



Ky publikim është përgatitur nga ekipi i Projektit të USAID-it për Partneritet Kundër Korrupsionit, me mbështetjen e popullit amerikan përmes Agjencisë së Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID). Analiza është bërë nga Qendra për Menaxhimin e Ndryshimeve. Mendimet e shprehura në këtë publikim janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë pikëpamjet e USAID-it ose të Qeverisë së SHBA-së.

PËRMBAJTJA

[PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE ii](#_Toc170217058)

[1. HYRJE 1](#_Toc170217059)

[2. METODOLOGJIA 3](#_Toc170217060)

[3. ANALIZA E DOKUMENTEVE STRATEGJIKE DHE RAPORTEVE 6](#_Toc170217061)

[4. ANALIZA E KORNIZËS LIGJORE 9](#_Toc170217062)

[**4.1. LEGJISLACIONI I PËRGJITHSHËM 10**](#_Toc170217063)

[**4.2. LEGJISLACIONI I VEÇANTË 14**](#_Toc170217064)

[5. ANALIZA E VENDIMEVE PËR EMËRIM.....................................................................................17](#_Toc170217065)

[6. TRANSPARENCA DHE Kompetencat DISKRECIONAle 20](#_Toc170217066)

[7. GJETJET DHE REKOMANDIMET 22](#_Toc170217067)

[ANEKSI 1 – PLANI I VEPRIMIT 1](#_Toc170217068)

[ANEKSI 2 – PËRMBLEDHJE E KORNIZËS LIGJORE TË ANALIZUAR 2](#_Toc170217069)

# përmbledhje ekzekutive

Kjo analizë është përgatitur në kuadër të projektit „Partneritet kundër korrupsionit", i financuar nga USAID, i cili si synim kryesor ka ngritjen e kapaciteteve, integritetit dhe përgjegjësisë së sektorit publik dhe reduktimin e mundësive për korrupsion.

Kompetencat diskrecionale dhe mënyra se si ato janë rregulluar në legjislacionin e Republikës së Maqedonisë së Veriut janë identifikuar si një nga rreziqet më të mëdha për korrupsion në sektorin publik. Në fakt, ligjet mundësojnë kompetenca të gjera diskrecionale në marrjen e vendimeve në procedura të ndryshme. Shpesh, këto kompetenca janë të rregulluara me norma ligjore të paqarta dhe jo të plota, gjë që lë hapësirë për interpretime të ndryshme, duke çuar në mospërputhje në zbatimin e tyre, pasiguri ligjore dhe mundësi për ndikime korruptive në proceset vendimmarrëse, nepotizëm dhe kronizëm.

Në këtë analizë, theksi kryesor është vënë te kompetencat diskrecionale në procedurat për emërimin e strukturave drejtuese të institucioneve qendrore.

Për nevojat e hulumtimit është bërë analizë e mbi 74 akteve juridike (ligje dhe akte nënligjore) që rregullojnë procedurat për zgjedhjen dhe emërimin e strukturave udhëheqëse të institucioneve qendrore, akte konkrete, përkatësisht vendime për emërimin e personave udhëheqës, dokumente programore dhe raporte të institucioneve mbikëqyrëse siç janë ESHR, KSHPK dhe AP.

Gjetjet që rezultuan nga analiza e kryer tregojnë se procedurat për emërimin e strukturave udhëheqëse nuk janë të përshtatshme dhe i japin shumë liri Qeverisë në emërimin e tyre. Konkretisht, analiza thekson në detaje mangësitë që lidhen me:

* Mungesën e kushteve/kriterieve konkrete për zgjedhjen e personave udhëheqës, të bazuar në kompetencë;
* Mungesën e procedurës së qartë për përzgjedhjen e kandidatëve që do të mundësojë qasje në pozitat udhëheqëse;
* Vendimet për emërimin e personave udhëheqës nuk përmbajnë arsyetim për përzgjedhjen e kuadrove;
* Keqpërdorimin e vazhdueshëm të institutit "ushtrues detyre";
* Mungesën e sistemit të unifikuar për rregullimin e bordeve drejtuese.

Të gjitha këto gjetje tregojnë për dobësitë e sistemit që keqpërdoren për qëllime korruptive dhe për emërimin e strukturave udhëheqëse nëpërmjet kronizmit, nepotizmit, ose patronazhit.

Rekomandimet në fund të analizës, së bashku me Planin e veprimit, lidhen me ndryshime të mundshme ligjore, ndryshime në aktet nënligjore, si dhe në praktikën e institucioneve, me qëllim të reduktimit të (keq)përdorimit të dobësive të sistemit për qëllime korruptive.

# 1. hyrje

Kjo analizë është kryer në kuadër të projektit **„Partneriteti kundër korrupsionit"**, i mbështetur financiarisht nga Agjencia e Shteteve të Bashkuara të Amerikës-së për Zhvillim Ndërkombëtar - USAID, i cili ka si qëllim të forcojë sistemet në nivel kombëtar për të reduktuar cenueshmërinë institucionale ndaj korrupsionit, përmes identifikimit të prioriteteve dhe së bashku me Qeverinë dhe institucionet e tjera të angazhuara në luftën kundër korrupsionit, përballjen me këto fenomene që minojnë rendin kushtetues të shtetit. Projekti ka qasjen e angazhimit me institucionet për përgjegjësinë në nivel qendror, si dhe me sektorë specifik. Në vitin e parë, fokusi është në dy sektorë, njëri prej të cilëve është sektori i administratës shtetërore dhe publike, ndërsa tjetri është sektori i shëndetësisë, i cili është trajtuar në një raport të veçantë me titull "Analiza e kompetencave diskrecionale në sektorin e shëndetësisë".

Kjo analizë fokusohet te kompetencat diskrecionale të institucioneve qendrore të sektorit publik si një tip i veçantë i kompetencave që ofrojnë njëfarë lirie në funksionimin e tyre dhe që paraqesin rrezik të madh për keqpërdorim për qëllime korruptive në të gjitha nivelet e administratës publike. Më saktë, në këtë analizë përfshihen kompetencat diskrecionale në emërimin dhe caktimin e strukturave udhëheqëse (drejtorë dhe anëtarë të bordeve) në organet e administratës shtetërore.

Liria që kompetencat diskrecionale u japin institucioneve të sektorit publik mund të (keq)përdoret shumë lehtë për qëllime korruptive, madje edhe kriminale, nëse ato nuk janë të rregulluara në mënyrë efektive. Përmes vendosjes arbitrare të strukturave udhëheqëse të institucioneve nga radhët e personave politikisht të favorizuar, shkaktohet uzurpimi i sektorit publik dhe mundësi për keqpërdorimin e tij për veprime korruptive. Kjo është një nga arsyet pse RSM në vitin 2015 u karakterizua si "shtet i kapur"[[1]](#footnote-2), ndërsa kriza politike dhe institucionale (pas publikimit të “(...) komunikimeve telefonike të përgjuara ilegalisht”) nxori në pah plotësisht devijimet në funksionimin e administratës publike nën kontrollin e fortë të strukturave partiake.

Që atëherë, është vërejtur përmirësim[[2]](#footnote-3), i caktuar (minimal), por shteti mund të kthehet lehtësisht në gjendjen e njëjtë, nëse kompetencat diskrecionale nuk rregullohen më mirë.

Raportet kombëtare dhe ndërkombëtare tregojnë se gjendja politike në Republikën e Maqedonisë së Veriut nuk është stabilizuar prej një kohe të gjatë dhe nuk ofron siguri, çka lidhet me nivelin e ulët të kulturës politike dhe juridike, kulturën e pandëshkueshmërisë, si dhe shkeljen e parimeve të sundimit të ligjit. Në një konstelacion të tillë, është shumë e rrezikshme që pushteti ekzekutiv, pra administrata publike, të ketë kompetenca diskrecionale të mëdha që janë pak të rregulluara dhe pamjaftueshëm të kontrolluara. Rregullimi i kompetencave diskrecionale para së gjithash nënkupton (1) mënyrën se si ato janë të përcaktuara në ligje, (2) mënyrën se si është vendosur kontrolli dhe mbikëqyrja mbi përdorimin e tyre nga ana e administratës publike, dhe (3) sanksionet që vijojnë në rast se përcaktohet se janë keqpërdorur për qëllime korruptive. Pikërisht nga këtu buron kjo analizë, e cila ka si qëllim të kontribuojë në krijimin e një sistemi që në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe efikase do të rregullojë kompetencat diskrecionale të pushtetit ekzekutiv, pra administratës publike, e cila në njëfarë mënyre do të pengohet të (keq)përdorë ato për qëllime korruptive, si gjatë punësimeve ashtu edhe gjatë emërimit/caktimit të pozitave udhëheqëse.

Në analizë, fokusi është vënë në rregullimin ligjor të emërimit dhe caktimit të pozitave udhëheqëse në dy lloje të institucioneve të pushtetit qendror. Saktësisht, përmes një metode të analizës kualitative dhe normative, hartohen kompetencat diskrecionale në procesin e emërimit dhe caktimit të udhëheqësve të institucioneve përkatëse, me qëllim të përcaktimit të vulnerabilitetit për keqpërdorim të mundshëm të tyre për qëllime korruptive. Gjegjësisht, emërimi dhe caktimi potencial i anëtarëve të partive mund të paralizojë administratën publike, e cila nuk do të jetë e kualifikuar dhe profesionale për të ofruar politika dhe shërbime për qytetarët, si dhe për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e tyre në përputhje me parimin e sundimit të ligjit.

# 2. Metodologjia

Qasja metodologjike e përdorur për zbatimin e hulumtimit dhe përgatitjen e Raportit është e përzier dhe përfshin disa aspekte:

* Analiza e situatës përmes shqyrtimit të raporteve të institucioneve përgjegjëse, ku theksohet keqpërdorimi i kompetencave diskrecionale gjatë emërimit dhe caktimit të strukturave udhëheqëse në organet e administratës, siç janë Enti shtetëror i revizionit (ESHR), Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK), Avokati i popullit (AP) dhe faktorë të tjerë relevantë;
* Analiza e ligjeve të përgjithshme që rregullojnë funksionimin e organeve të administratës shtetërore, duke përfshirë procedurat për emërimin dhe shkarkimin e pozicioneve drejtuese dhe anëtarëve të organeve drejtuese. Konkretisht, Ligji për organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore[[3]](#footnote-4) dhe Ligji për Qeverinë[[4]](#footnote-5);
* Analiza e më shumë se 70 ligjeve të veçanta që rregullojnë funksionimin e organeve të administratës shtetërore dhe procedurat për emërimin dhe shkarkimin e strukturave udhëheqëse (drejtorët dhe anëtarët e bordeve drejtuese);
* Përgjigje ndaj kërkesave për qasje në informacione me karakter publik.
* Gjetje nga fokus grupet të mbajtura me përfaqësues të institucioneve qendrore.

Në kuadër të hulumtimit, hartohen kompetencat diskrecionale që ligjet u japin institucioneve, më pas bëhet vlerësimi i karakterit të tyre, pra nëse janë eksplicite ose implicite, dhe në fund jepen propozime për rregullimin më të mirë të tyre.

Gjatë zbatimit të kësaj analize u konsultuan metodologjitë për analizën antikorrupsion të legjislacionit, përkatësisht metodologjia e publikuar nga KSHPK[[5]](#footnote-6), si dhe metodologjia e publikuar nga Regional Anti-Corruption Initiative (RAI)[[6]](#footnote-7).

#  3. ÇFARË JANË KOMPETENCAT

#  DISKRECIONALE?

Kompetencat diskrecionale, të përkufizuara më thjesht, përfaqësojnë të drejtën e institucioneve për të vendosur lirshëm në situata të caktuara të parashikuara me ligj, me qëllim forcimin e efikasitetit dhe efektivitetit të tyre në ofrimin e rezultateve për qytetarët. Megjithatë, as këto kompetenca nuk janë imune ndaj keqpërdorimeve dhe, në mungesë të rregullores së qartë, mund të shërbejnë si instrument për korrupsion.[[7]](#footnote-8).

Kompetencat diskrecionale në Republikën e Maqedonisë së Veriut janë të përhapura gjerësisht, por aplikimi i tyre i paqëndrueshëm shkakton pasiguri ligjore, veçanërisht kur vendoset për të drejtat, detyrimet dhe interesat ligjore të qytetarëve. Në nenin 8 të Ligjit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave (LPKKI),[[8]](#footnote-9) nën termin "rreziku nga korrupsioni" përfshihen, midis të tjerash, edhe kompetencat diskrecionale. Ligji për procedurën e përgjithshme administrative (LPPA)[[9]](#footnote-10) dhe Ligji për mosmarrëveshjet administrative (LMA)[[10]](#footnote-11) përdorin gjithashtu sinonimin "vendosje sipas vlerësimit të lirë". Sipas LPPA, dhe brenda kuadrit të parimit të ligjshmërisë:

*"nëse organi publik është i autorizuar me ligj të vendosë sipas vlerësimit të lirë, akti administrativ duhet të merret brenda kufijve të ligjit që jep autorizimin, në përputhje me qëllimin për të cilin është dhënë autorizimi dhe duhet të jetë veçanërisht i arsyetuar." (neni 5, pika 3,* LPPA*)*

Për më tepër, ligjshmëria në veprimin e të gjitha institucioneve të sektorit publik është një princip kushtetues, i cili është parashikuar në nenin 51 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut, i cili thotë se:

"ligjet duhet të jenë në përputhje me Kushtetutën, ndërsa të gjitha rregulloret e tjera duhet të jenë në përputhje me Kushtetutën dhe me ligjin."[[11]](#footnote-12).

Kompetencat diskrecionale mund të kualifikohen si "eksplicite" kur ligjet qartë definojnë të drejtat e institucioneve për të marrë vendime të lira. Ato gjithashtu mund të jenë "implicite" kur dalin nga dispozita ligjore të gjera dhe të paqarta, të cilat i japin institucioneve lirinë për të vendosur në mbulimin e këtyre boshllëqeve.

Gjithashtu, kompetencat diskrecionale mund të ndahen në tri lloje: (1) kompetenca diskrecionale ekzekutive, të cilat në thelb janë kompetenca diskrecionale politike të institucioneve qendrore; (2) kompetenca diskrecionale administrative, të cilat shfaqen në procedurat administrative; dhe (3) kompetenca diskrecionale gjyqësore, të cilat i përkasin gjyqtarëve në kontestet gjyqësore[[12]](#footnote-13). Kjo analizë nuk përfshin kompetencat diskrecionale gjyqësore.

Në të dyja rastet, institucionet duhet të veprojnë në përputhje me parimet e përcaktuara në LPPA. Edhe pse kompetencat diskrecionale implicite ofrojnë një gamë më të gjerë lirie, institucionet janë të detyruara të respektojnë rregullat dhe parimet e LPPA-it dhe ta aplikojnë atë në mënyrë zëvendësuese. Për shkak se ky ligj vendos kufij minimalë për sigurimin e ligjshmërisë në veprimin e institucioneve dhe mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve, ai ka një funksion unifikues dhe siguron njëllojësi në veprimin e institucioneve. Në rastin e ekzistimit të ligjeve specifike, ato mund të rregullojnë disa aspekte të punës së institucioneve në mënyrë të ndryshme nga LPPA, por vetëm nëse nuk shkelin qëllimin bazë dhe parimet e Ligjit dhe nuk e zvogëlojnë mbrojtjen e të drejtave dhe interesave ligjore të palëve që janë të garantuara me LPPA (neni 2, pika 2).

Institucionet e sektorit publik duhet t'i përdorin kompetencat diskrecionale në procedurat për emërimin dhe caktimin e strukturave udhëheqëse në përputhje me rregullat dhe parimet e LPPA-së, si në rastin e procedurës së parashikuar në ligj të veçantë, ashtu edhe në mungesë të një procedure të veçantë. Prandaj, vlerësimi i mënyrës së përdorimit të kompetencave diskrecionale mund të bëhet përmes vlerësimit të përputhshmërisë së procedurës me rregullat dhe parimet e parashikuara në LPPA. Prandaj, aplikimi i kompetencave diskrecionale mund të ndahet në: aplikim të mirë të kompetencave diskrecionale, aplikim të gabuar të kompetencave diskrecionale dhe keqpërdorim të kompetencave diskrecionale.

|  |
| --- |
| **Aplikimi i mirë i kompetencave diskrecionale** ështëkur zbatohet procedurë në të cilën është përcaktuar mirë/saktë e vërteta materiale (gjendja faktike); më pas, akti administrativ konkret (vendimi, akt-vendimi etj.) ka dispozitiv në të cilën qartë dhe saktë përmendet baza ligjore dhe arsyetim që përshkruan në detaje pse organi ka vepruar në atë mënyrë gjatë përdorimit të kompetencës diskrecionale.**Aplikimi i gabuar i kompetencave diskrecionale** mund të ndodh për shkak të keq-organizimit administrativ të personit përgjegjës në organin publik, i cili përcakton gabimisht të vërtetën materiale (gjendjen faktike), prandaj aplikuesi duhet të përdorë mjete ligjore. Në këtë situatë, nuk ka tendencë nga ana e bartësit të kompetencës diskrecionale për të abuzuar me pozitën për ndonjë përfitim personal material ose jo-material.**Keqpërdorimi i kompetencave diskrecionale** ndodh kur rrethanat objektive tregojnë qartë se me aktin e caktuar administrativ të miratuar (vendim, akt-vendim etj.) është tejkaluar qëllimi për të cilin është dhënë e drejta për të vendosur lirisht, pra kompetenca diskrecionale. Gjegjësisht, kur akti administrativ konkret nuk është veçanërisht ose aspak i arsyetuar dhe nuk mund të kuptohen arsyet për të cilat është marrë vendimi i caktuar, dhe ekzistojnë dyshime të arsyeshme ose potencialisht vërtetohet se pala për të cilën është marrë vendimi (me të cilin tejkalohet e drejta ligjore) është në marrëdhënie të drejtpërdrejtë ose të tërthortë (familjare, miqësore ose politike) me personin përgjegjës në organ. Në këtë rast, kemi keqpërdorim të kompetencave dhe pozitës zyrtare për qëllime korruptive, pra përplasje interesash. Kjo i referohet si kompetencave diskrecionale eksplicite ashtu edhe atyre implicite. |

Përdorimi i kompetencave diskrecionale shpesh është objekt debati publik, veçanërisht për shkak të përdorimit të papërshtatshëm nga ana e udhëheqësve të institucioneve dhe ndikimeve të mundshme politike. Prania e mekanizmave për kontrollin e përdorimit të kompetencave diskrecionale është jetike për sigurinë ligjore të qytetarëve dhe kompanive. Mënyrat për kufizimin dhe përmirësimin e rregullimit të kompetencave diskrecionale janë subjekt i mendimeve dhe diskutimeve në instancat rajonale dhe evropiane, siç është Këshilli i Evropës, i cili në rekomandimin e tij cm/rec(2007)7 thekson se "keqadministrimi" është rezultat i defekteve në procedurat administrative, duke përfshirë afatet, kriteret dhe hapat e paqartë. Rregullimi i kompetencave diskrecionale është një nga detyrat kyçe për ndërtimin e institucioneve të forta dhe demokratike në sektorin publik. E drejta për administratë të mirë, e përfshirë në Kartën[[13]](#footnote-14) e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian (neni 41, pika c), vendos një detyrim për administratën që të arsyetojë vendimet e saj, gjë që thekson më tej rëndësinë e kontrollit rregullator dhe përgjegjësisë në procedurat e administratës.

Kompetencat e tilla përdoren gjerësisht gjatë emërimit të strukturave udhëheqëse (drejtorëve dhe anëtarëve të bordit) në sektorin publik. Ato aplikohen në forma të ndryshme, dhe kjo analizë përqendrohet te ato si një burim serioz rreziku për abuzim dhe korrupsion. Korniza aktuale ligjore nuk përcakton kritere të qarta për emërimin e drejtorëve ose anëtarëve të bordeve të menaxhimit, duke lënë një diskrecion të madh dhe mundësi për parregullsi dhe praktika korrupsioni.

Sipas këtyre ndryshimeve, ligjet e veçanta (materiale) që rregullojnë formimin, funksionimin, drejtimin dhe menaxhimin e organeve të ndryshme të administratës, agjencive, shoqërive aksionare, ndërmarrjeve publike, nuk përmbajnë kritere për llojin e arsimimit të udhëheqësve, as standarde themelore, kritere dhe minimum kompetencash për zgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të bordeve të menaxhimit dhe mbikëqyrjes. Zgjedhja e anëtarëve të bordeve mbikëqyrëse dhe drejtuese bëhet nga themeluesi (Qeveria ose Këshilli i njësive të vetëqeverisjes lokale - NJVL), të cilët pastaj zgjedhin drejtorin dhe/ose zëvendës-drejtorin. Dukuri e shpeshtë është mosfunksionimi i bordeve mbikëqyrëse dhe drejtuese për shkak të emërimit të vonshëm të numrit të nevojshëm të anëtarëve nga themeluesi i tyre, ose ushtrimi i funksionit të drejtorit nga një person që ushtron detyrën e drejtorit për më shumë herë radhazi, duke lejuar shmangien madje edhe të kritereve minimale të vendosura, pra, kritereve themelore. и

**3. ANALIZA E DOKUMENTEVE**

 **STRATEGJIKE DHE RAPORTEVE**

Problemi i (keq)përdorimit të kompetencave diskrecionale në procedurat për zgjedhjen dhe emërimin e drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtuese në organet e administratës shtetërore është identifikuar gjithashtu nga Komisioni shtetëror për parandalimin e korrupsionit (KSHPK) dhe në këtë kontekst, në Vendimin për ndryshimin dhe plotësimin e Strategjisë kombëtare për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave 2021-2025, si qëllim strategjik, ndër të tjera, është përcaktuar “Sektor publik profesionist dhe politikisht neutral që vepron në mënyrë të ligjshme, transparente, etike, ekonomike, të përgjegjshme dhe efektive në funksion të interesit publik është baza për parandalimin e korrupsionit dhe forcimin e besimit të publikut në sistem.”

Për realizimin e këtij qëllimi parashikohen masat vijuese::

* Të optimizohet numri i anëtarëve në bordet mbikëqyrëse dhe menaxhuese në organet e administratës, ndërmarrjet publike dhe shoqëritë aksionare dhe
* Të vendosen kritere për llojin e arsimit dhe kompetencave gjatë përzgjedhjes së drejtorëve dhe emërimin e anëtarëve në bordet menaxhuese dhe mbikëqyrëse.

 Realizimi i këtyre masave duhet të kontribuojë në krijimin e procedurës të bazuar në merita gjatë emërimit të drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtuese në organet e administratës publike, reduktimin e fuqisë diskrecionale dhe transparencën e plotë në procedurat e seleksionimit dhe emërimit.

KSHPK[[14]](#footnote-15) në Raportin vjetor për realizimin e Strategjisë kombëtare për vitin 2023 konstaton se...

*„"Realizimi i aktiviteteve të planifikuara nga Strategjia kombëtare 2021-2025, të parashikuara për vitin 2022, si dhe aktiviteteve që nuk u realizuan ose që u filluan gjatë vitit 2021 dhe u transferuan për realizim në vitin 2022, është shumë i vogël dhe përbën 10%. Si rezultat i kësaj, as gjatë vitit 2022 nuk u regjistruan ndryshime të rëndësishme në rregullativën ligjore dhe nuk u ul abuzimi me zgjidhjet ligjore për shkak të dispozitave të pasakta ose të paqarta, duke bërë që ndikimet nga marrëdhënie partiake, familjare dhe miqësore të mbeten dominante në fushën e punësimeve në sektorin publik."*

Avokati i popullit (AP) kohë të gjatë shpreh shqetësim për kompetencat diskrecionale të administratës publike në më tepër segmente e saj, siç janë organet rregullatore, institucionet e sigurisë, procedurat e punësimit etj. Nga raportet vjetore të publikuara, në vitin 2007 për herë të parë vërehet se AP konstaton keqpërdorim të kompetencave diskrecionale, edhe atë në FSSH[[15]](#footnote-16), ndërsa më pas në vitet 2011 dhe 2012 përmend kompetencat diskrecionale në sektorin e arsimit[[16]](#footnote-17)[[17]](#footnote-18). Që në vitin 2017, alarmon për nevojën për të parandaluar keqpërdorimin e të drejtës diskrecionale të personave përgjegjës[[18]](#footnote-19), ndërsa në vitin 2019 thekson se nuk është vërejtur ndonjë ndryshim i rëndësishëm në lidhje me parandalimin e keqpërdorimit të të drejtave diskrecionale nga ana e personave përgjegjës[[19]](#footnote-20). Në vitin 2021, AP kërkoi transparencë më të madhe në marrjen e vendimeve që janë kompetencë diskrecionale e organeve të përfshira në procesin arsimor[[20]](#footnote-21), por ky rekomandim është i aplikueshëm në të gjitha sektorët e administratës publike, duke pasur parasysh se funksionojnë sipas të njëjtave rregulla dhe parime të procedurës administrative. Në vitin 2022, AP gjithashtu vërejti abuzime të kompetencave diskrecionale në procedurat e punësimit në sektorin publik*[[21]](#footnote-22)*.

Punësimet sipas linjës partiake në vend të atyre në bazë të meritave janë të mundshme nëse strukturat udhëheqëse të institucioneve janë emëruar ose caktuar në këtë mënyrë. Kjo situatë krijon efektin domino ose efektin shpërndarës. Kështu, strukturat udhëheqëse (drejtorët dhe anëtarët e bordeve drejtuese) duhet të jenë "muri mbrojtës" kundër veprimtarive korruptive dhe kriminale në institucion, siç janë punësimet përmes kronizmit, klientelizmit, apo patronazhit. Por, ata nuk mund të ushtrojnë një rol të tillë "mbrojtës" nëse edhe ata vetë janë emëruar përmes kronizmit, klientelizmit, apo patronazhit.

Kompetenca diskrecionale janë shumë të pranishme në emërimin dhe shkarkimin e drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtues në institucionet e sektorit publik. Këto zgjidhje ligjore çojnë në emërimin e vazhdueshëm të individëve jo kompetentë në pozita drejtuese në mënyrë korruptive (kronizëm, klientelizëm dhe patronazh). Hulumtimi i gjerë i Qendrës për menaxhim të ndryshimeve nga viti 2023 tregoi se nga 247 drejtorë, 105 (42%) janë emëruar si ushtrues të detyrës (dhe shpesh herë edhe shumë herë radhazi), dhe se për anëtarë të bordit drejtues dhe mbikëqyrës emërohen individë me arsim të mesëm[[22]](#footnote-23). Analiza nga viti 2018 tregon një situatë të ngjashme, ku deri në 30% e drejtorëve ishin ushtrues të detyrës (u.d.).[[23]](#footnote-24). Disa prej tyre aspak nuk kanë përmbushur kriterin minimal për emërim (p.sh., arsim të lartë). Pra, situata nuk ka ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme, përkatësisht nuk është përmirësuar, dhe këto gjetje nuk paraqesin raste të izoluara dhe naive, por paraqesin përdorimin e kompetencave diskrecionale gjatë emërimeve të strukturave udhëheqëse. Më poshtë vijon analiza e ligjeve që lejojnë këto mangësi në sistem.

# 4. analiza e KUADRIT ligjor

Emërimi dhe shkarkimi i bartësve të funksioneve publike, përkatësisht të pozitave drejtuese (drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtuese) të organeve të administratës shtetërore, është i rregulluar në legjislacionin e përgjithshëm (lex generalis) dhe në legjislacionin e veçantë (lex specialis). Më saktësisht, Ligji për procedurën e përgjithshme administrative (LPPA), Ligji për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore (LOPOASH) dhe Ligji për Qeverinë (LQ) janë ligje të përgjithshme, të shoqëruara me Rregulloren e Punës së Qeverisë, ndërsa ekzistojnë 65 ligje të veçanta që rregullojnë strukturën funksionale dhe reale dhe kompetencën e organeve të veçanta të administratës shtetërore (të renditura në listë në aneksin 1).

Ligjet e përgjithshme vendosin formën parimore dhe të përgjithshme të procedurës për emërimin dhe shkarkimin e drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtuese nga Qeveria, ndërsa ligjet e veçanta përcaktojnë kriteret për zgjedhjen e drejtorëve dhe anëtarëve të BD-ve. Këto kritere mund të jenë të përgjithshme dhe specifike. Disa ligje të veçanta u japin kompetencë, përkatësisht mundësi, institucioneve që në statutet e tyre të parashikojnë kritere specifike për zgjedhjen e drejtorëve ose anëtarëve të BD-ve.

Është e rëndësishme të përmendet roli i LPPA në forcimin e themeleve të parimit të ligjshmërisë në veprimet e institucioneve, i cili nuk vlen vetëm për procedurat administrative, por edhe për të gjitha veprimet e tjera administrative ku merren vendime me interes publik - siç është emërimi dhe shkarkimi i drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtues. LPPA gjithashtu hyn në grupin e legjislacionit të përgjithshëm.

## 4.1. LEGJISLACION I PËRGJITHSHËM

**KOMPETENCAT DISKRECIONALE NË
EMËRIMIN E STRUKTURAVE UDHËHEQËSE**

**Ligji për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore (LOPOASH)**[[24]](#footnote-25) është ligji bazë i përgjithshëm që përcakton strukturën e administratës publike. Gjatë përgatitjes së kësaj analize, në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut u miratua Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e LOPOASH më 10 qershor 2024[[25]](#footnote-26) dhe gjatë përgatitjes së analizës u morën parasysh zgjidhjet e reja ligjore. Sipas këtij ligji, pushteti ekzekutiv përbëhet nga ministritë, organet shtetërore, organet e pavarura të administratës shtetërore dhe organizatat administrative. Sipas ligjit (neni 47, paragrafi 2), me punën e organit të pavarur të administratës shtetërore, organizatës administrative dhe organit përbërës, udhëheq drejtori që emërohet dhe shkarkohet nga detyra nga Qeveria, përveç nëse me ligj është përcaktuar ndryshe. Qeveria gjithashtu mund të emërojë edhe zëvendësdrejtorët e organeve të pavarura të administratës shtetërore dhe organizatave administrative (neni 51, paragrafi 1).

Sipas LOPOASH, drejtori që udhëheq organin e pavarur të administratës shtetërore, përkatësisht organizatën administrative, përfaqëson organin e administratës shtetërore, organizon dhe siguron kryerjen e ligjshme dhe efikase të punëve dhe detyrave; miraton rregullore dhe akte të tjera për të cilat është i autorizuar dhe merr masa të tjera nga kompetenca e organit të administratës shtetërore në përputhje me ligjin; vendos për të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë e nëpunësve shtetërorë dhe personave të tjerë të punësuar në organin e administratës shtetërore, të cilët nuk kanë statusin e nëpunësve shtetërorë, përveç nëse me ligj është përcaktuar ndryshe (neni 49, paragrafi 2). Sipas dispozitës së dhënë, është e qartë se bëhet fjalë për funksion shumë të përgjegjshëm që sjell me vete kompetenca dhe autorizime të mëdha, për zbatimin e drejtë dhe efikas të të cilave nevojitet person shumë kompetent. Një i tillë mund të emërohet vetëm nëse respektohet parimi i meritës, dhe jo „sistemi spoils”[[26]](#footnote-27), i cili mund të prodhojë një sërë devijimesh në administratë, siç është korrupsioni.

LOPOASH nuk përcakton më tej rregulla për procedurën në të cilën duhet të zgjidhen drejtorët, por këtë e delegon në ligje të tjera. Saktësisht, Ligji për Qeverinë dhe Rregullorja e Punës së Qeverisë rregullojnë procedurën e përgjithshme për zgjedhjen e drejtorëve dhe anëtarëve të BD, përveç nëse me ligj të veçantë parashikohet një procedurë e veçantë.

Sipas Ligjit për Qeverinë (neni 36, paragrafi 6)[[27]](#footnote-28), Qeveria me vendim bën emërimin dhe caktimin, përkatësisht shkarkimin nga detyra të drejtorëve që drejtojnë organet e administratës shtetërore, sekretarit të shtetit ose sekretarit të përgjithshëm dhe emërime të tjera dhe shkarkime për të cilat është e autorizuar dhe vendos për çështje të tjera dhe për punë administrative

Rregullorja e Punës së Qeverisë[[28]](#footnote-29), në kapitullin VI-të të titulluar „Procedura për emërimin dhe shkarkimin” (nenet 99-102), përcakton se kryeministri paraqet propozimin për emërimin dhe shkarkimin e:

* Sekretarit të përgjithshëm dhe zëvendësit të tij,
* Drejtorit, përkatësisht zëvendës drejtorit të organit të pavarur të administratës shtetërore, dhe
* Sekretarit të Sekretariatit për Legjislacionin

Ndërsa ministri paraqet propozimin për emërimin dhe shkarkimin e:

* Sekretarit shtetëror në ministrinë përkatëse;
* Drejtorit të organit në përbërje të ministrisë;
* Drejtorit të ndërmarrjes publike, institucionit publik ose shërbimit publik ku ministria përkatëse ushtron mbikëqyrje;
* Anëtarëve të bordeve drejtuese të ndërmarrjeve publike ku ministria përkatëse ushtron mbikëqyrje; dhe
* Në raste të tjera të përcaktuara me ligj.

Propozimet dorëzohen te Komisioni për Emërime, i cili, pas shqyrtimit të propozimeve, dorëzon rekomandim për emërim te Qeveria. Komisioni mund, nëse e konsideron të nevojshme, të kryejë konsultime me ministra ose organe të tjera.

Sipas nenit 38 të Rregullores së Punës së Qeverisë, Komisioni për Emërime:

*"shqyrton çështjet nga fusha e politikës kadrovike që janë në kompetencë të Qeverisë; paraqet propozime te Qeveria për emërimin, caktimin ose shkarkimin nga detyra të drejtorëve të organeve të administratës shtetërore dhe zëvendësve të tyre; sekretarit të përgjithshëm dhe zëvendësit të tij, sekretarëve të shtetit të ministrive, drejtorëve dhe zëvendësdrejtorëve të ndërmarrjeve dhe institucioneve publike që emërohen nga Qeveria, si dhe personave të tjerë që emërohen në pajtueshmëri me Qeverinë të përcaktuar me ligj; propozon anëtarët e organeve udhëheqëse dhe të organeve të tjera të ndërmarrjeve publike, institucioneve dhe institucioneve të tjera që emërohen nga Qeveria; kujdeset për zbatimin e përfundimeve të Qeverisë në lidhje me politikën kadrovike; përgatit akt-propozim për pagat e zyrtarëve që emërohen nga Qeveria; përgatit vendime propozimi për pagat, përfitimet e tjera, të drejtën për pagë në bazë të ndërprerjes së funksionit të drejtorëve dhe zëvendësve të tyre të organeve të administratës shtetërore dhe zyrtarëve të organeve dhe shërbimeve të tjera dhe jep mendime dhe propozime për Qeverinë për zgjidhjen e çështjeve nga kompetenca e saj."*

Përbërja e Komisionit për Emërime nuk tregon se ka kompetencë dhe aftësi në fushat e përgjithshme/gjenerike të shkencave organizative, ekonomisë apo drejtësisë, e aq më pak në fusha specifike (p.sh. shëndetësi, bujqësi, kulturë, etj.) E përbërë në këtë mënyrë, Komisioni nuk është as i pavarur nga ndikimet politike. Propozimi për emërim/shkarkim që jep Komisioni nuk e detyron Qeverinë, përkatësisht Kryeministrin, të vendosë në votim një kandidat që nuk është propozuar nga Komisioni.[[29]](#footnote-30).

Në procedurën e përmendur mungojnë elemente të rëndësishme nga rregullat e procedurës së përgjithshme administrative që garantojnë ligjshmërinë dhe qëllimin. Më saktësisht, nuk ka afate konkrete që do të përfaqësonin minimumin, të cilat në një ligj të veçantë mund të jenë të përcaktuara si më të gjata, në mënyrë që të garantohet siguria juridike e palëve. Për më tepër, nuk janë të përcaktuara fazat procedurale, siç është dorëzimi i vendimit për të gjitha palët që janë pjesë e procedurës dhe e drejta për mjet juridik (ankesë) për kandidatët që nuk do të zgjidhen.

Nëse në ligjin e veçantë parashikohet përdorimi i kësaj procedure të përcaktuar në Rregulloren e Punës së Qeverisë dhe shtohen kriteret e përgjithshme të parashikuara në ligjet e veçanta (të cilat do të diskutohen më tej në tekst), nuk mund të konkludohet se profesionalizmi dhe pavarësia e strukturave udhëheqëse mund të jenë të garantuara. Në fund të procedurës, zgjedhja mund të bëhet gjithsesi në mënyrë diskrecionale, pasi mendimi i Komisionit për Emërime nuk është detyrues, dhe edhe nëse do të ishte, kriteret e përgjithshme (të përcaktuara në ligjet e veçanta) lejojnë interpretim të gjerë dhe diskrecion në punën e vetë komisionit, i cili nuk është politikisht i pavarur.

Procedura për emërimin e drejtorit mund të zgjasë një periudhë të caktuar, gjatë së cilës institucioni nuk mund të mbetet pa udhëheqje. Për këtë arsye, legjislacioni ynë parashikon “**institucionin ushtrues detyre” (u.d.)**, i cili nënkupton emërimin e një personi që menaxhon përkohësisht institucionin, derisa të emërohet drejtori zyrtar. Sipas legjislacionit tonë, ky person nuk është i detyruar të plotësojë as kriteret e përgjithshme, pasi nuk bëhet fjalë për një drejtor me të drejtë të plotë, por për një zgjidhje të përkohshme, derisa të emërohet një drejtor i plotfuqishëm. Kjo gjithashtu është një e drejtë diskrecionale për organin që emëron drejtorin, pasi ka lirinë të emërojë një person që e vlerëson se duhet të jetë në atë pozicion, pavarësisht nga kualifikimet e tij. Kështu, ky institucion lehtë mund të abuzohet dhe përmes kronizmit ose patronazhit (si forma të korrupsionit) të emërohen individë që nuk janë mjaft të kualifikuar.

Raporti i Qendrës për menaxhim të ndryshimeve (QMN) në vitin 2022 tregon se nga 274 institucione publike, 105 kishin ushtrues detyre drejtorë, dhe ky institut ishte më i përhapur në tri sektorë (pa përjashtuar të tjerët), prej të cilëve më së shumti në sektorin e kulturës, pastaj në sektorin e shëndetësisë dhe në ndërmarrjet publike.[[30]](#footnote-31).

LOPOASH gjithashtu ofron mundësi diskrecionale për emërimin e zëvendësve të drejtorëve (neni 51). Saktësisht, sipas ligjit, Qeveria mund të emërojë një zëvendës për drejtorin e organit të pavarur të administratës publike ose të organizatës administrative. Kjo do të thotë se pa asnjë kriter në lidhje me buxhetin, sasinë e punës, numrin e punonjësve dhe ngjashëm, mund të hapen funksione të reja 'politike' që do të plotësohen në mënyrë diskrecionale. Kështu, kemi një Agjenci për emigracionin, e cila nuk ka një ligj të saj me kompetenca të qarta, por ka një drejtor, zëvendës drejtor dhe vetëm 12 punonjës.[[31]](#footnote-32).

**KOMPETENCAT TJERA DISKRECIONALE**

Përveç të drejtave diskrecionale në lidhje me emërimin e strukturave udhëheqëse, ZORODU përmban edhe tri të drejta diskrecionale shtesë që kanë pasoja të paparashikueshme në lidhje me organizatën e pushtetit ekzekutiv qendror në shtet.

Saktësisht, sipas këtij ligji (neni 5), organet e administratës publike **mund** të krijohen si ministri, organe të tjera të administratës publike dhe organizata administrative. Organe të tjera të administratës publike sipas llojit të organizatës dhe shkallës së pavarësisë **mund** të krijohen si organe të pavarura të administratës publike ose si organe në kuadër të ministrive. Organe në kuadër të ministrive **mund** të krijohen për të kryer punë të caktuara administrative, profesionale dhe punë të tjera që bien nën kompetencën e ministrisë. Sipas nenit 7 të LOPOASH, organet e administratës publike, përveç ministrive, mund të krijohen, të shfuqizohen dhe kompetencat e tyre të përcaktohen me ligj. Kjo mundësi, së bashku me diskrecionin e përfshirë në nenin 5 të të njëjtit ligj, solli deri aty që në shtet të formohet një numër i madh organesh të administratës (mbi 60), me emra të ndryshëm, struktura udhëheqëse dhe mbivendosje të kompetencave. Sipas Raportit të fundit nga Regjistri i punonjësve në sektorin publik të Ministrisë së shoqërisë informatike dhe administratës[[32]](#footnote-33), në shtet ka 36 organe të pavarura të administratës shtetërore që përgjigjen drejtpërdrejt para Qeverisë dhe 30 organe në përbërje të ministrive. Por, sipas nenit të ri 7-a, paragrafi 1, 2, 3 dhe 4, organ i pavarur i administratës shtetërore, organ në përbërje të ministrisë dhe organizatë administrative mund të formohet me ligj, i cili obligueshëm do të përmbajë vlerësim të ndikimit të rregullativës (VNR) dhe nëse vlerësohen pozitivisht nga Ministria e administratës publike dhe Ministria e financave. Forma dhe përmbajtja e formularit për VNR do të përcaktohet me vendim të Qeverisë dhe sipas propozimit të Ministrisë së administratës publike. Tani mbetet që vendimi që do të përcaktojë formën dhe përmbajtjen e VNR-së të jetë mjaft i thellë në mënyrë që të garanton formimin adekuat të një organi të pavarur të administratës shtetërore, organ në përbërje të ministrisë dhe organizatë administrative

Po ashtu, me ndryshimet në LOPOASH u hoq tipologjia e llojeve të organeve të pavarura të administratës shtetërore (drejtoritë, arkivat, këshillat, agjencitë dhe komisionet), llojet e organeve në përbërje të ministrive (administrata, zyra, shërbimi, inspektorati dhe kapetania) si dhe llojet e organizatave administrative (instituti dhe enti).

LOPOASH (neni 8) gjithashtu jep kompetencë diskrecionale për disa organe të administratës shtetërore, që me ligjin me të cilin krijohen, t’u caktohet statusi i personit juridik. Edhe këtu, vetëm nga vullneti i propozuesve të ligjit varet nëse një organ do të ketë statusin e personit juridik apo jo. Për shkak të këtij neni diskrecional, në shtet aktualisht ka më shumë se 60 përdorues buxheti të nivelit të parë, të cilët janë të përgjegjshëm para Qeverisë dhe jo para ministrisë përkatëse, gjë që krijon sistem joefikas të llogaridhënies. Pra, ministritë nuk mund të ndjekin në mënyrë efektive zbatimin e politikave nga institucionet që veprojnë në resorin e tyre.

Në fund, LOPOASH i jep të drejtë diskrecionale ministrit dhe drejtorit, për të autorizuar nëpunës shtetëror të nënshkruajë akte, të vendosë për çështje të caktuara dhe të kryejë punë të tjera nga kompetenca e organit (neni 52). Ky diskrecion është në kundërshtim të drejtpërdrejtë me LPPA-në, i cili gjithashtu është ligj sistemik që delegimin e përcakton si parim dhe detyrë.

Për shkak se delegimi është dhënë si mundësi, ai nuk përdoret, duke përqendruar të gjitha kompetencat e institucionit te ministrat dhe drejtorët, të cilët shpesh nuk janë të kualifikuar në fushat për të vendosur për të drejtat e qytetarëve (ndërtim, arsim, urbanizëm, transport, mbrojtje sociale, etj.). Përqendrimi i këtillë i kompetencave në një anë tek funksionarët krijon mikro-menaxherë, të cilët nuk kanë kohë të merren me kompetencën e tyre kryesore, e cila është menaxhimi i institucionit dhe krijimi i politikave publike.

## 4.2. LEGJISLACIONI I VEÇANTË

Prej 74 akteve ligjore të analizuara (të renditura në aneksin 1), janë përfshirë gjithsej 77 institucione publike, nga të cilat 32 janë organe shtetërore dhe 45 organe në përbërje të ministrive. Nga gjithsej 77 organe shtetërore, vetëm 13 kanë borde drejtues. Analiza e këtyre ligjeve të veçantë u përqendrua vetëm në pjesët për emërimin e drejtorëve/zëvendës drejtorëve/u.d. drejtorë dhe anëtarëve të bordeve drejtues.

Prej 74 akteve ligjore të analizuara, 5 janë ligje të përgjithshme, 4 janë akte nënligjore, ndërsa 65 të tjerat janë ligje të veçanta.

Analiza e kuadrit ligjor tregoi se ekzistojnë organe që nuk rregullohen me ligj të veçantë, por vetëm parashikohen në LOPOASH, pa u rregulluar më në detaje nga ai. Organe të tilla janë: Agjencia për rininë dhe sportin, Agjencia për emigracionin, Drejtoria për çështje pronësore, Drejtoria fitosanitare, Drejtoria për menaxhimin e ujërave, Shërbimi për sistem informativ hapësinor, Drejtoria për promovimin dhe përmirësimin e kulturës së pjesëtarëve të komuniteteve, Drejtoria për çështjet e luftëtarëve dhe invalidëve të luftës, Drejtoria për zhvillimin dhe përmirësimin e arsimit në gjuhët e pjesëtarëve të komuniteteve.

Në lidhje me **emërimin e drejtorëve**, mund të përfundohet se karakteristikat e përgjithshme në ligjet e veçanta të analizuara janë se:

* Në shumicën (pothuajse të gjitha) e ligjeve të veçanta është përcaktuar dispozitë e përgjithshme për arsimimin e kandidatëve për drejtor. Ligjet përmbajnë dispozita të përgjithshme që parashikojnë se kandidati duhet të ketë përfunduar të paktën 240 kredite sipas ECTS ose të ketë përfunduar nivelin VII/1 të arsimit. Një dispozitë kaq e gjerë nuk përcakton llojin e arsimit që duhet të ketë kandidati për drejtor/zëvendës drejtor dhe i jep një liri të madhe Qeverisë ose BD-së për të emëruar si drejtor një person që nuk ka arsim të përshtatshëm me fushën e veprimtarisë së institucionit përkatës. Dispozitat e këtilla janë të pranishme në ligje të veçanta që rregullojnë institucione me fushë specifike të veprimtarisë, si për shembull, Agjencia për ushqim dhe veterinari[[33]](#footnote-34), Drejtoria për siguri nga rrezatimi[[34]](#footnote-35), Agjencia për planifikim të hapësirës[[35]](#footnote-36),, Inspektorati shtetëror i punës[[36]](#footnote-37) dhe institucione të tjera, drejtorët e të cilave duhet të jenë ekspertë dhe kompetentë në atë fushë specifike.
* Në shumicën (gati të gjitha) e ligjeve të veçanta është parashikuar dispozitë e përgjithshme për përvojën e punës së kandidatëve për drejtor. Ligjet përmbajnë dispozita të përgjithshme që përcaktojnë se kandidati duhet të ketë vetëm pesë vjet përvojë pune. Kjo dispozitë e gjerë nuk përcakton në cilën fushë duhet të jetë fituar përvoja e punës dhe nëse kandidati duhet të ketë përvojë të mëparshme drejtuese. Njësoj si në rastin e kriterit të përgjithshëm për arsim, edhe ky kriter i përgjithshëm për përvojën e punës paraqitet tek institucionet me një fushë specifike dhe përgjegjësi të lartë të punës. Për shembull, për drejtor të Inspektoratit shtetëror të punës dhe Inspektoratit shtetëror për vetëqeverisje lokale mund të emërohet një person që nuk ka arsim të duhur juridik (pasi ligji përmban një dispozitë të përgjithshme për arsim) dhe që nuk ka punuar fare në inspektorat ose në shërbimin inspektues (pasi ligji përmban një dispozitë të përgjithshme për përvojën e punës).
* Në shumicën (gati të gjitha) e ligjeve të veçanta janë përcaktuar kritere të përgjithshme për zgjedhjen e drejtorit/zëvendës drejtorit dhe u jepet kompetenca institucioneve të përcaktojnë kushte të veçanta me Statutin e institucionit. Megjithatë, institucionet dështojnë ta bëjnë këtë dhe në Statutet e tyre vetëm i kopjojnë kushtet e përgjithshme të përcaktuara në ligjin përkatës.
* Askund në procedurat për zgjedhjen e drejtorit ose të anëtarëve të BD-së, të cilat rregullohen me ligje të veçanta, nuk përcaktohet në mënyrë eksplicite e drejta e ankimit për kandidatët që kanë aplikuar përmes shpalljes publike për pozitat. Megjithatë, Ligji për mosmarrëveshjet administrative parashikon një mjet të tillë juridik, prandaj kandidatët e pakënaqur mund ta përdorin në mënyrë analoge mjetin juridik të parashikuar në këtë ligj procedural (neni 3, paragrafi 1, pika 5 e LMA).
* Në ligjet e veçanta, kur thuhet se drejtori zgjidhet në bazë të shpalljes publike, dispozitat janë të paqarta dhe nuk përcaktojnë çfarë është procedura pas shpalljes publike. Kjo do të thotë se do të vazhdojë të aplikohet Rregullorja e Punës së Qeverisë në pjesën që i referohet zgjedhjeve dhe emërimeve. Por, analiza e vendimeve të publikuara për zgjedhjen e drejtorëve tregon se as procedura e Rregullores nuk është efikase.

Në lidhje me **emërimin e anëtarëve të bordeve drejtuese**, mund të përfundohet se një karakteristikë e përgjithshme në ligjet e veçanta të analizuar është se:

* Nuk ka kritere të qarta për arsimimin dhe përvojën e punës për anëtarë të bordeve drejtuese. Gjegjësisht, në pjesë të madhe të ligjeve të veçanta, parashikohen kuota për numrin e anëtarëve të bordeve drejtuese që çdo ministri duhet të propozojë, pa e specifikuar fare profilin e tyre arsimor dhe profesional. Pra, për shembull, sipas nenit 9, paragrafi 2 të Ligjit për agjencinë për kadastër të pasurive të paluajtshme, BD-ja e agjencisë përbëhet nga pesë anëtarë, përkatësisht nga një anëtar i propozuar nga Ministria e drejtësisë, Ministria e transportit dhe lidhjeve, Ministria e financave, Ministria e mjedisit jetësor dhe planifikimit hapësinor, si dhe Ministria e bujqësisë, pylltarisë dhe menaxhimit të ujërave. Kjo dispozitë e gjerë lejon që çdo ministri e emëruar të propozojë anëtarë sipas bindjes vetanake, pra sipas vlerësimit të lirë.
* Numri i anëtarëve të BD-së nuk është unifikuar, prandaj çdo organ ka një numër të ndryshëm të anëtarëve të BD-së.
* Në disa BD, kompensimi që marrin anëtarët është përcaktuar nga vetë bordi, ndërsa në BD-të e tjera, këtë e përcakton Qeveria.

Dispozitat e këtilla të gjera për emërimin e anëtarëve të BD-së dhe drejtorëve mund të keqpërdoren lehtësisht për qëllime korruptive. Kështu, nëpërmjet kronizmit ose patronazhit, mund të emërohen individë që kanë madje një konflikt të dukshëm interesi. Gjegjësisht, ata mund të jenë në lidhje familjare, miqësore ose partiake-politike me institucionin që i emëron.

Nuk ka as qasje sistematike dhe të njëtrajtshme në rregullimin e dispozitave për emërimin e drejtorëve në institucione të caktuara/specifike. Për shembull, nga gjithsej 11 inspektorate shtetërore, vetëm në tre prej tyre është përcaktuar fusha e arsimit, ndërsa te të gjithë ata është përcaktuar një kriter i përgjithshëm për përvojën e punës, pra vetëm 5 vjet përvojë pune.

Gjithashtu, në një pjesë të caktuar të institucioneve, drejtorët emërohen nga bordet drejtuese, të cilat, në anën tjetër, janë emëruar nga Qeveria, në mungesë të procedurës dhe kritereve të qarta. Kjo situatë lë hapësirë që Qeveria, në mungesë të kritereve, të emërojë anëtarë të BD-ve dhe kështu të përpiqet të vendosë kontrollin politik mbi institucionin, duke përfshirë edhe drejtorin e saj.

Sistemi i emërimit të strukturave udhëheqëse dhe menaxhuese në Republikën e Maqedonisë së Veriut është i përcaktuar në mënyrë aq të përgjithshme sa e bën atë shumë të ndjeshëm ndaj korrupsionit. Në fakt, e bën të lehtë manipulimin dhe emërimin korruptiv të këtyre pozitave nga struktura (partitë) që në atë moment janë në pushtet. Kjo situatë mund të tejkalohet përmes një rregullimi të unifikuar të sistemit të emërimit të pozitave udhëheqëse dhe menaxhuese në të njëjtën mënyrë në çdo ligj të veçantë, ose përmes miratimit të një Ligji për strukturat e larta udhëheqëse, i cili do të kishte një karakter kodifikues dhe do të përdorej si një ligj i vetëm i veçantë sa herë që duhet të emërohen ose shkarkohen drejtorë ose anëtarë të bordit të administratës.

# 5. ANALIZA E VENDIMEVE PËR EMËRIME

Në vitin 2017, qeveria e re u formua me një vendim të Kuvendit, i publikuar në "Gazetën Zyrtare të RM", nr. 65, më 1 qershor 2017 [[37]](#footnote-38). Që më 9 qershor, u shkarkua drejtori ekzistues dhe u emërua një drejtor i ri në Shërbimin e punëve të përgjithshme dhe të përbashkëta[[38]](#footnote-39), ndërsa më 21 qershor u shkarkuan 5 drejtorë dhe u emëruan 4 drejtorë, prej të cilëve 2 ishin ushtrues detyre (u.d.)[[39]](#footnote-40). Më 23 qershor 2017, Qeveria shkarkoi dhe emëroi 5 drejtorë të rinj, prej të cilëve të gjithë ishin ushtrues detyre (u.d.).[[40]](#footnote-41)

Nga kjo mund të vërehet se nga momenti i formimit të Qeverisë deri në zgjedhjen e parë të drejtorëve kanë kaluar vetëm 12 ditë, periudhë gjatë së cilës në praktikë nuk ishte e mundur të realizohej një procedurë e bazuar në merita, duke shpallur konkurs publik dhe duke bërë përzgjedhje nga Komisioni i emërimeve brenda Qeverisë.

Rregullorja për punën e Qeverisë parashikon procedurë për emërimin e Sekretarit të përgjithshëm të Qeverisë, drejtorëve, anëtarëve të bordeve drejtuese dhe menaxherëve të tjerë, sipas propozimit të kryeministrit ose të ministrit. Në këto procedura nuk është parashikuar shpallja e një konkursi publik në të cilin mund të aplikojnë të gjithë kandidatët e interesuar, ashtu siç nuk është parashikuar procedurë për përzgjedhje të bazuar në merita. Sipas Rregullores, emërimi dhe shkarkimi i këtyre personave udhëheqës është një vendim tërësisht politik diskrecional i Qeverisë. Kjo procedurë aplikohet njësoj edhe kur, sipas ligjeve të veçanta për zgjedhjen e drejtorëve, janë parashikuar kushte të caktuara, si dhe shpallje e detyrueshme e konkursit publik. Analiza e një mostre të vendimeve për emërim që janë shpallur publikisht tregon se kjo procedurë e parashikuar me Rregulloren nuk është aspak adekuate dhe e bazuar në merita, gjë që mund të vërehet edhe nga shembujt e mëposhtëm:

|  |
| --- |
| ***Shembulli 1****Sipas nenit 66 të Ligjit për informacione të klasifikuara[[41]](#footnote-42), Drejtori i Drejtorisë për Sigurinë e Informacioneve të Klasifikuara (DSIK) zgjidhet nga Qeveria, pas shpalljes publike në tri gazeta të përditshme, nëse ai/ajo plotëson kriteret e përgjithshme të përcaktuara. Për më tepër, ligji nuk përcakton se si do të vazhdojë procedura, që do të thotë se aty ku ligji ndalon, vazhdon të zbatohet procedura e përcaktuar në Rregulloren e Punës së Qeverisë. Në vendimin për emërimin e drejtorit të DSIK[[42]](#footnote-43), nuk ka asnjë arsyetim për zgjedhjen e personelit, nuk ka procesverbal nga procedura e kryer dhe zgjedhja nga ana e Komisionit pranë Qeverisë, as numër arkivor nga një procesverbal të tillë mbi të cilin është bazuar vendimi.* ***Shembulli 2****Sipas nenit 9 të Ligjit për Statistikën Shtetërore[[43]](#footnote-44), Drejtori i Institutit Shtetëror të Statistikës (ISHS) zgjidhet nga Qeveria, pas shpalljes së mëparshme të një njoftimi publik në tri gazeta të përditshme, nëse plotëson kriteret e përgjithshme të përcaktuara. Më tej, ligji nuk përcakton procedurë të qartë për këtë proces, që do të thotë se aty ku ligji ndalon, vazhdon të aplikohet procedura e përcaktuar në Rregulloren e Punës së Qeverisë. Në vendimin për emërimin e drejtorit të ISHS-së[[44]](#footnote-45), nuk ka asnjë arsyetim për zgjedhjen e personelit, nuk ka procesverbal nga procedura e kryer dhe zgjedhja nga ana e Komisionit pranë Qeverisë, as një numër arkivor nga një procesverbal të tillë mbi të cilin është bazuar vendimi.* |

**FORMA E AKTEVE PËR EMËRIM**

Siç e përmendëm më parë, sipas Ligjit për Qeverinë[[45]](#footnote-46), për zbatimin e ligjeve Qeveria miraton rregullore me fuqi ligjore, rregullore, vendime, udhëzime, programe, zgjidhje dhe konkluzione (neni 35, paragrafi 1). Më tej, shtohet se me vendim Qeveria kryen emërimin dhe caktimin, si dhe shkarkimin nga detyra të drejtorëve që udhëheqin organe të administratës shtetërore, sekretarët shtetërorë gjegjësisht të përgjithshëm, si dhe emërimin, caktimin dhe shkarkimin e personave të tjerë udhëheqës dhe anëtarëve të bordeve drejtuese dhe mbikëqyrëse kur për këtë është e autorizuar me ligj. Vendimet si akte individuale Qeveria i merr gjithashtu edhe kur vendos për çështje të tjera dhe për çështje administrative (neni 36, paragrafi 6). Ligji për Qeverinë më tej nuk përcakton formën e akteve të Qeverisë. Megjithatë, për të garantuar ligjshmërinë në punën e Qeverisë, ajo duhet të zbatojë rregullat për formën e akteve administrative nga neni 88 i LPPA. Sipas nenit 88, paragrafi 1 i LPPA, element i detyrueshëm i çdo akti administrativ është: (1) hyrja, (2) dispozitivi, (3) arsyetimi, (4) mësimi juridik, (5) nënshkrimi i personit zyrtar të autorizuar dhe (6) vula. Duke qenë se arsyetimi i aktit e garanton llogaridhënien e institucionit, Ligji përcakton që:

***Arsyetimi duhet të jetë i qartë dhe të përmbajë:*** *përshkrim të shkurtër të kërkesës së palës, faktet e përcaktuara mbi të cilat është miratuar akti administrativ, dispozitat ligjore dhe arsyet pse, mbi bazën e fakteve të përcaktuara, është miratuar akti administrativ, arsyet pse disa nga kërkesat, pretendimet ose propozimet e palëve nuk janë pranuar, si dhe arsyet pse disa nga deklaratat e dhëna gjatë procedurës nuk janë marrë parasysh.* ***Në rastin e aktit administrativ të miratuar me vlerësim të lirë, duhet të përmenden arsyet kryesore*** *pse e drejta për të vendosur me vlerësim të lirë është zbatuar në mënyrën e si në aktin administrativ. (neni 88, pika 4 e LPPA)*

***Nëse organi publik është i autorizuar me ligj të vendosë me vlerësim të lirë, akti administrativ duhet*** *të miratohet brenda kufijve të ligjit që jep autorizimin, në përputhje me qëllimin për të cilin është dhënë autorizimi dhe* ***të jetë veçanërisht i arsyetuar****. (neni 5, pika 3 e LPPA)*

Nga analiza e vendimeve për emërimin e drejtorëve mund të konstatohet se ato janë shumë të varfra dhe përmbajnë vetëm hyrjen në të cilën është shënuar baza ligjore, pas së cilës pason vetëm një konstatim me një fjali se personi XX emërohet si drejtor ose si u.d. drejtor, që duhet të përfaqësojë dispozitivin e aktit, pas së cilës shënohet kur vendimi hyn në fuqi dhe përfundon me nënshkrimin e kryeministrit. Në këto vendime mungon plotësisht çfarëdo arsyetimi.

Është karakteristike që të gjitha vendimet për emërimin e drejtorëve të institucioneve qendrore kanë të njëjtin format dhe nuk mund të vërehet në asnjë prej këtyre vendimeve **(1)** ndonjë arsyetim, aq më pak arsyetim veçanërisht/detal për zgjedhjen e kandidatit përkatës, **(2)** procesverbal nga procedura e zhvilluar e zgjedhjes si pjesë përbërëse e vendimit, dhe as **(3)** numër arkivor të procesverbalit nga procedura e zhvilluar e zgjedhjes në bazë të të cilit merret vendimi përkatës, siç gjithashtu nuk ka **(4)** udhëzim juridik, gjegjësisht udhëzim për përdorimin e mjetit ligjor kundër vendimit (çka është rezultat i mungesës së shpalljes publike dhe procedurës së zgjedhjes të kandidatit më të mirë, por është e diskutueshme nga aspekti kushtetues dhe ligjor, pasi sipas nenit 50, paragrafi 2 i Kushtetutës së RMV-së, "garantohet mbrojtja gjyqësore e ligjshmërisë së akteve të veçanta të administratës shtetërore dhe të institucioneve të tjera që ushtrojnë kompetenca publike.").

Është e nevojshme që Qeveria me vetë iniciativë të ndryshojë këtë praktikë dhe të fillojë të zbatojë procedurë të plotë për zgjedhjen dhe emërimin e strukturave udhëheqëse, si dhe të arsyetojë në detaje vendimet e saj dhe të publikojë procesverbalet nga procedurat e zhvilluara të zgjedhjes. Qeveria mund ta bëjë këtë duke ndryshuar dhe plotësuar ligjet dhe rregulloret për punën Qeverisë, por gjithashtu mund ta bëjë edhe me akt të brendshëm, si shprehje e vullnetit për të luftuar fenomenet korruptive dhe për të futur një praktikë që do të bazohet në meritat dhe kompetencat e kandidatëve të paraqitur.

# 6. Transparenca dhe kompetencat diskrecionale

Në shikim të parë, mund të duket se transparenca nuk lidhet shumë me kompetencat diskrecionale të institucioneve të sektorit publik, por vështrimi më i gjerë tregon se transparenca mund të ndikojë në mënyrën se si përdoren kompetencat diskrecionale.

Në Raportin për sundimin e ligjit të datës 8 qershor 2015, ekipi ekspertësh i mbështetur nga Komisioni Evropian, vuri në pah se "*Transparenca përgjithësisht duhet të dominojë si metodë e pazëvendësueshme për përballje me situata të krizës si aktualja, si dhe kulturë e përgjegjësisë ligjore dhe politike"*.[[46]](#footnote-47) Në këtë kapitull, vijon shpjegimi konciz i lidhjes midis transparencës, kompetencave diskrecionale dhe korrupsionit.

Transparenca dhe llogaridhënia shkojnë dorë për dore, me qëllim të garantimit të përgjegjshmërisë së administratës publike. Cilësia e arsyetimit të akteve specifike administrative (vendim, aktvendim etj.) me të cilat institucionet e sektorit publik marrin vendime përbën përgjegjshmërinë, ndërsa publikimi i këtyre akteve kontribuon në transparencën.

Sipas LPPA-së, si lex generalis, institucionet janë të detyruara të publikojnë në gazetën zyrtare ose në fletën komunale akt administrativ (1) që prek një numër të madh personash që nuk janë të njohur për organin publik, (2) kur njoftimi përmes mjeteve të tjera është i pamundur ose i papërshtatshëm, dhe (3) në raste të tjera të përcaktuara me ligj (neni 86, paragrafi 1, pika 1 dhe 2, LPPA).

Nga ana tjetër, Ligji për qasje të lirë në informacione me karakter publik (LQLIKP)[[47]](#footnote-48), si lex specialis, neni 10 përmban një listë të gjerë të informacionit për të cilin institucionet e sektorit publik janë të detyruara të informojnë publikun përmes faqes së tyre të internetit, përfshirë të dhënat për funksionarin ose personin përgjegjës te mbajtësi i informacionit (biografia, të dhënat e kontaktit dhe të tjera) (neni 9 pika 1 shkronja 3). Sipas LQLIKP, institucionet e sektorit publik janë të detyruara që rregullisht të mbajnë dhe të përditësojnë listën e informacionit me të cilën disponojnë dhe ta publikojnë atë në mënyrë të qasshme për publikun (në faqen e internetit, tabelat e njoftimit dhe të tjera) (neni 9).

Pra, legjislacioni ekzistues parashikon parimet e llogaridhënies dhe transparencës (publik) në funksionimin e institucioneve, por megjithatë, **institucionet duhet në mënyrë proaktive të jetësojnë këto parime.**

Në rastin konkret (në procedurat për zgjedhjen e strukturave udhëheqëse), Qeveria i publikon vendimet për emërimin e udhëheqësve (drejtorë dhe anëtarë të bordeve drejtuese) në Gazetën Zyrtare të Republikës së Maqedonisë së Veriut[[48]](#footnote-49), dhe me këtë ato bëhen publike dhe hyjnë në fuqi. Mirëpo, qasje në Gazetën Zyrtare të vitit aktual nuk kanë të gjithë qytetarët, por vetëm ata që janë të abonuar[[49]](#footnote-50), ndërsa gazetat zyrtare nga vitet e kaluara kanë qasje falas. Nga ana tjetër, siç është përmendur më sipër në tekst, analiza e vendimeve të publikuara në gazetën zyrtare të viteve të kaluara tregon se aktet nuk janë aspak të arsyetuara. Domethënë, aktet konkrete administrative (vendime, aktvendime dhe të ngjashme) me të cilat emërohen strukturat udhëheqëse (drejtorët) nuk janë aspak të arsyetuara (të përgjegjshme), dhe nuk janë publikuar në mënyrë të përshtatshme (transparente).

Për të përmirësuar këtë situatë, Qeveria mund të ndryshojë, përkatësisht të forcojë/përmirësojë praktikat e saj ose të ndryshojë disa zgjidhje ligjore, me qëllim që të mos lejohet që Qeveria, përkatësisht shërbimi i saj profesional (Sekretariati i Përgjithshëm), të vendosë diskrecionalisht nëse do të jetë ose jo përgjegjëse dhe transparente. Dëshmia për qasje proaktive ndaj zgjidhjes së problemeve në fushën e përgjegjshmërisë dhe transparencës, si dhe shprehja e vullnetit për të luftuar fenomenet korruptive në sektorin publik, mund të jetë fillimi i praktikës për publikimin e të gjitha vendimeve për emërimin dhe shkarkimin e strukturave udhëheqëse (drejtorëve dhe anëtarëve të bordeve drejtuese), si dhe të gjithë dokumenteve nga procesi i zgjedhjes (shpallje publike, procesverbale nga zgjedhjet dhe të tjera) në faqen e internetit të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, si dhe publikimi i këtyre dokumenteve në faqen e internetit të institucionit përkatës ku emërohen këto persona.

Në këtë mënyrë, çdo person i interesuar për emërimin e drejtorëve ose anëtarëve të bordeve drejtuese do të ketë qasje në informacionin përmes dy kanaleve, duke bërë që Qeveria dhe institucionet të jenë të ekspozuara ndaj kritikës konstruktive publike (nga mediat, sektori civil dhe publiku më i gjerë) e cila do të jetë e fokusuar në nevojën për arsyetim të vendimeve (nëse ato vazhdojnë të mos përmbajnë arsyetim), mbi cilësinë e zgjedhjes së stafit, si dhe mbi vetë personat që janë emëruar për pozitat përkatëse. Presioni i tillë gjithashtu mund të jetë një nga faktorët që do të ndikonte që Qeveria dhe personat e zgjedhur t'u përmbahen rregullave të vendosura, por edhe normave etike dhe morale të pashkruara, pasi qortimi shoqëror do të ishte i sigurt dhe mund të prodhojë një sërë formash të pakënaqësisë qytetare, dhe përfundimisht të rezultojë me ndëshkim në zgjedhjet e ardhshme

|  |
| --- |
| ***Shembull analog për praktikë të tillë*** *mund të jenë aktet për zgjedhjen e stafit akademik në universitetet shtetërore. Më saktësisht, për çdo zgjedhje të stafit akademik formohet komision recensues, shpallet thirrje publike dhe pas aplikimit të kandidatëve, komisioni harton "referat për zgjedhjen," i cili përbëhet nga tri pjesë (hyrje, raport/arsyetim që përmban të dhëna biografike dhe arritje shkencore, profesionale dhe pedagogjike, dhe në fund përfundim dhe propozim) dhe dy anekse/formulare me të cilat bëhet vlerësimi/notimi i arritjeve shkencore, profesionale dhe pedagogjike të kandidatëve të paraqitur. Ky referat miratohet në Senatin e Universitetit, i dorëzohet Këshillit mësimor-shkencor të Fakultetit, i cili merr vendim bazuar në referatin, referati publikohet në buletinin e Universitetit përkatës në faqen qendrore të internetit të universitetit, dhe më pas vendimi i Fakultetit së bashku me referatin publikohet edhe nga Fakulteti në faqen e tij të internetit.[[50]](#footnote-51).*  |

Në këtë mënyrë, kontribuohet në forcimin e kulturës politike dhe ndryshimin e perceptimit të publikut të gjerë për mbajtësit e funksioneve publike, për institucionet dhe për të punësuarit në sektorin publik. Megjithatë, për këtë është e nevojshme të vendoset praktikë e qëndrueshme dhe afatgjatë e transparencës proaktive dhe llogaridhënies së institucioneve të sektorit publik.

# 7. GJETJE DHE REKOMANDIME

Sipas analizës së mësipërme të kompetencave diskrecionale në legjislacionin e përgjithshëm dhe të veçantë, në procedurat për emërimin e personave udhëheqës, si dhe gjetjeve të institucioneve që kontrollojnë punën e administratës publike (ERSH, KSHPK dhe AP), mund të konstatohen gjetjet dhe rekomandimet e mëposhtme:

1. **LOPOASH i jep kompetencë të gjerë Qeverisë për të emëruar zëvendës drejtor në** organizatat administrative dhe organet në kuadër të ministrive, pa pasur kritere të sakta për rastet kur një institucion i caktuar duhet të ketë zëvendës drejtor. Kështu, kjo kompetencë e gjerë mund të keqpërdoret lehtësisht, dhe zëvendës drejtorë të emërohen pa pasur nevojë reale për një pozicion të tillë (institucione të vogla, pa kompetenca të mëdha dhe pa staf dhe buxhet të konsiderueshëm), me qëllim që të ketë plaçkë më të madh për ndarje pas zgjedhjeve. Një shembull i tillë është Agjencia për emigracionin[[51]](#footnote-52), e cila ka 17 punonjës dhe dy funksionarë (drejtor dhe zëvendës drejtor).

Prandaj, është e nevojshme të **përcaktohen kritere të qarta në LOPOASH** në lidhje me atë kur një institucion i caktuar mund të ketë një zëvendës drejtor.

Por, pasi ndryshimi i ligjit është proces i gjatë dhe i pasigurt, **Qeveria mund**, si shprehje e vullnetit të mirë për të reduktuar abuzimet potenciale, **të miratojë një akt të brendshëm** që do të përcaktojë kriteret që duhet të plotësohen për një institucion të caktuar për të emëruar një zëvendës drejtor.

1. **LOPOASH e parashikon delegimin e kompetencave nga drejtori te bashkëpunëtorët profesionistë si mundësi, ndërsa LPPA e parashikon këtë delegim si detyrim për drejtorin.** Megjithëse LPPA, si ligji i përgjithshëm për procedurat që zhvillohen para organeve të administratës, e zhvillon dhe e përcakton më qartë çështjen e delegimit të parashikuar në LOPOASH, ai mund të aplikohet legjitimisht në përputhje me kompetencat diskrecionale të parashikuar në LOPOASH, megjithatë, në praktikë mund të shfaqen dallime në zbatim. Pra, një drejtor i caktuar mund të refuzojë të zbatojë delegimin e kompetencave sipas LPPA-së dhe të aplikojë të drejtën diskrecionale të parashikuar në LOPOASH. Në këto rrethana, drejtorët ruajnë fuqinë për të vendosur për çështje për të cilat nuk kanë asnjë ekspertizë (për shembull, për të lëshuar licenca, leje, aprovime). Në kushte kur drejtorët emërohen diskrecionalisht mbi bazën e përkatësisë politike dhe pa ndonjë procedurë seleksionimi, mundësia për abuzim me këtë mundësi diskrecionale është veçanërisht e shprehur.

Prandaj, është e nevojshme **të parashikohet/përcaktohet detyrim ligjor eksplicit** për ministrat dhe drejtorët që të delegojnë kompetencën për vendimmarrje në çështjet profesionale te punonjësit administrativë dhe zyrtarët e kualifikuar.

1. **Në një pjesë të madhe të ligjeve (pothuajse në të gjitha) janë përfshirë dispozita të përgjithshme që kanë të bëjnë me arsimimin dhe përvojën e punës** së drejtorëve. Më saktësisht, këto dispozita të përgjithshme/gjëra përcaktojnë se:
* drejtori duhet të ketë vetëm 240 kredi ose shkallën VIII/1, pa specifikuar në cilën fushë duhet të jetë arsimi i lartë. Dispozitat e tilla të përgjithshme lënë të drejtë diskrecionale për Qeverinë/BD për të emëruar drejtor/anëtarë të Bordit Drejtues të cilët mund të mos kenë arsimin e duhur në përputhje me fushën e punës së institucionit përkatës.
* drejtori duhet të ketë vetëm 5 vite përvojë pune, pa specifikuar fushën dhe përvojën udhëheqëse. Dispozitat e tilla të përgjithshme lënë të drejtë diskrecionale për Qeverinë/Bordin për të emëruar drejtor/anëtarë të Bordit Drejtues të cilët mund të mos kenë përvojën e duhur profesionale në përputhje me fushën e punës së institucionit përkatës.

Këto dy boshllëqe Qeveria mund t'i plotësojë duke miratuar një **Metodologji/Udhëzues për përcaktimin e kritereve dhe rregullimin e procedurës meritokratike për zgjedhjen e drejtorëve dhe funksionarëve të tjerë udhëheqës.** Metodologjia e tillë mund të përmbajë kritere gjithëpërfshirëse që Qeveria dhe Komisioni për emërime mund t'i përdorin si udhëzime dhe praktikë pozitive gjatë emërimit dhe caktimit të personave udhëheqës. Përkatësisht, kur ekziston një kriter i përgjithshëm për arsimimin, kjo Metodologji mund të përcaktojë cilat fusha dhe disiplina (shkencore) janë të lidhura me veprimtarinë/punën e institucionit për të cilin zgjidhet drejtori. Gjithashtu, në rast të ekzistencës së kritereve të përgjithshme për përvojën e punës, kjo Metodologji mund të përcaktojë se çfarë lloj përvoje pune është e dëshirueshme që drejtori të ketë, në përputhje me veprimtarinë dhe rrezikun që ka puna në institucion.

Metodologjia/Udhëzuesi mund të përmbajë gjithashtu udhëzime për formën e procesverbalit për procedurën e seleksionimit që duhet të kryejë Komisioni i emërimeve pranë Qeverisë, dhe ky procesverbal do të publikohej si shtojcë në vendimin ose në hyrje të vendimit do të shënohej numri arkivor i procesverbalit.

Për më tepër, në kuadër të Metodologjisë/Udhëzuesit mund të parashikohet transparenca proaktive për publikimin e vendimeve për emërimet dhe procesverbalet nga procedurat e kryera në faqen e internetit të Qeverisë dhe në faqet e internetit të institucioneve.

1. **Një pjesë e madhe e institucioneve të analizuara nuk kanë procedurë të veçantë për emërimin e drejtorit**, prandaj ata emërohen sipas procedurës së përgjithshme të parashikuar në Rregulloren e punës së Qeverisë. Me qëllim që të garantohet zgjedhja e kandidatit më të mirë, është e nevojshme që në ligjet e veçanta të rregullohet një procedurë më e detajuar, ndërsa në rregulloren e punës së qeverisë duhet të përmirësohet procedura e përgjithshme

Pjesa më e madhe e drejtorëve (gati të gjithë) janë emëruar sipas procedurës së parashikuar në Rregulloren e punës së Qeverisë, me propozim të Komisionit për emërim pranë Qeverisë, i cili është i përbërë nga anëtarët e Qeverisë. Por, kjo procedurë nuk është adekuate dhe jep shumë liri për emërimin diskrecional të personave udhëheqës, pa dhënë asnjë arsyetim për vendimet e emërimit. Me qëllim që të garantohet zgjedhja e kandidatit më të mirë, është e nevojshme të profesionalizohet dhe depolitizohet Komisioni për emërim pranë Qeverisë. Saktësisht, komisioni duhet të përbëhet nga ekspertë të pavarur, të cilët do të mund të kryejnë një seleksionim objektiv dhe të paanshëm të kandidatit më të mirë.

Prandaj, është i nevojshëm **ndryshim i Rregullores së punës së Qeverisë** në drejtim të (1) Ofrimit të bazës për miratimin e Metodologjisë/Udhëzuesit për përcaktimin e kritereve dhe rregullimin e procedurës meritore për zgjedhjen e drejtorëve dhe personave tjerë udhëheqës, dhe (2) Ofrimit të bazës për angazhimin e ekspertëve në Komisionin për zgjedhje dhe emërime të Qeverisë së RMV-së, të cilët do të zbatojnë procedurën e seleksionimit (pika 8 dhe 9).

1. **Në procedurat për emërimin e personave udhëheqës, institucionet (drejtorë ose anëtarë të bordit të drejtuesve) nuk miratojnë akte administrative konkrete (vendime) sipas formës së parashikuar në LPPA (neni 87-90).** Kështu, aktet nuk përmbajnë arsyetim të përshtatshëm se përse është zgjedhur personi i caktuar si drejtor i institucionit të caktuar, dhe gjithashtu nuk përmbajnë as udhëzim eksplicit për përdorimin e mjetit ligjor, pra ankesës kundër këtij vendimi. Me një praktikë të tillë, nga njëra anë, cenohet siguria ligjore e individëve që janë pjesë e procedurave, dhe nga ana tjetër, institucionet nuk janë të përgjegjshme dhe fshehin arsyet për zgjedhjen e bërë.

Prandaj, është e nevojshme **të kontrollohet më intensivisht respektimi i formës së akteve administrativë** për emërimin/shkarkimin e individëve në pozita udhëheqëse. Pra, është e nevojshme që aktet të kenë dispozita të plota dhe arsyetim të detajuar. Në këtë aspekt, **Inspektorati shtetëror i administratës, në rend të parë, është institucion i thirrur** për të ushtruar presion dhe kontroll për respektimin e formës së akteve të administratës, dhe, nëse është e nevojshme, të anulojë ato për shkak të mangësive formale/procesuale.

1. Duhet të përjashtohet mundësia e dhënies së statusit të personit juridik organeve të administratës me ligje të veçanta.
2. Bordet drejtuese të institucioneve në sektorin publik janë të rregulluara në mënyrë shumë të shpërndarë në ligje të veçanta (materiale), të cilat krijojnë mundësi për rregullim të pabarabartë dhe të ndryshëm të numrit të anëtarëve të tyre, kushteve dhe procedurës për zgjedhjen e tyre, kompetencës së bordeve drejtuese dhe shumës së kompensimeve që ata marrin.

Prandaj, është e nevojshme që të rregullohen dhe njësohen sistematikisht të gjitha BD-të të institucioneve në sektorin publik, përmes ndryshimeve përkatëse në ligjet materiale ose me Ligj për Shërbimin e lartë drejtues. Por, duke qenë se ndryshimi i ligjeve është proces i gjatë dhe i pasigurt, deri atëherë, më mirë është që, **Qeveria me akt të saj, për shembull Metodologji,** të rregullojë pikat e përmendura kontestuese, dhe t'ua dorëzojë BD-ve që të veprojnë sipas saj. Ky akt mund të përmbajë udhëzime të cilat do të ishte e dëshirueshme që t'u përmbahej Qeveria kur emëron dhe shkarkon anëtarët e BD-ve, përcakton kompensimet e tyre dhe ngjashëm, dhe kështu do të mund të plotësojë boshllëqet në ligje.

1. Të gjithë problemet e përmendura do të zgjidhen më mirë dhe në mënyrë më efektive nëse miratohet **Ligj për Shërbimin e lartë udhëheqës**, i cili do të ketë funksion të unifikuar për të gjitha procedurat e zgjedhjes së pozitave udhëheqëse në institucionet e sektorit publik. Në këtë mënyrë do të garantohet njëjësia e procedurave, profesionalizimi i kuadrove dhe siguria ligjore për kandidatët.

Por, duke pasur parasysh se procesi i miratimit të ligjit është i gjatë dhe shpesh i pasigurt politikisht, deri në miratimin e një ligji sistematik që do të zgjidhë problemet e përmendura, Qeveria mund të fillojë miratimin e akteve të brendshme të përmendura, si një shprehje e vullnetit për të reduktuar ose parandaluar potencialin për abuzim me kompetencat diskrecionale dhe boshllëqet në ligje.

1. Ndryshimet dhe plotësimet në LOPOASH të vendosin procedurë për formimin e organeve të reja në kuadër të ministrive, organeve të pavarura të administratës shtetërore dhe organizatave administrative, por mbetet që **Qeveria të miratojë akt të veçantë që do të përcaktojë formën dhe përmbajtjen e VNR-së**, e cila do të jetë e plotë dhe do të garantojë sjellje adekuate të vendimit për formimin e organit të ri.

# ANEKSI 1 – plani i veprimit план

 **Kompetencat diskrecionale në emërimin dhe caktimin e strukturave drejtuese në organet e administratës shtetërore**

Ky Plan i veprimit është vetëm një propozim, i cili do të jetë subjekt i konsultimeve me institucionet përkatëse, me qëllim të shqyrtimit të përbashkët dhe zhvillimit të aktiviteteve të përshtatshme për të adresuar gjetjet nga analiza e mësipërme.

Gjithashtu, duhet të merret parasysh se kudo ku është propozuar aktivitet për ndryshimin dhe plotësimin ose zhvillimin e një ligji të ri, përveç institucioneve kompetente të përmendura, do të angazhohet gjithashtu edhe Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut si partner.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| GJETJE | REKOMANDIME | AKTIVITETE | INDIKATORË | INSTITUCIONET KOMPETENTE | AFATI I REALIZIMIT |
| 1. Aktet (vendimet) me të cilat emërohen dhe caktohen personat udhëheqës nuk përgatiten dhe miratohen sipas Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative (mungojnë sqarimet e arsyeve pse individi i caktuar është zgjedhur për udhëheqës, si dhe udhëzimi për mbrojtje ligjore).
 | Të forcohet mbikëqyrja inspektuese në lidhje me respektimin e LPPA-së gjatë miratimit të vendimeve për zgjedhjen dhe emërimin e personave udhëheqës. | * Takime pune/punëtori me ISHA për forcimin e mbikëqyrjes inspektuese.
 | * Numri i takimeve/punëtorive të realizuara me ISHA (aktet e shkruara)
 | * Inspektorati shtetëror i administratës
 | **Shtator 2024** |
| * Kontroll i forcuar nga ana e Inspektoratit shtetëror të administratës (ISHA), i cili do t'i nxisë institucionet të miratojnë jo vetëm akte që respektojnë formën e parashikuar nga LPPA, por edhe akte/vendime të arsyetuara në mënyrë të detajuar.
 | * Numri i kontrollimeve inspektuese të rregullta dhe të jashtëzakonshme të kryera dhe masat inspektuese të shqiptuara (Vendimet e inspektorëve);
* Numri i procedurave të filluara për shkelje;
* Numri i vendimeve të miratuara sipas LPPA, të vërtetuara gjatë kontrollimeve inspektuese
 | * Inspektorati shtetëror i administratës
 | **Tetor – Dhjetor 2024**  |
| Forcimi i kapaciteteve të institucioneve përmes përgatitjes së akteve nënligjore (udhëzimeve) dhe realizimit të trajnimeve. | * Përgatitja e akteve nënligjore (udhëzimeve) për zbatimin e procedurës transparente, konkurruese dhe meritore për përzgjedhjen e personave udhëheqës në institucione
 | * Udhëzime të përgatitura
 | * SP – Komisioni për zgjedhje dhe emërime i Qeverisë së RMV-së.
 | **Shtator 2024**  |
| * Trajnimi për anëtarët dhe stafin profesional në Komisionin për zgjedhje dhe emërime të Qeverisë së RMV-së
 | * Numri i trajnimeve të realizuara dhe personave të trajnuar;
 | * SP – Komisioni për zgjedhje dhe emërime i Qeverisë së RMV-së
 | **Tetor 2024** |
| 1. Mungesa e kritereve të përshtatshme dhe procedurës për themelimin, bashkimin dhe shfuqizimin e institucioneve brenda pushtetit ekzekutiv, ndërsa me miratimin e ligjeve të veçanta anashkalohet Ligji për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore (LOPOASH), si një ligj i dy të tretave dhe i organeve, i cili shprehimisht parashikon cilat janë llojet e institucioneve brenda pushtetit ekzekutiv.
 | Të vendosen kritere të qarta për themelimin, shfuqizimin dhe bashkimin e këtyre organeve (kompetencat, punonjësit, vëllimi i punës, etj.) | * Me ndryshimet dhe plotësimet e Ligjit për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore nga 10 qershori 2024 ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" nr. 121/24), me nenin 7-a parashikohen kritere dhe procedura për themelimin, shfuqizimin dhe bashkimin e organeve të administratës. Me paragrafin (4) të këtij neni parashikohet që të miratohet një akt nënligjor për vlerësimin e ndikimit të rregullativës për themelimin, shfuqizimin dhe bashkimin e organeve të administratës, i cili mund të zhvillohet brenda këtij projekti.
 | * Përgatitja e Vendimit për formën dhe përmbajtjen e modelit për vlerësimin e ndikimit të rregullativës për themelimin e një organi të ri të administratës shtetërore ose organizatës administrative.
 | * Qeveria e RMV
* Ministria e administratës publike
 | **Dhjetor 2024** |
| 1. Mungesa e kritereve ligjore në lidhje me çështjen se kur një institucion mund të ketë:
* Zëvendësdrejtor dhe
* Kapacitet të personit juridik.
 | Të vendosen kritere të sakta kur institucioni mund të ketë:* zëvendësdrejtor (kompetenca, punonjës, vëllimi i punës etj.) dhe
* kapacitet i personit juridik (kompetenca, punonjës, vëllimi i punës etj.).
 | * Ndryshime dhe plotësime të LOPOASH.
 | * LOPOASH i ndryshuar dhe i plotësuar me kritere se kur institucioni duhet të ketë zëvendësdrejtor dhe kur mund të ketë kapacitet të personit juridik.
 | * Ministria e administratës publike
* Qeveria e RMV
 | Dhjetor 2025 |
| 1. Delegimi i kompetencave në legjislacionin ekzistues është parashikuar si "mundësi" dhe jo si detyrim për drejtorin/ministrin, që është në kundërshtim me parimin e delegimit të kompetencave për zgjidhjen e çështjeve administrative sipas LÇPA.
 | Të përcaktohet një detyrim ligjor për ministrat dhe drejtorët që të delegojnë kompetencën për zgjidhjen e çështjeve teknike te punonjësit administrativë dhe nëpunësit.  | * Ndryshime dhe plotësime të LOPOASH.
 | * LOPOASH i ndryshuar dhe i plotësuar me kritere kur institucioni duhet të ketë zëvendësdrejtor
 | * Ministria e administratës publike, dhe
* Qeveria e RMV
 | Dhjetor 2025 |
| 1. Mungesa e një rregullative ligjore sistematike dhe konsistente në lidhje me organet administrative dhe mbikëqyrëse në institucionet e sektorit publik në lidhje me:
* Numri i anëtarëve,
* Kushtet dhe procedura për zgjedhjen e këtyre anëtarëve,
* Kompetencat e këtyre organeve,
* Kompensimi dhe
* Çështje të tjera sistemike.
 | Të përcaktohen kritere për numrin e anëtarëve, kushtet dhe procedurën për zgjedhjen e tyre, si dhe kompetencat e anëtarëve të organeve administrative dhe mbikëqyrëse. Zgjidhja më optimale është që këto çështje të rregullohen me ligj, për të siguruar një karakter sistemik dhe të qëndrueshëm, por në një afat të shkurtër Qeveria mund të miratojë një metodologji ose udhëzim për të zgjidhur këtë problem.  | Ndryshime dhe plotësime të:* Ligji për ndërmarrjet publike,
* Ligji për institucionet publike,
* Ligji për shoqëritë tregtare dhe
* Ligje tjera të veçanta me të cilat krijohen institucione me organe administrative dhe mbikëqyrëse.
 | Të miratuara ndryshimet dhe plotësimet e:* Ligji për ndërmarrjet publike,
* Ligji për institucionet publike,
* Ligji për shoqëritë tregtare dhe
* Ligje tjera të veçanta me të cilat krijohen institucione me organe administrative dhe mbikëqyrëse.
 | * Ministria e administratës publike,
* Qeveria e RMV dhe
* KSHPK.
 | Prill 2025 |
| * Derisa të miratohen ndryshimet ligjore me të cilat do të zgjidhet sistematikisht problemi, të miratohet një metodologji për numrin e anëtarëve, kushtet për zgjedhjen e tyre, mënyrën e punës dhe lartësia e kompensimeve për anëtarët e organeve administrative dhe mbikëqyrëse.

**Duke marrë parasysh faktin se pritet një Qeveri e re, pas së cilës do të ndodhin këto emërime, kjo aktivitet duhet të ketë prioritet.**  | * E miratuar sipas Metodologjisë për numrin e anëtarëve, kushtet për zgjedhjen e tyre, mënyrën e punës dhe lartësinë e kompensimeve për anëtarët e organeve administrative dhe mbikëqyrëse.
 | * Ministria e administratës publike,
* Qeveria e RMV dhe
* KSHPK.
 | Dhjetor 2024  |
| 1. Mungesa e kritereve të qarta për përzgjedhjen e udhëheqësve (drejtorëve) në organet e administratës shtetërore në lidhje me llojin e arsimit, përvojën e punës dhe kompetencat e nevojshme për pozitën udhëheqëse, mungesa e një procedure meritore për përzgjedhjen e kandidatëve më të mirë, si dhe mungesa e një baze për zgjedhjen e ekspertëve në Komisionin për zgjedhje dhe emërime të Qeverisë që do të kryenin këto procedura të përzgjedhjes.
 | Përcaktimi i kritereve të qarta për përzgjedhjen e udhëheqësve (drejtorëve) në organet e administratës shtetërore në lidhje me llojin e arsimit, përvojën e punës dhe kompetencat e nevojshme për pozitën udhëheqëse, si dhe rregullimi i një procedure meritore për përzgjedhjen e drejtorëve dhe udhëheqësve të tjerë. Zgjidhja më optimale është që këto çështje të rregullohen me Ligjin për shërbim të udhëheqjes së lartë, për të siguruar që të ketë karakter sistemik dhe të qëndrueshëm. Megjithatë, në një afat të shkurtër, Qeveria mund të zgjidhë këtë problem duke u mbështetur në Rregulloren e saj të punës, duke ofruar një bazë për miratimin e një Metodologjie të veçantë për zgjedhjen dhe emërimin e drejtorëve dhe udhëheqësve të tjerë.  | * Miratim të Ligjit për shërbim të udhëheqjes së lartë.
 | * I miratuar Ligji për shërbim të udhëheqjes së lartë
 | * Ministria e administratës publike, dhe
* Qeveria e RMV
 | Maj 2025  |
| * Ndryshim dhe plotësim i rreth 100 ligjeve të veçanta me të cilët rregullohen kriteret për drejtorët dhe udhëheqësit e tjerë në institucione.
 | * Të ndryshuar dhe të plotësuar ligjet e veçanta me të cilët rregullohen drejtorët dhe udhëheqësit e tjerë
 | * Ministria e administratës publike, dhe
* Qeveria e RMV
 | Dhjetor 2025 |
| * Ndryshimi dhe plotësimi i Rregullores së punës së Qeverisë së RMV për shkak të:
	+ Ofrimit të një baze për miratimin e një Metodologjie/Udhëzimi për përcaktimin e kritereve dhe rregullimin e një procedure meritore për zgjedhjen e drejtorëve dhe udhëheqësve të tjerë dhe
	+ Ofrimit të një baze për angazhimin e ekspertëve në Komisionin për zgjedhje dhe emërime të Qeverisë së RMV, të cilët do të kryenin procedurën e përzgjedhjes, dhe
* Përgatitjes dhe miratimit të një Metodologjie/Udhëzimi për përcaktimin e kritereve dhe rregullimin e një procedure meritore për zgjedhjen e drejtorëve dhe udhëheqësve të tjerë.
 | * E ndryshuar dhe e plotësuar Rregullorja e punës së Qeverisë së RMV dhe
* E përgatitur dhe e miratuar një Metodologji/Udhëzim për përcaktimin e kritereve dhe rregullimin e një procedure meritore për zgjedhjen e drejtorëve dhe udhëheqësve të tjerë
 | * Ministria e administratës publike, dhe
* Qeveria e RMV.
 | Nëntor 2024  |

# ANEKSI 2 – PASQYRË E KUADRIT LIGJOR TË ANALIZUAR

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **#** | **Emri i aktit normativ** | **Lloji i aktit normativ** |
| 1 | Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut | Kushtetutë |
| 2 | Ligji për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore | Ligj i përgjithshëm |
| 3 | Ligji për Qeverinë | Ligj i përgjithshëm |
| 4 | Rregullorja e punës së Qeverisë | Akt nënligjor |
| 5 | Ligji për procedurat e përgjithshme administrative | Ligj procesual i veçantë |
| 6 | Ligji për konteste administrative | Ligj procesual i veçantë |
| 7 | Ligji për sigurinë e ushqimit | Ligj i veçantë |
| 8 | Ligji për Informacionet e Klasifikuara | Ligj i veçantë |
| 9 | Ligji për derivatet e obligueshëm të naftës | Ligj i veçantë |
| 10 | Ligji për mbrojtje dhe shpëtim | Ligj i veçantë |
| 11 | Ligji për zonat e zhvillimit industrial teknologjik | Ligj i veçantë |
| 12 | Ligji për rrezatimin jonizues dhe sigurinë radiologjike | Ligj i veçantë |
| 13 | Ligji për materialin arkivor | Ligj i veçantë |
| 14 | Ligji për pronësinë industriale | Ligj i veçantë |
| 15 | Ligji statistikën shtetërore | Ligj i veçantë |
| 16 | Ligji për akreditimin | Ligj i veçantë |
| 17 | Ligji për standardizimin | Ligj i veçantë |
| 18 | Ligji organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore  | Ligj i veçantë |
| 19 | Ligji për krijimin e agjencisë kombëtare për arsim evropian | Ligj i veçantë |
| 20 | Ligji për revizionin e IPA | Ligj i veçantë |
| 21 | Ligji për menaxhimin e krizave | Ligj i veçantë |
| 22 | Ligji për energjinë | Ligj i veçantë |
| 23 |  Ligji për krijimin e agjencisë për kadastrën e pasurive të paluajtshme | Ligj i veçantë |
| 24 | Ligji për ilaçet dhe pajisjet mjekësore | Ligj i veçantë |
| 25 | Ligji për të drejtat e bashkësive që janë më pas se 20% të popullsisë në RMV | Ligj i veçantë |
| 26 | Ligji për planifikimin hapësinor dhe urbanistik | Ligj i veçantë |
| 27 | Ligji për krijimin e agjencisë për mbështetje të ndërmarrësisë | Ligj i veçantë |
| 28 | Ligji për krijimin e agjencisë për nxitjen e zhvillimit të bujqësisë | Ligj i veçantë |
| 29 | Ligji për krijimin e agjencisë për mbështetje dhe promovim të turizmit | Ligj i veçantë |
| 30 | Ligji për rezervat e mallrave | Ligj i veçantë |
| 31 | Ligji për krijimin e agjencisë për investime të huaja dhe promovimin e eksportit | Ligj i veçantë |
| 32 | Ligji për menaxhimin e pasurisë të konfiskuar, pasurisë së përdorur dhe sendet e sekuestruara në procedurat penale dhe administrative | Ligj i veçantë |
| 33 | Ligji për veprimtarinë e filmit | Ligj i veçantë |
| 34 | Ligji për krijimin e agjencisë për mbështetje financiare në bujqësi | Ligj i veçantë |
| 35 | Ligji për kujdesin shëndetësor | Ligj i veçantë |
| 36 | Ligji për shërbimin pedagogjik | Ligj i veçantë |
| 37 | Ligji për sigurinë në sistemin hekurudhor | Ligj i veçantë |
| 38 | Ligji për mjedisin jetësor | Ligj i veçantë |
| 39 | Ligji për administratën e taksave publike | Ligj i veçantë |
| 40 | Ligji për punët hidrometeorologjike | Ligj i veçantë |
| 41 | Ligji për trashëgiminë kulturore | Ligj i veçantë |
| 42 | Ligji për ekzekutimin e sanksioneve | Ligj i veçantë |
| 43 | Ligji për policinë financiare | Ligj i veçantë |
| 44 | Ligji për mbikëqyrjen inspektuese | Ligj i veçantë |
| 45 | Ligji për inspektoratin shtetëror të tregut | Ligj i veçantë |
| 46 | Ligji për meteorologjinë  | Ligj i veçantë |
| 47 | Ligji për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit | Ligj i veçantë |
| 48 | Ligji për regjistrin civil | Ligj i veçantë |
| 49 | Ligji për ekspertizën | Ligj i veçantë |
| 50 | Ligji për zyrën e zhvillimit të arsimit | Ligj i veçantë |
| 51 | Ligji për doganën | Ligj i veçantë |
| 52 | Ligji për zhvillim të barabartë rajonal  | Ligj i veçantë |
| 53 | Ligji për transportin në trafikun rrugor  | Ligj i veçantë |
| 54 | Ligji për veprimtarinë komunale | Ligj i veçantë |
| 55 | Ligji për prokurimet publike | Ligj i veçantë |
| 56 | Ligji për inspektoratin shtetëror të bujqësisë | Ligj i veçantë |
| 57 | Ligji për inspektimin administrativ | Ligj i veçantë |
| 58 | Ligji për inspektimin teknik | Ligj i veçantë |
| 59 | Ligji për inspektimin në arsim | Ligj i veçantë |
| 60 | Ligji për inspektimin sanitar dhe shëndetësor | Ligj i veçantë |
| 61 | Ligji për pylltari dhe inspektimin e gjuetisë | Ligj i veçantë |
| 62 | Ligji për inspektimin e punës | Ligj i veçantë |
| 63 | Ligji për inspektoratin shtetëror të vetëqeverisjes lokale | Ligj i veçantë |
| 64 | Ligji për inspektimin e devizave | Ligj i veçantë |
| 65 | Ligji për ndërtim | Ligj i veçantë |
| 66 | Ligji për policinë | Ligj i veçantë |
| 67 | Ligji për krijimin e agjencisë operative teknike | Ligj i veçantë |
| 68 | Ligji për përfaqësimin e Republikës së Maqedonisë para Gjykatës evropiane për të drejtat e njeriut | Ligj i veçantë |
| 69 | Ligji për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit | Ligj i veçantë |
| 70 | Ligji për zhvillimin, prodhimin dhe tregtimin e mallrave ushtarake | Ligj i veçantë |
| 71 | Ligji për shëndetin e bimëve  | Ligj i veçantë |
| 72 | Statuti i Agjencisë për mbështetje të ndërmarrësisë | Akt nënligjor |
| 73 | Statuti i Agjencisë për mbështetje dhe promovim të turizmit  | Akt nënligjor |
| 74 | Statuti i Agjencisë për film  | Akt nënligjor  |

1. Freedom House; Analytical Brief- Freeing the Captured State in Macedonia: What Role for EU Accession?; <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2017/freeing-captured-state-macedonia-what-role-eu-accession> [↑](#footnote-ref-2)
2. European Commission, North Macedonia 2023 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
3. Ligji për organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore (Gazeta zyrtare nr. 121, 10.06. 2024), <https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3_wxSqIqz_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing> [↑](#footnote-ref-4)
4. Ligji për Qeverinë <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
5. Metodologjia për kontrollin antikorrupsion të legjislacionit, KSHPK, 2020.<https://shorturl.at/nruLN> [↑](#footnote-ref-6)
6. Corruption Proofing of Legislation (CPL) Monitoring and Evaluation Methodology, RAI, 2023 <https://rai-see.org/php_sets/uploads/2024/03/Methodology-CPL-final.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
7. Kompetencat diskrecionale si një rrezik potencial për korrupsionin, Qendra për menaxhimin e ndryshimeve, 2024, Shkup <https://cup.org.mk/publication/discretionary-powers-as-a-potential-risk-of-corruption> стр. 8 [↑](#footnote-ref-8)
8. Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktin e interesave <https://shorturl.at/SGufD> [↑](#footnote-ref-9)
9. Ligji për procedurat e përgjithshme administrative <https://aa.mk/content/zakon_za_opstata_upravna_postapka.pdf>

LPPA është ligj themelor që ofron garanci procesuale për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të qytetarëve përpara institucioneve të sektorit publik. Në veçanti, LPPA përcakton garancitë themelore/minimale të cilat nuk mund të anashkalohen në procedurat administrative të veçanta. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ligji për konteste administrative <https://healthrights.mk/pdf/Zakoni/2019/08.2019/Zakon%20za%20upravni%20sporovi%20SV%2096-219.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
11. Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut <https://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspx> [↑](#footnote-ref-12)
12. Kompetencat diskrecionale si rrezik potencial i korrupsionit, Qendra për menaxhimin e ndryshimeve, 2024, Shkup <https://cup.org.mk/publication/discretionary-powers-as-a-potential-risk-of-corruption> стр. 9 [↑](#footnote-ref-13)
13. Karta e të drejtave themelore e BE, 26.12.2012, (gjuhë angleze) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> [↑](#footnote-ref-14)
14. Raporti vjetor për zbatimin e Strategjisë kombëtare për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesave. 2021-2025 <https://shorturl.at/nstAL> [↑](#footnote-ref-15)
15. Raporti vjetor i Avokatit të popullit, 2007, fq. 76 <https://shorturl.at/fizX2> [↑](#footnote-ref-16)
16. Raporti vjetor i Avokatit të popullit, 2011, fq. 104 <https://shorturl.at/biRSY> [↑](#footnote-ref-17)
17. Raporti vjetor i Avokatit të popullit, 2012, fq. 105 <https://shorturl.at/ilIMQ> [↑](#footnote-ref-18)
18. Raporti vjetor i Avokatit të popullit 2017, fq. 55 <https://shorturl.at/lEOZ9> [↑](#footnote-ref-19)
19. Raporti vjetor i Avokatit të popullit 2017, fq. 55 <https://shorturl.at/lEOZ9> [↑](#footnote-ref-20)
20. Raporti vjetor i Avokatit të popullit 2021, fq. 91 <https://rb.gy/oepdc6> [↑](#footnote-ref-21)
21. Raporti vjetor i Avokatit të popullit 2022, fq. 86 <https://rb.gy/kj2vpj> [↑](#footnote-ref-22)
22. Raporti për monitorimin e strukturave drejtuese në institucionet e sektorit publik, Qendra për Menaxhimin e Ndryshimeve (QMN), Shkup, 2023, <https://shorturl.at/bmLRU> [↑](#footnote-ref-23)
23. Analiza e personave të emëruar dhe të zgjedhur – Raporti i monitorimit, Qendra për menaxhimin e ndryshimeve (QMN), 2018 <https://cup.org.mk/publication/Imenuvani%20i%20izbrani_za%20web_02.pdf> [↑](#footnote-ref-24)
24. Ligji për organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore (Gazeta Zyrtare nr. 121, 10.06.2024). <https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3_wxSqIqz_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing> [↑](#footnote-ref-25)
25. Informim mediatik për miratimin e LNP-it të LOPAS – Voice of America (VOA).<https://mk.voanews.com/a/so-88-glasa-za-usvoen-zakonot-za-reorganizaci%D1%98a-na-ministerstvata-vo-vladata/7647926.html> [↑](#footnote-ref-26)
26. Sistemi i shpërndarjes së vendeve në institucionet e sektorit publik, sipas principit “ndarja e plaçkës”. Ky sistem është në kundërshtim me sistemin e meritave, ku rol kryesor luan lojaliteti, domethënë përkatësia politike, dhe jo profesionalizmi i kandidatëve. [↑](#footnote-ref-27)
27. Ligi për Qeverinë <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
28. Rregullorja e Punës së Qeverisë <https://shorturl.at/oswHN> [↑](#footnote-ref-29)
29. Komisionet pranë Qeverisë mund të jenë të zakonshme dhe të veçanta dhe klasifikohen si organet e saj të punës. Komisioni për emërime është komision i veçantë që bën pjesë në kategorinë e “organeve të punës së përhershme”, për të cilat sipas nenit 44 të Rregullores së Punës së Qeverisë, me propozim të kryeministrit, emërohet kryetari dhe anëtarët e organeve të punës nga radhët e anëtarëve të Qeverisë. Organi i punës së përhershme të Qeverisë ka kryetar dhe të paktën katër anëtarë, për periudhën për të cilën është zgjedhur Qeveria.. [↑](#footnote-ref-30)
30. Raporti për ndjekjen e strukturave udhëheqëse të institucioneve të sektorit publik, QMN, vitin 2023, <https://cup.org.mk/publication/report-from-monitoring-the-managment-structures-in-public-institutions> , стр. 7 [↑](#footnote-ref-31)
31. Organogrami i Agjencisë për Emigracionin (faqja e internetit e Agjencisë për Emigracionin). <https://minisel.gov.mk/za-agencijata/> [↑](#footnote-ref-32)
32. [https://www.mioa.gov.mk/content/ФИНАЛЕН%20ИЗВЕШТАЈ%20за%202023%20година%2001.04.2024.pdf](https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%A4%D0%98%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%20%D0%B7%D0%B0%202023%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%2001.04.2024.pdf) [↑](#footnote-ref-33)
33. Член 18 од Закон за безбедност на храната [↑](#footnote-ref-34)
34. Neni 4 nga Ligji për Rrezatimin Jonizues dhe Sigurinë Radiologjike [↑](#footnote-ref-35)
35. Neni 76 dhe 78 nga Ligji për Planifikimin Hapësinor dhe Urbanistik [↑](#footnote-ref-36)
36. Neni 3-a nga Ligji për Inspektimin e Punës [↑](#footnote-ref-37)
37. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 38, 28 shkurt 2018, f.9, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf> ,

ndërsa zëvendësministrat emërohen me Vendimin e Kuvendit të RM më 23 qershor 2017, Gazeta Zyrtare e RM, nr. 78, 23 qershor 2017, Vendimi për emërimin e zëvendësministrave, f. 2, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/077ecac35895420882c610e5d2cf4669.pdf> [↑](#footnote-ref-38)
38. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 71, 9 qershor 2017, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/f1202416827a4df996aafd11db1e2844.pdf> [↑](#footnote-ref-39)
39. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 76, 21 qershor 2017, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/c16b31d48d2b495297a98d47f5f07176.pdf> [↑](#footnote-ref-40)
40. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 80, 29 qershor 2017, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/ec9e2947427d4351920b1a1093178b37.pdf> [↑](#footnote-ref-41)
41. Ligji për informacione të klasifikuara <https://www.dbki.gov.mk/files/pdf_files/Zakon_za_klasificirani_informacii-konsolidiran_tekst.pdf> [↑](#footnote-ref-42)
42. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 38, 28 shkurt 2018 <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf> f. 6-7 [↑](#footnote-ref-43)
43. Ligji për Statistikën Shtetërore <https://www.stat.gov.mk/ZakonZaStatistika.aspx> [↑](#footnote-ref-44)
44. Gazeta Zyrtare e RM, nr. 38, 28 shkurt 2018<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf> стр. 6-7 [↑](#footnote-ref-45)
45. Ligji për Qeverinë <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf> [↑](#footnote-ref-46)
46. The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015; <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf> , стр. 4 [↑](#footnote-ref-47)
47. Ligji për qasje të lirë në informacione me karakter publik, Gazeta Zyrtare e RM, nr. 101, datë 22.5.2019 <https://shorturl.at/4ioK2> [↑](#footnote-ref-48)
48. Faqja e internetit e Gazetës Zyrtare të Republikës së Maqedonisë së Veriut <https://www.slvesnik.com.mk/> [↑](#footnote-ref-49)
49. Çmimorja për abonim në botimin e shtypur ose elektronik të Gazetës Zyrtare të Republikës së Maqedonisë së Veriut <https://www.slvesnik.com.mk/pretplata.nspx> [↑](#footnote-ref-50)
50. Për shembull, në faqen qendrore të internetit të Universitetit "Shën Kirili dhe Metodi" në Shkup (UKIM) ka një seksion të veçantë me botimet e Buletinit të Universitetit, ku gjenden referatet për zgjedhjen e personave në tituj akademikë. <https://www.ukim.edu.mk/bilten> ndërsa në faqen e Fakultetit Filozofik në Shkup (i cili funksionon brenda UKIM-it) ka një seksion të veçantë me kopje të akteve për zgjedhjen e kadrit akademik. <https://shorturl.at/TmUJb> [↑](#footnote-ref-51)
51. <https://minisel.gov.mk/wp-content/uploads/2024/04/pravilnik-za-sistematizacija.pdf> [↑](#footnote-ref-52)