

REPORT

MBI MONITORIMIN E
PËRFAQËSIMIT TË DREJTË
DHE ADEKUAT NË
SEKTORIN PUBLIK



RAPORT MBI MONITORIMIN E PËRFAQËSIMIT TË DREJTË DHE ADEKUAT NË SEKTORIN PUBLIK

Botues:

Qendra për Menaxhim me Ndryshime (QMN)

Rreth botuesit:

Drejtoreshë Ekzekutive e QMN-së Neda Maleska Saçmaroska

Autorë:

Natalija Shikova, Jugosllav Gjorgjievski dhe Marina Andeva

Ekipi hulumtues:

Natalija Shikova, Jugosllav Gjorgjievski dhe Marina Andeva, Neda Maleska Saçmaroska, Branka Minçeva Kocevaska

Recensent:

Mirjana Maleska

Redaktor:

Branka Minçeva Kocevaska

Dizajni:

Marko Danailovski dhe Dimitar Vrglevski

Vendi dhe viti i botimit:

Shkup, 2023

PËRMBAJTJA

HYRJE.....	5
1. PËRFAQËSIM I DREJTË DHE ADEKUAT	7
1.1. CILËSIMET TEORIKE.....	7
1.2. KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL.....	8
2. GJENDJA AKTUALE	11
3. SFIDAT E KONSTATUARA (RAPORT NGA GRUPET E FOKUSIT)	14
4. HULUMTIM I OPINIONIT PUBLIK.....	17
5. PËRVOJA KRAHASUESE.....	18
5.1. Tiroli Jugor - Provinca Bolzano.....	18
5.2. Rregullimi i kuotave.....	19
5.3. Krahasimet me Maqedoninë e Veriut.....	20
6. OPSIONE PËR POLITIKA PËR PËRMIRËSIMIN E ZBATIMIT TË PËRFAQËSIMIT PËRKATËS DHE TË BARABARTË	21
7. REKOMANDIME (BAZUAR NË SITUATËN AKTUALE)	23
Bibliografia.....	25
SHTOJCA 1.....	29

HYRJE

Republika e Maqedonisë së Veriut (RMV) është një shoqëri multikulturore dhe multietnike. Ndarja e pushtetit në legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor është një vlerë themelore e rendit kushtetues të Republikës së Maqedonisë së Veriut (Kushtetuta, 1991), dhe thelbi i pushtetit të ndarë (power-sharing) rrjedh nga "Marrëveshja Kornizë e Ohrit" (MKO), e nënshkruar në vitin 2001, me qëllim zgjidhjen e pabarazive dhe sigurimin e të drejtave më të mëdha të pjesëmarrjes për komunitetet jo-shumicë. MKO përcakton një kornizë që merr parasysh përfaqësimin e barabartë dhe respektimin e parimit të mosdiskriminimit, veçanërisht në përbërjen e administratës publike, në shërbimet policore dhe në sferat e tjera të jetës publike dhe në financimin publik (MKO, 2001: 4.1 & 4.2). Rregullorja thekson se ligjet që rregullojnë punësimin në administratën publike duhet të përfshijnë masa për të siguruar përfaqësim të barabartë të komuniteteve në të gjitha organet publike qendrore dhe lokale, si dhe në të gjitha nivelet e punësimit brenda këtyre organeve, duke respektuar rregullat e meritës, kompetencës dhe integritetit, të cilat janë baza e administratës publike. Për më tepër, MKO tregon se duhet të ndërmerren veprimet e nevojshme për të korrigjuar çekuilibrat në përbërjen e administratës publike, veçanërisht me punësimin e personave nga komunitetet më pak të përfaqësuara (MKO, 2001). Dispozitat e MKO-së janë të përfshira në një sërë amendamente kushtetuese.

Republika e Maqedonisë së Veriut është kandidatë për anëtarësim në Bashkimin Evropian (BE) dhe procesi i skringut tashmë ka filluar në qershor të vitit 2022. Brenda këtij kuadri, çdo vit Komisioni Evropian (KE) gjeneron raporte të cilat sugjerojnë përparimin e vendit drejt aderimit në BE, por edhe mangësitë që duhet të tejkalohen drejt arritjes së standardeve. Sipas Metodologjisë së re për Negociatat e Anëtarësimit (Forcimi i procesit të aderimit, 2020), në suazat e klasterit Fundamente (*Fundamentals*), i hapur gjatë gjithë procesit të negociatave, përfshihet funksionimi i institucioneve dhe administratës publike. Duke ndjekur rekomandimet e BE-së, është thelbësore që administrata publike në Republikën e Maqedonisë së Veriut të përmirësojë efikasitetin e saj dhe të sigurojë cilësinë e shërbimeve publike. Është e qartë se procesi i aderimit në BE kërkon përmbushjen e standardeve të caktuara që i nënshtrohen rritjes së monitorimit të BE-së, duke përfshirë nevojën për transparencë, profesionalizëm dhe pavarësi / integritet të administratës. Sipas këtyre standardeve, parimet e punësimit dhe promovimit të punonjësve në sektorin publik duhet qartësisht të bazohen në meritë. Megjithatë, për shumë vite me radhë në raportet e BE-së, ekspertët dhe praktikuesit vendas dhe të huaj kanë vënë në dukje një mungesë të evidente të kritereve të qarta dhe transparente të punësimit, si dhe një kapacitet të dobët institucional të shtetit. Kjo përkeqëson imazhin e administratës publike si ofrues i shërbimeve neutrale dhe zvogëlon legjitimitetin e vendimeve dhe performancës së sektorit publik. Administrata publike në tërësi shpesh kritikohet për jo-efikasitetin dhe jo-efikasitetin e saj, por edhe në aspektin e profesionalizmit dhe integritetit të nëpunësve administrativë (Komisioni Evropian, 2022; OECD/SIGMA 2021). Për më tepër, ka një mospërputhje në zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat. Megjithëse sistemi i mbrojtjes së pakicave mbështet mundësi të barabarta për të gjitha komunitetet, megjithatë shpesh konsiderohet si një aparat llogaritës, i cili mbështetet në kuota, numra dhe përqindje, dhe nuk merr parasysh realitetin në vend, përkatësisht situatën rrjedhëse dhe aktuale.

Së shpejti do të rishikohet kuadri ligjor ekzistues për organizimin dhe funksionimin e administratës publike në vend, i cili, ashtu si legjislacioni i mëparshëm, do të synojë të përmirësojë menaxhimin e burimeve njerëzore, punësimin, promovimin dhe ndërprerjen e

punës në bazë të meritës. Është gjithashtu e nevojshme të sigurohet zbatimi i parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat në administratën publike, veçanërisht në drejtim të reformave të ndërmarra dhe modernizimit të sektorit publik. Hulumtimi analizon parimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat duke analizuar mjetet që sigurojnë përfaqësim të barabartë të komuniteteve jo-shumicë, përkatësisht zbatimin e instrumentit – *balancues*, i cili përdoret për punësim në administratën publike. Qëllimi i këtij instrumenti është të balancojë përfaqësimin e komuniteteve etnike në sektorin publik, duke përmirësuar kështu pozicionin e tyre të përgjithshëm në shoqëri. Instrumenti shpesh i nënshtrohet manipulimeve dhe keqpërdorimeve, prandaj edhe shtrohen pyetje në lidhje me efikasitetin për sa i përket zbatimit të tij. Qëllimi i hulumtimit është të ofrojë një pasqyrë kritike në lidhje me zbatimin e këtij instrumenti. Sigurisht, duhet të theksohet se parimi i përfaqësimit të drejtë dhe adekuat, nuk do të thotë përfaqësim në përqindje, sepse zbatimi i këtij parimi varet jo vetëm nga numri i bashkësive etnike, por edhe nga rrethana të ndryshme, përkatësisht nga niveli i arsimit dhe kompetencat e kandidatëve. Përfaqësimi adekuat dhe i barabartë nënkupton zbatimin e diskriminimit pozitiv, por pa cenuar sistemin e meritës në punësim në organet shtetërore dhe institucionet e tjera publike. Hulumtimi përmban përvoja krahasuese dhe opsione të sugjeruara për përmirësim, të cilat duhet të merren parasysh në një proces të dialogut të hapur social. Metodologjikisht, hulumtimi bazohet në analizë: - të përmbajtjes së dokumenteve në lidhje me përfaqësimin e drejtë dhe adekuat në Republikën e Maqedonisë së Veriut; - të kuadrit ligjor që garanton përfaqësim e drejtë dhe adekuat; - të opinionëve të përmbledhura nga grupet e fokusit dhe palët e interesuara nga institucionet përkatëse shtetërore, dhe - të hulumtimit mbi opinionin publik për këtë çështje.

1. PËRFAQËSIM I DREJTË DHE ADEKUAT

1.1. CILËSIMET TEORIKE

Një nga elementet e sistemit për ndarjen e pushtetit është përfaqësimi i qytetarëve që u përkasin të gjitha bashkësive etnike në sektorin publik, përkatësisht përfaqësimi i tyre i drejtë dhe adekuat në organet e administratës shtetërore dhe institucionet e tjera publike. Liria e shprehjes dhe e shoqërimit, zbatimi i parimeve të mosdiskriminimit, nuk janë mjaft të fuqishme në vetvete për të ndryshuar situatën që dominohet më shpesh nga shumica, sepse, zakonisht, pakicat nuk përfaqësohen mjaftueshëm në sektorin publik. Mosbalancimi në administratën publike dhe mosbalancimi gjatë punësimit, në afat të gjatë, krijon pakënaqësi dhe është burim i mosmarrëveshjeve të mundshme. Prandaj, për të kapërcyer pabarazitë në shoqëri, vendosen të drejta që lejojnë qasje më të madhe të pakicave në institucione dhe integrimin e tyre (për shembull: arsimit në gjuhën amtare, përdorimi i gjuhës së pakicës në administratë, etj.), ose të drejta përfaqësimi që janë - "të rezervuara", përkatësisht që mundësojnë - "privilegje", të njohura edhe si veprime afirmative. Kur palët në konflikte të ndërlikuara, veçanërisht në shoqëritë e ndara nga dallime të thella etnike, racore ose fetare, perceptojnë se nuk janë në gjendje të dalin nga konfliktet nëse nuk gjejnë një kompromis, ata si një zgjidhje të mundshme, mund t'i referohen sistemit të ndarjes së pushtetit. Sistemi i ndarjes së pushtetit është një sistem i qeverisjes, në të cilin të gjitha segmentet kryesore të shoqërisë lejohen të shpërndajnë përgjithmonë pushtetin, ndërsa ky sistem është i ndryshëm nga sistemi – pushteti v.s kundër opozitës, në të cilin, nga ana tjetër, koalicionet qeverisëse, të përbëra nga grupe të ndryshme sociale, herë pas here, bëjnë rotacion në skenën politike. Prej kohësh ekziston keqkuptim se ekziston një formulë unike për ndarjen e pushteteve, e quajtur – konsocializëm. Elementet e kësaj qasjeje të ndarjes së pushtetit janë të njohura: koalicionet e mëdha, proporcionaliteti, autonomia e pjesëshme ose federalizmi dhe vetoja e ndërsjellë. Megjithatë, ky prototip i ndarjes së pushteteve nuk është gjë tjetër veçse një formë tjetër e gamës shumë të gjerë të opsioneve politike për trajtimin e konflikteve. Thelbi i opsioneve politike mund të jetë jashtëzakonisht i ndryshëm, për sa i përket qëllimeve, strukturave dhe efekteve që ato prodhojnë në promovimin e ndërmjetësimit dhe kompromisit midis grupeve, ndërsa qëllimi është të bëhet pjesëmarrja më optimale politike e grupeve / segmenteve të ndryshme të pakicave në vendimet e politikave kombëtare. Opsionet për ndarjen e pushtetit mund të plotësojnë njëra-tjetrën dhe gjithmonë të krijojnë zgjidhje të përkohshme. Por në planin afatgjatë, ato kontribuojnë në një formë më fluide të demokracisë që lejon krijimin e koalicioneve fleksibël për të kapërcyer ndarjet etnike (SISK, 2005). Parimet e ndarjes së pushtetit mund të përmbliidhen në 5 pika, si më poshtë: 1) domosdoshmëria e pjesëmarrjes së "të gjitha grupeve të rëndësishme"; 2) domosdoshmëria e autonomisë së nivelit të lartë për të gjitha grupet e rëndësishme; 3) domosdoshmëria e proporcionalitetit në qeverisjen midis grupeve; 4) e drejta e vetos që pakicat duhet të kenë në lidhje me çështjet jetike që ndikojnë në bindjen e tyre, dhe 5) zvogëlimi i dominimit të shumicës (Lijphart, 1977; Lijphart, 1999). Përveç kësaj, pjesëmarrja e publikut duhet të inkurajohet në të gjitha sferat dhe është një faktor i rëndësishëm për zhvillimin dhe realizimin e plotë të të drejtave të njeriut (Hannum, 1990). Për të tejkaluar mospërfaqësimin e mundshëm të sistemit janë edhe të drejtat e veçanta të përfaqësimit të pakicave ose grupit, të cilat mund të shfaqen në disa forma të ndryshme, siç janë: - *përfaqësimi simbolik*, kur flamujt dhe himnet pasqyrojnë praninë e pakicave në shoqëri; - *përfaqësimi funksional*, kur pakicat emërojnë përfaqësues në agjencitë qeveritare ose organizojnë grupe presioni për të siguruar qasje të vendimmarrësit politikë; - *përfaqësimi zgjedhor*, kur sistemi zgjedhor lejon që interesat e

pakicave të artikulohen në dhomat legislative; - *përfaqësimi* mikrokozmetik, kur pakicat pasqyrohen proporcionalisht sipas numrit të tyre në stafin e shërbimit publik (Birch, 1989). Diskriminimi, i zbatuar ose i toleruar nga shteti në sferën e punësimit, është manifestimi më i dukshëm i një prej faktorëve më përçarës në marrëdhëniet midis pakicës dhe shumicës. Nëse pakica përjashtohet qëllimisht nga procesi i vendimmarrjes në nivel administrativ, atëherë anëtarët e saj mund të arrijnë në përfundimin se edhe procesi politik është plot paragjykime. Në situata të tilla, për të inkurajuar punësimin e grupeve më pak të përfaqësuara, janë të nevojshme disa forma të politikave të privileguara (Hannum, 1990). Megjithatë, në rrugën drejt një shoqërie në të cilën nevoja për përfaqësim të veçantë nuk do të ekzistojë më, të drejtat e përfaqësimit të veçantë shpesh konsiderohen si një masë e përkohshme (Kimlika, 2004). Prandaj, këto masa nuk janë pa polemika teorike dhe praktike, dhe kjo vlen veçanërisht për punësimin preferencial dhe zbatimin e kuotave "etnike" gjatë punësimeve në sektorin publik.

1.2. KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL

Dispozitën më të rëndësishme në lidhje me përfaqësimin e barabartë e përmban Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut (Amendamenti VI, Kushtetuta, 1991). Shprehet si vlerë themelore - *përfaqësim i drejtë dhe adekuat i qytetarëve që u përkasin të gjitha komuniteteve në organet shtetërore dhe institucionet e tjera publike, në të gjitha nivelet*, dhe lidhet me një nga çështjet më të rëndësishme për paqen dhe stabilitetin e shtetit. Kushtetuta përcakton se Avokati i Popullit i kushton vëmendje të veçantë mbrojtjes së parimeve të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit adekuat dhe të barabartë të anëtarëve të komuniteteve në organet shtetërore, organet e njësisive të vetëqeverisjes lokale dhe në institucionet dhe shërbimet publike (Amendamenti XI, Kushtetuta, 1991). Gjatë zgjedhjes së gjyqtarëve, juristëve, prokurorëve publikë dhe anëtarëve të Këshillit Gjyqësor, Kushtetuta përcakton se do të ruhet përfaqësimi adekuat dhe i barabartë i qytetarëve që u përkasin të gjitha komuniteteve (Amendamenti XXVIII, Amendamenti XXIX, Amendamenti XXX, Kushtetuta, 1991).

Lidhur me kornizën ligjore ndërkombëtare, Republika e Maqedonisë së Veriut ka nënshkruar dhe ratifikuar dokumente që mbrojnë të drejtat e njeriut (në përgjithësi) dhe sigurojnë mosdiskriminim, si dhe dokumente që mbrojnë të drejtat e pakicave dhe të drejtat gjuhësore, të cilat janë baza për të siguruar përfaqësim adekuat të komuniteteve të ndryshme etnike. Këto përfshijnë Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (1950); Deklaratën Universale të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut (1948), Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (1966), etj. Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (1995) përmban dispozita në lidhje me mbrojtjen e pakicave kombëtare dhe parashikon detyrime për shtetin për të marrë masa specifike që duhet të jenë të një natyre afirmative dhe që synojnë të eliminojnë ose zvogëlojnë pabarazitë ekzistuese në shoqëri.

Ekzistojnë gjithashtu ligje të shumta që zhvillojnë më tej vlerën/parimin themelor të përfaqësimit të barabartë dhe përcaktojnë mekanizmat dhe instrumentet që do të përdoren nga të gjitha institucionet publike për të arritur ekuilibrin e synuar. Mbrojtja e komuniteteve parashikohet gjithashtu nga ligje sistematike që rregullojnë aspekte të rëndësishme për pakicat (vetëqeverisja, arsimiti, administrata publike, etj.) si dhe aktet nënligjore. Në nivel kombëtar, ekziston Ministria për Sistem Politik dhe Marrëdhënieve me Komunitetet që promovon dhe monitoron të gjitha aspektet që lidhen me të drejtat e komunitetit; Komiteti për Marrëdhënie me Komunitetet, që përfaqëson të gjitha komunitetet dhe që synon promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe menaxhimin e ndarjes së mjeteve publike) dhe kompetenca e të cilit është të shqyrtojë çështjet që lidhen me marrëdhëniet midis komuniteteve në Republikën e Maqedonisë së Veriut, dhe në veçanti zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat të qytetarëve që u përkasin të gjitha komuniteteve në organet shtetërore dhe institucionet e tjera publike në të gjitha nivelet (Ligji për Komitetin

për Marrëdhënie me Komunitetet, 2007); si dhe Agjenci për Ushtrimin e të Drejtave të Komuniteteve që janë më pak se 20% e popullsisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, e cila mbron zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat gjatë punësimit në organet shtetërore dhe institucionet e tjera publike në të gjitha nivelet (Ligji për të drejtat e komuniteteve që janë më pak se 20% e popullsisë, 2020).

Ministria për Shoqëri Informatike dhe Administratë (MSHIA), si institucioni përgjegjës për funksionimin e administratës publike, koordinon dhe mbështet të gjithë procesin e reformave në këtë fushë. Ministria për Sistem Politik dhe Marrëdhënie Ndërmjet Bashkësive, ndërkohë, është institucioni përgjegjës për zbatimin e MKO-së në lidhje me të drejtat e bashkësive. Legjislacioni ekzistues rregullon të gjitha aspektet e administratës publike, duke krijuar një shërbim publik politikisht të pavarur dhe profesional bazuar në kompetencat (pranimin) dhe meritën (avancimin në karrierë) (Ligji për të punësuarit në sektorin publik 2014; Ligji për nëpunësit administrativë 2014).

Balancuesi është një mjet për menaxhimin e burimeve njerëzore, i cili tenton të rrisë numrin e bashkësive pakicë në administratën publike dhe të krijojë një sistem kuotash. Sipas metodologjive të përcaktuara, thirrjet publike për punësim në institucionet publike duhet të përgatiten sipas një procedure të zhvilluar në përputhje me Ligjin për nëpunësit administrativë dhe Ligjin për të punësuarit në sektorin publik. Konkretisht, Ligji për të punësuarit në sektorin publik (2014) parashikon që punësimi të jetë sipas nenit 5, i cili përshkruan *Metodologjinë e planifikimit të punësimit në sektorin publik, në përputhje me parimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat*; pastaj sipas nenit 20a, paragrafi 2, i cili rregullon planet vjetore për punësim në sektorin publik, përkatësisht - arritjen dhe mbajtjen e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat; si dhe sipas nenit 20b, i cili rregullon mënyrat e marrjes së pëlqimit në lidhje me planet vjetore. Prandaj, Ligji për të punësuarit në sektorin publik parashikon një mekanizëm për ndarjen e punësimeve të reja me përfaqësim të drejtë dhe adekuat të anëtarëve të komuniteteve, në nivelin qendror dhe lokal të institucioneve të sektorit publik, bazuar në nevojat institucionale të shprehura në Planet e tyre vjetore për punësime. Para përgatitjes së planit vjetor për punësim, të dhënat ekzistuese institucionale për përkatësinë etnike dhe për numrin e të punësuarve futen në mjetin "*balancues*", të disponueshëm në faqen e internetit të MSHIA-s. Mjeti llogarit numrin e personave nga një komunitet i caktuar etnik që do të punësohen për të arritur pragun e dëshiruar për përfaqësim adekuat në institucionin specifik që planifikon të kryejë punësim të ri. Përqindja e kërkuar - pragu për përfaqësim adekuat, lind si një llogaritje që merr parasysh numrin e përgjithshëm të të punësuarve në atë institucion në raport me të dhënat nga regjistrimi i fundit i popullsisë, në nivelin e shtetit dhe në nivelin e komunës ku është themeluar institucioni. Plani vjetor për punësime i paraqitet Ministrisë së Sistemit Politik dhe Marrëdhënieve ndërmjet Bashkësive, e cila duhet të konfirmojë ose të bëjë një propozim për korigjimin e planit, në mënyrë që të arrijë pragun e kërkuar të përfaqësimit - të vendosur në "*balancues*". Pas mendimit pozitiv nga Ministria, procesi i punësimit mund të vazhdojë.

Në kuadër të kësaj skeme institucionale është edhe Agjencia për Administratë, e cila merret me të gjitha aspektet që kanë të bëjnë me punësimin në shërbimin shtetëror dhe me ankesat në lidhje me to. Agjencia për administratë miraton Udhëzime se si institucionet duhet të përgatisin dhe publikojnë thirrjen e tyre publike për punësim (bazuar në Planin vjetor për punësim), dhe ndër kushtet e nevojshme për një thirrje të vlefshme është theksimi i përkatësisë nacionale (ose etnike) të kërkuar të kandidatit për t'u punësuar në vendin e punës për të cilin është hapur thirrja (Dekreti i Qeverisë, 2018). Kështu, zgjidhjet aktuale ligjore dhe Metodologjia mbrojnë parimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat. Ekziston një detyrim - secili institucion të raportojë në nivel vjetor nëse e ka arritur pragun (Ligji për të punësuarit në sektorin publik 2014).¹

¹Para miratimit të Ligjit për të punësuarit në sektorin publik, Programi K5u përdor si një mekanizëm për arritjen e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat, përmes të cilit një numër i madh i anëtarëve të komuniteteve u punësuan në ish-Sekretariatit për Zbatimin e MKO-së, të cilët do të transferoheshin nëpër institucione. Megjithatë, ky mekanizëm rezultoi i paefektshëm për shkak

Zbatimi i plotë i MKO-së dhe ndërtimi i një shteti civil me kohezion etnik dhe social bazuar në parimet e tolerancës dhe respektit të ndërsjellë është pjesë e prioriteteve strategjike të Qeverisë (të të gjitha Qeverive të mëparshme që nga viti 2001). Në vitet e mëparshme, modalitete të ndryshme janë përdorur për të arritur përfaqësimin adekuat. Në vitin 2003, Qeveria miratoi Bazat për përgatitjen e Programit për përmirësimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat të bashkësive në sektorin publik dhe ndërmarrjet publike. Në vitin 2007, u miratua Strategjia për përfaqësim të drejtë dhe adekuat të pjesëtarëve të bashkësive pakicë në Republikën e Maqedonisë. Strategjia përmban masa dhe aktivitete që synojnë përmirësimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat të të gjitha bashkësive etnike në vend. Sipas Strategjisë, numri i zmadhuar i anëtarëve të bashkësive jo-shumicë në administratën publike duhet të forcojë shoqërinë multietnike dhe të shfrytëzojë potencialin e saj, duke ofruar shërbime më të mira për të gjithë qytetarët. Në kuadër të këtij dokumenti, një rol të veçantë i është dhënë Avokatit të Popullit për mbrojtjen e parimit të mosdiskriminimit dhe parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat. Mbi këtë bazë, Avokati i Popullit mund të fillojë procedurat, të japë mendim ose rekomandime, të iniciojë masa disiplinore dhe të paraqesë kërkesë tek Prokurori Publik. Për më tepër, Avokati i Popullit gjeneron raporte vjetore ku monitoron progresin ose prapambetjen në zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat në institucionet publike. Megjithatë, kohët e fundit, Qeveria miratoi një Strategji Kombëtare për Zhvillimin e një Shoqërie dhe Ndërkulturalizmit (2020 – 2022), për ndërmarrjen e masave për ndërtimin e një shoqërie të integruar (Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2019).

se gjatë një punësimeve të tilla masive të më shumë personave në një vend qendror, nuk u mbajt llogari për profilin e kuadrit të nevojshëm për institucionet, kështu që ishte e vështirë të transferohen nëpër institucionet. Kjo solli probleme dhe mospërputhje, për faktin se shumë punonjës përmes këtij programi pranorin paga një periudhë të caktuar, por nuk shkonin në punë.

2. GJENDJA AKTUALE

Pas miratimit të ndryshimeve kushtetuese në vitin 2001 (pas lidhjes së MKO-së) dhe reformave të mëvonshme, pa dyshim se numri i anëtarëve të bashkësive pakicë në administratën publike u rrit ndjeshëm. Republika e Maqedonisë së Veriut ka një sektor publik mesatarisht të madh dhe një nivel të ulët të kënaqësisë midis qytetarëve me përdorimin e shërbimeve publike në nivel qendror dhe lokal. Kjo mund të shihet nga numri i madh i ankesave individuale drejtuar institucioneve përkatëse për mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve (Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2022; Blazhevski, 2022), si dhe nga analiza të tjera përkatëse (Shikova dhe Gocevski, 2019; Platforma maqedonase kundër varfërisë, 2017; Qurçieva dhe Todevski, 2018). Shërbimet publike në Republikën e Maqedonisë së Veriut u referohen shërbimeve dhe programeve të ndryshme që Qeveria duhet t'u ofrojë qytetarëve, sa më lehtë të arritshme, efikase dhe me cilësi të lartë. Administrata publike në Maqedoninë e Veriut është e mbingarkuar (BTI, 2022) në krahasim me popullsinë rezidente, e cila, sipas regjistrimit të fundit, është - 1836713 (Enti Shtetëror i Statistikave, 2021). Shërbimi Publik i Maqedonisë ka rreth 132088 të punësuar në sektorin publik dhe 15302 nëpunës civilë që punojnë në 1346 institucione (MSHIA, 2021). Për shkak të situatës së dobët ekonomike dhe papunësisë në vend në shkallën prej 16% (Macrotrends, n/a), sektori publik është punëdhënësi kryesor në vend, ku shumica e njerëzve synojnë sigurinë shoqërore që nuk mund të arrihen në sektorin privat (Ambasada e SHBA, 2021).

Përcaktimi për arritjen e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat të bashkësive pakicë reflektohet në përmbushjen e disa pragjeve për punësimin e tyre (prania) në sektorin publik dhe arrihet përmes metodologjive të përshtatshme për punësim në sektorin publik. Vendosja e metodologjive dhe instrumenteve rezulton në përfaqësim më të madh etnik të grupeve të ndryshme të qytetarëve në organet e qeverisjes qendrore, në organet e njësisë të vetëqeverisjes lokale dhe në sektorin publik në tërësi (Shikova & Andeva, 2023). Sipas Raportit nga Regjistri i të punësuarve në sektorin publik për vitin 2022, të cilin e mban Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës, më 31 dhjetor 2022, 71.36% e të punësuarve ishin maqedonas; 21.60% shqiptarë; 2.42% turq; 1.49% romë; 1.40% serbë; 0.74% të tjerë, domethënë ata nuk u deklaruan; 0.52% ishin boshnjakë dhe 0.48% ishin vlllehë (Raporti nga Regjistri, 2022). Shprehur në shifra, përfaqësimi i bashkësive pakicë në sektorin publik është rritur në krahasim me vitet e mëparshme, përkatësisht, për ilustrim: - në vitin 2007 shqiptarët u përfaqësuan me 10.8%, dhe në vitin 2021 kjo përqindje ishte 20.6; - turqit u përfaqësuan me 1.1%, dhe në vitin 2021 me 2%; - romët u përfaqësuan me 0.8%, dhe në vitin 2021 me 1.3%; - vlllehët mbetën në të njëjtin nivel, dhe midis boshnjakëve, përfaqësimi u rrit nga 0.3% në 0.5%. Megjithatë, progresi nuk është i barabartë, ose situata nuk është përmirësuar në mënyrë të barabartë në të gjithë sektorët, institucionet dhe autoritetet (Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2022b; Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2021).

Përveç ndryshimeve të rëndësishme të arritura, ka sfida të vazhdueshmenë zbatimin e politikave. Instrumenti shpesh paraqet një fazë kalimtare për anëtarët e partive politike në pushtet dhe për këtë arsye paraqet bazë për shumë keqpërdorime. Instrumenti “*balancues*”, i cili përcakton të gjithë procedurën për punësim në shërbimin publik, u përgatit nga Ministri i Shoqërisë Informatike dhe Administratës, si institucion përgjegjës për menaxhimin e administratës publike në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Në këto korniza, kohët e fundit ka dalë një vendim - gjatë përgatitjes së planeve vjetore të punësimit, të merren parasysh shifrat nga popullsia jorezidente - që shkaktoi reagime negative në publikun e gjerë (Komisioni Evropian, 2022). Sipas Entit Shtetëror Statistikor dhe standardeve ndërkombëtare

të regjistrimit, kategoria - popullsia jorezidente, ekziston vetëm për të pasur një numër për emigracionin, dhe për këtë arsye mund të përdoret vetëm për të krijuar politika në lidhje me çështjet që kanë të bëjnë me humbjen e popullsisë, përkatësisht, politikat e zbatueshme për qytetarët që jetojnë në vend bazohen vetëm në numrin e popullsisë rezidente.

Një sfidë tjetër gjatë zbatimit të balancuesit është dëshmia për përkatësi në një bashkësi etnike të caktuar. Të jesh anëtar i një komuniteti etnik është një zgjedhje individuale. Në Republikën e Maqedonisë së Veriut, anëtarësimi në një komunitet të caktuar është një zgjedhje individuale dhe vetë-deklarimi është treguesi i vetëm përkatës i përkatësisë etnike, i cili nga ana tjetër lë një mundësi shtesë për keqpërdorim me instrumentin (Shikova & Andeva, 2023). Kohët e fundit, Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit shprehu shqetësimin se zbatimi i këtij mjeti ndikon drejtpërdrejt në ndjenjat intime të qytetarëve, lidhur me përkatësinë etnike, dhe shpesh, vetëm për t' u punësuar në administratën publike, aplikantët vetë-identifikohen siç është shënuar ose kërkohet në njoftimin publik (TV21, 2022). Meqenëse nuk ka regjistër për vetë-identifikim etnik aktual ose të mëparshëm, të gjitha këto gjëra janë kryesisht në dëm të komuniteteve më të vogla etnike, siç janë vllahët, romët dhe turqit. Kështu, analizat tregojnë se, përveç dy komuniteteve më të mëdha, ka pak ose aspak përparim për komunitetet e tjera më të vogla në arritjen e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat. Rritja jashtëzakonisht e ulët e përfaqësimit të grupeve të caktuara më të vogla etnike, siç janë romët, për shembull, kërkon masa dhe aktivitete shtesë, duke filluar nga analiza e kapaciteteve arsimore dhe nevoja për rritjen e tyre (CPIA, 2019). Sfidat tjetër lidhet me përfaqësimin e pa mjaftueshëm të personave lidhur me pakica numerikisht më të vogla, veçanërisht në pozicione drejtuese. Sistemi nuk zbatohet për anëtarët e bashkësive që nuk përmenden në Kushtetutë (egjiptianët, myslimanët maqedonas, etj.) (Këshilli i Evropës, 2022). Kohët e fundit, edhe Avokati i Popullit i rekomandoi MSHIA-s që t' i marrë këto çështje më seriozisht dhe të gjejë një mekanizëm të përshtatshëm që do të eliminojë keqpërdorimin, përkatësisht vuri në dukje nevojën për një zbatim thelbësor të parimeve kushtetuese (Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2021; Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, 2022b; Ziberi, 2022a).

Masat aktuale për të siguruar përfaqësim të drejtë dhe adekuat nuk kontribuojnë në zbatimin e parimeve të meritës në procedurave për punësim në administratën publike, të kushtëzuara nga BE-ja dhe të përcaktuara në ligje. Në mendimin e tij për Republikën e Maqedonisë së Veriut, Komiteti Këshillimor për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare raportoi se zbatimi i parimit të meritës ishte përkeqësuar në vend. Gjithashtu, argumenton Komiteti, procesi është edhe më problematik për shkak se pozicionet më të larta janë të lidhura me një shkallë të lartë partishmërie, e cila, sipas burimeve të tyre, lidhet me tezën se për punësim në administratë aplikantët duhet të kenë një përkatësi "reale" etnike dhe politike. Prandaj, rekomandimi i Komitetit Këshillimor të Këshillit të Evropës është të evitohen masat që synojnë arritjen e barazisë rigjide matematikore në përfaqësimin e grupeve të ndryshme, gjë që shpesh nënkupton një rritje të panevojshme të vendeve të punës, pasi ato rrezikojnë të dëmtojnë funksionimin efektiv të strukturës shtetërore dhe të çojnë në krijimin e blloqeve të veçanta sociale. Nga ana tjetër, vetë-identifikimi me një grup të caktuar minoritar, i motivuar vetëm nga fitimi i avantazheve ose përfitimeve të caktuara, minon standardet për mbrojtjen e pakicave. Prandaj, është e nevojshme të përmirësohet zbatimi i parimit të përfaqësimit të drejtë së bashku me përpjekjet për të arritur merita dhe administratë publike efikase dhe për të përmirësuar pozitën dhe përfaqësimin e pakicave më të vogla (Këshilli i Evropës, 2022).

Lidhur me përjashtimet nga zbatimi i balancuesit, Ligji për të punësuarit në sektorin publik, në nenin 3, paragrafi 3 në kapitullin në lidhje me planifikimet për punësim, përcakton se ku nuk përdoret mjeti "balancues", përkatësisht mjeti nuk zbatohet për personelin ushtarak

dhe civil në shërbimin e Ushtrisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, për zyrtarët e autorizuar në Ministrinë e Mbrojtjes, Ministrinë e Punëve të Brendshme dhe organin në përbërje të Ministrisë së Punëve të Brendshme - Byroja për Siguri Publike, Agjencia për Siguri Kombëtare, Agjencia për Kundërzbulim, si dhe organin në përbërje të Ministrisë së Financave - Drejtorinë e Policisë Financiare. Megjithatë, edhe pa një metodologji apo dokument të përshtatshëm që rregullon këto çështje, sipas personave përgjegjës, merret parasysh përfaqësimi i drejtë dhe adekuat gjatë punësimit. Sigurisht duhet të merret parasysh se në Armatën e Republikës së Maqedonisë së Veriut, ose në polici, shpallen konkurse përkatësisht, papritmas punësohen më shumë njerëz (për shembull 300), në mënyrë që numri i kandidatëve të regjistruar të sigurojë përfaqësim të drejtë dhe adekuat të pjesëtarëve të të gjitha bashkësive etnike. Në disa fusha, siç është arsimi, balancuesi nuk mund të zbatohet, por në të gjitha këto përjashtime (megjithëse i nënshtrohen analizave shtesë) arrihet dhe ruhet përfaqësimi i drejtë dhe adekuat.

3. SFIDAT E KONSTATUARA (RAPORT NGA GRUPET E FOKUSIT)

Për qëllimet e këtij hulumtimi, përveç analizës së përmbajtjes dhe analizës së dokumenteve, u zhvilluan edhe tre fokus grupe. Fokus grupet përbëheshin nga përfaqësues nga: - Ministria për Sistem Politik dhe Marrëdhëniet Ndërmjet Bashkësive; - Agjencia për Promovimin e të Drejtave të Komuniteteve; - MSHIA; - Agjencia për Administratë; - Zyra e Avokatit të Popullit dhe - sektori civil.

Pjesëmarrësit në Fokus grupin e parë theksuan keqpërdorimin e mundshëm të aplikimit të *“balancuesit”*, si dhe problemet që ekzistojnë në lidhje me pamundësinë për të vërtetuar përkatësinë etnike. Ata iu referuan ideve që përkatësia etnike të bëhet pjesë e dokumentacionit personal të qytetarëve (për shembull, të shënohet në certifikatën e lindjes) si një mënyrë për të zvogëluar keqpërdorimin. Sipas tyre, kuadri ligjor në lidhje me përfaqësimin e drejtë dhe adekuat është i mirë, por ekziston mundësia për të përmirësuar *“balancuesin”* si dhe metodologjinë për përfaqësim të drejtë dhe adekuat. Ata vlerësojnë se mjetet si *“balancuesi”* janë të nevojshme, pasi nuk mjafton vetëm të arrihet përfaqësimi i drejtë, por ajo duhet të mirëmbahet. Përveç problemeve që lidhen me mungesën e provës për përkatësi në një bashkësi etnie të caktuar, ka edhe probleme në lidhje me planifikimin e punësimeve dhe pensionimeve, përkatësisht nuk mbahet llogari për largimin e të punësuarve, kështu që edhe nëse buxheti për punësime ka mjete të lira për shkak të pensionimit ose largimit nga puna të të punësuarve aktual, duhet të kërkohet pëlqim financiar për të plotësuar ato vende pune, ndërkaq nga ana tjetër, këto pëlqime shumë shpesh nuk merren dhe institucione të caktuara nuk mund të punësojnë njerëz për të kryer kompetenca themelore. Institucionet e konsiderojnë metodologjinë e punësimit të komplikuar, kështu që proceset e punësimit shpesh janë shumë të ngadalta. Problemi i mungesës së përfaqësimit të bashkësive më të vogla etnike mbetet, por sipas anëtarëve të fokus-grupit, raportet e prodhuara nga Avokati i Popullit nuk janë të besueshme sepse nuk janë konzistente përkatësisht nuk ndjekin të njëjtin grup të të dhënave nga të njëjtat institucione. *“Balancuesi”* konsiderohet një instrument i mirë, por ka vend për përmirësim për të adresuar mangësitë. Ata janë të mendimit se duhet të miratohet një udhëzim në lidhje me atë se si duhet të plotësohet *“balancuesi”*, për të thjeshtuar formën e tij, për të përshtatur rezultatet në mënyrë cilësore dhe jo me numra sepse numrat nuk tregojnë situatat reale. Propozimi është harmonizimi metodologjik i raporteve të Avokatit të Popullit dhe MSHIA-së, si dhe mbajtja e të dhënave jo vetëm për përkatësinë etnike, por edhe për statistikën gjinore të anëtarëve të grupeve etnike të punësuar në administratë.

Dhe në kuadër të fokus-grupit të dytë , u theksua si vendimtar problemi i keqpërdorimit të mundshëm të aplikimit të *“balancuesit”*, si dhe problemet që ekzistojnë për sa i përket pamundësisë për të vërtetuar përkatësinë etnike. Pjesëmarrësit e grupeve të fokusit sugjeruan problemin në miratimin e planeve vjetore për punësim sepse ligjet e veçanta nuk janë në përputhje me Ligjin për të punësuarit në sektorin publik. Për shembull, megjithëse Ligji për të punësuarit në sektorin publik parashikon planifikimin e të gjithë punësimit në institucionet shëndetësore publike, neni 155-g, paragrafi 1 i Ligjit për mbrojtje shëndetësore, me planet vjetore përfshihen vetëm nëpunësit administrativë dhe personat teknikë ndihmës. Si problem shtesë u theksuan afatet për miratimin e planeve vjetore që nuk janë në përputhje me afatet për miratimin dhe ndarjen e buxhetit, prandaj institucionet ose vonohen në dorëzimin e planeve për shkak të mungesës së pëlqimit nga organi përgjegjës

për buxhetin, ose i dorëzojnë planet pa punësim dhe pastaj bëjnë ndryshime të shpeshta, gjë që nuk ka kuptim për vetë planifikimin. Pjesëmarrësit e grupeve të fokusit gjithashtu vunë në dukje mospërputhjen e modeleve dhe tabelave për planet vjetore të punësimit. Përkatësisht, u theksua se shabllonet për planet vjetore janë shumë komplekse, prandaj institucionet shumë shpesh bëjnë gabime gjatë plotësimit të tyre. Nevoja për të ndryshuar planet vjetore gjatë çdo ndryshimi të vendit të planifikuar që duhet të plotësohet me punësim ose ngritje në detyrë u theksua si një arsye për burokratizimin e madh të procedurës së planifikimit, sepse institucionet disa herë gjatë vitit bëjnë ndryshime në plane, megjithëse këto ndryshime nuk ndryshojnë thelbësisht asgjë, sepse shpërndarja e rregullt e vendeve të punës sipas përkatësisë etnike, nuk ndryshon. Për shkak të faktit se procedurat për punësim, të planifikuara për nëntor dhe dhjetor përfundojnë vetëm në tremujorin e parë të vitit të ardhshëm, u konstatua se raportet për periudhën korrik-dhjetor nuk janë realiste, sepse nuk përmbajnë të dhëna për punësime në atë periudhë. Së fundi, u theksua se, shumë shpesh, për të mashtruar “balancuesin”, përdoret mobiliteti, përkatësisht, nëse institucioni nuk mund të punësojë një anëtar të një komuniteti të caktuar për shkak të planit vjetor, atëherë ai person punësohet në një institucion tjetër në të cilin është planifikuar vend pune për atë bashkësi etnike, dhe pastaj transferohet në institucionin tjetër, ku për shkak të “balancuesit” nuk mund të punësohet drejtpërdrejt. Sipas të anketuarve, për momentin, planet vjetore dhe “balancuesi” janë zgjidhja më e mirë nëse duhet të ketë punësim sipas kriterit të përkatësisë etnike, por u theksua se - vetë procesi i planifikimit duhet të përputhet me miratimin e buxhetit; - modelet e planifikimit duhet të thjeshtohen në mënyrë që të mos bëhen ndryshime të përhershme të planeve; - të kufizohet mobiliteti i të punësuarve për të paktën dy vjet pas punësimit në mënyrë që të mos ketë keqpërdorim të planeve vjetore; - të krijohet një mekanizëm për kontrollin e përkatësisë etnike duke kufizuar mundësinë e ndryshimit të etnisë në profilin elektronik të kandidatëve, dhe - të vendoset një afat brenda të cilit duhet të planifikohen punësimet, përkatësisht të mos lejohet që punësimi të planifikohet pas 15 tetorit.

Sipas pjesëmarrësve nga grupi i tretë i fokusit, më optimalja do të ishte shfuqizimi i “balancuesit” si një mjet joefikas, dhe punësimi në administratë të jetë ekskluzivisht sipas sistemit të meritës. Por megjithëse e kanë kuptuar se kushtet për një zgjidhje të tillë tashmë janë pjekur, ata ende besojnë se ende nuk ka vullnet politik që të realizohet kjo. Janë të mendimit se “balancuesi” është prezantuar si masë afirmative, por e përkohshme, që do të thotë se mund të ekzistojë si rekomandim, por jo si kusht i detyrueshëm. Lidhur me zgjidhjet aktuale në lidhje me vërtetimin e përkatësisë etnike, ata theksuan propozimin që përkatësia etnike duhet të jetë një fushë në formularin elektronik të punësimit që do të plotësohet një herë dhe nuk do të ketë mundësi të ndryshohet - përgjithmonë ose për një periudhë të caktuar. Ata argumentojnë se zbatimi aktual i “balancuesit” diskriminon, keqpërdoret dukshëm dhe përbën bazë për diskriminim mes qytetarëve. Prandaj, besojnë se si në aspektin e “balancuesit” ashtu edhe në çështje të tjera, keqpërdorimet e mundshme që kanë të bëjnë me ndryshimin e etnisë duhet të jenë të kufizuara. Fokus grupi theksoi se është arritur përfaqësim i drejtë dhe adekuat - pjesërisht, përkatësisht, nuk përfshin komunitetet më të vogla etnike që përjashtohen nga këto llogaritje, si dhe ato që nuk njihen në Kushtetutë. Nga ana tjetër, përfaqësimi adekuat nuk realizohet në mënyrë të barabartë në të gjitha institucionet, dhe në çdo rast, sipas pjesëmarrësve në fokus grup, “balancuesi” nuk respekton sistemin e meritave. Lidhur me qëndrimin e Avokatit të Popullit, u theksua se është shumë e ndërlikuar mbledhja e të dhënave nga të gjitha institucionet përkatëse, prandaj raportet mbi përfaqësimin duhet të përgatiten nga MSHIA si institucion me të dhënat më të përditësuara, ose nga Ministria për Sistem Politik dhe Marrëdhënie Ndërmjet Bashkësive. Avokati i Popullit vetëm mund të vëzhgojë, por këtu absolutohet roli i tij. Për ta, është në kundërshtim me

standardet ndërkombëtare të kufizohet e drejta për vetë-deklarim sipas përkatësisë etnike, përkatësisht të ndalohet ndryshimi i saj, prandaj nuk ka asnjë mekanizëm të vlefshëm për kufizimin e kësaj praktike. Në praktikën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, ka vendime gjyqësore kundër akteve të shteteve që synojnë kufizimin e identitetit, përkatësisht ndryshimin e tij. Përfaqësuesit e grupeve të fokusit besojnë se situata e përgjithshme është e komplikuar, por ajo do të komplikohet më tej nga vendosja e pakicave të reja në Kushtetutë, kështu që ekzistenca e një mjeti të tillë është e debatueshme duke pasur parasysh konsideratat nëse qëllimi i përfaqësimit të drejtë dhe adekuat është arritur me të vërtetë.

4. HULUMTIM I OPINIONIT PUBLIK

Në kuadër të projektit, u krye një sondazh i opinionit publik në lidhje me zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat, si dhe zbatimin e Planeve vjetore për punësim dhe “balancuesit”.² Nga sondazhi rezulton se: - 36.5% e të anketuarve e kuptojnë parimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat; - 29.5% e kuptojnë pjesërisht; - 32.4% nuk e kuptojnë, dhe 1.6% e të anketuarve nuk u përgjigjën. Lidhur me pyetjen: *A mendoni se përfaqësimi i drejtë në administratë duhet të pasqyrojë karakterin etik të vendit, me kusht të jenë plotësuar kushtet e tjera për punësim* (arsimi, përvoja e punës, etj.): - 50.8% e të anketuarve u përgjigjën “PO”; - 33.1% u përgjigjën “JO”; - 2.2% refuzuan të përgjigjen, dhe 13.9% u përgjigjën “NUK E DI”. Lidhur me pyetjen: *Si e vlerësoni praktikën aktuale të punësimit sipas parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat*: - 11.2% e të anketuarve u përgjigjën “të mirë”; - 76.2% u përgjigjën “keq”; - 3.1% refuzuan të përgjigjen dhe 9.5% u përgjigjën “NUK E DI”. Së fundi, në lidhje me pyetjen: *A jeni të gatshëm të deklaroheni si anëtar i një komuniteti tjetër etnik nëse ky është kusht për punësim*: - 6.6% e të anketuarve u përgjigjën “PO”; - 90.7% u përgjigjën “JO”; - 0.8% refuzuan të përgjigjen dhe 2% u përgjigjën “NUK E DI”.

Nga materiali në fjalë mund të shihet se shumica e të anketuarve (50.8%) nuk kundërshtojnë zbatimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat gjatë punësimit (krahasuar me 31.1% që janë kundër), nëse kandidatët kanë plotësuar të gjitha kushtet e tjera. Por një shumicë dërrmuese (76.2%) besojnë se praktika aktuale e arritjes së përfaqësimit të drejtë dhe adekuat - është e keqe.

Në pyetjen e hapur - *Si e kuptojnë qytetarët (të anketuarit) konceptin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat*, shumica besojnë se të gjithë duhet të trajtohen në mënyrë të barabartë dhe të drejtë, por është e qartë nga përvoja se përkatësia partiake dhe nepotizmi vendosin për punësimin. Janë të bindur se gjatë punësimit në sektorin publik, duhet të merret parasysh cilësia dhe arsimi, domethënë nëse kandidatët plotësojnë kushtet e konkursit, atëherë kriteret duhet të zbatohen në mënyrë të barabartë për anëtarët e të gjitha komuniteteve në vend, dhe zgjedhja e punonjësit duhet të jetë sipas meritës. Për ta është e qartë se të gjithë duhet të jenë të barabartë para ligjit, por është realiste se diskriminimi është i pranishëm në të gjitha bazat, se partizanizmi dhe korrupsioni janë pozicionet fillestare për punësim në shërbimin publik, për fat të keq përkundër kompetencave, arsimit dhe, për vende pune të caktuara, përkatësia etnike autentike. Të anketuarit vlerësojnë barazinë dhe përfaqësimin adekuat, besojnë se faktorët vendimtarë për punësim duhet të jenë dëshira për punë dhe arsimi, por përballen me praktikën jo-konstruktive në shoqërinë maqedonase ku mbizotëron padrejtësi në aspektin e qasjes në shërbimin publik, përkatësisht se ligjet ekzistuese janë “fjalë e vdekur në letër”.

²Hulumtimi u krye nga Shtëpia hulumtuese TIM në mostrën përfaqësuese prej 1000 të anketuar në të gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut, sipas një pyetësi të standardizuar në qershor 2023. Anketa përfshiu persona mbi 18 vjeç në të gjashtë njësitet zgjedhore, sipas numrit të votuesve, duke marrë parasysh përfaqësimin adekuat të të anketuarve për sa i përket moshës, gjinisë, etnisë dhe vendbanimit të tyre (mjedisi urban/ rural).

5. PËRVOJA KRAHASUESE

5.1. Tiroli Jugor - Provinca Bolzano

Megjithëse çdo situatë është unike dhe varet nga rrethana të ndryshme, nga një situatë e caktuar politike dhe ekonomike, për të ilustruar zbatimin e politikave të përfaqësimit të drejtë dhe proporcional në jetën publike, do të paraqesim një shembull të bazuar në përfaqësimin proporcional sipas përkatësisë së një grupi gjuhësor, dhe të aplikuar në Republikën e Italisë - Tiroli i Jugut, krahina e Bolzanos. Italia është shtëpia e një numri të madh grupesh minoritare, të ndryshme si në numrin e tyre ashtu edhe në nivelin e mbrojtjes që u ofrohet nga sistemi ligjor. Mbrojtja realizohet së pari në nivel kushtetues, përkatësisht - Kushtetuta merr parasysh përcaktimin gjuhësor ose përkatësinë e individit, si element subjektiv, dhe shtetësinë si kriter objektiv. Pavarësisht mbiemrit “etnik” që ekziston në disa prej statuteve rajonale, termi “etnik” nuk ka kuptim ligjor në Itali. Prandaj, Italia është një komb demos që njeh etni të ndryshme, domethënë një komb - një komunitet gjuhësisht plural (Palermo & Woelk, 2011). Shteti italian ka një strukturë rajonale dhe përbëhet nga 20 rajone me status të ndryshëm. Mbrojtja më e avancuar e pakicave është në rajonin Trentino-Alto Adige dhe në provincën autonome Bolzano. Tiroli Jugor i Trentino është një nga pesë rajonet autonome në Itali (Trentino-Alto Adige /Tiroli Jugor). Tiroli Jugor është një nga dy provincat në rajon, i quajtur gjithashtu - krahina e Bolzanos, e cila gëzon autonomi të gjerë politike. Statuti i Autonomisë Rajonale është akti themelor i secilit rajon dhe krijon një sistem ligjor kompleks që i referohet një kombinimi të rotacionit, barazisë dhe përfaqësimit proporcional të grupeve. Sistemi bazohet në "ndarjen e pushtetit" ose "konsocializmin", i cili përfshin shpërndarjen e pushtetit nga qendra në periferi (Palermo & Marko, 2008. Statuti i Autonomisë i vitit 1972 krijon një sistem të ndarjes së pushtetit (Carlà, 2023) në provincë. Gjermanishtja dhe italishtja janë dy gjuhët zyrtare të Tirolit të Jugut (ndërsa në disa komuna, Ladini është gjuha e tretë zyrtare).³ Kuotat gjuhësore përcaktohen në provincën Bolzano dhe bazohen në deklaratën për përkatësi në një grup të caktuar gjuhësor (*deklarata e përkatësisë gjuhësore*). Bëhet fjalë për vetëdeklarim dhe është një mjet i rëndësishëm për menaxhimin e të gjithë sistemit të kuotave në provincë (Alber, 2021:187). Një tipar i veçantë i sistemit është proporcioni gjuhësor në procesin e punësimit në administratën publike dhe bazohet në një sistem kuotash bazuar në përdorimin e gjermanishtes, italishtes dhe ladinishtes, sipas përfaqësimit numerik të atyre që flasin gjuhët e veçanta, në raport me popullsinë e përgjithshme (Steininger, 2003).⁴ Në provincën Bolzano, deklarata për përkatësi gjuhësore lidhet me regjistrimin e përgjithshëm të popullsisë. Deklarata jepet në një fletë me shenjë A/2, që është formular përkatës, por edhe në mënyrë elektronike. Me dekret të Presidentit të Krahinës Autonome të Bolzanos, në konsultim me Garantuesin (Zyrën) për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, janë përcaktuar metoda zbatuese që garantojnë masat e duhura dhe metodat anonime të mbledhjes së të dhënave në mënyrë elektronike. Fleta A/2, dorëzohet në një zarf të bardhë të mbyllur të veçantë, në mënyrë anonime dhe me shënim – “për komunën”. Pa e hapur, zyra komunale e regjistrimit ia përcjell zarfin zyrës provinciale të regjistrimit. Fleta dhe zarfi nuk duhet të kenë shenja identifikimi. Për më tepër, çdo qytetar mbi moshën tetëmbëdhjetë vjeç që jeton në provincë, në çdo kohë, ka të drejtë të bëjë një deklaratë individuale të përkatësisë në një nga tre grupet gjuhësore (italisht, gjermanisht dhe ladinisht). Gjatë aplikimit për një vend të lirë pune në administratën publike, dëshmi për përkatësi gjuhësore është deklarata e depozituar për përkatësi gjuhësore. Mundësia/e drejta për të bërë një deklaratë të tillë u jepet: - të gjithë banorëve të provincës Bolzano; - shtetasve që vijnë nga një provincë tjetër italiane ose nga një vend tjetër që i përket BE-së dhe transferojnë

³Ladin" është një gjuhë rumune që flitet kryesisht rreth maleve Dolomite në Italinë Veriore në provincat e Tirolit Jugor, Trentino dhe Belluno. Është e ngjashme me "romanç", gjuhë që flitet në Zvicër;

⁴Kjo realizohet në bazë të Marrëveshjes Gruber-De Gasperi të vitit 1946, dispozitat e së cilës janë transferuar në Statutin e Autonomisë së Rajonit si dhe në Dekretin e Kuotave (nr. 752) të datës 26 korrik 1976;

vendbanimin e tyre në provincën Bolzano; - shtetasve që kanë fituar shtetësinë italiane; - shtetasve të vendeve që nuk janë anëtare të BE-së që jetojnë në provincën Bolzano që nga viti 2016 dhe posedojnë qëndrim të pacaktuar/të pakufizuar ose afatgjatë. Një person mund të ndryshojë deklaratën e tij, por që kjo të ndodhë duhet të kalojnë pesë vjet nga deklarata fillestare/e parë. Deklarata e ndryshuar hyn në fuqi pas 24 muajsh (Tribunale di Bolzano, n/a). Formulari për deklaram ofron katër opsione për përzgjedhjen dhe përkatësinë në: 1) grupin gjuhësor gjerman; 2) grupin gjuhësor italian; 3) grupin gjuhësor ladin; dhe 4) tjetër. Ata që zgjedhin opsionin e fundit, megjithatë, duhet të zgjedhin dhe të përcaktohen në një nga tre grupet gjuhësore në mënyrë që të ushtrojnë të drejtat që u jepen grupeve gjuhësore (Tribunale di Bolzano, n/a). Deklaratat do të bëhen në një fletë të shënuar A/1, të disponueshme në çdo zyrë në Gjykatën e Bolzanos dhe në mënyrë elektronike. Fleta A/1 nënshkruhet nga ofruesi i deklaratës dhe vendoset në një zarf të veçantë të verdhë, i cili mbyllet dhe dorëzohet drejtpërdrejt në Gjykatë ose institucione të tjera të emëruara për atë qëllim. Zarf i vulloset pas dorëzimit. Gjykata i mban zarfet të mbyllura dhe pa kompensim i vërteton ato menjëherë. Deklaratat kanë një kohëzgjatje të pacaktuar, përkatësisht, derisa deklarata e dhënë paraprakisht të modifikohet (pas të paktën pesë vjet nga momenti i dhënies së saj). Deklaratat janë të revokueshme në çdo kohë. Për të konfirmuar përkatësinë ose agregimin me një grup gjuhësor, kandidati për punësim në shërbim publik gjithashtu bën deklaratë në një zarf të mbyllur, së bashku me deklaratën për posedimin e kompetencave për konkursin publik. Zarf i mbyllur hapet vetëm kur autoriteti kompetent ka konfirmuar se kandidati zotëron kompetencat e kërkuara. Personat që nuk pranohen, konfirmimi i dhënë u kthehet në zarf të mbyllur.

5.2. Rregullimi i kuotave

Njohja adekuate e gjuhës italiane dhe gjermane është e nevojshme për kryerjen e detyrave në administratën publike, dhe është kusht për punësim dhe kriter për transferim. Për punësim në vendet e lira të punës sipas konkurseve, duke përfshirë konkurset e brendshme, si dhe për dhënien e pozicioneve më të larta, një numër i caktuar vendesh janë të rezervuara për kandidatët që mbajnë certifikatën e kërkuar për aftësi gjuhësore. Kandidatët më të suksesshëm pas konkurseve për vendet e rezervuara të punës caktohen të punojnë në zyra në provincën Bolzano si puna e tyre e parë, ndërsa derisa të kenë përfunduar dhjetë vjet përvojë pune efektive në atë pozicion - ata nuk mund të transferohen në një punë tjetër. Vlerësimi i njohurive të gjuhës italiane dhe gjermane i besohet një ose më shumë komisioneve të emëruara me dekret të Komisionerit Qeveritar, në marrëveshje me Kryetarin e Këshillit Krahinor. E njëjta procedurë përcakton edhe kriteret për vlerësimin e njohurive për të dyja gjuhët. Njohja e gjuhës ladin, nivelet e kompetencës gjuhësore dhe kualifikimet arsimore të kërkuara për të hyrë në një vend punë të hapur - verifikohen përmes një testi me shkrim dhe intervistë. Vlerësimi kryhet nga një ose më shumë komisione të përbëra nga anëtarë të grupit të gjuhës ladin, të emëruar për një periudhë pesëvjeçare. Certifikatat për njohjen e gjuhës italiane dhe/ose gjermane janë ekuivalente me Kornizën e Përbashkët Evropiane të Referencës për njohjen e gjuhëve dhe korrespondojnë me nivelet A2, B1, B2, C1 dhe mbikëqyren nga një komitet shkencor i caktuar nga Qeveria Krahinore. Nëse kandidati ka vërtetim për njohjen e njëres gjuhë, testimi kryhet në gjuhën tjetër. Diploma e shkollës së mesme dhe kualifikimet në nivelin e parë ose të dytë të studimeve universitare, janë dëshmi për njohjen e gjuhëve, nëse ato janë fituar në një shkollë shtetërore ose shkollë ekuivalente për gjuhën italiane, përkatësisht në një universitet shtetëror ose në një shkollë private të pranuar për mësimin e gjuhës gjermane ose italiane. Komisionet lëshojnë certifikata për njohjen e të dy gjuhëve.

Sistematizimi i vendeve të punës në krahinën e Bolzanos përcaktohet në tabela të veçanta, të dhëna në Urdhëresën për kuota. Vendet e rezervuara për një nga grupet gjuhësore që mbeten vakante ose për shkak të mungesës ose për shkak të paafetësisë së kandidatëve, plotësohen me aplikantë nga grupe të tjera gjuhësore, të cilët, pas pjesëmarrjes në konkurs

ose në përzgjedhjen, konsiderohen të përshtatshme, me kusht që të mos tejkalojnë numrin maksimal të vendeve të disponueshme për secilin grup gjuhësor. Kjo mund të ndodhë për një numër punësime që nuk tejkalojnë tre të dhjetat e pozicioneve të paplotësuara për profilin profesional. Këto rregulla nuk zbatohen për pozicionet drejtuese në administratën publike, për zyrat përgjegjëse për çështjet e brendshme, për personelin e sigurisë publike dhe për zyrën administrative të Ministrisë së Mbrojtjes. Nëse, pas një procedure punësimi, anëtarët e një grupi gjuhësor tejkalojnë vendet e rezervuara për ta, rekrutimi i kandidatëve të përshtatshëm nga grupet e tjera bëhet sipas renditjes, në përputhje me profilin profesional dhe kompetencat e kërkuara për një punë të caktuar (Shikova & Andeva, 2023).

5.3. Krahasimet me Maqedoninë e Veriut

Kur analizohen sistemet e mbrojtjes së të drejtave të pakicave, veçanërisht përfaqësimi në shërbimin publik, mund të thuhet se ka shumë ngjashmëri midis sistemit të zbatuar në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe sistemit të Tirolit Jugor, por edhe shumë dallime. Para së gjithash, po flasim për dy modele të ndryshme të rregullimit politik, duke marrë parasysh se Republika e Maqedonisë së Veriut është një shtet unitar, domethënë nuk është i ndarë në rajone, për dallim nga Republika e Italisë, dhe është dukshëm më i vogël për sa i përket territorit, burimeve dhe popullsisë. Por ajo që mund të theksohet është se në të dy rastet zgjidhjet për mbrojtjen e të drejtave gjuhësore (deklarata e përkatësisë së Tirolit Jugor dhe pragu prej 20% i aplikuar në Republikën e Maqedonisë së Veriut) janë të ngjashme. Megjithatë, Maqedonia dhe Italia (megjithëse po flasim vetëm për një territor të vogël nga Italia) janë shumë të ndryshme për sa i përket dokumenteve të tyre historike dhe ligjore. Duhet të merret parasysh gjithashtu se në Tirolin Jugor mbrojtja e të drejtave të pakicave (gjuhësore) bazohet në konceptin e autonomisë territoriale dhe kulturore, ndërsa në rastin e Republikës së Maqedonisë së Veriut, zbatohen zgjidhje që rrjedhin nga koncepti i autonomisë kulturore dhe decentralizimit (në përputhje me vendimet e MKO-së). Prandaj, për sa i përket zbatimit të sistemit të përfaqësimit adekuat dhe të barabartë në RMV dhe sistemit të kuotave në Tirolin e Jugut, mund të tërhiqen disa vërejtje kryesore krahasuese: 1) në të dy rastet, janë ndërmarrë hapa për rritjen e përfaqësimit të grupeve etnike ose gjuhësore në administratën publike; 2) në RMV, përkatësia e një bashkësie të veçantë etnike nuk është zyrtarizuar (është regjistruar në regjistrimin e popullsisë dhe në dokumente të caktuara zyrtare, por nuk kërkohen dokumente ose deklarata personale për konfirmimin e saj) dhe nuk ka deklarata personale ose deklarata të përkatësisë (siç është në Tirolin e Jugut); 3) deklarata e përkatësisë, në bazë të së cilës mund të bazohet më vonë një marrëdhënie pune, jepet nga secili person që ka status banori në provincën e Bolzanos, d.m.th., ka vendbanim të përhershëm (nëse është shtetas i një prej shteteve anëtare të BE-së). Statusi i rezidentit, d.m.th., vendbanimi ekzistues është një element i rëndësishëm dhe pa të, nuk mund të bëhet asnjë deklarata në lidhje me përkatësinë në një grup të caktuar gjuhësor dhe për përdorimin e të drejtave të përkatëse me të; 4) Efikasiteti i sistemeve është objekt debati në të dyja rastet. Kur bëhet fjalë për përfaqësimin në administratën publike, numri i përfaqësimit të mundshëm të grupeve të ndryshme duhet të korrespondojë me numrin e popullsisë së aftë për punë që jeton dhe punon në territorin e vendit/rajonit përkatës. Gjithashtu, vëmendje duhet t'i kushtohet edhe lëvizjeve në emigracion të fuqisë punëtore të kualifikuar, gjë që jo vetëm ndikon drejtpërdrejt në përmbushjen e kuotës së përcaktuar, por edhe në ofrimin e personelit profesional në administratën publike. Në rastin e Tirolit të Jugut, problemi i daljes së kuadrove të reja në fushën e shkencave mjekësore është i dukshëm, kështu që si krahina ashtu edhe i gjithë vendi po përballen me një numër të vogël kandidatësh të regjistruar, si dhe me pamundësi për t'i përmbushur kuotat e parashikuara të punësimit (Frangipane, 2023).

6. OPSIONE PËR POLITIKA PËR PËRMIRËSIMIN E ZBATIMIT TË PËRFAQËSIMIT PËRKATËS DHE TË BARABARTË

1) Të mbetet gjendja aktuale (opsioni – "mos bëj asgjë")

Megjithëse publiku shumë shpesh kritikon mekanizmin ekzistues për arritjen e përfaqësimit përkatës dhe të barabartë, veçanërisht kur publikohen shpallje për punë për komunitete të caktuara, megjithatë as publikut dhe as grupeve të fokusit nuk iu dha ndonjë propozim alternativ si zëvendësim për "balancuesin" dhe planet vjetore për punësim. Prandaj, tani për tani, opsioni më realist është ruajtja e mekanizmit aktual për arritjen e përfaqësimit përkatës dhe të barabartë, me modifikime dhe promovime të tyre të caktuara.

2) Të anulohet "balancuesi" – punësim i bazuar ekskluzivisht në një sistem merite

Kritikët e "balancuesit", mekanizmi ekzistues për arritjen e përfaqësimit përkatës dhe të barabartë, shumë shpesh besojnë se opsioni i vetëm për përparim në këtë sferë të interesit publik është - heqja e këtij mjeti, përkatësisht- gjatë punësimit të rivendoset sistemi i meritave, pa marrë parasysh komunitetin të cilit i përkasin kandidatët. Por përfaqësimi adekuat dhe i barabartë si vlerë themelore është përcaktuar në Kushtetutë, në mënyrë që të ekzistojë një mekanizëm për arritjen e tij, derisa të arrihet një nivel i nevojshëm i ndërgjegjësimit shoqëror në lidhje me nevojën dhe përfitimet e përfaqësimit përkatës dhe të barabartë të qëndrueshëm dhe pa përdorimin e mjeteve të veçanta.

3) Anulimi gradual i "balancuesit"

Midis të anketuarve nga fokus grupet përkatëse, por edhe në përgjithësi në publik, diskutohet hapur për mundësinë e heqjes graduale të "balancuesit" – d.m.th., pasi të jetë arritur përfaqësimi i duhur dhe i barabartë, dhe vetëdija shoqërore të ketë arritur nivelin e nevojshëm për të krijuar kushte në të cilat parimi kushtetues i vendosur do të zbatohet pa probleme. Në shumë vende të BE-së, por edhe më gjerë, procedurat e punësimit marrin parasysh diversitetin etnik dhe fetar të shoqërive, pa mekanizma të tillë ligjorë të ngurtë për ta arritur atë. Në Republikën e Maqedonisë së Veriut, aktualisht ekzistojnë fusha (polici, ushtri, arsim, kulturë, etj.) në të cilat nuk përdoret mjeti "balancues", sepse në përputhje me nenin 3, paragrafi 3 të Ligjit për punonjësit e sektorit publik, nga kapitulli në lidhje me planet e punësimit – nuk zbatohet për personelin ushtarak dhe civil që shërben në Ushtrinë e Republikës së Maqedonisë së Veriut, për zyrtarët e autorizuar në Ministrinë e mbrojtjes, në Ministrinë e punëve të brendshme dhe në organin brenda Ministrisë së punëve të brendshme - Byroja e sigurisë publike, Agjencia e sigurisë kombëtare, Agjencia për kundërzbulim, si dhe në organin brenda Ministrisë së financave - Departamenti i policisë financiare. Megjithatë, të dhënat tregojnë se përfaqësimi përkatës dhe i barabartë arrihet edhe në këto institucione, diku dhe me një ritëm më të shpejtë sesa në ato

institucione ku miratohen planet vjetore. Kjo mund të jetë një bazë e mirë për daljen e mëtejshme nga vegëza.⁵

4) Modifikimi i zgjidhjeve (parandalimi i abuzimit)

Modifikimi i mekanizmave për përfaqësim përkatës dhe të barabartë, në veçanti - "balancuesi". Përvojat e Tiroli të Jugut dhe mënyra e përcaktimit të identifikimit etnik mund të merren si shembull, të tilla si një dokument sekret i mbrojtur, një deklaratë personale dhe një identitet fiks nga regjistrimi në regjistrim. Të forcohet zbatimi i "balancuesit" në raport me komunitetet më të vogla, si dhe të theksojë zbatimin e tij në nivel lokal dhe qendror ku ka çekuilibër. Duke pasur parasysh faktin se problemi më i madh për momentin është mundësia e ndryshimit të përkatësisë etnike në përputhje me kërkesat e shpalljeve publike, duhet të merren masa për të kufizuar mundësinë e abuzimit të tillë. Një nga alternativat është aplikimi i detyrueshëm elektronik i shpalljeve përmes profileve të krijuara nga kandidatët, profile në të cilat mundësia e ndryshimit të përkatësisë etnike do të kufizohet ose rregullohet. Zgjidhjet në këtë drejtim duhet të jenë në përputhje me parimet kushtetuese, si dhe me standardet ekzistuese ndërkombëtare në lidhje me të drejtat e pakicave dhe mbrojtjen e tyre. Gjithashtu duhet të thjeshtohet procedura e miratimit të planeve vjetore të punësimit, si dhe përmbajtja e planeve, por edhe të parandalohet abuzimi i planeve përmes lëvizshmërisë, pra marrja e punonjësve nga një institucion në tjetrin. Së fundi, duhet të rregullohet edhe afati i zbatimit të planeve vjetore, në mënyrë që të gjitha punët e planifikuara të mund të realizohen plotësisht në vitin në të cilin janë planifikuar, dhe të mos transferohen në vitet e ardhshme. Kur krijohen politika në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të pakicave, duhet të merret parasysh vetëm numri i popullsisë rezidente.

5) Kombinimi i mekanizmave (përdorimi i "balancuesit" në kombinim me sistemin e punësimit të bazuar në meritë)

Një nga opsionet që meriton vëmendje, dhe që dëgjohet më shpesh nga kandidatët në shpalljet publike, është kombinimi i planeve vjetore të punësimit me një sistem të plotë merite. Gjegjësisht, shumë shpesh kandidatët theksojnë se duan të konkurrojnë në një konkurs për punë për të cilin kriter do të jenë vetëm kompetencat e tyre dhe jo përkatësia etnike. Prandaj, opsioni i kombinimit të sistemit të meritave me mekanizmin ekzistues meriton vëmendje, d.m.th. - një përqindje e caktuar e punësimit të planifikuar (nga 20% në 30%) duhet të jetë e hapur për të gjithë kandidatët, pavarësisht nga përkatësia etnike, dhe procedurat e punësimit duhet të marrin parasysh përfaqësimin e duhur dhe të barabartë, pa ndjekur ndonjë mekanizëm formal, ndërsa pjesa e mbetur (nga 70% në 80%) punësimi duhet të shpërndahet me "balancuesin". Kështu, kandidatëve do t'u jepet mundësia të zgjedhin gjatë aplikimit - nëse do të shkojnë për njoftime publike mbi të cilat një nga kushtet për përzgjedhje është edhe përkatësia etnike, ose do të aplikojnë aty ku përzgjidhen kandidatët më kompetentë për pozicionin e hapur. Ky opsion mund të jetë një zgjidhje kalimtare për heqjen graduale të "balancuesit".

⁵Gjetjet janë siguruar pas intervistave të zhvilluara me personat përgjegjës dhe zyrtarët në institucionet e përmendura.

7. REKOMANDIME (BAZUAR NË SITUATËN AKTUALE)

- Në të gjitha nivelet e autoriteteve shtetërore dhe institucioneve të tjera publike, të përcaktohen udhëzime për arritjen e përfaqësimit përkatës dhe të barabartë të qytetarëve që u përkasin komuniteteve më të vogla. Udhëzimet nuk nënkuptojnë domosdoshmërisht përdorimin e një mjeti të veçantë siç është balancuesi, por thjesht marrin parasysh përfaqësimin përkatës dhe të barabartë të komuniteteve në procedurat e punësimit duke ndjekur shembullin e punonjësve të Armatës së Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe Ministrisë së punëve të brendshme ku nuk përdoret asnjë vegzë, por ende përfaqësimi është në një nivel të kënaqshëm;
- Të zbutet zbatimi i sistemit të ngurtë që përcakton proporcionet specifike të punësimit. Sistemet e ngurta, bazuar në rregulla dhe përqindje të rrepta, mund të rrisin më tej pabarazinë (OSBE, 2012). Ngurtësia mund të kufizojë të drejtën individuale për lirinë e vetë-identifikimit, në kurriz të menaxhimit pa probleme të sistemit (Lantschner dhe Poggeschi, 2008). Duhet të theksohet gjithashtu dallimi midis nivelit të dëshiruar të përfaqësimit të përshtatshëm dhe të barabartë dhe mënyrës në të cilën zbatohet parimi. Përfaqësimi përkatës dhe i barabartë nuk është i njëjtë me përfaqësimin proporcional të komuniteteve në sektorin publik. Gjatë përcaktimit të modeleve, duhet të merret parasysh niveli i arsimit dhe kompetencave të qytetarëve në përgjithësi, veçanërisht cilat janë kualifikimet e kandidatëve të mundshëm nga komunitetet më të vogla. Shoqëria duhet të marrë masa për të forcuar kapacitetet e tyre arsimore dhe aftësitë e punës. Në këtë mënyrë, anëtarët e komuniteteve do të bëhen më konkurrues në tregun e punës, dhe kjo gjithashtu do të rrisë përfaqësimin e tyre në sektorin publik;
- Shembuj të përdorimit të kuotave në rregullimin e marrëdhënieve midis komuniteteve pakicë dhe shumicë tregojnë se nëse ato përdoren tashmë, rregullorja në të cilën ato bazohen duhet të jetë transparente dhe e qartë. Zgjidhjet duhet të arrihen përmes një dialogu të gjerë social;
- Të merren masa për të kufizuar abuzimin e përkatësisë në komunitet vetëm me qëllim të përfitimit të beneficioneve të caktuara. Mund të ndiqet shembulli i Tirolit të Jugut dhe mënyra e dhënies së një deklaratë personale që është e fshehtë, e ndryshueshme dhe e revokueshme, por që shkakton efekt juridik pas një intervali të caktuar kohor - nga momenti i dhënies së saj ose, nga ana tjetër, nga momenti i ndryshimit. Njëra mënyrë për të menduar për këtë është opsioni i futjes së një përmbajtjeje fikse në fushë që i referohet përkatësisë etnike në formë elektronike (Profili i kandidatit në faqen e internetit të Agjencisë për administrim) për kandidatët për një pozicion në administratë, në një mënyrë që numri i dokumentit të identifikimit të kandidatit të jetë informacion i pandryshueshëm. Në këtë rast, përmbajtja e fushës "Përkatësia e komunitetit" do të ishte e kufizuar në kohë (p.sh. 5 vjet), dhe ndryshimi i përmbajtjes në fushën specifike nuk duhet të kryhet menjëherë, por pas një periudhe të caktuar kohore (p.sh., pas 1 viti nga përcaktimi), e cila do të shmangte abuzimet për të ndryshuar përkatësinë e komunitetit për qëllimin e një pune specifike që është shpallur aktualisht;
- Përfaqësimi i drejtë duhet të ndiqet sipas një metodologjie të standardizuar, d.m.th., institucionet duhet të harmonizojnë mënyrën e mbledhjes dhe analizimit

të të dhënave në nivel vjetor dhe shumëvjeçar. Gjithashtu rekomandohet harmonizimi metodologjik i raporteve të Avokatit të popullit dhe MSHIA-së, si dhe mbajtja e të dhënave jo vetëm për përkatësinë etnike, por edhe për statistikat gjinore të anëtarëve të grupeve etnike të punësuar në administratë;

- Të thjeshtohet përmbajtja e planeve vjetore dhe të harmonizohen plotësisht formularët. Është jashtëzakonisht e rëndësishme që planet të bazohen në të dhëna të sakta, duke përfshirë një vlerësim të fluktacioneve të stafit gjatë vitit, jo vetëm të pensioneve të planifikuara. Gjithashtu mund të konsiderohet kufizimi i procedurave për ndryshimin e planeve gjatë vitit kalendarik, me përjashtim të rasteve kur plani vjetor do të zbatohet plotësisht dhe do të lindë nevoja për punësime të reja shtesë. Domethënë, nëse ndryshon rendi i vendeve të punës, kjo nuk ndryshon asgjë në planin vjetor për sa i përket shpërndarjes së vendeve të punës sipas përkatësisë së komunitetit. Duhet të shqyrtohet mundësia që raportet për realizimin e planit të punësimit të shprehen në mënyrë cilësore dhe jo vetëm sasiore, në mënyrë që të paraqitet më saktë gjendja reale. Gjithashtu, duhet të përgatitet udhëzimet për përdorimin e Balancuesit;
- Të harmonizohen - procedurat për miratimin e planeve vjetore për punësim me procedurën për miratimin e buxhetit - duke parandaluar kështu gjendjen aktuale të shkëlqes së afateve për dhënien e pëlqimit nga organet përgjegjëse për buxhetin;
- Të kufizojë mundësinë e shpërdorimit të mobilitetit për mashtrimin e planeve vjetore, në mënyrë që të ndalohet që një punonjës i ri të mos mund të merret nga një institucion tjetër me procedurë të mobilitetit, për një periudhë prej të paktën dy vjet;
- Të rregullohet afati përfundimtar i zbatimit të planifikimit të punësimeve të reja në vitin vijues të jetë jo më vonë se data 15 tetor, pasi të gjitha punësimet e filluara pas këtij afati nuk mund të përfundojnë në vitin vijues, dhe kjo çon në të dhëna dhe raporte të pasakta për zbatimin e planeve, dhe akoma më keq në të dhëna të pasakta gjatë planifikimit të punësimeve të reja për vitin e ardhshëm, sepse këto punësime, edhe pse të filluara, nuk shënohen në planet vjetore si të realizuara, dhe e gjithë kjo ndikon në llogaritjet në “balancuesin”;
- Të merren parasysh opsionet për modifikimin e “balancuesit” në përputhje me zgjidhjet e propozuara;
- Nëse mbetet opsioni aktual, përqindjet në balancues duhet të llogariten ekskluzivisht sipas numrit të popullsisë rezidente sepse është treguesi i vetëm mbi të cilin duhet të ndërtohen politikat e brendshme të shtetit. Numri i popullsisë jorezidente sugjeron në emigrimet dhe politikat në raport me to. Prandaj, është e nevojshme që menjëherë të kthehen zgjidhjet e mëparshme, përkatësisht balancuesi të kalkulojë sipas përqindjeve të popullsisë rezidente.

Bibliografia

Alber E. (2021). 'South Tyrol's model of conflict resolution: Territorial autonomy and power-sharing' in Keil S., A. McCulloch (eds.), Power-sharing in Europe. Past practice, present cases, and future directions. Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 171-200.

Birch, A. H (1989). Nationalism & National Integration. Unwin Hyman Ltd. London:1989.

Blazhevski, T. (2022). Monitorimi i procesit të integritit evropian. Reformat në administratën publike "Administrimi me administratën" janë një parakusht kyç për reformat. Shkup: Fondacioni Metamorfozis.

BTI (2022). BTI transformation index: Country Report North Macedonia. Në dispozicion në: https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_MKD.pdf.

Carlà, A. (2023). ECMI Minorities Blog. 50 Years of South Tyrolean Autonomy. Në dispozicion në: <https://www.ecmi.de/infochannel/detail/ecmi-minorities-blog-50-years-of-south-tyrolean-autonomy>. <https://doi.org/10.53779/JJJJ2807>.

Këshilli i Evropës (2022). Fifth opinion on North Macedonia, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC), Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, 18 May 2022. Në dispozicion në: <https://rm.coe.int/5th-op-north-macedonia-en/1680a82967>.

D.Lgs. 29 aprile 2015, n. 75 e successivamente modificato dall'art. 3, comma 1, del D.Lgs. 4 ottobre 2021, n. 150.

Enti Shtetëror i Statistikës, Regjistrimi i Popullsisë, Familjeve dhe Banesave në Republikën e Maqedonisë së Veriut, 2021 - baza e parë e të dhënave. Në dispozicion në: https://www.stat.gov.mk/PrikaziSooopstanie_en.aspx?rbtxt=146.

European Commission (2020). Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. Background Document. Në dispozicion në: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

Komisioni Evropian (2022). Raporti për Maqedoninë e Veriut 2022. Në dispozicion në: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut (1950). Në dispozicion në: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_mkd

Hannum, H. (1990). Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination, the Accommodation of Conflict Rights. University of Pennsylvania Press.

Kimlika, V. (2004). Shoqëri multikulturore. Instituti për Demokraci, Solidaritet dhe Shoqëri Civile, Shkup.

Lantschner, E. and Poggeschi, G. (2008). "Quota system, census and declaration of affiliation to a linguistic group" in Woelk, J, Palermo, F. and Marko, J. (eds). Tolerance through Law: Self-

Governance and Group Rights in South Tyrol. (pp. 219-235) Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Lijphart, A. (1977). "Political theories and explanation of ethnic conflict in the Western World: Falsified predictions and plausible predictions." In: Esman J M (ed) Ethnic Conflict in Western World (pp 46-64). Cornell University Press.

Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty – Six Countries, Yale University.

Kurçieva, I. dhe Todevski, M. (2018). Ofrimi i shërbimeve të vetëqeverisjes lokale (Raporti i parë gjashtëmujor për monitorimin e njësive të vetëqeverisjes lokale). Shkup: Qendra për Menaxhim me Ndryshime, Shoqata për Konsulencë Menaxhuese MKA-2000, Qendra për Gazetari Hulumtuese SKUP.

Platforma maqedonase kundër varfërisë. (2017). Sfidat dhe problemet e qytetarëve në përdorimin e shërbimeve të administratës publike. (2017). Shkup: Platforma maqedonase kundër varfërisë. Në dispozicion në: <https://eurothink.mk/2018/12/11/предизвици-и-проблеми-на-граѓаните-при-користење-услуги-јавната-административна/>

Macrotrends (n/a). North Macedonia Unemployment Rate 1991-2023. Në dispozicion në: <https://www.macrotrends.net/countries/MKD/north-macedonia/unemployment-rate#:~:text=North%20Macedonia%20unemployment%20rate%20for,a%203.48%25%20decline%20from%202018>

MSHIA. (2022). Raport nga Regjistri i të punësuarve në sektorin publik për vitin 2022. Në dispozicion në: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/finalen_izveshtaj_za_2022_godina_30.03.2022_godina.pdf

MSHIA. (2021). Raport nga Regjistri i të punësuarve në sektorin publik për vitin 2021. Në dispozicion në: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/finalen-izveshtaj_2021_rabotna_30.03.2022.pdf

Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (1966). Në dispozicion në: <https://www.pravdiko.mk/2786/megunaroden-pakt-za-graganskite-i-politichkite-prava/>

Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut (2022). Shqyrtimi i parashtrësive të pranuarra/të evidentuara dhe të dhënave për veprimet/ndërhyrjet e ndërmarrja/të pa ndërmarrja sipas fushave në përputhje me Ligjin për Avokatin e Popullit nga 01.01. deri më 30.06.2022 sipas fushave [Shqyrtimi i ankesave të pranuarra/evidentuara dhe të dhënave për ndërmarrjen/mosveprimet e ndërmarrja/ndërhyrjet sipas fushave sipas Ligjit të Avokatit të Popullit të datës 01.01. Deri më datë 30.06.2022 sipas fushave. Në dispozicion në: <http://bit.ly/3K9exqI>

Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut (2022b). Deklaratë për shtyp i Avokatit të Popullit për vitin 2022. Në dispozicion në: <http://bit.ly/3YUYUYN>

Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut. (2021). Raport mbi zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat për vitin 2021 Në dispozicion në:

<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/documents/SPZ/SPZ-2021-Mak.pdf>

OSBE (2012). The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.

<https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>

Palermo, F. and Woelk, J. (2011). Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze (2 edizione). Milan: CEDAM.

Marrëveshje kornizë (2001). Në dispozicion në: [Microsoft Word - Ramkoven dogovor.doc \(pravdiko.mk\)](#)

Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (1995). Në dispozicion në: <https://rm.coe.int/16800c130f>

SIGMA (2021). Monitoring Report. The Principles of Public Administration. Republic of North Macedonia November 2021, OECD and SIGMA. Në dispozicion në: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

Shikova, N., & Andeva, M. (2023). Analysis of the Systems for Representation of Minorities in Public Administration: The Case of the Republic of North Macedonia. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 22(1), 94–125. Në dispozicion në: <https://www.ecmi.de/JEMIE/index.php/journal/article/view/65>

Shikova N. dhe Gocevski D. (2019) Analiza e ndikimit të zgjerimit të mbrojtjes administrative dhe ligjore në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Fjalori i AICEI, Vëllimi 14, Numri 1.

Sisk. T. D. (2003). Power sharing. The beyond intractability knowledge base project. Në dispozicion në: https://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing.

Steininger, R. (2003). 1946: The Gruber-De Gasperi Agreement. In South Tyrol A Minority Conflict of the Twentieth Century by Niezing J. New York: Routledge.

Stojanovski, S., Marolov, D., & Ananiev, J. (2014). Macedonian Question Reframed: Politics, Identity and Culture in Republic of Macedonia. Balkan Social Science Review, 4, 295–323.

Tribunale di Bolzano (n/a). Attestati appartenenza linguistica. Retrieved from: <http://www.tribunale.bolzano.it/it/Content/Index/13744>

TV21 (2022). Nëse është e nevojshme, maqedonas, shqiptar ose rom – Bajrami: Aktivisti politik shpërblehet me vend drejtori. TV 21 09. 09.2022. Në dispozicion në: <https://mk.tv21.tv/potreba-makedonets-albanets-ili-rom-bajrami-politichki-aktivist-se-nagraduva-so-direktorsko-mesto/>

Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut. (1948). Në dispozicion në: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/mkj.pdf

Dekret për zbatimin e procedurës për punësimin e nëpunësve administrativë, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 27/18.

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë (1991), me amendamente deri në vitin 2019. Në dispozicion në: [UstavSRSM.pdf \(sobranie.mk\)](#)

US Embassy (2021). Annual report on the situation with human rights in the Republic North Macedonia for 2021. Në dispozicion në: <https://mk.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/249/NORTH-MACEDONIA-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT-MKD-.pdf>

Qeveria e Republikës së Maqedonisë (2019). Strategjia Kombëtare për Zhvillimin e një Shoqërie dhe Ndërkulturalizmit 2020-2022. Në dispozicion në: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategji/strategjia_ednoopshtestvo_29.10.2019.pdf

Woelk, J., Palermo, F. and Marko, J.(eds.) (2008). Tolerance Tolerance through Law: Self-Governance and Group Rights in South Tyrol. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Ligji për nëpunësit administrativë, Gazeta Zyrtare 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 dhe 11/18 dhe Gazeta Zyrtare 275/2019, 14/20 dhe 215/21. Në dispozicion në: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2021.pdf

Ligji për të drejtat e komuniteteve që janë më pak se 20% e popullsisë në Republikën e Maqedonisë së Veriut, Gazeta Zyrtare 08-754/1, 2020. Në dispozicion në: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2020/03/Zakon-za-pravata-na-zaednitsite-koi-se-pomalku-od-20-od-naselenieto-vo-Republika-Severna-Makedonija-27-01-2020.pdf>

Ligji për Komitetin për Marrëdhënie Ndërmjet Bashkësive, Gazeta Zyrtare 150/2007. Në dispozicion në: <https://www.sobranie.mk/komitet-za-odnosi-megju-zaednicite.nsp>

Ligji për punonjësit e sektorit publik, Gazeta Zyrtare 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 dhe 198/18. Versioni i pastruar. Në dispozicion në: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_vra_botenite_vo_javniot_sektor_-_konsolidiran_tekst.pdf

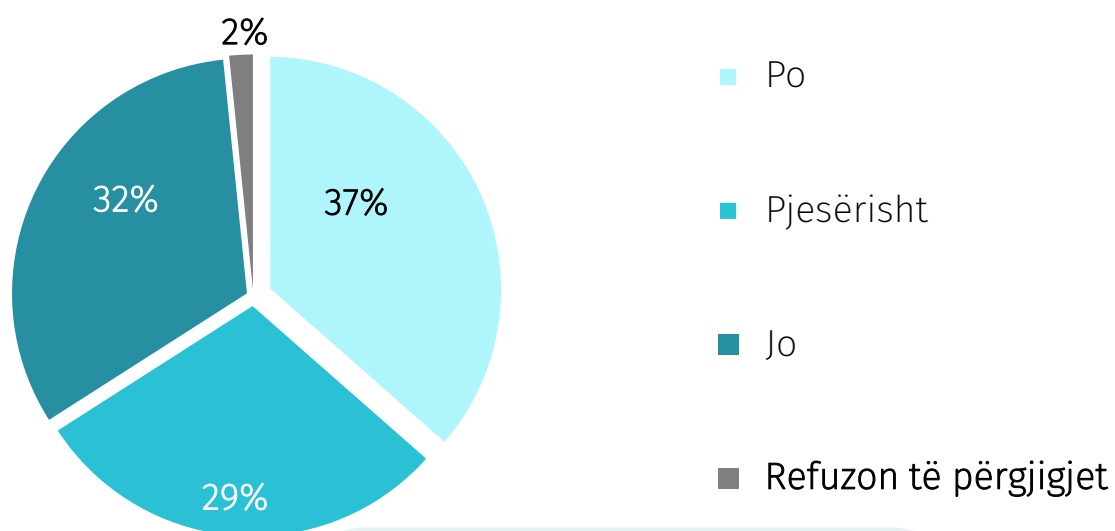
Ziberi, N. (2022). Në disa institucione, ende nuk ka përmirësim adekuat dhe të barabartë në përfaqësimin etnik. 28 janar 2022. Burimi i internetit. 365 gradë. mk. Në dispozicion në: <https://www.youtube.com/watch?v=0yWGU88dJg4>

SHTOJCA 1

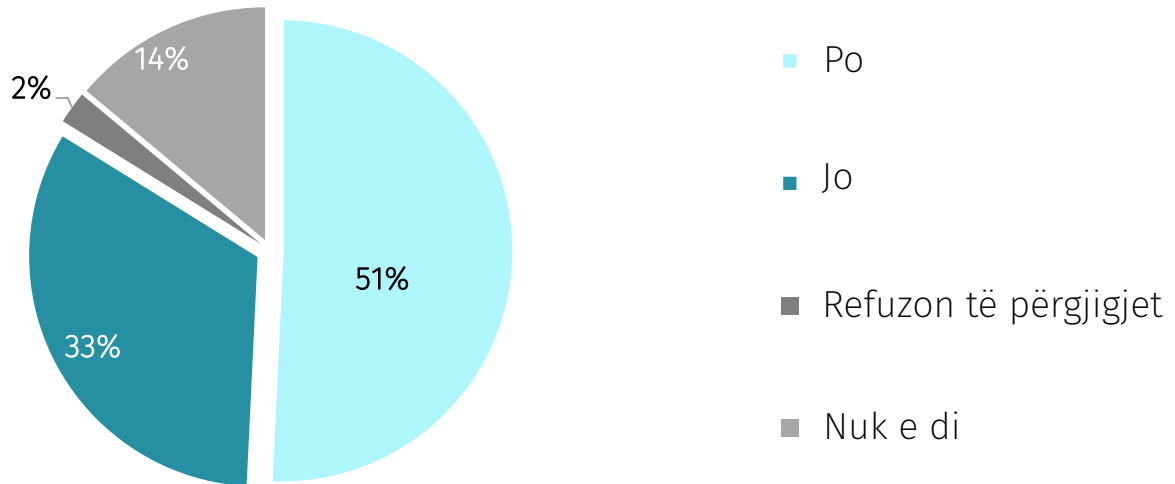
Rezultatet e sondazhit të opinionit publik

- Ekstrakt nga rezultatet e një sondazhi të kryer të opinionit publik mbi zbatimin e parimit të përfaqësimit të drejtë dhe adekuat u krye nga TIM Instituti-Shkup.

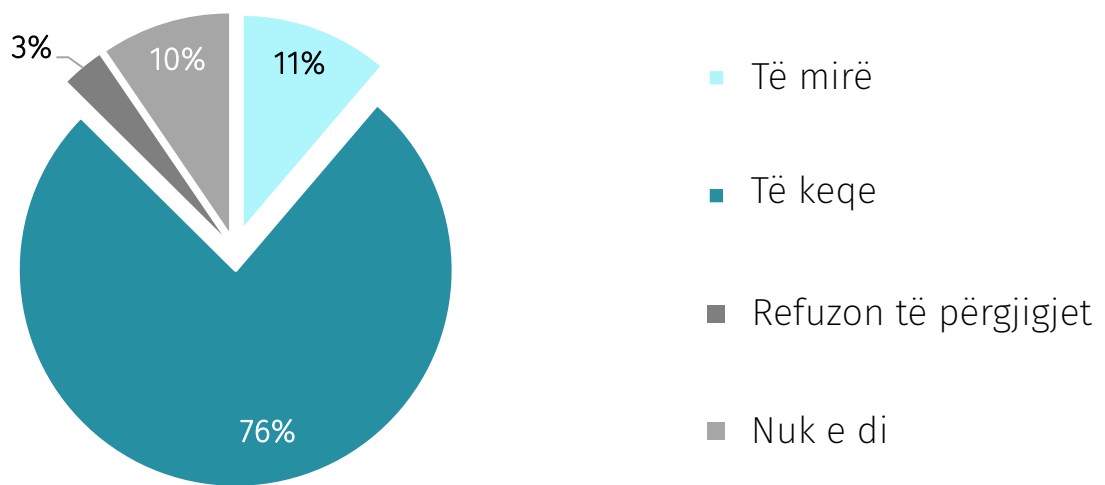
- o A e kuptoni parimin e përfaqësimit të drejtë dhe adekuat?



- A mendoni se përfaqësimi i drejtë dhe adekuat në administratë duhet të pasqyrojë karakterin etnik të vendit, me kusht që të përmbushen kriteret e tjera të punësimit si arsimi, përvoja, etj.?



- Si e vlerësoni praktikën aktuale të punësimit sipas parimit të përfaqësimit të drejte dhe adekuat në administratën publike?



- A jeni të gatshëm të deklaroheni se i përkisni një komuniteti tjetër etnik nëse është kusht për punësim?

