne konsultacije.

2.5. Proces javne konsultacije, oblici i tehnike

Proces koordinacije oko javnih konsultacija vrši jedinica ili službenik za odnose s'javnošću koji ima koordinacionu ulogu u celom ovom procesu. Što se tiče oblika i tehnika javnih konsultacija, mnoge razvijene zemlje koriste savremene oblike čiji je cilj da uključe građane i druge aktere u proces donošenja politika i odlučivanja. Neki od oblika i tehnika koje će opštine koristiti u javnim konsultacijama su:

- Srednjoročni budžetski okvir za naredne 3 godine;
- Razvojne strategije i akcioni planovi na lokalnom nivou u okviru sektorskih područja, u skladu sa zakonodavstvom o prostornom planiranju;
- Svi ostali dokumenti za koje opština smatra da je potrebno da se odobre na javnoj konsultaciji;
- Bilo koji drugi dokumenat predviđen primenljivim zakonodavstvom koji treba biti predmet procesa javne konsultacije.
- Nacrti opštinskih uredba;
- Ostali akti predviđeni sektorskim zakonima.

Oblici i tehnike konsultacija	Prednosti	Slabosti	Efikasne za
Javni konsultativni sastanci	Dobra mogućnost za konsultacija sa javnošću i dobijanje njihovih mišljenja i predloga.	Ne mogu se obuhvatiti sve zainteresovane strane.	Dobijanje mišljenja građana o aktima, uredbama, planovima i najvažnijim projektima opštine, kao što je nacrt opštinskog statuta; nacrt opštinskog budžeta i srednjeročnog budžetskog okvira; nacrt prostornih planova; razvojne strategije, itd.
Napismene konsultacije i konsultacije u elektronskom obliku	Svim stranama (strukturama: starosnim, rodnim, etničkim, verskim, kulturnim) iz i van opštine, pruža mogućnost da daju svoj doprinos.	Nisu sve kategorije društva sklone davanju napismenih doprinosa	Dobijanje širokog spektra mišljenja o svim aktima, uredbama, planovima i projektima opštine, bez obzira na procenjenju važnost.
Publikacije na veb stranici opštine	Dobra mogućnost za građane koji se često nalaze na veb stranicama	Sve kategorije društva ne posećuju zvanične veb stranice opština	Svi nacrti-predlozi, nacrti uredba, podzakonskih akata, planova ili opštinskih dokumenata, u skladu sa zakonskim zahtevima za transparentnost u opštinama, godišnjim planovima i godišnjim izveštajima gradonačelnika opštine i opštinskih odeljenja, planom Skupštine opštine, itd.
Publikacije na Vladinoj platformi za javne konsultacije integrisane kao veza na zvaničnoj veb stranici opštine	Strankama pruža mogućnost da javnim konsultacijama svojim komentarima daju svoj doprinos i da budu u toku dešavanja koja se dešavaju sa dotičnim dokumentima.	Možda ne budel puno posetioca na opštinskoj veb stranici	Svi nacrti-predlozi, nacrti uredba, podzakonskih akata, planova ili opštinskih dokumenata, u skladu sa zakonskim zahtevima za transparentnost u opštinama, godišnjim planovima i godišnjim izveštajima gradonačelnika opštine i opštinskih odeljenja, planom Skupštine opštine, itd.
Oblici i tehnike javnih konsultacija	Prednosti	Slabosti	Efikasne za
Publikacije na dodatnim elektronskim platformama, ako su aktivne u opštini	Dobra mogućnost za uključivanje drugih strana koje na ovaj ili onaj način ranije nisu bile uključene.	/	Svi nacrti-predlozi, nacrti uredba, podzakonskih akata, planova ili opštinskih dokumenata, u skladu sa zakonskim zahtevima za transparentnost u opštinama, godišnjim planovima i godišnjim izveštajima gradonačelnika opštine i opštinskih odeljenja, planom Skupštine opštine, itd.
Konferencije	Smatraju se reprezentativnim i pragmatičnim da javnost što više približe pitanju od opšteg interesa	Oblici konferencija možda ne budu i puno atraktivni za učesnike	Dobijanje kvalifikovanog stručnog mišljenja o najvažnijim planovima, uredbama i projektima opštine, kao što su: nacrti prostornih planova; razvojne strategije; strategije za sektorske razvojne politike,

			<p>mobilitnost, urbanizam, voda, energetika, prekogranična saradnja, regionalna saradnja, strane investicije, itd.</p>
<p>Savetovanja sa određenim interesnim grupama</p>	<p>Mogućnost da diskusije dobiju neposredne povratne informacije</p>	<p>/</p>	<p>Dobijanje kvalifikovanog mišljenja relevantnih interesnih grupa i udruženja o određenim projektima, opštinskim planovima, aktima i opštinskim uredbama i razvojnim strategijama, kao što su: razvojne strategije; strategije za sektorske razvojne politike; nacrti nacrti planova; srednjoročni budžetski okvir; mobilnost; urbanizam, poslovno okruženje, itd.</p>
<p>Intervju</p>	<p>Opcija za dobijanje kvalifikovanih mišljenja o važnim pitanjima</p>	<p>Može se primiti ograničen broj doprinosa</p>	<p>Dobijanje detaljnih stručnih mišljenja o određenim pitanjima od posebnog značaja, kao što su: strategije za sektorske razvojne politike; nacrti prostornih planova; kultura, umetnost, istorijsko nasleđe, urbani razvoj, poslovno okruženje, itd.</p>
<p>Ankete javnog mnjenja</p>	<p>Opcija da se odrazi i poverenje građana prema opštinskim organima</p>	<p>Specifičan uzorak igra važnu ulogu</p>	<p>Merenje percepcije određenih građana ili zajednica/grupa o učinku opštine u određenim oblastima, kvalitetu usluga ili preferencijama za razvojna pitanja. Merenje zadovoljstva građana ili određenih grupa/zajednica sa opštinskim uslugama.</p>
<p>Oblici i tehnike javnih konsultacija</p>	<p>Prednosti</p>	<p>Slabosti</p>	<p>Efikasne za</p>
<p>Paneli sa građanima</p>	<p>Direktna komunikacija sa građanima</p>	<p>Može uključiti mali broj građana</p>	<p>Dobijanje mišljenja građana o najvažnijim planovima opštine i razvojnim politikama. Merenje zadovoljstva građana ili određenih grupa/zajednica sa opštinskim uslugama, itd.</p>
<p>Ulične tribine</p>	<p>Direktna komunikacija sa građanima</p>	<p>Može uključiti mali broj građana</p>	<p>Podela informacija o važnim razvojnim pitanjima i dobijanje mišljenja građana o najvažnijim opštinskim planovima i razvojnim politikama.</p>
<p>Sastanci sa seoskim savetima, naseljima i urbanim naseljima</p>	<p>Mogućnost sastanka sa opštinskim rukovodiocima i podsticanje sinergije za saradnju</p>	<p>/</p>	<p>Jačanje saradnje i koordinacije u cilju promocije učešća zajednice u proces donošenja odluka; Preliminarna rasprava o obliku javnih konsultacija, ciljevima i željenim rezultatima.</p>

Sastanci sa građanima u naseljima, selima i drugim određenim naseljima	Mogućnost sastanka sa određenim zajednicama i podsticanje većeg učešća u proces donošenja odluka – mogućnost da se poveća poverenje prema opštinskim institucijama.	Ne mogu svi građani učestvovati	Dobijanje mišljenja stanovnika određenih lokacija o budućem razvoju u odgovarajućoj zajednici, poput nacrtu opštinskog budžeta i srednjoročnog budžetskog okvira; nacrti prostornih planova; određeni infrastrukturni projekti, ruralni i regionalni razvoj, itd.
---	---	---------------------------------	---

Tablica 2: *Oblici i tehnike javnih konsultacija, prednosti i slabosti.*

Deo III

3.1. Faze konsultacija sa javnošću

Proces javnih konsultacija na lokalnom nivou prolazi kroz tri glavne faze:

1. Planiranje konsultacija - U slučaju javnih konsultacija, opštinska tela trebaju tokom izrade godišnjeg radnog plana unapred isplanirati i podzakonske akte i druga dokumenta koja su potrebna za konsultacije sa javnošću, kako bi se postigao napredak oko planiranja javnih konsultacija sa potrebnim akterima.
2. Održavanje konsultacija - Ovo je druga faza procesa javnih konsultacija, koja od samog početka planiranja detaljno opisuje lokaciju, moderatora, zapisničara, oblik i tehnike javnih konsultacija.
3. Prikupljanje komentara, komunikacija i njihovo upućivanje nadležnim telima - Poslednja je faza procesa konsultacija, gde komentari, sugestije, stavovi, preporuke uključenih aktera treba da se uzmu u obzir, bilo putem pismenih ili elektronskih konsultacija.

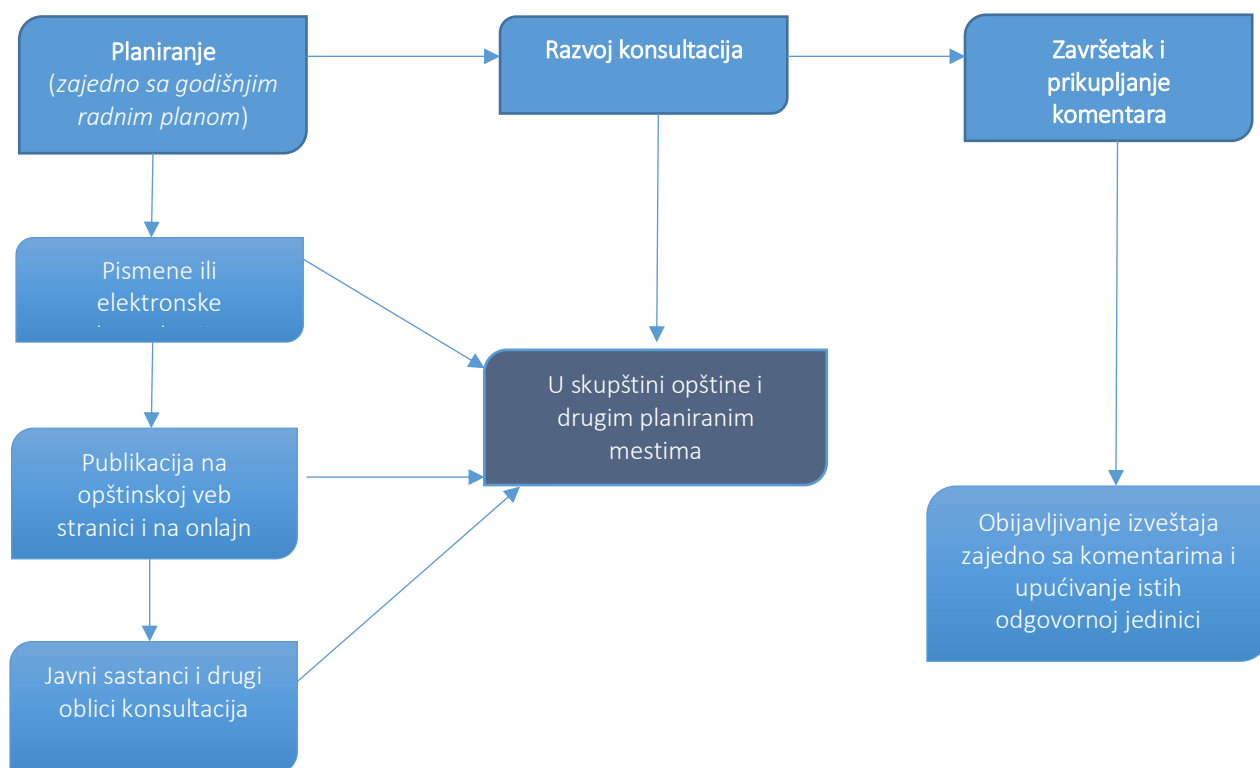


Figura 10: Faze javne konsultacije

3.1.1. Planiranje konsultacija sa javnošću

Faza planiranja konsultacija sa javnošću je prva faza putem koje se planira javna konsultacija. Tokom ove faze, plan javnih konsultacija treba biti u skladu sa opštinskim planom rada za narednu godinu i planom javne komunikacije. Kjo për shkak se këto tri plane duhet të kenë një ndërlidhje ndërmjet veti. Dužnost je službenog lica odgovornog za javne konsultacije da, u saradnji sa drugim službenicima, izradi poseban plan za sve nacрте projekata podzakonskog akta i lokalnih politika koji predlažu postupak javnih konsultacija za

narednu kalendarsku godinu. Planiranje konsultacija treba da uzme u obzir: vremenske rokove, finansijske troškove, ljudske resurse, identifikaciju strana uključenih u proces javnih konsultacija, kao i oblike i tehnike javnih konsultacija. Takav obrazac je predstavljen u nastavku, praćen fiktivnim slučajem koji će služiti kao ilustracija:

Naziv podzakonskog akta ili lokalne politike	Vremenski rok	Ljudski resursi	Finansijski troškovi	Identifikacija zainteresovanih strana	Oblici i tehnike konsultacije	Veza sa dokumentima/drugim planovima
Nacrt plana mobilnosti 2021 – 2025	12 septembar – 31 novembar 2020	Odeljenje javnih usluga; Odeljenje ekonomskog razvoja; Kancelarija za javnu komunikaciju	5500 evra	Preduzeće za javni prevoz; Udruženje privatnih prevoznika; Klub rekreativnih biciklista; Organizacije civilnog društva; Stručnjaci saobraćaja i mobilnosti Handikos; Strane organizacije i njihova stručnost (UN Habitat, USAID, itd.) Mediji; Javnost.	Veb publikacije; Publikacije na platformi za javne konsultacije; Javni konsultativni sastanci; Konsultacije sa određenim zainteresovanim stranama; Panel sa građanima; Intervju Konferencija za prezentaciju simulacija mobilnosti	Statut opštine Opštinska razvojna strategija Plan mobilnosti 2016-2020 Plan prostornog razvoja Plan transparentnosti 2019-2023

Tablica 3: Planiranje javne konsultacije.

3.1.2. Održavanje konsultacija i identifikacija strana za konsultacije

Konsultacije znače „aktivno traženje mišljenja zainteresovanih i pogođenih grupa. To je dvosmerni tok informacija koji se može pojaviti u bilo kojoj fazi razvoja nekog projekta. To može biti jednostepeni proces ili trajni dijalog. Dok učešće znači aktivno uključivanje zainteresovanih grupa u formulisanje odluka ili rešenja”³⁴.

³⁴<https://www.darzin.com/public-consultation/>, pristupljeno tokom juna meseca 2019. godine.

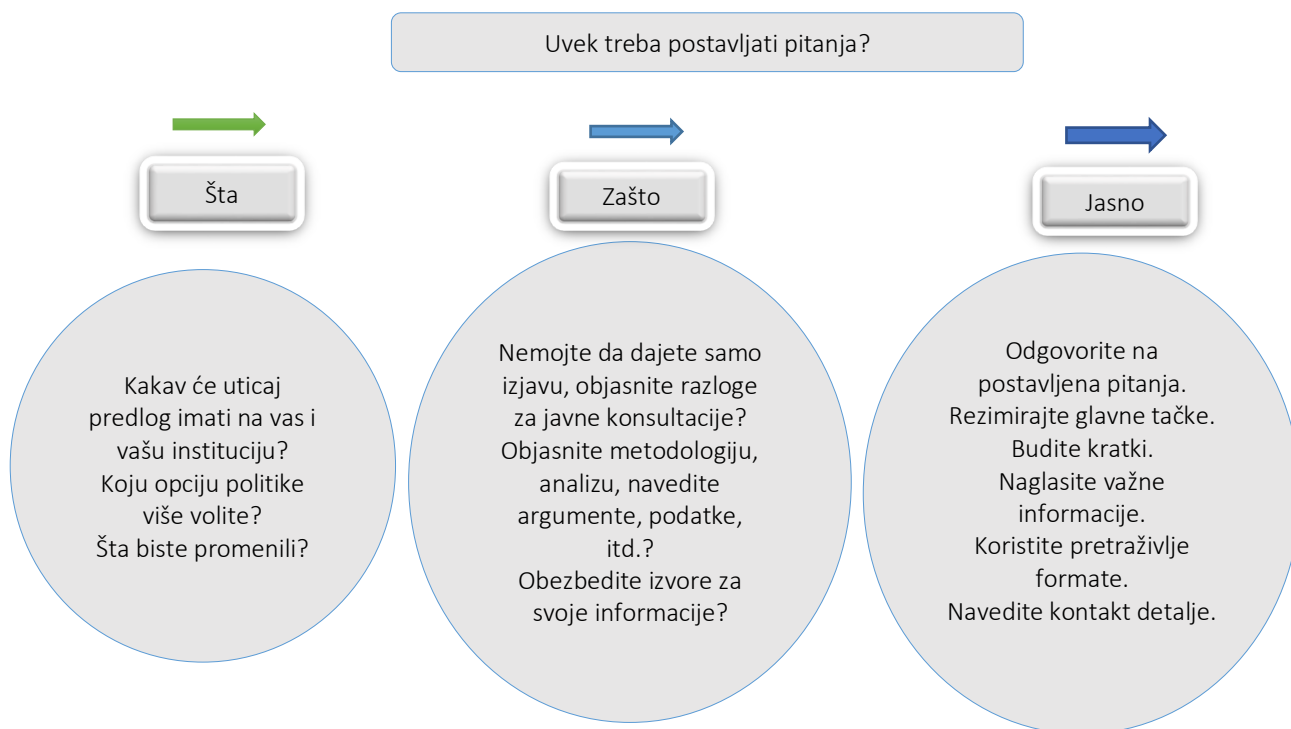


Figura 11: Efikasna konsultacija sa javnošću³⁵.

U ovom smislu, telo koje predlaže odlučuje o pokretanju procesa javnih konsultacija, a utvrđuje i metodologiju javnih konsultacija. Ista proceduralna pravila javnih konsultacija „važe i u slučajevima kada predloge projekata podnose spoljne radne grupe ili građanske inicijative i konsultativni komiteti, u skladu sa članovima 70. i 73. Zakona o lokalnoj samoupravi.“³⁶ Proces javnih konsultacija u „predviđenim slučajevima“ sprovodi odgovorno telo ili odeljenje, u okviru delatnosti koja reguliše nacrt određenog akta. Sa druge strane, pre održavanja javnih konsultacija, službeno lice odgovorno za javne konsultacije obaveštava spoljnu radnu grupu, građane i konsultativni komitet koji je predložio ili izradio nacrt zakona³⁷.

Što se tiče identifikacije zainteresovanih strana, iste se identifikuju na osnovu interesa i doprinosa koji mogu dati tokom procesa javnih konsultacija. Međutim, opština treba unapred da ima spisak ili bazu podataka nevladinih organizacija, preduzeća i drugih zainteresovanih strana koje mogu biti uključene u pomenuti proces. Ovo ne isključuje pravo bilo kog fizičkog ili pravnog lica da pruži svoje komentare i preporuke tokom javnih konsultacija. Tokom pismenog ili elektronskog procesa konsultacija „telo koje predlaže, pruža uslove za sprovođenje pismene i elektronske konsultacije, uključujući pravovremene informacije o načinu i rokovima javnih konsultacija. Dok službenik odgovoran za javne konsultacije, u koordinaciji sa službenim licem odgovornim za izradu projektnog predloga, obaveštava zainteresovane strane o pismenim i elektronskim konsultacijama“³⁸.

³⁵ Colson, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK, str. 21.

³⁶ Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, član 13, tačka 3.

³⁷ U istom dokumentu, član 13, tačka 5.

³⁸ U istom dokumentu, 15.

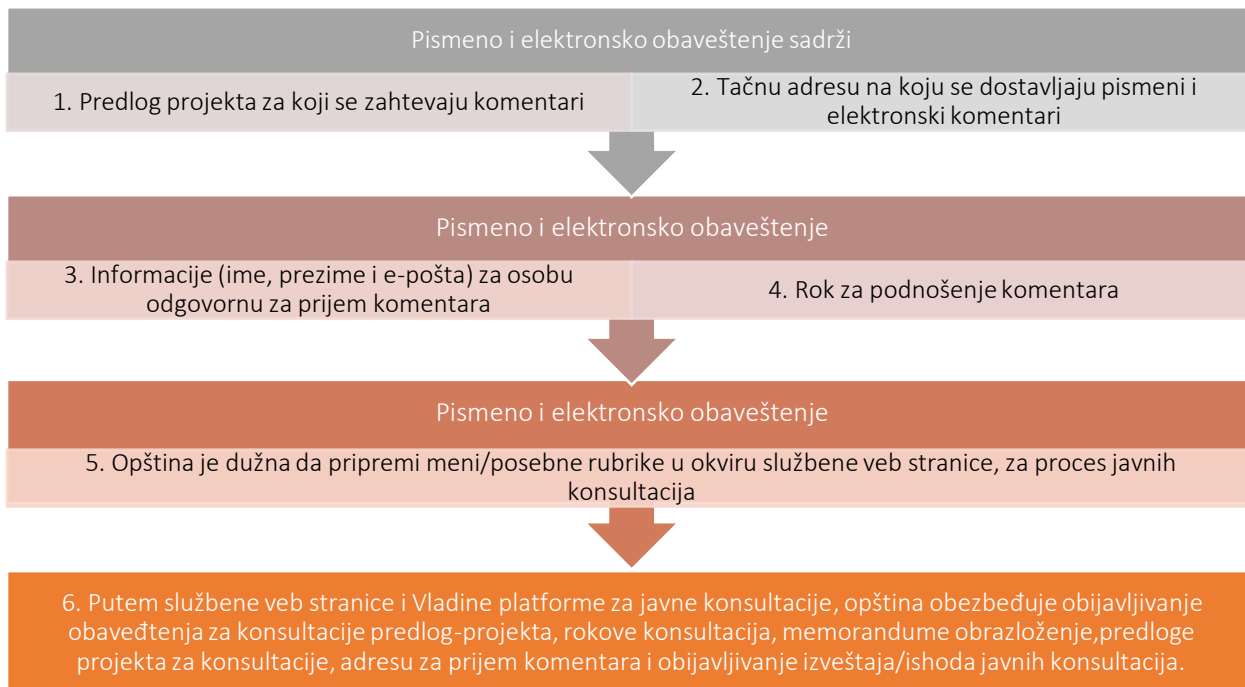


Figura 12: Pismene i elektronske konsultacije

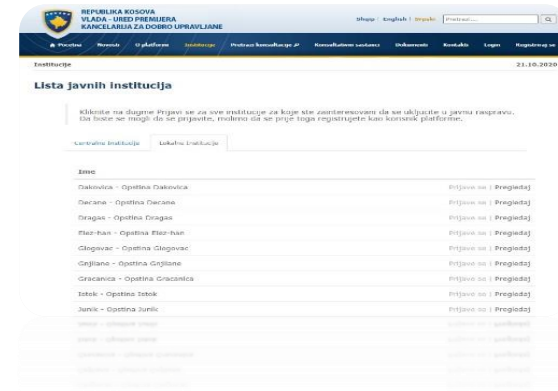
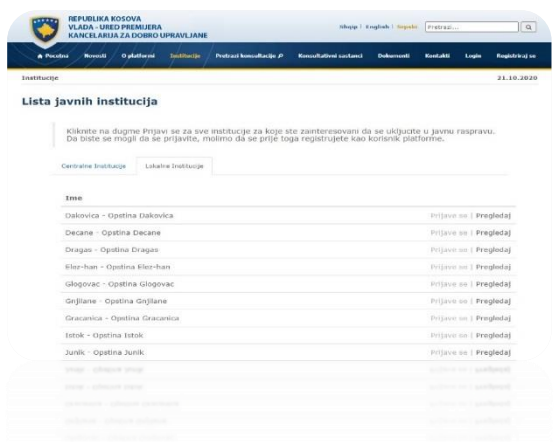


Figura 7: Elektronska platforma za javne konsultacije

3.1.3. Javni konsultativni sastanci

Javni sastanci su otvoreni sastanci za javnost na kojima javnost može da učestvuje, odražava, daje ideje, predloge, preporuke u vezi sa nacrtima zakona ili drugim lokalnim politikama. Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije na lokalnom nivou navodi da „pored pisanih i elektronskih konsultacija, opština organizuje i javne sastanke sa građanima i zainteresovanim stranama o nacrtima projekata tokom roka najavljenog za javne konsultacije. Obaveštenje o javnim konsultacijama se objavljuje najmanje osam (8) dana i najviše četrnaest (14) kalendarskih dana pre održavanja sastanka na zvaničnoj veb stranici opštine, oglasnoj tabli, kao i u bilo kom drugom obliku koji interesnim stranama pruža odgovarajuće obaveštenje”³⁹. U okviru javnih sastanaka, važno je da prilikom izrade poziva službenik odgovoran za konsultacije, u koordinaciji sa zvaničnikom odgovornim za izradu nacrtu projekata, obavesti zainteresovane strane o:

- Datumu, mestu i vremenu održavanja javnog sastanka;
- Predlogu projekta koji je predmet javne konsultacije;
- Memorandum objašnjenja o sadržaju predloga projekta;
- Informacije (ime, prezime i e-pošta) o osobi odgovornoj za prijem komentara”⁴⁰.

Javnom sastanku prisustvuju službenik ili radna grupa odgovorna za izradu predloga projekta, direktor odeljenja koje predlaže predlog, direktori relevantnih odeljenja, drugi službenici koje imenuju odgovarajuća odeljenja, kao i službenik odgovoran za javne konsultacije. U okviru javnih sastanaka mogu da učestvuju najviši zvaničnici opštinskih organa kao što su: gradonačelnik opštine, predsednik skupštine opštine, predsednici komiteta i relevantne komisije skupštine opštine. Dok službeno lice odgovorno za izradu predloga projekta koje je imenovalo telo koje predlaže, predsedava konsultativnim sastancima sa građanima, objašnjava sadržaj predloga projekta javnosti i u saradnji sa službenim licem odgovornim za javne konsultacije beleži predloge koje je javnost dala tokom konsultacija.

3.2. Sakupljanje komentara tokom konsultacija

Službenik odgovoran za izradu predloga projekta, tokom procesa javnih konsultacija prikuplja komentare i priprema izveštaj o ishodima javnih konsultacija. Pregled komentara vrši radna grupa predloga projekta koja odlučuje o prihvatanju ili odbijanju preporuka primljenih od zainteresovanih strana. Svi predlozi, primedbe i sugestije koje je javnost podnela na način i u roku utvrđenim od strane AU, uključeni su u izveštaj o javnom pregledu”⁴¹. Rok za pripremu izveštaja je najmanje petnaest (15) dana, a ne više od trideset (30) kalendarskih dana za predlog projekta, od dana isteka roka za podnošenje predloga i pismenih komentara. U roku od pet (5) kalendarskih dana po finalizaciji izveštaja koji je pripremila radna grupa za javnu raspravu, izveštaj se šalje službeniku odgovornom za koordinaciju koji je dužan da isti objavi na zvaničnoj veb stranici opštine. Telo koje predlaže je dužno da skupštini opštine podnese izveštaj o javnim konsultacijama pre nego što se predlog projekta odobri. Završni izveštaj se priprema prema formatu definisanom u dodatku 1 ovog administrativnog uputstva”⁴².

³⁹Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, član 13, tačka 1 i 2.

⁴⁰ U dodatku 2 se nalazi primer poziva.

⁴¹ U dodatku 3 se nalazi primer izveštaja za komentare.

⁴²Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama, član 21.

3.3. Rokovi, procedure konsultacija i uključivanje zainteresovanih strana

Javne konsultacije traju najmanje 30 kalendarskih dana i ne više od 60 kalendarskih dana od dana objavljivanja javnog oglasa za održavanje konsultacija. Prikupljanje, upućivanje i objavljivanje komentara iz procesa javnih konsultacija se ne računaju kao deo deo roka utvrđenog u stavu 1. ovog člana. Telo koje predlaže konsultaciju može produžiti rok javne konsultacije do 30 kalendarskih dana van redovnog roka, u slučajevima kada:

- Proces javnih konsultacija nije rezultirao dovoljnim komentarima za dobijanje mišljenja građana i zainteresovanih strana;
- Sadržaj predloga projekta jeste složeniji i zahteva dodatno vreme za javne konsultacije;
- Tokom razvojne faze predloga projekta dolazi do novih važnih pitanja koja nisu bila obuhvaćena inicijalnim konsultacijama.


3.4. Izveštavanje

MLU u koordinaciji sa Kancelarijom za dobro upravljanje/Kancelarija premijera sprovodi aktivnosti za izgradnju kapaciteta opštinskih službenika za javne konsultacije. Ministarstvo lokalne uprave je odgovorno za nadgledanje sprovođenja ovog administrativnog uputstva. MLU priprema godišnji izveštaj o primeni minimalnih standarda javnih konsultacija u opštinama. Izveštaj se šalje Kancelariji za dobro upravljanje/KP.

Dodatak 1 – Primer opštinskog plana za javne konsultacije

Primer opštinskog plana za javne konsultacije		Budžet:
Opština:	Učesnici javnih konsultacija:	
Jedinica koja preduzima inicijative za javne konsultacije:	Fasilitatori:	
Svrha konsultacije:	Zapisničari:	
Cijevi konsultacija:	Ostali:	
Ključna pitanja konsultacije – Tema:	Unutrašnji akteri	Spoljašnji akteri
	Strategije za uključivanje i menadžiranje rizika:	
Informacija:	Očekivani rezultati:	
Koji se materijal pruža akterima za javnu konsultaciju:	Opcije izveštavanja:	
Koje informacije očekujemo da dobijemo:	Glavne oblasti procene:	
Metode konsultacije:	Proces konsultacije:	
Proces konsultacije:	Datum završetka:	
Datum početka:		

Dodatak 2 – Pozivnica za javne sastanke



Logo opštine

Pozivnica za javni sastanak u vezi sa *(ubaciti naslov sastanka)*

Pozivate se da učestvujete javnom sastanku u vezi sa *(ubaciti naslov sastanka)*, sastanak će se održati dana ___/___/___ u (mesto/zgrada) _____, sa početkom od ___/___ časova.

Sastanak se održava u cilju (objasniti cilj javnog sastanka)

Memorandum objašnjenja (ukratko navesti sadržaj akta/dokumenta o kome će se raspravljati na javnom sastanku, pitanje: šta akt/dokumenat sadrži? Zašto je važan? Koji je cilj? Koji će biti ishodi? Kako i zašto zajednica/građani trebaju da učestvuju na ovom javnom sastanku?)

Relevantne informacije: ime, prezime i e-pošta osobe odgovorne za prijem komentara.

Dobrodošli!

S'poštovanjem,

(Ime organa koji predlaže sastanak)

Dodatak 3 – Izveštaj za komentare



Naslov izveštaja – Primerak izveštaja sa procesa javne konsultacije za (ime akta/dokumenta)

Ime opštine i godina (*prva strana*)

Korak 1 - Izveštaj treba da ima uvod koji objašnjava svrhu i ciljeve akta/dokumenta koji je bio u procesu konsultacija, pravni osnov ili sa kojim dokumentima je predmetni predlog povezan;

Korak 2 –Izveštaj treba da sadrži tok javne rasprave, što znači da treba pružiti kratak opis koji se odnosi na tok dokumenta tokom javne rasprave, koliko je dana trajao, kada je objavljen na platformi, kada je održana javna rasprava, ko su učesnici, organizacije civilnog društva itd., a zatim se tabela prikazuje na sledeći način:

Metode konsultacije	Datumi/trajanje	Broj učesnika/onih koji su doprineli
5. Pismene/elektronske konsultacije;		
6. Objavljivanje na veb stranici/elektronskoj platformi;		
7. Sastanci sa članovima radne grupe:		
8. Ostali oblici...		

Korak 3 – Kratak sadržaj doprinosa dobijenih tokom procesa konsultacija, sledeći je korak u kojem treba ukratko odraziti doprinos aktera;

Korak 4 – Ostala pitanja koja se odnose na kratak opis doprinosa koje je odgovarajuće telo razmotrilo;

Korak 5 – Budući koraci – objašnjava se šta će se desiti nakon procesa konsultacija i nakon prihvatanja ili odbijanja komentara.

Dodatak 3.1. – Detaljna tabela sa informacijama za saradnike, obrazloženja za primljene i odbijene odgovore

Naziv predloga projekta/podzakonskog akta/akcionog plana			
Opšti komentari:			
U ovoj se koloni trebaju ubaciti glavni komentari (ukratko) aktera u vezi sa predmetnim predlogom projekta.			
Tema:	Komentari:	Komentari aktera i datum:	Status komentara:
U ovu kolonu treba ubaciti temu da su akteri dali komentare ili članak ili stav.	U ovom se delu ubacuju komentari koje su akteri dali.	U ovoj koloni se trebaju zabeležiti: institucije, NVO, poslovanja, civilno društvo, mediji, ili drugi akteri koji su dali komentare na način na koji se priznaje doprinos svakog. Nakon što se zabeleži ime aktera koji su dali svoje komentare, onda se ubacuje i data komentarisanja.	1. prihvaćeno, 2. delimično prihvaćeno, 3. nije prihvaćeno U ovoj se koloni ubacuje status komentara po kriterijumima.
			Komentari (komentarisanje o delimičnom prihvatanju i neprihvatanju komentara je obavezno) Ovaj deo obrazlaže svaki komentar: zašto je prihvaćen, zašto nije prihvaćen ili zašto je delimično prihvaćen.

Literatura

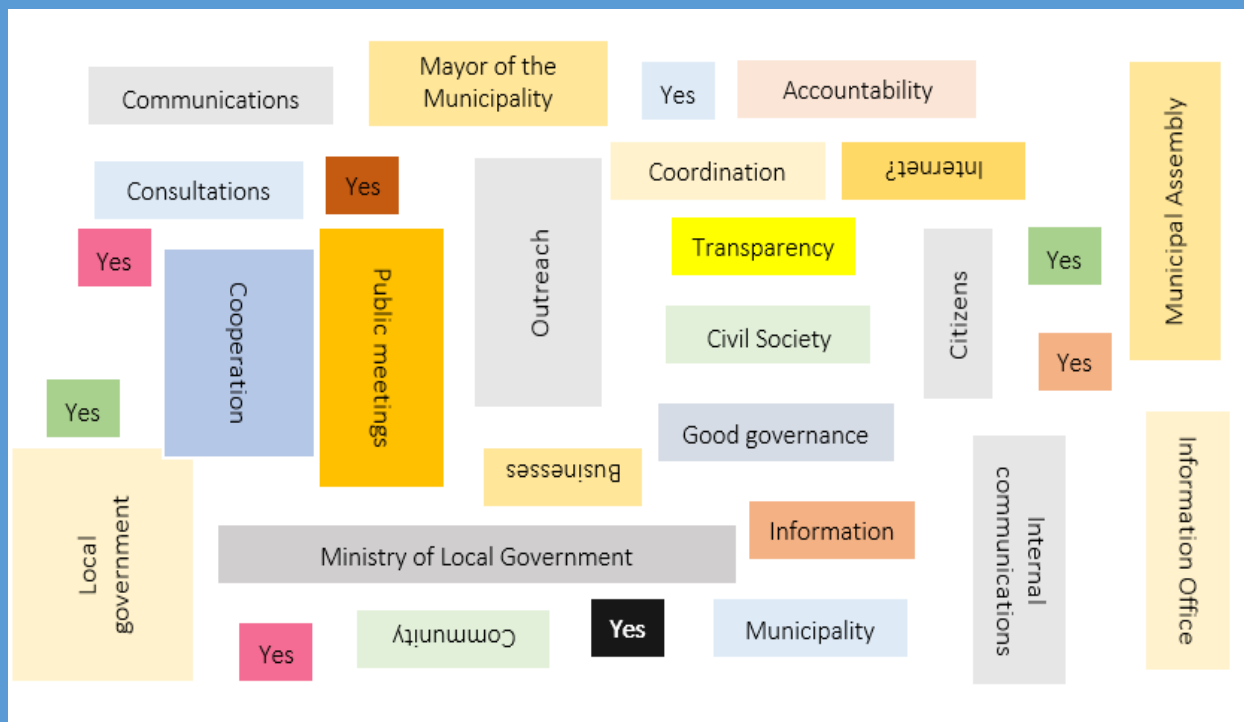
1. Colson, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK.
2. Consultation Toolbox: (2004). *A Guide to undertaking consultations*. Fisheries and Oceans Canada, Otava, Ontario.
3. Evropska Komisija: *“European Governance a White Paper”* Brisel, 2001.
4. Evropska Komisija: *“Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”*, Brisel, 2002.
5. Smernice za javne konsultacije. (2017). Smernice za javne konsultacije u Italiji.
6. Hartay, Eszter. (2011). *Građansko učešće – Najbolje prakse u Zapadnom Balkanu i Evropskoj uniji*, KCSF, Priština.
7. IKS. (bez godine). *Angažovanje u javnim konsultacijama – Priručnik za civilno društvo za konsultativne napore i zalaganja tokom procesa izrade politika i zakona*. IKS.
8. Zakon br. 146/2014 o obaveštavanju i javnim konsultacijama, član 14.
9. Ministarstvo administracije lokalne samouprave. (2015). *Lokalna uprava na Kosovu i principi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi - uporedni aspekti*. MLU: Priština.
10. NED: *„Javne konsultacije i izazovi prve godine sprovođenja zakona“*, Nacionalna zadužbina za demokratiju, Tirana, 2016.
11. Izveštaj kontrolora i glavnog revizora. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wilington, Novi Zeland.
12. Uredba (VRK) br. 05/2016 o Minimalnim standardima za proces javne konsultacije, član 3, tačka 1.1.
13. <http://int.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>, pristupljeno tokom januara meseca 2019. godine.



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

*Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
Ministry of Local Government Administration*

Handbook on Public Consultations at Local Level



Prishtina, 2021

Ministry of Local Government Administration – MLGA

This document is a product of the Division for Policy Coordination within the Department for European Integration and Policy Coordination within the Ministry of Local Government Administration.

Under the supervision of:

Shkëlqim JAKUPI, Head of the Department for European Integration and Policy Coordination

Email: shkelqim.jakupi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 519

Document drafted by:

Ferdi KAMBERI, Deputy Head of the Division for Policy Coordination

Email: ferdi.kamberi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 565

Assisted by:

Diellor GASHI, Head of the Department for Performance and Transparency in Municipalities

Email: diellor.gashi@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 551

Aurora KADRIU, Policy Coordination Officer

Email: aurora.kadriu@rks-gov.net

Tel: +381 (0) 38 200 35 509

The document is a product of the Ministry of Local Government Administration: <https://mapl.rks-gov.net/>

Content

Acronyms.....	4
Introduction	5
Section I.....	6
1.1. Public consultations	6
1.2. Who the public is.....	6
1.3. International documents on public consultations.....	7
1.4. Why public consultations are important	8
1.5. What should be considered in the case of public consultations?	9
1.6. Legal framework in Kosovo.....	9
Section II:.....	12
2.1. Minimum standards for public consultations	12
2.2. Public Consultations Principles	14
2.3. How to apply the minimum standards	14
2.4. Documents for Public Consultations.....	15
2.5. Public consultations process, forms and techniques.....	15
Section III	19
3.1. Stages of public consultations.....	19
3.1.1. Planning of Public Consultations	20
3.1.2. Holding consultations and identifying stakeholders for consultations.....	21
3.1.3. Public Consultations Meetings	23
3.2. Collection of comments during consultations	24
3.3. Timeline, consultations procedures and stakeholder involvement	24
3.4. Reporting.....	25
Annex 1 - Template of Municipal Plan for Public Consultations	26
Annex 2 - Invitation to Public Meetings.....	26
Annex 3 - Report on Comments.....	28
Annex 3.1. – <i>Detailed table with the information on contributors, and reasoning for accepting and rejecting the inputs.</i>	29
Literature.....	30

Acronyms

EU	European Union
CIVIKOS	Open Forum for Civil Society Organizations in Kosovo
CM	Committee of EU Ministers
DPC	Division for Policy Coordination
DEIPC	Department for European Integration and Policy Coordination
EC	European Commission
ECLSG	European Charter of Local Self-Government
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
LLSG	Law on Local Self-Government;
LAPC	Law on Access to Public Documents
MLGA	Ministry of Local Government Administration
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
NGO	Non-governmental Organization
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
CSOs	Civil Society Organizations
LG	Local government
CG	Central Government
REC	Recommendations from the Council of Europe
AI	Administrative Instructions
OPM	Office of the Prime Minister

Introduction

The Division for Policy Coordination within the Department for European Integration and Policy Coordination at the Ministry of Local Government Administration, in accordance with its legal mandate and the 2021 annual work plan, has drafted the document "*Manual on Public Consultations at Local Level*". This document is a continuation of other documents drafted by the DEIPC.

This Guide/Manual is designed as a tool to assist municipal bodies in enabling easier public outreach and inclusion of citizens in decision-making processes. Also, this guide is intended to assist local structures in fostering the participation of citizens and other stakeholders in the policy-making and decision-making process at the local level, thus promoting municipal transparency, as well as to spur the development of sustainable policies in the general interest.

This guide is a document that focuses on the interpretation of Administrative Instruction (MLGA) no. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, delving on the rules, principles, forms, procedures, documents, identification of stakeholders and minimum standards of public consultations in municipalities when developing municipal policies and bylaws, as well as other issues specified in said Instruction.

The document is also a practical instrument to assist municipalities in finding various contemporary models, techniques and forms aimed at ensuring highly-effective communications with citizens in important consultation and decision-making processes.

The document has a total of three (3) sections. Section one is dedicated to public consultations, their role and importance, who the public is, why the public is needed, international documents on public consultations, and the legal framework of public consultations in Kosovo. Section two focuses more on the minimum standards for public consultations at the local level, the principles of public consultations, their implementation, documents for public consultations always according to the administrative instruction on the minimum standards for public consultations at the local level, the consultations process, forms and techniques. In the third and final section, the guide provides indications on the stages of public consultations, consultations planning, on the holding of consultations and identification of relevant stakeholders, on public meetings, on the collection of comments during the consultations, on their timeline, on consultations procedures and the involvement of the stakeholders, as well as on reporting. The guide/manual is completed by an annex providing templates of: a) municipal plan for public consultations, b) invitation for public meetings and c) report for comments, which are required to start the implementation of the administrative instruction on minimum standards for public consultations at the local level.

This document will serve as a guide for municipalities on the forms, procedures and ways to involve the citizens/community and other actors in the public consultations process, in order for public participation to have a higher impact in all segments of local government.

Section I

1.1. Public consultations

Over the last decade, the public consultations issue has become one of the most important issues of self-government systems in Europe and beyond. This has come as a result of the European Charter of Local Self-Government, the purpose of which is to “fill the gap created by the lack of common European standards for measuring and guaranteeing the rights of local authorities, which are closer to the citizens and provide citizens with the opportunity to participate effectively in decision-making that produces an impact on the general interest”⁴³. Public consultations are a process that involves the general public in providing various ideas, proposals, views, and feedback, on issues that are considered issues of general public interest by the community. To consult means to get the views of other persons on a certain issue. “If we consider that there is a “spectrum” of decision making (as illustrated), consultation sits somewhere between notification and negotiation. While it may require something less than negotiation, it nevertheless encompasses a broad range of situations in which the public may have some input”⁴⁴. Meanwhile, the Government Regulation no. 5/2016 that sets the minimum standards for public consultations, describes this process as “participation of stakeholders and the public in the decision-making process of public bodies, after the announcement made by the responsible public body”⁴⁵. Therefore, public consultations is considered as a mechanism of direct democracy which involves citizens in political decision-making and policy-making processes.

1.2. Who the public is

When we talk about the public, we often mean stakeholders, who are individuals, non-governmental organizations, the community, business groups, students, people with disabilities and others, and who are directly or indirectly involved in a certain policy or project, either from the central level or from the local level.

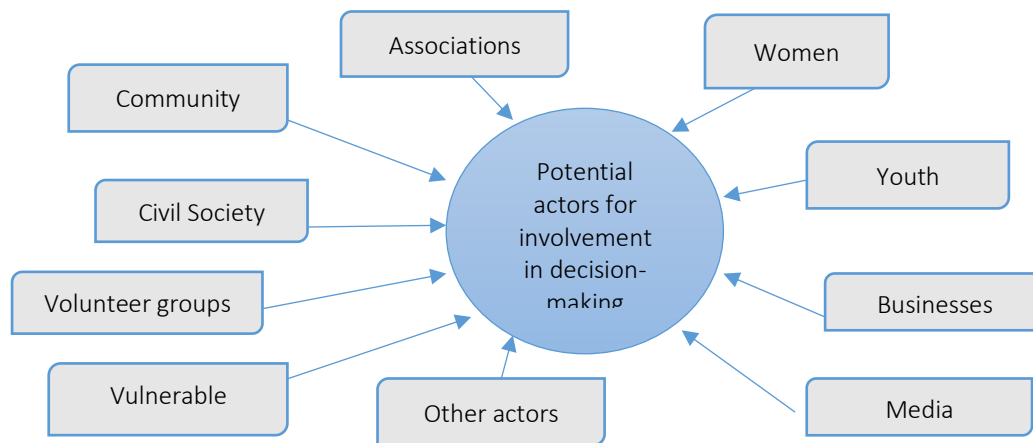


Figure 13: Potential actors involved in decision-making.

⁴³Ministry of Local Government Administration. (2015). *Local Government in Kosovo and the Principles of the European Charter of Local Self-Government - Comparative Aspects*. MLGA: Prishtina, p. 13.

⁴⁴Report of the Controller and Auditor-General. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wellington, New Zealand, p. 15.

⁴⁵ Regulation (GoK) No. 05/2016 on Minimum Standards for the Public Consultations Process, article 3, point 1.1.

1.3. International documents on public consultations



Public consultations play an important role in the development of active citizenship and, to this end, many international organizations have drafted a number of documents which are the basis for such a process. One of those documents is the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which is one of the main human rights treaties, with the widest scope in terms of applicability. In Kosovo, this Covenant is directly applicable, in accordance with Article 22 paragraph 3 of the Constitution, which also states that these international instruments take precedence over domestic laws or acts of a public institution of Kosovo. Article 25 of the ICCPR states that: Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in

article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives (...)”⁴⁶. This implies that the participation of citizens in the policy-making and decision-making process only strengthens the concept of democracy and helps steer the issues of their interest in the right direction. Also, public consultations with citizens are a benchmark set by the institutions of the European Union. In 2001 the European Commission drafted *the White Paper on European Governance*, which suggests creating a broad culture of consultations and communication with citizens, through the establishment of a code of conduct that sets minimum standards, focusing on who, when and how to consult. The aim of these standards is to improve the representation of civil society organizations and to structure their debate with the EU institutions⁴⁷. However, consultations are not a new process within the EU. This is because the commission has a long tradition of consulting external stakeholders when formulating its policies. It includes external consultations in the development of almost all of its policies. In 2002, the European Commission adopted general principles and minimum standards for stakeholder consultations (*EC Minimum Principles and Standards*). This document “refers to the most important issues of public consultations, which require:

- Providing clear documents for consultations;
- Consultations with all relevant target groups;
- Allowing sufficient time for participation;
- Publication of results and informing participants of the results of their comments”⁴⁸

These four basic criteria for public consultations are also found in the rules drafted for municipalities regarding the minimum standards of public consultations in Kosovo. However, the minimum standard rules provide for 3 main stages of public consultations:

- Planning of consultations;

⁴⁶ IKS. (undated). *Engaging in Public consultations - A guide for civil society in consultation and advocacy efforts during the policy and law-making process*. IKS, p. 4.

⁴⁷ European Commission: “*European Governance a White Paper*” Brussels, 2001, p. 16

⁴⁸European Commission: “*Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*”, Brussels, 2002, p. 21

- Holding of consultations;
- Communication of results.

Another equally important document is the Treaty on the European Union which obliges the EU institutions “to give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly share their views in all areas of action. This means an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. This would mean that even EU member states, and those that strive to become members one day, should make efforts to follow similar standards on public consultations and transparency”⁴⁹. Other documents that can also be guidelines for public consultations are: “a) CoE - Code of Good Practices for Citizen Participation in the Decision-Making Process (2009); b) OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making; c) OECD Guidelines on Online Public Consultations; d) EU Guidelines on Stakeholder Consultations; and Recommendations on enhancing the participation of associations in public decision-making processes (2015) prepared by civil society experts with the support of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights”⁵⁰.

1.4. Why public consultations are important

Public consultations are considered an ideal tool to improve democratic governance, helping governments (central, regional and local) to consult with citizens/their community on key public policy issues faced by governance. To this end, public consultations are needed to look at the pluralism and diversity of views of other stakeholders, which are not part of the government. Stakeholders such as municipalities, when consulting the public, usually use contemporary methodologies in order to include all aspects of that locality, including demographic changes of population, social, ethnic, gender, cultural and religious structures. Also, public consultations are of great importance to the community of that locality, because this instrument:

- Affects the improvement of the quality of life of the community;
- Informs the public and familiarizes them with municipal policies;
- Encourages the public to be part of decision-making processes;
- Has minimal costs;
- Enables all stakeholders (public) involved to be part of decision-making and policy-making;
- Increases social cohesion in the community and inclusion;
- Provides facilitation and innovative ideas for the benefit of the community of that locality;
- Contributes to and enhances the triangle: transparency, good governance and accountability to citizens;
- The public can provide the necessary ideas and information for municipal programs/projects;
- The community builds its confidence in values, attributes, philosophy and approach in relation to local government.

⁴⁹IKS. (undated). *Engaging in Public consultations - A guide for civil society in consultation and advocacy efforts during the policy and law-making process*. IKS, p. 5.

⁵⁰ Ibid, p. 6.

1.5. What should be considered in the case of public consultations?

1. **Clarity of consultation goals** - The initial document briefly outlines the intended goals and outcome and the intended impact, in clear and simple terms, with understandable terminology, and clearly expressing the expectations regarding the involved stakeholders.
2. **Consulted stakeholders** - The authority initiating the consultations determines the stakeholders to be consulted in the given field and takes into account their wishes, needs and distinctive features. The Authority should organize the registration of stakeholders to ensure that all involved stakeholders are informed. In determining the stakeholders to engage, the registered stakeholders and possible additional stakeholders affected by the solution must be considered. The rights and limitations of involved stakeholders must be defined and clarified.
3. **Early consultations** - Stakeholders will be involved in the preparation of the draft as soon as possible and will remain engaged throughout the process.
4. **Detailed Consultations Plan** - It is recommended to prepare a consultations plan, including participants, duration of consultations, costs, consultations methods, information channels, and evaluation of the interim summary and final results.
5. **Easy communication** - It should be ensured that citizens, stakeholders, and those who may be affected by the particular document, are adequately informed. The document should be made public and easily accessible through electronic information channels (preferably, on the website and public consultations platforms).
6. **Interim summary of the consultations process** - If necessary, an interim summary should be compiled in the form of a verbal presentation, brief written report, written analysis of the recorded decision or alternative draft, to analyze the process and observations, as well as to improve certain parts of the process.
7. **Announcement of results** - Engaged stakeholders should be informed about the results. All stakeholders will receive a summary response including all submitted proposals (both accepted and rejected).
8. **Evaluation of the consultations and results** - The consultations and the applicability of its results should be evaluated by the initiator of the consultations and the stakeholders. The initiators of the consultations should seek comments and remarks from the consulted stakeholders for the evaluation of the process and the results. The evaluation will analyze the performance of the initial consultations task, the productivity of the employed forms and methods, the motivation of the stakeholders to participate, the efficiency of the administrative work and the comments and remarks, as well as the satisfaction of the target group. As for the results, what needs to be analyzed is: the compatibility of the results with the initial task; whether alternatives have been considered; the applicability of the results in the subsequent development of the topic for which consultations take place; etc.⁵¹

1.6. Legal framework in Kosovo

The involvement of citizens in the decision-making and policy-making process in Kosovo is regulated by the highest legal-political act of the country, the Constitution of the Republic of Kosovo, as well as other primary and secondary legislation, as follows:

⁵¹Hartay, Eszter. (2011). *Civic Participation - Best Practices in the Western Balkans and the European Union*, KCSF, Prishtina, p. 21.

DOCUMENT NAME	AREA/SECTION
Constitution of the Republic of Kosovo	Article 45 of the Constitution, paragraph 3 states that “State institutions support the possibility of every person to participate in public activities and everyone’s right to democratically influence decisions of public bodies.” Article 79 [Legislative Initiative] The initiative to propose laws may be taken by the President of the Republic of Kosovo from his/her scope of authority, the Government, deputies of the Assembly or at least ten thousand citizens as provided by law. Law No. 04/L-025 Legislative Initiatives
	Article 10 The right of legislative initiative by citizens 3 1. Every citizen may initiate a legislative initiative. 2. Every citizen enjoys equal rights in terms of legislative initiative.
Rules of Procedure of the Government of the Republic of Kosovo No. 09/2011	Article 32 - Public consultations, paragraph 2 2. In conducting this consultation, the originating body shall provide sufficient information in a publicly understandable form to permit the public to understand the nature and consequences of the proposal. The originating body shall also publicly announce the beginning of the consultation exercise, and shall permit sufficient time for the public and non-Governmental organizations to consider the recommendations and offer a considered response.
Rules of Procedure of the Assembly	Article 66 - Public hearings 1. For the purpose of obtaining information on a subject under debate, a committee may hold public hearings of experts, public organizations, representatives of interests groups and other persons. 2. The committee may enter into the general discussion with the persons furnishing information insofar as this is necessary to clarify the facts.
Regulation (GoK) No. 05/2016 on Minimum Standards for the Public Consultations Process	Article 1 Purpose - This Regulation aims to promote and ensure a public consultation process between public authorities, interested parties and the public, for an inclusive participation process of policy making and decision making of public interest and increasing transparency and accountability of public bodies against interested parties and the public.
Administrative Instruction (MLG) No. 03/2020 on Transparency in Municipalities	Article 1 The purpose of this Administrative Instruction is to strengthen the transparency of municipal bodies by informing and publishing normative acts, decisions and documents issued by municipal bodies, which are in the interest of citizens and other stakeholders, as well as to increase citizen participation in decision-making processes.
Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities	Article 1 Purpose - This Administrative Instruction aims to promote and ensure the participation of citizens and other interested parties by local authorities in the policy-making and decision-making process at the local level, to promote municipal transparency, as well as influence the development of sustainable policies in the general interest.
Regulation (GoK) No. 27/2018 on the Government Public Communication Service	Article 13. Point 2.1. Coordinates and cooperates with the Mayor, Directors of Municipal Directorates, and the Chair of Municipal Assembly for communicating the municipal policies and activities to the public; Point 2.5 Updates, provides access and credibility of information posted on the Municipality's official website and managing the official e-mail account for communication with the public;

Table 3: Legal framework regarding citizen participation in decision-making in Kosovo.

Table 1 reflects the legal framework which specifies the articles prescribing the involvement of citizens in the decision-making process. There are also other legal acts, bylaws and public policies that address the issue of citizen involvement, among which are: Law No. 03/L-215 on Access to Public Documents, Regulation (GoK) no. 27/2018 on the Government Public Communication Service, Administrative Instruction (MPA) no. 01/2015 on Websites of Public Institutions, Municipal Regulations on Transparency, Government Strategy for Cooperation with Civil Society 2019 - 2023, as well as the Communication and Information Strategy in support of Kosovo's European Integration Process 2018 – 2021.

Section II:

2.1. Minimum standards for public consultations

Minimum standards for public consultations at the local level are considered procedural rules which are at minimum aimed at conducting public consultations with all stakeholders involved in the process of drafting policies and bylaws at the local level. They are known as minimum standards because they set a minimum rule that must be respected, and their purpose is to involve stakeholders who can contribute to the design and development of public policies of general social interest. The stakeholders, according to the administrative instruction on the minimum standards for public consultations, are: “any person, public body, organization of civil society, interest groups, and other entities that are affected by or are interested directly or indirectly in the policy and legislation”⁵². Draft proposals and other relevant documents which are predisposed to be submitted for public consultations, are proposed by: the mayor, municipal directorates, the chairperson of the municipal assembly, committees of the municipal assembly, as well as fifteen percent (15%) of citizens of the respective municipality with the right to vote.

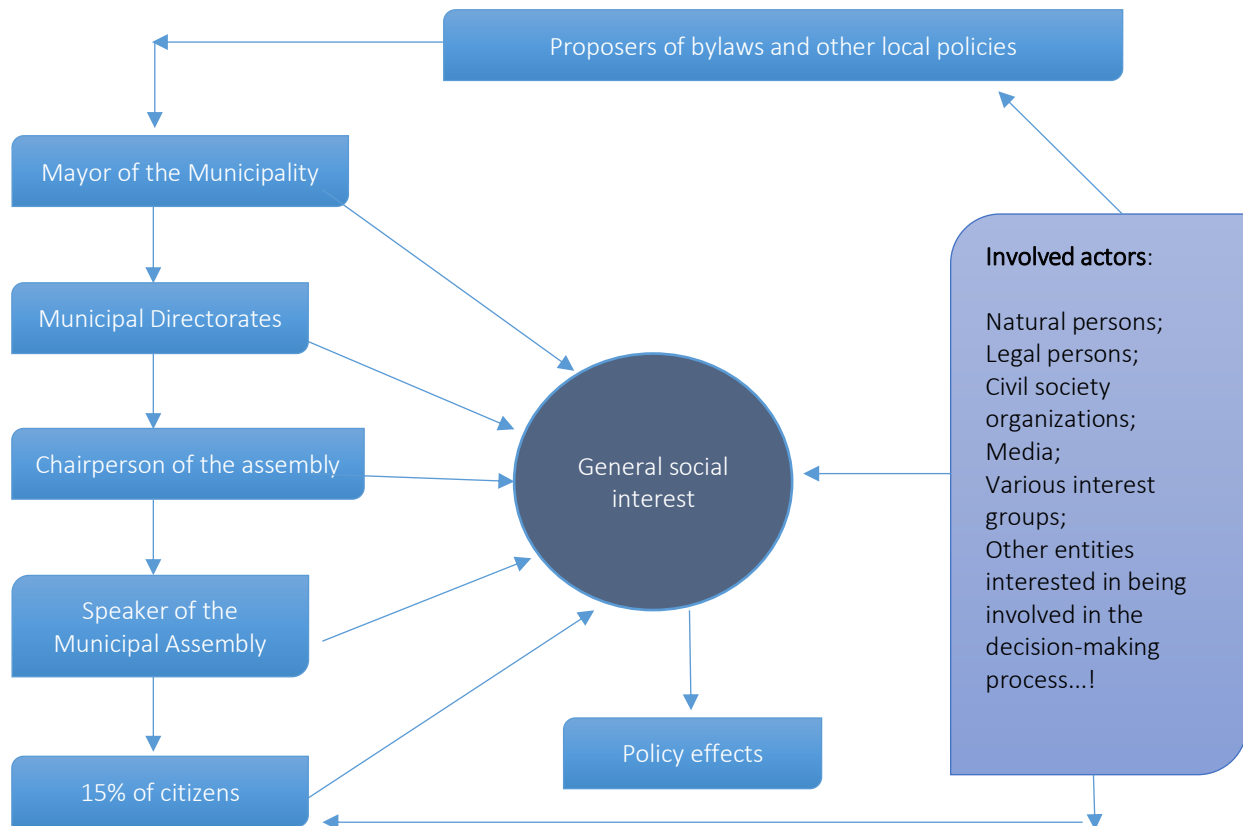


Figure 14: *Proposers of bylaws and other local policies and involved actors.*

As for other procedures, initially the proposers of bylaws or local policies, propose the members of the working group, who must have knowledge, information, experience, skills, on the policies in question, and on the basis of such criteria is established the working group, which is also the team responsible for drafting

⁵²Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 3, point 3.

such policies and the same is appointed by the competent responsible body of the municipality. In addition, the two main actors who are involved in these processes are:

- a) The officer responsible for the preparation of the initial draft of the draft proposal, which in principle means the civil servant responsible for the preparation of the draft proposal, appointed by the competent body of the municipality or the relevant directorate/unit responsible for drafting the draft proposal; and
- b) Officer responsible for public consultations implies the public communications unit/officer in the municipality, who is responsible for coordinating the public consultations process⁵³.

The first is the responsible officer appointed by the competent body for the preparation of the draft proposal, and in cooperation with the working group this officer (civil servant) deals with the content and structure of the draft proposal and consultation stages until its completion. Whereas, the other officer, who in this case is the officer from the Office for Public Communication, is the coordinator of the public consultations process. This is because this office is the face of the municipality in contacts with citizens, therefore during this process, the public relations officer has several tasks, as follows:

- Preparation of explanatory forms of the draft proposal for public consultations and accompanying documentation - the public communications officer prepares the explanatory forms of the draft proposal and the accompanying documentation and sends them to the proposing officer. Such a form is drafted by the officer as a template, and the same template is forwarded to the relevant directorates together with a brief explanation of what documentation the proposal of the bylaw or policy should have. We have presented such a template in annex 1 of this manual.
- Coordination of public consultations in cooperation with the officer responsible for preparing the initial draft of the draft proposal and the working group - the Public Communications Officer is responsible for coordinating the public consultations process, but not for the progress of other steps of the document. This is because this officer must coordinate the process and monitor the procedures according to the templates, whether they were respected during the drafting of the act or not.
- Tracking of deadlines for the public consultations process - the officer should track the deadlines for public consultations; this can be done through modern information technology tools in which such deadlines are saved, and which issue advance notifications according to specific dates.
- Preparation of the notification regarding the form of consultations and publication of the project proposal on the website of the municipality and the Platform for Public Consultations of the Government, bulletin board, additional electronic platforms, as well as other forms of consultations provided in this administrative instruction - in the same manner the officer acts for the publication of documents/news/other activities of the municipality, he/she acts for the notifications regarding the form of public consultations, publishing them on the official website of the municipality together with other specifics (Logo of municipality, document name, date and place, names of members of the working group, name of the coordinator or responsible person or initiator of the draft proposal).
- In cooperation with the officer responsible for preparing the initial draft of the draft proposal and the working group, coordinates the organization of direct meetings with citizens and stakeholders - the public communications officer assists the officer responsible for preparing the initial draft,

⁵³ Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 3, points 7 - 8.

then coordinates the organization of meetings with citizens and other stakeholders, so that the documents take the form of public consultations and include their opinions/ideas/proposals.

- Collection of comments and recommendations from the public consultations through the website of the municipality and the Public consultations Platform of the Government, as well as sending them to the officer responsible for preparing the initial draft of the draft proposal, or to the working group - the public communications officer summarizes the addressed comments and recommendations on the official website of the municipality and on the Government Public Consultations Platform, and the same are sent to the officer responsible for the preparation of the initial draft. This officer, in cooperation with the working group, reviews the status of comments/recommendations, which can be: accepted, rejected and partially accepted.
- Preparation of annual reports on the process of public consultations in the municipality, reports to the mayor and the unit responsible for monitoring of municipalities within the Ministry of Local Government - This report should be short, concise and structured in the form that includes: quantitative data on the number of public consultations, types of bylaws and other policies that have come up in public discussion, date and place of public meetings, number and status of comments, as well as the status of the act under consultations
- Other tasks according to the provisions set out in this administrative instruction - Since the public relations officer is a bridge between the local government and the citizens, he/she may have additional tasks which are related to the nature of public communication and public consultations.

2.2. Public Consultations Principles

During the public consultations process, municipal bodies should respect the principles of public consultations, such as:

1. Principle of legality;
2. Transparency;
3. Equality and non-discrimination;
4. Efficiency in the public consultations process⁵⁴.

Principles are norms, values, rules which aim at respecting human dignity, respecting the rule of law, promoting transparency and accountability, promoting gender equality and ethnic, linguistic, cultural and social diversity, as well as the use of contemporary methods in order for the public consultations process to achieve the planned goals.

2.3. How to apply the minimum standards

In the case of the public consultations process with all stakeholders involved, municipalities are the ones who should inform the general public through the official website and electronic platform. Also, municipalities should make sure that:

- Any draft-proposal, bylaw, regulation or other relevant document must be clear and concrete, so that the public understands the content and structure in question, as well as must have other additional documentation or relevant explanations;

⁵⁴Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 4.

- Municipalities should ensure the stages of public consultations from the beginning to the end of the process;
- Timelines and other procedures should be followed so that each stakeholder is given the opportunity and means to express his/her opinion or recommendations;
- The contemporary forms and techniques of communication used are needed during the public consultations process;
- The reports of the public consultations process should be accessible to the public, in order to see the status of their comments, opinions, remarks, suggestions or recommendations.

2.4. Documents for Public Consultations

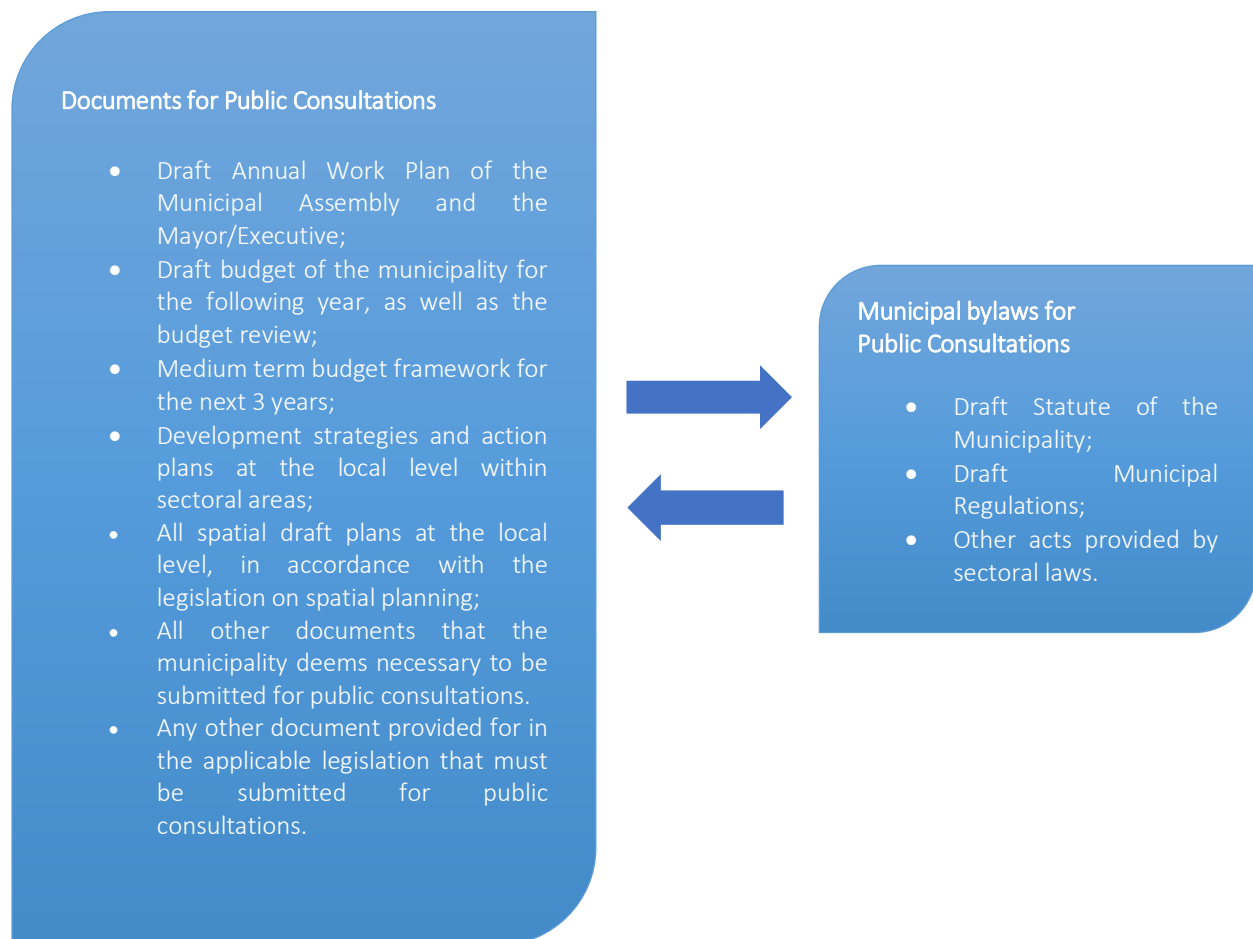


Figure 15: *Municipal documents and bylaws for public consultations.*

2.5. Public consultations process, forms and techniques

The coordination process surrounding public consultations is performed by the public communications unit or officer, who has a coordinating role in this whole process. Regarding the forms and techniques of public consultations, many developed countries use contemporary forms which aim to involve citizens and other actors in the policy-making and decision-making process. Some of the forms and techniques that will be used by municipalities in the case of public consultations are:

- Medium term budget framework for the next 3 years;
- Development strategies and action plans at the local level within the sectoral areas, in accordance with the legislation on spatial planning;
- All other documents that the municipality deems necessary to be submitted for public consultations;
- Any other document provided for in the applicable legislation that must be submitted for public consultations.

Draft Municipal Regulations;

Other acts provided by sectoral laws.

Form and technique of consultations	Advantages	Weaknesses	Efficient for
Public consultations meetings	Good opportunity to consult the public, to get their opinions and suggestions.	Not all stakeholders can be involved.	Obtaining the opinion of citizens on the most important acts, regulations, plans and projects of the municipality, such as the draft Statute of the Municipality; Municipal Draft Budget and Medium-Term Budget Framework; Spatial project plans; Development strategies, etc.
Consultations in hard copy and electronic form	Provides opportunities for contribution from all stakeholders (structures: age, gender, ethnic, religious, cultural) inside and outside the municipality.	Not all categories of society tend to make written contributions	Obtaining a wide range of opinions on all acts, regulations, plans and projects of the municipality regardless of the perceived weight.
Publications on the Municipality's website	Good opportunity for citizens who visit websites	Not all social categories browse official municipal websites	All draft proposals, draft regulations, bylaws, plans or documents of the municipality in accordance with the legal requirements for transparency in municipalities, annual plans and annual reports of the Mayor and municipal directorates, the plan of the Municipal Assembly, etc.
Publications on the Integrated Government Public Consultations Platform as a link to the official website of the municipality	It gives the stakeholders the opportunity to contribute through their comments to the public consultations and to become familiar with what is happening with the documents in question.	There may not be as many visitors to the municipality's website	All draft proposals, draft regulations, bylaws, plans or documents of the municipality in accordance with the legal requirements for transparency in municipalities, annual plans and annual reports of the Mayor and municipal directorates, the plan of the Municipal Assembly, etc.
Form and technique of consultations	Advantages	Weaknesses	Efficient for

Publications on additional electronic platforms if they are active in the municipality	Good opportunity to involve other stakeholders who in one way or another have not been involved before.	/	All draft proposals, draft regulations, bylaws, plans or documents of the municipality in accordance with the legal requirements for transparency in municipalities, annual plans and annual reports of the Mayor and municipal directorates, the plan of the Municipal Assembly, etc.
Conferences	They are seen as a representative and pragmatic manner to bring the public as close as possible to the issue of general interest	Conference models may not be as attractive to participants	Obtaining qualified professional opinion on the most vital plans, regulations, and projects of the municipality, such as: Spatial draft plans; Development strategies; Strategies for sectoral development policies, mobility, urban planning, water, energy, cross-border cooperation, regional cooperation, foreign investment etc.
Consulting with certain stakeholders	Opportunity for discussions to receive immediate feedback	/	Obtaining qualified opinion of relevant interest groups and associations on certain projects, municipal plans, acts and regulations and development strategies, such as: Development strategies; Strategies for sectoral development policies; Spatial draft plans; Medium-term budget framework; mobility; urban planning, business environment, etc.
Interviews	Option to get qualified opinions on important issues	A limited number of contributions can be received	Obtaining in-depth professional opinions on certain issues of particular importance, such as: Strategies for sectoral development policies; Spatial draft plans; culture, art, historical heritage, urban development, business environment, etc.
Opinion polls	Option to reflect the trust of citizens in municipal bodies	The specified sample plays an important role	Measuring the perception of certain citizens or communities/groups on the performance of the municipality in certain areas, the quality of services, or preferences for development issues. Measuring the satisfaction of citizens or certain groups/communities with the services of the municipality.
Form and technique of consultations	Advantages	Weaknesses	Efficient for
Panels with citizens	Direct communication with citizens	May include few citizens	Obtaining the opinion of the citizens on the most important plans of the municipality and development policies.

			Measuring the satisfaction of citizens or certain groups/communities with the services of the municipality, etc.
Street stands	Direct communication with citizens	May include few citizens	Sharing information on important development issues and obtaining citizens' opinion on the most important municipal plans and development policies.
Meetings with village, neighborhood and urban settlement councils	Opportunity to meet community leaders and foster cooperation synergies	/	Strengthening cooperation and coordination in order to promote community participation in decision-making; Preliminary discussion of the format of public consultations, goals and desired results.
Meetings with citizens in certain neighborhoods, villages and settlements	Opportunities to meet certain communities and to encourage their greater involvement in decision-making - opportunities to increase the credibility of municipal institutions.	Not all citizens can participate	Obtaining the opinion of the residents of certain locations on future developments in the respective community, such as the draft budget of the municipality and the Medium-Term Budget Framework; Spatial draft plans; certain infrastructure projects, rural and regional development, etc.

Table 2: *Forms and techniques of public consultations, advantages and weaknesses.*

Section III

3.1. Stages of public consultations

The public consultations process at the local level goes through three main stages:

1. Consultations planning - In the case of public consultations, municipal bodies should plan in advance during the drafting of the annual work plan, bylaws and other necessary documents that must be submitted for public consultations, in order to plan the progress of public consultations with necessary stakeholders.
2. Holding consultations - This is the second stage of the public consultations process, which from the very beginning of planning details the location, moderator, minutiae holder, format and techniques of public consultations.
3. Collecting comments, communicating and addressing them to the responsible bodies - It is the last stage of the consultations process, where the comments, suggestions, views, recommendations of the involved stakeholders should be taken into account either through hard copy or electronic consultations.

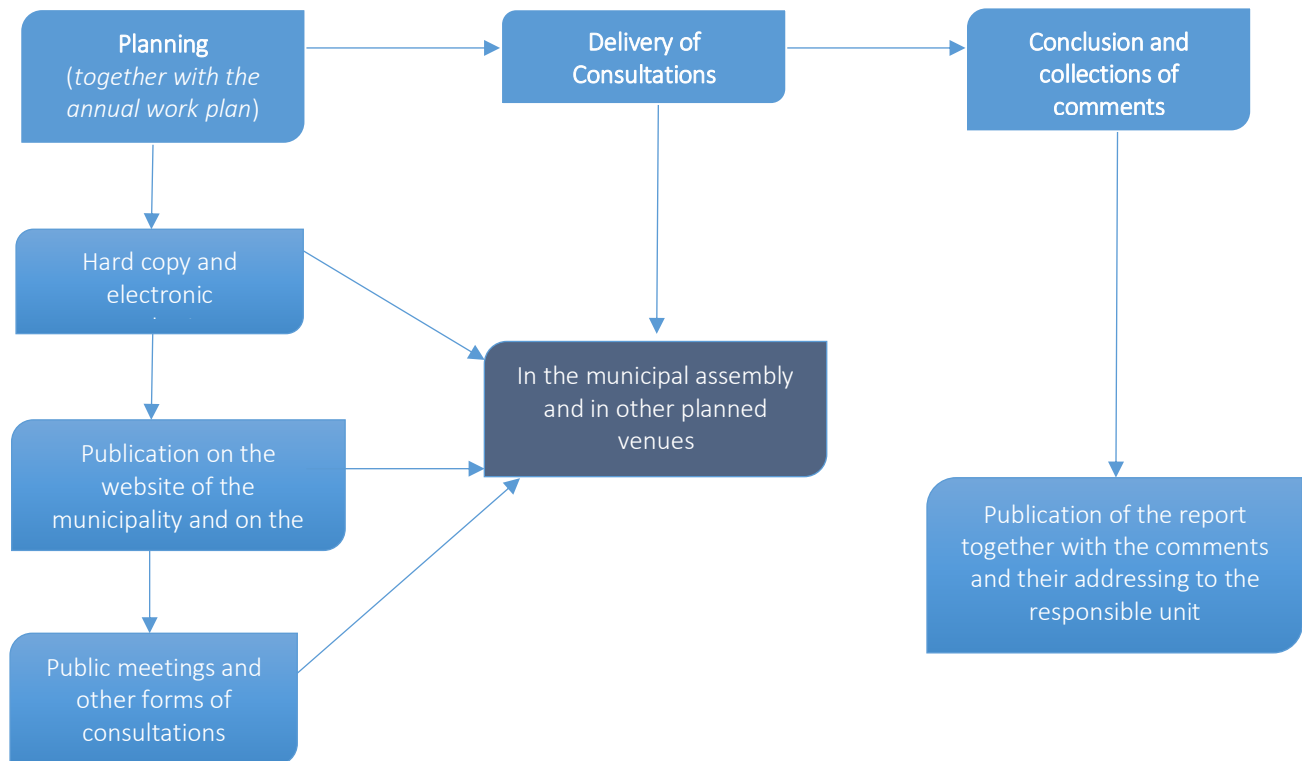


Figure 16: Public Consultations Stages

3.1.1. Planning of Public Consultations

The public consultations planning stage is the first stage of the process, through which public consultations are planned. During this stage, the public consultations plan should be in line with the municipal work plan for the next year and the public communications plan. This is because these three plans must be interlinked. It is the duty of the officer responsible for public consultations to draft, in cooperation with other officers, a special plan for all draft proposals of the proposing body for bylaws and local policies, which are subject to the public consultations process for the next calendar year. Consultations planning should take into account: timelines, financial costs, human resources, identification of stakeholders involved in the public consultations process, as well as forms and techniques of public consultations. Such a template is presented below, accompanied by a fictional case as an illustration:

Name of bylaw or local policy	Time frame	Human resources	Financial costs	Stakeholder identification	Forms and techniques of consultations	Liaison with other documents/plans
Draft Mobility Plan 2021 – 2025	September 12 – November 31, 2020	Public Services Directorate; Directorate for Economic Development; Public Communications Office	EUR 5,500	Public transport company; Private Carriers Association; Recreational Cyclists Club; Civil Society Organizations; Traffic and mobility experts; Handikos; Foreign organizations and expertise (UN Habitat, USAID, etc.); Media; Public;	Web publications; Publication on the Public Consultations Platform; Public consultations meetings; Consultations with specific stakeholders; Panel with citizens; Interviews; Conference for the presentation of mobility simulations	Municipal Statute Development Strategy Mobility Plan 2016-2020 Spatial Development Plan Transparency Plan 2019-2023

Table 3: *Planning of Public Consultations.*

3.1.2. Holding consultations and identifying stakeholders for consultations

Consultations means “actively seeking the opinions of interested and affected groups. It is a two-way flow of information that can occur at any stage of a project development. It can be a one-stage process or an ongoing dialogue. Participation means the active involvement of stakeholders in the formulation of decisions or solutions.”⁵⁵.

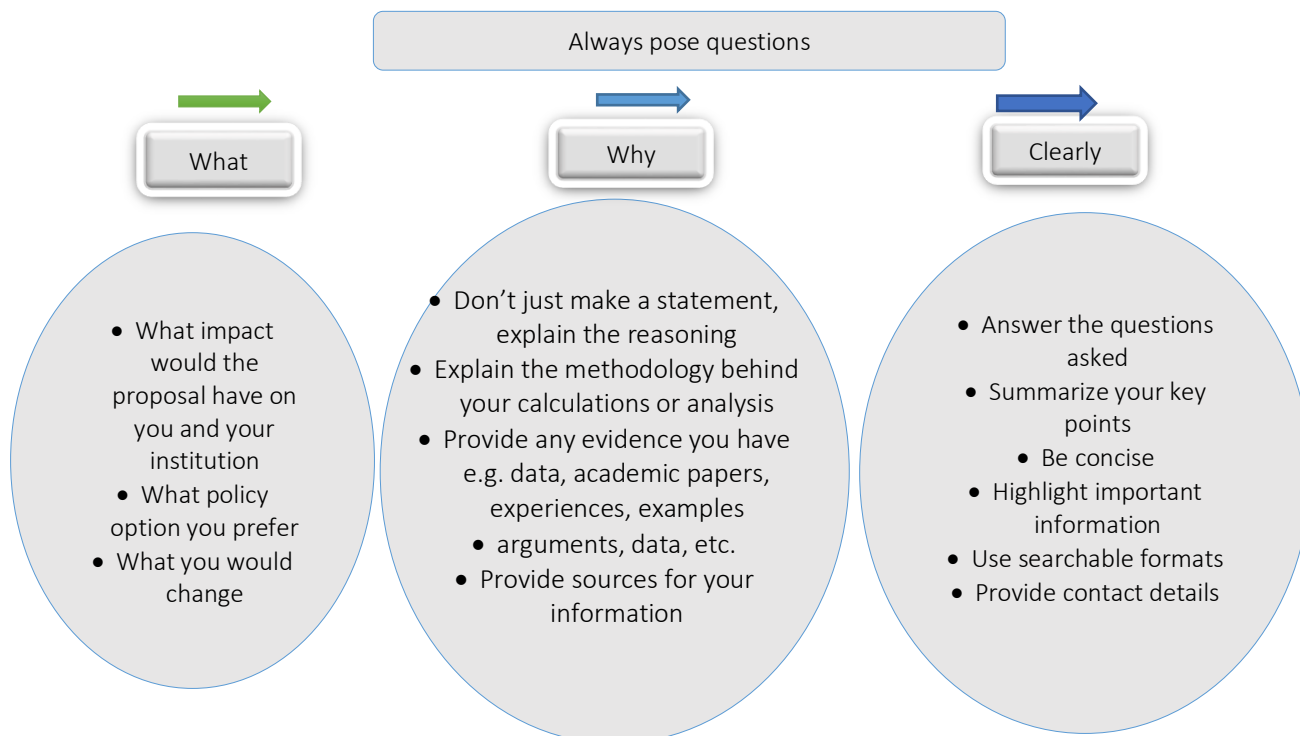


Figure 17: Effective public consultations⁵⁶.

In this regard, the proposing body decides on the opening of the public consultations process; it also determines the methodology of public consultations. The same procedural rules of public consultations “apply even in cases when project proposals are submitted by external working groups or civic initiatives and consultative committees in accordance with Articles 70 and 73 of the Law on Local Self-Government”⁵⁷. The process of public consultations in the “foreseen cases is carried out by the responsible body or the directorate within the scope that regulates the specific draft act. Whereas the officer responsible for public consultations, before holding public consultations, notifies the external working group, the citizens and the consultative committee that has proposed or drafted the draft act”⁵⁸.

⁵⁵ <https://www.darzin.com/public-consultation/>, accessed in June 2019.

⁵⁶ Colson, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK, p. 21.

⁵⁷ Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 13, point 3.

⁵⁸ Ibid, Article 13, point 5.

In terms of identifying stakeholders, they are identified based on the interest and contribution they can make during the public consultations process. However, the municipality should have in advance a list or database of NGOs, businesses and other stakeholders who may be involved in the process in question. This does not exclude the right of any natural or legal person to provide comments and recommendations during the public consultations. During the hard copy or electronic consultations process, “the proposing body shall provide the conditions for conducting consultations in hard copy or electronic form, including timely information on the manner and timing of the public consultations. Whereas the Officer responsible for public consultations, in coordination with the officer responsible for drafting the draft proposal, notifies the stakeholders about consultations in hard copy and electronic form”⁵⁹.

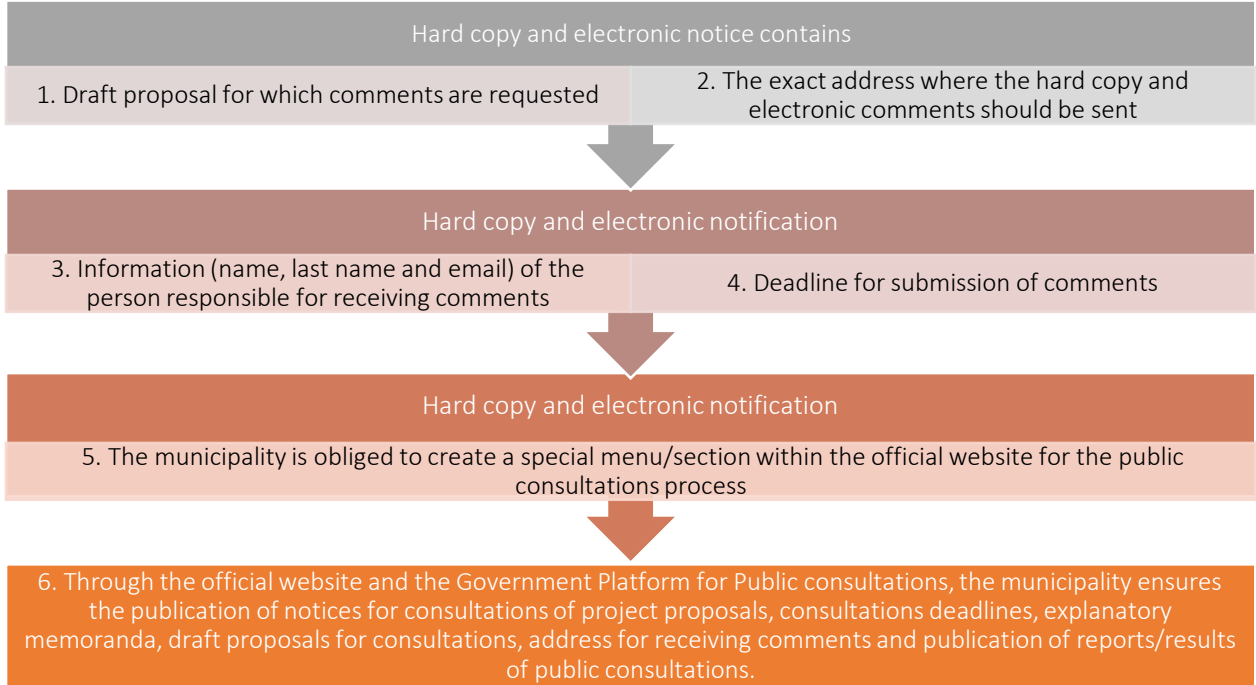


Figure 18: *Hard copy and electronic consultations.*

⁵⁹ Ibid. 15.

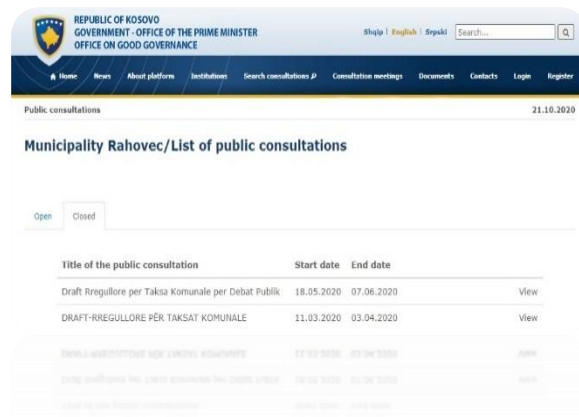
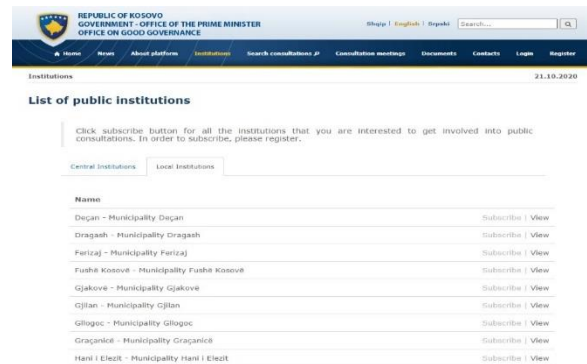


Figure 7: Electronic platform for public consultations

3.1.3. Public Consultations Meetings

Public meetings are open meetings for the public, where the public can participate, reflect, give ideas, proposals, recommendations related to draft acts or other local policies. The administrative instruction on minimum standards for public consultations at the local level states that “in addition to hard copy and electronic consultations, the municipality organizes public meetings with citizens and stakeholders on draft proposal during the time frame announced for public consultations. The notice for public consultations is published at least eight (8) days and at most fourteen (14) calendar days before the meeting is held, on the official website of the municipality, the notice board, as well as in any other form that provides proper notification to the stakeholders”⁶⁰. In the framework of public meetings, it is important that when drafting the invitation, the officer responsible for consultations, in coordination with the officer responsible for drafting the draft proposal, notifies the stakeholders on the:

- Date, place and time of the public meeting;

⁶⁰Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 13, point 1 and 2.

- Draft proposal that is the subject of public consultations;
- An explanatory memorandum on the content of the project proposal;
- Information (name, last name and email) of the person responsible for receiving comments”⁶¹.

The public meeting is attended by the officer or working group responsible for drafting the draft proposal, the director of the proposing directorate, the directors of the relevant directorates, other officers delegated by the respective directorates, as well as the officer responsible for public consultations. In the framework of public meetings can participate the highest officials of municipal bodies, such as: the Mayor, the Chairperson of the Municipal Assembly, the Chairpersons of the relevant Committees and Commissions of the Municipal Assembly. Whereas, the officer responsible for drafting the project proposal appointed by the proposing body, chairs the consultative meetings with citizens, explains the content of the draft proposal to the public and, in cooperation with the officer responsible for public consultations, records the proposals given by the public during the consultations.

3.2. Collection of comments during consultations

The officer responsible for drafting the draft proposal, during the public consultations process collects comments and prepares a report on the results of the public consultations. The review of comments is done by the working group of the draft proposal, which decides on the acceptance or rejection of the recommendations received from the stakeholders. All proposals, remarks and suggestions that have been submitted by the public in the manner and within time limit set by the AI, are included in the report on public review”⁶². The deadline for the preparation of the Report on the draft proposal is at least fifteen (15) days and no more than thirty (30) calendar days from the day of the deadline for submission of proposals and written comments. Within five (5) calendar days after the completion of the public review report by the working group, the report is sent to the responsible coordinating officer who is obliged to publish it on the official website of the municipality. The proposing body is obliged to submit the public consultations report to the municipal assembly before approving the draft proposal. The final report is prepared according to the format defined in appendix 1 of this administrative instruction”⁶³.

3.3. Timeline, consultations procedures and stakeholder involvement

The public consultations last no less than 30 calendar days and no more than 60 calendar days from the date of announcement of the public announcement for holding consultations. The collection, addressing and publication of comments from the public consultations process are not counted within the timeline set out in paragraph 1 of this article. The proposing body may extend the timeline of the public consultations up to 30 calendar days over the regular term, in cases when:

- The public consultations process has not resulted in sufficient comments to obtain the opinion of citizens and stakeholders;
- The content of the draft proposal is more complex and requires additional time for public consultations;
- During the development stage of the draft proposal, new important issues are included that were not included in the initial consultations.

⁶¹The invitation template is presented in annex 2.

⁶²Annex 3 presents the Comments Report Template.

⁶³Administrative Instruction (MLGA) No. 06/2018 on Minimum Standards of Public Consultations in Municipalities, article 21.

3.4. Reporting

The MLG, in coordination with the Office for Good Governance/Office of the Prime Minister, conducts activities to raise the capacities of municipal officers for public consultations.

The Ministry of Local Government is responsible for overseeing the implementation of this administrative instruction. The MLG drafts an annual report on the implementation of minimum standards of public consultations in municipalities. The report is sent to the Office of Good Governance/OPM.

Annex 1 - Template of Municipal Plan for Public Consultations

Template of Municipal Plan for Public Consultations			
Municipality:	Participants in public consultations: Facilitators: Minutiae holders: Others:	Budget:	
Unit that initiates the public consultations:		Internal stakeholders	Communication and Media:
Purpose of consultations:			
Objectives/goals of the consultations:	Internal stakeholders	Expected outcomes:	
Key issues of consultations - Topic:			Strategies for inclusion and risk management:
Information:	Main areas of evaluation:	Consultations process:	
What material is provided to stakeholders for public consultations:			Conclusion date:
What information do we expect to receive:			
Consultations methods:			
Consultations process:			
Starting Date:			

Annex 2 - Invitation to Public Meetings



Invitation to the public meeting regarding (*enter title of meeting*)

You are invited to attend the public meeting regarding (*enter title of meeting*); the meeting will be held on ___/___/_____ at (location/facility) _____, starting from ___/_____,

The meeting is held for the purpose of (explain the purpose and intentions of the public meeting)

Explanatory memorandum (briefly present the content of the act/document to be discussed at the public meeting, question: What does the act/document contain? Why is it important? What is its aim? What will the results be? How and Why should the community/citizens participate in this public meeting?)

Relevant information: name, last name and email of the person responsible for receiving comments.

You are welcome!

Respectfully,

(Name of the proposing body)

Annex 3 - Report on Comments



Title of the report - Example of Report on the public consultations process on (name of the act/document)

Name of the municipality and year (*first page*)

Step 1 - The report should have an introduction which explains the purpose and intentions of the act/document which was submitted for the consultations process, the legal basis or which documents the proposal in question relates to;

Step 2 - The report should contain the progress of the public consultations, which means that a brief description should be provided regarding the progress of the document during the public consultations, how many days it lasted, when it was published on the platform, when the public consultations was held, who were the participants, civil society organizations, etc., and then a table is presented as follows:

Consultation Methods	Dates/duration	Number of participants/contributors
9. Consultations in hard copy/electronic form;		
10. Publication on the website/electronic platform		
11. Meeting with representatives of the groups of experts		
12. Other forms...		

Step 3 - Summary of the contributions received during the consultations process - this is the next step where the contribution of the actors should be briefly reflected;

Step 4 - Other issues - it entails a brief description of the contributions which have been reviewed by the relevant body;

Step 5 - Next steps - explain what will happen after the consultations process and after taking the comments are incorporated or not.

Annex 3.1.1. – Detailed table with the information on contributors, and reasoning for accepting and rejecting the inputs.

Name of the draft proposal/by/document/action plan			
General comments:			
<i>In this column are noted the main comments (briefly) provided by stakeholders regarding the project proposal in question.</i>			
<p>Subject:</p> <p><i>In this column are noted the topic, or the article or paragraph on which the stakeholders have provided comments.</i></p>	<p>Comments:</p> <p><i>In this section are noted the comments provided by the stakeholders.</i></p>	<p>Comments from stakeholders and date:</p> <p><i>In this column are noted: institutions, NGOs, businesses, civil society, media, or other stakeholders who have provided comments, in order to recognize each contribution. After writing the name of the stakeholders who provided comments, the date of the comment is also noted.</i></p>	<p>Comment Status:</p> <p>1. accepted, 2. partially accepted, 3. not accepted</p> <p><i>In this column is noted the status of comments according to the criteria.</i></p>
<p>Comments (it is mandatory to provide comments on partial acceptance and non-acceptance of comments)</p> <p><i>This section argues why each comment was accepted, why it was not accepted, or why it was partially accepted.</i></p>			

Literature

1. \, Nikola. (2017). *Better consultations, better evidence External report Researching and developing methods of improving the quality of evidence submitted through government consultations*, UK.
2. Consultation Toolbox: (2004). *A Guide to undertaking consultations*. Fisheries and Oceans Canada, Ottawa, Ontario.
3. European Commission: "*European Governance a White Paper*" Brussels, 2001.
4. European Commission: "*Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*", Brussels, 2002.
5. Guidelines for public consultation. (2017). Guidelines for public consultation in Italy.
6. Hartay, Eszter. (2011). *Civic Participation - Best Practices in the Western Balkans and the European Union*, KCSF, Prishtina.
7. IKS. (undated). *Engaging in Public consultations - A guide for civil society in consultation and advocacy efforts during the policy and law-making process*. IKS.
8. Law No. 146/2014 on public notification and consultations, article 14.
9. Ministry of Local Government Administration. (2015). *Local Government in Kosovo and the Principles of the European Charter of Local Self-Government - Comparative Aspects*. MLGA: Prishtina.
10. NED: "*Public consultations and challenges of the first year of law enforcement*", National Endowment for Democracy, Tirana, 2016.
11. Report of the Controller and Auditor-General. (1998). *Public Consultation and Decision-making in Local Government*. Wellington, New Zealand.
12. Regulation (GoK) No. 05/2016 on Minimum Standards for the Public Consultation Process, article 3, point 1.1.
13. <http://int.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>, accessed in January 2019.