



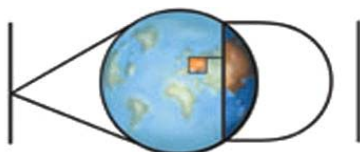
Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË

SHOQËRIA CIVILE DHE PROCESI LEGJISLATIV
NË KOSOVË

Studim analitik në fund të mandatit të dytë të Kuvendit të
Kosovës

Prishtinë, dhjetor 2007

Anketa e implementuar nga:



Instituti Kosovar për Hulumtim dhe Dokumentim
Kosovar Research and Documentation Institute

Shënim Hyrës

Kosova është duke kaluar nëpër një periudhë transicioni dhe konsolidimi të institucioneve të saj demokratike. Pas zgjedhjeve të përgjithshme, Kuvendi i Kosovës do të rifillojë punën me një mandat të ri dhe përbërje të përtërirë. Njëra nga sfidat më të ngutshme qëndron në miratimin e legjislacionit të nevojshëm që pasqyron nevojat zhvillimore dhe ato për ndryshim të popullit të Kosovës. Me qëllim që të arrihet kjo me sukses, konsultimet e rregullta dhe konstruktive me publikun janë të dobishme dhe të domosdoshme.

Për këtë arsye, Misioni i OSBE-së në Kosovë e ka angazhuar Institutin Kosovar për Hulumtim dhe Dokumentim (KODI) që të realizojë një studim analitik mbi “Pjesëmarrjen e Shoqërisë Civile në Legjislacion në Nivel të Kuvendit Qendror.”

Rekomandimet e dala flasin për nevojën e qartë të rritjes së nivelit të bashkëpunimit me shoqërinë civile si mënyrë për të siguruar pjesëmarrje më të madhe qytetare. Kjo do të ndihmojë edhe në rritjen e legjitimitetit, transparencës dhe të llogaridhënies lidhur me ligjet të cilat miratohen.

Deputetët e Kuvendit të Kosovës, bartësit e tjerë nga Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes, organizatat vendore dhe ato ndërkombëtare, do të hasin në disa konkluzione që të nxisin për të menduar, e të cilat nënvizojnë fushat ku ka mangësi në bashkëpunimin ndërmjet Kuvendit të Kosovës dhe shoqërisë civile. Për më tepër, raporti përmban rekomandime të vlefshme që do t'i kontribuojnë ngritjes në shkallë më të lartë të rolit të shoqërisë civile në hartimin e ligjeve dhe në krijimin e politikave.

Shpresoj se Kuvendi i Kosovës i mandatuar rishtazi do ta konsiderojë këtë raport si mjet të dobishëm që do t'i ndihmojë në rritjen e bashkëpunimit me shoqërinë civile, e që si rrjedhojë do të duhet të ndihmonte në miratimin e legjislacionit më të mirë.

Tim Guldemann
Ambasadori
Kryesues i Misionit të OSBE-së në Kosovë

TABELA E PËRMBAJTJES

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	6
I. HYRJE	8
II. METODOLOGJIA E PROJEKTIT	9
III. KORNIZA KONCEPTUALE	10
3.1 Për procesin legjislativ	10
3.2 Për shoqërinë civile.....	12
IV. KAPACITETI I SHOQËRISË CIVILE NË KOSOVË.....	15
V. AMBIENTI QË OFRON MUNDËSI	18
5.1 Kapaciteti institucional	18
5.2 Korniza Ligjore dhe Kushtetuese.....	20
5.3 Qasja në informata	22
VI. AGJENDA LEGJISLATIVE.....	24
VII. KULTURA DEMOKRATIKE NË KOSOVË.....	27
VIII. STUDIM KRAHASUES: BOSNJA DHE HERCEGOVINA.....	30
8.1 Fuqizimi i mjedisit.....	30
8.2 Kapaciteti i shoqërisë civile.....	32
8.3 Kultura demokratike	33
IX. PËRFUNDIM	34
X. BURIMET E PËRZGJEDHURA.....	37
SHTOJCA 1. Pyetësi i Anketës.....	368
SHTOJCA 2. Lista e të intervistuarve.....	43
SHTOJCA 3 Skemat e Pyetësit	44

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Fuqizimi i shoqërisë civile dhe zgjerimi i ndikimit të saj në bërje të politikave ka qenë një nga synimet kryesore të angazhimit ndërkombëtar në Kosovë që nga ditët e hershme. Sigurisht, kjo është një nga synimet kryesore në çfarëdo agjende të ndërtimit të demokracisë të sponsorizuar ndërkombëtarisht në çfarëdo rajoni në tranzicion. Arsyetimi për këtë qëndron në besimin se një shoqëri e gjallë dhe përfaqësuese përfaqëson një nga faktorët e fundit të konsolidimit të demokracisë. Ndonëse ky është një nocion i saktë dhe i dëshmuar, zhvillimi i një shoqërie të tillë të ndjeshme nuk mund të bëhet në mënyrë të ngutshme dhe të pavarur nga kushtet tjera sociale-politike. Në vend të kësaj, përpjekjet për mundësimin e një shoqërie të fortë civile në tranzicion pas konfliktit duhet të jenë gjithëpërfshirëse sa i përket rregullimit të saj me kërkesat kohore dhe zhvillimit social/institucional.

Tetë vjet pas fillimit të ndërtimit të demokracisë së sponsorizuar ndërkombëtarisht, Kosova është duke i shfaqur qartë karakteristikat që e ilustrojnë atë që u tha më lart. Ndonëse tani Kosova ka një strukturë të qartë të shoqërisë civile, përshtypja e përgjithshme ishte se nuk është në gjendje të ushtrojë ndikim aq sa dëshirohet mbi politikat publike. Prandaj, ishte koha për një analizë që fokusohet pikërisht në këtë komponentë thelbësore të çdo shoqërie civile: aftësia e saj për t'i projektuar interesat e grupeve që përfaqëson në politikat publike. Veç kësaj, ishte koha për një studim të tillë të përqendruar për të siguruar një analizë të nxjerrë nga mësimet e cila do të vepronte si një mjet informimi dhe udhëzimi për Kuvendin në mandatin e tij të ri. Prandaj, studimi, i porositur nga Misioni i OSBE-së në Kosovë dhe i zbatuar nga Instituti Kosovar për Hulumtim dhe Dokumentim (KODI), analizon kornizën aktuale ndërvepruese për akterët e shoqërisë civile dhe qarqet që bëjnë politikat në strukturën politike të Kosovës. Ai ka gjetur lloje të ndryshme vështirësish në këtë fushë dhe i ka bashkuar në grupe në katër fusha kryesore.

Një nga këto fusha është vet kapaciteti i shoqërisë civile, si një faktor madhor që pengon pasqyrimin e tij në politikat publike. Studimi gjeti se, ndonëse Kosova ka OJQ me bollëk, kryesisht të financuara nga ndërkombëtarët, ndikimi i tyre është joproportionalisht i kufizuar meqë shumica e OJQ-ve më tepër ndjekin agjendën e donatorëve të tyre, se sa atë që del nga shoqëria. Vërtetë, shoqëria civile e Kosovës po shfaq karakteristika klasike të agjendave të nxitura nga donatorët, dhe ndonëse kjo po ndryshohet për të mirë, kjo ka qenë një nga faktorët më të rëndësishëm që ka lakuar kapacitetin e shoqërisë civile për të pasqyruar interesin e shoqërisë në fushën e legjisllacionit. Për më tepër, agjenda e donatorëve ndërkombëtar gjithashtu ka anashkaluar disa nga strukturat ekzistuese të shoqërisë civile dhe në vend të kësaj është përqendruar në krijimin e strukturave të reja, të modeluara sipas stilit të OJQ-ve perëndimore. Strukturat e komunitetit, si sindikatat apo këshillat e pleqërisë, u larguan anash dhe u zëvendësuan nga ato për të cilat komuniteti nuk kishte njohuri, duke shkaktuar kështu nevojë për një kohë të gjatë përshtatjeje gjatë së cilës ndikimi i shoqërisë civile ishte i kufizuar. Përfundimisht, kapaciteti i shoqërisë civile është lakuar nga mungesa e koordinimit të donatorëve në Kosovë. Koordinimi i donatorëve ka qenë *ad hoc* dhe i pastrukturuar, duke rezultuar shpesh me aktivitete që përsëriten apo edhe janë kundërthënëse.

Studimi gjithashtu analizoi faktorët brenda një kornize të titulluar “ambienti mundësues”, që përfshin një numër faktorësh që diktojnë shkallën deri në çfarë mase mundet një organizatë e shoqërisë civile të qaset në mënyrë efektive dhe të formësojë rezultatin e një procesi legjislativ. Brenda kësaj kornize, temat për t’u analizuar janë: kapaciteti institucional i qeverisë për të akomoduar pjesëmarrjen publike, mekanizmat ligjor dhe kushtetues që ruajnë të drejtën e qytetarëve për të ndikuar në bërjen e politikave, si dhe niveli i informatave në dispozicion përkitazi me atë se çfarë rregullohet me legjislacion dhe si. Të gjitha këto bëhen së bashku për të krijuar një atmosferë të pjesëmarrjes civile në bërje të politikave. Në Kosovë, kapaciteti institucional për të absorbuar pjesëmarrjen e shoqërisë civile është ende relativisht i dobët, meqë institucionet janë ende të reja dhe pa përvojë. Sa i përket kornizës normative të Kosovës, duket se nuk ofron sa duhet për të siguruar pjesëmarrje thelbësore të shoqërisë civile në procesin legjislativ. Veç kësaj, përveç shpalljes së Ligjit mbi Qasjen në Dokumente Zyrtare, informatat për qëllim të formësimit të politikave publike janë të kufizuara, kjo si rezultat i papërvojës së administratës publike dhe mungesës së dispozitave normative që e kërkojnë këtë.

Agjenda legjislative e Kosovës, gjithashtu ka paraqitur një pengesë për shoqërinë civile. Ka shumë faktorë të jashtëm që kanë formësuar agjendën legjislative të Kosovës, shpeshherë jodomosdoshmërisht të dala nga nevojat e shoqërisë. Për arsye të statusit të saj të veçantë ligjor dhe ndërkombëtar, sistemit të ndërlikuar të bashkëqeverisjes së agjencive ndërkombëtare dhe vendore, si dhe mbikëqyrjen ndërkombëtare mbi punët e saj, agjenda legjislative e Kosovës nuk ishte transparente dhe e qartë aq sa shoqëria të mund ta formësonte atë. Prioritetet legjislative erdhën nga burime të ndryshme dhe shpesh si përgjigje ndaj faktorëve të papritur, duke lënë kështu shumë pak hapësirë për kontributin e shoqërisë civile.

Përfundimisht, studimi gjithashtu ka vështruar çështjen nga këndvështrimi i kulturës së përgjithshme demokratike të Kosovës dhe gjeti aty një numër problemesh të ndërlidhura. Gjegjesisht, meqë institucionet e Kosovës janë relativisht të reja dhe si rezultat i sistemit të ndërlikuar të qeverisjes, zbatimi i ligjeve ka pasur mangësi serioze. Demokracia e mirëfilltë ka filluar të zhvillohet me fillimin e vitin 1999, pas dekadave të sundimit komunist, të pasuara me qeverisje shtypëse dhe konflikt. Ndonëse ka qenë përpjekje me sukses të shtuar, qëndron fakti se në duart e dobëta të institucioneve mungon zbatimi i ligjit, e që për rezultat lë shumë pak motivim për njerëzit dhe shoqërinë civile për të formësuar procesin legjislativ.

Si përgjigje ndaj problemeve të mësipërme, ky dokument nxjerrë një numër rekomandimesh specifike për tema të caktuara për të tre palët kryesore të interesit: shoqërinë civile, Kuvendin e Kosovës dhe donatorët ndërkombëtar. Për shoqërinë civile, rekomandimet bëjnë thirrje për një qëndrim më proaktiv, agjendë dhe të dhëna financiare më transparente për të ngritur besimin e publikut, si dhe për zgjerim të kapaciteteve në fushat e bërjes së politikave dhe zbatimit të ligjit. Për donatorët, rekomandimet synojnë njohjen e nevojave për organizatat e shoqërisë civile (OShC) që ato të formulojnë agjendat e tyre politike, të fokusohen në kapacitetet e OShC-ve për të ndikuar në politikat publike, t’i nxisin institucionet e Kosovës që të lejojnë pjesëmarrje më të madhe në bërjen dhe monitorimin e ligjeve, dhe të zhvillojnë kapacitetet e qeverisë për këtë përfshirje. Sa i përket Kuvendit, ai duhet t’i njohë të mirat që vijnë nga pjesëmarrja e shoqërisë civile në procesin legjislativ, të sigurojë informacione të duhura dhe me kohë mbi procesin, të zhvillojë mekanizma ligjor për

të garantuar të drejtën për pjesëmarrje publike, si dhe të ndërtojë marrëdhënie konstruktive dhe të strukturuar më mirë me shoqërinë civile.

I. HYRJE

Procesi i gjatë i tranzicionit politik dhe ekonomik në Evropën Juglindore është karakterizuar, në masë të madhe, nga një mobilizim masiv i organizatave të shoqërisë civile (OShC). Megjithatë, ndryshe nga lëvizjet spontane masive popullore që kanë rrëzuar regjimet totalitare gjatë fundit të viteve të 80-ta dhe fillimit të viteve të 90-ta, grupet civile post-komuniste kryesisht kanë qenë krijim i donatorëve ndërkombëtar, të cilët vazhdojnë t'i perceptojnë OShC-të si faktor me rol të rëndësishëm në zhvillimin e demokracisë dhe promovimin e qeverisjes së mirë.

Më vonë, akterët e shoqërisë civile janë mishëruar në materien sociale dhe politike të komuniteteve post-komuniste dhe post-konfliktuale, dhe Kosova nuk përbën përjashtim. Që nga viti 1990, UNMIK-u ka regjistruar më se 4000 organizata joqeveritare (OJQ) me aktivitete të ndryshme, duke filluar nga lehtësimi i pajtimit përmes sigurimit të ndihmave emergjente e deri në luftimin e korrupsionit¹. Megjithatë, një nga rolet kryesore të trasuara nga komuniteti ndërkombëtar për akterët e shoqërisë civile në Kosovë ka qenë pjesëmarrja e drejtpërdrejtë në bërjen e politikave publike përmes avokimit të interesave të përfaqësuara më pak, ofrimit të alternativave politike, dhe mbikëqyrjes së punës e zyrtarëve të emëruar.

Tetë vjet pas arritjes së administratës ndërkombëtare, ka ardhur koha për të vlerësuar se sa efektive kanë qenë OShC-të në këtë drejtim, si dhe të shqyrtohen disa mësimet të rëndësishme të mësuara nga sukseset dhe dështimet e tyre. Prandaj, një numër çështjesh do të kërkojnë ekzaminim më të hollësishëm në mënyrë që të përcaktohet se cilat gabime të kushtueshme mund të shmangen dhe cilat praktika të mira mund të përvetësohen, përhapen dhe të institucionalizohen.

Studimi hapet me një ekzaminim të shkurtër teorik të koncepteve kyçe që merren në konsideratë, të pasuara nga një shqyrtim i pasurive kryesore që i bëjnë OShC-të jetike për rezultatin e procesit legjislativ. Pjesa e parë do të shqyrtojë pikat kyçe në vazhdim, secila e pasuar nga një seri rekomandimesh praktike, si për organizatat e shoqërisë civile ashtu dhe për qeverinë:

- 1) **Kapacitetet e shoqërisë civile** të angazhohen në procesin e gjenerimit të politikave.
- 2) **Mundësimi i ambientit** për të përfshirë korniza ligjore dhe kushtetuese, dhe qasje në informata.
- 3) **Agjenda legjislative**, që do të ndihmojë në përcaktimin se si identifikohet nevoja për politika dhe nga kush.
- 4) **Kultura demokratike** si faktor përcaktues në sjelljen e shoqërisë civile, Qeverisë dhe publikut në përgjithësi.

¹ OJQ-të përbëjnë vetëm një segment të shoqërisë civile. Grupime tjera jopolitike, siç janë sindikatat, shoqatat, organizatat e biznesit apo fetare, gjithashtu janë pjesë e shoqërisë civile.

Pjesa përmbyllëse do të shqyrtojë gjetjet kryesore të studimit dhe shkurtimisht do t'i fuqizojë rekomandimet e tij kryesore.

II. METODOLOGJIA E PROJEKTIT

Për të vlerësuar ndikimin e shoqërisë civile në agjendën legislative në Kosovë, ekipi i projektit ka planifikuar një strategji hulumtimi që përbëhet nga disa elemente, me pyetësor dhe intervista të zhvilluara që nga qershori i hershëm deri në fund të gushtit 2007. Bërthama e projektit ishte hulumtimi në mesin e palëve të interesit në Kosovë, që përbëhet nga dy komponentë kyçë:

a) Njëzet intervista hulumtuese me personat që janë të përfshirë nga afër në çështjen në fjalë. Janë zhvilluar intervista me zyrtarë nga të dyja anët: nga degët e ekzekutivit dhe legjislativit të IPVQ-ve dhe nga shoqëria civile. Nga ana e IPVQ-ve, ekipi i KODI-t intervistoi zyrtarë siç janë këshilltarët e ministrive me përvojë në procesin e bërjes së ligjeve, ekspert që ndihmojnë qeverinë në proces, deputet të Kuvendit të Kosovës (KiK), të cilët në të njëjtën kohë ishin anëtarë të komisioneve të ndryshme të KiK-së të përfshira në bërjen e ligjeve si dhe stafi i tyre.

Nga ana e shoqërisë civile, janë bërë përpjekje për t'i identifikuar OJQ-të, mandatet e së cilave kërkojnë një marrëdhënie me organet legislative në Kosovë, pas së cilës anëtarët e tyre janë kontaktuar dhe intervistuar. Vëmendje i është kushtuar prapavijës gjeografike dhe të komuniteteve të këtyre OJQ-ve sa i përket fushës së tyre të përgjegjësisë dhe komunitetit që ata përfaqësojnë, (qoftë kjo etnike apo në bazë të aftësive të kufizuara, fesë, gjinisë dhe të ngjashme).

b) Anketat e zhvilluara në të gjitha zonat e Kosovës me 500 respondentë, kryesisht nga sektori i shoqërisë civile dhe një numër i tyre nga publiku i përgjithshëm. Këtu është përdorur një përkufizim i lirë i shoqërisë civile, përmes së cilit jo vetëm përfaqësuesit e OJQ-ve, por gjithashtu ata të asociacioneve, forumeve, bizneseve dhe grupimeve tjera jopolitike u konsideruan si grupe të synuara të vlefshme. Numri i respondentëve ishte caktuar në 500, si rezultat i marrëveshjes së përbashkët me OSBE-në, duke konsideruar se do të siguronte përfaqësim të drejtë të opinionit publik. Ekipi i projektit bashkëpunoi me specialistë për zhvillimin e anketave, në mënyrë që të identifikoheshin mostra më të mirë e mundshme për pyetje. Prandaj, respondentët u përzgjodhën me kujdes në mënyrë që të përfaqësohen më së miri çështjet dhe qëndrimet e të përfshirëve në proces, si dhe perceptimi i publikut mbi çështjen. Edhe këtu, vëmendje iu përkushtua përfshirjes në baza proporcionale të pjesëve të ndryshme të shoqërisë civile dhe publikut në përgjithësi. Kjo rezultoi me anketim në mesin e të gjitha komuniteteve etnike dhe në të gjitha rajonet në Kosovë, duke qenë të kujdesshëm që të përfshihen edhe aktivistë ndërkombëtar dhe vendor të shoqërisë civile me përvojë të ndryshme, të vlerësuar në fushën e tyre të ekspertizës, komunitetit që përfaqësojnë, kapaciteteve të burimore njerëzore dhe financiare, përvojës, etj. Diagramet e prezantuara në tërë tekstin e raportit dhe në Shtojcën 3 janë ilustrime grafike të rezultateve të anketës.

Para angazhimit në elementet e lartpërmendura të hulumtimit primar, ekipi i projektit zhvilloi konsultime të gjëra ku u përfshinë edhe zyrtarë nga Misioni i OSBE-së në Kosovë, shoqëria civile, dhe Qeveria. Grupet e fokusuara u organizuan me deputet të KiK-së, ekzekutivit dhe OShC-të vendore dhe ndërkombëtare, për të mbledhur

rekomandime se si të zhvillohet më së miri hulumtimi për qëllimet e këtij raporti. Përveç udhëzuesve për zhvillimin e hulumtimit, gjatë këtyre konsultimeve u përpiluan pyetësorë për anketat dhe intervistat (mostrat e bashkëngjitura në Shtojca). Duhet theksuar se, ndonëse pyetësori i njëjtë është përdorur për të gjitha anketat, intervistat hulumtuese u zhvilluan në bazë të pyetësorit të bashkëngjitur, por në to gjithashtu përfshiheshin nënpyetjet dhe pyetjet anësore, varësisht nga personi i intervistuar.

Përveç kësaj, ekipi i projektit ka ndërmarrë edhe hulumtime sekondare, duke studiuar raportet e rëndësishme akademike dhe të politikave që kanë lidhje me procesin e hulumtuar, me rëndësi për Kosovën si dhe për Bosnjën e Hercegovinës, të cilat janë marrë si shembull për analizën krahasimtare (*shih Bibliografia*).

III. KORNIZA KONCEPTUALE

3.1 Për procesin legjislativ²

Procesi legjislativ, me përqendrimin e tij në bisedim dhe diskutim të lirë, përfaqëson themelin e demokracisë përfaqësuese dhe një shprehje të lirë të vlerave demokratike të shoqërisë. Ai është vendi i vetëm për politikë-bërësit e zgjedhur që të ndajnë mendimet, shprehin qëndrimet dhe hartojnë politikën në një mjedis që mbron lirinë e dialogut rreth të cilës ndërtohet demokracia.

Sigurisht që ekzistojnë dallime në mes demokracive përfaqësuese në kuptimin e kërkesave kushtetuese apo ligjore, si dhe traditave të ndryshme politike. Megjithatë, ngjashëm me rastin e Kosovës, gjitha proceset legjislative karakterizohen me procedura të gjata dhe të komplikuar, të cilat edhe pse të vështira, shërbejnë si masë mbrojtëse kundër marrjes së vendimeve të keq-informuara apo të pakëshillueshme.

1. Paraqitja e një projektligji

Në shumicën e rasteve, hartimi i një ligji të ri iniciohet ose nga një anëtar kabineti përmes të ashtuquajturit “komunikim ekzekutiv” ose nga një anëtar i parlamentit, me apo pa mbështetje të deklaruar nga deputetët tjerë.

Iniciativat legjislative zakonisht merren edhe nga komisionet legjislative të cilat mund të udhëzohen paraprakisht, apo të mos udhëzohen fare, nga udhëheqësitë parlamentare apo grupet e kuvendit. Varësisht nga rregullimi kushtetues dhe tradita demokratike, iniciativat legjislative mund të ngriten edhe nga publiku (për shembull në Danimarkë, Spanjë dhe Zvicër dhe në Shtetet e Bashkuara), duke pasur nevojë që të sigurohen prova të interesit mbizotërues të qytetarëve, kryesisht në formë nënshkrimesh.

2. Leximi i parë

² Ky shqyrtim i procesit legjislativ është dhënë vetëm për qëllim referimi dhe bazohet në hapat e zakonshëm që gjenden në shumicën e demokracive përfaqësuese. Kjo është teorike dhe zbatimi i tij në rastin e studimit të Kosovës qëllimisht nuk është hulumtuar në këtë fazë.

Me leximin e parë fillon zyrtarisht shqyrtimi legjislativ dhe iniciativa merrent në shqyrtim nga kuorumi parlamentar. Nëse iniciativa shihet si e favorshme nga shumica e thjeshtë, kjo do t'i delegohet një komisioni parlamentar që ka kompetenca mbi çështjen e asajë initiative. Iniciativa mundet njëkohësisht t'i delegohet disa komisioneve, por përgjithësisht vetëm njëri duhet të përcaktohet si komision udhëheqës për të kryesuar diskutimin dhe shqyrtimin.

3. Komisionet

Është komisioni vendi ku bëhet puna më e madhe lidhur me iniciativën. Në këtë fazë, organizohen dëgjime publike dhe mbahen konsultime me palë të interesuara, ekspertë e qytetarë. Komisioni diskuton mbi iniciativën e propozuar dhe del me rekomandimin për pranimin apo refuzimin e saj. Komisionet gjithashtu mund të bëjnë dhe propozojnë ndryshime në masa, apo në raste të ndryshme, edhe të “anulojnë” iniciativën në këtë fazë, pa pasur nevojë që ajo paraprkisht të shkojë në votimin parlamentar.

4. Leximi i dytë

Përveç rekomandimeve të komisionit udhëheqës, parlamenti do të marrë parasysh amandamentet e sponsorizuara nga deputetët individualë, komisionet tjera, grupet parlamentare dhe/ose qeveria. Secili amandament do të vlerësohet në mënyrë të veçantë mbi meritat e tij si dhe do të pranohet apo refuzohet. Pasi të trajtohen gjitha amandamentet, parlamenti do ta miratojë ose refuzojë projektligjin në leximin e dytë të tij. Në rast të refuzimit, projektligji mund t'i kthehet komisionit për përshtatje të mëtutjeshme dhe të përgatitet për **lexim të tretë**.

5. Leximi i tretë

Në rastet kur projektligji refuzohet nga seanca plenare dhe i kthehet komisionit, ai mund të ri-paraqitet për votim të ri, me ose pa ndryshimet e bëra në tekst. Megjithatë, në shumicën e rasteve ndryshimet bëhen si rezultat i kompromisit, në mënyrë që të shmanget refuzimi i serishëm i asaj mase.

6. Miratimi

Pasi iniciativa, tashmë ligj, të miratohet nga parlamenti, ka disa mënyra të hyrjes në fuqi, duke filluar prej nënshkrimit të kryesuesit ekzekutiv i cili e nënshkruan duke e kthyer në ligj, e deri tek hyrja në fuqi e masës në mënyrë automatike pas miratimit nga ligjvënësit. Kjo varet sërish nga rregullimi kushtetues dhe traditat politike të vendeve të veçanta (p.sh. sistemi presidencial kundër atij parlamentar)³.

³ Një përmbledhje e këtyre informatave ka ardhur nga një intervistë hulumtuese me Vedat Gashin, Kryekëshilltarin Ligjor të Kryeministrit, më 28 gusht 2007. Për më shumë informata mbi këtë lëndë, referojuni Dardeli, Alexander *Dokument mbi procesin ligjberës në Kosovë*, të përgatitur si pjesë e projektit konsultues të SOFRECO-s me Kuvendin e Kosovës, apo dokumentin e KIPRED-it *Ligjet pa politika – Mbeturina, Letra të Vdekura dhe Kotësira*, Prishtinë, nëntor 2006.

3.2 Për shoqërinë civile

Organizatat e shoqërisë civile (OSHC) kanë rritur ndikimin e tyre në mënyrë të qëndrueshme në dekadat e fundit dhe si rezultat janë bërë pjesë përbërëse e qeverisjes në nivelin shtetëror dhe atë global. Përveç ndikimit, ato janë rritur edhe në kuptimin e fushëveprimit, interesit dhe larmisë, duke pasur aktivitete që fillojnë nga promovimi i të drejtave të njeriut dhe luftimi i varfërisë e deri te luftimi i korrupsionit dhe avancimi i niveleve të pjesëmarrjes së qytetarëve në punën qeverisëse. OSHC-të gjithashtu janë duke u ngritur në nivele të papara të qasjes në qarqe politikë-bërëse, duke ndihmuar bërjen e qeverive më transparente, të përgjegjshme dhe përfshirëse. Në veçanti, rëndësia e OSHC-ve është gati e pamundur të anashkalohet në mjediset në zhvillim dhe tranzicion; shoqëria civile e gjallë, e lirë dhe aktive është kthyer në një tregues madhor të përparimit dhe konsolidimit demokratik, derisa mungesa e saj është definitivisht arsye për t'u brengosur.

Ngritja e befasishme dramatike e numrit të këtyre organizatave në Kosovë në tetë vitet e fundit është pritur me botëkuptime të përziara të kuptueshmërisë, optimizmit e cinizmit. Çfarëdo që të jetë qëndrimi ndaj shoqërisë civile, një nga brengat kryesore vazhdon të jenë formimi i OJQ-ve, varësia nga donatorët e jashtëm, si dhe mungesa e vetë-qëndrueshmërisë. Si vërejtje, OSHC-të duhen kuptuar që të përfshijnë shumë më shumë sesa nocionin konvencional të një “organizate jo-qeveritare” (OJQ). Sipas Komitetit Ekonomik dhe Social të Bashkimit Evropian, “organizatat e shoqërisë civile përfshijnë:

- të ashtuquajturit aktorët e tregut të punës [si sindikatat dhe federatat e punëtorëve – të quajtur ndryshe edhe “partnerë socialë”];
- organizatat që përfaqësojnë aktorët socialë dhe ekonomikë, të cilët nuk janë partnerë socialë në kuptimin e ngushtë të fjalës;
- OJQ-të (organizatat joqeveritare) të cilat afrojnë njerëzit rreth një çështjeje të përbashkët, si organizatat mjedisore, organizatat për të drejtat e njeriut, shoqatat e konsumatorëve, organizatat humanitare, organizatat arsimore dhe trajnuese, etj.;
- OBK-të (organizatat me bazë në komunitet, pra organizatat e ndërtuara brenda shoqërisë në nivelin e rrënjëve, të cilat ndjekin synimet e orientuara drejt anëtarëve), p.sh. organizatat rinore, shoqatat e familjeve dhe gjitha organizatat tjera përmes të cilave qytetarët marrin pjesë në jetën lokale dhe komunale;
- Bashkësitë fetare.⁴

OSHC-të mund të ndahen gjerësisht në një nga kategoritë funksionale si në vijim:

- **Avokimi, analiza dhe ngritja e vetëdijes** – në shërbim si zë i popullit, në bazë përfaqësimi apo vetë-emërimi; hulumtimi, analizimi dhe informimi i

⁴ “Konsultimi, Komisioni Evropian dhe Shoqëria Civile (Consultation, the European Commission and Civil Society) (CONECCS)”, në faqen http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/question.cfm?CL=en, qasur më 1 shtator 2007.

publikut mbi çështjet; mobilizimi i veprimit qytetar përmes fushatave në media dhe formave tjera të aktivizimit; dhe lobimi tek udhëheqësit e afarizmit dhe politikë-bërësit;

- **Ndërmjetësimi** – në veprim si ndërmjetës mes sektorëve dhe grupeve të ndryshme;
- **Zgjidhja e konflikteve** – në veprim si ndërmjetës dhe moderator;
- **Ndërtimi i kapaciteteve** – ofrimi i arsimit, trajnimit dhe informatave;
- **Ofrimi i shërbimeve** – sigurimi operacional i shërbimeve themelore humanitare, zhvillimore dhe/ose sociale;
- **Vlerësimi dhe monitorimi** – shërben si “roje” apo auditor i pavarur/palë e tretë, i ftuar apo i paftuar, i efektshmërisë, llogaridhënies dhe transparencës qeveritare dhe korporative.”⁵

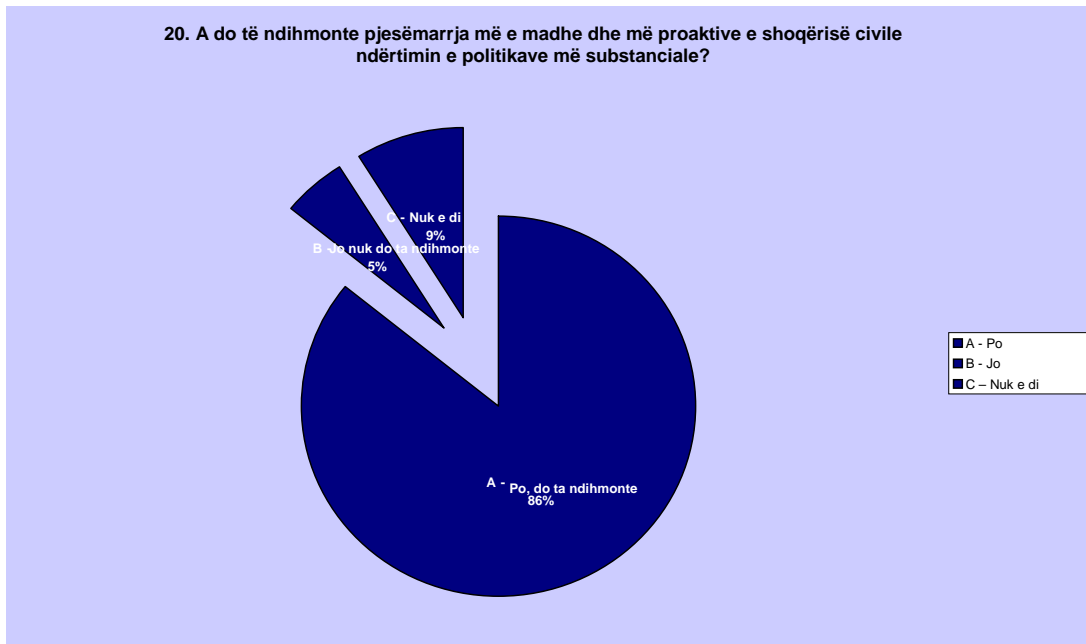
Janë OSHC-të ato që bijnë në kategorinë e parë “*avokim, analiza dhe ngritje e vetëdijes*”, të cilat do të jenë pjesë e lëndës së këtij raporti. Sipas shënimeve të Bankës Botërore, OSHC-të kanë ndihmuar në formësimin e politikave publike globale në dy dekadat e fundit. Ato kanë shtyrë përpara me sukses ndalimin e minave tokësore, anulimin e borxhit dhe mekanizmat e mbrojtjes mjedisore.⁶ Brenda vendit, ato kanë ndihmuar në hartimin e marrëveshjeve tregtare në botën perëndimore dhe kanë shërbyer si mjete të ndryshimeve pozitive në demokracitë në zhvillim.

Gjatë hulumtimit të bërë nga Instituti KODI, anketa ka konfirmuar perceptime pozitive mbi kontributin e tyre në politikë-bërje pasi të anketuarit kanë shfaqur besim të konsiderueshëm në potencialin e OSHC-ve që të ndikojnë në ndryshime konstruktive në rezultatin e procesit legjislativ.

⁵ Nelson, Jane “*Funksionimi i Organizatave Joqeveritare (OJQ) në një Botë të Kodeve të Mirësjelljes Korporative e të tjera (the Operation of Non-Governmental Organizations in a World of Corporate and Other Codes of Conduct)*, Dokument Pune Nr. 34, Universiteti Harvard, Mars 2007, në faqen http://www.ksg.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_34_nelson.pdf, të qasur më 1 shtator 2007.

⁶ “*Definimi i shoqërisë civile*” Banka Botërore, në faqen <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:228717,00.html>, të qasur më 2 shtator 2007.

20. A do të ndihmonte pjesëmarrja më e madhe dhe më proaktive e shoqërisë civile ndërtimin e politikave më substanciale?



Arsyetimi prapa këtij vlerësimi përgjithësisht pozitiv mund të ndiqet deri tek një numër OSHC-sh që drejtpërdrejt avancojnë sjelljen demokratike dhe qasjen përfshirëse të procesit legjislativ në Kosovë:

Përfaqësimi i atyre që janë më pak të përfaqësuar

OSHC-të shpesh sjellin zërat e atyre që ose janë të privuar nga e drejta e votimit, p.sh. përmes aleancave në zgjedhje, ose të cilët fundosen dhe shmangen nga interesa më imponues si ato të subjekteve të mëdha komerciale. Në raste të tilla, OSHC-të janë shpesh mënyra e vetme e mundshme e qasjes efektive në qarqe politikë-bërëse.

Sigurimi i informatave thelbësore

Ligjvënësit shpesh e gjejnë vetveten në vakum dhe të shkëputur nga elektorati i tyre. OSHC-të mund t'i kthejnë zërin elektoratit përmes avokimit të interesave të bashkësive lokale dhe duke ndihmuar përfaqësuesit e zgjedhur të lidhen sërish me votuesit e tyre (përkundër qasjes konvencionale nga lartë poshtë).

Promovimi i dialogut pa rreziqe

Anët e kundërta të rreshtave të parlamentit, apo edhe pjesët e ndryshme të shoqërisë nganjëherë mund të barrikadohen në pozitat e tyre kundërshtuese. Prej kësaj rruge pa krye mund të dilet vetëm me ndihmën e një pale të tretë objektive, interesi parësor i së cilës është ushqimi i dialogut të hapur, nxitja e transparencës dhe kërkimi i kompromisit – që janë brengat kryesore të OSHC-ve në këtë kategori funksionale.

Prodhimi i politikave alternative dhe ofrimi i ekspertizës

Si të organizata të pavarura në themelin e tyre, OSHC-të kanë lirinë të përqendrohen në një çështje të vetme, por edhe të trajtojnë një numër të caktuar problemesh me të cilat ballafaqohen shoqëritë e tyre gjegjëse. Kështu, sigurohet një teh profesional për ligjvënësit, nga të cilët kërkohet të shqyrtojnë një numër shumë të madh të çështjeve,

të cilat shpesh janë edhe jashtë fushave të tyre. Njëkohësisht, OSCH-të nuk janë të kufizuara brenda kufijve formalë të diturisë dhe mund të shfrytëzojnë burime jo-tradicionale të politikave për të identifikuar një zgjidhje të arritshme për një çështje të caktuar legjislativ⁷

IV. KAPACITETI I SHOQËRISË CIVILE NË KOSOVË

Hulumtimi për qëllimin e këtij studimi ka zbuluar që mungesat që ekzistojnë në dinamikën mes shoqërisë civile dhe ligjvënies kanë të bëjnë shumë me vetë kapacitetin e shoqërisë civile. Në të vërtetë, shumica e përgjigjeve në intervista dhe anketë kanë identifikuar probleme në anën e shoqërisë civile, gjë që pengon projektimin e suksesshëm të saj në agjendën ligjvënese. Ky kapitull pra synon të ilustrojë disa nga mungesat në anën e shoqërisë civile të Kosovës të cilat ndikojnë negativisht në potencialin e saj për formësimin e agjendës legjislativ, si dhe paraqet edhe rezultatet kryesore të hulumtimit në këtë drejtim.

Gjithë sektorët në Kosovë kanë marrë ndihma financiare dhe lloje tjera të ndihmës, duke përfshirë këtu shoqërinë civile. Sigurisht që arsyeja e një ndihme të tillë ishte ndërtimi i një sektori të gjallëruar të OJQ-ve si gurëthemel i ndërtimit institucional dhe demokracisë. Miliona euro të investuara në sektorin e shoqërisë civile të Kosovës qysh prej vitit 1999 kanë synuar ndërtimin e strukturave dhe kapaciteteve të tyre, në mënyrë që gradualisht të marrë rolin e tyre të dëshiruar në politikë-bërjen në Kosovë. Megjithatë, përshtypja e përgjithshme është që suksesi i arritur nuk është në nivelin e dëshirueshëm. Strukturat me të vërtetë ekzistojnë, të mishëruara në një numër të lartë të OJQ-ve ndërkombëtare dhe vendore në Kosovë, por shoqëria civile nuk ka siguruar pozitën që do t'i mundësonte asaj të sfidonte qeverinë, të formësonte politikat, dhe të ndihmonte në zgjidhjen e problemeve shoqërore të cilat nuk mund të trajtohen nga qeveria. Në vend të kësaj, shoqëria civile ka vazhduar të vuajë nga disa të meta. Një faktor në prapavijën e pjesës më të madhe të shoqërisë civile është qasja e formës afariste të funksionimit, të diktuar nga kërkesat e donatorëve dhe shkëputja e shoqërisë civile me nivelet “themelore” dhe nevojat e tyre. Në vijim janë dhënë disa nga të metat e shfaqura në shoqërinë civile si rezultat i këtij problemi të përgjithshëm.

Një faktor madhor që ka formësuar shoqërinë civile në Kosovë është agjenda e udhëhequr nga donatorët. Prurja e fondeve donatore pruri një shumëzim të OJQ-ve vendore e ndërkombëtare. Ekzistojnë rreth 4,000 OJQ të regjistruara në Kosovë, gjë që është një prani impulsive për një shoqëri prej dy milionë njerëzish. Megjithatë, shumë organizata janë OJQ që janë krijuar në mënyrë oportuniste për të shfrytëzuar kërkesat për një agjendë të përcaktuar vetëm nga bashkësia ndërkombëtare. Në një krahasim analitik të qëllimeve të deklaruara të donatorëve me aktivitetet e OJQ-ve të Kosovës mund të shihet qartë se shumica e këtyre organizatave ishin themeluar për t'u kualifikuar për grante ndërkombëtare dhe pushonin veprimtarinë kur grantet shpenzoheshin. Pronësia vendore e projekteve mbetet në nivel të ultë⁸, pasi siç raportohet konsultimet me homologët vendorë janë të rralla dhe reflektojnë një

⁷ Shih Nelson, Jane ... http://www.ksg.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_34_nelson.pdf, qasur më 1 shtator 2007.

⁸ Intervistë e hulumtimit me Petar Miletic, Partia e Pavarur Liberale në Kosovë, 11 korrik 2007.

problem edhe më të madh të bashkësisë ndërkombëtare që shtyejnë homologët e tyre jashtë proceseve vendim-marrëse. Ekziston nevoja për fuqizim të OSHC-ve lokale, apo në këtë rast të marrëdhënieve të tyre përballë Kuvendit të Kosovës, e sidomos komisioneve parlamentare⁹. Përpjekjet për identifikimin e çështjeve kryesore për popullsinë e gjerë kanë qenë të rralla e sporadike, gjë që në anën tjetër kufizon kapacitetin e OJQ-ve që të përgjigjen në mënyrë adekuate ndaj këtyre çështjeve.

Përveç kësaj, donatorët ndërkombëtare kanë dështuar të ndërtohen mbi strukturat ekzistuese të shoqërisë civile, por kanë krijuar të reja, gjë që ka shpenzuar shumë më tepër kohën dhe energjinë e tyre në themelimin e rolit të tyre në një shoqëri të pamësuar me OJQ-të e llojit perëndimor. Duke u fokusuar plotësisht në OJQ-të konvencionale, donatorët injoruan strukturat me bazë në komunitet, si krerët e fshatrave dhe këshillat e pleqësisë. Këto organizata joformale fituan më shumë popullaritet gjatë një bojkotimi të gjatë të institucioneve qeveritare nga shqiptarët e Kosovës para vitit 1999. Gjithashtu, u injoruan edhe organizatat me anëtarësi si sindikatat dhe shoqatat profesionale, ku u lejua edhe infiltrimi i gjerë i partive politike.

Ka pasur edhe probleme në bashkërendimin e donatorëve. Më saktësisht, një bashkërendim i tillë është joformal dhe ad-hok e jo i orkestruar. Ka shpesh ndërthurje mes agjencive të ndryshme donatore, ndërsa konkurrenca mes tyre nuk është e rrallë. Ky problem u trajtua pjesërisht në vitin 2006, kur u themelua një Zyrë për Koordinimin e Donatorëve si pjesë e Zyrës së Kryeministrit të Kosovës. Vendosija e kompetencave të bashkërendimit të donatorëve në anën e “palës pranuese” reflekton qasjen e përgjithshme të bashkësisë ndërkombëtare, e cila është e bazuar në nocionin që autoritetet kosovare do ta dinë më së miri se cilat janë nevojat e prioritetet e tyre. Megjithatë, kjo zyrë nuk është pajisur aq mirë me personel, pra nuk ka përmirësuar aq shumë koordinimin e donatorëve.

Të metat e sipërpërmendura natyrisht kanë efekt të kundërt në kapacitetin e shoqërisë civile në avancimin e interesave të sektorëve të ndryshëm të shoqërisë në procesin e ligjëbërjes. Bashkëbiseduesit e anketuar gjatë hulumtimit kanë identifikuar kryesisht probleme të shoqërisë civile, krahas atyre të identifikuara në fusha tjera. “Ne duhet të kemi parasysh që zyrtarët në administratën publike thjeshtë janë të mbingarkuar dhe shumë të zënë që t’i përgjigjen çdo hulumtimi që mund të vijë nga OJQ-të. Prandaj, shoqëria civile duhet të jetë më pro-aktive dhe të përfshijë grupe të presionit, qoftë nga biznesi, mediat apo sportet, të cilat nuk kanë treguar iniciativë të mjaftueshme.”¹⁰ Në të vërtetë, një numër i madh i të intervistuarve kanë përmendur faktin se Kosova ka një administratë relativisht të re, e cila shkakton vonesa në funksionimet demokratike dhe prandaj, shoqëria civile duhet të tregojë më shumë vigjilencë në mënyrë që të ta tejkalojë këtë problem.

Të pasurit administratë të dobët publike, natyrisht, nuk është arsyetim; argumenti është thjeshtë se shoqëria civile duhet të jetë vëmendshme ndaj rrethanave në të cilat ajo vepron në mënyrë që t’i shfrytëzojë ato më së miri dhe në këtë mënyrë të avancojë interesat e sektorëve të shoqërisë që përfaqëson. Për shembull, disa të intervistuar kanë theksuar përfshirjen në hartimin e ligjeve përmes mekanizmit të dëgjimeve

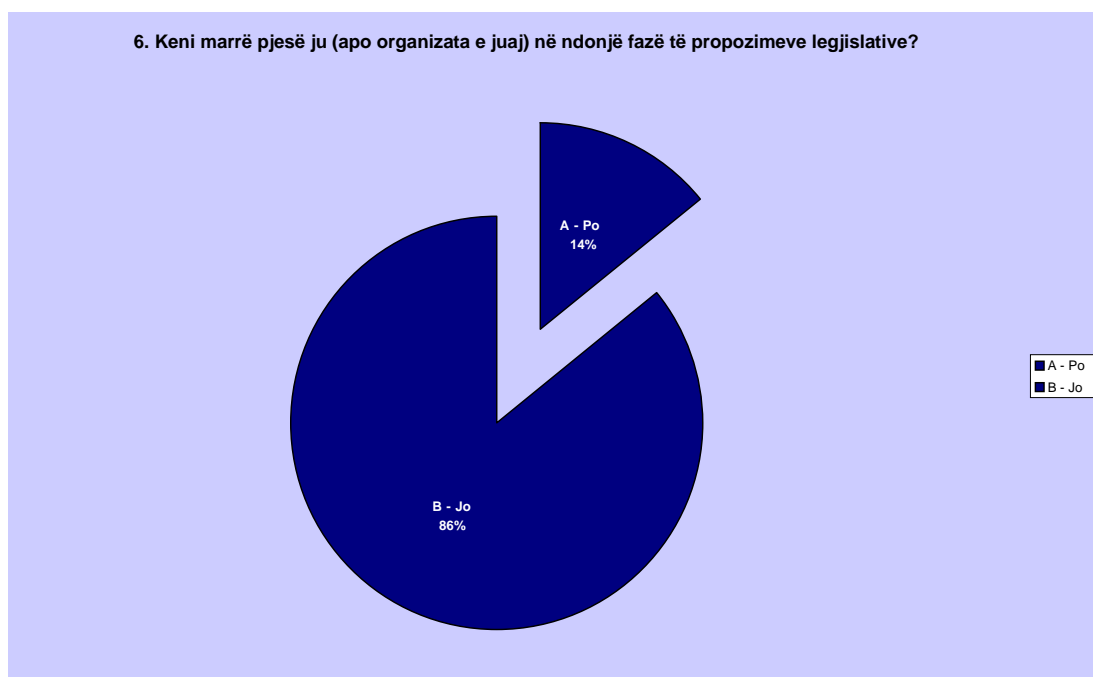
⁹ Intervistë hulumtuese me Fitore Zeneli, Instituti Demokratik i Kosovës (IDK), 21 qershor 2007.

¹⁰ Intervistë hulumtuese me Ardian Kryeziu, Qendra Ligjore e Kosovës, 26 qershor 2007.

publike të cilat organizohen nga komisionet parlamentare të Kuvendit të Kosovës.¹¹ Përderisa këto dëgjime publike nuk janë hap i obligueshëm në procesin legjislativ, ato shpeshherë organizohen si pjesë e përpjekjes për ta bërë procesin më transparent dhe më përfshirës. Në një funksionim normal demokratik, nuk mund të pritët që një person i zakonit të jetë i pranishëm dhe të diskutojë projektligjin me hartuesit e tij në nivel të njëjtë në kuptim të informatave dhe ekspertizës. Në të vërtetë, pjesëmarrja e shoqërisë civile është shumë e pritur dhe e dëshiruar, por përshtypja e përgjithshme që vjen nga hulumtimi është se mekanizmi nuk është përdorur sa duhet në këtë kuptim.

Duke ilustruar këto çështje të shprehura këtu, një i intervistuar tha: “OJQ-të duhet të jenë më efektive dhe më efikase. Njëra nga arsyt pse OJQ-të përballen me lloje të tilla të problemeve është se ato nuk kanë profile të duhura organizative dhe ndryshojnë profilin/synimin e tyre varësisht prej donatorëve.”¹² Megjithatë, i njëjti bashkëbisedues theksoi një pikë optimiste: “Në ditët e sotme, OJQ-të janë duke u filtruar, ashtu që vetëm ato të cilat ia dalin të ruajnë profilin e tyre mund të arrijnë të marrin fonde nga donatorët.”¹³

Diagrami në vijim, gjithashtu, ilustron çështjet e sipërpërmendura, duke treguar përqindje të vogël të OJQ-ve që marrin pjesë në procesin legjislativ në Kosovë:



Rekomandim

- Për donatorët, të lejojnë vendosje lokale të rendit të ditës dhe të përkrahin çështjet që ngritën në atë mënyrë, d.m.th. të përkrahin OJQ-të dhe asociacionet që krijohen përreth çështjeve që kanë zanafillë në shoqëri. Në përgjithësi,

¹¹ Po aty.

¹² Intervistë hulumtuese me Liridon Shurdhani, Juristët e Rinj të Kosovës, 10 korrik 2007.

¹³ Po aty. Në të vërtetë, studimi ka treguar më shumë vetëdijesim në anën e donatorëve për nevoja të profilizimit të OJQ-ve.

duhet të ketë më shumë përqendrim në asociacionet profesionale në mënyrë që të ngritet kapaciteti i tyre për të pasur ndikim në ligje dhe politika publike në përgjithësi. Veç kësaj, duhet të ketë më shumë investime në rritjen e kapacitetit të shoqërisë për të ndjekur zbatimin e ligjit. Qasja e përgjithshme e donatorëve për shoqërinë civile në Kosovë duhet të përshtijë një komponentë të shpërblimit të qëndrimeve vigjilente dhe pro-aktive.

V. AMBIENTI QË OFRON MUNDËSI

Janë disa faktorë që ndikojnë në nivelin në të cilin një organizatë e shoqërisë civile mund të qaset dhe të formësojë në mënyrë efektive përfundimin e një procesi legjislativ.

Kapaciteti institucional i qeverisë për të mundësuar pjesëmarrjen publike, *mekanizmat ligjorë kushtetues* që mbrojnë të drejtën e qytetarëve për të ndikuar politikën, dhe *niveli i informatave* në dispozicion mbi mënyrën se si nxirren ligjet dhe çka detyrohet me ligj, mbledhen të gjitha së bashku në krijimin e tërësisë së pjesëmarrjes publike në politikëbërje.

Në vijim është paraqitur një pasqyrë e tre faktorëve që përbëjnë ambientin e Kosovës që ofron mundësi.

5.1 Kapaciteti institucional

Vlen të përmendet se qeverisja demokratike në Kosovë është në fazat e hershme të saj dhe mbetet shumë për t'u bërë; kapaciteti institucional nuk mund të zhvillohet realisht brenda pesë apo gjashtë viteve.¹⁴

Si rrjedhojë, niveli i njohurisë politike, demokratike dhe ligjore të shërbyesve civilë dhe zyrtarëve të emëruar që shërbejnë në burokraci ministrore dhe kuvend është relativisht i ulët. Ky mendim ndahet nga shumica e të intervistuarve si nga organizatat e shoqërisë civile ashtu edhe agjencitë ndërkombëtare që punojnë për së afërmi me Institucionet e Përkohshme.¹⁵ Në disa raste, përfaqësuesit e shoqërisë civile kanë zbuluar se shërbyesit civilë janë thjeshtë të mbingarkuar dhe jo të gatshëm që të merren me punë shtesë të cilat me siguri do t'i krijojnë OShC-të.¹⁶

Gjithashtu, janë ngritur pyetje në lidhje me kompetencat profesionale të zyrtarëve publikë nga të cilët kërkohet menaxhimi i procesit të hartimit dhe mungesën e dukshme e aftësive të tyre për t'u angazhuar në mënyrë efektive me OShC-të.¹⁷ Të intervistuarit, po ashtu, kanë thënë se Kuvendi në vete ka mungesë të strukturës së

¹⁴ Disa të intervistuar, megjithatë, kanë sjellë shembuj pozitivë siç janë takimet e organizuara nga Komisioni për ekonomi, tregti, industri bashke me Odën ekonomike, Intervistë hulumtuese me Mahir Yagcilar, 11 Korrik 2007.

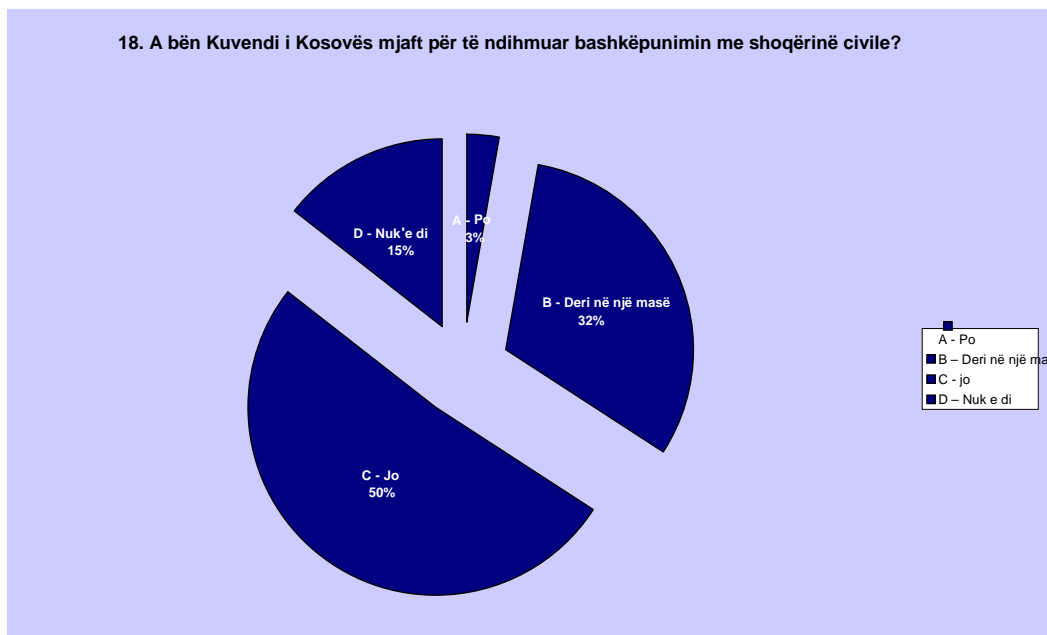
¹⁵ Intervistë hulumtuese me Agron Kelmendin, Institucioni i Ombudspersonit në Kosovë, 11 Korrik 2007.

¹⁶ Intervistë hulumtuese me Ardian Kryeziun, Qendra juridike e Kosovës, 26 Qershor 2007.

¹⁷ Intervistë hulumtuese me Qerkin Berishën, Qendra për të drejta të njeriut, Universiteti i Prishtinës, 27 Qershor 2007.

duhur të mishëruar në një sekretariat profesional me personel të shërbyesve civilë me përvojë dhe të aftë të cilët do të menaxhonin procesin legjislativ për zyrtarët e zgjedhur.¹⁸

Shumica e respondentëve të anketuar nga ekipi i projektit kanë vlerësuar përkrahjen e Kuvendit në mundësimin e qasjes në procesin legjislativ si joadekuat.



Situata me komisionet nuk paraqet domosdoshmërisht një pasqyrë më pozitive në kuptim të bashkëpunimit institucional me shoqërinë civile.



¹⁸ Intervistë hulumtuese me Hugues de Courtivron, Përkrahje Shtesë për Kuvendin e Kosovës, Agjencia Evropiane për Rindërtim (EAR), 27 qershor 2007.

Veç kësaj, duket të ketë mungesë të vetëdijes mbi sektorin e shoqërisë civile nga ana e zyrtarëve publikë, si në kabinet ashtu edhe në Kuvend, si dhe një tendencë për t'u mbështetur në ato OShC me të cilat zyrtarët individë janë më të njohur sesa me ato organizata të cilat do të ishin më dobiprurëse për procesin legjislativ. Apo, siç tregonte përvoja e një të intervistuarit tonë, nëse një OJQ shpreh gatishmërinë e saj për të bashkëpunuar, Kuvendi i Kosovës mund të supozojë se ajo iniciativë është nxitur nga interesat vetjake të OJQ-së.¹⁹

Rekomandime:

- **Të zhvillohet një udhëzues** për zyrtarët publikë, posaçërisht ata të Kuvendit, mbi mënyrat e inkorporimit efektiv të organizatave të shoqërisë civile në procesin legjislativ; këtu do të përfshiheshin standardet minimale për konsultim, në lidhje me çka të konsultohet, si të menaxhohet procesi, si të identifikohen OShC-të relevante dhe si të mbahen OShC-të të informuara mbi përparimin, të përfshihen vetëm çështjet që duhet t'i mbulojë udhëzuesi.
- **Të krijohet një regjistër** i OShC-ve aktive sipas fushveprimit të tyre (bazuar në punën e tyre të mëhershme) në mënyrë që të shërbejë si referencë si për hartuesit e kabinetit ashtu edhe për komisionet parlamentare;²⁰ të ftohen OShC-të që të ofrojnë informata mbi profilin e tyre, kapacitetet dhe asetet e tyre, objektivat dhe burimet financiare. Mund të dizajnohet një pyetësor standard për të ndihmuar mbledhjen e të dhënave.
- **Të caktohen zyrtarë ndërlidhës** për kontaktim me OShC në agjencitë hartuese (ministritë dhe institucionet) dhe komisionet përkatëse parlamentare.²¹ Kjo do të lehtësonte në masë të madhe komunikimin në mes të OShC-ve të interesuara dhe agjencive hartuese dhe do të krijonte llogaridhënie për përfshirjen apo mospërfshirjen e pjesëmarrjes civile.

5.2 Korniza ligjore dhe kushtetuese

Tradita dhe praktika demokratike parasheh që të drejtat e qytetarëve për të marrë pjesë në formulimin e politikave publike duhet të futen në kushtetutë dhe të shtrihen dhe saktësohen më tej përmes ligjeve të veçanta. Korniza normative në Kosovë nuk parasheh asnjëherë nga këto garanci meqë nuk ka legjislacion detyrues dhe nuk përmendet pjesëmarrja e publikut në Kornizën Kushtetuese.²² Mungesa e masave mbrojtëse për pjesëmarrje publike, si pasojë, nënkupton se kontributi i OShC-ve shpeshherë ndëshkohet me paqëndrueshmëri, që përkthehet në mungesë të standardizimit dhe institucionalizimit të raportit të shoqërisë civile *vis-à-vis* ministrive dhe komisioneve parlamentare.

¹⁹ Intervistë hulumtuese me Luljeta Demolli, Qendra Kosovare për Studime Gjinore, 16 Korrik 2007.

²⁰ Intervistë hulumtuese me Edi Efendija, Instituti Kombëtar Demokratik (NDI), 22 Qershor 2007.

²¹ Intervistë hulumtuese me Liridon Shurdhani, Juristët e Rinj të Kosovës, 10 Korrik 2007.

²² Intervistë hulumtuese me Hajrulla Çeku, Forum 2015, 11 Korrik 2007.

Aktualisht, ekzistojnë vetëm dy pika hyrëse për OShC-të në ciklin e politikëbërjes: faza e hartimit me ministrinë apo agjencinë përgjegjëse, dhe faza e komisionit përmes mbajtjes së dëgjimeve dhe debateve publike. Përderisa thirrja e OShC-ve që të marrin pjesë në grupet punuese mbi legjislacionin e ri është pyetje e praktikës së mirë nga ana e kabinetit, vetëm së voni e rregulluar nga një procedurë e brendshme vepruese,²³ Rregullorja e Punës e Kuvendit të Kosovës nuk parasheh mbajtjen e dëgjimeve publike gjatë shqyrtimeve të komisionit. Ka pak konsistencë në punën e komisioneve; disa mbajnë dëgjime publike rregullisht ndërsa të tjerat jo. Për shembull, Komisioni për çështje gjyqësore, ligjore dhe kornizë kushtetuese është përpjekur që të krijojë lidhje direkte me OJQ-të, por problemi qëndron te fakti se këto lidhje akoma nuk janë institucionalizuar. “Na duhet të përfshijnë më shumë ekspertë në komisionet parlamentare, meqë një formë më adekuate e asistencës profesionale për komisionet parlamentare do të ishte shumë e dobishme dhe do të përmirësonte edhe marrëdhëniet me shoqërinë civile.”²⁴

Një tjetër ankesë e drejtuar rregullisht gjatë procesit të intervistës ishte mungesa e të ashtuquajturës ‘e drejta për iniciativë’, ku qytetarët mund të qasen drejtpërdrejtë në procesin legjislativ përmes propozimit të ligjeve.²⁵

Megjithatë, duhet të merret parasysh fakti se shumica e ligjeve të hershme në Kosovë, përfshirë Kornizën Kushtetuese, duhet të konsiderohen si ‘legjislacion emergjent’. Aktualisht, ka shenja premtuese që Qeveria është duke filluar institucionalizimin dhe standardizimin e qasjes së saj drejt OShC-ve; Kryeministri, pak kohë më parë, nxiti zyrën ligjore të qeverisë që të angazhojë aktorë të shoqërisë civile në hartimin e të gjitha ligjeve të reja, përderisa Ligji mbi konsultimet me publikun aktualisht është në proces të hartimit me ndihmë të BE-së.²⁶

Rekomandime:

- **Të krijohet një masë mbrojtëse, apo një klauzolë interpretuese në ligj**, për pjesëmarrje publike, gjë që mund të bëhet përmes një deklarate të thjeshtë e cila afirmon synimin e hartuesve për t’u konsultuar me qytetarët gjatë zhvillimit të politikave publike; dhe/apo të **krijohet legjislacioni specifik** që do të mandatonte pjesëmarrjen e OShC-ve në zhvillimin e politikave publike; një ligj që do të detajonte konsultimet qytetare ka ndikim pozitiv normativ në vendimmarrjen përfshirëse, meqë i standardizon procedurat dhe kërkon, në vend që vetëm të lejojë, konsultimet publike.
- Të hetohet mundësia e përfshirjes dhe ndikimi i klauzolës “**së të drejtës për të iniciuar**” ligjet relevante. Kjo do t’i mundësonte individët dhe grupet që të paraqes petition në kuvend për të iniciuar rregullime legjislative të çështjeve

²³ Rregullorja e punës e Qeverisë, e datës 1 janar 2007 parasheh një proces të gjerë të konsultimeve me palë me interes dhe ekspertë.

²⁴ Intervistë hulumtuese me Hydajet Hyseni, Deputet i Kuvendit të Kosovës, Kryesues i Komisionit për çështje gjyqësore, legjislacion dhe kornizë kushtetuese, barazi gjinore, peticione dhe kërkesa publike dhe persona të zhdukur, 11 Korrik 2007.

²⁵ Po aty.

²⁶ Intervistë hulumtuese me Qerim Qerimi, Asistenca për IPVQ-të për Pajtueshmëri me BE-në, 18 Qershor 2007.

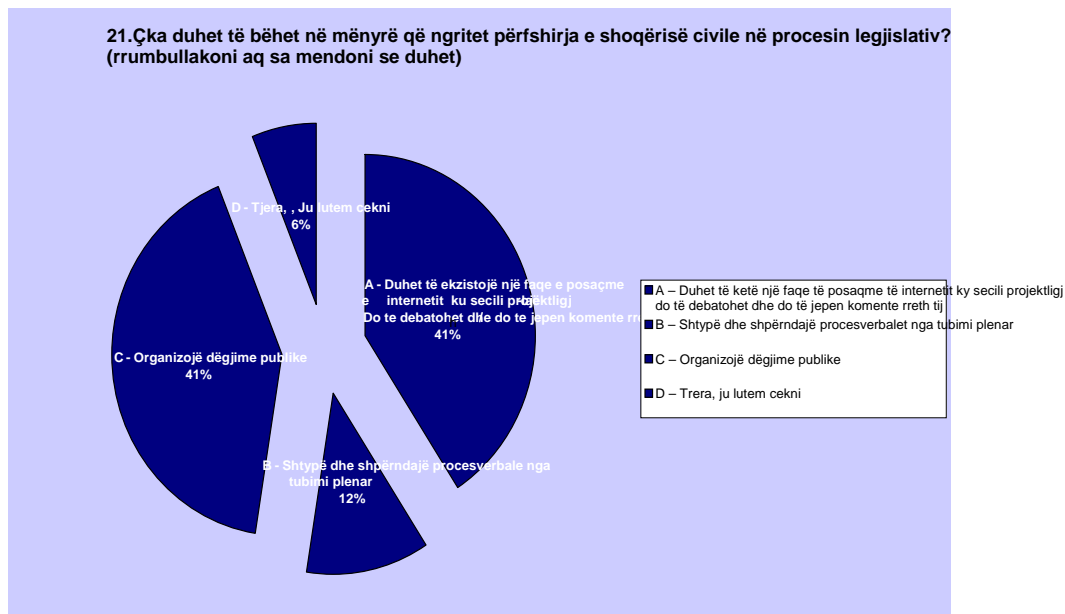
të cilat ata i konsiderojnë si të rëndësishme. ‘E drejta për iniciativë’ në përgjithësi ushtrohet përmes grumbullimit të nënshkrimeve.

5.3 Qasja në informata

Një shoqëri civile aktive dhe efektive mbështetet kryesisht në qasjen e papenguar në informata relevante, të sakta dhe të azhurnuara. Megjithatë, gatishmëria e qeverisë, për t’i ofruar këto informata varet shumë nëse qeveria e konsideron OShC-në si partner të besueshëm dhe kontribuues në procesin e politikëbërjes – për t’u dëshmuar, kjo marrëdhënie akoma mbetet të materializohet në Kosovë. Më saktësisht, zbatimi i suksesshëm i Ligjit për qasje në dokumente publike është parakusht i domosdoshëm për një Kuvend transparent dhe bashkëpunues. Megjithatë, siç kanë thënë disa të intervistuar, administrata e papërvojë dhe e pamjaftueshme, e kombinuar me mungesën e vullnetit, është duke e penguar ekzekutimin e suksesshëm të ligjit.

Informatat mbi projektligjet, të ofruara nga institucionet, janë shumë të kufizuara, nëse ka ndonjë. Përmbajtja e këtyre projekt-masave të cilat janë në diskutim e sipër është shpeshherë e panjohur pasi që bëhet shumë pak përpjekje nga sekretariati i Kuvendit për të vënë në dispozicion çështjen e ligjit dhe diskresionin e qeverisë mbi politikat në këtë çështje.²⁷ Në përgjithësi, përfaqësuesit e shoqërisë civile të intervistuar për qëllime të këtij studimi kanë thënë se shumë pak informata lëshohen mbi projektligjet që diskutohen nga Kuvendi.²⁸

Veç kësaj, rezultatet e studimit sugjerojnë që dhënia e informatave mbi përmbajtjen e projektligjit në një kohë më të hershme të procesit është një nga dy përmirësimet më të theksuara të cilat qeveria duhet t’i ndërmerr në lidhje me OShC-të (shih ilustrimin).



²⁷ Intervistë hulumtuese me Shqipe Pantinën, IREX, 17 qershor 2007.

²⁸ Intervistë hulumtuese me Edi Efendinë, NDI, 22 qershor 2007.

Në të njëjtën kohë, agjenda legislative nuk publikohet në masë të madhe, prandaj edhe nëse ftohen që të marrin pjesë në hartim apo shqyrtim, ka pak kohë që OShC-të të përgatiten.²⁹ Si rrjedhojë, kontributet e OShC-ve nuk janë gjithmonë më të mirat dhe shpeshherë arrijnë në një fazë kur procesi i hartimit është shumë larg për t'u bërë ndonjë ndryshim themelor në politikë.³⁰

Rekomandime:

- Përveç nëse specifikohet me anë të ligjeve përkatëse, **projektligjet nuk duhet të trajtohen si konfidenciale**; zyrtarët publikë si të kabinetit ashtu edhe të kuvendit këshillohen që t'i vënë draftet në dispozicion për OShC-të për shqyrtim, nëse kjo praktikë në masë të konsiderueshme nuk ka efekt dëmtes në procesin legjislativ (përmes vonesave të paarsyeshme);
- **Vendosja e pyetjeve dhe përgjigjeve** në faqen e internetit të kuvendit që do të ndihmonë publikun drejt informimit më të mirë për punën e parlamentarëve;³¹ Pjesa e pyetjeve dhe përgjigjeve do të mund të mirëmbahet nga sekretariati por për nikoqir të ketë deputetë gjë që jo vetëm që do t'i ofrojë ata me publikun por edhe do të rrisë besueshmërinë e tyre.
- **Ngritja e vetëdijes së organizatave të shoqërisë civile** në lidhje me procesin e ligjvënies dhe publikimi i një udhëzuesi për procesin legjislativ; Ky udhëzues mund të jetë në formë të një broshure të thjeshtë që i përvijon fazat e procesit dhe pikat e mundshme hyrëse për OShC-të
- **Publikimi i agjendës legislative** me të gjitha projektligjet e caktuara për shqyrtim, në faqen e internetit të kuvendit; si shtesë në praktikën e tanishme të publikimit të procesverbalit të komisioneve, agjendave dhe kohëve të takimeve, listës së ligjeve të planifikuara për t'u futur në agjendë.
- **Publikimi i informatave të kontaktimit** të personelit të komisioneve në faqen e internetit të kuvendit; kjo do t'i lehtësojë shumë kontaktet në mes të OShC-ve dhe komisioneve të Kuvendit.
- Kur të kërkohet nga OShC-të, të sigurojë informata nga **Baza e të Dhënave Ligjore në Zyrën e Kryeministrit**.³² Baza e të dhënave, e dizajnuar si një mjet kontrollimi për implementimin e agjendës legislative, duhet të sigurojë një pasqyrim të mirë të gjendjes për secilin projektligj që do të shqyrtohet nga Kuvendi dhe përgatitet nga kabineti.

²⁹ Intervistë hulumtuese me Shqipe Pantina, IREX, 17 Qershor 2007.

³⁰ Intervistë hulumtuese me Ilir Dugolli, KIPRED, 29 Qershor 2007.

³¹ Intervistë e hulumtimit me Hugues de Courtivron, Mbështetja e Mëtejme për Kuvendin e Kosovës, AER, 27 qershor 2007.

³² "SOFRECO Deliverables" në <http://www.sap-ks.org/documents/deliverables/GuidelinestoOPM.pdf>, e qasur më 24 korrik 2007.

VI. Agjenda Legjislative

Agjenda legjislative paraqet një deklaratë të qëllimit nga qeveria për të ndjekur objektivat e përzgjedhura për vitin e ardhshëm parlamentar. Parimet udhëzuese që gjenden në agjendë reflektohen në mënyrë të rregullt në prioritetet e shpenzimeve të qeverisë dhe diktojnë përbërjen e buxhetit si dhe dokumentet tjera kryesore të planifikimit.

Tradicionalisht agjenda legjislative është produkt i një procesi të gjatë dhe të komplikuar të negocimit dhe marrëveshjeve në mes të akterëve të cilët synojnë të përfshijnë partitë politike, grupet e interesit, degët e ekzekutivit dhe legjislativit të pushtetit, institucionet e pavarura dhe ndonjë apo të gjithë akterët me interes të vendosjes së çështjes në agjendën legjislative, apo të kundërtën në heqjen e saj nga agjenda legjislative. Procesi i përputhshmërisë së strategjive individuale legjislative dhe krijimi i një agjende legjislative konsiderohet si pjesë e demokracisë.

Edhe pse Kuvendi i Kosovës aktualisht vepron në bazë të agjendës legjislative, ekzistojnë disa çështje të pazgjidhura në lidhje me zhvillimin dhe shkallën e implementimit të saj.

Sipas rregullave të procedurës të kuvendit të Kosovës, Kapitulli 10, rregulli 33, “një projektligj mund të sillet në kuvend për shqyrtim nga:

- a) qeveria;
- b) komisionet;
- c) ndonjë deputet i mbështetur nga 5 deputetë tjerë të cilët e kanë nënshkruar projektligjin;
- d) grupet parlamentare;
- e) në rastet kur Kuvendi me një vendim e urdhëron qeverinë për hartimin e një ligji për tu shqyrtuar në Kuvend, në përputhshmëri me rregullin 34.”³³

Instituti Nacional Demokratik për Çështje Ndërkombëtare (NDI) ka vlerësuar që diku 90% të ligjeve të reja aktualisht paraqiten nga kabineti përmes komunikimit ekzekutiv, dhe 10% inician nga vetë legjislativi.³⁴ Sa i përket pjesëmarrjes përfshirëse, Zyra e Kryeministrit është e bindur se OShC-të janë duke u konsultuar dhe angazhuar si anëtarë të grupeve punuese. Së voni, për shembull, ata theksuan se organizatat si Këshilli për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut (KMLDNJ), janë ftuar që të kontribuojë në projektligjin për simbolet.³⁵ Në nivelin ministror, siç është Ministria për Administrimin të Pushtetit Lokal, një nga katër të intervistuar atje konfirmuan se ekziston një mekanizëm për përfshirjen e OShC-ve në secilin grup punues.³⁶ Të tjerët bënë thirrje për ‘transparencë kuptimplotë’ me shoqërinë civile, me të cilën nënkuptohet që përfshirja e OShC-ve në hartimin e ligjeve duhet të bëhet me synim të qartë të nxjerrjes së rezultatit më të mirë dhe më efikas nga një bashkëpunim

³³ Rregullorja e Kuvendit të Kosovës, në faqen www.assembly-kosova.org, e qasur më 08 shtator 2007.

³⁴ Intervistë e hulumtimit me Edi Efendija, NDI, 22 qershor 2007.

³⁵ Intervistë e hulumtimit me Suzana Krasniqi, Zyra e Kryeministrit, 27 qershor 2007.

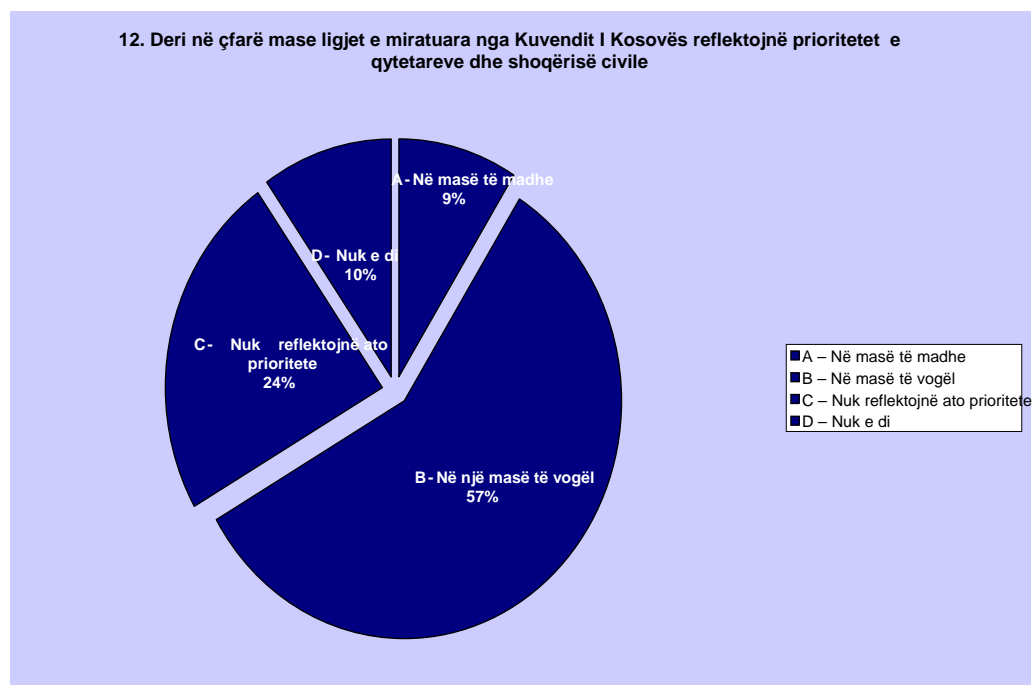
³⁶ Intervistë e hulumtimit me Agron Maxhunin, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, 25 qershor 2007.

i tillë.³⁷ Çështja që mbetet sidoqoftë është se a po e bënë kjo dinamikë aktuale e politikëbërjes pyetjen si, ku, dhe me kë po formulohen idetë mbi politikat.

Pronësia vendore ka qenë e spikatur nga mungesa e saj në vitet e para të punës së IPVQ-ve; shumica e ligjeve të nxjerra ishin të shpallura drejtpërsëdrejti nga UNMIK-u ose të nxjerra me urdhrin e tij. Kjo ka qenë në shumë mënyra e natyrshme meqë ka ekzistuar nevoja për legjislacion emergjent për të stabilizuar dhe konsoliduar sundimin e ligjit në Kosovë. Procesi i konsolidimit më vonë u përcjell me Programin, Standardet për Kosovën ku prioritetet legjislative në një masë të madhe vendoseshin nga administratorët ndërkombëtar të ngarkuar me monitorimin e implementimit të Planit.

Këto ndryshime të përsëritura në platformat legjislative dhe ambienti i politikave i cili ndryshon shumë shpejtë kanë lënë të kuptojnë që ka pasur një stabilitet shumë të vogël në procesin legjislativ në Kuvendin e Kosovës, por çka është më e rëndësishme, pothuajse nuk ka pasur fare pronësi vendore në vendosjen e prioritetëve legjislative. E bashkuar me rolin shumë me ndikim të ekspertëve ndërkombëtarë, të deleguar nëpër ministri dhe Kuvend, ambienti i veçantë që mbizotëron në sferën politike Kosovare në realitet ka lënë shumë pak vend për OShC-të vendore apo qytetarët që të marrin pjesë në vendosjen e agjendës legjislative.

Numri i madh i legjislacionit të nxjerrë nga Kuvendi gjithashtu ka pasur një ndikim negativ në procedurat normale legjislative; ligjet shpeshherë kanë kaluar me nguti në Kuvend në mënyrë që të rregullohet ky ambient politik në ndryshim, pa u shqyrtuar si duhet apo pa konsultim me publikun.³⁸ Kjo është reflektuar edhe në vetë gjetjet e hulumtimit:



³⁷ Intervistë hulumtuese me Vedat Gashin, Këshilltar Kryesor Ligjor i Kryeministrit, 28 gusht 2007.

³⁸ Për azhurnime të rregullta të agjendës legjislative të Kuvendit të Kosovës, ju lutem shihni për shembull *Buletinin e Iniciativës për Mbështetje të Kuvendit të OSBE-së*, Prill 2007, nr. 27 dhe *Buletinin e Iniciativës për Mbështetje të Kuvendit të OSBE-së*, korrik 2007, nr. 28.

Rekomandime:

- Për Kuvendin e Kosovës: të krijojë një **sistem më përfshirës të hartimit të agjendës legislative**; kjo do të siguronte përfaqësimin e më shumë interesave sesa vetëm disa nga qeveria në dokumentin kyç mbi politikat për vitin e ardhshëm legjislativ. Kjo gjithashtu do të rrisë legjitimitetin e legjislativit pasi që do të ketë një bazë më të gjerë në shoqëri dhe do të demonstrojë përgjegjshmëri e cila kërkohet nga zyrtarët e zgjedhur.
- Për shoqërinë civile, **të bëhet më e angazhuar në vendosjen e prioriteteve mbi politikat** për agjendën legislative përmes lobimit aktiv dhe kontakteve të shpeshta me ligjvënësit.

VII. KULTURA DEMOKRATIKE NË KOSOVË

Fakti që Kosova ka filluar zhvillimin e saj demokratik në vitin 1999 ka kontribuar në problemet në sferën e aftësisë së shoqërisë civile për të ndikuar në politikat publike. Në përgjithësi, politikat e Kosovës gjatë periudhës së përmendur kanë pësuar një numër “parregullish”, në krahasim me modelet perëndimore të demokracisë së zhvilluar, shumica e të cilave kanë pasur efekt të kundërt në fushën e fokusimit të këtij hulumtimi. Më poshtë mund të gjeni shembujt se si disa “parregullsi” shumë të mëdha kanë pasur ndikim negativ në potencialin e shoqërisë civile në procesin legjislativ.

Për shkak të sistemit të komplikuar të qeverisjes dhe mungesës së një strukture të qartë të llogaridhënies, në kombinim me papërvojën dhe dobësitë e institucioneve formale të Kosovës, implementimi i ligjeve në Kosovë ka mangësi të mëdha. Në të vërtetë, me ndihmën e të gjitha kontributeve të ekspertëve dhe agjencive ndërkombëtare, ligjet e hartuara në Kosovë janë në nivel të kënaqshëm për sa i përket cilësisë juridike, por në shumicën e rasteve ka kapacitet të pamjaftueshëm në institucionet të cilat i zbatojnë ato.³⁹ Në anën tjetër, mekanizmat joinstitucional rregullativ, siç janë ato të bazuara në lidhje familjare dhe miqësore, mbeten të fortë në shoqërinë Kosovare. Në të vërtetë, shumica e Kosovarëve do t'i besojnë më shumë familjes së tyre apo rrethit të shokëve të tyre për zgjidhjen e ndonjë problemi të madh se sa ‘institucioneve’ të Kosovës⁴⁰. Gjyqësori këtu është një rast i mirë për ta përmendur si një sektor me rëndësi jetike për zbatimin e ligjeve dhe sundimit të ligjit në përgjithësi, por i cili ka treguar mangësi të mëdha në funksionimin e tij.⁴¹

E gjitha kjo shkakton apati te publiku, meqë ligjet dhe institucionet nuk janë parë si mjet për ndryshimin e jetëve të tyre deri në masën që ekziston në demokracitë e zhvilluara. Është e natyrshme që popullata do të jetë më pak e prirë të bisedojë për politikat në rrethana të tilla, gjë që si rrjedhojë ka efektin e saj të kundërt në kapacitetin e shoqërisë civile për të ndikuar në procesin legjislativ. Prandaj kjo nuk është stimulim për organizimin e shoqatave civile apo për mbështetjen e atyre ekzistuese, pasi që një gjë e tillë do të kërkojë shpenzim të kohës dhe nganjëherë edhe fondeve me synim të ndikimit të diçkaje që nuk ndryshon jetën e qytetarëve në masë të madhe. Njëri nga bashkëbiseduesit e hulumtimit siguroi një përmbledhje të duhur të nocionit të prezantuar në këtë paragraf: “Nuk mund të thuhet se demokracia në Kosovë është duke i marrë parasysh interesat dhe dëshirat e qytetarëve të zakonshëm. Sidoqoftë, ne duhet të kujtojmë që kjo është një demokraci e re... Qytetari i Kosovës nuk ka pasur rastin që të fuqizohet dhe të jetë në dijeni të plotë të kuptimit të nocionit ‘qytetar’.”⁴² Më poshtë mund të shihni një grafikun i cili ilustron pikat në lidhje me

³⁹ Kjo po përmirësohet gradualisht, me rritjen e përvojës dhe pjekurisë së institucioneve, por në kohën e hulumtimit ka qenë ende një faktor kryesor i jetës në Kosovë. Për historikun, *shih* analizat për implementimin e ligjeve në Kosovë të bëra së voni nga Misioni i OSBE-së në Kosovë, në faqen www.osce.org/kosovo.

⁴⁰ Një botë më të sigurt “Siguria e të Drejtave të Njeriut në Kosovë – Hulumtimi për perceptimet”, maj 2007, në http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Human_Security_in_Kosovo_English.pdf, i qasur më 27 korrik 2007.

⁴¹ Ambasadori Kai Eide ka vlerësuar gjyqësorin e Kosovës si një sektor posaçërisht problematik në *Vështrimin e tij Gjithëpërfshirës të Situatës në Kosovë*. *Shih* raportin e Kai Eides në <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf>. Misioni i OSBE-së në Kosovë gjithashtu bënë rregullisht hulumtime në lidhje me gjyqësorin në Kosovë, *shih* në faqen www.osce.org/kosovo.

⁴² Intervistë e hulumtimit me Hydajet Hyseni, deputet në Kuvendin e Kosovës, 11 korrik 2007.

lodhjen dhe ndikimin e saj në aktivizimin e shoqërisë civile në procesin legjislativ në Kosovë.

Përveç faktorëve të cekur më lart, duhet të theksohet që koncepti i shoqërisë civile dhe ndikimi i saj në politikat publike, siç është përcaktuar nga demokracitë perëndimore, është një gjë e re për Kosovën. Në vitin 1999, kur ka filluar përhapja e OJQ-ve, Kosova veçse kishte dalë nga një konflikt i përgjakshëm i cili e kishte lënë pas një dekadë të tërë të qeverisjes represive, që kishte ardhur pas katër dekadave të komunizmit Jugosllav. Në rrethana të tilla, perceptimi i shoqërisë civile ka devijuar nga ai që duhet të jetë. Publiku në Kosovë fillojë të perceptojë OJQ-të si pjesë të “Komunitetit ndërkombëtar”, e jo si mjet i cili duhet t’u shërbejë qytetarëve dhe t’i fuqizojë ata vis-à-vis qeverisë. Veç kësaj, gjithashtu edhe qeveria ka dështuar në njohjen e shoqërisë civile si partnerë të saj në përmbushjen e interesave dhe kërkesave të qytetarëve. Çka është më e keqe, qeveria e ka shikuar shoqërinë civile si një pengesë për qëllimet e saja dhe në shumicën e rasteve e përdorte vetëm për t’i bërë përshtypje bashkësisë ndërkombëtare. Natyrisht se ka pasur përjashtime individuale dhe kjo ka ndryshuar për të mirë gjatë viteve, por ende mbetet një faktor kryesor. Shumica e të intervistuarve theksuan argumentet në lidhje me “pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin legjislativ dhe strukturat e qeverisë vazhdojnë të mos kenë qasje serioze ndaj shoqërisë civile”.⁴³ Përfaqësuesi nga Ministria e Drejtësisë bëri me dije që “qeveria në përgjithësi nuk ka vendosur procedurat standarde të veprimit për komunikim dhe bashkëpunim me shoqërinë civile,” në anën tjetër, “shoqëria civile ka treguar mungesë serioze të dëshirës për të bashkëpunuar dhe kontribuar, “Asgjë nuk e ndalon një grup të ekspertëve, për shembull, që të nënshkruajë memorandum të mirëkuptimit me një ministri të caktuar, në mënyrë që ata të kontribuojnë kohë pas kohe”.⁴⁴

I pyetur për pengesat në pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin legjislativ, një bashkëbisedues i përmbledhi argumentet e mësipërme:

“Së pari, kjo është pamjaftueshmëri e kulturës politike të institucioneve të Kosovës për inkurajimin e qasjes së tillë [pjesëmarrja aktive e shoqërisë civile]. Akterët e shoqërisë civile nuk perceptohen nga institucionet e Kosovës si akterë për t’u konsultuar për hartimin e ligjeve. Kryesisht është kështu për shkak të qasjes së bazuar në shtet, të zhvilluar gjatë viteve të dominimit të komunizmit në Kosovë. Së dyti, pothuajse përfshirja e shoqërisë civile në procesin legjislativ i është lënë vullnetit të mirë ose raportit personal të zyrtarit qeveritar/kuvendit me përfaqësuesin e shoqërisë civile. Kjo qasje jozyrtare duhet të ndryshohet në komunikim institucional ndërmjet këtyre institucioneve, në mënyrë që të shmangen situatave ku kërkohet kontributi nga shoqëria civile vetëm në baza rast për rast ...Së treti, lidhur me të parën, ndonëse ekzistojnë më shumë se njëmijë organizata, të cilat përfaqësojnë grupet e ndryshme të shoqërisë civile, ende duhet ta shohim zhvillimin dhe profilizimin e tyre, kështu që të jenë në gjendje t’i përgjigjen në mënyrë efikase thirrjeve për rregullimin e problemeve në shoqëri”.⁴⁵

⁴³ Intervistë e hulumtimit me Agron Kelmendi, Institucioni i Ombudspersonit në Kosovë, 11 korrik 2007.

⁴⁴ Intervistë e hulumtimit me Kujtim Kërveshin, Ministria e Drejtësisë, 04 shtator 2007. Kapitulli “Përshtatja e Ambientit,” më lart, fletë më shumë për temën e procedurave të veprimit ndërmjet qeverisë dhe shoqërisë civile.

⁴⁵ Intervistë hulumtuese me Blerim Vela, Misioni i OSBE-së në Kosovë, 15 korrik, 2007.

Rekomandimet:

- për Kuvendin e Kosovës, të ngritet vetëdija për shoqërinë civile si partner qeveritar, që ka përvojë dhe interes për ta ndihmuar qeverinë dhe si rrjedhim t'i ndihmoj qytetarët për arritjen e synimeve të tyre përmes politikave publike.
- për Kuvendin e Kosovës dhe donatorët ndërkombëtarë, të zotojnë resurse për identifikimin e procedurave të duhura dhe më funksionale për bashkëpunimin ndërmjet shoqërisë civile dhe të gjitha degëve të qeverisë dhe zyrtarizimin sa më adekuat të këtyre procedurave.
- për shoqërinë civile, të përfshihet më shumë në anën e shkaqeve të mungesës së interesimit siç është përcjellja e implementimit të ligjeve, identifikimi i fushave problematike për sundimin e ligjit, identifikimi dhe thirrja për llogaridhënie.

VIII. STUDIM KRAHASUES: BOSNJA DHE HERCEGOVINA

Fundi i luftës në Bosnjë e Hercegovinë dëshmoi një rritje të jashtëzakonshme të shoqërisë civile duke u radhitur nga OJQ-të tradicionale përmes shoqatave tregtare deri te grupet religjioze. Kjo rritje në masë të madhe ndodhi kur bashkësia ndërkombëtare, pasqyroj punën e kohëve të fundit në Kosovë, u përpoq t'i ofroj alternativë sociale dhe politike sferës etnikisht të ndarë të politikës.

Përderisa, fillimisht e shpërfillur dhe më vonë e zhvlerësuar si krijesë e bashkësisë ndërkombëtare, sektori i shoqërisë civile në Bosnjë e Hercegovinë më në fund ka filluar ta krijoj veten si akter legjitim në arenën politike dhe akter në procesin politikë. Ndryshimet kanë ndodhur si rezultat i tre faktorëve: 1) krijimit të mjedisit të mundshëm pozitiv ; 2) rritjes së kapaciteteve të shoqërisë civile dhe 3) ndryshimet thelbësore në kulturën demokratike të Bosnjë e Hercegovinës.

8.1 Fuqizimi i Mjedisit

Kapaciteti institucional:

Sipas *Rregullave të qeverisë për konsultim në zhvillimin e legjislacionit*, çdo institucion është i obliguar që ta emëroj një koordinator për rregulla, i cili ka mandat të sigurojë pajtueshmëri me kërkesat konsultative të vendosura në masën e caktuar. Kjo përfshin përkujdesjen për kontaktet e shoqërisë civile dhe mirëmbajtjen e një regjistri të organizatave dhe individëve me interesimin të shprehur në aktivitetet për politikëbërjen e institucioneve.⁴⁶

Megjithatë, në praktikë, implementimi i Rregullave nuk është universal dhe detyrat e koordinatorit rregullisht i jepen papritur pjesëtarëve të stafit me pak konsiderate për rëndësinë e postit.

Në anën legjislative, Kuvendi Parlamentar i gëzon shërbimet e sekretariatit të drejtuar në mënyrë profesionale, që i menaxhon kontaktet për secilin komision dhe nënkomision (së paku një shërbyes civil caktohet të luajë rolin e sekretarit për çdo komision dhe nënkomision).⁴⁷

Qasja në informata:

Hollësitë mbi të gjitha projektligjet që duhet të merren parasysh nga Kuvendi janë të vendosura në ueb faqen e saj, ku përfshihen: teksti i plotë i projektligjit, komisioni përgjegjës dhe formulari i regjistrimit për pjesëmarrjen në dëgjim ose diskutim, nëse është caktuar një dëgjim i tillë. Këto të dhëna përditësohen kohë pas kohe, me përfshirjen e ndonjë ndryshimi të bërë gjatë debateve.

⁴⁶ www.parlament.ba, e vizituar më 15 gusht, 2007.

⁴⁷ Po aty.

Seksioni përkatës i komisionit të faqes së internetit të Kuvendit, gjithashtu përmban emra dhe biografi të shkurta të të gjithë anëtarëve të komisioneve me hollësi kontaktuese për sekretarin e komisionit (numri i telefonit, adresa elektronike, adresa dhe faksi). Ky seksion përmban gjithashtu, një kopje elektronike për mbledhjen e radhës të komisionit dhe një mini-arkiv të dokumenteve përkatëse.

Faqja e internetit gjithashtu ofron informata për agjendën legjislative të Kuvendit 2006-2010, me një përmbledhje të ligjeve, që tanimë janë miratuar dhe ato, të cilat që për momentin janë në shqyrtim. Rregullorja e Kuvendit është e vendosur në ueb faqen dhe gjithashtu mund ta gjeni në kopje të fortë, në ndërtesën e Kuvendit dhe në institucionet tjera qeveritare.

Kornizat ligjore dhe kushtetuese:

Ngjashëm me Kornizën Kushtetuese të Kosovës, kushtetuta e Bosnjë dhe Hercegovinës duhet të shihet në kontekstin e saj të vetëm politik, si një mjet i përkohshëm me synim të përfundimit të luftës dhe parandalimit të konfliktit të mëtejshëm për një kohë të shkurtë. Jobefasishëm, nuk përmendet shoqëria civile ose roli i saj në politikëbërje. Korniza normative, megjithatë, tanimë ka skalitur rolin e OShC-ve në procesin legjislativ.

Rregullat e lartpërmendura për Konsultim Publik kërkojnë që të përmbushen standardet minimale nga institucioni hartues para se të dorëzohet projekt-masa për miratim nga qeveria. Nga institucioni kërkohet që, të paktën, të:

- a) vendos projektligjin në faqen e tij të internetit;
- b) mundësojë dorëzimin e komenteve në mënyrë elektronike;
- c) kërkojë komente dhe sugjerime nga ato institucione, që janë në regjistrin e organizatave të interesuara.⁴⁸

Sipas rregullave, mund të ndiqen mënyrat vijuese të konsultimeve:

- a) njoftimi i publikut dhe publikimi i projektligjit në mediat e shkruara;
- b) informimi dhe arsimimi i publikut për projekt masën përmes TV-së ose radios;
- c) njoftimi i publikut dhe publikimi i projektligjit në internet;
- d) dhënia e drejtpërdrejtë e projektligjit për zgjedhjen e organizatës ose individëve;
- e) organizimi i takimeve publike ose tryezave të rrumbullakëta me organizatat dhe individët e zgjedhur;
- f) organizimi i grupeve punuese për të pranuar ekspertë, përfaqësues të organizatave dhe individët e interesuar.⁴⁹

Në anën e Kuvendit, Rregullorja e Punës e mundëson, por nuk e autorizon organizimin e dëgjimeve publike gjatë fazës së shqyrtimit në komisione të procesit

⁴⁸ Neni 6. Rregullat e konsultimit, Këshilli i Ministrave, 9 tetor, 2006.

⁴⁹ Neni 17. Rregullat e konsultimit, Këshilli i Ministrave, 9 tetor, 2006.

legjislativ, dëgjime këto që janë shumë të ngjashme me ato të Kuvendit të Kosovës.⁵⁰ Megjithatë, duket se Kuvendi i Bosnjë dhe Hercegovinës organizon shumë më shpesh dëgjime se sa homologët e tyre në Kosovë.

8.2 Kapaciteti i Shoqërisë Civile

Sektori i shoqërisë civile pas luftës në Bosnjë e Hercegovinë ishte pllakosur nga shumë çështje të njëjta, të cilat e vonuan zhvillimin e OShC-ve në Kosovë. Si rezultat i shfaqjes për interesimin ndërkombëtar pas konfliktit, OShC të panumërta bënë përmbushjen e kërkesave të agjendave të caktuara nga donatorët. OShC-të dhe veçanërisht OJQ-të janë krijuar në baza ditore për të konkurruar për fonde pa e marrë parasysh programin origjinal të programit ose agjendën, duke vepruar më shumë si kontraktues privat sesa organizata publike. “Efekti i donatorit”, si rrjedhojë, krijoi një imazh të jashtëm të shtrembëruar rëndë të shoqërisë civile si energjike dhe të shumëllojshme, ku në fakt kishte përmbajtje të paktë për tu çmuar dhe pothuajse asnjë shpresë për vetë-qëndrueshmëri.⁵¹

Megjithatë, në vitet e fundit, gjërat kanë filluar të ndryshojnë dukshëm. Pakësimi i fondeve të donatorëve, bëri të ditur edhe fundin për një numër të madh të OShC-ve të llojit klientelë, që nuk kishin mbështetje vendore, organizatat e mbijetuara u bënë më të fuqishme me burime alternative të financimit dhe agjenda dukshëm të qarta. Kjo gjë në masë të madhe e ngriti reputacionin e ri të sektorit të shoqërisë civile në Bosnjë e Hercegovinë si *pronë* e bashkësisë ndërkombëtare dhe ndihmoi angazhimin më konstruktiv të qeverisë.

Tani, shumë OShC kanë rol të artikuluar qartë dhe ndjekin objektivat e tyre në mënyrë të informuar dhe të përgjegjshme. Përmes bashkimit të forcave përmes qendrave të resurseve dhe asociacioneve, OShC-të janë në gjendje t’i përhapin praktikat më të mira dhe të kryejnë aktivitete për ngritjen e kapaciteteve me participim ose pa pagesë. Për shembull, Asociacioni i Zyrtarëve për Zgjedhje, një rrjet profesionistë me zyra në tërë vendin, kohëve të fundit organizoi një sërë trajnimesh për OShC-të e interesuara mbi atë se si të merret pjesë në dëgjimet publike. Veç kësaj, qendrat e resurseve dhe rrjetet e OShC-ve ofrojnë ndihmë në financim, ndihmë në paqartësi ligjore, lidhje me donatorë dhe ofrojnë vend për koordinimin e OShC-ve për politika dhe çështje tjera.⁵²

OShC-të gjithashtu e kanë përmirësuar komunikimin e tyre me publikun. Shumë prej tyre, nëse jo të gjitha, kanë faqe të internetit që tregojnë qartë agjendat e artikuluar, anëtarësimin dhe burimet e financimit. Gjithashtu, janë përgatitur dhe miratuar një numër dokumentesh kyçe nga i tërë komuniteti i shoqërisë civile për përfshirjen e Kodit të Mirësjelljes, Strategjisë për Zhvillimin e Sektorit të Shoqërisë Civile dhe Standardet për Kontrollimin e Cilësisë për Ndërveprim me Qeverinë. Regjistri i të dhënave të OShC-ve është përgatitur vite më parë dhe përfaqëson një gjë të dobishme të qasjes së ndryshme për kontaktet e shoqërisë civile si për qeverinë ashtu edhe për donatorët potencialë.

⁵⁰ Neni 37, BeH RreP në www.parlament.ba, e vizituar më 15 gusht, 2007.

⁵¹ Politikat për zhvillimin e shoqërisë civile / OJQ-ve, 5 janar, 2000, më http://www.ohr.int/ohr-dept/hr-rol/thedept/cs-ngo/default.asp?content_id=381, vizituar më 18 gusht, 2007.

⁵² Për referencë shih www.aeobih.com.ba/generalinfo.htm, vizituar më 20 gusht, 2007.

Gjithashtu, janë forcuar lidhjet me qeverinë në të gjitha nivelet, ku tani OShC-të dhe aktivitetet e tyre financohen 40% nga qeveritë lokale. Në fillim të këtij viti, Kryeministri nënshkroi Memorandumin e bashkëpunimit me përfaqësuesit e shoqërisë civile në Bosnjë e Hercegovinë. Ndër të tjera, ky Memorandum shërben për ta institucionalizuar bashkëpunimin ndërmjet këtyre dyjave dhe parasheh themelimin e zyrës qeveritare për koordinimin e OShC-ve.⁵³

8.3 Kultura demokratike

Evoluimi i demokracisë në Bosnjë e Hercegovinë është penguar në masë të madhe nga invadimi i pranisë ndërkombëtare, duke marrë kompetenca jashtë institucionale. Proceset e rregullta të vendimmarrjes janë anashkaluar vazhdimisht dhe janë pushuar nga puna zyrtarët e zgjedhur, bazuar në vendimet e përfaqësuesve të komunitetit ndërkombëtar në vend.⁵⁴ Fillimisht, ka ekzistuar një hapësirë shumë e vogël për shoqërinë civile për të bërë ndonjë ndërhyrje, kur qeveria shpeshherë ishte e zënë me politikëbërje për shkak të paaftësisë së saj për të arritur konsensusin ndëretnik. Ndarjet etnike kanë paraqitur pengesë të madhe për avancimin e identitetit të qytetarit, për të cilin shumë OShC avokuan verbërisht; të tjerët u kthyen kah avancimi fitimprurës i shpeshtë i agjendave mono-etnike dhe u shndërruan në mjete të propagandës nacionaliste me të drejtën e tyre.

E tërë kjo ka pasur një efekt të pafavorshëm në zhvillimin e demokracisë përfaqësuese dhe llogaridhënies politike, duke quar në inicimin e mosinteresimit dhe mungesën e interesimit të përgjithshëm të publikut për punën e Kuvendit.

Me një rënie të kompetencave të komunitetit ndërkombëtar nëpër faza, modeli politik boshnjak ka filluar ti ngjaj ‘politikës normale’, por ka shumë punë për tu bërë, për të siguruar që OShC-të njihen si aktor politik legjitim.

⁵³ www.ohr.int, vizituar më 16 gusht, 2007.

⁵⁴ Po aty.

IX. PËRFUNDIM

Ndonëse ky studim shpeshherë u përqendrua në dështimet dhe fushat problematike, në asnjë mënyrë nuk është përpjekje për të treguar gisht ose fajësuar; demokracitë e suksesshme marrin shumë kohë për tu zhvilluar, andaj dialogu i strukturuar dhe konstruktiv, gurthemeli i pjesëmarrjes qytetare, mbështetet kryesisht në institucionet e mirëfillta, të cilat Kosovës do t'i mungojnë për një kohë në të ardhmen.

Megjithatë, duke marrë parasysh kufizimet reale dhe ambientin politik, ka akoma për t'u bërë për avancimin e përfshirjes civile në procesin e politikëbërjes në Kosovë. Kjo në vijim përfaqëson një përmbledhje të rekomandimeve të ekipit të projektit.

OShC-të duhet:

- të jenë më shumë aktive në ndërveprimet e tyre me ekzekutivin dhe Kuvendin e Kosovës, përmes lobimit të përqendruar dhe produktiv si dhe kontakteve të shpeshta me politikëbërësit dhe zyrtarët publikë;
- të paraqesin agjendë transparente dhe t'i bëjnë publike burimet e financimit në interes të krijimit të besimit publik;
- të ngrisin kapacitete në fushat e politikëbërjes dhe implementimit të ligjit përmes formimit/bashkimit si të rrjeteve vendore e ndërkombëtare ashtu edhe shkëmbimit të praktikave më të mira;
- t'i bëjnë publike instancat ku ka qenë e ndaluar qasja në informatat/politikëbërje, në mënyrë që shtohet presioni publik;
- të jenë më të angazhuara në vendosjen e prioriteteve të politikave për agjendën legjislativë përmes lobimit aktiv dhe kontakteve të shpeshta me ligjvënësit;
- të zbuloj shkaqet e mosinteresimit të qytetarëve, që duket ta kenë burimin nga shkëputja ndërmjet shoqërisë civile dhe pjesës përbërëse që ata përfaqësonin dhe përcjellja e implementimit të ligjeve, duke i identifikuar fushat problematike për sundimin e ligjit dhe duke bërë thirrje për llogaridhënie.

Donatorët duhet të:

- njohin nevojën e OShC-ve për formulimin e agjendave për politika në nivel lokal në interes të vetë-qëndrueshmërisë për të ardhmen (problemet lokale = zgjidhjet lokale = interesi lokal);
- ngrisin vetëdijen edhe kapacitetin e OShC-ve për të marrë pjesë në hartimin e politikave publike (përmes avokimit dhe pjesëmarrjes direkte) dhe monitorimin e implementimit të ligjeve;
- inkurajojnë Institucionet e Përkohshme, veçanërisht komisionet e Kuvendit të Kosovës, për përfshirjen e OShC-ve në hartimin dhe zhvillimin e legjislationit të ardhshëm;
- zhvillojnë kapacitetet e zyrtarëve qeveritar për të ndërvepruar me përfaqësuesit e OShC-ve përmes trajnimeve dhe publikimeve;
- lejojnë vendosjen e agjendës vendore dhe mbështetjen e çështjeve, të cilat ngrihen në atë mënyrë, d.m.th. mbështetjen e OJQ-ve dhe asociacioneve që janë formuar rreth çështjeve që e kanë burimin në shoqëri. Në përgjithësi, duhet të ketë një përqendrim më të madh dhe mbështetje financiare për asociacionet profesionale, në mënyrë që të sigurohet ngritja e kapaciteteve të tyre për të ndikuar në ligje dhe politikat publike në përgjithësi.

- Të investojë në ngritjen e kapaciteteve të shoqërisë civile për të regjistruar zbatimin e ligjeve. Qasja e përgjithshme e donatorëve në shoqërinë civile në Kosovë duhet të përfshijë një komponentë të shpërblimit të vigjilencës dhe qëndrimeve pro-aktive.

Ekzekutivi duhet:

- Të caktojë zyrtarët e ndërlidhjes për kontakte me Zyrat për Shërbime Civile (ZShC) në agjencitë e hartimit (ministrinë dhe institucionet). Kjo do të lehtësonte shumë komunikimin ndërmjet ZShC-ve të interesuara dhe agjencive të hartimit dhe do të krijonte përgjegjësinë e përfshirjes ose përjashtimit të pjesëmarrjes civile; kjo do të ishte një përvojë e mësuar nga rasti i Bosnjës dhe Hercegovinës;
- Që me kërkesë të ZShC-ve, të sigurojë informata nga Baza e të Dhënave Ligjore në Zyrën e Kryeministrit. Baza e të dhënave, e krijuar si mjet regjistruar për implementimin e orarit legjislativ, duhet të sigurojë përmbledhje të mirë të statusit për çdo ligj që duhet të merret parasysh nga Kuvendi dhe që është i përgatitur nga kabineti.

Kuvendi i Kosovës duhet:

- Të ngris vëmendjen për shoqëritë civile si partnerë qeveritarë që kanë përvojë dhe interes në ndihmë qeverisë dhe në këtë mënyrë të ndihmojë njerëzit që të arrijnë qëllimet e tyre nëpërmjet politikave publike;
- Të zhvillojë dhe azhurnojë Udhëzuesin për zyrtarët publikë, në veçanti brenda Kuvendit të Kosovës, se si t'i inkorporojë në mënyrë efektive ZShC-të në procesin legjislativ; kjo do të përfshinte standardet minimale për konsultim, për çka të konsultohet, si të menaxhohet procesi, si të identifikohen ZShC-të relevante dhe si të informohen ato për përparimin e bërë, etj;
- Të ngris vëmendjen e ZShC-ve për procesin e ligjbërjes nëpërmjet publikimit të Udhëzuesve të azhurnuar për procesin legjislativ; Udhëzuesi mund të merr formën e një broshure të thjeshtë që tregon fazat në proces dhe pikat potenciale të shënimeve për ZShC-të;
- Të krijojë dhe/ose azhurnojë listën e ZShC-ve aktive sipas fushave të ekspertizës (duke u bazuar në regjistra) në mënyrë që të shërbejë si referencë si për hartuesit, ashtu edhe për kabinetin dhe komitetet në Kuvend; përmes të ftuarit të ZShC-ve për të siguruar informata për profilin e tyre, për kapacitetet dhe mjetet e tyre, objektivat dhe burimet financiare;
- Që krahas masave administrative, të krijojë një masë mbrojtëse, ose një klauzolë interpretuese në ligj, për pjesëmarrje publike, që do mund të bëhej nëpërmjet një deklarate të thjeshtë duke afirmuar qëllimin e përpiluesve të ligjit për të konsultuar publikun në zhvillimin e politikave publike; dhe/ose të krijojë legjislacion të veçantë për t'i dhënë mandat pjesëmarrjes së ZShC-ve në zhvillimin e politikave publike. Ligji i cili është i hollësishëm për konsultime publike ka ndikim pozitiv normativ në përfshirjen e vendimmarrësit pasi që i standardizon procedurat dhe kërkon, më shumë se sa e lejon, konsultimin publik;
- Që të hulumtojë mundësinë e prezantimit dhe ndikimit të së drejtës “për të iniciuar” klauzola në legjislacionin relevant. Kjo do t'i lejonte njerëzve të bëjnë peticion që kuvendi të iniciojë rregulloret legjislative për ndonjë çështje

- që ata konsiderojnë që është e rëndësishme. ‘E drejta për të iniciuar’ në mënyrë të përgjithshme ushtrohet nëpërmjet grumbullimit së nënshkrimeve;
- Që legjislacionin e hartuar mos ta trajtojë si sekret, përveç nëse një gjë e tillë nuk veçohet me legjislacion relevant; zyrtarët publikë, si nga kabineti, ashtu edhe nga kuvendi këshillohen që t’ua vejnë në dispozicion hartimet ZShC-ve për shqyrtim përderisa kjo praktikë nuk ka ndonjë ndikim dëmtes në procesin legjislativ (nëpërmjet shtyrjeve të paarsyetueshme);
 - Të publikojë detajet kontaktuese për personelin e komitetit dhe të vendosë një pjesë të pyetjeve e përgjigjeve në ueb faqen të Kuvendit që do t’i ndihmonte publikut që të informohet më mirë për punën e deputetëve. Siç është parë nga kapitulli mbi Bosnjën dhe Hercegovinën, një sekretariat apo zyre ndërlidhëse brenda Kuvendit e cila do të menaxhonte kontaktet e çdo komiteti ose nën komiteti me shoqërinë civile, do të ndihmonte lidhjet e tilla të ndërsjella;
 - Të publikojë orarin e legjislacionit me të gjitha projektligjet që kanë pasur orar për t’u venë në ueb faqen të Kuvendit; krahas situatës aktuale të publikimit të procesverbaleve të komiteve, të orareve dhe kohëve të caktuara për takime, duhet që gjithashtu të publikohen edhe shënimet nga seancat e kuvendit dhe lista e ligjeve të planifikuara për futje në orar të ditës;
 - Të transformojë një sistem edhe më përfshirës të zhvillimit të orarit legjislativ në procedurat standarde të veprimit; kjo do të siguronte që të përfaqësohen më shumë interesa sesa vetëm ato të qeverisë në dokumentin kyç të politikës për vitin e ardhshëm legjislativ; kjo gjithashtu do të rriste legjitimitetin e ligjvënësit meqë do të josthe një shtresë më të gjerë të shoqërisë dhe do të demonstronte përgjegjësi që kërkohet nga zyrtarët e zgjedhur;
 - Të zotojë burime, në bashkëpunim me donatorët ndërkombëtarë, për identifikimin e procedurave më të përshtatshme të veprimit për bashkëpunim ndërmjet shoqërisë civile dhe të gjitha degëve të qeverisë dhe t’i jep formë të caktuar këtyre procedurave në mënyrën më të përshtatshme.

X. BURIMET E PËRZGJEDHURA

“Shoqata e Zyrtarëve të Zgjedhjeve në Bosnje dhe Hercegovinë”, në ueb faqen www.aeobih.com.ba/generalinfo.htm

“Shoqëria Civile/ Politikat për Zhvillimin e OJQ-ve”, 5 janar 2000, në ueb faqen http://www.ohr.int/ohr-dept/hr-rol/thedept/cs-ngo/default.asp?content_id=381

“Konsultime, Komisioni Evropian dhe Shoqëria Civile (CONECCS)”, në ueb faqen http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/question.cfm?CL=en

“Shqyrtim Gjithëpërfshirës i Situatës në Kosovë”, në ueb faqen <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf>

Dardeli, Alexander *Dokument mbi Procesin e Ligjëbërjes në Kosovë*, përgatitur si pjesë e projektit konsultativ të SOFRECO-s me Kuvendin e Kosovës

“Përkufizimi i Shoqërisë Civile” Banka Botërore, në ueb faqen <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ZShC/0,,contentMDK:20101499~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:228717,00.html>
KIPRED *Ligjet pa politika– Ligjet e pa zbatueshme, të pa vlera dhe të kota*, Prishtinë, nëntor 2006

Nelson, Jane *operimi i organizatave jo- qeveritare (OJQ-të) në botën e korporatës dhe kodet tjera të mirësjelljes*, Dokument pune Nr. 34, Universiteti i Harvardit, mars 2007, në ueb faqen http://www.ksg.harvard.edu/mrcbg/CSRI/publications/workingpaper_34_nelson.pdf

OSBE, *Buletini i iniciativës për mbështetje Kuvendit*, prill 2007, Nr. 27

OSBE, *Buletini i iniciativës për mbështetje Kuvendit*, korrik 2007, Nr. 28

“Rregullat e punës së kuvendit të kosovës”, në ueb faqen www.assembly-kosova.org

“Rregullat e konsultimit në zhvillimin e legjislacionit”, në ueb faqen www.parlament.ba

Botë e sigurt (Saferworld) “Siguria e njerëzve në Kosovë- Anketë e perceptimeve”, maj 2007, në ueb faqen http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Human_Security_in_Kosovo_English.pdf

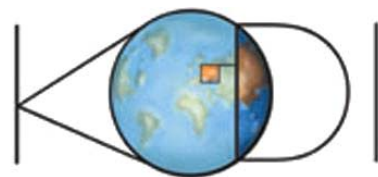
“Të arriturat e SOFRECO-s” në ueb faqen <http://www.sap-ks.org/documents/deliverables/GuidelinestoOPM.pdf>

Anketat për gjyqësinë në Kosovë, në ueb faqen www.osce.org/kosovo

SHTOJCA 1. Pyetësi i anketës

Anketë mbi pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin legjislativ në Kosovë

- PYETËSOR -



Pjesëmarrja aktive e qytetarëve në procesin vendimmarrës është domosdoshmëri për një shoqëri demokratike. Kontributi i shoqërisë civile gjatë të gjitha fazave të ndryshme të hartimit të legjislacionit është pasqyrim i transparencës dhe legjitimitetit të institucioneve qeverisëse. Anketa ka për qëllim t'i prekë këto çështje dhe më tej të vjen me të dhëna për pozitën e shoqërisë civile karshi procesit legjislativ në Kosovë. Anketa do të bazohet në dy kategori të gjera– pyetjet rreth hartimit të legjislacionit dhe pyetjet rreth bërjes së politikave– me kontributin e shoqërisë civile si qëllim i saj.

Emri dhe mbiemri: (fakultative) _____ **Gjinia:** _____

Mosha: _____ **Përkatësia etnike:** _____

Arsimi formal: _____ **Profesioni:** _____

Adresa: (fakultative) _____ **Nr. i tel.:** (fakultative) _____

Komuna: _____ **Lokacioni:** _____

(Synimi i pyetjeve në vijim është që të kontribuojnë në qartësimin e dinamikave të brendshme të hartimit të ligjit nëpër fazat e tij të ndryshme, si dhe të qartësojë pozitën e shoqërisë civile në këtë proces)

1. Në çfarë mase jeni të informuar për praktikën e hartimit të ligjeve në Kosovë?

- a) Plotësisht të informuar;
- b) Mjaft të informuar;
- c) Pjesërisht të informuar;
- d) Nuk jemi të informuar fare.

2. Cilët nga ligjet në vijim janë të zbatueshëm në Kosovë? (rrumbullakoni aq sa mendoni që janë të zbatueshëm)

- a) Ligjet kundër diskriminimit (para-1989);
- b) Ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës;
- c) Rregulloret e UNMIK-ut;
- d) Konventat ndërkombëtare.

3. Cilat nga grupimet në vijim janë të përfshira në hartimin e ligjeve? (rrumbullakoni aq sa mendoni që janë të përfshira)

- a) Deputetët;
- b) Ministrat;
- c) Këshilltarët legjislativ (ndërkombëtarë dhe vendor);
- d) OJQ-të, grupet e ekspertëve;
- e) Përfaqësuesit e partive politike;
- f) Qytetarët.

4. Cilët nga këta akterë në vijim janë përfaqësues të shoqërisë civile gjatë hartimit të legjislacionit?

- a) OJQ-të dhe organizatat tjera të ngjashme;
- b) Vetë qytetarët;
- c) Të tjerët, ju lutemi përmendni _____

5. A duhet të kenë të drejtë organizatat e shoqërive civile që të bëjnë propozime legjislative?

- a) Po;
- b) Jo;
- c) Nuk e di.

6. A keni marrë pjesë ju (ose organizata për të cilën punoni) në ndonjë fazë të propozimeve legjislative?

- a) Po;
- b) Jo.

7. Nëse keni dhënë përgjigjen “po” në pyetjen 6, ju lutemi shpjegoni kontributin tuaj.

8. A keni nënshkruar ndonjëherë ndonjë peticion për Kuvendin që ka të bëjë me brengat tuaja ose të komunitetit tuaj?

- a) Po;
- b) Jo.

9. Nëse keni dhënë përgjigjen “po” në pyetjen 8, çfarë peticioni ishte ai?

10. Në çfarë mase e përfshinë qeveria shoqërinë civile në konsultime gjatë tërë procesit legjislativ?

- a) Qeveria gjithmonë e përfshinë shoqërinë civile në konsultimet e saja;
- b) Qeveria rrallëherë e përfshinë shoqërinë civile në konsultimet e saja;
- c) Qeveria kurrë nuk e përfshinë shoqërinë civile në konsultimet e saja;
- d) Nuk e di.

(Synimi i pyetjeve në vijim është që të preken përparësitë dhe mangësitë e proceduarve për bërjen e politikave dhe të zhvillimit në legjislacion. Gjithashtu, disa pyetje në fund përmbajnë qasjen e brendshme të rolit të shoqërisë civile në këtë proces)

11. Në çfarë mase legjislacioni pasqyron politikat e partisë së ministrisë e cila është përgjegjëse për hartimin e legjislacionit?

- a) Legjislacioni gjithnjë i pasqyron politikat e partisë në ministri;
- b) Legjislacioni rrallëherë i pasqyron politikat e partisë në ministri;
- c) Legjislacioni kurrë nuk i pasqyron politikat e partisë në ministri;
- d) Nuk e di.

12. Në çfarë mase ligjet të cilat Kuvendi i Kosovës i miraton pasqyrojnë prioritetet e qytetarëve dhe të shoqërisë civile?

- a) Në masë të madhe;
- b) Në masë të ulët;
- c) Ato nuk i pasqyrojnë ato prioritetet;
- d) Nuk e di.

13. Ju lutemi përmendni ndonjë ligj i cili sipas mendimit tuaj pasqyron/ nuk pasqyron prioritetet e qytetarëve.

- a) Ligjet që pasqyrojnë prioritetet:

- b) Ligjet të cilat nuk pasqyrojnë prioritetet:_____

14. Çfarë është niveli i qasjes dhe pjesëmarrjes së përfaqësuesve të shoqërisë civile në seancat plenare të Kuvendit?

- a) Qasja dhe pjesëmarrja e tyre është e lartë dhe e kënaqshme;
- b) Qasja dhe pjesëmarrja e tyre është mesatare dhe jo e mjaftueshme;
- c) Qasja dhe pjesëmarrja e tyre është e ulët;
- d) Nuk e di.

15. A është bashkëpunimi i mjaftueshëm ndërmjet shoqërisë civile dhe komiteteve të Kuvendit?

- a) Po;
- b) Bashkëpunim i pjesshëm;
- c) Jo;
- d) Nuk e di.

16. A është bashkëpunimi i mjaftueshëm ndërmjet shoqërisë civile dhe grupeve parlamentare?

- a) Po;
- b) Bashkëpunim i pjesshëm;
- c) Jo;
- d) Nuk e di.

17. Cilat grupe parlamentare kanë punuar më ngushtë me shoqërinë civile?

- a) Grupet parlamentare që janë në pushtet;
- b) Grupet parlamentare që janë në opozitë;
- c) Të gjitha grupet parlamentare;
- d) Asnjë grup parlamentar.

18. A bënë mjaft Kryesia e Kuvendit të Kosovës për të ndihmuar lehtësimin e bashkëpunimit me shoqërinë civile?

- a) Po;
- b) Deri në një masë;
- c) Jo;
- d) Nuk e di.

19. Në çfarë mase është e përfshirë ose konsultuar shoqëria civile në politikën zhvillimore të ligjeve që duhet të hartohen?

- a) Në masë të madhe;
- b) Në masë të ulët;
- c) Nuk ka përfshirje ose konsultime të tilla;
- d) Nuk e di.

20. A do të ndihmonte pjesëmarrja më e madhe dhe pro-aktive e shoqërisë civile në procesin legjislativ në bërjen e politikave më të qëndrueshme?

- a) Po, do të ndihmonte;
- b) Jo, nuk do të ndihmonte;
- c) Nuk e di.

21. Çka do duhej bërë për të rritur përfshirjen e shoqërisë civile në procesin legjislativ? (mund të rrumbullakoni më shumë se një përgjigje)

- a) Duhet të ketë ueb faqe të veçantë në të cilën secili projektligj do të komentohej/debatohej;
- b) Duhet të shtypen dhe shpërndahen procesverbalet nga seancat plenare;
- c) Duhet të organizohen seanca publike dëgjimore;
- d) Diçka tjetër, ju lutemi ta cekni_____.

SHTOJCA 2. Lista e të intervistuarve

Berisha, Qerkin – Qendra për të drejtat e njeriut në Universitetin e Prishtinës, 27 qershor 2007

Çeku, Hajrulla – Forumi 2015, 11 qershor 2007

de Courtivron, Hugues– Përkrahja e mëtejshme për Kuvendin e Kosovës, Agjencioni Evropian për Rindërtim (AER/EAR), 27 qershor 2007

Demolli, Luljeta – Qendra kosovare për studime gjinore, 16 qershor 2007

Dugolli, Ilir - KIPRED, 10 qershor 2007

Efendija, Edi – Instituti kombëtar demokratik, 22 qershor 2007

Gashi, Vedat – Këshilltari kryesor ligjor i Kryeministrit, 28 gusht 2007

Hyseni, Hydajet – Deputet i Kuvendit të Kosovës, Kryesues i komitetit për çështje gjyqësore, legjislativ dhe kornizë kushtetuese me nën- komitetet për barazi gjinore, peticione dhe ankesa publike dhe personat e pagjetur, 11 korrik 2007

Kelmendi, Agron – Institucioni i Ombudspersonit të Kosovës, 11 korrik 2007

Kërveshi, Kujtim – Ministria e Drejtësisë, 30 gusht 2007

Krasniqi, Suzana – Zyra e Kryeministrit, 27 qershor 2007

Kryeziu, Ardian – Qendra Juridike e Kosovës, 26 qershor 2007

Maxhuni, Agron – Ministria e Pushtetit Lokal në Kosovë, 25 qershor 2007

Miletic, Petar – Partia e Pavarur Liberale në Kosovë, 11 korrik 2007

Pantina, Shqipe - IREX, 17 qershor 2007

Qerim, Qerim – Ndhim për IPVQ-të për Pajtueshmërinë e Shtuar me BE-në, 18 qershor 2007

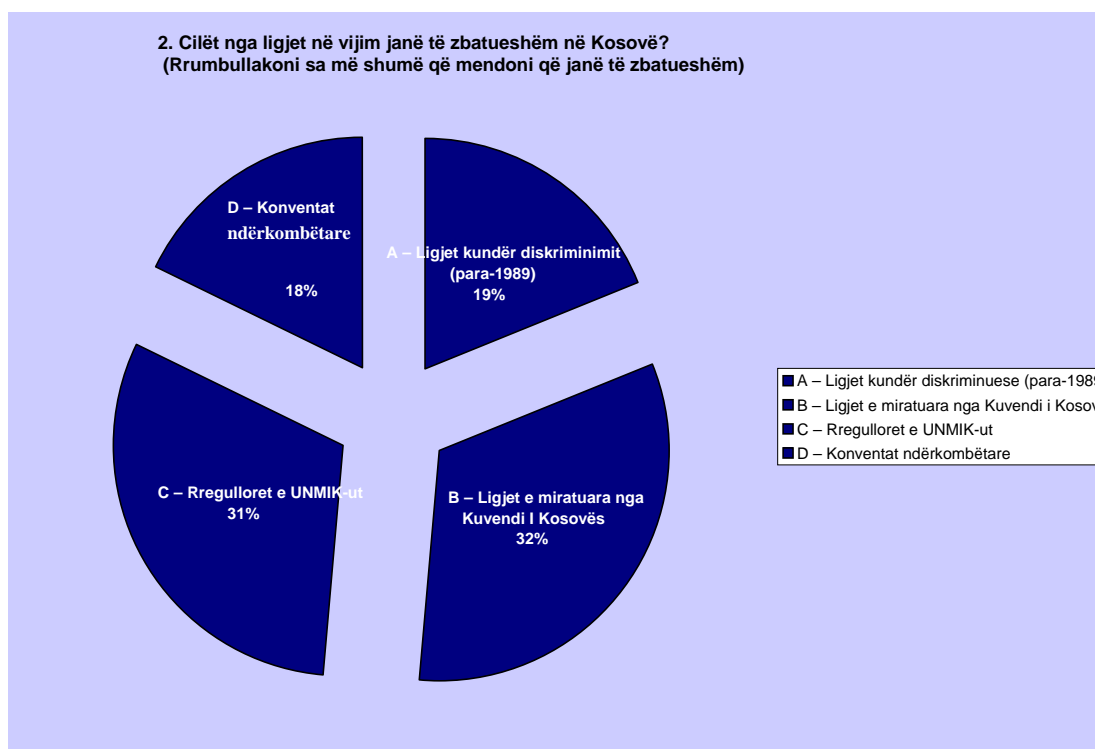
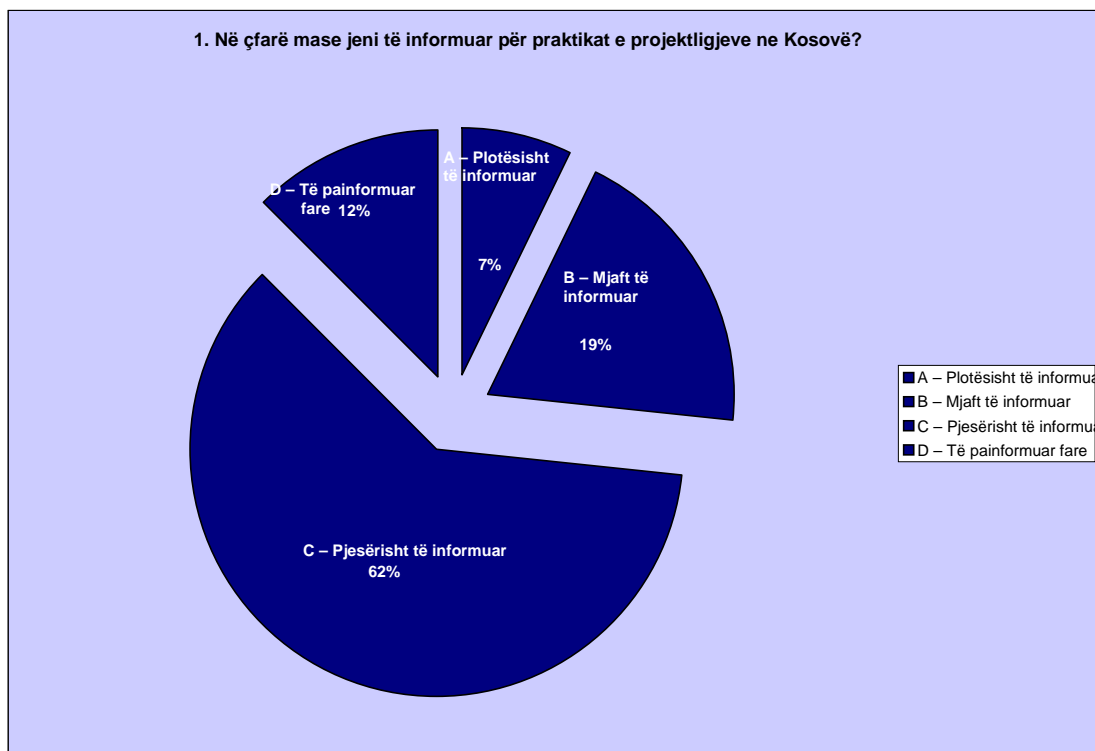
Shurdhani, Liridon – Avokatët e Rinj të Kosovës, 10 korrik 2007

Vela, Blerim – Misioni i OSBE-së në Kosovë, 15 korrik 2007

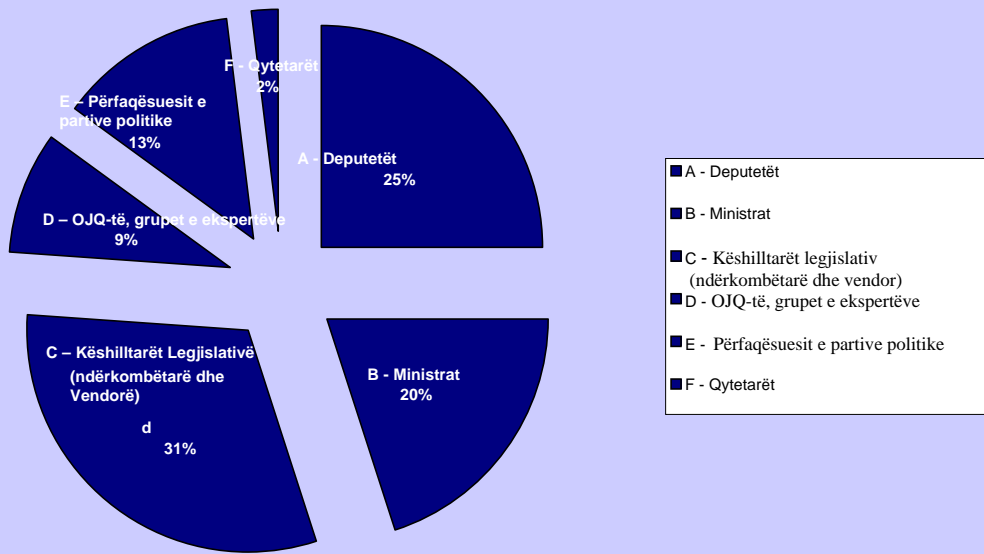
Yagcilar, Mahir – Partia Demokratike Turke e Kosovës, 11 korrik 2007

Zeneli, Fitore – Instituti Demokratik i Kosovës, 20 korrik 2007

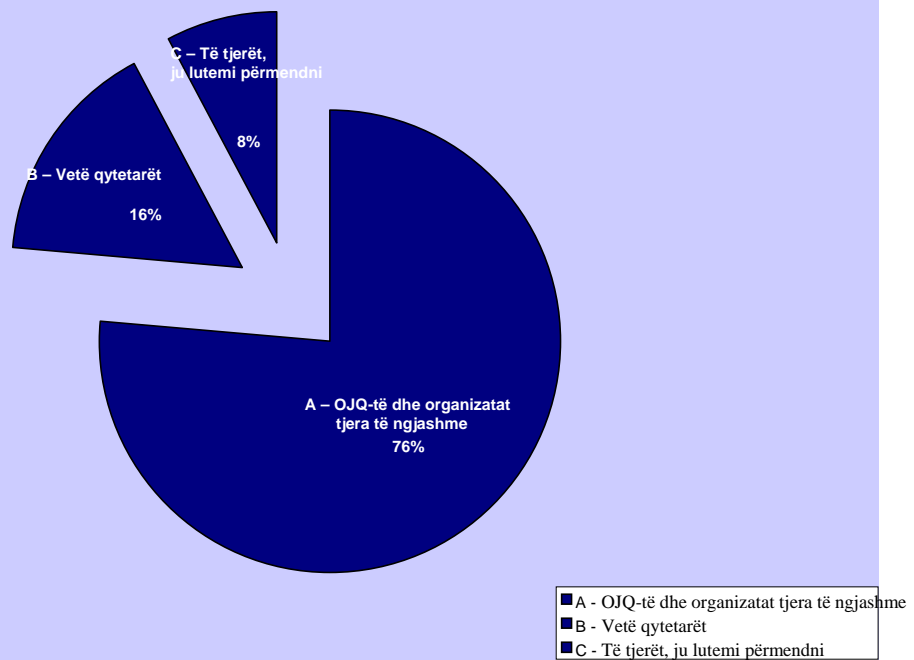
SHTOJCA 3. Skemat e pyetësorit



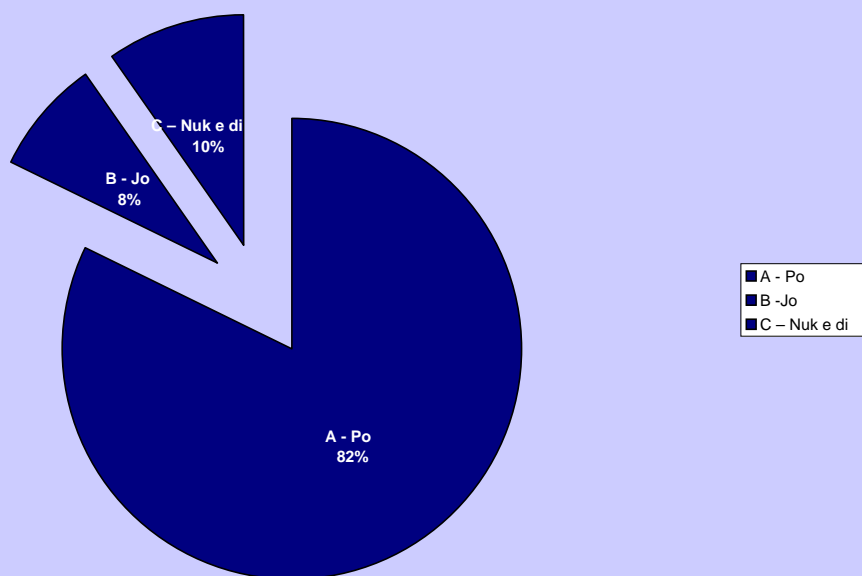
3. Cilat nga grupet në vijim janë të përfshira në hartimin e ligjeve? (rrumbullakoni aq mendoni që janë të përfshira)



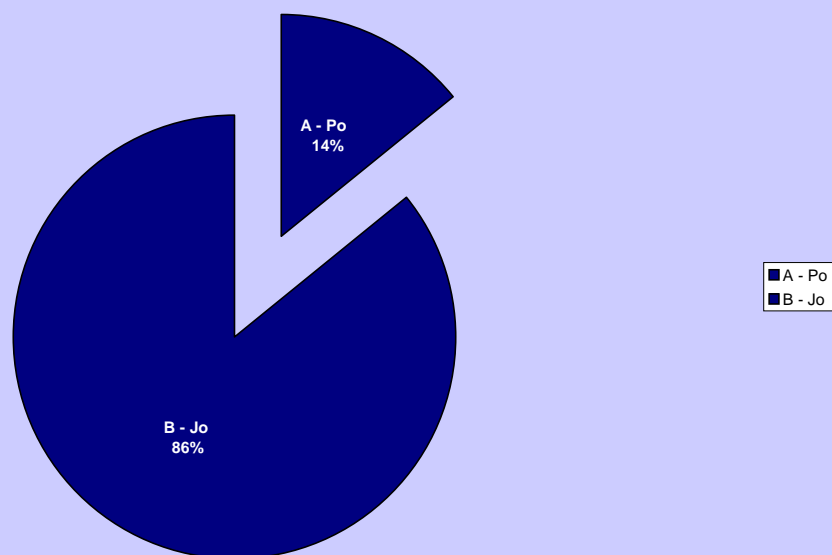
4. Cilët nga këta akterë në vijim janë përfaqësues të shoqërisë civile gjatë hartimit të legjislacionit?



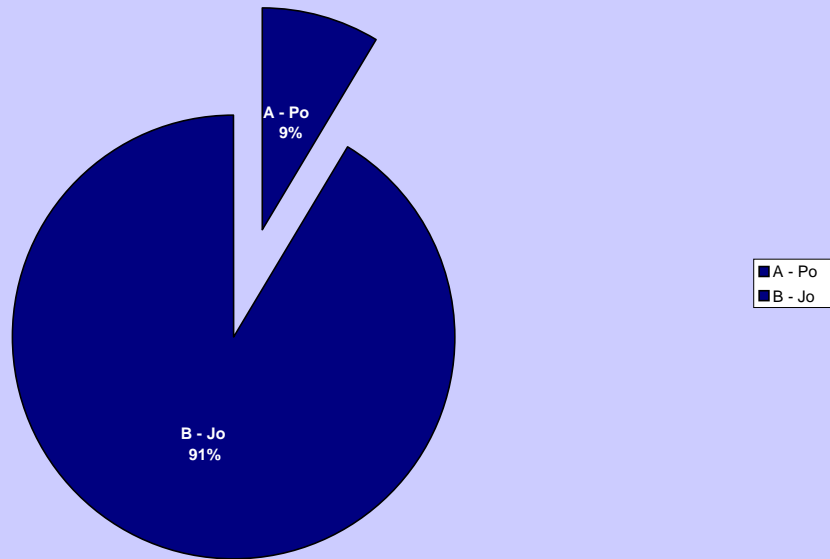
5. A duhet të kenë të drejtë organizatat e shoqërive civile që të bëjnë propozime legislative?



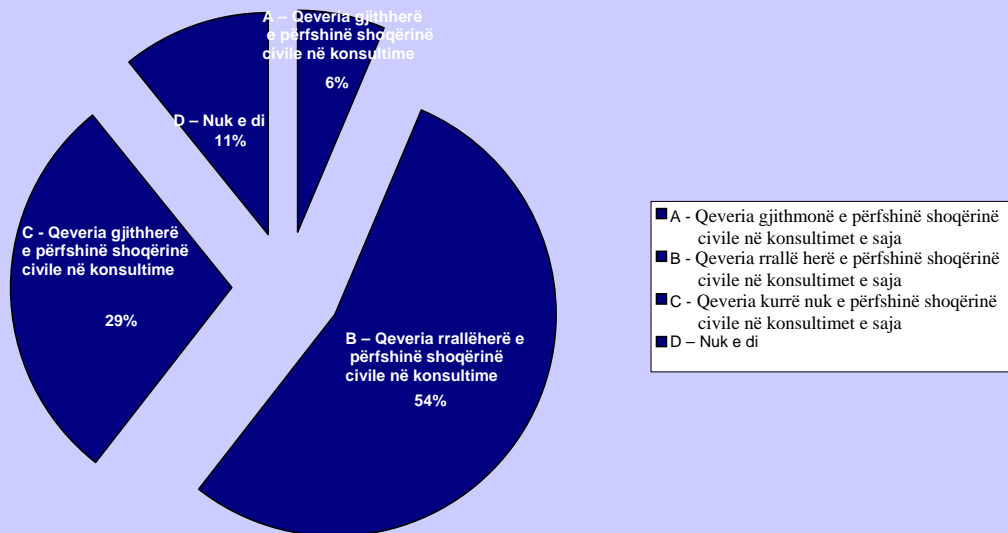
6. A keni marrë pjesë ju (ose organizata për të cilën punoni) në ndonjë fazë të propozimeve legislative?



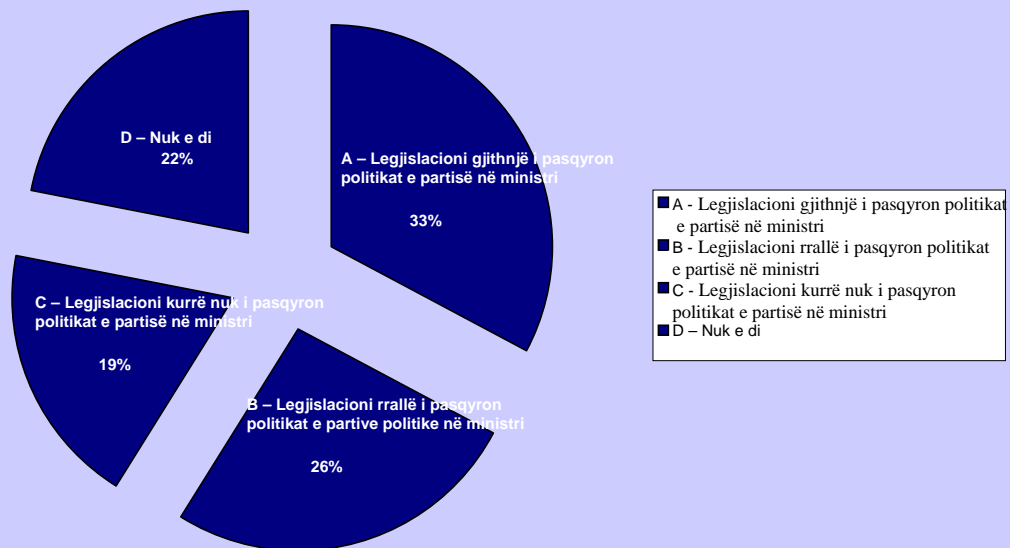
8. A keni nënshkruar ndonjëherë ndonjë peticion për Kuvendin që ka të bëjë me brengat tuaja ose të komunitetit tuaj?



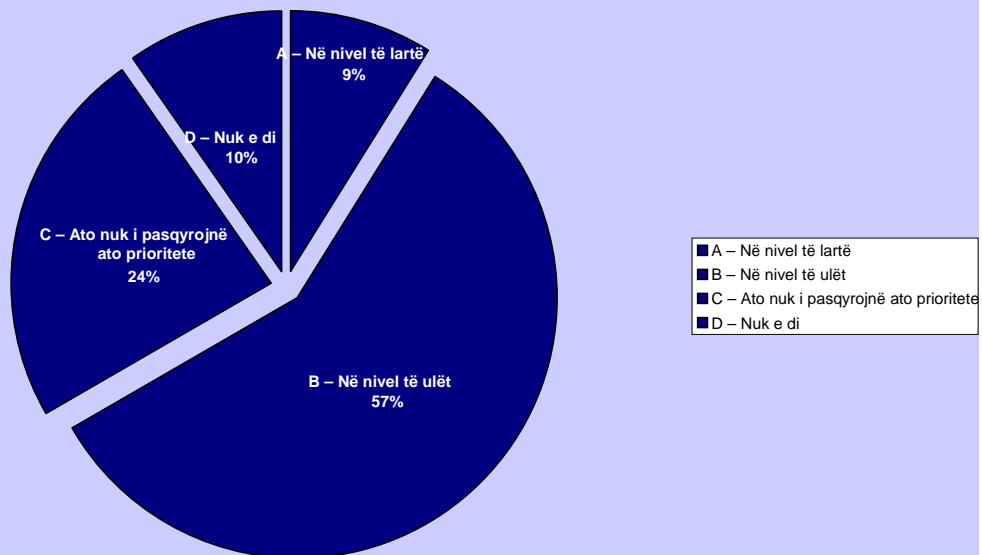
10. Në çfarë mase qeveria e përfshinë shoqërinë civile në konsultime gjatë tërë procesit legjislativ?



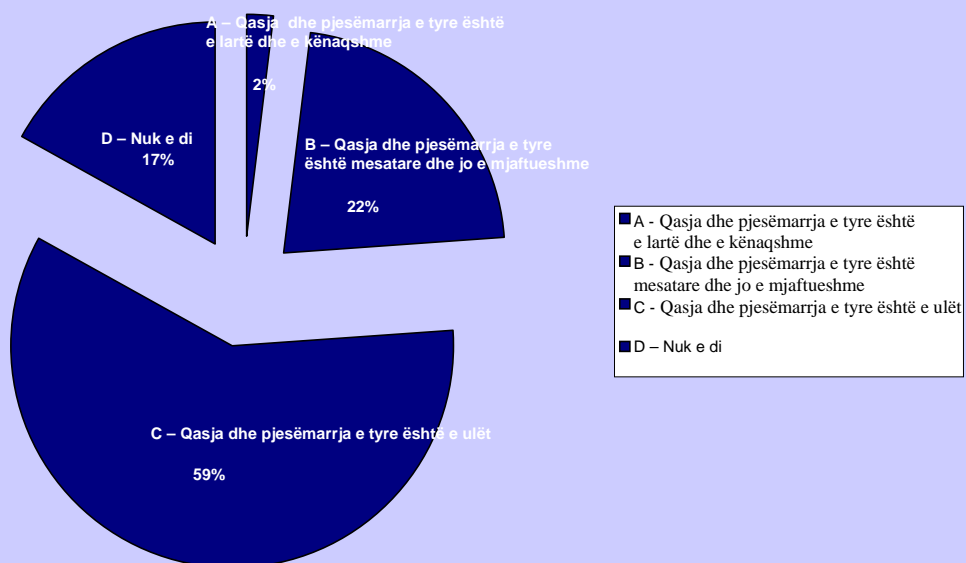
11. Në çfarë niveli legjislacioni pasqyron politikat e partisë së ministrisë e cila është përgjegjëse për hartimin e legjislacionit?



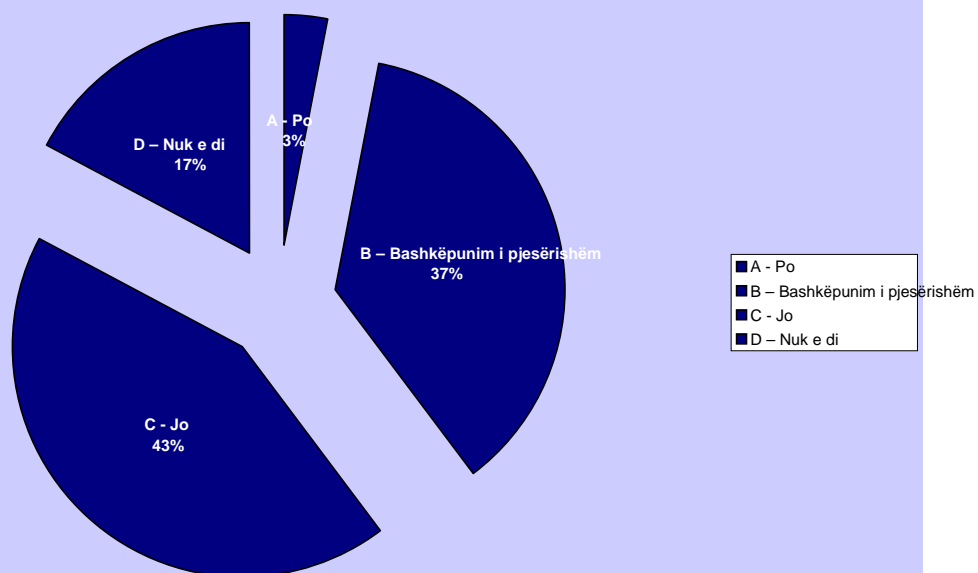
12. Në çfarë niveli ligjet të cilat Kuvendi i Kosovës i miraton pasqyrojnë prioritetet e qytetarëve dhe të shoqërisë civile?



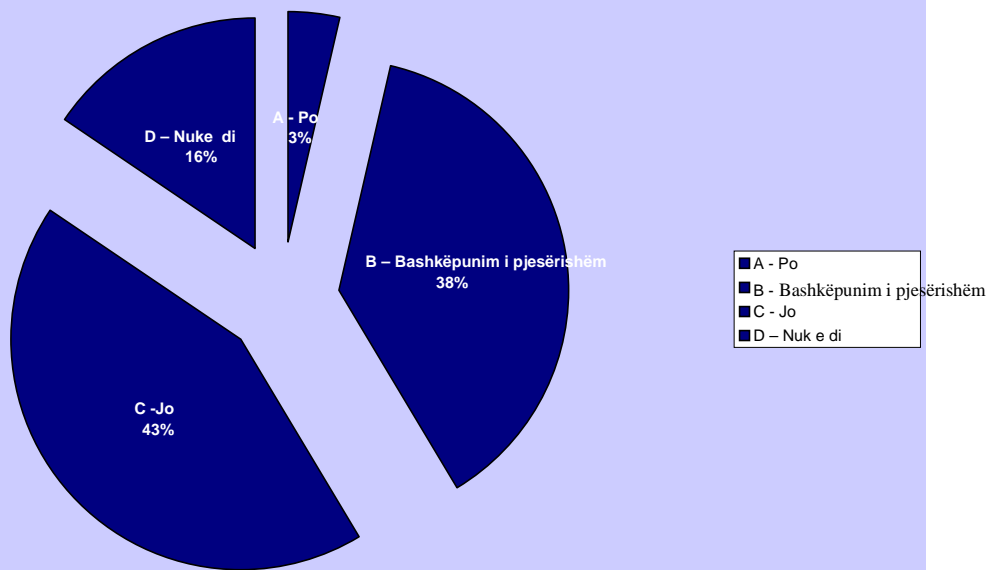
14. Çfarë është niveli i qasjes dhe pjesëmarrjes së përfaqësuesve të shoqërisë civile në seancat plenare të Kuvendit ?



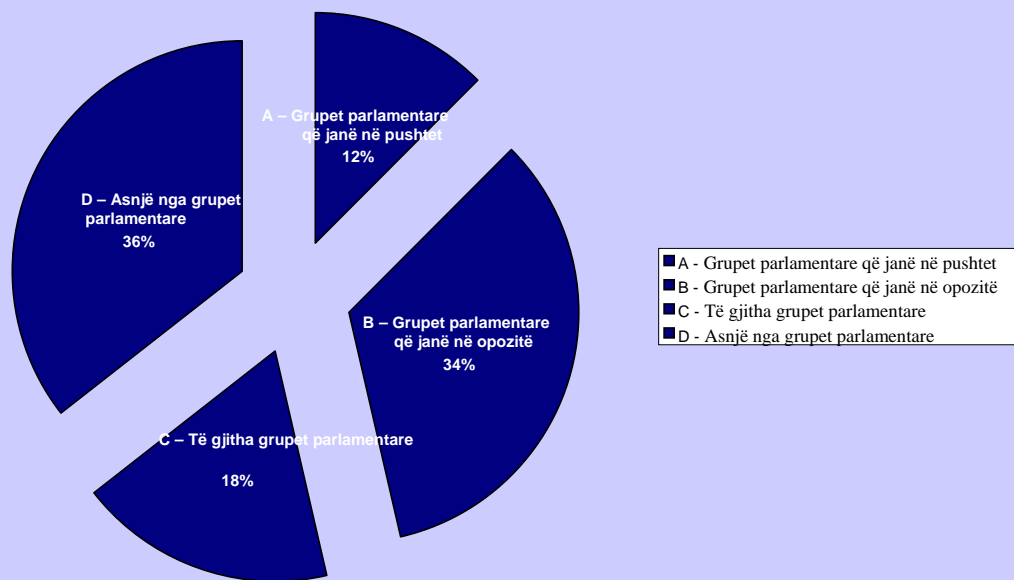
15. A është bashkëpunimi i mjaftueshëm ndërmjet shoqërisë civile dhe komiteve të Kuvendit?



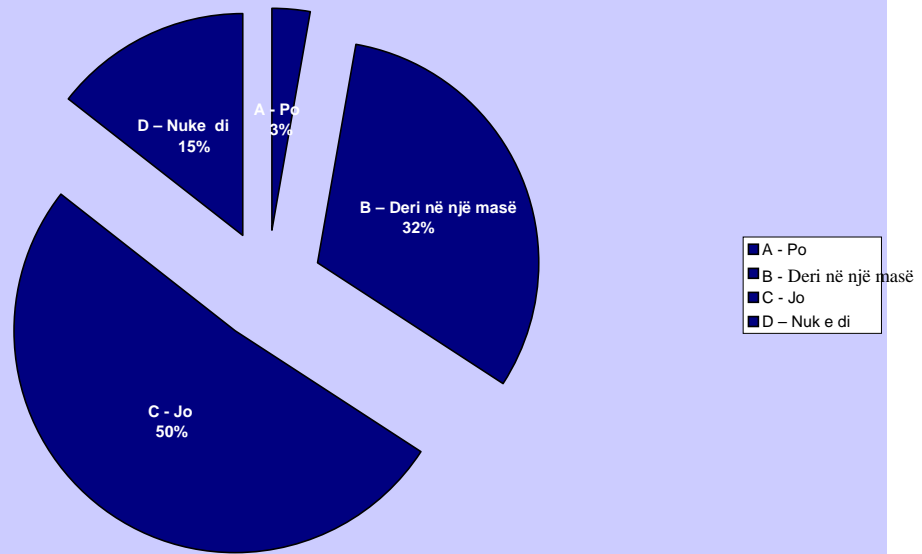
16. A është bashkëpunimi i mjaftueshëm ndërmjet shoqërisë civile dhe grupeve parlamentare?



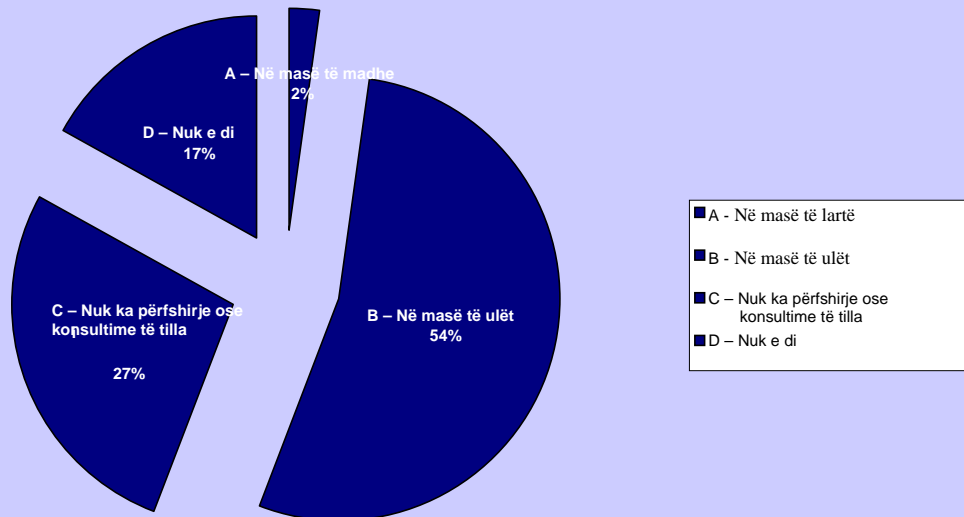
17. Cilat grupe parlamentare kanë punuar më ngushtë me shoqërinë civile?



18. A bënë mjaft Kryesia e Kuvendit të Kosovës për të ndihmuar lehtësimin e bashkëpunimit me shoqërinë civile?



19. Në çfarë mase është e përfshirë ose konsultuar shoqëria civile në politikat zhvillimore të ligjeve që duhet të hartohen?



20. A do të ndihmonte pjesëmarrja më e madhe dhe pro aktive e shoqërisë civile në procesin legjislativ në bërjen e politikave më të qëndrueshme?

