

03/2023



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

PLANIFIKIMI (JO) ADEKUAT I QEVERISË

(RAPORT MBI MONITORIMIN E ZBATIMIT
TË PROGRAMIT LEGJISLATIV PËR VITIN 2022)

1 janar - 31 dhjetor 2022

Autor: Naim Jakaj

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj, Betim Musliu dhe Gzim Shala

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 raport është realizuar me mbështetjen e Rockefeller Brothers Fund (RBF). Qëndrimet e shprehura në këtë raport jo domosdoshmërisht paraqesin qëndrimet e RBF.

Implementuar nga:



Mbështetur nga:



RRETH IKD

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

IKD Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
E: info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Shkurt, 2023
Prishtinë, Republika e Kosovës

LISTA E SHKURTESAVE

ZKM	Zyra e Kryeministrit të Kosovës
RrSMPKP	Rregullorja Nr. 05/2016 për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik
POKP	Platforma Online e Konsultimeve Publike
IKD	Instituti i Kosovës për Drejtësi
PL 2022	Programi Legjislativ për vitin 2022
KRK	Kuvendi i Republikës së Kosovës
QRK	Qeveria e Republikës së Kosovës
QRK	Qeveria e Republikës së Kosovës
ZKM	Zyra e Kryeministrit të Kosovës
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
MFPT	Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve
ME	Ministria e Ekonomisë
ZKM	Zyra e Kryeministrit të Kosovës
MBPZhR	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal

Tabela e Përmbajtjes

1. Përmbledhje ekzekutive.....	6
2. Efikasiteti në miratimin e koncept dokumenteve.....	7
2.1 (Mos) efikasiteti i ministrive në politik bërje.....	8
2.2 Përfshirja e publikut në politik bërje.....	8
3. Agjenda Legjislative.....	10
3.1 Mungesa e stabilitetit të planifikimit.....	10
3.2 Efikasiteti i Qeverisë në ligjbërje.....	12
3.2.1 (Mos) Efikasiteti i Ministrive në ligjbërje.....	12
3.3 Injorimi i agjendës legjislative.....	13
3.4 Pasojat e mos efikasitetit në vitin 2021.....	14
3.5 Konsultimi i publikut në ligjbërje.....	14
3.4 (Mos) respektimi i afateve.....	15
4. Miratimi i projektligjeve të proceduara në vitin 2022 të miratuara nga Kuvendi i Kosovës.....	17
5. Shkeljet kushtetuese në ligjbërje.....	18

1. Përmbledhje ekzekutive

Qeveria e Republikës së Kosovës e miratoi Planin Strategjik Operacional të Qeverisë për periudhën 2022-2025,[1] në të cilën është përfshirë lista e koncept dokumenteve që Qeveria planifikonte t'i miratonte gjatë vitit 2022. Deri në fund të vitit 2022, Qeveria e Kosovës ka miratuar gjithsej 21 koncept dokumente nga 71 sa kishte planifikuar, apo më pak se 30% të planifikimeve. Përderisa Qeveria nuk ka arritur që të miratojë as 30% të koncept dokumenteve të planifikuara për miratim, ka miratuar koncept dokumente të tjera, të cilat nuk kanë qenë të planifikuara. Në gjashtë raste, IKD ka gjetur se me rastin e draftimit të këtyre dokumenteve, nuk janë respektuar obligimet lidhur me konsultimet publike.

Në mungesë të një planifikimi adekuat, po gjatë vitit 2022, Qeveria e ndryshoi dhe plotësoi programin legjislativ plot nëntë herë. Kështu, gjatë vitit 2022, Qeveria pati më tepër plan mujor se sa vjetor. Përkundër ndryshimeve të shpeshta, Qeveria gjatë vitit 2022 nuk ka arritur që të miratojë as gjysmën e projektligjeve të planifikuara, duke përbushur agjendën legjislative vetëm 41.5%, përkatësisht duke miratuar 71 nga 171 projektligjet e planifikuara. Nga 71 projektligjet e miratuara: 39 janë miratuar sipas planifikimit ndërsa 32 projektligje janë miratuar duke mos e respektuar afatin e planifikuar. Ndërsa, përkundër faktit se Qeveria ndryshoi plot nëntë herë agjendën legjislative, të cilën e përbushi vetëm 41.5%, në tri raste ajo e injoroi këtë agjendë, duke miratuar projektligje të pa planifikuara.

Nga 71 projektligjet e miratuara në Qeveri, IKD ka gjetur se 48 prej tyre është dashur ti nënshtrohen procesit të konsultimit publik, derisa ky obligim nuk ka vlejtur në raport me 23 projektligje që kanë të bëjnë me ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare. Nga 48 projektligjet për të cilat Qeveria ka qenë e obliguar që të zhvillojë konsultime publike, Qeveria e ka përbushur këtë detyrim në 29 raste, derisa këtë nuk e ka bërë në 19 raste. Shprehur në përqindje, Qeveria nuk e ka përbushur këtë obligim në afërsisht 40% të rasteve.

Krahasimisht me numrin e projektligjeve që Qeveria ka planifikuar të miratojë, Kuvendi ka miratuar në shqyrtim të dytë vetëm 21.05% të tyre. Kështu, pjesa tjetër e projektligjeve të miratuara në Qeveri të cilat nuk janë miratuar nga Kuvendi, konsiderohen të përfunduara në Qeveri, por se miratimi i tyre nuk ka ndodhur ende.

Në anën tjetër, gjatë vitit 2022, IKD ka gjetur se Qeveria e Republikës së Kosovës nuk ka respektuar Kushtetutën me rastin e miratimit të ligjeve në Qeveri. Fatkeqësisht, disa nga këto projektligje edhe janë miratuar në Kuvend deri disa të tjera janë duke u trajtuar nga institucione të tjera, si Avokati i Popullit apo Gjykata Kushtetuese.

[1] "Plani Strategjik dhe Operacional 2022 – 2025", Qeveria e Republikës së Kosovës, Shkurt 2022. (Shih linkun <https://kryeministri.rks-gov.net/blog/plani-strategjik-dhe-operacional-2022-2025-09-02-2022/>). (Qasur për herë të fundit më 8 janar 2023).

2. Efikasiteti në miratimin e koncept dokumenteve

Koncept Dokumentet, si dokumente të cilat i paraprijnë masave të caktuara qeveritare (më së shpeshti miratimit të projekt ligjeve), kanë një rëndësi të veçantë në procesin e ndërtimit të legjislacionit adekuat në fusha të ndryshme. Me 26 janar 2021, në mbledhjen e 56-të, Qeveria e Republikës së Kosovës e miratoi Planin Strategjik Operacional të Qeverisë për periudhën 2022-2025,[2] në të cilën është përfshirë lista e koncept dokumenteve që Qeveria planifikonte t'i miratonte gjatë vitit 2022. Kjo listë përbën njërin ndër dokumentet më të rëndësishme të Qeverisë e cila shërben për arritjen e prioriteteve të një qeverie.

Sipas listës së koncept dokumenteve të ndryshuar[3] Qeveria për vitin 2022 ka planifikuar të miratoj gjithsej 71 koncept dokumente.

Sipas të dhënave zyrtare nga faqja e Zyrës së Kryeministrit deri në fund të vitit 2022, Qeveria e Kosovës ka miratuar gjithsej 21 koncept dokumente nga 71 sa kishte planifikuar. Shprehur në përqindje i bie se Qeveria ka përmbushur më pak se 30% të planifikimeve të saja në fushën e miratimit të koncept dokumenteve.



Treguesi nr. 1 - Efikasiteti i Qeverisë në miratimin e koncept dokumenteve

Në anën tjetër, IKD ka evidentuar edhe dy koncept dokumente të cilat janë miratuar jashtë planifikimeve vjetore, të cilat janë: koncept-dokumenti për themelimin e Fondit Sovran të Republikës së Kosovës dhe koncept dokumenti për Sport. Kështu, përderisa Qeveria nuk ka arritur që të miratojë as 30% të koncept dokumenteve të planifikuara për miratim, ka miratuar koncept dokumente të tjera, të cilat fare nuk kanë qenë të planifikuara.

Mos miratimi sipas planifikimeve dhe përqindja e ulët e miratimit të koncept dokumenteve tregon për dështimin e Qeverisë për miratimin e koncept dokumenteve që ata kishin planifikuar ti miratonin.

[2] Po aty.

[3] "Lista e koncept dokumenteve për vitin 2022, plotësuar dhe ndryshuar me datë 20.07.2022", Qeveria e Republikës së Kosovës, Korrik 2022. (Shih linkun <https://kryeministri.rks-gov.net/ep-content/uploads/2022/07/Lista-e-Koncept-Dokumenteve-per-vitin-2022.pdf>). (Qasur për herë të fundit më 28 korrik 2022).

Niveli prej vetëm 30% i përmbushjes së planifikimit të Qeverisë dhe miratimi i koncept dokumenteve të paplanifikuara flet ose për mungesë të planifikimit adekuat ose për ndërtim të politikave publike pa ndjekur një plan të caktuar, në rastin konkret PSO.

2.1. (Mos) efikasiteti i ministrive në politik bërje

IKD ka gjetur se numrin më të madh të (projekt) koncept dokumenteve të dërguara dhe miratuar në Qeveri e ka MBPZhR me 5 (projekt) koncept dokumente të dërguara dhe të miratuara në Qeveri, pasuar nga MD dhe MKRS me nga tre sosh.

Në anën tjetër, IKD ka gjetur se janë gjithsej pesë ministri të cilat gjatë vitit 2022 nuk kanë proceduar asnjë projekt koncept dokument për miratim në Qeverinë e Republikës së Kosovës. Këtu hyjnë MPB, MASHTI dhe MAPL të cilat nuk kanë proceduar në qeveri asnjë projekt koncept dokument, përkundër që kishin planifikuar tri të tilla. Po ashtu, asnjë dokument të tillë nuk e ka miratuar as MPJD, ndonëse kishte planifikuar dy, dhe MKK që kishte planifikuar një. Kështu, IKD gjenë mungesë të efikasitetit të ministrive në fjalë, në kuptim të mos arritjes së përmbushjes së planifikimit të bërë.

2.2 Përfshirja e publikut në politik bërje

Sipas Rregullores për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik, projekt koncept dokumentet janë dokumente të cilat duhet ti nënshtrohen procesin të konsultimit publik. Kështu, publikimi i projekt koncept dokumenteve në platformën e konsultimeve publike për të paktën 15 ditë pune është obligim i Qeverisë.

Përkundër kësaj, sipas të dhënave në këtë platformë, rezulton se nga 23 koncept dokumentet e miratuara në Qeveri, në platformë për konsultime publike janë publikuar 17 projekt koncept dokumente. Shprehur në përqindje i bie se Qeveria e ka zbatuar këtë obligim në 73.9% të rasteve.

23

Koncept dokumente të miratuara

17

Numri i KD të miratuara në konsultime publike

73,9 %

Përqindja e KD në konsultime publike

Treguesi nr. 2 - Numri i koncept dokumenteve të miratuara dhe i atyre në Platformën e Konsultimeve Publike

Konsultimi me palët dhe grupet e interesit nga niveli më i lartë i qeverisë nëpërmjet Platformës për Konsultime Publike, krahas që është obligim i Qeverisë sipas rregullores së saj, është njëri ndër parimet e Qeverisjes së Mirë. Në rastin e koncept dokumenteve, gjashtë nga 23 koncept dokumentet e miratuara nuk janë publikuar për konsultim dhe kështu publiku dhe palët nuk e kanë pasur mundësinë që të shprehin qëndrimet e tyre dhe të jenë pjesë e politik bërjes. Në mënyrë që Qeveria të ketë një qasje gjithëpërfshirëse me rastin e draftimit të politikave, më e pakta që duhet të bëjë është respektimi i standardeve minimale në procesin e konsultimit publik.

Nr.	Sponsorizuesi	Të planifikuara për vitin 2022	Të miratuara në Qeveri	% e koncept dokumenteve të miratuara
1	Zyra e Kryeministrit	3	1	33.33%
2	Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës	2	0	0%
3	Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve	5	1	20%
4	Ministria e Drejtësisë	11	3	27,3 %
5	Ministria e Mbrojtjes	2	1	50%
6	Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës Publike	3	0	0%
7	Ministria e Shëndetësisë	3	2	66,7 %
8	Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit	3	0	0%
9	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	5	2	40%
10	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	3	0	0%
11	Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës	12	2	16,7 %
12	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	6	5	83,3 %
13	Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë	7	2	28,6 %
14	Ministria e Ekonomisë	5	2	40,0 %
15	Ministria për Komunitete dhe Kthim	1	0	0%
		71	21	29,6%

Tabela nr. 1 - Numri i koncept dokumenteve të miratuara sipas ministrive.

3. Agjenda Legjislative

Me 26 janar 2022, në mbledhjen e saj të 56-të[4], Qeveria e Kosovës e miratoi Planin Strategjik Operacional të Qeverisë për periudhën 2022-2025, pjesë e së cilit është edhe Programi Legjislativ i cili përmbante 130 projektligj, të cilat Qeveria synonte t'i miratonte.[5]

Nga totali i 171 projektligjeve për t'u miratuar, del se 81 projektligje janë të reja, 37 projektligje janë marrëveshje ndërkombëtare dhe 53 projektligje janë ndryshim-plotësime.



Treguesi nr. 3 - Lloji i projektligjeve në Programin Legjislativ për vitin 2022

3.1. Mungesa e stabilitetit të planifikimit

Më tepër se planifikim vjetor, PSO gjatë vitit 2022 u cilësua si formalitet nga Qeveria. Kjo pasi në mungesë të një planifikimi adekuat, po gjatë vitit 2022, Qeveria e ndryshoi dhe plotësoi programin legjislativ plot nëntë herë[6] (shih tabelën 2). Kështu, gjatë vitit 2022, Qeveria pati më tepër plan mujor se sa vjetor.

Përmes agjendës legjislative, Qeveria bënë planifikimin e saj vjetor në lidhje me ndërtimin e infrastrukturës së nevojshme ligjore për synimet që një qeveri ndjek. Një planifikim i tillë adekuat paraqet edhe vizionin dhe qartësinë e vizionit të një Qeverie, derisa planifikimi jo adekuat ndërton përceptimin e punës AdHoc, pa planifikim të Qeverisë. Në anën tjetër, përmes agjendës legjislative, Qeveria ka para vetes synimin për një vit të caktuar. Po mbi këtë synim, ajo edhe mbahet përgjegjëse para publikut. Mos arritja e ndërtimit të një plani të qëndrueshëm legjislativ, i cili mesatarisht ndërrohet afërsisht çdo 40 ditë, shkon në drejtim të kundërt me këto synime. Një plan i tillë flet ose për mungesë të planifikimit adekuat ose për mos punë të Qeverisë sipas një plani të paracaktuar, duke e cilësuar planifikimin vjetor si një dokument vetëm formal.

[4] "Vendimi nr. 01/56", Qeveria e Republikës së Kosovës, Janar 2022. (Shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53358>). (Qasur për herë fundit më 4 qershor 2022).

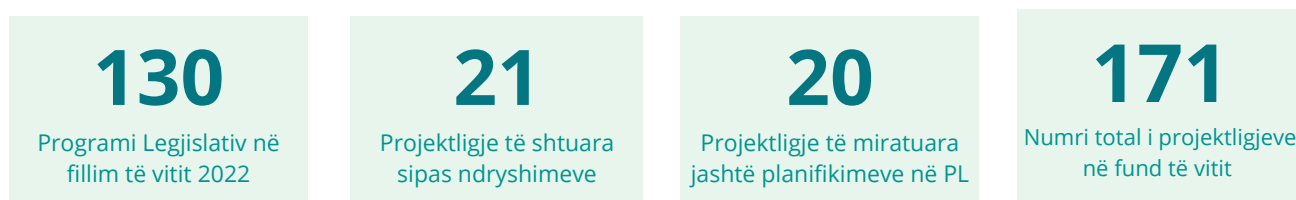
[5] "Programi Legjislativ për vitin 2022", Zyra e Kryeministrit të Kosovës, Janar 2022, (Shih linkun <https://kryeministri.rks-gov.net/ep-content/uploads/2022/05/Programi-Legjislativ-per-vitin-2022.pdf>). (Qasur për herë fundit më 4 qershor 2022).

[6] "Vendimet e Qeverisë së Kosovës për vitin 2022", Gazeta Zyrtare e Kosovës, 2022, (Shih vegëzat: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=55088>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=57255>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=58974>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=59869>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60608>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=62121>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=64301>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=66005>, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=66414>), (Qasur për herë fundit më 10 janar 2023).

Nr.	Data e ndryshimit të Programit Legjislativ për vitin 2022	Numri i vendimit dhe i mbledhjes së Qeverisë	Ndryshimi
1	24.02.2022	01/63	U shtua një projektligj.
2	13.04.2022	01/69	U shtuan nëntë projektligje, u është ndryshuar afati i miratimit 12 projektligjeve, dhe një projektligji i është ndryshuar emërtimi.
3	16.05.2022	06/78	U shtua një projektligj.
4	22.06.2022	02/84	U shtuan katër projektligje.
5	20.07.2022	03/89	U shtuan tre projektligje, i'u ndryshua afati tre projektligjeve, u zhvendos një projektligj nga MD në ZKM.
6	24.08.2022	20/94	U shtuan tre projektligje.
7	30.09.2022	03/99	U shtuan nëntë projektligje, u është ndryshuar afati i miratimit 41 projektligjeve, u tërhoqën 10 projektligje nga Programi Legjislativ.
8	26.10.2022	02/102	U shtuan një projektligj dhe u është ndryshuar afati i miratimit tre projektligjeve.
9	09.11.2022	12/106	U shtua një projektligj.

Tabela nr. 2 Vendimet e Qeverisë për ndryshimin dhe plotësimin e Programit Legjislativ.

Në tabelën në vijim, janë paraqitur të dhënat në lidhje me ndryshimin e numrit të projektligjeve të planifikuara gjatë vitit 2022:



Treguesi nr. 4 Ndryshimit dhe plotësimi i Programit Legjislativ gjatë vitit 2022.

Fatkeqësisht, mungesa e stabilitetit të planifikimit ka qenë e shprehur edhe vite më parë, ku më së paku ka qenë e shprehur në vitin 2017 dhe më së shumti ka qenë e shprehur në vitin 2016. Sipas të dhënave zyrtare në faqen e Zyrës së Kryeministrit, Programi Legjislativ në vitin 2016 është ndryshuar dhe plotësuar shtatëmbëdhjetë (17) herë, në vitin 2017 një (1) herë, në vitin 2018 dymbëdhjetë (12), në vitin 2019 pesë (5) herë, në vitin 2020 nëntë (9) herë, në vitin 2021 shtatë (7) herë dhe tani në vitin 2022 nëntë (9) herë.

3.2. Efikasiteti i Qeverisë në ligjbërje

Përkundër ndryshimeve të shpeshta, Qeveria gjatë vitit 2022 nuk ka arritur që të miratojë as gjysmën e projektligjeve të planifikuara. Kjo pasi Qeveria e Kosovës deri në fund të vitit 2022 Qeveria e Republikës së Kosovës nga 171 projektligjet e planifikuara i ka miratuar vetëm 71 prej tyre, përdërisa 94 të tjera nuk janë miratuar. Përkthyer në përqindje i bie se Qeveria ka realizuar 41.5% të Programit Legjislativ.

171

**Projektligje të
planifikuara**

71

**Projektligje të
miratuara**

41.5%

Përqindja e realizimit

Treguesi nr. 5 - Niveli i zbatimit të Programit Legjislativ nga ana e Qeverisë së Kosovës

Krahas faktit se Qeveria gjatë vitit 2022 nuk ka arritur ta pëmbushë as gjysmën e planit të saj legjislativ, ky fakt paraqet edhe regres të Qeverisë në raport me vitin 2021. Kjo pasi sipa gjetjeve të IKD, përqindja e pëmbushjes së planit legjislativ nga Qeveria gjatë vitit 2021 ka qenë 63.2%, derisa gjatë vitit 2022 kjo përqindje është reduktuar në 41.5%.

3.2.1 (Mos) Efikasiteti i Ministrive në ligjbërje

Sa i përket nivelit të zbatimit të Programit Legjislativ, nga secila ministri veç e veç rezulton se numrin më të madh të projektligjeve të miratuara e mban MFPT me 18 projektligje pasuar nga MD me 17 projektligje. Ndërsa, Ministria më jo efikase në kuptim të numrit të projektligjeve të miratuara dhe nivelit të zbatimit të planit legjislativ është Ministria e Shëndetësisë e cila përkundër se kishte planifikuar dërgimin për miratim të shtatë projektligjeve, ka ndërguar vetëm një të tillë. Në këtë situatë, duhet se ka ndikuar periudha kohore gjatë të cilës kjo Ministri nuk ka pasur Ministër.

Në anën tjetër, IKD gjen se planifikimi nga ana e ministrive për dërgimin e projektligjeve në Qeveri është duke u bërë duke mos i analizuar drejtë dhe saktë afatet kohore të përcaktuara me legjislacionin në fuqi.

Në këtë drejtim, planifikimi i ardhshëm duhet të bazohet mbi hapat që parashihen gjatë procesit të hartimit të projektligjeve, të cilat duhet të analizohen mirë në mënyrë që sponsorizuesi të arrijë që të procedojë për miratim një projektligj të caktuar në kohën e planifikuar në programin legjislativ. Rregullorja Nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës,[7] në lidhje me koncept dokumentet po ashtu edhe me projektligjet ka paraparë afate strikte të cilat duhet të kihet parasysh me rastin e përpilimit të nismave të caktuara. Konsultimi paraprak, konsultimi me publikun, procesi i përgatitjes së vlerësimit të ndikimit buxhetor nga ministritë përkatëse për financa, opinioni i përputhshmërisë me Acquis të BE-së nga Divizioni i së Drejtës së BE-së në Zyrën Ligjore të Kryeministrit, janë hapa të cilat duhet të respektohen dhe të cilët marrin kohë të konsiderueshme që dokumente të rëndësishme të procedohen për miratim në Qeveri. Krahas nevojës për respektim të këtyre afateve, Ministritë duhet ti kenë parasysh këto afate edhe me rastin e planifikimit.

Nr.	Sponsorizuesi	Projektligje të planifikuara	Të miratuara në Qeveri	% e projektligjeve të miratuara në Qeveri	Projektligje në konsultime publike	Projektligje të reja	Projektligje Ndryshim/ Plotësim	Të miratuara në Kuvend	% e projektligjeve të miratuara në Kuvend
1	Zyra e Kryeministrit	15	8	53,3%	1	8	7	6	75%
2	Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës	4	1	25%	0	4	0	1	100%
3	Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve	50	18	36%	2	40	10	13	72,2%
4	Ministria e Drejtësisë	22	17	77,30%	9	12	10	6	35,30%
5	Ministria e Mbrojtjes	5	4	80%	3	2	3	4	100%
6	Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës Publike	20	5	25%	3	9	11	2	40%
7	Ministria e Shëndetësisë (MSH)	7	1	14,3 %	1	4	3	0	0%
8	Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit	5	3	60%	3	3	2	0	0%
9	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	5	3	60%	3	4	1	0	0%
10	Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës	15	4	26,7%	1	10	5	2	50%
11	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	5	1	20%	0	5	0	0	0%
12	Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë	13	3	23%	2	13	0	1	33,3 %
13	Ministria e Ekonomisë	4	2	50%	0	3	1	1	50%
14	Ministria e Zhvillimit Rajonal	1	1	100%	1	1	0	0	0%
		171	71	41,5 %	29	118	53	36	50,7 %

Tabela nr. 3 Numri i projektligjeve të miratuara sipas ministrive.

3.3. Injorimi i agjendës legjislative

Sipas informatave publike në faqen e ZKM-së,[8] rezulton se 20 projektligje janë miratuar jashtë planifikimit vjetor, prej të cilave 17 projektligje janë marrëveshje ndërkombëtare dhe tre projektligje të tjera të cilat janë: Projektligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 08/L-066 mbi ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2022 (Shqyrtim i Jashtëzakonshëm), Projektligji nr.08/L-188 për plotësimin dhe ndryshimin e Kodit nr.06/L-074 penal i Republikës së Kosovës dhe Projektligji nr. 08/L-187 për plotësimin dhe ndryshimin e Kodit nr.08/L-032 të procedurës penale.

[7] "Rregullorja Nr. 09/2011 e Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës", Gazeta Zyrtare e Kosovës, 2011, (Shih linkun <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3259>). (Qasur për herë të fundit me 13 janar 2023).

[8] "Vendimet e Qeverisë së Kosovës", Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës 2022. (Shih linkun <https://gzk.rks.gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?Index=3&InstID=3&CatID=30>). (Qasur për herë të fundit me 10 janar 2023).

Kështu, përkundër faktit se Qeveria ndryshoj plot nëntë herë agjendën legjislative, të cilën e përmbushi vetëm 41.5%, në tri raste ajo e injoroi këtë agjendë, duke miratuar projektligje të pa planifikuara.

3.4. Pasojat e mos efikasitetit në vitin 2021

Në bazë të analizës së planit legjislativ për vitin 2022[9] dhe 2021[10], del se 45% e agjendës legjislative për vitin 2022 është bartje e agjendës nga viti 2021. Kështu, programi legjislativ për vitin 2022 në masë të konsiderueshme është bartje e projektligjeve që nuk kanë arritur të procedohen vitin e kaluar për miratim në qeveri. Si rrjedhojë, mos përmbushja e planit legjislativ në vitin 2021 ka ndikuar në vëllimin e planit të punës në vitin 2022, i cili po ashtu nuk është përmbushur.



Numri i projektligjeve të reja dhe atyre të bartura nga viti 2021



Treguesi nr. 5 - Grafikoni nr. 3 Numri i projektligjeve të reja dhe atyre të bartura nga viti 2021.

3.5. Konsultimi i publikut në ligjberje

Sipas Rregullores për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik, projekt ligjet duhet ti nënshtrohen procesin të konsultimit publik. Kështu, publikimi i projekt koncept dokumenteve në platformën e konsultimeve publike për të paktën 15 ditë pune është obligim i Qeverisë[11].

[9] "Qeveria mes planifikimit dhe zbatimit", 2021, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/qeveria-mes-planifikimit-dhe-zbatimit/>). (Qasur për herë të fundit me 14 janar 2023).

[10] "Programi Legjislativ për vitin 2022", Zyra e Kryeministrit të Kosovës. (Shih linkun <https://kryeministri.rks-gov.net/ep-content/uploads/2022/10/Programi-Legjislativ-per-vitin-2022.-27.10.2022...pdf>). (Qasur për herë të fundit me 12 janar 2023).

[11] "Neni 5, nënparagrafi 1.6, Rregullorja për Standardet Minimale për Procesin e Konsultimit Publik", 2016, Gazeta Zyrtare e Kosovës. (Shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15036>). (Qasur për herë të fundit me 12 janar 2023).

Sipas informatave të qasshme në këtë platformë, rezulton se nga 71 projektligjet e miratuara në Qeveri, 48 prej tyre është dashur ti nënshtrohen procesit të konsultimit publik, derisa ky obligim nuk ka vlejtur në raport me 23 projektligje që kanë të bëjnë me ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare. Nga 48 projektligjet për të cilat Qeveria ka qenë e obliguar që të zhvillojë konsultime publike, Qeveria e ka përmbushur këtë detyrim në 29 raste, derisa këtë nuk e ka bërë në 19 raste. Shprehur në përqindje, Qeveria nuk e ka përmbushur këtë obligim në afërsisht 40% të rasteve.



Treguesi nr. 6 - Numri i projektligjeve të miratuara dhe i atyre në Platformën e Konsultimeve Publike

Kështu, mungesë e respektimit të obligimeve përkitazi me përfshirjen e publikut evidentohet edhe në ligjbërje. Mos zbatimi i konsultimeve publike në 39.6% të rasteve, pos se për shkelje të Rregullores për Standardet Minimale në Procesin e Konsultimit Publik, flet edhe për një nivel të theksuar të mos përfshirjes së publikut në ligjbërje, që është një praktikë që nuk përkon me standardet e qeverisjes së mirë.

3.6. (Mos) respektimi i afateve

Sa i përket miratimit të projektligjeve në pajtim me planifikimin në Programin Legjislativ, rezulton se nga 71 projektligjet e miratuara: 39 janë miratuar sipas planifikimit ndërsa 32 projektligje janë miratuar duke mos e respektuar afatin e planifikuar.

71

Projektligje të miratuara (PL 2022)

39

Projektligje të miratuara sipas planifikimeve

32

Projektligje të miratuara jashtë afatit të dhënë në PL 2022

Treguesi nr. 7 - Numri i projektligjeve të miratuara sipas planifikimeve dhe projektligjeve të miratuara jashtë afatit të dhënë në PL 2022

Kështu, krahas mos përmbushjes së planit legjislativ, në 45% të pjesës kur programi legjislativ është përmbushur, ky plan nuk është përmbushur sipas afateve të paracaktuara. Kështu, edhe kjo situatë, flet për një planifikim jo adekuat të Qeverisë dhe mos veprim sipas planifikimit të paracaktuar.

4. Miratimi i projektligjeve të proceduara në vitin 2022 të miratuara nga Kuvendi i Kosovës

Sa i përket projektligjeve të miratuara sipas Programit Legjislativ për vitin 2022 dhe të proceduara në Kuvendin e Kosovës, ky i fundit ka arritur të miratojë 36 nga 71 apo 50,7% e projektligjeve. Kështu, mos efikasiteti i Qeverisë ka vazhduar edhe në Kuvend.

Krahasimisht me numrin e projektligjeve që Qeveria ka planifikuar të miratojë, Kuvendi ka miratuar në shqyrtim të dytë vetëm 21.05% të tyre. Kështu, pjesa tjetër e projektligjeve të miratuara në Qeveri të cilat nuk janë miratuar nga Kuvendi, konsiderohen të përfunduara në Qeveri, por se miratimi i tyre nuk ka ndodhur ende.

171

Projektligje të planifikuara për dërgim në Qeveri

71

Projektligje të proceduara në Kuvend (PL 2022)

36

Projektligje të miratuara në Kuvend (nga të miratuara në qeveri gjatë vitit 2022)

50.7%

% e Projektligjeve të miratuara në Kuvend

21,05 %

% e Projektligjeve të miratuara në Kuvend, në raport me planifikimin qeveritar

Treguesi nr. 8 - Numri i projektligjeve të proceduara në Kuvend (PL 2022) dhe të miratuara në Kuvendin e Kosovës.

5. Shkeljet kushtetuese në ligjbërje

Gjatë vitit 2022, IKD ka gjetur se Qeveria e Republikës së Kosovës në disa raste nuk ka respektuar kushtetutshmërinë në projektligjet e dërguara në Kuvendin e Republikës së Kosovës. Fatkeqësisht, në disa raste, pa u evituar këto të meta, Kuvendi i Republikës së Kosovës ka miratuar projektligje të caktuara të cilat bien ndesh me Kushtetutën.

Më 29 dhjetor 2021, Qeveria miratoi Projektligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin e Konfiskimit e Pasurisë së Pajustificueshme. Para se projektligji të kalonte në lexim të parë, në seancën parlamentare me 24 shkurt 2022, Kryetari i Kuvendit, Glauk Konjufca i njoftoi deputetët/et se projektligjin në fjalë do ta dërgojë në Komisionin e Venecias për të vlerësuar përputhshmërinë e tij me standardet evropiane dhe ndërkombëtare. Projektligji përmbante të meta të theksuar kushtetuese, të meta të cilat u evidentuar në raportin e IKD[12], e më pas u konfirmuan në Opinionin CDL(2022)014 të datës 20 qershor 2022[12] të Komisionit të Venecias. Përkundër faktit se Komisioni i Venecias gjeti se projektligji nuk është në harmoni me Kushtetutën dhe evidentoi shumë të meta të tjera[13], MD nuk e tërheku projektligjin për rishqyrtim në Qeveri, me arsyetimin se këto vërejtje do të adresoheshin në Kuvend. Kështu, Kuvendi me 14 korrik 2022 e miratoi këtë projektligj në shqyrtim të parë. Më 19 dhjetor 2022, përmes opinionit pëcjellës, Komisioni i Venecias përsëri gjeti gjashtë çështje të cilat duhet të adresoheshin në projektligj[14].

Me sponsorizimin e Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Administratë Publike, të miratuar nga Qeveria e Kosovës dhe të proceduar për në Kuvendin e Kosovës, ky i fundit në gusht të vitit 2022, miratoi Projektligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e ligjeve që kanë të bëjnë me racionalizimin dhe vendosjen e vijave llogaridhënese të Agjencive të Pavarura.

IKD e ka analizuar projektligjin e miratuar nga Kuvendi përmes së cilit është shuar Këshilli për Ndihmë Juridike Falas, si organ mbikëqyrës i Agjencisë për Ndihmë Juridike Falas. Me këtë ligj, ANJF është inkorporuar në Ministrinë e Drejtësisë. Politizimi i ANFJ duke inkorporuar ndërgjyqësit (ANFJ dhe Avokaturën Shtetërore) në Ministrinë e Drejtësisë paraqet shkelje të kushtetutës së Republikës së Kosovës[15]. IKD më 20 tetor 2022 ka deponuar kërkesë tek Avokati i Popullit për procedim të këtij Ligji në Gjykatën Kushtetuese, por Avokati i Popullit ende nuk ka kthyer përgjigje.

[12] "Konfiskimi i pasurisë së pajustificueshme: problemet juridike të Projektligjit aktual", 2022, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/konfiskimi-i-pasurise-se-pajustificueshme-problemet-juridike-te-projektligjit-aktual/>). (Qasur për herë të fundit me 22 dhjetor 2022).

[13] "Opinion on the Draft Laë N°08/L-121 on The State Bureau for verification and confiscation of unjustified assets", European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), (CDL-AD(2022)014, Opinion No. 1083/2022).

[14] "Projektligji për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, nën standarde minimale", 2022, Jeton Hasani. (Shih linkun <https://kli-ks.org/projektligji-per-konfiskimin-e-pasurise-se-pajustificueshme-nen-standarde-minimale/>) (Qasur për herë të fundit me 25 janar 2023).

[15] "Politizimi kundër kushtetues i ANJF" 2022. Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/politizimi-kunder-kushtetues-i-anjf/>), (Qasur për herë të fundit me 25 janar 2023).

Tutje, gjetjet e IKD tregojnë se Projektligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr.06/L-048 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës në tërësinë e tij është në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, e cenon dhe e bën të parëndësishem rolin e njëinstitucioni kuazi gjyqësor i cili kujdeset për mbrojtjen e standardeve në fushën e shërbimit civil. Miratimi i një projektligji të tillë, efektivisht i bën pa mbrojtje dhjetëra mijëra shërbyes civilë[16].

Qeveria e Republikës së Kosovës, me propozimin e Ministrisë së Drejtësisë, ka iniciuar në Kuvend Projektligjet për Ndryshimin e Kodit Penal dhe Kodit të Procedurës Penale. Këto Projektligje, ndër të tjera, kanë për synim përcaktimin e dispozitave për ngritjen e efikasitetit dhe efektivitetit në luftimin e veprave penale të dhunimit, sulmit seksual dhe dhunës në familje. Përkundër qëllimit tejet legjitim për të luftuar këto dukuri serioze kriminale, IKD ka gjetur se Ministria e Drejtësisë dhe Qeveria nuk kanë ndjekur rrugën adekuate për ta bërë këtë. Kjo pasi IKD gjen se të dy këto Projektligje shoqërohen me shkelje të Kushtetutës, Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Po ashtu, IKD gjen se këto Projektligje janë në kundërshtim me disa prej parimeve bazë të drejtësisë penale. Në disa raste, IKD ka gjetur se këto dispozita janë në kundërshtim edhe me interesat e viktimave, të cilat interesa synohet të avancohen përmes këtyre Projektligjeve[17].

Me 23 nëntor 2022, Qeveria e Kosovës miratoi Projektligjin për pagat. Përkritazi me këtë Projektligj, IKD kishte gjetur se i njëjti cënon sigurinë juridike të nënpunësve të sektorit publik dhe është i përfshirë në trajtim të pabarabartë. Kështu, i njëjti ishte në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Lidhur me problemet kushtetuese dhe juridike të këtij Projektligji IKD më 22 dhjetor 2022 kishte publikuar analizën "Pagat në sektorin publik"[18]. Kjo analizë u është dërguar deputetëve të Kuvendit të Republikës së Kosovës para miratimit të Projektligjit në fjalë, por se të njëjtit nuk kanë marrë për bazë këto rekomandime. Për këtë arsye, IKD më 6 janar 2023 i është drejtuar Institucionit të Avokatit të Popullit me kërkesë për procedim të këtij Ligji për vlerësim të kushtetutshmërisë në Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës[19].

Në muajin nëntor 2022, Qeveria e Kosovës miratoi Projektligjin për Zyrarët Publik, përderisa Kuvendi e miratoi në lexim të dytë me 22 dhjetor 2022. Projektligji u miratua me procedurë të përshpejtuar. Sipas këtij ligji [neni 46 dhe 49] të gjitha pozitat drejtuese të nivelit të mesëm dhe të lartë nga pozita me mandat të përhershëm

[16] "Tendencat për politizim të KPMSHCK", 2022, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2022/10/Draft-Raporti_Tendencat-per-nderhyrje-kunderkushtetuese-ne-KPMSHCK-PDF-1.pdf). (Qasur për herë të fundit me 25 janar 2023).

[17] "Masat represive për mbrojtjen e grave" 2022, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/masat-represive-per-mbrojtjen-e-grave/>) (Qasur për herë të fundit me 25 janar 2023).

[18] "Projektligji për Pagat në Sektorin Publik" 2022, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/27585/>). Qasur për herë të fundit me 28 janar 2023).

[19] "IKD ka deponuar kërkesën tek Avokati i Popullit që ta procedojë Ligjin për Pagat në Sektorin Publik në Gjykatën Kushtetuese." 2023, Instituti i Kosovës për Drejtësi. (Shih linkun <https://kli-ks.org/ikd-ka-deponuar-kerkesen-tek-avokati-i-popullit-qe-ta-procedoje-ligjin-per-pagat-ne-sektorin-publik-ne-gjykatën-kushtetuese/>). (Qasur për herë të fundit me 28 janar 2023)

kthehen në pozita me mandate të përkohshëm. Kjo zgjidhje ligjore cënon pritjet legjitime të tanimë të punësuarve në pozitat drejtuese të nivelit të ulët dhe të mesëm drejtues dhe si rrjedhë paraqet shkelje të nenit 46 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Ky projektligj është miratuar nga Kuvendi më 22 dhjetor 2022 dhe i njëjti aktualisht është duke u trajtuar në Gjykatën Kushtetuese.

Kontakt

Instituti i Kosovës për Drejtësi – IKD
Adresa: Rruga “Ilaz Agushi”, Numër 146.
10 000 Prishtinë, Republika e Kosovës

E-mail: info@kli-ks.org
Ueb: www.kli-ks.org