

# Rregullorja e re e Punës së Kuvendit: mes nevojës për efikasitet dhe respektim të Kushtetutës



**Autorë:** Jeton Hasani dhe Gzim Shala

**Redaktorë:** Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

© Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

*Ky publikim mbështetet nga Departamenti i Shtetit Amerikan përmes Byrosë për Çështje Ndërkombëtare të Narkotikëve dhe Zbatimit të Ligjit (INL) dhe NED.*

*Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e IKD dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e INL dhe NED.*

## RRETH IKD

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD

Rr. Rrustem Statovci

Prishtinë

E: [info@kli-ks.org](mailto:info@kli-ks.org)

[www.kli-ks.org](http://www.kli-ks.org)

Përkrahur nga:

Mars, 2022

Prishtinë, Republika e Kosovës



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

## Përmbajtja

<b>I. Përmbledhje Ekzekutive / Executive Summary .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Hyrje .....</b>	<b>8</b>
<b>III. Problemet juridike të Rregullores së re .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Uzurpimi i kompetencave kushtetuese të Kryetarit dhe Kryesisë së Kuvendit .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Obligimet e paarsyeshme të deputetëve .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Mocioni individual i mosbesimit: mungesa e bazës kushtetuese.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Pezullimi jokushtetues i punës së Kuvendit.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Problemet tjera të Rregullores.....</b>	<b>13</b>
(a) Përfundimi i mandatit të deputetit që mungon gjashtë muaj.....	13
(b) Roli i Kryetarit të Kuvendit në publikimin e aktgjykimeve të Gjykatës Kushtetuese .....	13
(c) Shkarkimi i Kryetarit të Kuvendit dhe nënkryetarëve .....	14
(d) Panevojshmëria e dekretit të Presidentit për shpërndarje të Kuvendit.....	14
(e) Grupi parlamentar ≠ subjekti politik .....	14
(f) Hartim i dobët juridik: kompetenca të paqena, përsëritje dhe dispozita të pazbatueshme	15

## I. Përmbledhje Ekzekutive / Executive Summary

Kuvendi i Republikës së Kosovës është në proces të miratimit të Rregullores së re të Punës, e cila do të zëvendësonte Rregulloren aktuale me të cilën Kuvendi funksionon për më shumë se një dekadë. Motivët kyç të cilat kanë ndikuar në nevojën për një Rregullore të re të Kuvendit ndërlidhen me domosdoshmërinë për efikasitet të shtuar të Kuvendit dhe përmirësim të funksionimit të përgjithshëm të tij, duke supozuar që një Rregullore tjetër do të ndihmonte në këtë aspekt. Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) vlerëson nevojën që Kuvendi i Kosovës të jetë sa më efikas si dhe hapat që ndërmerren për përmirësim të këtij efikasiteti dhe funksionimi të gjithmbarshëm—pa paragjykuar nëse modalitetet shtesë të Rregullores së re do të ndikonin realisht në këtë përmirësim. Sidoqoftë, IKD po ashtu vlerëson që është po aq e rëndësishme që Rregullorja e re të jetë në harmoni me Kushtetutën dhe të jetë adekuate në aspektin juridik.

Në këtë drejtim, Rregullorja e re shoqërohet nga një varg mangësish juridike, të cilat mund të përmbliken si vijon:

- Rregullorja e re themelon Konferencën e Kryetarëve, e cila do të përbëhet nga Kryetari i Kuvendit dhe kryetarët e të gjitha grupeve parlamentare. Shumë nga kompetencat që i përcaktohen kësaj Konference si dhe seancës plenare të Kuvendit, ndërhyjnë në kompetencat kushtetuese të Kryetarit të Kuvendit dhe të Kryesisë së Kuvendit.
- Me largimin e kompetencave jokushtetuese të Konferencës së Kryetarëve, Konferenca bëhet e panevojshme në kontekstin kosovar. Në vend të krijimit të kësaj Konference, Rregullorja e re do duhej të fokusohet në fuqizim të mëtutjeshëm të Kryesisë së Kuvendit (ku pjesëmarrja opozitare është e garantuar), si përgjegjëse për funksionimin administrativ të Kuvendit konform Kushtetutës.
- Roli i seancës plenare në çështje procedurale të funksionimit të Kuvendit duhet të minimizohet. Duke qenë se vendimet në seancë plenare merren me shumicë të thjeshtë votash, në raste të caktuara opozita mund të bëhet e papërfillshme në funksionim të Kuvendit. Kompetencat e seancës plenare për çështje procedurale, për aq sa seancës plenare nuk i përcaktohen me Kushtetutë, do duhej t'i ketë Kryesia e Kuvendit.
- Konform Kushtetutës, Kryetari i Kuvendit ka kompetencën që të përcaktojë rendin e ditës, të thërrasë dhe të kryesojë seancat. Rregullorja e re (sikurse edhe Rregullorja aktuale) cenon kompetencën e Kryetarit për çështjen e rëndësishme të përcaktimit të rendit të ditës.
- Me gjithë fushëveprimin e dhënë, Rregullorja e re parasheh se Konferenca e Kryetarëve funksionalizohet vetëm pas tre muajve pasi Rregullorja të hyjë në fuqi.
- Mënyra e delegimit të kompetencave të Kryetarit ndaj nënkryetarëve të Kuvendit nuk është adekuate. Kompetencat kushtetuese të Kryetarit të Kuvendit nuk mund të delegohen me vetëdëshirë dhe në çdo rast.
- Rregullorja e re parasheh sanksione financiare për deputetët që nuk njoftojnë për mungesa në seanca plenare apo mbledhje të komisioneve. Megjithëse një sanksionim i tillë është i mirëpritur, Rregullorja duhet të njohë edhe format legjitime të veprimit politik që nuk kufizohen me pjesëmarrje fizike në seancë, siç është

bojkoti opozitar. Njëherit, pikëpyetje mund të ngritën tek lloji i njoftimit që duhet të bëhet dhe mekanizmi i njoftimit.

- Rregullorja e re tenton të përcaktojë obligimin e deputetëve që të marrin pjesë në votim në punime të Kuvendit. Një gjë e tillë nuk mund të pranohet, duke qenë se, në rrethana të ndryshme, mund të dëmtojë si interesat e opozitës ashtu edhe të partive në pushtet.

- Dispozitat lidhur me konfliktin e interesit duhet të precizohen tutje, ashtu që të mos përfshijnë obligimin e deputetëve që të tërhiqen nga votimi në rastet kur ata (apo të afërmit e tyre) përfitojnë nga një akt i parlamentit vetëm si pjesë e publikut të përgjithshëm apo e një kategorie të gjerë të personave.

- Rregullorja e re përcakton mundësinë e Kuvendit që të ushtrojë mocion të mosbesimit ndaj anëtarëve të Qeverisë individualisht. Por Kushtetuta nuk njeh mocionin individual të mosbesimit. Konform praktikave më të mira ndërkombëtare, një mosnjohje e tillë është pozitive.

- Pezullimi i punës së Kuvendit një ditë para fillimit të fushatës së rregullt zgjedhore sjellë faktikisht përfundim jokushtetues të mandatit katërvjeçar të Kuvendit të paktën dy muaj më herët.

- Në rastet kur deputeti i Kuvendit mungon gjashtë muaj rresht në seanca të Kuvendit, mandati i tij përfundon. Por, në raste të veçanta, Kuvendi mund të vendosë edhe ndryshe. Do të ketë nevojë për vendim të Kuvendit vetëm nëse vlerësohet të vazhdohet mandati i deputetit, por jo edhe për përfundim (pasi në këtë rast mandati i tij përfundon automatikisht sipas forcës së Kushtetutës).

- Rregullorja e re nuk duhet të njohë mundësinë e paarsyeshme dhe problematike të Kryetarit të Kuvendit që të kërkojë nga Gazeta Zyrtare publikimin e disa aktgjykimeve të Gjykatës Kushtetuese.

- Procedura e shkarkimit të Kryetarit të Kuvendit dhe nënkryetarëve duhet të jetë e njëjtë sikur ajo e përcaktuar me Kushtetutë. Përkatësisht, nuk është i nevojshëm për shkarkim propozimi i grupit parlamentar që e ka propozuar Kryetarin apo nënkryetarin për emërim.

- Dekreti i Presidentit për shpërndarje të Kuvendit nuk është çdoherë i nevojshëm. Rregullorja e Kuvendit nuk duhet të kërkojë dekret të Presidentit për çdo rast të shpërndarjes pasi mund të jetë problematike në praktikë.

- Rregullorja e re nuk do duhej të përdorte termin subjekt politik si sinonim për grup parlamentar.

- Rregullorja e re përmban probleme shtesë në kuptim të hartimit juridik. Ajo rregullon kompetenca të paqena të Kuvendit, përmban përsëritje dhe dispozita të pazbatueshme në praktikë. Problemet e kësaj natyre, por edhe problemet tjera të trajtuara në këtë punim, tregojnë që Rregullorja e re e Kuvendit ka nevojë të theksuar të shqyrtohet e formulohet tutje.

\* \* \*

The Assembly of the Republic of Kosovo is in the process of adopting a new Rules of Procedure, replacing the current one with which the Assembly has been operating for more

than a decade. The key motives that have brought the need for a new RoP of the Assembly are related to the necessity for increased efficiency and overall improvement of the Assembly's functioning, expecting that a new and different RoP will help in this regard. The Kosovo Law Institute (KLI) acknowledges the need for the Kosovo Assembly to be as efficient as possible and appreciates the steps taken to improve this efficiency and overall functioning—without presuming whether the latest features of the new RoP would greatly improve the situation. However, KLI also considers that it is equally important that the new RoP is in line with the Constitution and is adequate in the legal aspect.

In this regard, the new RoP has several legal shortcomings, which can be summarized as follows:

- The new RoP establishes the Conference of Presidents, which will consist of the President of the Assembly and the coordinators of all parliamentary groups. Many of the competencies assigned to this Conference, as well as to the plenary session of the Assembly, interfere with the constitutional competencies of the President of the Assembly and the Presidency of the Assembly.
- Taking away the unconstitutional competencies of the Conference of Presidents, the Conference becomes redundant in the Kosovo context. Instead of establishing this Conference, the new Rules of Procedure should focus on strengthening the Presidency of the Assembly (where the participation of the opposition is guaranteed), as the responsible authority for the administrative functioning of the Assembly in accordance with the Constitution.
- The role of the plenary session in procedural matters of the functioning of the Assembly should be minimized. Given that decisions in the plenary session are taken by a simple majority of votes, in certain cases, the opposition may become negligible in the functioning of the Assembly. The competencies of the plenary session on procedural issues, insofar as they are not determined in the Constitution, should be left to the Presidency of the Assembly.
- In accordance with the Constitution, the President of the Assembly has the power to set the agenda, convene and chair the sessions. The new Rules of Procedure (same as the current one) violate the competence of the President on the important issue of setting the agenda.
- Despite its wide scope, the new RoP provides that the Conference of Presidents only becomes functional three months after the RoP enters into force.
- The manner of delegating the powers of the President to the Vice-Presidents of the Assembly is not adequate. The constitutional powers of the President of the Assembly cannot be delegated voluntarily and at any time.
  
- The new RoP foresees financial sanctions for MPs who do not notify on absences from plenary sessions or committee meetings. Although such sanctions are welcome, the RoP should also recognize legitimate forms of political action that are not limited to physical participation in the work of the Assembly, such as oppositional boycotts. At the same time, question marks may be raised as to the type of notification to be made and the notification mechanism.

- The new RoP tends to foresee the obligation of the deputies to participate in voting. This arrangement is unacceptable, given that, in different circumstances, it may harm the interests of both the opposition and the ruling parties.
- Provisions regarding the conflict of interest should be further specified, so as not to include the obligation of MPs to withdraw from voting in cases when they (or their relatives) benefit from an act of parliament only as part of the general public or a broad category of persons.
- The new RoP sets out the possibility for the Assembly to exercise a motion of no confidence against members of the Government individually. But the Constitution does not recognize the individual motion of no confidence. In line with best international practices, such non-recognition is positive.
- The suspension of the work of the Assembly one day before the start of the regular election campaign actually brings an unconstitutional end to the four-year term of the Assembly at least two months earlier.
- In cases when a deputy of the Assembly is absent for six consecutive months in the sessions of the Assembly, their mandate ends. But, in special cases, the Assembly may decide otherwise. There will be a need for a decision of the Assembly only if it assesses to resume the mandate of the deputy, but not for its termination (as in this case their mandate ends automatically).
- The new RoP should not recognize the unreasonable and problematic possibility of the President of the Assembly to request from the Official Gazette the publication of certain judgments of the Constitutional Court.
- The procedure for dismissal of the President of the Assembly and Vice-Presidents should be the same as that defined by the Constitution. Namely, the proposal of the parliamentary group that has proposed the President or the Vice-President for the appointment is not necessary for dismissal.
- A President's decree on the dissolution of the Assembly is not always necessary. The RoP should not require a decree of the President in any case of dissolution as it may be problematic in practice.
- The new RoP should not use the term political entity as a synonym for the parliamentary group.
- The new RoP contains additional problems in terms of legal drafting. It regulates non-existent competencies of the Assembly, contains repetitions and provisions unenforceable in practice. Problems of this nature, but also other problems addressed in this paper, show that the new RoP needs to be thoroughly reviewed and formulated further.

## II. Hyrje

Kuvendi i Republikës së Kosovës është në proces të miratimit të Rregullores së re të Punës.<sup>1</sup> Megjithëse në aspektin krahasimor rregullat parlamentare ndryshojnë mjaft shpesh dhe masivisht,<sup>2</sup> ky nuk ka qenë rasti me Kosovën, ku që nga viti 2010 Kuvendi operon me të njëjtën Rregullore. Megjithëse janë shprehur vazhdimisht pakënaqësi me Rregulloren aktuale—duke vlerësuar se e njëjta është duke ndikuar në mungesë të efikasitetit të Kuvendit—përpjekjet për ndryshime deri tani kanë dështuar. Duke qenë se ndryshimi i rregullave parlamentare shpesh di të jetë proces kompleks dhe i vështirë, duke bërë të nevojshme pjesëmarrjen e gjerë të ekspertëve dhe akterëve të ndryshëm,<sup>3</sup> Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) e ka parë të nevojshme të kontribuojë në diskutimin publik lidhur me përmbajtjen e Rregullores së re.

Parlamenti i Kosovës vazhdimisht është përballur me mungesë të efikasitetit. Rregullorja e re është hartuar pikërisht për të përmirësuar gjendjen dhe funksionimin e përgjithshëm të Kuvendit. Megjithatë, fillimisht vlen të theksohet që problemi me mungesë të efikasitetit të Kuvendit shpesh reduktohet pa të drejtë në rregullat e shkruara parlamentare. Rregullimet e brendshme të partive politike dhe fuqia relative e partive në pushtet, krahas rregullave të pashkruara të sjelljes dhe traditave parlamentare, janë po aq të rëndësishme në efikasitetin e Kuvendit dhe funksionimin e përgjithshëm të tij. Në fakt, shpeshherë në të kaluarën problemet me efikasitet të Kuvendit janë shkaktuar pikërisht nga fakti që nuk është zbatuar sa duhet Rregullorja, e jo që Rregullorja ka pasur mangësi (megjithëse ka pasur). Sidoqoftë, mund të supozojmë se një Rregullore e Punës joadekuatë patjetër do të ndikonte negativisht në efikasitet dhe funksionim të gjithmbarshëm të Kuvendit.

Në anën tjetër, krahas nevojës për efikasitet të Kuvendit dhe funksionim të gjithmbarshëm të tij, natyrisht që është po aq e rëndësishme që Rregullorja e re e Kuvendit të jetë në pajtueshmëri me Kushtetutën e Kosovës dhe standardet më të mira ndërkombëtare. Megjithëse Rregullorja e Punës së Kuvendit ka simbolikë të veçantë, si shprehje e autonomisë dhe pavarësisë së Kuvendit si pushtet legjislativ dhe përfaqësues,<sup>4</sup> e njëjta limitohet nga korniza kushtetuese aktuale në Kosovë dhe duhet të jetë në harmoni me të. Rregullorja e re, në disa pjesë të rëndësishme të saj, nuk është në harmoni me Kushtetutën. Ky punim trajton problemet kryesore *juridike* të kësaj Rregulloreje.

---

<sup>1</sup> Në kohën e shkrimit të këtij teksti, Rregullorja është miratuar në shqyrtim të parë në Kuvend dhe pritet të trajtohet përsëri nga komisionet përkatëse.

<sup>2</sup> Ulrich Sieberer *et al*, “Mapping and explaining parliamentary rule changes in Europe: A research program,” *Legislative Studies Quarterly* 41, no. 1 (2016): fq. 61-88.

<sup>3</sup> Ulrich Sieberer, Wolfgang C. Müller, and Maiko Isabelle Heller, “Reforming the rules of the parliamentary game: Measuring and explaining changes in parliamentary rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945–2010,” *West European Politics* 34, no. 5 (2011): fq. 951-952.

<sup>4</sup> Venice Commission, “Ukraine: Opinion on the Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine” CDL-AD(2017)026: ¶60.



### III. Problemet juridike të Rregullores së re

#### 1. Uzurpimi i kompetencave kushtetuese të Kryetarit dhe Kryesisë së Kuvendit

Rregullorja e re e Punës së Kuvendit themelon për herë të parë Konferencën e Kryetarëve, e cila do të përbëhet nga Kryetari i Kuvendit dhe të gjithë kryetarët e grupeve parlamentare (neni 21(1) i Rregullores). Konferenca e Kryetarëve do të ketë kompetenca të caktuara që ndërlidhen me funksionimin e Kuvendit, duke përfshirë kompetenca në miratimin e rendit të ditës (neni 21(5)), në përbërjen dhe funksionimin e komisioneve parlamentare (neni 21(7)) si dhe formimin e tyre (neni 43(2)), në organizimin e seancave të veçanta për pyetje parlamentare (neni 90(9)), etj. Sidoqoftë, kompetencat e Konferencës së Kryetarëve janë kryesisht të natyrës konsultative/propozuese,<sup>5</sup> ose zbehen nga fakti që edhe kur Konferenca nuk arrin të marrë vendime meritore në raste të caktuara, seanca plenare e Kuvendit mund të vendosë vetë për të njëjtën çështje.

Problemi qëndron në faktin që fushëveprimi i Konferencës së Kryetarëve si dhe (eventualisht) vendimmarrja e seancave plenare të Kuvendit për të njëjtat çështje, ndërhyjnë në kompetenca kushtetuese që i garantohen Kryetarit të Kuvendit ose Kryesisë së Kuvendit. Kështu, sipas Kushtetutës, Kryesia e Kuvendit (që përbëhet nga Kryetari i Kuvendit dhe nënkryetarët), “është përgjegjëse për funksionimin administrativ të Kuvendit” (neni 67(6) i Kushtetutës), ndërkaq Kryetari i Kuvendit, mes tjerash, “përcakton rendin e ditës, thërret dhe kryeson seancat” e Kuvendit (neni 67(7) i Kushtetutës). Një varg kompetencash të Konferencës dhe seancës plenare të Kuvendit ndërhyjnë në kompetencat kushtetuese të Kryesisë së Kuvendit për të garantuar funksionimin administrativ të Kuvendit, si dhe në kompetencat kushtetuese të Kryetarit të Kuvendit lidhur me përcaktimin e rendit të ditës. Sipas Rregullores, Kryetari i Kuvendit vetëm *propozon* rendin e ditës, ndërkaq ai përcaktohet nga Konferenca e Kryetarëve (nëse ka konsensus, e nëse nuk ka atëherë nga seanca plenare e Kuvendit).<sup>6</sup>

Hiç kompetencat e lartcekura (jokushtetuese) të Konferencës së Kryetarëve dhe ekzistimi i kësaj Konference bëhet pothuajse tërësisht i panevojshëm në formën e parashtruar. Ne e kemi parasysh që, në kontekste të caktuara varësisht nga vendi, edhe mund të jetë i nevojshëm ekzistimi i një konference apo byroje të kryetarëve. Kjo do mund të përfshinte, shembull, rastet kur Kryetari i Kuvendit do kishte kompetenca të mëdha e të koncentruara në funksionimin e Kuvendit apo kur Kryesia e Kuvendit nuk do ishte e konsoliduar, duke qenë se opozita do ishte pothuajse e papërfillshme në funksionim të Kuvendit. I tillë ishte rekomandimi që Komisioni i Venecias jepte në kontekstin e Maqedonisë Veriore për formimin e një Konference të Kryetarëve.<sup>7</sup> Por, në kontekstin kosovar, ku Kryesia është e konsoliduar dhe përfaqësimi opozitar në administrim të Kuvendit garantohet me Kushtetutë, funksionimi i një Konference të tillë të Kryetarëve, në formën siç është përcaktuar me Rregullore, vlerësohet të jetë i panevojshëm. Në anën tjetër, duke qenë se Kryetari dhe nënkryetarët e Kuvendit (që përbëjnë Kryesinë e Kuvendit), propozohen pikërisht nga grupet parlamentare, shihet e panevojshme

<sup>5</sup> Kështu është zakonisht në aspektin krahasimor: Global Partners Governance, “How Parliaments Work: Parliamentary Processes and Procedures” (2013): fq. 2.

<sup>6</sup> Neni 16(2) i Rregullores në ndërlidhje me nenin 21(5).

<sup>7</sup> Venice Commission, “Opinion on the Rules of Procedure of the Assembly of ‘the former Yugoslav Republic of Macedonia” CDL-AD(2009)025: ¶39-41.

pjesëmarrja e grupeve parlamentare (përmes kryetarëve të tyre) edhe në Konferencën e Kryetarëve. I njëjti përfaqësim i grupeve parlamentare (përfshirë ato opozitare) mund të bëhet në Kryesinë e Kuvendit. Mbase në vend të krijimit të Konferencës së Kryetarëve, Rregullorja e re do duhej të fokusohet në përforcimin e Kryesisë së Kuvendit në zbatim të rolit të saj përgjegjës për funksionimin administrativ të Kuvendit dhe si garantues i përfaqësimit opozitar. Ose, në mënyrë alternative, fushëveprimi i Konferencës së Kryetarëve të rregullohet tutje, për të garantuar përfaqësim edhe më të gjerë në funksionim të Kuvendit, por duke u kufizuar në çështje që nuk prekin kompetencat kushtetuese të Kryetarit të Kuvendit ose Kryesisë së Kuvendit (njësoj siç rregullohet, shembull, në Bundestagun gjerman lidhur me fushëveprimin e *Ältestenrat* (rregulli 6(3) i Rregullores së Punës)).

Në anën tjetër, duhet përjashtuar rolin e seancës plenare nga vendimmarrja për çështje procedurale në funksionim të Kuvendit (me përjashtim kur kjo parashihet me Kushtetutë, siç është rasti me funksionimin e komisioneve (neni 77 i Kushtetutës)).<sup>8</sup> Kjo ngaqë vendimet në seancë plenare merren me shumicë të thjeshtë votash (neni 59(3) i Rregullores). Kështu siç është, për shumë çështje të funksionimit të Kuvendit, duke përfshirë edhe përcaktimin e rendit të ditës, opozita mund të bëhet e papërfillshme (nëse nuk ka konsensus në Konferencë). Për çështjet e shumta procedurale që Rregullorja i jep kompetencë seancës plenare për vendosje,<sup>9</sup> do i duheshin lënë Kryesisë së Kuvendit (ku përfaqësimi i interesave opozitare është i garantuar).

E ritheksojmë që kompetenca për çështjen e rëndësishme të përcaktimit të rendit të ditës dhe thirrjes së seancave me Kushtetutë i garantohet Kryetarit të Kuvendit. Megjithatë, duhet pasur parasysh që, në pajtueshmëri me standardet më të mira ndërkombëtare, nuk është e preferueshme që rendi i ditës të hartohet vetëm nga Kryetari i Kuvendit. Në fakt, në kontekste të caktuara është rekomanduar që hartimi i rendit të ditës të bëhet nga Kryetari në bashkëveprim me nënkryetarët e Kuvendit dhe me kryetarët e grupeve parlamentare.<sup>10</sup> Sidoqoftë, meqë konform Kushtetutës rendi i ditës duhet të përcaktohet nga Kryetari i Kuvendit, roli i Kryesisë së Kuvendit dhe i kryetarëve të grupeve parlamentare për këtë çështje nuk mund të jetë më shumë sesa propozues ose këshillimor. Ndërkaq mbetet që Kryetari i Kuvendit, si simbolizues i unitetit të parlamentit, edhe të dëgjojë propozimet e dhëna, duke qenë se është në interesin e tij apo të saj më të mirë që të gëzojë mbështetjen e kolegëve deputetë nga të gjitha grupet parlamentare.<sup>11</sup> Në kontekstin kosovar, në vlerësojmë që përcaktimi final i rendit të ditës nga Kryetari i Kuvendit, krahas mundësisë së thirrjes së seancave, është zgjidhje e duhur që parandalon fenomenin e deritashëm të paralizimit të funksionimit të Kuvendit për shkak të mungesës së kuorumit në Kryesi.<sup>12</sup>

Në fund sa i përket Konferencës së Kryetarëve, duhet theksuar që duket problematike fakti që, me gjithë fushëveprimin e dhënë, Rregullorja e re ka paraparë që Konferenca e Kryetarëve të

---

<sup>8</sup> Venice Commission, “Parameters on the Relationship Between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist” CDL-AD(2019)015: ¶88.

<sup>9</sup> Krahas përcaktimit të rendit të ditës (nëse nuk ka konsensus në Konferencë), këtu vlen të përmendim mundësinë e seancës plenare për heqje të një çështjeje nga rendi i ditës (neni 51(1)) si dhe për shtyrje të seancës plenare (neni 55(1)). Këto mundësi mund të keqpërdoren nga partitë në pushtet në dëm të opozitës; prandaj, është e nevojshme që vendimet për këto çështje të merren nga Kryesia e Kuvendit, ku gjasat janë më të ulëta për një gjë të tillë.

<sup>10</sup> Venice Commission, “Opinion on the Rules of Procedure: Macedonia,” ¶72.

<sup>11</sup> Venice Commission, “Opinion on the Amendments to the Rules of Procedure: Ukraine,” ¶54.

<sup>12</sup> *Shih*, p.sh., “Konjufca cakton përsëri seancë të re pa miratimin e Kryesisë,” *KOHA* (30 nëntor 2021), në: <https://www.koha.net/arberi/299218/konjufca-cakton-perseri-seance-te-re-pa-miratimin-e-kryesise/>.

funksionalizohet vetëm pasi të kalojnë tre muaj nga hyrja në fuqi e Rregullores (neni 125(3)). Kjo ngaqë çështjet të cilat i lihen në kompetencë Konferencës nuk do ketë kush t'i kryejë përgjatë kësaj periudhe tremujore.

Disa probleme në Rregulloren e re hasen edhe në raportin mes Kryetarit të Kuvendit dhe nënkryetarëve. Rregullorja përcakton që, me autorizimin e Kryetarit, nënkryetarët mund t'i kryejnë “të gjitha detyrat nga fushëveprimi i kompetencave të Kryetarit” (neni 17(1)). Një rregullim i tillë nuk është plotësisht në pajtueshmëri me Kushtetutën. Kompetencat *kushtetuese* të Kryetarit të Kuvendit nuk mund të delegohen me vetëdëshirë: ato mund të ushtrohen nga nënkryetarët vetëm në rast të mungesës ose pamundësisë objektive të Kryetarit për të ushtruar funksionin (neni 67(8) i Kushtetutës).

## 2. Obligimet e paarsyeshme të deputetëve

Rregullorja e re parasheh sanksione financiare për deputetët që mungojnë në seanca plenare apo mbledhje të komisioneve. Përkatësisht, deputetit “i cili nuk ka njoftuar [Kryetarin e Kuvendit, Kryetarin e Komisionit apo kryesuesin e trupit punues] për mospjesëmarrjen e tij në seancë apo mbledhje të komisioneve, i zbritet nga paga bazë shuma financiare ne masën e kompensimit për pjesëmarrje në seancë apo në mbledhje të komisionit” (neni 23(5) i Rregullores). Një rregullim i tillë është i mirëpritur pasi shpesh deputetët shpërfillin detyrat e tyre, gjë e cila ka ndikuar në efikasitetin e ulët të Kuvendit.

Sidoqoftë, duhet pasur parasysh që veprimet politike nuk mund të kufizohen vetëm në pjesëmarrje fizike të deputetëve. Rregullorja e re duhet të njohë, në raste të caktuara, të drejtën e deputetëve për bojkot opozitar të punës së parlamentit, si formë legjitime e veprimit politik.<sup>13</sup> Ndërkaq, në aspektin procedural, është e paqartë se a mjafton vetëm që deputeti të njoftojë mospjesëmarrjen, apo duhet të parashtrijë arsye bindëse për mospjesëmarrje. Pikëpyetje mund të ngritën edhe në mekanizmin e njoftimit, duke qenë se pranimi i njoftimit dhe aprovimi i tij varet tërësisht nga vetëm një individ.

Krahas obligimit për pjesëmarrje në seanca dhe mbledhje të komisioneve, përcaktimi që deputeti “ka për detyrë dhe obligim që të marrë pjesë në punimet e Kuvendit, duke ushtruar të drejtën e tij për të votuar ‘për’, ‘kundër’ ose ‘abstenim’”<sup>14</sup> është i papranueshëm. Konform Kushtetutës, “[I]gjjet, vendimet dhe aktet tjera miratohen nga Kuvendi me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, përveç në rastet kur është ndryshe e përcaktuar me këtë Kushtetutë” (neni 80(1)), me kusht që në seancë të jenë prezent më shumë se gjysma e të gjithë deputetëve (neni 69(3)). Që do të thotë, Rregullorja tenton që edhe deputetët opozitarë t'i obligojë të formojnë kuorumin e nevojshëm për përmbushje të agjendave parlamentare të partive në pushtet (kjo do ishte veçanërisht problematike në rastet kur kërkohet shumicë e kualifikuar për vendimmarrje, siç është rasti me zgjedhjen e Presidentit). Në anën tjetër, një përcaktim i tillë mund të jetë i pafavorshëm edhe për partitë në pushtet, duke qenë se edhe aktet

---

<sup>13</sup> Venice Commission & OSCE/ODIHR, “Georgia: Joint Opinion on Amendments to the Election Code, the Law on Political Associations of Citizens and the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia” CDL-AD(2021)008: ¶57-61; Venice Commission, “Parameters on the Relationship Between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist,” ¶60.

<sup>14</sup> Neni 23(2) i Rregullores.

e rëndomta parlamentare do të kërkonin shumicë të lartë për vendimmarrje (që varet nga numri i deputetëve që marrin pjesë në votim). Deputetët nuk mund (dhe nuk duhet) të obligohen të marrin pjesë në votim. Obligimi i tyre për pjesëmarrje duhet të përmbushet thjeshtë me prezencë fizike në punime të Kuvendit.

Rregullorja përmban edhe dispozita lidhur me konfliktin e interesit, duke përcaktuar që deputeti është i obliguar “të tërhiqet nga e drejta e votës për një çështje në seancën plenare dhe në mbledhje të komisionit, kur vendimi mund të rezultojë në përfitime personale për të apo për të afërmit e tij” (neni 23(8)). Rregullorja do duhej të përmbante edhe përcaktimin që kjo dispozitë nuk zbatohet në rastet kur deputeti (apo i afërmi i tij) përfiton thjeshtë si pjesë e publikut në përgjithësi ose e një kategorie të gjerë të personave (p.sh., si mjek, profesor, etj).<sup>15</sup>

### 3. Mocioni individual i mosbesimit: mungesa e bazës kushtetuese

Mocioni i mosbesimit është institut shumë i rëndësishëm në një demokraci parlamentare, me të cilin mund të prishen aleancat e formuara politike mes pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ, duke mundësuar kështu përgjegjësi politike të Qeverisë. Përkatësisht, nëse ndaj Qeverisë “në tërësi” votohet mocioni i mosbesimit në Kuvend me shumicë absolute, Qeveria “konsiderohet në dorëheqje” (neni 100(6) i Kushtetutës).

Krahas Qeverisë në tërësi, Rregullorja e re ka paraparë mundësinë e Kuvendit për të votuar edhe mocion të mosbesimit ndaj anëtarëve individualë të Qeverisë (neni 94(6)). Por Kushtetuta nuk njeh një mundësi të tillë të Kuvendit. Në nenin 100(6) të Kushtetutës shkruan që “nëse mocioni i mosbesimit votohet për Qeverinë në tërësi ...,” duke lënë mundësinë e interpretimit logjik se, *a contrario*, mocioni i mosbesimit mund të parashtrohet jo vetëm ndaj Qeverisë në tërësi por edhe ndaj anëtarëve individualë të Qeverisë. Sidoqoftë, njohja e mocionit individual të mosbesimit është një çështje që nuk mund të varet nga nënkuptimet e paqarta, por duhet që mekanizmi i këtij lloji të mocionit shprehimisht të jetë i përcaktuar në kuadër të kompetencave (të numëruara taksativisht) të Kuvendit, së bashku me procedurat e parashtrimit të mocionit dhe efektet e tij (*i.e.*, se çfarë ndodhë në rastet kur votohet mocioni individual i mosbesimit—Kushtetuta parasheh pasoja vetëm për mocionin ndaj Qeverisë në tërësi, duke paraparë mundësinë e shpërbërjes së Kuvendit (neni 82(2)). (*Shih* p.sh. nenin 130 të Kushtetutës së Serbisë dhe nenin 159 në lidhje me nenin 144(3.14) të Kushtetutës së Polonisë, si raste ku mocioni individual i mosbesimit njihet në mënyrë të duhur.) (Në versionin anglisht të Kushtetutës, që paraqet gjuhën origjinale të hartimit,<sup>16</sup> togfjalëshi “në tërësi” nuk figuron fare.) Se Kuvendi i Kosovës nuk mund të ngritë mocion individual të mosbesimit është një gjë pozitive konform praktikave më të mira ndërkombëtare, duke qenë se vlerësohet që mund të keqpërdoret në praktikë ose ta bëjë Qeverinë më të brishtë (sidomos në Qeveritë e koalicioneve).<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *Shih* p.sh. nenin 3 të Aneksit I të Rregullores së Punës së Parlamentit Evropian.

<sup>16</sup> John Tunheim, “Rule of Law and the Kosovo Constitution,” *Minn. J. Int'l L.* 18 (2009): fq. 378.

<sup>17</sup> Venice Commission, “Parameters on the Relationship Between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist,” ¶128.

#### 4. Pezullimi jokushtetues i punës së Kuvendit

Rregullorja e re ka paraparë që “Kuvendi e pezullon punën një ditë para fillimit të fushatës për zgjedhjet e rregullta për Kuvendin” (neni 13(3)) dhe qëndron i tillë deri në seancën konstituive të Kuvendit të ri (neni 14). Një gjë e tillë është bërë, me gjasë, në mënyrë që të mos shfrytëzohet institucioni i Kuvendit për motive elektorale.

Duke pasur parasysh se zgjedhjet e rregullta për Kuvend duhet të mbahen më së voni tridhjetë ditë para përfundimit të mandatit<sup>18</sup> dhe se fushata zgjedhore zgjatë tridhjetë ditë para ditës së zgjedhjeve,<sup>19</sup> Kuvendi mund të pezullohet të paktën dy muaj para mbarimit të mandatit. Një përcaktim i tillë sjellë faktikisht përfundim të parakohshëm të mandatit katërvjeçar të Kuvendit, të garantuar me Kushtetutë. Kuvendi duhet të jetë në gjendje të punojë pa marr parasysh që mund të jetë periudhë zgjedhore. (Rekomandohet të adresohet me ligj parandalimi i keqpërdorimeve që mund të kryhen në kohë zgjedhjesh, të cilat nuk kufizohen vetëm në veprimtarinë e legjislativit.)

#### 5. Problemet tjera të Rregullores

##### (a) Përfundimi i mandatit të deputetit që mungon gjashtë muaj

Sipas Kushtetutës, mandati i një deputeti do të mbarojë nëse deputeti, mes tjerash, “mungon gjashtë (6) muaj rresht në seancat e Kuvendit. Në raste të veçanta, Kuvendi i Kosovës mund të vendosë ndryshe” (neni 70(3.5)). Pra, mandati i deputetit në këto raste do të përfundojë vetvetiu, përveç nëse Kuvendi vendosë ndryshe. Rregullorja e re, në anën tjetër, ka përcaktuar që në këto raste të mungesës së deputetit, së pari, Kryetari i Kuvendit kërkon mendimin e Komisionit përkatës për Mandate, dhe, pas këtij rekomandimi, i propozon Kuvendit përfundimin e mandatit të deputetit (neni 24). Konform Kushtetutës, në rastet e tilla nuk ka nevojë fare për vendim të Kuvendit me të cilin përfundon mandati i deputetit, pasi mandati do të përfundonte automatikisht sipas forcës së Kushtetutës. Kuvendi do të mund të vendoste thjeshtë që, për arsye të veçanta, të vazhdonte mandatin e deputetit. Kurse nëse nuk vendosë për vazhdim, mbaron mandati automatikisht.

##### (b) Roli i Kryetarit të Kuvendit në publikimin e aktgjyqimeve të Gjykatës Kushtetuese

Rregullorja e re parasheh që “[n]ëse Gjykata Kushtetuese shfuqizon ndonjë nen të aktit pas hyrjes në fuqi të të njëjtit, Kryetari i Kuvendit kërkon nga Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, që krahas aktit të publikuar të publikohet edhe Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese” (neni 89(3)). Aktualisht, të gjitha vendimet e Gjykatës Kushtetuese publikohen në Gazetë Zyrtare, pasi ky është edhe kusht për hyrjen e tyre në fuqi (neni 116(4) i Kushtetutës). Pjesëmarrja e Kryetarit të Kuvendit në publikim të aktgjyqimeve të Gjykatës Kushtetuese

<sup>18</sup> Neni 66(2) i Kushtetutës.

<sup>19</sup> Neni 3 i Ligjit Nr. 03/L-073 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës.

vlerësohet si tërësisht e paarsyeshme dhe Rregullorja e re nuk do duhej të përmbante një përcaktim të tillë. Të paktën, i njëjti do mund të shkaktonte konfuzion tek punonjësit e Gazetës Zyrtare dhe në raste të caktuara do mund të paraqiste potencial për keqpërdorim.

#### (c) Shkarkimi i Kryetarit të Kuvendit dhe nënkryetarëve

Rregullorja e re përcakton që shkarkimi i Kryetari i Kuvendit dhe nënkryetarëve “bëhet me propozimin e grupit parlamentar që e ka propozuar, me dy të tretat” (neni 15(1)). Një përcaktim i tillë nuk është në pajtueshmëri me Kushtetutën. Sipas nenit 67(5) të Kushtetutës, “Kryetari dhe nënkryetarët e Kuvendit shkarkohen [thjeshtë] me votën e shumicës prej dy të tretave (2/3) të numrit të përgjithshëm të deputetëve.” Pra, për aq sa ekziston mbështetja e madhe (me shumicë të kualifikuar për shkarkim) nuk është e nevojshme që të ekzistojë rekomandimi i grupit parlamentar që e ka propozuar atë. Një zgjidhje e tillë është e preferueshme pasi që, në momentin që të ekzistojë mbështetje kaq e gjerë për shkarkim të një individi, nënkuptohet që Kryetari apo nënkryetari i Kuvendit kanë dështuar seriozisht në përmbushjen e detyrave të veta, ndaj edhe propozimi nga grupi parlamentar (me të cilin ai ose ajo kanë potencialisht lidhje më të theksuara) nuk do duhej të ishte fare i nevojshëm.

#### (d) Panevojshmëria e dekretit të Presidentit për shpërndarje të Kuvendit

Rregullorja e re parasheh që në çdo rast të shpërndarjes së Kuvendit, Presidenti dorëzon dekretin e shpërndarjes në Kuvend. Kushtetuta nuk parasheh që Kuvendi shpërndahet me dekret të Presidentit në të gjitha rastet, por vetëm në rastin kur “për shpërndarjen e Kuvendit votojnë dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve” (neni 82). Anasjelltas, dekreti i Presidentit nuk është i nevojshëm edhe në rastet kur Kuvendi shpërndahet nëse brenda afatit prej gjashtëdhjetë ditësh nuk arrin të formohet Qeveria, apo në rastin kur brenda gjashtëdhjetë ditësh pas fillimit të procedurave nuk arrin të zgjidhet Presidenti i vendit. Në këto raste, shpërndarja e Kuvendit është automatike, me kalimin e afatit strikt të përcaktuar me Kushtetutë. Në anën tjetër, dekreti i Presidentit do ishte i nevojshëm edhe në rastin kur Presidenti do mund të shpërndante Kuvendin pas votimit të suksesshëm të mosbesimit ndaj Qeverisë. Dispozita e tillë e Rregullores do duhej të përmirësohej, duke qenë se do mund të shkaktonte konfuzion tek pjesëtarët e Kuvendit dhe institucionet tjera.

#### (e) Grupi parlamentar ≠ subjekti politik

Në disa raste kur do duhej bërë fjalë për grup parlamentar konform Kushtetutës, Rregullorja e re e Kuvendit përmend subjektin politik. Kjo përfshin dispozitat e Rregullores si në vijim: “Kryesuesi i seancës konstituive kërkon nga subjekti politik më i madh në Kuvend, të propozojë kandidatin për Kryetar të Kuvendit” (neni 11(2)); dhe “Kryetari i Kuvendit kërkon nga tri subjektet politike më të mëdha parlamentare të propozojnë nga një kandidat për nënkryetar të Kuvendit.” Rregullorja e re do duhej t’i përmbahej terminologjisë së përdorur

nga Kushtetuta e vendit (në nenin 67 të Kushtetutës), duke iu referuar grupeve parlamentare në këto raste e jo subjekteve politike, pasi që nuk janë sinonime.

(f) Hartim i dobët juridik: kompetenca të paqena, përsëritje dhe dispozita të pazbatueshme

Në fund, duhet thënë që Rregullorja e re shoqërohet nga një varg mangësish në aspekt të hartimit juridik. Ajo përcakton kompetenca të Kuvendit të cilat Kuvendi nuk mund t'i ketë, si p.sh., hartimi i Kushtetutës (neni 3(1)): Kuvendi, si ushtrues i pushtetit legjislativ, nuk mund të hartojë Kushtetutë, e cila i përket pushtetit kushtetutëbërës; aq më pak një kompetencë të tillë mund t'ia njohë Rregullorja e Kuvendit. Rregullorja e re përmban edhe përsëritje dispozitash, siç është p.sh. përsëritja identike në nenin 35, paragrafët 3 dhe 4 se “Komisioni mund të ftojë në mbledhje edhe përfaqësues të institucioneve dhe agjencive të tjera, si dhe përfaqësues të shoqërisë civile.” Rregullorja përmban edhe dispozita të pazbatueshme, që nuk janë relevante për përcaktimin e “organizimit të brendshëm dhe mënyrës së punës së Kuvendit” (neni 76 i Kushtetutës), si p.sh., dispozita se “Kuvendi ka pronësinë mbi objektet e tij për kryerjen e funksioneve të veta në mënyrë të përshtatshme” (neni 6(4) i Rregullores).

Këto probleme në aspekt të hartimit, por edhe problemet tjera të trajtuara në këtë punim, tregojnë që Rregullorja e re e Kuvendit është larg finalizimit adekuat dhe ka nevojë të shqyrtohet e formulohet tutje për të qenë në nivel të duhur.