

Rregulli 61*

Ligjet e Ahtisaarit - pasojat dhe mësimet e nxjerra nga miratimi i ligjeve në procedurë të përshpejtuar

Hyrje

Dokumenti Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit Final, ndryshe i njohur edhe si Pako e Ahtisaarit, përmban një mori rekomandimesh për Qeverinë e Kosovës, pas shpalljes së pavarësisë. Ndër to, edhe miratimin e ligjeve të veçanta që garantojnë implementimin e dispozitave të Pakos së Ahtisaarit dhe ligje të shtetësisë së Kosovës. Pavarësia e Kosovës është shpallur më 17 shkurt 2008. Në Deklaratën e Pavarësisë, Kuvendi i Kosovës zotohet se do të zbatojë Pakon e Ahtisaarit. Ashtu siç parashihej edhe në Pakon e Ahtisaarit, në 120 ditët e ardhshme pas shpalljes së pavarësisë, institucionet e Republikës së Kosovës, me mbështetjen e institucioneve mbikëqyrëse ndërkombëtare, aprovuan ligjet që dalin nga Pakoja e Ahtisaarit si dhe u miratua Kushtetuta e Republikës së Kosovës.

Mirëpo, miratimi i ligjeve nga Pakoja e Ahtisaarit dhe atyre të shtetësisë së Kosovës u bë në procedurë të shpejtë. Publiku i gjerë nuk pati mundësi të ketë qasje në draftet e këtyre ligjeve, madje as të kontribuonte me propozime dhe komente. As vetë deputetët e Kuvendit të Kosovës nuk kishin mundësi që të ushtronin rolin e tyre në ndryshimin apo amendamentimin e këtyre ligjeve. Kjo mënyrë e hartimit dhe miratimit të këtyre ligjeve u kritikua nga të gjitha anët, përfshirë edhe vetë deputetët e Kuvendit të Kosovës. Kjo bëri që këto ligje të shikohen si të imponuara. Edhe dy vite pas miratimit të këtyre ligjeve, ende publiku i gjerë i sheh këto ligje si të huaja, jo korrekte dhe vështirë të implementueshme.

Instituti për Studime të Avancuara GAP, përmes një serie analizash dhe debatesh, do të kthej në shqyrtim publik ligjet më të rëndësishme të Pakos së Ahtisaarit. Ligjet e Pakos dhe ligjet e shtetësisë së Kosovës janë njëkohësisht ligjet më bazike të shtetit. Konceptimi i këtyre ligjeve si të huaja dhe të imponuara është i dëmshëm për zbatimin e tyre. Në anën tjetër, përmes këtyre analizave do të shqyrtojmë edhe përmbajtjen e këtyre

* Rregulli 61, është rregull (nen) në Rregulloren e Punës së Kuvendit të Kosovës e cila ishte në fuqi deri më 29 prill 2010. Ky rregull ka hyrë në fuqi, sa herë që Kuvendi i Kosovës ka marrë vendim që të miratojë ligjet në procedurë të përshpejtuar. Rregulli 61 hyn në fuqi me votën e 2/3 të deputetëve prezent dhe që votojnë. Rregulli 61 nënkupton suspendimin e Rregullores së Punës së Kuvendit. Me Rregulloren e re të Punës së Kuvendit të Kosovës, ky rregull është ende prezent, mirëpo ka ndërruar nen dhe tani ndodhet në nenin 84.

ligjeve. Sa prej këtyre ligjeve të miratuara, tani pas dy vitesh të hyrjes së tyre në fuqi, janë ligje të zbatueshme në praktike dhe sa prej tyre nevojitet që të ndryshohen? Në fund të këtij projekti, GAP do të dal me rekomandime për institucionet vendimmarrëse dhe opinionin e gjerë lidhur me përmbajtjen e këtyre ligjeve. GAP shpreson se analizat dhe debatet do të arrijnë dy qëllime: 1. Institucionet vendimmarrëse do të angazhohen në drejtim të amendamentimit dhe plotësimit të ligjeve që kanë hasur në pengesa gjatë miratimit të tyre tani e dy vite; dhe 2. Përmes kthimit në rishqyrtim të ligjeve që kanë nevojë për plotësime dhe ndryshime dhe përmes debateve, shpresojmë se publiku i gjerë nuk do ti konceptoj këto ligje si të imponuare dhe të huaj.

Pakoja e Ahtisaarit

Dokumenti Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit Final të Kosovës, i është dorëzuar Sekretarit të Përgjithshëm të OKB më 14 mars 2007, kurse anëtarëve të Këshillit të Sigurimit i është shpërnda më 26 mars 2007. Më 3 prill 2007, në mbledhjen e Këshillit të Sigurimit, i Dërguari Special i Sekretarit të Përgjithshëm z.Ahtisaari i informoi anëtarët e KS të OKB për propozimin e tij, pas procesit negociues të filluar në korrik 2006.¹ Për shkak të dallimeve të mëdha në qëndrime në mes të anëtarëve të Këshillit të Sigurimit, sidomos pesë anëtarëve të përhershëm, Pako e Ahtisaarit nuk mori mbështetjen e KS.

Mirëpo, ky dokument u pranua njëanshëm nga Kuvendi i Kosovës në mbledhjen e 15 prillit 2007. Po ashtu, në Deklaratën për Shpalljen e Pavarësisë së Kosovës më 17 shkurt 2008, thuhet se: “Ne pranojmë plotësisht obligimet për Kosovën të përmbajtura në Planin e Ahtisaarit, dhe mirëpresim kornizën që ai propozon për të udhëhequr Kosovën në vitet në vijim. Ne do të zbatojmë plotësisht ato obligime, përfshirë miratimin prioritar të legjislacionit të përfshirë në Aneksin XII të tij, veçanërisht atë që mbron dhe promovon të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre.”

Procedurat e veçanta për miratimin e ligjeve të Pakos

Dy muaj para shpallje së pavarësisë, më 12 dhjetor 2007 Qeveria e Kosovës, me vendimin 06/282, obligon ministritë që të zbatojnë procedurë të veçantë, të afruar nga Zyra Ndërkombëtare Civile, për hartimin e ligjeve në kuadër të Pakos së Ahtisaarit dhe atyre të ndërlidhura me statusin.² Me këtë vendim Qeveria e Kosovës suspendon procedurat e hartimit të projektligjeve, siç parashihen me Rregulloren e Punës së Qeverisë së

¹ Për më shumë informata rreth këtij procesi vizito faqen zyrtare të UNOSEC (Zyra e të Dërguarit Special të Kombeve të Bashkuara për Kosovën) <http://www.unosek.org/unosek/en/index.html> (qasja e fundit në këtë adresë më 10 gusht 2010).

² Vendimi 06/282 i Qeverisë së Kosovës, 12 dhjetor 2007.

Kosovës.³ Sipas propozimit të Zyrës Ndërkombëtare Civile, të aprovuar nga Qeveria e Kosovës me vendimin 06/282, përpilimi i ligjeve të Pakos së Ahtisaarit dhe ligjeve të ndërlidhura me status të Kosovës duhet të ndjek këtë procedurë:

1. **Grupi Punues i Ministrisë.** Grupi Punues i Ministrisë përgatitë versionin (draftin) e parë të një ligji. Disa ligje mund të dalin nga ndonjë Grup apo Nëngrup Punues i Grupit Strategjik për Tranzicion (GST) dhe mund të shkojnë para nga ajo pikë.
2. **Grupi/Nëngrupi Punues i GST.** Duhet të thirret mbledhja e një Grupi apo Nëngrupi Punues të Grupit Strategjik për Tranzicion për të diskutuar dhe aprovuar projektligjin. Ky grup punues duhet të përfshijë anëtarë të partive politike opozitare dhe komuniteteve pakicë, të Ekipit Planifikues të Zyrës Civile Ndërkombëtare (EPZCN), Zyrës së SHBA-ve në Prishtinë, Ekipit Planifikues të Bashkimit Europian (EPBE) dhe palëve të tjera të interesuara sipas nevojës, gjë që do të përcaktohet në konsultim me EPZCN.
3. **Zyra Ligjore e Zyrës së Kryeministrit.** Pas aprovimit nga grupi punues relevant i GST-së, projektligji do të shkojë në Zyrën Ligjore të Zyrës së Kryeministrit.
4. **Grupi Punues Ndërministror.** Zyra Ligjore e Kryeministrit do të formojë Grupin Punues Ndërministrorë (GPN) që do të bashkëkryesohet nga EPZCN. GPN do të aprovojë versionin përfundimtar të projektligjit.
5. **Grupi Strategjik për Tranzicion.** Pas aprovimit nga GPN, projektligji do të shkojë në GST të bashkëkryesuar nga EPZCN. Kjo do të jetë mundësia e fundit për të komentuar përmbajtjen e projektligjit.
 - 5.a. **Zyra e Kryeministrit.** Pas aprovimit nga GST, Zyra e Kryeministrit do t'ia përcjell projektligjin EPZCN.
6. **Kutia Përgatitore e ZCN.** Pas pranimit të projektligjit nga Zyra e Kryeministrit, EPZCN do të konfirmojë përmbajtjen e tij dhe do të kalojë në Kutinë Përgatitore. Projektligjet mund të ndryshohen vetëm me aprovimin e ZCN-së dhe të shkojnë para (në Qeveri dhe në Kuvend) kur të përcaktojë ZCN.

Siç mund të shihet nga procesi i paraqitur mësipërm për miratimin e projektligjeve që rrjedhin nga Pako e Ahtisaarit dhe ligjet e statusit, është tentuar që në proces, përveç institucioneve qeverisëse ekzekutive, të përfshihen edhe institucionet ndërkombëtare (si kontrollues të procesit) dhe partitë opozitare (si legjitimes të procesit).

³ Nenet të Rregullores së Punës së Qeverisë së Kosovës.

Pas suspendimit të Rregullores së Punës së Qeverisë së Kosovës, edhe Kuvendi i Kosovës suspendoi rregulloren e tij të punës. Në seancën plenare të 15 shkurtit 2008 Kuvendi i Kosovës mori vendim që ti shmanget Rregullores së Punës, sa herë që në shqyrtim janë ligjet e Pakos së Ahtisaarit dhe atyre në ndërlidhura me status. Për këto ligje, Kuvendi i Kosovës, në bazë të vendimit të 15 shkurtit 2008, do të ndjek këtë procedurë:

1. Pasi që një apo më shumë nga ligjet e cekura më lart janë paraqitur për shqyrtim dhe veprime të Kuvendit, leximi i parë i tyre do të bëhet brenda 24 orëve nga paraqitja formale e tyre. Brenda 24 orëve, ligjet e tilla do të shqyrtohen nga Komisioni ad hoc, i themeluar me qëllim të ndërmarrjes së shqyrtimit të tillë të të gjitha ligjeve të cekura më lart. Pa paragjykuar kontributin e kërkuar nga komisionet kryesore, Komisioni ad hoc do t'i përmbushë përgjegjësitë që zakonisht u caktohen komisioneve funksionale. Leximi i Dytë dhe i fundit, si dhe aprovimi i ligjeve do të bëhen pas rishqyrtimit nga Komisioni ad hoc dhe jo më vonë se 2 ditë pas paraqitjes formale të ligjeve në Kuvend.
2. Komisioni ad hoc do të përbëhet nga 9 anëtarë, duke pasur parasysh përfaqësimin e barabartë e të gjitha komuniteteve. Përbërja do ta reflektojë përfaqësimin në Kryesinë e Kuvendit.
3. Komisioni ad hoc do të ketë për detyrë të siguroj pajtueshmërinë e brendshme të ligjeve dhe përputhshmërinë në mes të versioneve në gjuhë të ndryshme. Propozimet për ndryshime të natyrës përmbajtjesore do të ndërmerren vetëm nga Komisioni ad hoc, nëse konsiderohen të nevojshme dhe atë nga 2/3 e anëtarëve të Komisionit ad hoc.
4. Ndryshimet e propozuara dhe të aprovuara nga Komisioni ad hoc, formalisht do të aprovohen nga Kuvendi pas kërkesës së përkrahur nga shumica e anëtarëve të Kuvendit. Asnjë ndryshim përpos atyre të prezantuara nga Komisioni ad hoc nuk do të merret në konsiderim nga Kuvendi. Pas miratimit, ligjet do të hyjnë në fuqi pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës dhe pas nënshkrimit nga Presidenti i Republikës së Kosovës.
5. Pas rishikimit nga Komisioni ad hoc dhe vetëm sipas kërkesës, çdo grupi parlamentar do t'i lejohen 5 minuta për komente gjatë leximit të dytë.
6. Deklarata e shpenzimeve do t'i bashkëngjitet çdo ligji të paraqitur në Kuvend. Deklarata e tillë do të plotësohet me dorëzimin formal të Formës për Ndikimin e Vlerësimin Financiar brenda 60 ditëve nëse është e mundur dhe jo më vonë se 180 ditë pas miratimit të ligjit. Kjo Deklaratë do t'i përmbushë kërkesat e ligjit në fuqi.

Vetë Pakoja e Ahtisaarit nuk parasheh procedura të veçantë për miratimin e këtyre ligjeve të rëndësishme. Kushti i vetëm sipas Pakos është që këto ligje të miratohen gjatë periudhës 120 ditore transitore. Mirëpo, Pakoja e parasheh bashkëpunimin e ngushtë në mes të Përfaqësuesit Civil Ndërkombëtar dhe institucioneve vendore sa i përket miratimit të ligjeve me rëndësi.⁴ Dhe në bazë të kësaj të drejte, ZCN i ka propozuar Qeverisë së Kosovës procedurat për hartimin e këtyre ligjeve dhe kjo e fundit i ka aprovuar këto propozime.

Dy vite pas miratimit të ligjeve – zbatimi dhe problemet në praktikë

Pas suspendimit të rregulloreve të punës të Qeverisë dhe Kuvendit, fillon miratimi i ligjeve të para, së pari si projektligje në Qeveri e pastaj edhe në Kuvend. Në mes të periudhës 20 shkurt – 16 dhjetor 2008, janë miratuar gjithsejtë 49 ligje me procedurë të përshpejtuar. Lista e plotë e ligjeve të miratuara në këtë mënyrë mund të gjenden në Aneksin 1 të kësaj analize.⁵

Ligji i vetëm i cili u stopua nga Kuvendi i Kosovës dhe mori kohë më të gjatë për diskutime, është Ligji për Festat Zyrtare të Republikës së Kosovës. Të gjitha ligjet tjera u miratuan brenda dy ditësh në të dy procedurat leximore në Kuvend.

Shumica e ligjeve të miratuara në procedurë të përshpejtuar, janë ligje të cilat Kosova i miraton dhe zbaton për herë të parë. Asnjëherë më parë në historinë e Kosovës, nuk ka ekzistuar ligj, marim shembull, për: Këshill të Sigurisë apo Agjencion të Inteligjencës, ligj për misionet diplomatike apo forcë të sigurisë. Andaj, zbatimi për herë të parë në praktikë bart edhe vështirësi shtesë për zbatim.

Menjëherë pas miratimit të këtyre ligjeve me procedurë të përshpejtuar, u vunë re gabimet e para dhe vështirësitë në zbatim. Pesë muaj pas hyrjes në fuqi të ligjeve të Pakos Ahtisaari, dy nga këto ligje u ndryshuan.⁶ Edhe me rastin e ndryshimit të këtyre ligjeve, u përdor procedura e njëjtë: procedurë e përshpejtuar, pa debat publik dhe pa përfshirje të gjerë të shoqërisë civile.

Miratimi dhe pastaj ndryshimi i ligjeve në këtë mënyrë, duke u thirrur në Pakon e Ahtisaarit, është një keqinterpretim i dispozitave që realisht ceken në këtë dokument (Pako). Pako e Ahtisaarit kërkon që brenda periudhës 120 ditëshe të tranzicionit të miratohen ligjet e nevojshme për zbatimin e kësaj zgjidhjeje (Pakos) dhe ligjet e shtetësisë. Mirëpo në Pako nuk

⁴ Neni 15.1.e i Pakos së Ahtisaarit.

⁵ Në aneks janë përfshirë 52 ligje, ngase kemi llogaritur edhe plotësim-ndryshimet e këtyre ligjeve.

⁶ Ligji për ndryshimin e Ligjit për Ministrinë e Forcës së Sigurisë së Kosovës dhe Ligji për ndryshimin e Ligjit për FSK. Të dy këto ligje u miratuan me ndryshime më 10 nëntor 2008.

precizohet procedura e miratimit të tyre. Andaj miratimi i ligjeve në procedurë të përshpejtuar, dhe ndryshimi e plotësimi i tyre me të njëjtën procedurë, nuk ka bazë ligjore në Pako.

Ligjet e miratuara në procedurë të përshpejtuar kanë dalë me shumë gabime elementare. Në këtë pjesë kemi përzgjedhur disa ligje nga Pakoja e Ahtisaarit, si shembuj të ligjeve me defekte që duhet përmirësuar.

1. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme është ndryshuar në disa nene përmbajtësore, por nuk është zëvendësuar në tërësi. Ky ligj është miratuar në procedurë të përshpejtuar dhe përveç lëshimeve përmbajtësore, është miratuar edhe me gabime drejtshkrimore dhe në radhitje.

Nga gjithsejtë 129 nenet e tij, 39 paragrafe ndodhen fjalë dhe fjali të shkruara me ngjyrë të kuqe.⁷ Nuk jepet asnjë shpjegim se përse këto paragrafe dallojnë nga pjesa tjetër e ligjit. Shpjegimi më i arsyeshëm për këto lëshime, është koha e shkurtër dhe pamundësia që përmirësimet të bëra gjatë një ditë të shqyrtimit të projektligjit në Kuvend nuk kanë mund të përfshihen si duhet në tekstin përfundimtar të ligjit.

2. Ligji për vetëqeverisje lokale

Dy vite pas hyrjes së tij në fuqi, Ligji për vetëqeverisje lokale ka hyrë në procedurë të amendamentimit. Arsyet për amendamentimin e këtij ligji janë të shumta, siç janë çështjet për menaxhimin e pronës komunale, bashkëpunimi ndërkuftar, shkarkimi i kryesuesit të Kuvendit të Komunës, zgjedhja e drejtorit të administratës dhe personelit, etj. Gjatë hartimit të draftit të ndryshuar në nivel të ekzekutivit janë konsultuar edhe disa organizata të shoqërisë civile. E njëjta procedurë do të duhej të vazhdoj edhe në nivel të legjislativit, ku Projektligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Vetëqeverisje Lokale shqyrtohet dhe miratohet në procedurë të rregullt dhe jo duke u thirrur në nenin 84 të Rregullores së Punës së Kuvendit.

3. Ligji për Gjykatën Kushtetuese

Gjatë kontakteve me gjykatës së Gjykatës Kushtetuese të Kosovës është vënë re se nevojiten ndryshime në Ligjin për Gjykatën Kushtetuese. Pikat ku nevojitet të ndryshohen dhe plotësohen kanë të bëjnë me: përzgjedhjen e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, me qëllim që politika të mos mund të ndikoj në përbërjen e Gjykatës

⁷ Ligji 03/L-073 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, paragrafët: 4.3, 4.5, 10.3, 11.3, 11.4, 12.2, 15.6, 15.7, 16.2, 19.1, 22.1, 24.2, 26.4, 28.2, 28.3, 29.4, 29.9, 41.4, 41.7, 42.4, 47.2, 49.12, 55.4, 61.3.e, 67.1, 67.1.b, 74.1, 76.1, 76.4, 80.3, 89.4, 97.3, 111.3, 111.5, 111.6, 112, 115, 119.3, 119.6,

Kushtetuese. Sipas nenit 2.2 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese, ndër të tjera thuhet se “udhëheqësit e secilit grup parlamentar të Kuvendit të Kosovës apo anëtar të Kuvendit përfaqësues të deleguar të tyre, përbëjnë Komisionin e posaçëm për shqyrtimin e kandidatëve për emërimë në Gjykatën Kushtetuese”. Gjithashtu, çështje e diskutueshme në Ligjin për Gjykatën Kushtetuese është shqyrtimi i rasteve të paraqitura edhe pas tërheqjes së palës (neni 23). Tek rastet private (individuale), pas tërheqjes së rastit, nuk ka asnjë arsye që gjykata të vazhdoj me shqyrtimin e çështjes. Ligji për Gjykatën Kushtetuese nuk e parashih fillimin e hetimeve sipas detyrës zyrtare (ex-officio). Sipas njohësve të të drejtës kushtetuese, në rastet kur përfaqësuesit publik shkelin Kushtetutën e Kosovës, siç ishte rasti i postit të dyfishtë të Presidentit Sejdiu, Gjykata do të duhej të fillonte hetime ex-officio.

Ligje tjera që gjithashtu kanë paqartësi në implementim, janë edhe Ligji për Agjencinë Kosovare të Privatizimit, Ligji për Zgjedhjet Lokale, Ligji për Policinë e Kosovës, etj. Të gjitha këto ligje dhe ligje tjera, si dhe ligjet që ende nuk janë miratuar fare, siç është ai për Zonën Historike të Prizrenit dhe Ligji për Hoçën e Madhe, duhet që të miratohen në procedurë të rregullt.

Shprehia e dëmshme e shmangies nga rregullorja e punës

Edhe më shqetësues është ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme është miratuar më 21 maj 2008. Ende pa u futur në përdorim, në prag të zgjedhjeve të përgjithshme të 12 dhjetori 2010, partitë politike të përfaqësuara në Kuvendin e Kosovës u dakorduan që të ndryshojnë Ligjin për Zgjedhje. Arsyet që u dhanë për këtë ndryshim ishin se, për shkak të parregullsive dhe paqartësive të ndodhura në zgjedhjet parlamentare të 2007, nevojitej reformimi i Komisionit Zgjedhor për Ankesa dhe Parashpresa, votat me kusht, etj. Të gjitha këto ndryshime, kanë mund të përfshihen në Ligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme të miratuar më 21 maj 2008.

Edhe me rastin e ndryshim-plotësimit të Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme, u aktivizua rregulli i miratimit të ligjeve me procedurë të përshpejtuar. Kuvendi i Kosovës u thirr në rregullin (nenin 84) të Rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës⁸, sipas së cilit “për t’iu shmangur Rregullores, Kuvendi vendos me dy të tretat e deputetëve të pranishëm në mbledhje plenare. Shmangia mund të bëhet kur nuk bie në kundërshtim me dispozitat e Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe me standardet evropiane.”

Projektligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme kaloi leximin e parë në Kuvend më 28 tetor, ndërsa leximin e dytë e kaloi një ditë më vonë – më 29 tetor 2010. Thirrjet e shpeshta në nenin

⁸ Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, e miratuar më 29 prill 2010.

84 të Rregullores së Punës së Kuvendit⁹, janë të dëmshme për proceset demokratike ligjvënëse në Kosovë. Përveç miratimit të Ligjeve të Pakos Ahtisaari, thirrja në rregullin për shmangie nga rregullorja e Punës së Kuvendit, është aktivizuar edhe në rastet për miratimin e Buxhetit të Kosovës.

Rëndësia e procedurave normale legjislative

Procedurat normale ligjvënëse, të parapare me rregulloret e punës së Qeverisë dhe Kuvendit, janë procedura të domosdoshme që duhet ndjekur. Në një sistem demokratik qeverisës, kërkohet dhe është e domosdoshme që publiku i gjerë të marr pjesë në vendimmarrje, duke përfshirë edhe proceset ligjvënëse. Duke garantuar pjesëmarrje në proceset vendimmarrëse, garantohet një legjitimitet më i lartë dhe rrjedhimisht ligjet janë më të njohura dhe të pranueshme për qytetarët.

Sipas Rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës, nga miratimi i projektligjit në lexim të parë në Kuvend e deri tek miratimi i tij në lexim të dytë, nuk duhet të kalojnë më shumë se dy muaj.¹⁰ Mirëpo, puna e komisioneve parlamentare në përgatitjen e projektligjeve për lexim të dytë në shumicën e rasteve merr më shumë se 2-3 muaj kohë. Kjo vonesë në miratimin e ligjeve në Kuvend shpeshherë është arsyetuar me nevojën e komisioneve që të angazhojnë ekspertizë shtesë, brenda dhe jashtë institucioneve, gjatë amendamentimit të projektligjeve.

Nëse deputetët dhe komisionet parlamentare kanë nevojë për ekspertiza dhe konsultime mbi tre mujore për përgatitjen e projektligjeve për lexim të dytë, një nevojë e tillë edhe më e madhe do të duhej të ekzistonte edhe për përgatitjen e projektligjeve që dalin nga Pakoja e Ahtisaarit. Nëse qdo projektligj i ardhur nga Qeveria në procedurë normale ka pasur nevojë për ndryshime dhe amandamente në Kuvend, përse nuk ndihet një nevojë e tillë për ligjet që dalin nga Pakoja e Ahtisaarit.

Një praktikë e dëmshme për procesin ligjvënës, dhe sidomos për rolin e Kuvendit të Kosovës, është edhe praktika e krijimit të forumeve ligjvënëse jashtë Kuvendit të Kosovës. Një forum i tillë i krijuar ka qenë Grupi Strategjik për Tranzicion, apo Komisioni ad-hoc i Kuvendit të Kosovës. Me rastin e ndryshimit dhe plotësimit të Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme, e tërë puna u zhvillua në kuadër të Grupit Punues për Ndryshimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme, gjersa nuk ju la fare hapësirë për të kryer punën e tij normale Komisioni Parlamentar për Legjislacion dhe Gjyqësi.

⁹ Para miratimit të Rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës më 29 prill, Kuvendi i Kosovës ka aktivizuar disa herë rregullin 61 të Rregullores së mëparshme, sipas së cilës rregull "Për shmangiet nga Rregullorja e punës mund të vendos Kuvendi me dy të tretat e shumicës së deputetëve të pranishëm në Kuvend, përveç nëse kjo është në kundërshtim me dispozitat e Kornizës Kushtetuese".

¹⁰ Neni 57.6 i Rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës. Në raste të veçanta, komisionet parlamentare mund të kërkojnë nga Kuvendi afat shtesë edhe për një muaj, për ta përgatitur projektligjin për lexim të dytë (Neni 57.7).

Pasi që Kuvendi i Kosovës është institucioni më i lartë ligjvënës, ky institucion funksionin e tij duhet ta ushtroj edhe me rastin e hartimit, ndryshimit dhe plotësimit të ligjeve, dhe jo vetëm të votoj draftet e ligjeve që i servohen.

Përfundime dhe Rekomandime

Pas shpalljes së pavarësisë së vendit, Kosovës iu deshtë që të adoptoj ligje të cilat asnjëherë në histori të këtij vendi nuk janë zbatuar në Kosovë. Këto janë ligjet e shtetësisë së Kosovës – të cilat parashihen edhe me Dokumentin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit Final të Kosovës apo siç njihet “Pako e Ahtisaarit”. Ashtu siç thuhet edhe në Pakon e Ahtisaarit, ligjet e shtetësisë së Kosovës duhet të aprovohen në periudhën 120 ditore pas hyrjes në fuqi të kësaj zgjidhjeje, e që kjo datë është 17 shkurti 2008 – dita e shpalljes së pavarësisë së Kosovës.

Edhe pse në Pako nuk thuhet se institucionet vendore duhet të aplikojnë rregulla të veçanta për miratimin e këtyre ligjeve, kjo është pikërisht ajo që ndodhi: institucionet vendore, ekzekutivi dhe legjislativi, suspenduan rregulloret e tyre të punës dhe i miratuan këto ligje pa debat dhe në procedurë të përshpejtuar. Për miratimin e 49 ligjeve të Pakos së Ahtisaarit, Kuvendi i Kosovës u thirr në Rregullin 61 të Rregullores së Punës së Kuvendit, i cili lejon suspendimin e Rregullores së Punës së këtij institucioni. Pas 29 prillit 2010 kur u ndryshua Rregullorja e Punës së Kuvendit, sërish ky institucion i është shmangur Rregullores së Punës, por tani duke u thirrur në Rregullin (nenin) 84 të Rregullores së re të Punës.

Miratimi i ligjeve në procedurë të përshpejtuar, pa pasur mundësi që publiku i gjerë por edhe deputetët e Kuvendit, të debatojnë për to apo të japin rekomandime për plotësim-ndryshime, ka bërë që këto ligje, edhe dy vite pas miratimit të tyre, të shikohen si ligje të imponuara dhe ligje të huaja. Pasi ligjet e dala nga Pakoja e Ahtisaarit janë ligjet më të rëndësishme të Kosovës, ato ligje nuk guxojnë që të shihen si të imponuara dhe të huaja. Për më tepër, mos gatishmëria e institucioneve vendore që të marrin parasysh edhe opinionet e sugjerimet e shoqërisë civile dhe ekspertëve jashtë institucioneve, ka bërë që këto ligje të miratohen me defekte të shumta përmbajtësore. Dhe për këtë, menjëherë pas miratimit të tyre, disa ligje janë futur në procedurë për ndryshim dhe plotësim.

Edhe pse arsyetimi i institucioneve qeverisëse për miratimin e ligjeve në procedurë të përshpejtuar ka qenë koha e shkurtër 120 ditore, nuk është e pranueshme praktika e njëjtë që edhe me rastin e ndryshim-plotësimit të

këtyre ligjeve të përdoret procedura e njëjtë duke aktivizuar rregullin për shmangie nga Rregullorja e Punës së Kuvendit.

Instituti për Studime të Avancuara GAP, rekomandon që:

- **Kuvendi i Kosovës të mos vë asnjëherë në jetë Rregullin (nenin) 84 të Rregullores së Punës së Kuvendit, i cili suspendon këtë dokument.** Thirrja në këtë rregull duhet të bëhet vetëm në rastet kur vendi është në gjendje të jashtëzakonshme dhe kur nuk mund të ndiqen procedurat normale të ligjvënies. Madje, sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës, edhe në situatat kur vendi gjendet në gjendje të jashtëzakonshme, ligjet për zgjedhjet nuk mund të ndryshohen. Ky rregull nuk duhet të aplikohet tani e tutje në rastet kur nevojitet ndryshimi dhe plotësimi i ligjeve që dalin nga Pako e Ahtisaarit. Nevojitet që procedurat për shmangien nga Rregullorja e Punës së Kuvendit të qartësohen edhe më tepër, duke amendamentuar vetë Rregulloren
- **Deputetët e legjislaturës së IV të Kuvendit të Kosovës, respektivisht komisionet parlamentare në përbërje të re, duhet të organizojnë dëgjime publike për ligjet e Pakos së Ahtisaarit, të miratuara në procedurë të përsheptuar.** Pas dy vite e gjysmë që nga hyrja në fuqi e këtyre ligjeve, ka kaluar kohë e mjaftueshme që të bëhet një vlerësim për nivelin e zbatimit të tyre dhe pengesat në implementim. Andaj përmes dëgjimeve publike, komisionet parlamentare sigurojnë informata për zbatimin e këtyre ligjeve, si dhe kyçin shoqërorin civil dhe ekspertët në procesin ligjvënës.
- **Ligjet që kanë nevojë për plotësime dhe ndryshime, duhet që të kalojnë procedurat e rregullta të hartimit dhe miratimit, në ekzekutiv dhe legjislativ.** Legjislativi i vendit nuk duhet që të lejoj që diskutimet dhe vendimmarrja për këto ligje të bëhet në grupe ad-hoc të krijuara jashtë Kuvendit të Kosovës, ashtu siç ka ndodhur me Projektligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme. Debatet dhe vendimmarrja duhet të bëhen në kuadër të komisioneve parlamentare.
- **Zyra e Përfaqësuesit Civil Ndërkombëtar (PCN) nuk duhet të imponoj procedura të veçanta të vendimmarrjes për këto ligje.** PCN, e cila ka propozuar rregullin e veçantë për miratim të ligjeve të Pakos, duhet të inkurajoj institucionet vendore që dy vite e gjysmë pas miratimit të këtyre ligjeve procesi i diskutimeve dhe vendimmarrjes të jetë i hapur, konform procedurave normale ligjvënëse. PCN edhe më tutje ka të drejtën që të mbikëqyr përputhshmërinë e këtyre ligjeve me Pakon e Ahtisaarit.
- **Shoqëria civile të tregoj gatishmëri, që në një proces të hapur ligjvënës për Ligjet e Pakos së Ahtisaarit, të marr pjesë në plotësim-ndryshimin e këtyre ligjeve.** Instituti GAP, do të

organizoj një seri debatesh dhe analizash për disa nga ligjet pjesë e Pakos së Ahtisaarit, siç janë ligji për zgjedhjet e përgjithshme dhe ato lokale, ligji për telekomunikacionin, vetëqeverisje lokale, etj.

Aneks: Ligjet e miratuara me procedurë të përshpejtuar

Ligjet e Pakos së Ahtisaarit të cilat janë miratuar përmes procedurës së përshpejtuar janë:

A. Të miratuara më 20 shkurt 2008:

1. Ligji për Ministrinë e Punëve të Jashtme;
2. Ligji për privilegjet dhe imunitetet diplomatike;
3. Ligji për shtetësinë;
4. Ligji për policinë;
5. Ligji për inspektoratin policor;
6. Ligji për dokumentet e udhëtimit;
7. Ligji për përdorimin e simboleve shtetërore;
8. Ligji për zonat e veçanta të mbrojtura;
9. Ligji për vetëqeverisjen lokale;
10. Ligji për kufijtë administrativ komunal;
11. Ligji për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Kosovës;

B. Të miratuara më 13 mars 2008:

12. Ligji për Ministrinë e Forcës së Sigurisë së Kosovës;
13. Ligji për themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës;
14. Ligji për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre;
15. Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë për vitin 2008;
16. Ligji për financat e pushtetit lokal;
17. Ligji për aviacionin civil;
18. Ligji për Prokurorinë Speciale;
19. Ligji për kompetencat, përzgjedhjen dhe caktimin e lëndëve të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it në Kosovë;
20. Ligji për arsimin në komunat e Kosovës

C. Të miratuara më 21 maj 2008:

21. Ligji për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë;
22. Ligji për Agjencinë Kosovare të Privatizimit;
23. Ligji për menaxhimin e integruar dhe kontrollin kufitar shtetëror;
24. Ligji për azil;
25. Ligji për festat zyrtare;
26. Ligji për zgjedhjet e përgjithshme në Republikën e Kosovës;

D. Të miratuara më 5 qershor 2008:

27. Ligji për zgjedhjet lokale;
28. Ligji për Bankën Qendrore të Republikës së Kosovës;
29. Ligji për themelimin e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm dhe Zyrës së Auditimit të Kosovës;

30. Ligji për hekurudhat e Kosovës;
31. Ligji për shpërbërjen e TMK;

E. Të miratuara më 13 qershor 2008:

32. Ligji për shërbimin në FSK;
33. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2006/50 për zgjidhjen e kërkesave lidhur me pronën e paluajtshme private, duke përfshirë pronën bujqësore dhe atë komerciale;
34. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2005/20 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/35 për Fondin Pensional të Kosovës;
35. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2005/2 për themelimin e Komisionit të Pavarur për Miniera dhe Minerale;
36. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2004/49 për veprimtaritë ofruese të shërbimeve të ujësjellësit, kanalizimit dhe mbeturinave;
37. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2003/16 për shpalljen e Ligjit për Telekomunikacionin të miratuar nga Kuvendi i Kosovës;
38. Ligji për ndryshimin e ligjit nr.2004/9 për Rregullatorin e Energjisë;
39. Ligji për ndërmarrjet publike;
40. Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2008/13 për miratimin e Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës dhe shpenzimet e autorizuara për periudhën 1 janar deri më 31 dhjetor 2008;

F. Të miratuara më 10 tetor 2008:

41. Ligji për pensionet e ish pjesëtarëve të TMK; (10 tetor 2008)

G. Të miratuara më 10 nëntor 2008:

42. Ligji për ndryshimin e Ligjit për Ministrinë e Forcës së Sigurisë së Kosovës;
43. Ligji për ndryshimin e Ligjit për FSK;
44. Ligji për ndryshimin e Ligjit për planifikim hapësinor;
45. Kodi doganor dhe i akcizave i Kosovës;

H. Të miratuara më 16 dhjetor 2008:

46. Ligji për të huajt;
47. Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Shëndetësi;
48. Ligji për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës;
49. Ligji për përbërjen e përkohshme të Këshillit Gjyqësor;
50. Ligji për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Kosovës;
51. Ligji për Shërbimin Konsullor të Misioneve Diplomatike dhe Konsullore të Republikës së Kosovës.¹¹

I. Të miratuara më 29 tetor 2010:

52. Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme.

¹¹ Pesëdhjetenjë ligjet e lartcekura janë miratuar në Kuvendin e Kosovës me procedurë të përsheptuar. Dy versionet e Gazetës Zyrtare të Republikës së Kosovës, në kategorinë e "Ligjet e Pakos Ahtisaari" kanë renditur vetëm 43 ligje. Shih versionin e vjetër të Gazetës Zyrtare: <http://ëëë.gazetazyrtare.com/>, dhe versionin e ri: <http://ëëë.ks-gov.net/GazetaZyrtare/LPA.aspx> (të dy nga këto adresa së fundmi janë vizituar më 11 gusht 2010)



Instituti për Studime të Avancuara GAP është një Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Instituti për Studime të Avancuara GAP përkrahet nga:



Kjo analizë dhe të analizat në serinë e Ligjeve të Pakos së Ahtisaarit mbështeten nga:

