# DORACAK PËR PJESËMARRJEN E OPINIONIT PUBLIK NË PROCESIN E SJELLJES SË LIGJEVE

Shkup, nëntor, viti 2010

**DORACAK PËR PJESËMARRJEN E OPINIONIT PUBLIK NË PROCESIN E SJELLJES SË LIGJEVE**

**Autorë:**
Emina Nuredinoska
Katerina Hadzi-Miceva Evans

**Përktheu:**
Tairi Neihim

**Redakoti:**
Edita Jashari

**Shtypur nga:** Polyesterday, Skopje

**Nr. i kopjeve:** 150 copë

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

340.13:342.51 (035)

NUREDINOSKA, Emina
Doracak Për Pjesëmarrjen e Opinionit Publik në Procesin e Sjelljes së Ligjeve/ [Emina Nuredinoska, Katerina Hadzi-Miceva Evans; përktheu Tairi Neihim]. – Shkup: OSCE, 2010. – 51 стр. ; табели ; 20 см

**Превод на делото: Прирачник за учество на јавноста во процесот на донесување закони**/ Емина Нурединоска, Катерина Хаџи-Мицева Еванс.

Библиографија: стр. 47-50

ISBN 978-608-4630-03-6
1. Hadzi-Miceva Evans, Katerina [автор] . – I. Нурединоска, Емина види Nuredinoska, Emina
а) Закони – Донесување – Граѓанска партиципација - Прирачници
COBISS.MK-ID 86123274

**Botues:**

Organization for Security and Co-operation in Europe
**Spillover Monitor Mission to Skopje**

Përmbajtja e këtij publikimi nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet ose qëndrimet e Misionit Monitorues të OSBE-së në Shkup.

# *përmbajtja*

**I. HYRJE .....7**

**II. KONCEPTET QË KANË TË BËJNË ME PJESËMARRJEN NË VENDIMMARRJE .....13**

**III. KORNIZA LIGJORE PËR PJESËMARRJE NË SJELLJEN E LIGJEVE .....19**

1. Rregullativa në nivel të Bashkimit Evropian dhe të Këshillit të Evropës.....19
2. Shqyrtim i sublimuar i kornizës ligjore për pjesëmarrjen e opinionit publik në procesin e vendimmarrjes në Maqedoni ..24
3. Sfidat gjatë kyçjes së palëve të interesuara .....26

**IV. FAZAT DHE PYETJET NË PROCESIN E HARTIMIT TË LIGJEVE .....31**

1. Cilat janë mundësitë themelore për kyçjen e opinionit publik në proceset e hartimit të ligjeve? .....31
2. Cilat janë fazat e krijimit të politikave dhe ligjeve? .....32
3. Cilat janë përfitimet nga vlerësimi i ndikimit të Rregullativës gjatë hartimit të ligjeve? .....34

**V. PJESËMARRJA NË NIVEL TË KUVENDIT .....51**

1. Kush mund të propozojë një ligj?.....51
2. Kujt i parashtrohen propozimet? .....51
3. Si rrjedh procedura (e rregullt) ligjvënëse? .....51
4. Kur dhe si zbatohet procedura e urgjente dhe ajo e shkurtuar? .....55
5. Cilat janë mundësitë për kyçje të qytetarëve dhe organizatave qytetare në procesin e sjelljes së ligjeve në Kuvend? .....15

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

**VI. MODELET E PJESËMARRJES NË SJELLJEN E RREGULLATIVËS .....59**
Shpallja në web-faqe .....61
1. *Pse shfrytëzohet ky model? .....61*
2. *Kur shfrytëzohet ky model? .....61*
3. *Si shfrytëzohet? .....62*
4. *Cilat afate janë më të përshtatshme? .....65*
5. *Përgjegjësitë e organeve të administratës shtetërore dhe organizatave qytetare .....65*
6. *Burimet e nevojshme .....66*

Web faqet e centralizuara për informim dhe konsultim .....67
1. *Pse shfrytëzohet ky model? .....67*
2. *Kur shfrytëzohet ky model? .....67*
3. *Cilat informacione shpallen në këto web-faqe? .....67*
4. *Cilat afate janë më të përshtatshme? .....68*
5. *Përgjegjësitë e organeve të administratës shtetërore dhe organizatave qytetare .....68*
6. *Burimet e nevojshme .....69*

Debatet publike .....70
1. *Pse shfrytëzohet ky model? .....70*
2. *Kur dhe si shfrytëzohet ky model? .....70*
3. *Cilat afate janë më të përshtatshme? .....72*
4. *Përgjegjësitë e organeve të administratës shtetërore dhe organizatave qytetare .....72*
5. *Burimet e nevojshme .....73*

Grupet punuese .....74
1. *Pse shfrytëzohet ky model? .....74*
2. *Kur dhe si shfrytëzohet ky model? .....74*
3. *Cilat afate janë më të përshtatshme? .....76*
4. *Përgjegjësitë e organeve të administratës shtetërore dhe organizatave qytetare .....76*
5. *Burimet e nevojshme .....77*

**REFERENCAT DHE LITERATURA E SHFRYTËZUAR .....79**

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

# I HYRJE

Ky Doracak jep një rishqyrtim të procedurës dhe kushteve, që të sigurohet kyçja transparente dhe aktive e opinionit publik dhe organizatave qytetare në procesin e sjelljes së ligjeve.

Doracaku është përpiluar në bazë të analizës me temë: *Transparenca dhe pjesëmarrja e opinionit publik në procesin e hartimit të ligjeve: Rishqyrtim krahasues dhe vlerësim i gjendjes në Maqedoni*. Qëllimi kryesor i analizës ishte të prezantohet niveli aktual i transparencës dhe pjesëmarrjes së opinionit publik në procesin e hartimit të ligjeve në Maqedoni, si edhe të bëhet një krahasim me praktikat e vendeve tjera të Evropës.

Rishqyrtimi krahasues tregoi se dokumentet e miratuara në nivel të Evropës dhe në vende të ndryshme kanë të bëjnë me një sërë çështjesh lidhur me pjesëmarrjen e opinionit publik në procesin e vendimmarrjes. Ato krijojnë një kornizë për kyçje të opinionit publik dhe me to aplikohen rregulla, të cilat ndihmojnë rritjen e transparencës në procesin e sjelljes së ligjeve. Në numrin më të madh të tyre është shfaqur rëndësia e kyçjes së opinionit publik në procesin e sjelljes së ligjeve që nga fillimi – që nga çasti i planifikimit, e deri në përpilimin e versioneve punuese të ligjeve, si dhe në vetë procesin e zbatimit të tyre. Këto dokumente përmbajnë në vete garanca dhe udhëzime saktë të përcaktuara se si të realizohet pjesëmarrja e publikut në mënyrë transparente.

Vlerësimi i gjendjes tregoi se në Maqedoni ekzistojnë disa dokumente, të cilat japin bazën e kyçjes së opinionit publik në procesin e sjelljes së ligjeve, duke filluar me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë, përmes disa ligjeve, siç është Ligji për Referendum, Rregullorja për Punën e Qeverisë, Strategjia për Bashkëpunimit të Qeverisë me Sektorin Qytetarë. Dispozitat kryesore të definuara në këto akte janë përpiluar plotësueshëm në dy dokumente të Qeverisë: Metodologjia për Analizën e Politikave dhe Koordinim dhe Metodologjia për Vlerësimin e Ndikimit të Rregullativës (VNR).

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Megjithatë, ekzistojnë mungesa të caktuara në zbatimin e dispozitave të këtyre dokumenteve. Në praktikë, Ministritë e kuptojnë rëndësinë e kyçjes së organizatave qytetare dhe palëve tjera të interesuara në hartimin e ligjeve dhe ato tentojnë të sigurojnë pjesëmarrjen e opinionit publik. Megjithatë, nuk janë të shumta shembujt kur ligjet, aktet ndërligjore, apo rregullat për zbatim sillen me pjesëmarrjen e opinionit publik. Në përpjekjet e tyre për kyçjen e opinionit publik dhe organizatave qytetare, Ministritë po ballafaqohen me probleme për shkak kufizimeve kohore ose mungesës së mjeteve financiare. Nga ana tjetër, megjithatë, organizatat qytetare konsiderojnë se proceset e hartimit të ligjeve nuk janë mjaft transparente. Sipas tyre, organet e administratës shtetërore nuk e zbatojnë në përgjithësi instrumentin VNR. Pjesëmarrja në rrjete ose koalicione të organizatave qytetare e lehtëson informimin dhe kyçjen në procesin e hartimit të ligjeve. Mirëpo, dhe vetë organizatat qytetare e kuptojnë se nuk kanë çdoherë kapacitetin dhe ekspertizën e duhur që të inkuadrohen në këto procese në mënyrë aktive.

Ky doracak i pasqyron përfundimet dhe rekomandimet e nxjerra gjatë rishqyrtimit krahasues dhe vlerëson Rregullativën dhe praktikat e brendshme. . Doracaku i integron shembujt dhe praktikat më të mira nga vendet evropiane dhe nga Republika e Maqedonisë lidhur me kyçjen e opinionit publik në procesin e sjelljes së ligjeve.

*Qëllimi* i këtij Doracaku është që shkurtimisht t'i prezantojë praktikat më të mira evropiane dhe të sigurojë informacione, udhëzime dhe rekomandime më konkrete se si të realizohet një proces për informim, konsultim dhe kyçje aktive të opinionit publik në procesin e sjelljes së ligjeve.

Në pajtim me këtë, Doracaku parimisht u përkushtohet organizatave qytetare dhe palëve tjera të interesuara, mirëpo, ai mund t'iu shërbejë dhe nga organet e administratës shtetërore.

## *Nocionet*

*Rregullativa*: nënkupton, para së gjithash, ligjet dhe normat tjera (siç janë aktet nënligjore, aktet e brendshme juridike, etj).

*Pala e interesuar*: me këtë nocion nënkuptohet çdo person fizik i cili është i interesuar të merr më shumë informacione rreth ndonjë iniciative legjislative, ose të merr pjesë aktive në të, person ky i cili është i interesuar që nga fillimi i procesit dhe për përmbajtjen e asaj Rregullative; organizatat qytetare (shoqata dhe fondacione), Eda Ekonomike, sindikatet, bizneset, institucionet dhe llojet tjera të personave juridik.

*Organet e administratës shtetërore*: nënkupton Ministritë dhe organet tjera të administratës shtetërore, të cilët në fushëveprimin e vet mund të hartojnë dhe propozojnë, gjegjësisht, të miratojnë ligje. Për qëllimet e Doracakut, ky nocion më së shumti do t'u referohet Ministrive.

## *Përfshirja*

Ky Doracak ka të bëjë me procesin e hartimit të ligjeve në nivelin qeveritar dhe të organeve të administratës shtetërore në Republikën e Maqedonisë. Në këtë Doracak bëhet një vështrim i shkurtër i proceseve në nivel të Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, mirëpo, rekomandimet nuk kanë të bëjnë me këtë proces. Është dhënë dhe një rishqyrtim i shkurtër i standarteve dhe praktikave të vendeve evropiane dhe të Bashkimit Evropian.
Rekomandimet e dhëna në këtë Doracak mund të aplikohen në mënyrë të përshtatshme edhe në rregullativën tjetër juridike (aktet nënligjore dhe normat tjera).

## *Metodologjia*

Ky Doracak u përpilua në bazë të gjetjeve, përfundimeve dhe rekomandimeve nga Rishqyrtimi krahasues dhe nga vlerësimi i Rregullativës dhe praktikave në Maqedoni. Gjatë përpilimit të Doracakut u shfrytëzuan materiale që paraqisnjin bazën e përpilimit të këtij rishqyrtimi dhe vlerësimi (stenograme nga intervista me përfaqësues të Ministrive, pyetësorë të përgjigjur nga organizatat qytetare, Rregullativë krahasuese dhe e brendshme, hulumtime). Doracaku u shqyrtua nga një grup fokusi e cila dha mendimin dhe kontributin e vet drejt

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

çështjeve që duhet përmirësuar, si dhe cilat zgjidhje dhe rekomandime do të ishin më përkatëse për gjendjen në Maqedoni.

Ky botim është pjesë e Projektit *„Transparenca dhe pjesëmarrja e opinionit gjatë proceseve të sjelljes së ligjeve"*, implementuar nga Misioni Vëzhgues i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim (OSBE) në Shkup dhe Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar (MCMS). Këtë Doracak e përpiloi Emina Nuredinoska nga MCMS-ja dhe Katerina Haxhi-Miceva Evans nga Qendra Evropiane për të Drejtë Jofitimiprurëse (ECNL) nga Budapesti.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## II KONCEPTET QË KANË TË BËJNË ME PJESËMARRJEN NË VENDIMMARRJE

*„Tell me and I will forget,*
*show me and I will remember,*
*involve me and I will understand“.*
***An old Chinese proverb***

Zbatimi dhe të kuptuarit më të gjërë të pjesëmarrjes së qytetarëve në realizimin e pushtetit, është demokracia participative e cila paraqet qeverisje mbi bazat e individëve të zgjedhur të cilët i përfaqësojnë dhe mbrojnë interesat e qytetarëve. Mirëpo, demokracia tradicionale përfaqësuese ka një tendencë të kufizimit të pjesëmarrjes së qytetarëve vetëm gjatë zgjedhjeve, në të cilën verifikohen mandatet e politikanëve, të cilët në mandate parapërcaktuara qeverisin, gjegjësisht e krijojnë politikën. Gjatë tre dekadave të fundit, në botë shpesh vjen në shprehje kriza e demokracisë përfaqësuese dhe kërkohen alternativa për te, si p.sh.: demokracia anticipative; demokracia konsensuale; demokracia konsultative, me marrëveshje (deliberative), demokracia participative, etj.

Gjatë përpilimit të këtij doracaku u morrën parasysh të gjitha format e demokracisë, gjegjësisht të realizimit të pushtetit nga ana e qytetarëve, por prapseprap, u vendos që theksi të vihet mbi demokracinë participative, e cila më së miri mundëson inkuadrimin e opinionit publik më të gjërë në krijimin e politikave. Në fakt, me këtë doracak janë përfshirë iniciativat të cilat qytetarët, gjegjësisht organizatat qytetare mund t'i shfrytëzojnë duke u inkuadruar në format dhe modelet ekzistuese të krijimit të politikave në nivel qeveritar dhe të organeve të administratës shtetërore. Domethënë, në këtë doracak nuk analizohen format e tërthorta siç janë: referendumi ose iniciativat e drejtpërdrejta të qytetarëve, por krijimi i mundësive për pjesëmarrje në pushtet nëpërmjet pjesëmarrjes së gjerë të zgjedhësve

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

në formimin dhe operacionalizimin e sistemit politik, në nivele të ndryshme: informimi rreth proceseve, konsultimet për proceset me palët e interesuara dhe dialog (pjesëmarrje aktive) me palët e interesuara.

## *Përfitimet nga proceset e hapura dhe participative*

Marrja pjesë në proceset e vendimmarrjes nënkupton mundësi për palët e interesuara që të ndikojnë në zhvillimin e politikave dhe ligjeve që i tangojnë ata. Institucionet e Bashkimit Evropian, Këshilli i Evropës dhe qeveritë kombëtare i japin rëndësi gjithnjë e më të madhe inkuadrimit të opinionit në ato procese. Për këtë arsye, shpeshtohen orvatjet që parimet dhe mënyrat e sigurimit të pjesëmarrjes aktive të opinionit publik në procesin e vendimmarrjes të shkruhen në ligj, rregullore, kode dhe dokumente tjera.

PËRFITIMET NGA PROCESET E HAPURA DHE PARTICIPATIVE:

- krijimi i rregullativës së duhur e cila do t'i reflektojë nevojat reale dhe do të pasurohet me përvojë dhe ekspertizë plotësuese;
- lehtësimi i dialogut ndërsektorial dhe arritja e përputhshmërisë së qëndrimeve;
- miratimii i zgjidhjeve më të avancuara dhe më reale;
- miratimi i ligjeve të qëndrueshme, të cilat nuk duhet shpesh të ndryshohen;
- sigurimi i ligjshmërisë së dispozitave të propozuara dhe, si dhe harmonizimi;
- përforcimi i partneritetit, pronësisë dhe përgjegjësisë gjatë zbatimit;
- reduktimi i shpenzimeve, pasiqë palët mund të marrin mjete të veta financiare;
- përforcimi i demokracisë – parandalimi i konflikteve midis grupeve të ndryshme dhe midis opinionit publik dhe Qeverisë dhe rritja e mirëbesimit në organet e administratës shtetërore.

## *Vlerat dhe parimet e pjesëmarrjes*

Gjatë rregullimit të procedurës për konsultime, institucionet dhe organizatat në Evropë përmendën disa parime të cilat e drejtojnë këtë proces. Disa nga ato janë:

- përkushtimi;
- njohja e të drejtave dhe përgjegjësive;
- qasja dhe qartësia e informacioneve;
- kontinuiteti (aktuale);
- struktura adekuate (koordinimi);
- opinioni publik;
- transparenca;
- çiltërsia dhe mundësia e shqyrtimit;
- objektiviteti dhe trajtimi i barabartë;
- burimet;
- koha e mjaftueshme;
- përgjegjësia për procesin dhe rezultatet;
- vërtetimi dhe informacionet kthyese;
- vlerësimi, etj.

***SHEMBULL***

Shoqata ndërkombëtare për pjesëmarrjen e opinionit publik si vlera kyçe për pjesëmarrjen e opinionit publik, i parasheh këto në vijim:

1. Pjesëmarrja e opinionit publik bazohet në besimin se ata që janë të interesuar për ndonjë vendim kanë të drejtë të inkuadrohen në procesin e vendimmarrjes.
2. Pjesëmarrja e opinionit e përfshin premtimin se kontributi i opinionit publik do të ndikojë mbi vendimin.
3. Pjesëmarrja e opinionit publik i avancon vendimet e qëndrueshme, duke i marr parasysh nevojat dhe interesat e të gjithë pjesëmarrësve, përfshirë këtu edhe ata që i marrin vendimet.
4. Me pjesëmarrjen e opinionit tentohet që ata që janë të interesuar për vendimin të inkuadrohen në proces dhe kjo e lehtëson përfshirjen e tillë.
5. Me pjesëmarrjen e opinionit publik kërkohet një kontribut nga pjesëmarrësit për ate se si duhet ata të marrin pjesë.
6. Pjesëmarrja e opinionit publik iu siguron pjesëmarrësve informacione të nevojshme me të cilat ata do japin kontribut të veçantë gjatë pjesëmarrjes së tyre.
7. Pjesëmarrja e opinionit publik i njofton pjesëmarrësit për ate se si ka ndikuar kontributi i tyre mbi vendimin e caktuar.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## *Nivelet e pjesëmarrjes*

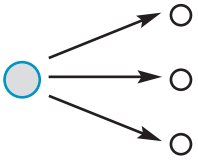
*Me rëndësi është të kuptohen fazat dhe nivelet e ndryshme me qëllim të rregullimit të pjesëmarrjes ose disenjimi i modeleve. Natyra e niveleve të ndryshme dhe raporti që del prej tyre kërkon shqyrtimin e modeleve adekuate që të sigurohet pjesëmarrja efektive.*

Pjesëmarrja nënkupton vazhdueshmërinë e veprimit të ndërsjellë midis organeve të administratës shtetërore dhe opinionit, e cila shtrihet duke filluar me informimin dhe dëgjimin nga njëra anë, e deri në zbatimin e zgjidhjeve të dakorduara të përbashkëta nga ana tjetër; kurse midis tyre ekziston dialogu, debati dhe analiza.

Opinioni publik duhet të merr pjesë në të gjitha fazat e procesit (hartimin, propozim-ligjin, sjelljen, zbatimin, vlerësimin) që të sigurohen ligje më të mira.

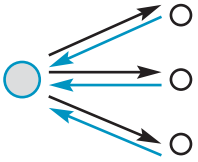
Ekzistojnë faza të ndryshme në proceset e hartimit të ligjeve, kurse intensiteti dhe forma e pjesëmarrjes ndryshojnë varësisht nga faza dhe procesi. Në dokumentet ndërkombëtare dhe dispozitat e posaçme të shteteve në Bashkimin Evropian njihen nivelet pjesëmarrëse siç vijon: (1) qasja në informacione, (2) konsultimet dhe (3) angazhimi aktiv nëpërmjet dialogut dhe partneritetit.

**(1) Qasja në informacione:**



Parimi bazë, i cili shtrihet në themelin e tërë këtij procesi dhe është i barazuar me të drejtën e opinionit publik që të jetë i informuar. Organet e administratës shtetërore e njoftojnë opinionin publik mbi planeve të veta dhe për rregullativën në fillim të procesit dhe nuk duhet të zbatojë masa të cilat do t'a pengonin opinionin publik që të merr informacione të cilat do të ishin me një rëndësi kyçe për procesin. S'ka nevojë për veprime intensive të ndërsjella midis organit shtetëror dhe opinionit publik.

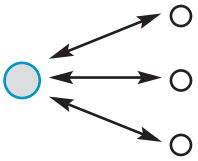
**(2) Konsultimet:**



Organi i administratës shtetërore i fton palët e interesuara të japin mendimin e vet, komentet, qëndrimet dhe informacionet kthyese për ndonjë dokument të caktuar konkret. Edhepse organi

mund t'i definojë çështjet për të cilat do të konsultohet, duhet t'i mundësojë opinionit ta shpreh mendimin e vet dhe për çështje tjera. Konsultimet organizohen me një grup më të gjërë pjesëmarrësish. Pjesëmarrja e tillë bazohet në reaksionin – opinioni publik është përfshirë sepse organi e kërkon ate. Por, edhe palët e interesuara mund të kërkojnë që të konsultohen. Ata duhet t'i përkujtojnë organet për nevojën që të pyeten për komente lidhur me rregullativën e cila do të ndikonte mbi ta.

**(3) Inkuadrimi aktiv (pjesëmarrja):**



Ky nivel nënkupton bashkëpunim dhe marrje të përbashkët të përgjegjësive në të gjitha fazat e procesit të vendimmarrjes. Kjo është forma më e lartë e pjesëmarrjes; kjo mund të përshkruhet si një situatë kur përfaqësuesit e opinionit publik ulen së bashku në tavolinë me organet e administratës shtetërore. Të dy palët mund të ngrisin iniciativa. Duhet patur pajtueshmëri për qëllimet e përbashkëta të procesit. Palëve të involvuara duhet mundësuar ta ruajnë pavarësinë dhe të përkushtohen për zgjidhje të cilat ata duan t'i sjellin.

Të gjitha këto nivele mbështeten nga parimi i dialogut të hapur si parakusht për partneritet dhe bashkëpunim. Dialogu është forma themelore e bashkëpunimit i cili bëhet për ndonjë çështje konkrete të interesit dhe duhet të prodhojë rezultate të përbashkëta të pranuara nga të dy palët.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

# III KORNIZA JURIDIKE PËR PJESËMARRJE NË PROCESIN E LIGJVËNIES

*Që të sigurohet se kontributi thelbësorë i organizatave qytetare ndikon në proçesin e vendimeve politike pa diskriminim, nevojitet mbështetje nga rrethi. Kushtet për mbështetjen e rrethit përfshijnë sundimin e së drejtës, përfillja e parimeve themelore demokratike, vullnet politik, legjislativë të volitshme, procedura publike, përkrahje afatgjate dhe resurse për një shoqëri qytetare të qëndrueshme dhe hapësirë të përbashkët për dialog dhe bashkëpunim. Këta kushte mundësojnë marrëdhënie konstruktive midis organizatave qytetare dhe pushtetit të cilat ndërtohen me mirëbesim reciprok dhe mirëkuptim të ndërsjellë për demokracinë participative.*
***(Këshilli i Evropës, Kodi i praktikave të mira)***

## 1. Rregullativa në nivel të Bashkimit Evropian dhe Këshillit të Evropës

Rëndësia e pjesëmarrjes së opinionit në përpilimin e politikave dhe ligjeve shqyrtohet edhe në nivel global edhe në nivel të Bashkimit Evropian. Organizata ndërqeveritare miratuan disa dokumente me qëllim të përforcimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara.

### *Cilat dokumente janë të rëndësishme në nivel të Bashkimit Evropian?*

- Marrëveshja e Lisbonës;
- Libri i Bardhë për qeverisje evropiane nga viti 2001 i Komisionit Evropian (KE);

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- Kumtesa e KE-së nga viti 2002: Drejt kulturës së përforcuar të konsultimeve dhe dialogut – Parime të përgjithshme dhe standarte minimale për konsultime për palët e interesurara nga Komisioni;
- Rezoluta e parlamentit Evropian nga viti 2009 lidhur me perspektivat e zhvillimit të dialogut qytetar sipas marrëveshjes së Lisbonës.

### *Cilat dokumente janë të rendësishme në nivel të Këshillit të Evropës?*

- Rekomandimi SM/Rec (2007) 14 i Komitetit të Ministrave të vendeve-anëtare për statusin juridik të organizatave joqeveritare në Evropë;
- Sqarim përcjellës i Rekomandimit SM/Rec (2007) 14 i Komitetit të Ministrave të vendeve-anëtare për statusin juridik të organizatave joqeveritare në Evropë;
- Rekomandimi SM/Rec (2010) 5 i Komitetit të Ministrave të vendeve-anëtare për masat e luftimit të diskriminimit në bazë të orientimit seksual ose identitetit të gjinisë;
- Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrjen qytetare në proçesin e vendim-marrjes, 2009;
- Deklarata e Këshillit të Ministrave për Kodin e praktikave të mira lidhur me pjesëmarrjen qytetare në procesin e vendim-marrjes, 2009.

### *Çka rregullojnë këto dokumente?*

Këto dokumente kryesisht e rregullojnë pjesëmarrjen e opinionit në marrjen e vendimeve nga institucionet e Bashkimit Evropian dhe nuk imponojnë rregulla detyruese për vendet-anëtare. Megjithate, disa prej tyre i potencojnë shpresat e vendeve-anëtare që t'i ndjekin ato rregulla dhe të miratojnë standarte të ngjashme në sistemet e tyre juridike. Rekomandimet e Këshillit të Evropës e potencojnë rëndësinë e pjesëmarrjes së opinionit dhe i tregojnë standartet dhe instrumentet kyçe të cilat mund të shfrytëzohen për ta avancuar një proces të tillë në nivel kombëtar.

### *Si rregullohet kjo çështje në vendet e Evropës?*

Me qëllim të përforcimit dhe garantimit të mundësisë së palëve të interesuara që të kyçen në mënyrë aktive në procesin e sjelljes së rregullativave, ekziston një tendencë në vendet e Evropës që kjo çështje të rregullohet me ligj, kode, udhëzime enkas të dedikuara për këtë çështje. Por, çështjet lidhur me pjesëmarrjen nuk rregullohen domos-

doshmërisht në një vend, por mund të gjenden në më shumë dokumente. Prap se prap, ato duhet të jenë konsistente, kurse dokumentet e miratuara në nivel kombëtar duhet t'i theksojnë praktikat ekzistuese ose ato që parashtrojnë standarte më të larta. Pa dallim nga tipi i dokumentit, shumë me rëndësi është të miratohen masa (mekanizma për ndjekje) që të sigurohet implementimi i tyre i harmonizuar në praktikë.

## *Cilat janë standartet dhe praktikat e mira themelore?*

Standartet që zbatohen janë të ndryshme në vende të ndryshme dhe të njejtat varen nga konteksti politik dhe socio-kulturor në shtetin e caktuar. Prandaj, të gjitha dokumentet, standartet, parimet dhe praktikat e mira duhet të merren parasysh në inisiativat në nivel kombëtar. Metodat e posaçme varen nga ajo se në çfarë momenti të përpilimit të rregullativës kyçen palët e interesuara, në pajtueshmëri me të tre nivelet – informimin, konsultimin dhe pjesëmarrjen aktive *(shih më lart në pjesën II).*

| *Pyetje* | *Standarte minimale/praktika e mirë* |
|---|---|
| Si informohet dhe involvohet opinioni? | Qysh nga fillimi – nga momenti i planifikimit deri te përpilimi i propozim-dokumentit dhe në procesin e realizimit. |
| Vallë, duhet çdoherë të involvohet opinioni? | Po, duhet të involvohet në sjelljen e të gjitha dokumenteve (ligjeve, nënakteve ligjore, planeve, strategjive, marrëveshjeve ndërkombëtare, etj.) |
| A mund të bëhen lëshime? | Po, por ato duhet të shënohen në mënyrë decide.<br><br>Shpesh herë ato janë situata të gjendjes së jashtëzakonshme; rrethana të jashtëzakonshme (kërcënimi i të drejtave të njeriut, lirive themelore, sigurinë, dëme ekonomike, detyrime lidhur me BE-në ose marrëveshje ndërkombëtare të cilat janë apo s'janë të parashikuara; çështje të rëndësisë së veçantë, (mbrojtja, siguria kombëtare, punë të jashtme, ruajtja e natyrës ose mbrojtja e trashëgimisë kulturore); kur ekziston interesim i veçantë nga miratimi urgjent i ndonjë ligji të caktuar. |

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

| | |
|---|---|
| Cilat palë duhet të involvohen? | Të gjithë të interesuarit: qytetarët, inisiativat qytetare, shoqatat, fondacionet, odat ekonomike, afarizmi, institucionet, ekspertë të jashtëm dhe brendshëm, bashkësi fetare (ndonjë herë), etj. |
| Cilët faktorë duhet të merren parrasysh gjatë vendosjes se kush duhet të involvohet? | Përmbajtja e rregullativës dhe cilin e tangon, nevoja për ndonjë njohuri dhe ekspertizë të caktuar, konsultime paraprake, nevoja e involvimit të interesave të paformalizuara, nevoja për involvimin e grupeve të ndryshme (organizata të vogla ose të mëdha, opinioni më i gjërë, institucione fetare dhe grupe/bashkësi, persona me nevoja të posaçme, njerëz më të moshuar, pakica, të papunësuar), etj. |
| Cili është verzioni i punës i rregullativës që duhet të jetë në dispozicion? | Ai version pune i përpiluar në fazat fillestare të proçesit, gjegjësisht në ate fazë kur ende ka mundësi për ndyshime, kurse para harmonizimit të të njejtës me palët tjera të interesuara nga ana e shtetit (organet tjera të aparatit shtetëror).<br>Nëse nuk mund të publikohet, atëherë rekomandohet të mundësohet një shqyrtim i shkurtër i çështjeve që planifikohen të përpilohen në rregullativë. |
| Cila kohë është optimale për konsultime? | 15-30 ditë për konsultime në formë të shkruar. 10 ditë pune njohtim për mbajtjen e takimeve punuese.<br>Rekomandohet që afatet të jenë më të gjata nëse këtë e lejon proçesi. Nëse duhet të shkurtohen afatet, atëherë duhet të jepet kohë minimale për konsultime. |
| Cilët janë ato faktorë që e përcaktojnë kohën e nevojshme për këtë? | Për instrumente të ndryshme mund të nevojiten korniza të ndryshme kohore, kurse korniza kohore duhet të korrespondon me tipin e dokumentit, madhësinë e tij, çështjet e ngritura dhe ekspertiza në dispozicion për këto çështje, konsultime paraprakisht të mbajtura |

| | |
|---|---|
| | për ato tema, numri i njerëzve dhe organizatave të involvuara, a fut në zbatim materie të re e cila paraprakisht nuk ka qenë e rregulluar, etj. |
| Si sigurohen informata kthyese? | Organi i aparatit shtetëror duhet të përgatis një shqyrtim të shkurtër për të gjitha përgjigjet dhe veprimet e ndërmarrura për ato përgjigje në një raport, pas çdo konsultimi.<br>Raporti duhet të jetë i arritshëm për opinionin. Një raport përmbledhës nga të gjitha konsultimet me një vështrim të dispozitave të cilat nuk janë pranuar dhe sqarime pse nuk janë pranuar duhet të jetë pjesë përbërëse e propozim-ligjit i cili dorëzohet para Qeverisë dhe Kuvendit. |
| A duhet bërë vlerësim të proçesit? | Duhet bërë vlerësim për ate sesi është involvuar opinioni pas mbarimit të procesit me qëllim të ndihmohet në: përmirësimin e proceseve të tilla në të ardhmen, transferin e përvojave, largimin e disa pengesave të caktuara të cilat u paraqiten, dhe evidentimin e modeleve kreative dhe instrumenteve të shfrytëzuara. Vlerësimi duhet bërë në bashkëpunim me ata që kanë marrë pjesë në proces. Sipas mundësisë, parapëlqehet të bëhet vlerësim edhe gjatë procesit me qëllim që të shihet se a mund të përmirësohet. Rezultatet duhet përmbledhur në një raport i cili duhet të jetë i arritshëm për opinionin. |
| Nëse nuk përfillen masat dhe proçesi? | Duhet futur në zbatim mekanizma ose masa në rast se organi i aparatit shtetëror nuk i përfill rregullat e shkruara për realizimin e procesit: p.sh. Në BH, Këshilli i Ministrave mund ta kthen propozim-ligjin te institucioni gjegjës për për përpilimin e tij që të veprojë sipas rregullave për konsultime ose në Rumuni mund të ngritet procedure administrative kundër nëpunësit përgjegjës në rast se i ka penguar palët e interesuara të kyçen në procesin e konsultimeve. |

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## *2. Një shqyrtim përmbledhës i kornizës juridike për pjesëmarrje të opinionit në procesin e vendim-marrjes në Maqedoni*

### *Garanca Kushtetuese*

Rëndësia që qytetarët të marrin pjesë në proceset e vendim-marrjes është njohur dhe përcaktuar në aktin më të lartë – Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë sipas të cilit qytetarët pushtetin e realizojnë nëpërmjet përfaqësuesëve demokratikisht të zgjedhur, përmes referendumit dhe me forma tjera të shprehjes direkte.

Për sektorin qytetar, me rëndësi është neni 20 në të cilin garantohet liria e shoqërimit, e cila mund të arrihet nëpërmjet organizatave qytetare ose partive politike. Poashtu, në funksion të shprehjes së lirë të qëndrimeve dhe mendimeve të qytetarëve është edhe e drejta e grumbullimit të qetë dhe shprehjes publike të protestave, pa paralajmërim paraprak dhe pa leje të posaçme.

### *Kush mund të ngrit iniciativë për sjellje të ndonjë ligji dhe si?*

Iniciativë për sjellje të ndonjë ligji deri te propozuesit e autorizuar mund të ngrit çdo qytetarë, grup qytetarësh, institucione ose shoqata dhe fondacione, kurse të drejtë për propozim të ligjit ka çdo deputet në Kuvend, Qeverinë e Republikës së Maqedonisë dhe së paku 10.000 votues.

*Inicimin e sjelljes së ligjeve, sektori qytetar mund ta bën nëpërmjet tre formave të ndryshme të përcaktuara në Kushtetutë: nëpërmjet ndonjë deputeti në Kuvend, Nëpërmjet Qeverisë ose nëpërmjet iniciativës së nënshkruar nga së paku 10.000 votues.*

Krahas këtyre mënyrave të tërthorta të shprehjes së qytetarëve, me Kushtetutë parashihet edhe mundësia e referendumit. Referendumi si mundësi për shprehje të qytetarëve lidhur me ndonjë ligj të caktuar shfrytëzohet kur propzim do të japin së paku 150.000 votues. Vendimi që merret në referendum është detyrimor.

Në praktikë, nevoja e krijimit të politikave dhe ligjeve rrjedh nga Programi i Qeverisë, sidomos nga procesi i integrimit evropian.

## *Korniza Ligjore*

Kornizën ligjore, nëpërmjet së cilës rregullohet sistemi i planifikimit dhe krijimit të politikave, kurse me të edhe mënyrat e involvimit të qytetarëve në nisjen dhe përpilimin e atyre politikave duke përfshirë këtu edhe ligjet, e përbëjnë:

- Ligji mbi Qeverinë e Republikës së Maqedonisë;
- Ligji mbi Buxhetet;
- Ligji për organizimin dhe punën e organeve të aparatit shtetëror;
- Rregullorja për punën e Qeverisë së Maqedonisë;
- Metodologjia për planifikim strategjik dhe përgatitje të Programit vjetor për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë;
- Metodologjia për analizën e politikave dhe koordinim; dhe
- Metodologjia për vlerësimin e ndikimit të rregullativës.

## *Si është procesi i përcaktimit të prioriteteve strategjike?*

Përcaktimi i prioriteteve strategjike të Qeverisë më së shpeshti konsiderohet si fillimi i procesit të përpilimit të politikave, kurse me to edhe ligjet. Në pajtim me **Metodologjinë për planifikim strategjik** dhe përgatitjen e Programit Vjetor për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, cikli i planifikimit strategjik është si vijon:

| AKTIVITETI | KORNIZA KOHORE | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | jan | shku | mar | pri | maj | qer | korr | gush | shta | tet | nën | dhjet |
| Përcaktimi i prioriteteve strategjike të Qeverisë | | | | | | | | | | | | |
| Përcaktimi i strategjisë fiskale | | | | | | | | | | | | |
| Përgatitja e planeve strategjike | | | | | | | | | | | | |
| Dorëzimi i cirkularit buxhetor dhe përgatitja e përllogaritjeve buxhetore nga organet e aparatiti shtetëror | | | | | | | | | | | | |
| Dorëzimin e propozim planeve strategjike deri te MF dhe GS | | | | | | | | | | | | |
| Përpilimi i Programit Vjetor për punën e Qeverisë | | | | | | | | | | | | |
| Përcaktimi i propozim-buxhetit të RM nga ana e Qeverisë | | | | | | | | | | | | |
| Miratimi i Buxhetit të RM dhe harmonizimi i planeve strategjike të organeve | | | | | | | | | | | | |

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

| AKTIVITETI | KORNIZA KOHORE | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | jan | shku | mar | pri | maj | qer | korr | gush | shta | tet | nën | dhjet |
| Përcjellja e Programit Vjetor tpër punën e Qeverisë | | | | | | | | | | | | |
| Përcjellja e realizimit të prioriteteve strategjike | | | | | | | | | | | | |

Edhepse procesi i planifikimit strategjik është detyrim primar i Qeverisë dhe i organeve të aparatit shtetëror, bashkëpunimi me partnerët social është i domosdoshëm, si edhe me grupet tjera shoqërore, organizatat qytetare të cilat në situate të caktuara mund të jenë shumë relevante për përgatitjen e këtyre proçeseve. Organizatat qytetare të cilat dëshirojnë të jenë proaktive dhe të involvohen në këto procese patjetër të kenë njohuri për ciklin dhe afatet kohore për planifikimin strategjik.

## *3. Sfidat gjatë involvimit të palëve të interesuara*

Shpesh herë, informimi dhe involvimi i palëve të interesuara në procesin e ligjvënies sjell edhe sfidat e veta. Në këto procese hasen pengesa të cilat e vështirësojnë proçesin ose e bëjnë më pak transparent.

*Gjatë përgatitjes së rregullave dhe parimeve për pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procesin e ligjvënies, me rëndësi është të merren parasysh jo vetëm përfitimet dhe mundësitë, por edhe sfidat me qëllim që të miratohen mekanizma adekuate për zgjidhjen dhe largimin e tyre.*

Standartet e përcaktuara në dokumentet e miratuara në nivel të BE-së dhe ne vendet tjera janë të orientuara kah zvogëlimi i efektit të atyre pengesave dhe vazhdimisht zhvillohen procese më efektive për përpilimin e ligjeve me pjesëmarrjen e opinionit.

Sfidat më të shpeshta që paraqiten janë si më poshtë:

### *Mospasje të kornizës juridike dhe standarte të qarta*

Për arsye të kësaj mangësie organet e aparatit shtetëror jo çdoherë kanë njohuri të mjaftueshme për mënyrat sesi të realizohet një proces transparent dhe cilët janë standartet. Involvimi i organizatave qytetare varet nga vet organi ose personat e punësuar në të, për të cilën nuk ekziston involvim sistematik i palëve të interesuara.

Për këtë arsye rekomandohet:

- Zbatimi i parimeve, rregullave dhe standarteve të qarta të cilat do t'u japin drejtime organeve të aparatiti shtetëror, por edhe garanca palëve të interesuara se të njejtat do të kyçen në proçes;
- Miratimi i dokumenteve të natyrës detyrimore me qëllim të sigurimit te realizimit më të suksesshëm.

## *Moszbatim i standarteve*

Atje ku tanimë janë miratuar standartet dhe korniza për involvim, ekziston sfida sesi të realizohen ato standarte. Sfidat më të shpeshta janë mospasje mjete të mjaftueshme financiare (procesi ka nevojë për mjete financiare), mosnjohja e vet standarteve, mospasja e shkathtësive për t'i realizuar, etj.

Prandaj rekomandohet:

- Planifikimi i resurseve njerëzore dhe financiare të nevojshme për realizimin e një procesi pjesëmarrës, në fazën në të cilën planifikohet të miratohet ndonjë ligj. Në këtë mënyrë organi i aparatit shtetëror do të mund t'i parasheh në buxhetin e tij ose të kërkon përkrahje financiare nga donatorë të ndryshëm ose nga organizata të cilat do të merrnin pjesë në proces;
- Të bëhet harmonizimi i planifikimit vjetor i Qeverisë (përgatitja e planeve strategjike) me planifikimin buxhetor;
- Organizim të sesioneve promotive dhe edukative për nëpunësit e organeve të aparatit shtetëror me qëllim sqarimin më të mire të procesit dhe të ofrohet ndihmë për realizimin e tij;
- Publikimi i doracakëve, udhëzimeve, formularëve dhe materialeve tjera të cilat do të ndihmonin në zbatimin e standarteve.

## *Opinioni dhe organizatat qytetare jo mjaft të informuara dhe të interesuara*

Opinioni dhe organizatat qytetare shpesh herë nuk janë të njohtuar për mundësitë që i kanë për tu kyçur në proces, për modelet që ekzistojnë dhe për ate sesi duhet të kyçen. Poashtu, organizatat qytetare nuk kanë çdoherë ekspertizë ose kapacitete të mjaftueshme që të japin kontribut efektiv dhe të dobishëm. Megjithate, duhet të jetë e qartë se nuk pritet që të gjithë organizatat të kenë njohuri nomo-teknike, por organizatat duhet në mënyrë të qartë t'i kalojnë problemet, kurse ministritë ta shfrytëzojnë njohjen e problemeve nga ana e organizatave si edhe ekspertizën e tyre lidhur me thelbin/përmbajtjen e propozim-ligjeve.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Prandaj rekomandohet:

- Mundësitë dhe metodat për involvim të shpallen përmes mediave;
- Organizim të sesioneve promotive dhe educative që të potencohen mundësitë dhe modelet dhe të ndërtohet kapaciteti i organizatave qytetare për ate sesi të involvohen ose kontribuojnë në proces;
- Krijimin e mekanizmave në vet organizatat qytetare për informim, bashkëpunim dhe përkrahje më të mirë të palëve të interesuara në procesin e ligjvënies.

## *Përkrahje e pamjaftueshme politike*

Ndonjëherë edhe kur ekzistojnë standarte qartë të themeluara mund të mos ketë përkrahje dhe interesim nga vet organet e aparatit shtetëror ose Qeveria nuk e njohton opinionin dhe nuk i involvon palët e interesuara në proces. Kjo mund të ndodh për arsye të shumta. Për shembull, Qeveria mund të jetë nën presion nga afatet kohore për sjelljen e ndonjë ligji ose obligimeve lidhur me hyrjen në Bashkimin Evropian.

Prandaj rekomandohet:

- Shpalljen në kohë të Programit Vjetor për punën e Qeverisë në web-faqen zyrtare që më mirë të informohet opinioni, kurse palët e interesuara t'i kontaktojnë organet përgjegjëse, t'i përcjellin aktivitetet e tyre, t'i informojnë nëse kanë mundësi të kontribuojnë në sjelljen e atyre ligjeve(me ekspertizën e tyre ose mjete financiare) dhe të angazhohen në kohë për t'u involvuar në proces;
- Ndërmarrja e aktiviteteve nëpërmjet të cilëve do të potencohet vazhdimisht rëndësia për involvimin e opinionit në proceset, theksimin e përfitimeve nga qasja e tillë dhe shfaqja e efekteve pozitive të ligjeve të cilat do të ishin miratuar nëpërmjet një procesi të tillë transparent.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

# IV FAZAT DHE ÇËSHTJET GJATË PROCESIT TË PËRPILIMIT TË LIGJEVE

Duke pasur parrasysh vendosjen e sistemit politik dhe ndarjen e pushtetit në Republikën e Maqedonisë (i cili bën pjesë në të ashtuquajturën ndarje e Vestminsterit të pushtetit që mbizotron në numrin më të madh të shteteve evropiane), Qeveria ka rol primar dhe vendimtar në procesin e propozimit dhe përpilimit të ligjeve, si edhe miratimin e instrumenteve tjera të politikave publike. Më se 95% të ligjeve të miratuara në Kuvend gjatë periudhës 2002-2006 dhe 2006-2008 ishin me propozim të Qeverisë. Prandaj, është shumë e rëndësishme të dihet procesi i përpilimit të ligjeve në kuadër të Qeverisë, gjegjësisht të organeve të aparatit shtetëror.

## *1. 1Cilat janë mundësitë themelore për involvimin e opinionit në proceset e përpilimit të ligjeve?*

Qeveria përmes ministrive e përcakton politikën e zbatimit të ligjeve të miratuara nga Kuvendi dhe bën përcjelljen e tyre.

Sekretariati i Përgjithshëm pranë Qeverivë është organ nëpërmjet të cilit organizatat qytetare mund të komunikojnë me Qeverinë dhe të japin kontributin e vet në krijimin e politikave.

*„Me ftesë të kryetarit të Qeverisë, me qëllim të marrjes pjesë në debatin dhe dhënien e mendimeve dhe propozimeve lidhur me çështjet për të cilat janë ftuar në mbledhjet e Qeverisë, pa të drejtë vendosjeje, mund tëmarrin pjesë..... ndërmarrje publike, shoqata, fondacione, institucione dhe persona tjerë juridik“ (neni 22, Ligji për Qeverinë e Republikës së Maqedonisë)*

Në bazë të **Ligjit për organizim dhe punën të organeve të aparatit shtetëror,** organet e aparatit shtetëror gjatë përpilimit të ligjeve dhe dispozitave tjera nga fushëveprimi i tyre kanë për detyrë të sigurojnë konsultime me qytetarët nëpërmjet:

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- shpalljes publike të llojit, përmbajtjes dhe afateve për sjelljen e ligjeve dhe dispozitave tjera;
- organizimit të tribunave publike; dhe
- sigurimin e mendimeve nga palët e interesuara siç janë shoqatat, personat tjerë juridik, etj.

**Ndryshimet në Rregulloren e punës së Qeverisë** së Republikës së Maqedonisë nga viti 2008 e futën në zbatim mekanizmin e vlerësimit të ndikimit të rregullativës dhe transparences gjatë përgatitjes së propozim-ligjeve përmes shpalljes së tyre në faqen e internetit të ministrisë përkatëse dhe në Regjsitrin e vetëm elektronik të dispozitave.

NENI 68-A NGA RREGULLORJA PËR PUNËN E QEVERISË

Ministria përkatëse, propozim ligjet i shpall:
- në faqen e Internetit të ministrisë përkatëse;
- në Regjistrin e vetëm elektronikt të dispozitave.

Secila palë e interesuar mund të dorëzon në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave:
- mendime;
- vërejtje;
- propozime lidhur me porpozim ligjet e shpallura.

Afati për dorëzimin e mendimeve, vërejtjeve dhe propozimeve është 10 ditë nga dita e shpalljes.

Sipas Rregullores, ministritë kompetente janë të detyruara:
- të përgatisin raporte për mendimet e pranuara në të cilat i theksojnë arsyet pse komentet dhe porpozimet nuk janë pranuar, dhe
- ato raporte i shpallin internet faqen e ministrisë përkatëse dhe në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave

## *2 . Cilat janë fazat e përgatitjes së politikave dhe ligjeve?*

Fazat për përgatitje të politikave dhe ligjeve më hollësisht janë të shënuara në dy Metodologji të miratuara nga Qeveria e Republikës së Maqedonisë, **Metodologjia për analizë të politikave** dhe **koordinim dhe Metodologjia për vlerësim të ndikimit të rregullativës.**

Tabela më poshtë jep sqarime të fazave në këto dy Metodologji:

| *Cikli i politikave publike (në pajtim me Metodologjinë për analizë të politikave dhe koordinim)* | *Fazat e vlerësimit të ndikimit të rregullativës (në pajtim me Metodologjinë për vlerësim të ndikimit të rregullativës)* |
|---|---|
| Përgatitja e propozimeve për politikat dhe propozime për instrumentet e politikës | Planifikimi |
| Konsultime ndërmjet ministrive dhe organeve tjera të aparatit shtetëror para dorëzimit të materialeve te Sekretariati i Përgjithshëm | Realizimi |
| Shqyrtimi i materialeve dhe akteve nga ana e kolegjiumit të Përgjithshëm | Përcjellja |
| Shqyrtimi i materialeve dhe akteve nga ana e grupeve punues të Qeverisë | |
| Shqyrtimi i materialeve dhe akteve në mbledhje të Qeverisë | |
| Përcjellja dhe zbatimi i politikave | Përcjellja/mbikqyrja dhe Përmirësimi |

## *Mundësitë për involvimin e organizatave qytetare sipas Metodologjisë për analizë të politikave dhe koordinim*

Sipas Metodologjisë për analizë të politikave dhe koordinim, ekzistojnë mundësi të shumta për involvimin konstruktiv të shoqatave në procesin e përpilimit të ligjeve dhe krijimit të politikave.

Në këtë metodologji posaçërisht është vështruar nevoja e konsultimeve dhe koordinimit, fillimisht të organeve të aparatiti shtetëror, por nevoja për grumbullimin e informatav, mendimeve dhe ideve relevante në mënyrë indirekte i përfshinë edhe organizatat qytetare.

Në këtë metodologji, mundësia për involvimin e organizatave qytetare posaçërisht është theksuar në fazën e përgatitjes së propozimeve për

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

politikat dhe propozime për instrumentet e politikave nga ana e organeve të aparatit shtetëror, si edhe në fazën e përcjelljes së zbatimit të politikave.

*Parimi i Transparencës Gjatë përcaktimit të akteve dhe politikave: ministritë dhe organet tjera të aparatit shtetëror kryejnë konsultime transparente me ministritë kompetente dhe të interesuara dhe me organet tjera të aparatit shtetëror, njësitë e vetqeverisjes lokale,shoqatat e interesuara, subjektet tjera të interesuara, si edhe me ekspertë.*

### *3. Cilat janë përfitimet nga vlerësimi i ndikimit të rregullativës gjatë përgatitjes së ligjeve?*

Meqenëse qëllimi i Metodologjisë për vlerësim të ndikimit të rregullativës është ta definojë proçesin e vlerësimit të ndikimit të rregullativës gjatë procedurës së sjelljes së ligjeve në Republikën e Maqedonisë, përfitimet e këtij procesi janë:

- Tërësia dhe thellësia e analizës për ndikimet reale të rregullativës;
- Transparenca dhe konsultimet si "interne" (ndërmjet ministrive), ashtu edhe "eksterne" me palët tjera të interesuara.

Pikërisht përfitimi i dytë është i rëndësishëm për këtë Doracak dhe prandaj pjesmëmarrja e opinionit, para së gjithash pjesëmarrja e sektorit qytetar në procesin e ligjvënies do të prezantohet nëpër fazat e vlerësimit të ndikimit të rregullativës.

Në fakt, Metodologjia përcakton detyrim për involvimin e palëve të interesuara që nga fillimi i procesit të përpilimit të ligjeve, gjegjësisht që nga miratimi i Programit Vjetor për punën e Qeverisë së RM.

TEKNIKAT E PJESËMARRJES SË PALËVE TË INTERESUARA SIPAS METODOLOGJISË PËR VLERËSIM TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS:

- konsultime në formë elektronike: informim, pranim të mendimeve dhe sugjerimeve;
- tribuna të fokusuara në një temë;
- debate publike;
- punëtori.

Të gjitha informatat për proçesin e ligjvënies, si edhe propozim ligjet do të jenë në dispozicion nëpërmjet Regjistrit të vetëm elektronik të dispozitave.

## `FAZA PLANI

### *Roli i Qeverisë*

Në këtë fazë, numri më i madh i aktiviteteve realizohet në kuadër të Qeverisë dhe organeve të aparatiti shtetëror. Në realitet, institucionet përgjegjëse për përpilimin e Planit për realizimin e vlerësimit të ndikimit të rregullativës janë ministritë.

*Për të gjithë ligjet të parapara me Programin Vjetor për punën e Qeverisë, me përjashtim të ligjeve të cilat miratohen me procedurë urgjente, përpilohet plan për vlerësimin e ndikimit të rregullativës.*

Në pajtueshmëri me kornizën kohore, ministritë i identifikojnë ligjet për të cilat duhet kryer vlerësim të dnikimit mbi rregullativën dhe llojin e vlerësimit (fillestare ose komplete). Ky planifikim bëhet paralelisht me miratimin e programit Vjetor për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë.

Në këtë fazë, ministria përkatëse duhet të jep përgjigje për *dy grupe pyetjesh:*

- Cilat probleme duhet zgjidhur me rregullativën? Cilat janë piksynimet që duhen arritur? Cilët janë palët e interesuara që duhet involvuar në konsultime?
- Cilat janë informatat dhe të dhënat e disponueshme? Çfarë të dhënash dhe informatash plotësuese janë të nevojshme? A ka nevojë dhe si do të jetë përbërja e grupit punues ndër-resoresh?

Përgjigjet e të gjitha pyetjeve paraprake duhet të gjenden në **Pjesën 1 të Planit për realizimin e vlerësimit të ndikimit të rregullativës** dhe të shpallen në faqen e Regjistrit të vetëm elektronik të dispozitave (ENER), dhe kështu bëhen **publike për qytetarët dhe organizatat qytetare.**

Pjesa e dytë e fazës së planifikimit i përfshinë hollësitë siç janë:
- Përcaktimin e fillimit të vlerësimit të ndikimit mbi rregullativën;
- Koha e angazhimit të konsulentëve të jashtëm (nëse parashihen);
- Korniza kohore për dorëzimin e propozim-ligjit Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Këto **informata janë për përdorim të mbrendshëm të Qeverisë** së Republikës së Maqedonisë dhe nuk shpallen në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave.

## *Roli i sektorit qytetarë*

Në pajtim me Metodologjinë, besohet se nëpërmjet shpalljes së Pjesës 1 të Planit për realizimin e vlerësimit të ndikimit mbi rregullativën në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave mundësohet informimi i të gjithë palëve të interesuara dhe involvimi i tyre në proces.

*Roli i organizatave qytetare në këtë faze është proaktiviteti i tyre dhe kërkesa nga ministritë për dorëzimin në kohë të informatave nga Pjesa 1 në ENER.*

Pavarësisht nga shpalljet në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave, organizatat qytetare duhet të dinë se Propozim-Programi për punën e Qeverisë në të cilën janë shënuar të gjithë prioritetet, përgatitet në tetor-nëntor për vitin e ardhshëm. Programa shpesh miratohet në janar për vitin rrjedhës dhe i njejti është i publikuar në web faqen e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë. Organizatat të cilat kanë pasur qëllim të ndikojnë në politikat dhe të marrin pjesë në sjelljen e ligjeve padyshim duhet t'i gjejnë të gjitha mënyrat për t'u informuar në kohë.

Për shembull, në Programën e punës së Qeverisë për vitin 2010, në piksynimin strategjik – Integrimi në NATO dhe Bashkimin Evropian, si prioritet i lartë për muajin janar, mes tjerash ishte planifikuar edhe kjo që vijon:

| *2. Предлог на закон за здруженија и фондации* | |
|---|---|
| **Образложение на иницијативата:** Усогласување на поодделни решенија во овој Закон со решенијата и стандардите на земјите од Европската Унија во делот на граѓанскиот сектор и фондациите; Хармонизација на Македонското законодавство со законодавството на Европската Унија. | **Очекувани влијанија:** Подобрени решенија во врска со граѓанските здруженија и фондациите. |
| Фискални импликации: нема | Предлагач: Министерство за правда |

Mirëpo, duhet të merret parasysh se nuk përfillen çdoherë afatet e përcaktuara në Programë.

### *Standartet minimale për sigurimin e pjesëmarrjes efektive (në pajtim me praktikat më të mira evropiane)*

Pasiqë kjo është fazë fillestare në të cilën Republika e Maqedonisë ka vendosur për modelin e informimit të opinionit më të gjërë nëpërmjet shfytëzimit të internetit dhe qasje për informata në një regjistër qendror elektronik të dispozitave ashtu si në Finlandë, Estoni, Britani e Madhe, etj, besohet se standartet minimale janë arritur.

### *Rekomandime për zmadhimin e standarteve dhe praktikave dhe propozim-instrumente dhe metoda për involvim*

Duke pasur parrasysh faktin se interneti në Republikën e Maqedonisë ende nuk është media kryesore nëpërmjet së cilës informohen qytetarët, me siguri është mirë që edhe në këtë fazë të parë të planifikimit të vlerësimit të ndikimit mbi rregullativën, gjegjësisht përgatitjen e ligjeve të zbatohen edhe modele tjera të cilat shfrytëzohen në vendet tjera. Për shembull, mund të aplikohet qasja e emërtimit të koordinatorëve/lehtësuesëve për pjesëmarrje.

> Në fakt, disa vende propozojnë emërtimin e disa nëpunësve shtetëror në çdo organ shtetëror për koordinim dhe përcjellje të procesit të konsultimeve, sigurimin e përputhshmërisë dhe zbatim të harmonizuar të ligjit ose kodit të miratuar (p.sh. Austri, BdhH, Kroaci, Estoni, Republika Serbe, Britani e Madhe).

Në pajtim me Metodologjinë për vlerësim të ndikimit mbi rregullativën, çdo ministri në Republikën e Maqedonisë, për realizimin e Metodologjisë, duhet të formojë ekip për koordinimin e proçesit të vlerësimit të ndikimit mbi rregullativën të përbërë nga dy nëpunës. Poashtu, në sajë të realizimit të bashkëpunimit ndër-institucional, në pajtim me Strategjinë për bashkëpunim të Qeverisë me sektorin qytetarë, çdo ministri ka emëruar një nëpunës shtetëror për bashkëpunim me organizatat qytetare, si pjesë e rrjetit të bashkëpunimit me Departamentin për bashkëpunim me organizatat joqeveritare në Sekretariatin e Përgjithshëm të Qeverisë. Pikërisht këta nëpunës shtetëror mund të jenë parësisht përgjegjës edhe për procesin e konsultimeve dhe informimin më të gjërë të opinionit për propozimligjet që janë në përgatitje e sipër.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

***SHEMBULL***

Në Estoni, çdo ministri emëron nëpunës, kompetencat e të cilëve përfshijnë involvimin e opinionit në proceset e vendim-marrjes. Këta persona e mbikqyrin realizimin e Kodit të praktikave të mira për involvim në ministritë e tyre dhe u ndihmojnë edhe nëpunësve tjerë shtetëror dhe organizatave joprofitabile për çështjet lidhur me involvimin. Emrat e personave për kontakt mund të gjenden në web-faqen e përbashkët për konsultime. Koordinatori për involvim duhet t'i këshillojë palët, t'a analizon procesin dhe te jep një shqyrtim të shkurtër të rezultateve.

## FAZA REALIZIMI

### *Roli i Qeverisë*

*Në këtë fazë involvohen: ministritë, Sekretariati i Përgjithshëm, palët e interesuara dhe ekspertë të jashtëm.*
*Aktivitetet në këtë fazë duhet të vërtetojnë se gjatë përpilimit të propozim-ligjeve, janë marrur parrasysh të gjitha ndikimet dhe në mënyrë transparente janë kryer konsultimet me palët e interesuara.*

Kjo fazë i përfshinë aktivitetet më të ndërlikuara në procesin e ndikimit të rregullativës në çdo ministri gjatë përpilimit propozim-ligjeve. Në këtë fazë bëhen konsultime midis ministrive dhe organeve tjera të aparatit shtetëror, por poashtu edhe konsultime me opinionin, gjegjësisht palët e interesuara.

Varësisht nga rëndësia e ndikimit ekonomik apo social ose ndikimi i ndonjë propozim-ligji mbi ambientin jetësor, si edhe mjetet e nevojshme financiare për zbatimin e ligjit, realizohet **vlerësim fillestar ose i kompletuar të ndikimit mbi rregullativën.** Në të dyja rastet, hapat pasuese janë të njejta, mirëpo ekziston dallim në kohën e nevojshme për hulumtim dhe grumbullim të informatave për hollësinë e analizës dhe resurseve të cilat duhet t'i investojë ministria përkatëse.

Vlerësimi fillestarë ose i kompletuar i ndikimit të rregullativës bëhet për çdo propozim-ligj, me përjashtim të ligjeve që miratohen me procedure urgjente.

Vlerësimi fillestarë i ndikimit të rregullativës përfshinë procedura që janë në pajtueshmëri me kriteret e Organizatës për zhvillim dhe bashkëpunim ekonomik (OECD) për krijimin e rregullativave më të mira, kurse ato janë:

- *Përshkrimi i problemeve, qëllimet që duhet arritur dhe alternativat për zgjidhjen e problemeve.* Pikërisht gjatë definimit të problemeve, ministritë duhet t'i konsultojnë palët e interesuara dhe të grumbullojnë informata dhe të dhëna që problemi të definohet mirë;
- *Identifikimi i shpenzimeve, përfitimet dhe ndikimet;*
- *Konsultimet*. Konsultimet janë detyrimore për përpilimin e vlerësimit fillestarë. Nevojitet që përpiluesit e propozim-ligjeve, në mënyrë transparente, t'i involvojnë palët e interesuara (të brendshëm apo jashtëm) edhe në përpilimin e vlerësimit

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

fillestarë të ndikimit të rregullativës edhe në përpilimin e propozim-ligjeve.

QËLLIMI I VLERËSIMIT TË KOMPLETUAR
TË NDIKIMIT MBI RREGULLATIVËN ËSHTË:

- të fitohet analizë detajore për ndikimet e mundshme të rregullativës së re;
- të realizohet transparencë maksimale dhe konsultime me palët e interesuara;
- nëpërmjet konsultimeve të sigurohet një pikpamje më e gjërë ndaj aspekteve politik dhe etnik nga futja në zbatim e rregullativës së re.

Gjatë përpilimit të vlerësimit të kompletuar për ndikimin e rregullativës, ministritë mes tjerash, mund të kërkojnë nga Sekretariati i Përgjithshëm edhe hollësi për shtrirjen e konsultimeve të nevojshme.

Informatat e përmbajtura në vlerësimin fillestar dhe të kompletuat të ndikimit mbi rregullativën detyrimisht shpallen në ENER.

## *Roli i sektorit qytetarë*

Shpesh herë organet e aparatit shtetëror e kanë rol që ti informojnë palët e interesuara për proceset e përpilimit të ligjeve dhe për involvimin e tyre. Organizatat qytetare dhe rrjetet e tyre duhet të jenë proaktiv dhe më aktiv në këtë fazë – sidomos duke marrë pjesë në grupe punuese të ministrive të ndryshme, por poashtu edhe në konsultime, kur mund të dërgojnë komente në emër të grupeve që i përfaqësojnë.

*Organizatat qytetare duhet të kenë rol proaktiv dhe më aktiv në këtë faze dhe të ndihmojnë të kyçet numër më i madh i palëve të interesuara.*

Përgjegjësia e organizatave qytetare ndaj grupeve të cilat i përfaqësojnë është e madhe sepse opinioni duhet të informohet për çështjet që diskutohen. Poashtu, disa organizata përfaqësojnë interesa të caktuara të cilat ndikojnë mbi grupin më të gjërë të njerëzve (p.sh. pakicat, gratë) dhe sipas kësaj, ata mund të ndihmojnë në informimin e atyre grupeve për propozim ligjet dhe ndonjë herë madje edhe ta

ndihmojnë involvimin e tyre në proces (p.sh. me ndihmë nënkuptohet sigurimi i komenteve).

ROLI I PALËVE TË INTERESUARA

Në parimet dhe standartet minimale të KE-së është theksuar se „palët e interesuara patjetër vetë të funksionojnë në një rreth transparent, që opinioni të jetë i vetëdijshëm për palët e involvuara në proceset e konsultimeve. Sipas kësaj, çiltërsia dhe përgjegjësia janë parime të rëndësishme për sjelljen e organizatave kur ata tentojnë të kontribuojnë në zhvillimin e politikave të BE-së. Duhet të jetë e qartë: cilat interese ato i përfaqësojnë dhe sa inkluzive është përfaqësimi i tillë."

Në Marrëveshjen e raporteve midis Qeverisë dhe sektorit të tretë në Angli janë theksuar detyrimet konkrete të cilat duhet të plotësohen nga ana e organizatave qytetare. Organizatat qytetare duhet sidomos ti kyçin palët e interesuara (shfrytëzuesit, anëtarët, vollonterët) në përgatitjen e përgjigjeve të konsultimeve dhe duhet të japin informata kthyese për ate se çka i është dorëzuar Qeverisë dhe cili është rezultati. Organizatat qytetare duhet qartë të tregojnë se cilët qëndrime i përfaqësojnë dhe cilat janë bazat e përgatitjes së komenteve të tyre. Ata duhet t'i avancojnë konsultimet ndërmjet organizatave tjera dhe t'i respektojnë kushtet e besueshmërisë.

## *Standartet minimale për sigurimin e pjesëmarrjes efektive (në pajtueshmëri me praktikat më të mira evropiane)*

Procesi konsultativ si një nga segmentët më të rëndësishëm të kësaj faze të përpilimit të ligjeve është definuar me Rregulloren e punës së Qeverisë, me Metodologjinë e analizës së politikave dhe koordinimit (parimi i transparencës) dhe me Metodologjinë për vlerësim të ndikimit të rregullativës.

Siç u përmend më lartë, ministritë duhet:

- të shpallin propozim-ligjin në web-faqen e vet dhe në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave;
- të shpallin tekst të ligjit në të cilën janë shënuar ndryshimet e propozuara; nëse ndryshohet së paku një e pesta e dispozitave të ligjit;
- të lënë afat 10 ditorë për grumbullimin e komenteve dhe mendimeve nga opinioni;

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- të përgatisin raport për mendimet e pranuara në të cilën i theksojnë arsyet pse komentet dhe propozimet nuk janë pranuar dhe të njejtat t'i shpallin në faqen e internetit të ministrisë përkatëse dhe në Regjistrin e vetëm elektronik të dispozitave.

Në pajtim me Metodologjinë për vlerësim të ndikimit të rregullativës, ministritë kanë në dispozicion edhe teknika tjera për konsultime me palët e interesuara, si: **tribuna të fokusuara, debate publike, punëtori**.

## *Rekomandime për zmadhimin e standarteve dhe praktikave dhe propozim-instrumente dhe metoda për involvim*

Me rregullat e shkruara në këtë formë (të theksuara në pjesën më herët) standartet minimale për involvimin e opinionit janë plotësuar. Mirëpo, duhet bërë disa ndryshime lidhur me afatet kohore dhe përfilljen e rregullave të parapara me përpikshmëri.

Si shembull (model) mund të shfrytëzohen rregullat e parapara në Kodin e praktikave të mira për vlerësim dhe zhvillim të politikave i cili është pjesë përbërëse e *Marrëveshjes për raportet midis qeverisë dhe sektorit të organizatave qytetare dhe bashkësive (Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector).*

KODI I PRAKTIKAVE TË MIRA PËR VLERËSIM DHE ZHVILLIM TË POLITIKAVE (ANGLI): KRITERE PËR KONSULTIME

- Të organizohen konsultime të gjëra gjatë procesit, duke shfrytëzuar mekanizma të ndryshme për konsultime, kurse është e domosdoshme të ketë së paku një konsultim të shkruar në proces, me periudhë minimale për shprehjen e mendimeve, komenteve prej 12 javësh. Do të ishte e dobishme që konsultimet të fillojnë në fazën më të hershme që të sigurohet efekt maksimal.
- Te jeni të qartë rreth qëllimit të konsultimeve, cili mund të ndikohet nga politika e propozuar, cilat çështje janë parashtruar dhe korniza kohore e përgjigjeve.
- Teksti në dokumentet e diskutimeve të jetë i qartë, të ketë përmbledhje të tërë tekstit jo më shumë se dy faqe i cili do t'i përmban çështjet kryesore dhe do të mundëson të marrin pjesë më shumë njerëz në proçesin e konsultimeve.

- Dhënie të informatave kthyese në fund të procesit të konsultimeve dhe për ate se cilat propozime u dorëzuan, si ato kanë pasur ndikim në politikën dhe cilat janë hapat e ardhshme. Rekomandohet që informatat kthyese të jepen në periudhë kohore deri në 3 muaj pas mbarimit të konsultimeve.
- Mbikqyrja e efektivitetit të proçesit konsultativ nëpërmes emërimit të koordinatorit për procesin i cili, mes tjerash, do të përgatit edhe vlerësim.
- Të sigurohen palët e interesuara se konsultimet i ndjekin parimet e rregullimit më të mirë, duke përfshirë këtu edhe vlerësimin e ndikimit për çdo çështje, nëse është e mundur, gjegjësisht se do të miratohen propozimet më të mira.

Natyrisht duhet pasur parasysh edhe rregullat që aplikohen për bashkëpunim dhe pjesë marrje më aktive nga ana e organizatave në procesin e përpilimit të ligjeve, si: grupe punuese, konferenca për harmonizimin e qëndrimeve, etj.

***SHEMBULL***

Organizimi i konferencave për harmonizimin e qëndrimeve është shqyrtuar edhe në standartet austriake dhe mund të aplikohet në raste (politike ose sociale) të çështjeve të kontestuara. Një grup i zgjedhur prej 10-20 personash të interesuar (laikë) e përgatisin përgjigjen e pyetjes në bashkëpunim me ekspertë, të cilët e mbështesin mendimin e tyre. Të zgjedhurit njihen me çështjen. Organizohet konferencë tre-ditore në të cilën ekspertët i shqyrtojnë të gjitha çështjet lidhur me lëndën, kurse pjesëmarrësit u parashtrojnë pyetje ekspertëve dhe e shyqrtojnë hollësisht çështjen. Në fund, përgatitet një raport në të cilën shënohet harmonizimi i arritur (qëndrimet, rekomandimet). Pastaj, ky raport iu prezantohet atyre që i marrin vendimet (politikanëve). Poashtu, mund të marrin pjesë edhe mjetet e informimit publik dhe opinioni.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Në Republikën e Maqedonisë, për disa ligje të caktuara, është vërejtur praktika e involvimit të përfaqësuesëve të organizatave qytetare dhe ekspertëve, gjegjësisht pjesëmarrje në grupe punuese gjatë përpilimit të më shumë ligjeve: Ligji për Volonterizëm; Ligji për parandalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi; Ligji për shoqata dhe fondacione, etj. Nevojitet që kjo praktikë të zbatohet për të gjithë ligjet ku është e mundur dhe ku padyshim ka interesim për pjesëmarrje të palëve të interesuara.

Poashtu, duhet të gjenden alternativa për qasjen e pamjaftueshme në internet të organizatave qytetare më të vogla lokale. Në fakt, njësitë e vetqeverisjes lokale mund ta marrin rolin e "transferuesëve" të informatave lidhur me ndonjë iniciativë të caktuar që është në interes të organizatave dhe bashkësisë lokale.

## FAZA PËRCJELLJA DHE REVIZIONI

### *Roli i Qeverisë*

Pasiqë në fazën paraprake tani më është përgatitur propozim-ligji dhe për të njejtin janë mbajtur konsultime dhe harmonizime me organet tjera të aparatit shtetëror dhe palëve të interesuara, propozim-ligjet i dorëzohen Sekretariatit të Përgjithshëm për shqyrtim në kolegiumin e përgjithshëm, komisioneve të Qeverisë dhe në mbledhje të Qeverisë.

*Propozim-ligjet duhet të përmbajnë:*

- *Emrin e ligjit;*
- *Hyrje (vlerësim të gjendjes dhe arsyet për miratimin e ligjit, qëllimet dhe parimet, pasojat financiare për buxhetin dhe vlerësim të mjeteve financiare të nevojshme për implementimin e ligjit)*
- *Tekstin për dispozitat e ligjit;*
- *Sqarim.*

Pas analizës për procesin mirë të kryer dhe vlerësimin e ndikimit të rregullativës dhe pas përgatitjes së propozim-ligjit të përshtatshëm, shërbimet e Sekretariatit të Përgjithshëm e dorëzojnë propozim-ligjin për shqyrtim në mbledhjen e kolegjiumit të përgjithshëm (organ i përbërë nga sekretarët shtetërorë të ministrive, Sekretariati për çështje evropiane dhe Sekretariati për implementimin e marrëveshjes Kornizë, si edhe sekretari i Sekretariatit për ligjvënie, të cilën e drejton sekretari i përgjithshëm i Qeverisë). Pas kthimit të mendimit nga ana e kolegjiumit të përgjithshëm, propozim-ligji dorrëzohet në shqyrtim në mbledhjen e organeve punuese të Qeverisë (Komisionit për sistem politik, Komisionit për sistem ekonomik dhe Komisionit për resurse njerëzore dhe

MATERIALET TË CILAT I PËRGATISIN MINISTRITË SIPAS PROPOZIM-LIGJEVE DUHET TË PËRMBAJNË:

- Letër përcjellëse;
- Memorandum;
- Vlerësim të ndikimit të rregullativës (Fillestare apo e Kompletuar);
- Formular për vlerësim të implikimeve fiskale;
- Deklaratë për harmonizimin e dispozitës me legjislativën e BE-së dhe Tabela Korresponduese (për ligjet që duhet harmonizuar me ato të BE-së);
- Tekst të ligjit;
- Tezat e nënakteve ligjore.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

zhvillim të qëndrueshëm). Në bazë të raporteve të organeve punuese, Qeveria diskuton dhe e definon tekstin e propozim-ligjit, dhe pastaj i njejti dokument i dorëzohet për miratim Kuvendit të Republikës së Maqedonisë.

Në këtë fazë poashtu vendosen edhe mekanizmat për kontrollimin periodik të rregullativës dhe vlerësim të shkallës së realizimit të qëllimeve pas miratimit të rregullativës. Kontrollimi bëhet edhe nga ministria kompetente edhe nga Sekretariati i Përgjithshëm. Pastaj, mes tjerash mund të analizohet edhe proçesi i konsultimeve të palëve të interesuara.

Vlerësimi për ate sesi janë zbatuar proceset e pjesëmarrjes së opinionit mund të ndihmon në përmirësimin e proceseve të tilla në të ardhmen. Poashtu, vlerësimi madje mund të ndihmon edhe në këmbimin e përvojës, largimin e disa pengesave që janë paraqitur dhe evidentimin e modeleve dhe instrumenteve kreative që janë shfytëzuar. Vlerësimi i tillë, poashtu mund të kryhet në bashkëpunim me ata që kanë marrur pjesë në proces.

## *Roli i organizatave qytetare*

Për sa i përket përcjelljes së procesit të konsultimeve, organizatat vet mund të bëjnë vlerësim edhe për përfaqësimin edhe për cilësinë e konsultimeve. Organizatat mund t'i vlerësojnë veprimet e organeve të aparatit shtetëror dhe përfilljen e tyre të standarteve minimale për informim dhe konsultim, kurse poashtu mund t'a vlerësojnë edhe rolin e vet organizatave qytetare dhe cilësinë e kontributit të tyre gjatë përgatitjes së ligjeve.

Poashtu, nëse mendojnë se është e nevojshme (për shembull nuk kanë qenë mjaft të involvuar në proces) organizatat qytetare mund të organizojnë edhe konsultime të veta me palët e interesuara, kurse konkludimet e atyre konsultimeve do të mund t'ia dërgojnë Qeverisë, Kuvendit dhe të shfrytëzohen si baza për dorëzimin e amandamenteve.

***Përgatitja e nënakteve ligjore duhet të zhvillohet në mënyrë të ngjashme me përgatitjen e vet ligjit, dhe prandaj involvimi në kohë i organizatave qytetare është shumë i rendësishëm edhe në këtë fazë.***

Pasiqë përcjellja dhe revizioni në pajtim me Metodologjinë për vlerësim të ndikimit të rregullativës përfshinë edhe përcjelljen e zbatimit të ligjeve pas miratimit të tyre në Kuvend, organizatat qytetare mund të konrribuojnë shumë edhe në këtë sferë. Domethënë, shpeshherë që të fillojë zbatimi i ligjeve nevoitet të miratohen nënaktet ligjore.

Pasi të fillojë të zbatohet ligji, organizatat poashtu mund të të përqëndrohen në përcjelljen e ligjeve nëpërmjet: përgatitjes së raporteve për progresin e zbatimit të tij. Mund të përcaktohen dhe dakordohen indikatorë afatmesëm dhe kornizë kohore për realizimin e tyre. Në bazë të këtyre raporteve, organizatat mund të iniciojnë ndryshime të ligjit.

Organizatat mund të ndihmojnë në informimin e opinionit për ligjet e miratuara dhe për çështjet të cilat ato rregullojnë, që poashtu mund të kontribuon në zbatimin më të mirë të ligjeve.

***SHEMBULL:***
Standartet Austriake parashohin disa çështje që duhet shqyrtuar pas mbarimit të procesit të pjesëmarrjes. Aspektet e përmendura atje e përfshijnë këtë që vijon:

- Dokumentimin e masave të politikës, planit dhe programës ose instrumentit juridik, të cilat tanimë janë realizuar dhe ato të cilat duhet të realizohen.
- Dokumentimin e përvojës nga procesi i pjesëmarrjes së opinionit që të shqyrtohen ose kalohen në procedurat e ardhshme.
- Në rast të proçeseve të mëdha, të bëhet vlerësim nga agjenci të pavarura.
- Dokumentacioni të jetë publik për ata që dëshirojnë ta shfrytëzojnë në të ardhmen.
- Kontroll se a janë plotësuar qëllimet e procesit të involvimit të opinionit.
- Involvimin e opinionit në përcjelljen dhe vlerësimin, për shembull, duke marrur pjesë në një grup për përcjellje.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

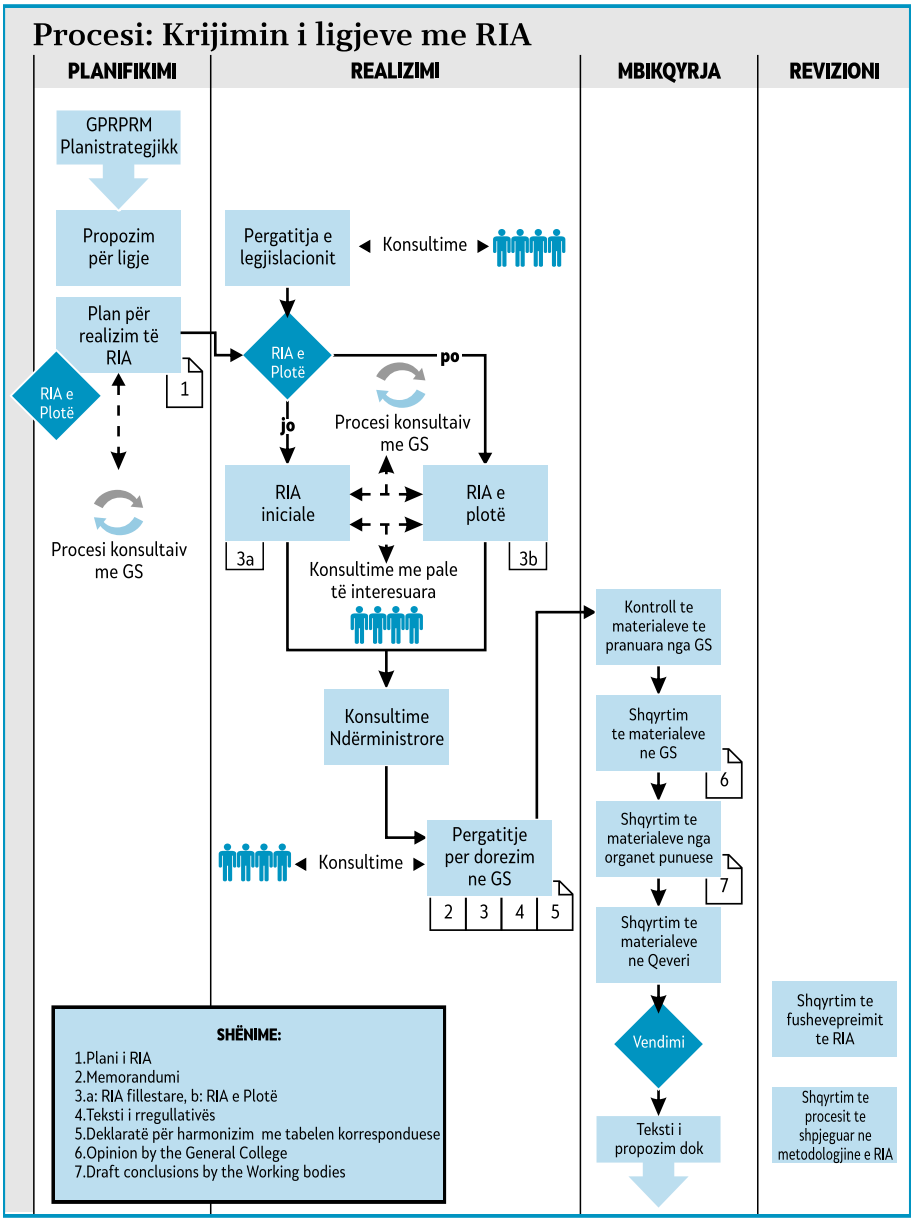
## *Standarte minimale për sigurimin e pjesëmarrjes efektive (në pajtim me praktikat më të mira evropiane)*

Metodologjia për vlerësim të ndikimit të rregullativës parasheh që Sekretariati i Përgjithshëm të konsultohet për shtrirjen e konsultimeve, por nuk është preçizuar se në çfarë mënyrë bëhet kontrollimi i procesit të konsultimeve dhe involvimi i palëve të interesuara. Nga ana tjetër, në pajtim me Metodologjinë për analizë të politikave dhe koordinim, me dorëzimin e Memorandumit, në pikën 3 duhet të theksohen rezultatet e konsultimeve të kryera me ministritë, organet tjera të aparatit shtetëror dhe organizatat (organizatat qytetare dhe palët tjera të interesuara). Praktika krahasimore parasheh vlerësime më të hollësishme të proçesit konsultativ.

## *Rekomandime për zmadhimin e standarteve dhe praktikave dhe propozim-instrumente dhe metoda për involvim*

Që të përmirësohet përcjellja dhe vlerësimi i involvimit të opinionit në procesin e përgatitjes së ligjeve, do të mund të fillohet nga dokumentimi i përshtatshëm i vet procesit. Në fakt, nuk janë të rralla situatat kur edhe pas konsultimeve të kryera, të njejtat nuk evidentohen dhe prezantohen siç duhet nga ana e organeve të aparatit shtetëror. Nëse në proçesin e përgatitjes së ligjit ka pasur të involvuar palë të interesuara, organizata qytetare ose nëse janë organizuar debate publike, duhet që këto të theksohen me hollësi edhe në Memorandum (pjesa 3), si edhe në Formularët për vlerësim të ndikimit të rregullativës (Fillestare dhe e Kompletuar) në pjesën e konsultimeve. Natyrisht, më shumë hollësi për procesin të cilat në të ardhmen do të shërbejnë si burime për verifikimin e vet procesit janë edhe proçesverbalet e grupeve punuese, informatat në web-faqet lidhur me debat e mbajtura publike, kumtesat në media, etj. Poashtu, në këtë fazë, mund të jetë i rëndësishëm edhe roli i Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, pasiqë në pajtim me kompetencat e veta mund të organizojë debate mbikqyrëse lidhur me çështje të caktuara. Diskutimet që do të bëhen nga deputetët dhe organet tjera në Kuvend, si edhe rekomandimet e atyre diskutimeve, ministritë përkatëse duhet t'i marrin parasysh gjatë analizës së zbatimit të ndonjë ligji të caktuar ose gjatë definimit të ndonjë propozim-ligji. Për shembull, në vitin 2010, Komisioni për kulturë i Kuvendit të Republikës së Maqedonisë organizoi diskutim mbikqyrës për Ligjin e donacioneve dhe sponzorimeve nga veprimtari publike. Një pjesë e konkluzave nga diskutimi ka të bëjë me kërkesa deri te Ministria e Drejtësisë si ministri kompetente për implementimin e ligjit, që të ndërmerr hapa të caktuara në drejtim të përmirësimit të tij.

Skema e mëposhtme është marrur nga Doracaku për vlerësim të ndikimit të rregullativës, Qeveria e Republikës së Maqedonisë (2009). Kjo skemë jep të dhëna për hapat që i bëjnë organet e aparatit shtetëror në vlerësimin e ndikimit të rregullativës gjatë përpilimit të propozim-ligjeve. E njejta i shqyrton involvimet e mundshme të palëve të interesuara dhe organizatave qytetare:




Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

# V PJESËMARRJA NË NIVEL TË KUVENDIT

## *1. Kush mund të propozojë ligj?*

Në pajtim me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë, iniciativë për sjellje të ndonjë ligji deri të propozuesit e autorizuar, mund të merr, grup qytetarësh, institucione dhe dhoqata, mirëpo propozues të autorizuar të ligjeve janë:

- Qeveria;
- Çdo deputet në Kuvend, dhe
- Së paku 10.000 votues.

## *2. Kujt i dorëzohen propozimet?*

Propozim-ligji i dorëzohet kryetarit të Kuvendit. Kyetari i Kuvendit menjëherë ose më së voni tre ditë pune nga dita e dorëzimit, e dorëzon te deputetët, në formë të shkruar ose elektronike, me të cilën gjë fillon procedura ligjvënëse.

## *3. Si rrjedh procedura (e rregullt) ligjvënëse?*

Procedura ligjvënëse zhvillohet në tre faza (lexime):
**Leximi i parë** fillon kur së paku 15 deputetë, në afat prej shtatë ditësh nga dita e pranimit të propozim-ligjit, i dorëzojnë Kuvendit kërkesë të mbajë debat të përgjithshëm. Nëse kjo kërkesë nuk dorëzohet, atëherë menjëherë kalohet në leximin e dytë. Nëse mbahet leximi i parë, para se të shqyrtohet propozim-ligji në mbledhjen plenare të Kuvendit, ky propozim shyrtohet nga organi amë punues dhe në komisionion juridiko-ligjvënës.

*Në këtë fazë nuk ka diskutim detajor të neneve të propozim-ligjit dhe nuk dorëzohen amandamente.*

Të dyja komisionet dorëzojnë raport i cili përbën mendime për ate se a është i pranueshëm propozim-ligji dhe se a duhet të jepet në lexim

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

të mëtejm. Pas diskutimit të përgjithshëm, Kuvendi vendos nëse propozim-ligji mund të jepet në lexim të dytë.

Për ndonjë propozim-ligj i cili është ka interesim më të gjërë, Kuvendi mund të vendos të mbahet diskutim publik për ate ligj dhe të njejtin ta shpall në shtypin ditor.

*Gjatë leximit të dytë, në mbledhjen plenare të Kuvendit bëhet diskutim vetëm për ato nene të propozim-ligjit të cilat janë ndryshuar me amandamente të organeve punuese dhe amandamente mund të dorëzohen vetëm për ato nene.*

**Leximi i dytë** fillon në organin amë punues dhe në komisionin juridiko-ligjvënës, në afat prej shtatë ditësh pune pas mbledhjes plenare të Kuvendit. Organi amë punues dhe komisioni juridiko-ligjvënës, i shqyrtojnë dispozitat e propozim-ligjit një nga një dhe amandamentet e dorëzuara dhe votojnë për ta. Amandament mund të dorëzojë secili deputet në Kuvend, grup deputetësh dhe organ pune. Për çdo amandament bëhet diskutim dhe votohet veç e veç.
Organi amë punues dhe komisioni juridiko-ligjvënës, në afat prej pesë ditësh pas mbarimit të debatit ppërgatisin një tekst të propozim-ligjit në të cilin inkorporohen amandamentet e miratuara (propozim i përmirësuar) dhe sqarimi dhe i dorëzohet kryetarit të Kuvendit që ta fus në rend dite për mbledhjen plenare.

***SHEMBULL:***
Në procesin e sjelljes së Ligjit për shoqata dhe fondacione, organizatat qytetare ishin shumë aktive gjatë leximit të dytë të propozim-ligjit. Domethënë, edhepse në grupin punues për përgatitjen e Ligjit i cili ishte formuar nga Ministria e Drejtësisë, në mënyrë shumë aktive morrën pjesë dy organizata qytetare (nga të cilat njëra ishte përfaqësuse e një rrjeti të 30 organizatash), prap se prap lindi nevoja për intervenime me amandamente ndaj propozim-ligjit gjatë diskutimit të tij në Kuvend. Organizatat e involvuara në grupin punues duke punuar vet por edhe në bashkëpunim organizata tjera dorëzuan amandamente për më shumë se 30 nene të propozim-ligjit (1/3 e numrit të përgjithshëm të neneve). Amandamentet iu dorëzuan të gjithë grupeve parlamentare dhe gjithë anëtarëve të Komisionit për sistem politik dhe marrëdhënie midis komuniteteve (si komision amë) dhe komisionit juridiko-ligjvënës.

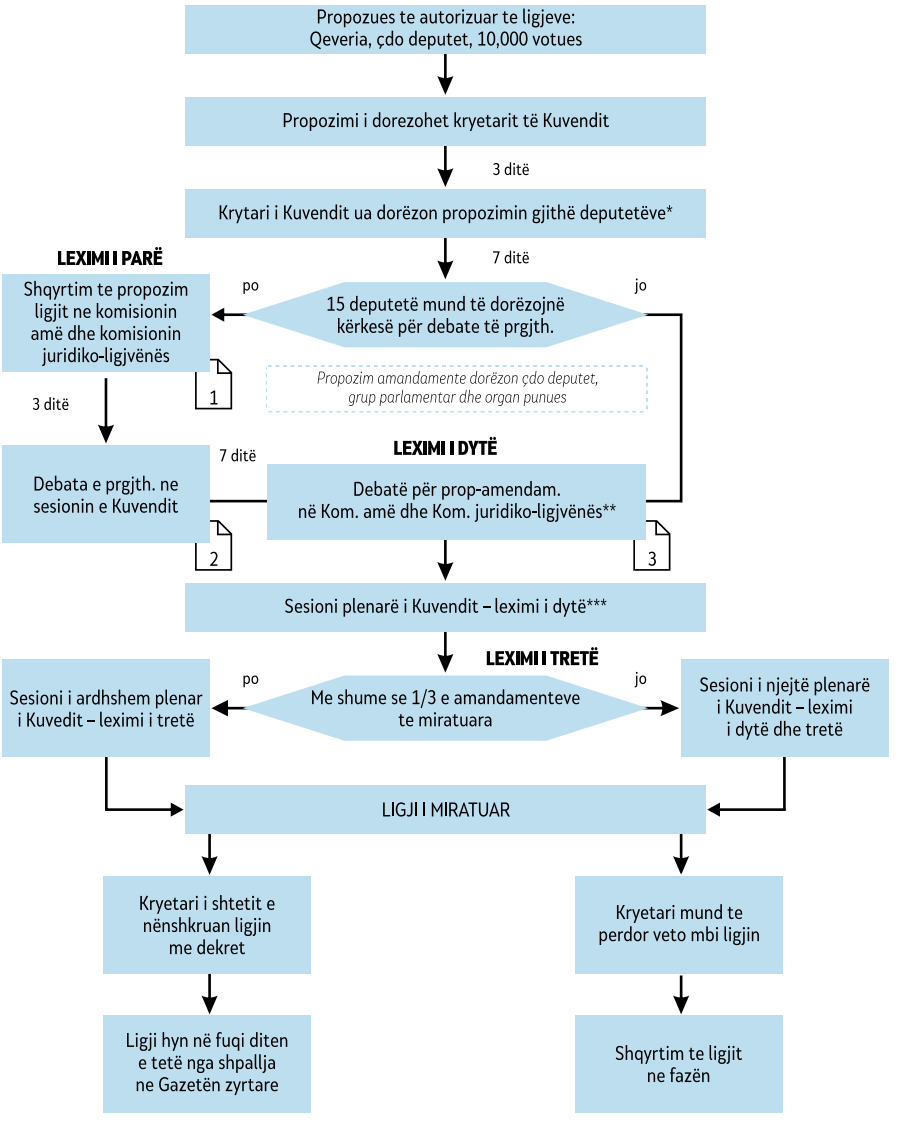
Një numër i madh i amandamenteve të propozuara u shqyrtuan nga deputetët dhe u dorëzuan edhe nga pozita edhe nga opozita si propozim-amandamente të tyre. Gjatë shqyrtimit në komisionin amë, merrte pjesë edhe një përfaqësues i një organizate qytetare i cili kontribuoi për qartësimin e ndryshimeve të kërkuara. Ligji u miratua me rreth 30 amandamente të pranuara, gjë që paraqiti sukses të madh edhe për organizatat qytetare, kurse njëherit edhe motivim dhe nxitje për thellësimin e bashkëpunimit me Kuvendin dhe komisionet parlamentare në procedurën ligjvënëse.

*Gjatë leximit të tretë, amandamente mund të dorëzohen vetëm për atë nene për të cilat janë miratuar amandamente gjatë leximit të dytë në mbledhjen e Kuvendit, kurse amandament mund të dorëzon propozuesi ose një deputet më së voni në afat prej dy ditë pune para ditës së caktuar për mbajtjen e mbledhjes së Kuvendit*

Nëse në leximin e dytë në mbledhjen e Kuvendit miratohen amandamente të së paku një të tretës së neneve të propozim-ligjit të ndryshuar, Kuvendi mund të vendos që **leximi i tretë** i propozim-ligjit të bëhet në të njejtën mbledhje. Nëse miratohen më shumë se një e treta amandamenteve të neneve të propozim-ligjit të plotësuar, leximi i tretë sipas rregullores bëhet në mbledhjen e parë të ardhshme pas leximit të dytë në mbledhjen e Kuvendit. Në këtë fazë, organet punuese nuk debatojnë.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Më poshtë është paraqitur skema e procedurës ligjvënëse në Kuvend:




**EXPLANATION:**

* If the Government is not the law proposer, the law proposal is submitted to the Government for an opinion
** A debate takes place regarding all proposed amendments
*** A debate takes place only for the articles changes with amendments by the committees

**DOCUMENTS:**

1. Raporte nga të dyja komisionet për mendimet e tyre lidhur me pranimin e propozimit.
2. Vendim nëse propozim-ligji duhet të kalon në leximin e dytë.
3. Teksti i propozim-ligjit duke përfshirë çdo amandament të miratuar.

## 4. Kur dhe si aplikohet procedura urgjente dhe e shkurtuar?

### Procedura urgjente

*Kur miratohet ligj me procedurë të shkurtuar ose urgjente nuk mbahet diskutim i gjërë, kurse leximi i dytë dhe i tretë bëhet në të njejtën mbledhje.*

Me procedurë urgjente mund të sillet ligj kur ajo është e domosdoshme për shkak të parandalimit ose evitimit të çrregullimeve më të mëdha ekonomike ose kur ate e kërkojnë interesat e mbrojtjes dhe sigurisë kombëtare ose në raste të katastrofave natyrore, epidemi ose nevojave tjera të jashtëzakonshme. Gjatë sjelljes së ligjit me procedurë urgjente nuk vlejnë kufizimet kohore të parapara në Rregulloren e punës së Kuvendit. Kuvendi mund të kërkon nga organi amë punues dhe komisioni juridiko-ligjvënës të japin mendim për amandamentet e dorëzuara pas mbarimit të mbledhjeve të tyre.

### Procedura e shkurtuar

Me procedurë të shkurtuar një ligj mund të miratohet në situata kur: nuk bëhet fjalë për një ligj të ndërlikuar dhe volluminoz; skadon afati i ndonjë ligji ose dispozita të caktuara të ndonjë ligji; ose kur nuk janë në pyetje harmonizime të ndërlikuara ose volluminoze të ligjeve me ato të BE-së.

## 5. Cilat janë mundësitë për kyçjen e qytetarëve dhe organizatave qytetare në procesin e ligjvënies në Kuvend?

Në bazë të nenit 2 të Rregullores së Kuvendit „Mbledhjet e Kuvendit dhe organeve punuese janë publike...“, kurse sipas nenit 226 të Rregullores së Kuvendit „qytetarët e interesuar mund të marrin pjesë në mbledhjet e Kuvendit, në pajtim me dispozitat për rendin e brëndshëm të Kuvendit“.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Në procesin e sjelljes së ligjëve, qytetarët mund të kyçen me:

- Dhënien e iniciativës për sjelljen e ndonjë ligji;
- Sipas nenit 122 të Rregullores për punën e Kuvendit *„Organi punues mund të fton në mbledhje punonjës dhe përfaqësues shkencorë dhe profesionel nga komuna e Shkupit, ndërmarrjeve publike, sindikatat dhe organizata tjera, institucione dhe shoqata për shprehjen e mendimeve të tyre lidhur me çështjet që shqyrtohen në mbledhjen e organit punues“*;
- Sipas nenit 124 të Rregullores *„Iniciativa për diskutim të çështjeve individuale të organit punues mund të ndërmarrin edhe organe tjera punuese, organe të aparatit shteëror, komunat, qyteti i Shkupit, institucionet, shoqatat e qytetarëve“*.
- Pjesëmarrje në diskutimet publike të cilat i organizon Kuvendi sipas propozimit të ndonjë ligji.

***Organizatat e interesuara qytetare mund t'i shprehin qëndrimet e veta sidomos gjatë leximit të dytë kur bëhet shqyrtimi i propozim-ligjeve të organeve punuese, edhe atë me përgatitjen e propozim-amandamenteve të cilat mund t'ua dorëzojnë deputetëve në Kuvend të cilët në fakt janë propozues zyrtarë të amandamenteve, si edhe të kërkojnë pjesëmarrje në mbledhje të organeve amë dhe komisionit juridiko-ligjvënës.***

Organizatat qytetare dhe qytetarët nuk duhet të kufizohen vetëm në mënyrat e kyçjes së tyre në procesin e vendim-marrjes të parapara në Rregullore. Qëndrimet dhe çështjet e tyre lidhur me probleme të caktuara, qytetarët mund t'i adresojnë edhe në Komisioni i Përhershëm Anketues për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të qytetarëve, në fushëveprimin e të cilit hyn edhe shqyrtimi i correspondences së qytetarëved dhe marrja e qëndrimit lidhur me ta.

***SHEMBULL:***

Me kërkesë të organizatave qytetare, kurse edhe me iniciativë të deputetëve, ekziston praktikë e transparencës së mbledhjeve të një pjese të komisioneve, si edhe mbajtja e diskutimeve të hapura në të cilat ftohen edhe përfaqësues të sektorit qytetarë. Në pajtim me fushëveprimin e vet, në transparencën e saj ndaj opinionit, para-prin Komisioni i Përhershëm Anketues për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të qytetarëve. Domethënë, gjatë vitit 2009 dhe 2010 u mbajtën disa diskutime publike, dhe njëherit edhe përfaqësuesit e sektorit të qytetarëve u ftuan që të marrin pjesë në mbledhjet e rregullta të komisionit. Diskutime me sektorin e qytetarëve janë mbajtur, mes tjerash, edhe për ligjet vijuese: Propozim-ligjin për përfaqim të Republikës së Maqedonisë në Gjyqin Evropian për të drejtat e njeriut; Propozim-ligjin për zbatimin e vendimeve të Gjyqit Evropian për të drejtat e njeriut; Propozim-ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për mbrojtjen e fëmijëve; Propozim-ligjin për punët e brendshme; propozim-ligjin për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, etj.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## VI.MODELET E PJESËMARRJES NË SJELLJEN E RREGULLATIVËS

Në praksë, ekzistojnë më shumë modele të cilat i shfrytëzojnë organet e aparatit shtetëror dhe organizatat qytetare me qëllim të mundësimit dhe nxitjes së pjesëmarrjes së palëve të interesuara në proceset e sjelljes së rregullativës (ligjeve, nënakteve ligjore, etj).

*Modelet përmes së cilave kyçet opinioni dhe organizatat qytetare në proçesin e ligjvënies duhet të shfrytëzohen paralelisht. Shfrytëzimi i një modeli nuk duhet të përjashton mundësinë e shfrytëzimit të modeleve tjera në këtë proces.*

Roli i këtyre modeleve në këtë proces ndryshon. Prandaj, shfrytëzimi i një modeli nuk nënkupton përjashtimin e tjerëve. Për shembull, ministritë i shpallin verzionet punuese të propozim-ligjeve në web-faqet e tyre me qëllim që ta ndëgjojnë mendimin e palëve të interesuara për përmbajtjen e tyre. Nga ana tjetër, diskutimet publike nuk organizohen vetëm t'i dëgjojnë mendimet, por edhe të diskutohen dispozita të caktuara dhe të gjenden zgjidhje më të mira nëpërmjet dialogut dhe pjesëmarrjes aktive të palëve të interesuara.

Mëtutje, nuk mundet që secili të kyçet në çdo fazë të proçesit dhe të shfrytëzon çdo model. Për shembull, organizatat e vogla (lokale) të cilat punojnë në bazë vullnetare ose qytetarët nuk kanë çdoherë qasje të shpejtë dhe të thjeshtë në internet. Nëse organi i aparatit shtetëror nuk organizon paralelisht edhe diskutime publike ose nuk i shpall informatat në media, ata nuk do të informohen, madje as edhe të marrin pjesë në proces.

Aplikimi i këtyre modeleve duhet të praktikohet në procesin e përpilimit të ligjeve, por natyrisht para se të dorëzohen për vërtetim nga ana e Qeverisë. Disa herë, ministritë vazhdojnë me konsultime dhe aplikim të këtyre modeleve edhe pasiqë propozim-ligji t'i dorëzohet Qeverisë. Megjithëse kjo është praksë e mirë, prap se prap duhet të mbahet

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

*Modelet duhet të shfrytëzohen aq herë sa të jetë e dobishme dhe e nevojshme në proçesin e ligjvënies varësisht nga lloji i ligjit që përgatitet. Këto modele duhet të shfrytëzohen para se t'i dorëzohet Qeverisë propozim-ligji.*

në mend se piksynimi kryesor është t'i mundësohet opinionit të jep kontributin e vet në përpilimin e tekstit derisa të mund të ndryshohet përmbajtja e atij teksti.

Kjo pjesë e Doracakut flet vetëm për katër modele: shpallja në web-faqet e ministrive, shpallja në web-faqe të centralizuara, diskutime publike dhe grupe punuese. *(Për më shumë informata rreth këtyre modeleve ose modeleve tjera shihni burimet e cituara në pjesën VII.)*

## SHPALLJA NË WEB-FAQE

### *1. Pse shfrytëzohet ky model?*

Përmes këtij modeli, ministritë mund ta dëgjojnë mendimin e një grupi më të madh të palëve të interesuara për verzionin punues të ndonjë ligji. Pasiqë interneti është i hapur për të gjitha ata që kanë qasje në të, grupi qëllimor është shumë më i madh nga për shembull, pjesëmarrja në diskutime publike ose grupe punuese.

Nëse përpilohet një format nëpërmjet të cilit do të dorëzohen mendimet, atëherë mundet më lehtë t'i përcjellin komentet dhe të bëjnë vlerësim për ate se vallë i kanë përfshirë të gjitha nevojat me ate rregullativë dhe vallë i kanë propozuar zgjidhjet më të dobishme dhe përshtatshme për problematikën. Njëkohësisht, mund t'i shohin problemet që do të paraqitëshin në procesin e implementimit të rregullativës.

*Piksyni i këtij modeli është:*
- *të informohen sa më shumë palë të interesuara për tesktin e ligjit që përgatitet,dheu*
- *t'u mundësohet sa më shumë personave të interesuar të komentojnë për tekstin.*

### *2. Kur shfrytëzohet ky model?*

Ky model shfrytëzohet qysh në fillim të proçesit dhe derisa është e mundur të ndryshohet teksti i propozim-ligjit.

Ky model mundëson informim më të shpejtë dhe grumbullim të komenteve për shumë tema dhe ofron mundësi të shterrohen të gjitha mendimet që do të jepeshin gjatë procesit.

*Modeli shfrytëzohet për:*
- *t'u informuar dhe konsultuar palët e interesuara për ndonjë propozim-ligj të caktuar (konsultim formal).*
- *të parë mendimet e opinionit lidhur me ndonjë temë ose çështje të caktuar për të cilën ministria ka për qëllim të sjell ndonjë politikë ose rregullativë, ose të cilat janë pjesë e fushëveprimit të saj (konsultim joformal).*

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Shpesh herë, ministritë kanë një pjesë të veçantë (ose faqe) në web-faqen e tyre që i dedikohet proçesit të informimit dhe konsultimit për propozim-ligjet.

Mangësi e modelit është se ndonjë herë ata që s'kanë qasje në internet ose s'dinë si t'a përdorin, nuk do të mund të shfrytëzojnë këtë mundësi dhe të japin kontributin e tyre përmes këtij modeli.

## *3. Si shfrytëzohet?*

### *Para se të fillojë procesi*

Për sa i përket proçesit ligjvënës, rekomandohet që organet e aparatit shtetëror të bëjnë një shpallje të shkurtër në web-faqet e tyre për ate se ka filluar proçesi i përgatitjes së ndonjë ligji ose ndryshime të ndonjë ligji ekzistues, në ate cast kur të fillojë përgatitja.

SHPALLJA NË WEB-FAQE SE PROÇESI
I PËRGATITJES SË NDONJË LIGJI KA FILLUAR
Ë PËRMBAN INFORMATAT VIJUESE:

- cili ligj përgatitet ose ndryshohet;
- pse planifikohet të miratohet ose ndryshohet;
- çfarë çështjesh do rregullojë;
- afati për dorëzim Qeverisë;
- përshkrim të aktiviteteve (proçesit) të planifikuara;
- informtata për grupin punues që merret me ate ligj;
- informata për kontakt personin të cilin mund të kontaktoni;
- materiale ose linqe tjera relevante, si edhe web-faqe tjera.

Shpallja e këtillë do iu mundëson palëve të interesuara në proces të informohen dhe përgatiten më mirë për konsultimet ose pjesëmarrja e tyre aktive në grupet punuese. Poashtu, nëse disa organizata ose donatorë do të mund të mbështesin edhe financiarisht procesin e konsultimeve, atëherë informimi në kohë do t'u ndihmon që më mirë të planifikohen burimet financiare dhe njerëzore që procesi të jetë efektiv.

## *Pasi që të fillojë procesi*

Me fillimin e procesit të shkruarjes së ligjit, web-faqet shfrytëzohen për të shpallur verzionet punuese të ligjit dhe të grumbullohen mendime. Shumë shpesh, ministritë i shpallin ato verzione punuese të cilat janë diskutuar nga grupet punuese, por të cilat nuk domethënë të jenë propozime përfundimtare të ligjit. Rekomandohet të shpallen ato verzione të tekstit të cilat gjenden në fazat e para me qëllim të grumbullimit në kohë të mendimeve dhe të përcaktohet se a i përmbajnë të gjitha dispozitat dhe çështjet relevante.

Nëse nevojitet, pasiqë teksti tanimë ka kaluar nëpër disa konsultime voluminoze, mund të organizohen edhe konsultime shtesë vetëm për disa pjesë të propozim-tekstit për të cilat ende nevojiten mendime.

NË PROCESIN E KONSULTIMEVE, WEB-FAQA MUND TË PËRMBAN INFORMATAT VIJUESE:

- informatë e shkurtër për ate se: cili ligj përgatitet ose ndryshohet, pse planifikohet të miratohet ose ndryshohet, cilat çështje i rregullon; informata për grupin punues që merret me ate, afati për dorëzim Qeverisë;
- vet teksti i verzionit punues të ligjit;
- nëse ndryshohen dispozitat e ndonjë ligji ekzistues, atëherë edhe vet teskti që ndryshohet;
- kujt i dedikohen konsultimet (cilat grupe enkas nxiten të japin mendime dhe komente);
- vërejtje për ate se a parapëlqehet të merren komente për tërë tekstin e ligjit apo për çështje dhe dispozita të caktuara dhe lista e atyre çështjeve dhe dispozitave;
- afati për dorëzimin e mendimeve dhe komenteve;
- mënyra e dorëzimit të mendimeve dhe komenteve;
- informata për personin përgjegjës i cili/e cila mund të shërben për kontakt;
- materiale tjera relevante, hulumtime, konsultime paraprake;
- mendime për verzionin punues nga ekspertë, ose linqe për web-faqe tjera relevante;
- link për te mendimet dhe komentet e dorëzuara nga ana e opinionit;
- mënyra sipas së cilës ministria do jep përgjigje për mendimet e dhëna.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## *Mënyra e dorëzimit të komenteve dhe mendimeve*

Grumbullimi i mendimeve dhe komenteve të shkruara lidhur me propozim-ligjet e shpallura në web-faqe mund të bëhet në disa mënyra:

- përmes postës elektronike;
- përmes postës së rëndomtë;
- përmes faksit;
- përmes dorëzimit direkt të mendimeve në vet web-faqen.

## *Për çka kërkohet mendim?*

Konsultimet përmes web-faqes mund të bëhen për tërë tekstin e ligjit ose për disa dispozita të përcaktuara.

*Ligjet ndonjëherë janë voluminoze dhe të ndërlikuara. Prandaj rekomandohet të përpilohet një shqyrtim i sublimuar i dispozitave themelore, piksynimeve dhe efektit të prodhuar në praktikë, me qëllim që palët e interesuara më mirë të kuptojnë ligjin dhe të mund të japin mendimin e vet.*

Nëse nxitet komentimi për ndonjë dispozitë të caktuar të propozim-ligjit ose të ndonjë çështje me të cilën merret grupi punues, atëherë ministria mund të krijojë pyetësorë të vetin të cilën do ta plotësojnë palët e interesuara në web-faqen.

## *Informata kthyese*

Praktika e mirë dëshmon se ministritë duhet t'i përmbledhin rezultatet nga procesi i konsultimit dhe të japin informata kthyese lidhur me mendimet e pranuara ose refuzuara dhe pse, si edhe për atë sesi është ndryshuar teksti i ligjit (shih më hollësisht në pjesën më lart, pjesa IV). Nuk është patjetër që ministritë t'u përgjigjen të gjitha pyetjeve ose komenti, por do të duhet të përpilohet një raport i sublimuar. Ai raport duhet të shpallet në web-faqen e organit përkatës.

## 4. Cilat afate janë më të përshtatshme?

Kur bëhet fjalë për konsultimet nëpërmjet web-faqeve, duhet të merren parasysh disa faktorë të cilat do të ndikonin në afatin e dorëzimit të mendimeve dhe komenteve.

*Praktika e mirë dëshmon se informatat lidhur me fillimin e planifikimit ose përgatitjes së rregullativës duhet shpallur menjëherë. Koha për dorëzimin e mendiveme me shkrim duhet të jetë prej një deri në dy muaj,por jo më pak se 15 ditë.*

Ato fakorë mund të jenë:

- Vëllimi i rregullativës;
- Përmbajtja e rregullativës;
- Vallë janë bërë konsultime me opinionin rreth atij teksti;
- A fut në zbatim risi të rëndësishme lëmia që rregullohet dhe a rregullohet për here të parë ajo materie;
- Sa do të jetë numri i personave të tanguar me ate rregullativë; Vallë është informuar në kohë opinioni për procedurën.

## 5. Përgjegjësitë e organeve të aparatit shtetëror dhe organizatave qytetare

Ministria e cila e përgatit verzionin punues të ligjit është e obliguar që në kohë të siguron informata për opinionin lidhur me proçesin, të jep informata të sakta dhe të reja për të, t'i shpall në web-faqe, t'i shqyrton të gjitha mendimet dhe komentet dhe të përgatis raportin.

***SHEMBULL***

Standartet minimale dhe parimet e KE-së parashohin se pranimi i të gjithë materialeve do të vërtetohet (ose me dërgimin e përgjigjes individuale ose kolektive nëpërmjet postës elektronike në varësi të numrit të materialeve). Lidhur me informatat kthyese, porpozimet ligjore duhet të të përcillen edhe me arsyetime të cilat do të përmbajnë informata për procesin e konsultimeve, rezultateve dhe si merren parasysh ato rezultate në relacion me propozim-ligjin.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

Organizatat qytetare poashtu mund të kontribuojnë në këtë proces përmes promovimit të tij në web-faqe, grumbullimit të mendimeve ose prezantimin e mendimeve të përbashkëta para grupeve të ndryshme. Organizatat qytetare, sidomos mund të ndihmojnë në grumbullimin e mendimeve të grupeve të margjinalizuara, organizatat ose personat të cilët në mungesë të kapacitetit (qasje në internet ose njohuri) nuk do të mund të japin komente nëpërmjet web-faqes.

## *6. Burimet e nevojshme*

Ky model nuk kërkon shumë burime financiare duke pasur parasysh se organizatat i dërgojnë mendimet e veta nëpërmjet web-faqes ose në ndonjë mënyrë tjetër (prandaj nuk ka nevojë të mbulohen shpenzime rrugore, akomodim, organizim të ngjarjes). Por, nga ana tjetër, duhet të veçohen shpenzimet lidhur me instalimin e një web-faqeje të tillë (p.sh softverë) dhe të caktohen persona për mirëmbajtjen teknike të web-faqes dhe përmbajtjes së saj.

## WEB-FAQE TË CENTRALIZUARA PËR INFORMIM DHE KONSULTIM

### *1. Pse shfrytëzohet ky model?*

Web-faqet e centralizuara janë një mjet që kryesisht shfrytëzohet për informimin e opinionit për dispozitat aktuale dhe aktivitetet e organeve të aparatit shtetëror. Këto webfaqe mundësojnë informim më të lehtë për aktivitetet e organeve të ndryshme në një vend të centralizuar. Ato mund të jenë në formë të regjistrave për dispozita, kurse në disa shtete shërbejnë si mekanizma për konsultime, këmbim të informatave dhe mbajtjen e debateve.

### *2. Kur shfrytëzohet ky model?*

Këtë model, ministritë, opinioni dhe organizatat qytetare mund t'a shfrytëzojnë vazhdimisht nëse shërben si mjet për këmbimin e informatave dhe mendimeve. Organet e aparatit shtetëror inkurajohen që t'i shpallin lajmërimet lidhur me fillimin e procesit të përgatitjes së ndonjë ligji të caktuar ose për ndonjë proces konsultimesh, paralelisht me shpalljen e këtyre informatave në web-faqet e tyre.

### *3. Çfarë informatash shpallen në këto faqe?*

Këto web-faqe më së shumti shfrytëzohen për ndarjen e informatave për planet e organeve të aparatit shtetëror ose për procese të filluara legjislative dhe për lehtësimin e procesit të konsultimeve. Njëkohësisht, në disa shtete përdoren për diskutime në tema të ndryshme, debate, kontakte midis personave nga organet e aparatit shtetëror ose Kuvendit dhe palëve të interesuara ose për peticione.

MË SË SHUMTI NË KËTO FAQE ELEKTRONIKE SHPALLEN:

- informata për konsultime aktuale të ligjeve nëpër ministri të ndryshme ose organe të aparatit shtetëror (çfarë ligji përgatitet, afati për dorëzim te Qeveria, link që çon në organin përkatës ku mund të gjenden më shumë informata);
- informata për aktivitetet e planifikuara të organeve të ndryshme;

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- informata për persona përgjegjës në organet e aparatit shtetëror të cilët shërbjenë si kontakt për opinionin dhe për bashkëpunim me organizatat qytetare;
- arkivi i konsultimeve të kaluara.

KRAHAS KËTYRE INFORMATAVE SHPALLEN EDHE:

- shembuj të suksesshëm për pjesëmarrje dhe përgatitje të ligjeve;
- dokumente të cilat e rregullojnë pjesëmarrjen;
- plan për aktivitetet e Qeverisë, ministrive dhe organeve tjera;
- hapësirë për diskutime publike ose forume në tema të ndryshme që janë në interes të opinionit lidhur me proçeset e krijimit të politikave dhe përgatitjes së ligjeve;
- blogje të drejtuara nga organet e aparatit shtetëror me qëllim të krijimit të vetëdijes për ndonjë çështje të cilën organi përkatës dëshiron të rregullon dhe të vlerëson mendimin e opinionit;
- peticione, proteste publike ose fushata për ndonjë çështje të caktuar që rregullohet ose duhet të rregullohet;
- lajmërime për mediat.

## *4. Cilat afate janë më të përshtatshme?*

Web-faqet vazhdimisht duhet freskuar me informata të reja. Në ate çast kur organi i shpall informatat e tij në web-faqe, njëkohësisht duhet t'i dërgojë edhe në web-faqet e centralizuara..

## *5. Përgjegjësitë e organeve të aparatit shtetëror dhe organizatave qytetare*

Ministritë kanë për detyrë të sigurojnë shpallje konzistente dhe të harmonizuar të të dhënave, përcjelljen e komenteve dhe mendimeve dhe shpalljen e raporteve për rezultatet e procesit.

Organizatat qytetare mund të japin kontribut përmes promovimit të informatave të anëtarëve dhe partnerëve të vet, promovimin e web-faqes, grumbullimin e mendimeve ose prezantimin e mendimeve të përbashkëta grupeve të ndryshme.

***SHEMBULL***

Në marrëveshjen për marrëdhënie midis Qeverisë dhe sektorit të tretë në Angli janë theksuar detyrimet konkrete të cilat organizatat qytetare duhet t'i plotësojnë. Organizatat qytetare duhet sidomos t'i kyçin palët e interesuara (shfrytëzuesit, anëtarët, volonterët) në përgatitjen e përgjigjeve gjatë konsultimeve dhe duhet të japin informata kthyese për ate se çka është dorëzuar Qeverisë dhe ciili është rezultati. Organizatat qytetare duhet qartë të tregojnë se cilat qëndrime i përfaqësojnë dhe cilat jnaë bazat e përgatitjes së komenteve të tyre. Ata duhet t'i avancojnë konsultimet midis organizatave tjera dhe t'i përifllin kushtet e besueshmërisë.

Në Republikën e Maqedonisë ekziston Regjistri i Vetëm Eletronik Nacional për dispozita (ENER) i cili paraqet një sistem elektronik që krahas dispozitave ekzsituese të Republikës së Maqedonisë, përmban edhe propozim-ligjet e ministrive në fazën e përpilimit. ENER-i paraqet instrument që fillimisht i dedikohet informimit elektronik të qytetarëve, si edhe përfaqësuesve të organizatave qytetare, odave ekonomike, shoqatave afariste dhe personave juridik, përfaqësuesve të Qeverisë, si edhe ministrive përkatëse *(ekstrakt nga doracaku për shfrytëzim i Regjistrit të vetëm eletronik nacional për dispozita).*

## *6. Burimet e nevojshme*

Ky model kërkon investim të mjeteve financiare në themelimin dhe moderimin e web-faqes. Poashtu, çdo organ i aparatit shtetëror duhet të caktojë persona përgjegjës të cilët do bashkëpunojnë me ato persona që janë përgjegjës për web-faqen.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## DISKUTIME PUBLIKE

### *1. Pse shfrytëzohet ky model?*

Ky model shfrytëzohet për qëllimet vijuese:

- të prezantohen mendimet, planet dhe verzionet e përgatitura punuese të ligjeve nga ana e organeve të aparatit shtetëror;
- të fitohen mendime të organizatave dhe opinionit;
- të grumbullohen komente dhe rekomandime sipas propozim-dokumenteve.

### *2. Kur dhe si shfrytëzohet ky model?*

Ky model shfrytëzohet në fazën e:

- Përgatitjes së politikës dhe analizat që do jenë bazë për sjelljen e ligjit;
- Përgatitjes së verzionit punues të ligjit.

Ky model shfytëzohet me qëllim të grumbullimit të mendimeve për ndonjë dokument të caktuar ose aktivitet të planifikuar. Por, diskutimet publike ndihmojnë edhe për zbulimin e mendimit të të pranishmive, të arrihet kompromis ose jepen drejtime për ate sesi duhet të zgjidhet një çështje e caktuar. Poashtu, diskutime publike mund të organizohen me grupe të veçanta qëllimore ose paralelisht me më shumë organizata dhe palë të interesuara.

***SHEMBUJ***

Procesi i përgatitjes së Ligjit për shoqatat dhe fondacionet në Republikën e Maqedonisë i cili u miratua në viton 2010 zgjati disa vjet. Gjatë gjithë kësaj periudhe kohore u mbajtën mbi dhjetëra diskutime publike të dretjuara edhe nga Ministria e Drejtësisë edhe nga organizatat qytetare. Në ato diskutime bisedohej për verzionet punuese të ligjit. Poashtu, u mbajtën disa debate publike për çështje konkrete nga lëmia që rregullohej: për shembull, si të përcaktohet një status i organizatës që ishte në interes publik në Maqedoni, kush mund  të bëhet themelues, çka nënkuptojnë aktivitetet ekonomike, etj. Përmes këtyre diskutimeve u përmirësua teksti dhe ministria tentoi të gjejë zgjidhje më adekuate në bazë të kontekstit dhe mendimeve të organizatave. Poashtu, u mbajtën edhe diskutime të posaçme me disa grupe qëllimore: gjykatës, organizata të personave të hendikepuar, etj.

Shumë i ngjashëm është edhe rasti me përgatitjen e Ligjit për mbrojtje dhe parandalim të diskriminimit, për miratimin e së cilit debatohet qysh nga viti 2004. Në vitin 2005, nga ana e organizatave qytetare por me përkrahje edhe të organizatave ndërkombëtare, në mënyrë të pavarur u përgatitën dy propozim-ligje për mbrojtje nga diskriminimi dhe të njejtit u diskutuan në debate publike. Në të njejtin vit, një propozim-ligj iu dorëzua Kuvendit, por nuk pati mbështetje nga deputetët. Gjatë vitit 2008, nga të dy propozim-ligjet u përpilua një propozim-ligj dhe i njejti iu dorëzua Ministrisë për Punë dhe Politikë Social. Në fillim të vitit 2008, u formua një grup punues për përgatitjen e propozim-ligjit, kurse në vjeshtën e të njejtit vit, ministria organizoi gjashtë debate publike për këtë ligj në qytete të ndryshme. Nga ana e tyre, edhe organizatat qytetare vazhdimisht debatonin për propozim-ligjin, kurse njëherit organizohenin edhe nëpër shoqata më formale (aleanca), me qëllim që në mënyrë të organizuar të kontribuohet për miratimin e ligjit.

Varësisht nga piksynimi i diskutimit publik, programi i diskutimeve publike mund të organizohet në disa mënyra. Shpesh herë këto diskutime janë në formë të:

- *Diskutimeve të hapura për të gjitha çështjet e tekstit*. Pjesëmarrësit mund të japin mendimin e vet për cilëndo qoftë dispozitë të propozim-ligjit ose koment për ate se çka duhet të plotësohet, çka mundon dhe çka duhet të ndryshojë.
- *Diskutime në bazë të çështjeve qartë të caktuara*. Në këtë rast, lehtësuesi i parashtron parakohe çështjet e caktuara në bazë të së cilave pjesëmarrësit ftohen të japin mendimin apo komentin e tyre. Në fund të diskutimeve, lihet hapësirë për çështje ose komente tjera për të cilat pjesëmarrësit do të dëshironin të diskutonin.

Gjatë këtyre ngjarjeve ftohen edhe ekspertë vendas edhe të huaj që të shihet mendimi i tyre për ate sesi do të zbatohej ligji në pajtim me kushtet vendore dhe cila është përvoja e vendeve tjera.

Pjesëmarrja në këtë ngjarje shpesh herë është e hapur për të gjithë palët e interesuara. Por, nëse organizohet

***Në diskutimet publike duhet ftuar të gjithë ata që kanë shprehur interesim ose paraprakisht kanë dhënë mendim me shkrim (nëpërmjet konsultimeve paraprake në web-faqe, postë elektronike, diskutime publike,etj.).***

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

debate me një grup konkret, atëherë ngjarja mund të jetë e mbyllur dhe t'u dedikohet anëtarëve të atij grupi. Pavarësisht nga ajo se cili mund të merr pjesë, raportet duhet të jenë në dispozicion të të gjithëve.

Debatet publike drejtohen nga një lehtësues (fasilitator) dhe rekomandohet që të veçohet kohë e caktuar për çdo koment ose replikë.

Në fund, çdoherë sublimohen konkluzat nga ana e lehtësuesit i cili do të ketë detyrë t'i ndihmojë organizatorit të ngjarjes të përgatis materialin.

Për diskutimet publike është e dobishme që paraprakisht t'u dërgohen materiale pjesëmarrësve që më mirë të përgatiten për diskutimet. Ato materiale mund të jenë: hulumtime dhe analiza, raporte, dispozita të sublimuara për vet ligjin dhe nënkuptohet propozim-ligjin.

Rekomandohet që diskutimet publike të organizohen në disa qytete, jo vetëm në kryeqytet.

### *3. Cilat afate janë më të përshtatshme?*

Praktika e mirë kërkon që diskutimet publike të organizohen para se të finalizohet porpozim-ligji dhe para se t'i dërgohet Qeverisë. Kur organizohen diskutime publike, atëherë duhet t'u jepet më shumë kohë pjesëmarrësve të lajmërohen për ate ngjarje dhe të përgatiten për diskutimin.

Materialet duhet dërguar më herët, së paku shtatë ditë punë para fillimit të ngjarjes, kurse nëse mundet edhe më herët. Raportet e ngjarjes do të duhet të dërgohen dhe shpallen gjatë të njejtit muaj kur organizohet ngjarja, por natyrisht para se të përgatitet verzioni i ri i propozim-ligjit.

### *4. Përgjegjësitë e organeve të aparatit shtetëror dhe organizatave qytetare*

Ky model stimulon bashkëpunim më të madh midis ministrive dhe organizatave qytetare. Bashkëpunimi realizohet përmes:

- organizimit të përbashkët të diskutimeve publike (përgatitja e materialeve, ftesa, raporte, organizimin e logjistikës dhe konceptimi i vet ngjarjes);
- ndarjes së shpenzimeve për organizimin e ngjarjes

***SHEMBULL***

Në procesin e përgatitjes së Ligjit për volonterizëm në Republikën e Maqedonisë i cili u miratua në vitin 2007, u organizuan disa diskutime publike. Ata u organizuan në disa qytete të Maqedonisë. Disa organizata të caktuara morrën përsipër ti kontaktojnë organizatat dhe me financa edhe me logjistikë të ndihmojnë në organizimin e ngjarjeve. Personi përgjegjës nga Ministria për Punë dhe Politikë Sociale ishte i pranishëm në të gjitha ngjarjet me qëllim prezantimin e verizionit punues të ligjit, ti dëgjojë mendimet e pjesëmarrësve, të jep sqarime për çështje dhe dispozita dhe bashkarisht bisedonin për zgjidhje të mundshme. Pas çdo ngjarjeje përgatitej raport i cili paraqiste bazë për ndryshime të mëtutjeshme të tekstit të ligjit. Organizatorët formuan edhe e-grupin (listë elektronike) të palëve të interesuara, volonterëve dhe organizatave të cilat vazhdimisht njohtohenin për aktivitetet lidhur me ligjin, të cilët merrnin informata dhe raporte për të gjitha ngjarjet, konsultohenin nëse paraqitej nevoja ose këmbenin mendime.

Rekomandohet që organi përgjegjës të krijon një dokument dhe t'i shënon ato çështje për të cilat do të jetë i nevojshëm diskutimi. Organizatat qytetare të cilat në mënyrë aktive bashkëpunojnë me ate organ gjatë atij proçesi, nga ana e tyre, do të duhet t'i nxisin organizatat dhe personat tjerë të marrin pjesë në ngjarje, ta sqarojnë rëndësinë e çështjeve që do diskutohen më herët dhe t'i ndajnë ndajnë rezultatet e ngjarjes. Poashtu, ata duhet të vazhdojnë me informimin e pjesëmarrësve për aktivitetet dhe rezultatet pasuese.

## *5. Burimet e nevojshme*

Varësisht nga tipi i ngjarjes, për këtë model nevojiten burime për mbulimin e shpenzimeve për:

- dërgimin e ftesave (nëse dërgohen me postë të rëndomtë);
- sigurimin e vendit të ngjarjes (nëse nuk organizohetr në hapësira të ministrisë ose organizatave qytetare);
- rrugën, akomodimin edhe shpenzime tjera lidhur me praninë e personave në qytete tjera;
- kompenzim për ligjeruesit dhe fasilitatorët;
- shpenzime tjera lidhur me organizimin e logjistikës (paisje, përthyes, etj).

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

## GRUPET PUNUESE

### *1. Pse shfrytëzohet ky model?*

Grupet punuese janë model që mundësojnë pjesëmarrje më aktive të organizatave ose palëve të interesuara në procesin e përgatitjes së ndonjë rregullative. Ky model shfrytëzohet me qëllim të dhënies së mundësisë personave të interesuar në proces, nëprmjet përfaqësuesve të tyre, të marrin pjesë drejt për drejt dhe të ndikojnë në përmbajtjen e propozim-rregullativës.

### *2. Kur dhe si shfrytëzohet ky model?*

*Grupi punues ndër-sektorial nxit këmbimin e përvajova të ndryshme, njohjen e nevo-jave dhe problemeve nga të gjitha aspektet, arritjen e koncenzusit për zgjidhjen më adekuate dhe më të mirë.*

Ky model duhet të shfrytëzohet për p[rgatitjen e të gjitha ligjeve dhe nënakteve ligjore.

Praktika e mirë rekomandon formimin e grupeve punuese ndër-sektoriale, në të cilat do marrin pjesë përfaqësues të ministrisë përkatëse, përfaqësues të ministrive tjera dhe organeve të aparatit shtetëror në lëminë e të cilës do të bëhen ndryshimet, anëtarë të organizatave qytetare ose organizatave tjera (sindikata, oda ekonomike, kompani), ekspertë vendor dhe të huaj, dhe persona tjerë të interesuar.

Anëtarët e grupeve punuese ose përfaqësuesit e deleguar, duhet të ftohen në të gjitha ngjarjet që organizohen lidhur me rregullativën dhe të njohtohen për rezultatet e të gjitha konsultimeve.

Anëtarët e grupit punues mund të merren vesh të formojnë një ekip më të vogël i cili do jetë përgjegjës kontrollimin dhe revidimin e verzioneve punuese, të merr pjesë në ngjarje ku s'do ketë mundësi të marrin pjesë të gjithë anëtarët, të ndihmojë në përgatitjen e konsultimeve dhe raporteve nga konsultimet e organizuara nëpërmjet webfaqeve dhe diskutimeve publike.

Anëtarët e organizatave të cilat marrin pjesë në grupet punuese mund të zgjedhen në dy mënyra:

- Të zgjedhen nga organet e aparatit shtetëror;
- Të zgjedhen nga vet organizatat.

Organi i aparatit shtetëror mund të ftojë ndonjë person ose organizatë të merr pjesë në grupin punues (për shembull në bazë të përvojës pozitive nga bashkëpunimi paraprak) ose t'i ftojë organizatat të emërojnë anëtarë të grupit punues.

*Varësisht nga ajo se për çfarë qëllimi zgjedhen përfaqësuesit e palëve të interesuara, procesi dhe kriteret për zgjedhjen e tyre do të dallojnë. Por, zgjedhja e këtyre anëtarëve duhet të bëhet me kritere të qartë të caktuara dhe të përcaktuara paraprakisht.*

Përfaqësuesit e palëve të interesuara mund të zgjedhen të marrin pjesë në grupin punues për qëllime të ndryshme.

Ata mund të ftohen të marrin pjesë:

- si përfaqësues të grupit të interesuar;
- sepse posedojnë ekspertizë të posaçme e cila nevojitet gjatë procesit të përgatitjes së rregullativës apo ligjit

Kriteret për zgjedhjen e anëtarëve të grupit punues nga ana e palëve të interesuara ose organizatave qytetare do të përcaktohen nga disa faktorë të caktuar, për shembull: cila është përmbajtja e rregullativës, çfarë kontributi dhe ekspertize nevojitet të sigurohet për këtë proces dhe çfarë metoda tjera për pjesëmarrje dhe konsultime do të zbatohen. Rezultatet e aktiviteteve të grupit punues duhet publikisht të shpallen dhe të kenë qasje në to të gjithë personat e interesuar.

KRITERET TË CILAT MUND TË MERREN PARASYSH:

- fushëveprimi i organizatës;
- lloji i ekspertizës që nevoitet të ketë një person ose organizatë (njohje të ndonjë lëmie të caktuar);
- Vkualifikime të veçanta;
- lloji i organizatës nga e cila duhet të zgjedhet (organizata qytetare, afarizmi, sindikata, etj.);
- pjesëmarrje në platforma, aleanca ose lloj tjetër bashkimi të organizatave;
- numri i organizatave të cilat duhet t'a propozojnë personin;
- bashkëpunim paraprak me organin e aparatit shtetëror;
- përvojë dhe punë paraprake në organe të tilla punuese.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

***SHEMBULL***

Në procesin e përgatitjes së Ligjit për shoqata dhe fondacione në Republikën e Maqedonisë i cili u miratua në vitin 2010, morrën pjesë më shu,ë organe punuese (duke pasur parasysh faktin se procesi ishte shumë i gjatë). Grupi i fundit punues i cili u formua në vitin 2007, përbëhëj nga përfaqësues të Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Kulturës, Ministrisë për Punë dhe Politikë Sociale, Ministrisë së Financës, Departamentit për bashkëpunim me OJQ pranë Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë, ekspertë vendorë dhe të jashtëm dhe dy përfaqësues të organizatave qytetare.

Përfaqësuesit e organizatave qytetare u zgjodhën në mënyrën si vijon: Ministria e Drejtësisë i dërgoi ftesë direkte njërës organizatë duke marr parasysh përvojën paraprake dhe ekspertizën e organizatës në proceset e krijimit të kornizës ligjore për shoqata dhe fondacione.

Përfaqësuesi i dytë u zgjodh nga një rrjet organizatësh qytetare, të cilës Ministria e Drejtësisë i dërgoi ftesë që vet ky rrjet të zgjedh përfaqësues në bazë të kritereve të veta.

## *3. Cilat afate janë më të përshtatshme?*

Grupet punuese duhet të themelohen në fillim të procesit, atëherë kur planifikohet të përgatitet një rregullativë. Nëse ndahet ndonjë material, duhet tu jepet kohë të mjaftueshme anëtarëve që ata t'a lexojnë atë. Anëtarët duhet të njohtohen në kohë për të gjitha aktivitetet lidhur me përgatitjen e rregullativës së caktuar.

## *4. Përgjegjësitë e organeve të aparatit shtetëror dhe organizatave qytetare*

Disa nga detyrimet e organeve të aparatit shtetëror përfshijnë:

- t'i ftojnë në kohë palët e interesuara dhe organizatat që të lajmërohen për të marr pjesë në grupet punuese;
- të përpilojnë kritere dhe udhëzime të qarta për zgjedhje;
- të përpilojnë plan pune edhe për burimet e nevojshme;

- të sigurojnë punë të vazhdueshme të grupit dhe informim constant për të gjitah ngjarjet zhvillimore lidhur me procesin dhe rregullativën;
- t'i shpallin në kohë rezultatet e punës së tyre.

Organizatat qytetare duhet të përfaqësojnë një urrë midis grupit punues dhe anëtarësisë së vet. Ata duhet:

- vazhdimisht t'i informojnë anëtarët e vet, gjegjësisht ata që i përfaqësojnë edhe grupet e interesuara për aktivitetet e grupit;
- t'i konsultojnë për çështje të caktuara;
- të transferojnë mendimin e anëtarësisë në punën e grupit.

Që ta realizojnë këtë, organizatat qytetare mund të zhvillojnë një mekanizëm koordinues për këmbim të informatave me organizatat tjera të lëmive përkatëse ose me anëtarë të aleancave të organizatave të cilat i përfaqësojnë dhe t'i bashkërëndisin propozimet dhe mendimet me ta.

## *5. Burimet e nevojshme*

Varësisht nga loji i ligjit që ndryshohet dhe vëllimi i tij, për këtë model nevojiten burime për mbulimin e shpenzimeve për:

- Takimet e grupeve punuese;
- Kompenzim për pjesëmarrje për disa pjesëmarrës të caktuar (ekspertë);
- Kompenzim për analiza vendore dhe krahasuese të nevojshme për procesin;
- Kompenzim për mendime të kërkuara në formë të shkruar nga ekspertë të ndryshëm.

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

# REFERENCA DHE LITERATURA E SHFRYTËZUAR

*Dokumente të organizatave ndërkombëtare:*


- Parlamenti evropian, „Raport për perspektivat e zhvillimit të dialogut qytetarë sipas marrëveshjes së Lisbonës“,(2008/2067(INI)), 4 dhjetor 2008
- Rezoluta e Parlamentit evropian për  Prspektivat e zhvillimit të dialogut sipas marrëveshjes së Lisbonës, P6_TA(2009)0007, 13 janar 2009
- Komisioni Evropian: Libri i bardhë për qeverisje evropiane, COM(2001) 428, 24 qershor 2001
- Bashkimi Evropian: Marrëveshja e Lisbonës, nënshkruar në vitin 2007, në fuqi nga viti 2009
- Bashkimi Evropian: Marrëveshja për funksionimin e Bashkimit Evropian, 2008
- OECD, Qytetarët si partnerë: informata, konsultime dhe pjesëmarrje aktive në përgatitjen e politikave, 2001
- Shoqata ndërkombëtare për pjesëmarrje të opinionit, Vlerat kyçe për pjesëmarrje të opinionit, 2007 www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf, kërkimi i fundit në shtator 2010
- Rezoluta e Parlamentit Evropian për Perspektivat e zhvillimit të dialogut qytetarë sipas marrëveshjes së Lisbonës, P6_TA(2009)0007, 13 janar 2009
- Kumtesë e Komisionit Evropian: Drejt një culture të përforcuar të konsultimeve dhe dialogut – Parime të përgjithshme dhe standarte minimale për konsultime të palëve të interesuara nga Komisioni, COM(2002) 704, 11 dhjetor 2002
- Kumtesë e Komisionit Evropian: Thjeshtësimi dhe përmirësimi i rrethit rregullator, COM(2002) 278, 5 qershor 2002
- Kumtesë e Komisionit Evropian: Drejt kulturës së përforcuar të konsultimeve dhe dialogut – Parime të përgjithshme dhe standarte minimale për konsultime të palëve të interesuara nga Komisioni, COM(2002) 704, 11 dhjetor 2002


Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- Këshilli i Evropës, Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrje në procesin e vendim-marrjes, miratuar në Konferencën e Ndërkombëtare të OJQve, 2009
- Këshilli i Evropës, Deklarata e Komitetit të ministrave për Kodin e praktikave të mira lidhur me pjesëmarrjen qytetare në procesin e vendim-marrjes, 2009
- Këshilli i Evropës, Sqarim përcjellës për Rekomandimin CM/Rec (2007) 14 i Komitetit të ministrave të vendeve anëtare për statusin juridik të organizatave joqeveritare në Evropë
- Këshilli i Evropës, Rekomandimi CM/Rec (2007) 14 i Komitetit të ministrave të vendeve anëtare lidhur me statusin juridik të organizatave joqeveritare në Evropë, 10 tetor 2007
- Këshilli i Evropës, Rekomandimi CM/Rec (2010) 5 i Komitetit të ministrave të vendeve anëtare për masa kundër diskriminimit në baza të orientimit seksual ose identitetit gjinor, 31 mars 2010
- Këshilli i Evropës, Rekomandimi Rec (2001) 19 i Komitetit të ministrave të vendeve anëtare për pjesëmarrje të banorëve në jetën publike lokale, 6 dhjetor 2001
- UNECE (EKOHE): Konventa për qasje në informata, pjesëmarrje të opinionit në vendim-marrje dhe qasje në drejtësi për çështje lidhur me mbrojtjene ambientit jetësor, 25 qershor 1998

***Dokumente nga shtete tjera:***

- Austria: Standartet për pjesëmarrje të opinionit – rekomandime për praktikë të mirë, 2008
- Anglia: Marrëveshja për marrëdhënie midis Qeverisë dhe sektorit të tretë në Angli, 2009
- Bosnja dhe Herzegovina, Ministria e Drejtësisë, Rregullorja për zbatimin e dispozitave për konsultime gjatë përpilimit të akteve ligjore në ministrinë e drejtësisë, 2008
- Estonia: Prakttika të mira të involvimit, 2005
- Britania e Madhe: Kodi për praktikat e konsultimeve, i reviduar në vitin 2008;
- Republika Serbe, Drejtime për administratën publike për pjesëmarrje të opinionit dhe konsultime për përgatitje të propozim-ligjeve, 2008
- Rumunia: Ligji 52/2003 për transparence gjatë vendim-marrjes në administratën publike
- Slovakia: Ligji për qasje të lirë deri te informatat dhe amandamentet e ndonjë ligji të caktuar (Ligji për liri të informatave), (ashtu siç është ndryshuar në vitin 2006 dhe 2009)

- Slovakia: Rregulla për përpilimin e legjislativës së Qeverisë së Republikës së Slovakisë, 1997 (për herë të fundit të ndryshuara në vitin 2010)
- Hungaria: Akti XC nga viti 2005 për lirinë e informatave elektronike
- Kroacia: Kodi për praktikat e konsultimeve me palët e interesuara dhe procedurat e sjelljes së ligjeve, dispozitave dhe akteve tjera, 2009

***Dokumente vendore:***

- Rregullorja për punën e Qeverisë së Maqedonisë, „Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë“, nr. 36/08 (tekst i rafinuar)
- Metodologjia për vlerësim të ndikimit të rregullativës, „Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë“, nr. 66/09
- Metodologjia për analizë të politikave dhe konsultimeve, „Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë“, nr. 52/06
- Qeveria e Republikës së Maqedonisë, „Doracak për vlerësimin e ndikimit të rregullativës”, Qeveria e Republikës së Maqedonisë, 2009
- Sekretariati i përgjithshëm pranë Qeverisë së Republikës së Maqedonisë, „Doracak për krijimin e politikave“, Qeveria e Republikës së Maqedonisë, 2007

***Analiza tjera relevante:***

- Natasha Gaber-Damjanovska, „Pjesëmarrja e sektorit qytetarë në procesin e përgatitjes së ligjeve dhe vendimeve në Republikën e Maqedonisë“, Qendra Evropiane për të drejtën joprofitabile, 2008
- Golluboviç, Dragan, “Pjesëmarrja e Qytetarëve në Proceset Ligjvënëse: Një ekskurzion i shkurtër nëpër Praktikat më të Mira Evropiane”, në Bashkëpunim midis Qeverisë dhe Shoqërisë Qytetare në Proceset Ligjvënëse, e shpallur nga Zyra për bashkëpunim me shoqatat pranë Qeverisë së Kroacisë, 2008
- Qendra ndërkombëtare për të drejtën joprofitabile, “Research on Citizens’ Participation”, 2003
- Nuredinoska Emina, Haxhi-Miceva Evans Katerina, Transparenca dhe pjesëmarrja e opinionit në procesin e përgatitjes së ligjeve, shqyrtim komparativ dhe vlerësim të gjendjes në Maqedoni, OSBE, 2010

Copyright © 2010 by the OSCE, MCIC and ECNL. All rights reserved.

- Haxhi-Miceva Katerina, „Mekanizmat juridike dhe institucionale për bashkëpunim midis Qeverisë dhe organizatave joqeveritare në Hungari, Estoni dhe Kroaci“, në “Organizacje pozarzadowe. Dialog obywatelski. Polityka panstwa,” reviduar nga Marek Rymsza, redaktuar nga Institute for Public Affairs, Poloni, 2007

***Faqe interneti për interesin tuaj:***

- Bosnja dhe Herzegovina: ministria e drejtësisë, http://www.mpr.gov.ba/en/str.asp?id=224
- Qeveria e Republikës së Maqedonisë, www.vlada.mk
- Unioni Evropian: Zëri juaj në Evropë, http://ec.europa.eu/your-voice/index_en.htm
- Regjistri i vetëm elektronik nacional i dispozitave, www.ener.gov.mk
- Estonia: web-faqja për pjesëmarrje, www.osale.ee
- Kuvendi i Republikës së Maqedonisë, www.sobranie.mk
- Shërbimi i KB për lidhje me sektorin joqeveritar (NGLS), http://www.un-ngls.org
- Këshilli i Evropës, Konferenca e OJQ ndërkombëtare, http://www.coe.int/T/NGO/default_en.asp
- Britania e Madhe: Central Consultation web site,
- http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UK-government/PublicConsultations/DG_170463
- Hungaria: Regjistri qendror elektronik për informata publike, http://www.kozadat.hu
- Finlandë: http://www.hare.vn.fi/