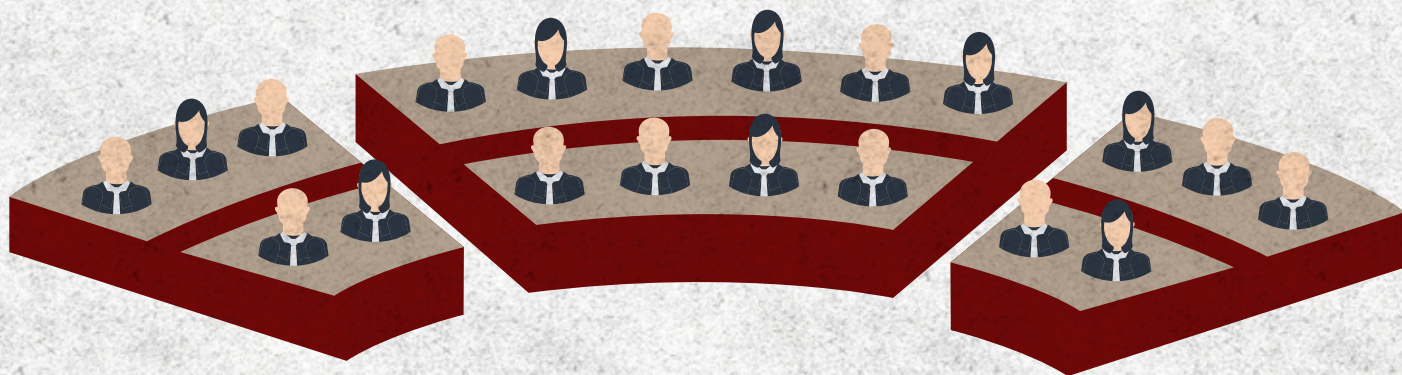


ANALIZË E SHKURTËR

TEJKALIMI I SFIDAVE TË KUVENDIT PËRMES MIRATIMIT TË RREGULLORES SË RE TË PUNËS



DHJETOR, 2019

COPYRIGHT © 2019. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren. Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45,
10 000, Prishtinë, Kosovë.
Tel.: +381 (0)38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Ueb: www.kdi-kosova.org

Autore: Agnesa Haxhiu

Layout and design: **envinion**

Vërejtje: Ky punim është rezultat i monitorimit të punës së Kuvendit dhe është realizuar në kuadër të projektit *"Rritja e Pjesëmarrjes, Transparencës dhe Llogaridhënies në Kosovë"*, financuar nga Fondi për Demokraci i Kombeve të Bashkuara (UNDEF).

Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi vetëm e Institutit Demokratik të Kosovës (KDI), dhe në asnjë rrethanë nuk do të konsiderohet që reflekton qëndrimet e donatorit.

UNDEF
The United Nations
Democracy Fund



FNUD
Fonds des Nations Unies
pour la démocratie

PËRMBAJTJA

HYRJE	4
PËRPJEKJET E PASUKSESSHME PËR TË MIRATUAR RREGULLOREN E RE.....	5
CILAT PROBLEME DO TË MUND T'I ADRESONTE NJË RREGULLORE E RE E PUNËS?.....	6
Përfaqësimi i qytetarëve	6
a) Organizimi i punës së Kuvendit.....	6
b) Mungesa e kuoromit dhe mospjesëmarrja në votim.....	7
Procesi ligjbërës	7
a) Procedurat për miratimin e Ligjit për Buxhetin e shtetit.....	7
b) Propozimi i amendamenteve të projektligjeve në seancë pa kaluar përmes komisioneve	8
c) Organizimi i dëgjimeve publike	8
Mbikëqyrja parlamentare.....	9
a) Pyetjet parlamentare.....	9
b) Mbikëqyrja e zbatimit të ligjeve	9
c) Mbikëqyrja e institucioneve të pavarura.....	10

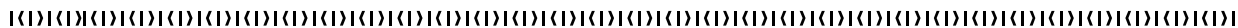
|||||



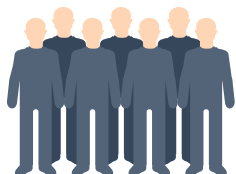
PËRPJEKJET E PASUKSESSHME PËR TË MIRATUAR RREGULLOREN E RE

Rregullorja aktuale e Punës së Kuvendit është miratuar në vitin 2010 nga Legjislatura e III-të, dhe e njëjta ka shërbyer për të gjitha legjislaturat vijuese. Përpjekjet për të miratuar Rregulloren e re nuk kanë qenë të suksesshme tash e katër vite. Kjo përpjekje nuk ka dhënë rezultatin e synuar për shkak të mos arritjes së konsensusit ndërmjet subjekteve politike lidhur me përmbajtjen e rregullores së re, por edhe të krizave politike të njëpasnjëshme të cilat kanë ndërprerë procesin.

Drafti i Rregullores që ishte hartuar nga Komisioni funksional në Legjislaturën e VI-të adreson një pjesë të madhe të mangësive të Rregullores aktuale. Mirëpo, përkundër punës që është bërë në këtë drejtim, në mungesë të vullnetit politik për të çuar përpara këtë proces, ky version i konsoliduar në fund nuk ishte përkrahur as nga vet Komisioni për Legjislacion i cili e kishte hartuar atë. Mospajtimi më i madh ishte për krijimin e Konferencës së Kryetarëve, si një organ i ri i cili do të merrte disa nga kompetencat ekzistuese të Kryesisë së Kuvendit dhe do të forconte më shumë rolin e shefave të grupeve parlamentare në raport me atë të nënkryetarëve të Kuvendit. Shpërndarja e Legjislaturës së VI-të në muajin gusht të vitit 2019, ndërpreu edhe një herë procesin e miratimit të Rregullores së re.



CILAT PROBLEME DO TË MUND T'I ADRESONTE NJË RREGULLORE E RE E PUNËS?



Organizimi i dobët i punës së Kuvendit ka pasur për pasojë dështimin e seancave për shkak të mungesës së kuoromit, pamundësinë e marrjes së vendimeve, mbingarkimet e rendit të ditës me shumë pika.

Përfaqësimi i qytetarëve

Deputetët e Kuvendit të Kosovës janë përfaqësuesit e vetëm në nivel qendror të cilët zgjedhën drejtpërdrejtë nga qytetarët. Deputetët duhet t'i mbrojnë interesat e qytetarëve dhe të angazhohen për të mirën publike. Në këtë mënyrë ata përmbushin rolin përfaqësues të Kuvendit. Përmbushja e këtij roli nuk mund të bëhet nëse Kuvendi nuk mbanë seanca të rregullta, nëse nuk shqyrton çështjet të cilat i liston në rend të ditës, nëse deputetët nuk marrin pjesë në seanca, e nëse marrin pjesë në seanca nuk votojnë.

a) Organizimi i punës së Kuvendit

Kryesia e Kuvendit është përgjegjëse për funksionimin administrativ të Kuvendit,² detyrat e së cilës përfshijnë përgatitjen e Programit të Punës së Kuvendit, rishikimin dhe përgatitjen e rendit të ditës së mbledhjeve të Kuvendit, përgatitjen e kalendarit të punës, dha aspekte të tjera administrative.³ Kryesia e Kuvendit përgjatë legjislaturës së VI-të, minimalisht i ka përmbushur detyrat e saj. Caktimi i rregullt i seancave plenare nga një çështje e thjeshtë administrative

është shndërruar në sfidë që cenon përmbushjen e rolit të vet. Seancat plenare nuk janë caktuar ditëve të enjte siç rekomandohet me Rregulloren e Punës së Kuvendit dhe siç ka qenë praktika e deritanishme. Caktimi i seancave ditëve të tjera ka ndërhyrë në agjendën e komisioneve parlamentare dhe planifikimet individuale të deputetëve. Po ashtu, seancat nuk janë caktuar në intervale të rregullta kohore, duke bërë që për kohë të gjatë Kuvendi të mos mbajë asnjë seancë të re. Organizimi i dobët i punës së Kuvendit ka pasur për pasojë dështimin e seancave për shkak të mungesës së kuoromit, pamundësinë e marrjes së vendimeve, mbingarkimet e rendit të ditës me shumë pika.

Në funksion të organizimit më të mirë të punimeve, Rregullorja e re e Punës së Kuvendit duhet të obligojë Kryesinë që t'a bëjë përgatitjen e kalendarit mujor të seancave dhe çështjeve të cilat do të diskutoheshin në to. Përgatitja e kalendarit mujor do të evitonte mbajtjen e seancave dhe mbledhjeve të komisioneve në të njëjtën kohë. Një detyrim i tillë do të minimizonte rastet e dështimit të seancave për shkak të mos njoftimit me kohë të deputetëve për orarin e

2 Kushtetuta e Republikës së Kosovës. Neni 67 pika 6.

3 Rregullore e Kuvendit të Kosovës. Neni 15, e miratuar më 29.05.2010, qasur në: http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_KRK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf

punimeve. Në anën tjetër, edhe praktika e caktimit të seancave të reja ende pa përfunduar seancat e mëparshme e kanë penguar mbarëvajtjen e punimeve. Kjo çështje do të mund të adresohet me Rregulloren e re, ku do të duhet të parashihet procedura në rastet kur do të mund të iniciohet seancë e re dhe të pamundësohet praktika e caktimit të një seance tjetër pa përfunduar të gjitha pikat e seancës paraprake. Për të evituar rastet kur punimet e seancës së papërfunduar do të interferonin me seancën e radhës të planifikuar, Kryesia e Kuvendit duhet të reduktojë agjendën e një seance plenare dhe të mos e ngarkojë rendin e ditës me më shumë se 20 pika për diskutim.

b) Mungesa e kuorunit dhe mospjesëmarrja në votim

Përveç planifikimit të dobët të punimeve, një kontribut të madh në çrregullimin e jetës parlamentare ka dhënë mungesa e kuorunit në punimet e Kuvendit. Rezultat i kësaj është mospjesëmarrja në votim pavarësisht se deputetët kanë qenë prezent në seancë. Statistikat e legjislaturës së VI-të tregojnë se nga 134 seanca të mbajtura gjatë kësaj legjislature, duke përfshirë këtu edhe vazhdimet e seancave, 45% e tyre janë shtyrë në mungesë të kuorunit për të votuar mbi çështjet që ishin të parapara. Në anën tjetër, bazuar në të dhënat për pjesëmarrje të deputetëve, sipas statistikave të KDI-së numri i përgjithshëm i mungesave përgjatë gjithë legjislaturës është 2,137 në 134 seanca. Kjo shpërfillje e deputetëve ndaj seancave plenare, përfitimi i mëditjeve pa pjesëmarrje të plotë në punimet e Kuvendit, vjen nga mungesa e sanksionimit të këtyre veprimeve me anë të Rregullores aktuale të punës së Kuvendit.

Përveç pagës bazë deputetët kompensohen edhe për pjesëmarrje në seanca plenare, për të paktën dy seanca të mbajtura brenda muajit. Në rast se mbahet një seancë e tretë brenda të njëjtit muaj, deputetët nuk kompensohen për atë seancë. Në shumë seanca të cilat kanë dështuar të mbahen për shkak të mungesës së kuorunit, në lista të pjesëmarrjes

kanë qenë të nënshkruar më shumë se gjysma e deputetëve. Këto lista shërbejnë edhe për llogaritjen e mëditjeve të deputetëve. Për të evituar pagesat e mëditjeve për deputetët të cilët nuk qëndrojnë deri në fund të seancës, Rregullorja e re duhet të parashohë monitorimin e vazhdueshëm të pjesëmarrjes së deputetëve në seanca. Po ashtu, për secilën mungesë në seanca pa arsye, deputetëve duhet t'u largohet një përqindje e caktuar nga paga bazë.

Në këtë kontekst, do të duhej të adresohet edhe mospjesëmarrja e deputetëve në votim, përkundër faktit se janë prezent në sallë. Pjesëmarrja e deputetëve në seanca dhe në secilin proces që ndodhë në Kuvend është obligim kushtetues dhe ligjor. Ligji për të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Deputetit, neni 40.1 obligon deputetët të marrin pjesë në seancat plenare dhe mbledhjet e trupave të tjerë ndihmës të Kuvendit, ku ata janë anëtarë. Ata janë të obliguar të marrin pjesë dhe të shprehin qëndrimet e tyre me anë të votimit. Rregullorja e re duhet të parasheh sanksione në rast të shkeljes së këtij obligimi, qoftë përmes moskompensimit financiar ose masave të tjera ndëshkimore.



Statistikat e legjislaturës së VI-të tregojnë se nga 134 seanca të mbajtura gjatë kësaj legjislature, duke përfshirë këtu edhe vazhdimet e seancave, 45% e tyre janë shtyrë në mungesë të kuorunit për të votuar mbi çështjet që ishin të parapara.



Procesi ligjbërës

Shqyrtimi dhe miratimi i ligjeve është një prej funksioneve themelore të Kuvendit. Edhe ky proces nuk ka shkuar në harmoni me rregullat e përcaktuara dhe praktikën më të mira parlamentare. Një numër të ligjeve Kuvendi ka qenë nën presion të Qeverisë që t'i miratojë përmes procedurave të përshpejtuara duke dëmtuar procesin e konsultimeve me publikun. Ky nxitim për të miratuar ligje ka prodhuar legjislacion që ka defekte në përmbajtje dhe vështirësi për zbatim në praktikë. Si pasojë ligjet i'u nënshtrohen shpeshherë ndryshimeve. Nga numri i përgjithshëm i ligjeve të miratuara, rreth 45% e tyre është dashur që të paktën njëherë t'i nënshtrohen plotësim/ndryshimit.⁴

a) Procedurat për miratimin e Ligjit për Buxhetin e shtetit

Shmangia nga procedurat e parapara në Rregulloren e Punës së Kuvendit për shqyrtimin e projektligjeve është përdorur shpesh nga Kuvendi. Për të shmangur rregulloren, duhet të arrihet pajtimi i të paktën 2/3 të deputetëve të pranishëm në seanca plenare. Kësisoj, përveç që shkurtohen afatet, projektligjet nuk kalojnë as në procedurat standarde.

Kuvendi i Kosovës tradicionalisht ka treguar neglizhencë karshi shqyrtimit të një prej projektligjeve më me rëndësi, atë për Buxhetin.

Tashmë është kthyer në praktikë miratimi dhe rishikimi i buxhetit me procedurë të përshpejtuar, duke mos lënë hapësirë që ky projektligj t'i nënshtrohet një debati konstruktiv parlamentar dhe konsultimeve të nevojshme me publikun. Duke marrë parasysh që me anë të këtij ligji përcaktohet plani i shpenzimeve të buxhetit të shtetit për një vit fiskal, kjo formë e miratimit me nguti krijon mundësinë për planifikim jo të duhur buxhetor i cili do të duhej të reflektonte nevojat e qytetarëve. Janë 34 institucioneve të pavarura të cilat nuk ndër-veprojnë me Qeverinë gjatë hartimit të projektbuxhetit, dhe shqyrtimi në Kuvend është mundësia që këto institucione të diskutojnë dhe të paraqesin kërkesat e tyre lidhur me buxhetin për vitin e ardhshëm në komisionet e linjës. Mirëpo mbajtjen e dëgjimeve për kërkesat buxhetore të këtyre institucioneve dhe organizatave të tjera buxhetore që i mbikëqyr Kuvendi e pamundëson shqyrtimi me procedura të përshpejtuara i këtij Projektligji.

Rregullorja e re e punës duhet të përcaktojë rastet kur duhet të aplikohet shmangia nga afatet e rregullta të shqyrtimit të legjislacionit, por jo edhe procedurave si dhe kufizimin e afatit kohor që duhet ndjekur për miratimin e ligjeve. Në këtë kontekst, në kuadër të Rregullores duhet të përcaktohet procedurë e veçantë për shqyrtimin e projektligjit për buxhetin. Është më se e nevojshme që miratimi i projektbuxhetit të bëhet brenda afateve të përcaktuara me Ligjin për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, njëkohësisht t'i nënshtrohet një debati parlamentar të mirëfilltë dhe të merren parasysh kërkesat dhe nevojat e qytetarëve.

⁴ Lista e ligjeve, qasur në ueb-sajtin elektronik të Gazetës Zyrtare të Republikës së Kosovës. Qasur më 07.10.2019, në: <https://gzk.rks-gov.net/LawIn-ForceList.asp>



Rregullorja e re e punës duhet të përcaktojë rastet kur duhet të aplikohet shmangia nga afatet e rregullta të shqyrtimit të legjislacionit, por jo edhe procedurave si dhe kufizimin e afatit kohor që duhet ndjekur për miratimin e ligjeve.

c) Organizimi i dëgjimeve publike

Në anën tjetër, mungesa e konsultimeve publike dhe mos përfshirja më e gjerë e akterëve gjatë procesit legjislativ është kritikuar vazhdimisht edhe nga Komisioni Evropian në Raportin për Kosovën. Numri i dëgjimeve publike për shqyrtimin e projektligjeve është në disproporcion të madh në raport me numrin e ligjeve që i miraton Kuvendi. Rregullorja e punës do të duhej të precizonte qartë obligimin për Komisionet parlamentare që për secilin projektligj që bie në fushë veprimtarinë e tyre, të organizojnë dëgjime publike me qëllim të përfshirjes dhe konsultimit të një numri sa më të madh të akterëve në procesin legjislativ.

b) Propozimi i amendamenteve të projektligjeve në seancë pa kaluar përmes komisioneve

Amendamentimi i projektligjeve në fazën e shqyrtimit të dytë në seancë plenare është praktikë tjetër e cila është aplikuar nga Kuvendi i Kosovës në kundërshtim me Rregulloren e saj. Propozimi i amendamenteve është paraparë të bëhet gjatë shqyrtimit të projektligjit në komisione dhe jo në seancë gjatë shqyrtimit të dytë, ndonëse kjo nuk është e precizuar në mënyrë strikte. Shfrytëzimi i kësaj zbrazëtire ligjore nga ana e deputetëve e ka dëmtuar frymën dhe harmonizimin e projektligjeve përkitazi me implikimet buxhetore, parimin e barazisë, përafrimin me legjislacionin e BE-së si dhe krijon bazë për kontestim të kushtetutshmërisë së tij. Kjo mund të adresohet përmes Rregullores së re të Kuvendit me anë të dispozitave ligjore që do t'i pamundësonte shprehimisht Kuvendit që të aplikoj një praktikë të tillë.





Mbikëqyrja parlamentare

Funksioni i mbikëqyrjes parlamentare është një nga themelet e demokracisë. Përmes këtij funksioni, Kuvendi e mban qeverinë llogaridhënës në emër të qytetarëve, duke siguruar që politikat dhe veprimet e qeverisë janë efikase dhe në përputhje me nevojat e publikut. Mekanizmat e mbikëqyrjes parlamentare të parapara me Rregulloren aktuale të Punës së Kuvendit të Kosovës, janë shfrytëzuar mjaftueshëm sidomos nga deputetët e partive politike opozitare. Mirëpo, përdorimi i tyre nuk ka qenë shumë efikas si pasojë e shpërfilljes së Kuvendit nga ana e Qeverisë. Mungesa e mekanizmave që obligon ministrat e kabinetit qeveritar për t'iu përgjigjur pyetjeve parlamentare të deputetëve, prania e rrallë e tyre në seanca plenare kur trajtohen çështje që bien në fushën e veprimtarisë së tyre, mos përgjigja ndaj ftesave të komisioneve parlamentare për të raportuar në mbledhjet e tyre, mos zbatimi i rezolutave, rekomandimeve dhe raporteve të miratuar nga institucioni më i lartë legjislativ e shpërfaqin më së mirë brishtësinë e legjislativit në raport me ekzekutivin.

a) Pyetjet parlamentare

Pyetjet parlamentare janë prej mekanizmave më të shpeshtë që përdoren nga deputetët për të kërkuar llogari apo më shumë informata nga ekzekutivi. Përkundër interesimit të deputetëve për të parashtruar pyetje parlamentare, në shumë raste kanë mbetur pa përgjigje. Sipas të dhënave nga legjislatura e kaluar, 42% e pyetjeve parlamentare nuk kanë marrë përgjigje nga ekzekutivi. Shpeshherë anëtarët e kabinetit qeveritarë nuk kanë qenë fare të pranishëm në seancë duke shpërfillur kështu Kuvendin.

Mungesat e ministrave në seanca dhe vonesat në dhënien e përgjigjeve në pyetjet e parashtruara nga deputetët ka bërë që të humbet rëndësia e tyre, dhe në disa raste deputetët kanë refuzuar të parashtrojnë pyetjet e tyre për shkak të mos prezencës së ministrave përkatës. Ndonëse është e vështirë që përmes rregullores së punës së Kuvendit të detyrohen ministrat të japin përgjigje në pyetjet e deputetëve, Kuvendi mund të shfrytëzojë masën e mocionit individual të mosbesimit ndaj ministrave të cilët nuk janë të përgjegjshëm ndaj Kuvendit.

b) Mbikëqyrja e zbatimit të ligjeve

Mbikëqyrja e zbatimit të ligjeve dhe përgatitja e raporteve janë nën përgjegjësinë e komisioneve parlamentare. Në praktikë, komisionet parlamentare kësaj përgjegjësie nuk i japin prioritet dhe nuk angazhojnë resurse të duhura. Kuvendi në vazhdimësi ka dështuar në përmbushjen e objektivave të veta minimale lidhur me monitorimin e zbatimit të ligjeve, si në planifikimin, ashtu edhe në realizimin e aktiviteteve mbikëqyrëse. Nga praktikat e legjislaturës së kaluar, komisionet parlamentare në planet e tyre të punës reflektuan jo proporcionalisht rolet dhe përgjegjësitë që kanë. Për ilustrim, vetëm një raport i monitorimit të një ligji është miratuar përgjatë legjislaturës paraprake. Rregullorja duhet të precizoi mënyrën e organizmit të punës së komisioneve në këtë drejtim, duke e adaptuar një metodologji të qëndrueshme dhe praktike me të cilën do të shërbeheshin komisionet parlamentare gjatë ushtrimit të mbikëqyrjes së zbatimit të ligjeve.

c) Mbikëqyrja e institucioneve të pavarura

Mbikëqyrja e 34 institucioneve të pavarura që i raportojnë drejtpërdrejtë Kuvendit, vazhdon të bëhet në mënyrë sipërfaqësore. Shqyrtimi i raporteve vjetore të punës është mekanizmi i vetëm me të cilën Kuvendi mban nën mbikëqyrje këto institucione. Edhe në rastet kur Kuvendi nuk i ka miratuar raportet e institucioneve të pavarura, ato nuk janë sanksionuar për shkak se legjislacioni i aplikueshëm nuk parasheh ndonjë masë ndëshkimore për rastet e tilla.

Kuvendi jep rekomandime bazuar në të metat e identifiкуara në raportet vjetore, por nuk ka një mekanizëm të ndëshkimit për mos zbatim të rekomandimeve. Për pasojë një numër i konsiderueshëm i rekomandimeve janë duke u përsëritur prej vitit në vit dhe mbetin të pazbatuara. Kuvendi me vonesë ka bërë përzgjedhjen e anëtarëve të

bordeve të institucioneve të pavarura, duke ndikuar negativisht në funksionalitetin e tyre. Për më tepër, emërimet e anëtarëve të bordeve janë bërë në baza partiake.

Krahas reformës së paraparë për racionalizimin e një numri të madh të këtyre agjencive/institucioneve të pavarura, duhet të vendosen masat ndëshkimore në ligjet bazike që rregullojnë funksionimin e këtyre institucioneve dhe që kjo procedurë të njihet me Rregulloren e re të punës. Raportet të cilat nuk miratohen nga Kuvendi për shkak të performancës së dobët të këtyre organeve dhe mos zbatim të rekomandimeve të dhëna nga Kuvendi, duhet të shoqërohen me penalizime për udhëheqësit e tyre. Pas miratimit të raporteve dhe rekomandimet e nxjerra nga Zyra Kombëtare e Auditimit, Komisionet Parlamentare duhet të krijojnë mekanizma që u mundësojnë të ushtrojnë kontroll mbi institucionet përkatëse në lidhje me zbatimin e rekomandimeve.



Krahas reformës së paraparë për racionalizimin e një numri të madh të këtyre agjencive/institucioneve të pavarura, duhet të vendosen masat ndëshkimore në ligjet bazike që rregullojnë funksionimin e këtyre institucioneve dhe që kjo procedurë të njihet me Rregulloren e re të punës.

