



Funded by
the European Union

15 vjet përpjekje për aprovimin e Ligjit për Qeverinë



Mars 2022

KOSOVO 2.0

INSTITUTI GAP
GAP INSTITUTE 

Deklaratë mohimi:

Ky publikim është botuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe Kosovo 2.0 dhe në asnjë mënyrë nuk mund të paraqes pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

— Përmbajtja

| | |
|--|----|
| Hyrje | 3 |
| Nevoja për strukturim më të mirë të qeverisë | 4 |
| Tentativat për të miratuar Ligjin për Qeverinë | 4 |
| Opinioni i Komisionit të Venecias | 5 |
| Versioni i fundit i Projektligjit për Qeverinë | 6 |
| Abuzimi me postet ministrore | 8 |
| Përfundim | 10 |



Hyrje

Në mbledhjen e 52-të të Qeverisë së Kosovës të mbajtur më 29 dhjetor 2021, ndër të tjera u aprovua edhe Projektligji për Qeverinë.¹ Ky projektligj është pjesë e agjendave legjislative që nga viti 2008 dhe është aprovuar disa herë në qeveri, mirëpo, asnjëherë nuk ka marrë aprovimin përfundimtar të Kuvendit të Kosovës.

Deri në vitin 2008, funksionet e degës ekzekutive të pushtetit janë rregulluar me Rregulloren e UNMIK-ut 2001/19 për degën ekzekutive të Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse. Kushtetuta e Kosovës, e cila hyri në fuqi më 15 qershor 2008, vendosi parimet e përgjithshme dhe kompetencat e qeverisë dhe anëtarëve të saj.²

Përmes rregullores së brendshme, qeveria ka rregulluar përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit/es dhe ministrive, e cila është ndryshuar dhe plotësuar disa herë.³

Përderisa me Rregulloren e UNMIK-ut, për degën ekzekutive kufizohej edhe numri i posteve ministrore, Kushtetuta e Kosovës parasheh që numri i ministrive përcaktohet me akt të brendshëm të qeverisë.⁴ E pikërisht me numrin e posteve ministrore dhe me pozitat që ndërlidhen me postet e ministrave është abuzuar në forma të ndryshme nga qeveri të ndryshme.

Në Kushtetutë ceket se 'Qeveria e Kosovës ushtron pushtetin ekzekutiv në pajtim me Kushtetutën dhe ligjin'. Në bazë të këtij formulimi, të gjitha qeveritë kanë bërë përpjekje që të aprovojnë një ligj të veçantë për qeverinë.

Në këtë raport të shkurtër, Instituti GAP do të paraqes një historik të shkurtër të përpjekjeve për aprovimin e Ligjit për qeverinë, përmbajtjen e projektligjeve, si dhe dilemat ligjore në përcaktimin e numrit të posteve ministrore me ligj. Përveç perspektivës historike dhe analizimit të dokumenteve ligjore, ky raport i shkurtër jep edhe një pasqyrë të një nga problemet që i ka ndjekur shumicën e qeverive: numri i madh dhe i paargumentuar i posteve të zëvendëskryeministrave, ministrave, zëvendësministrave dhe këshilltarëve politik.

1 Zyra e Kryeministrit të Republikës së Kosovës. Vendimi nr.02/52, datë 29.12.2021. Burimi: <https://bit.ly/3FHiAF1>

2 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Kushtetuta, Kapitulli VI. Burimi: <https://bit.ly/3lzFXlV>

3 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullorja për përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive. Burimi: <https://bit.ly/3AcFltZ>

4 Neni 96, pika 2, e Kushtetutës së Kosovës.

Nevoja për strukturim më të mirë të qeverisë

Në muajt e parë pas shpalljes së pavarësisë më 2008 dhe hyrjes në fuqi të Kushtetutës së re, u paraqit nevoja për të përmirësuar organizimin e qeverisë dhe portofoleve të saj. Për këtë qëllim, në ministrinë e atëhershme për Shërbime Publike, me mbështetjen e donatorëve, në prill të vitit 2008, filloi së zbatuari projekti "Rishikimi Funksional dhe Organizimi Institucional i Ministrive" (FRIDOM), ku një nga partnerët implementues ishte edhe Instituti GAP.

Sipas këtij projekti, 'administrata kosovare është ndërtuar në një mënyrë ad-hoc. Disa ministri kanë përgjegjësi të cilat mbivendosen njëra me tjetrën, disa të tjera kanë një strukturë që nuk është e përshtatshme për mandatin e tyre, ndërsa burimet njerëzore nuk janë alokuar aty ku vërtet ka nevojë për to. Kjo çënon funksionimin e administratës dhe kapacitetin e saj për të përmbushur proritetet e rëndësishme për vendin'.⁵

Gjithashtu, projekti FRIDOM vlerësoi se në krahasim me vendet tjera në Evropë, të cilat kanë popullsi dhe territor të njëjtë, Kosova ka numër të madh të ministrive dhe se me qëllim të përmirësimit të koordinimit, rritjes së efikasitetit dhe uljes së shpenzimeve, duhet të reduktohet numri i ministrive. Në vitin 2008, kur projekti FRIDOM bënte këto vlerësime, Qeveria e Kosovës përbëhej prej 18 ministrive. Vetëm për fushën e zhvillimit ekonomik ekzistonin pesë ministri të ndryshme, përderisa në vendet tjera evropiane kjo fushë mbulohej prej dy ose tri ministrive.

Tentativat për të miratuar Ligjin për Qeverinë

FRIDOM hartoi një draft të Ligjit për qeverinë, i cili u dorëzua në qeveri në dhjetor të vitit 2008. Drafti i parë i Ligjit për qeverinë, i hartuar nga projekti FRIDOM, parashihte emërimin edhe të ministrave pa portofol. Sipas propozimit, jo të gjitha ministrinë do të kenë zëvendësministra. Zëvendësministrat do të emëroheshin vetëm në ato ministri të cilat mbulojnë fusha të gjera të aktiviteteve. Projektligji përcaktonte se kryeministri/ja mund të emërojë deri në pesë këshilltarë politik, zëvendëskryeministrat deri në tre, ministrat nga dy deri në katër, kurse ministrat pa portofol jo më shumë se dy. Numri i saktë i këshilltarëve politikë përcaktohet nga qeveria për çdo ministri.⁶

Në shkurt të vitit 2009, qeveria themeloi një grup punues qeveritar për harmonizimin e qëndrimeve dhe finalizimin e Projektligjit për Qeverinë.⁷ Ky grup punues bëri ndryshime rrënjësore në draftin e Ligjit të Qeverisë, duke ia përshtatur ligjin strukturës ekzistuese të qeverisë së asaj kohe. Kësisoj, me Projektligjin për Qeverinë, i cili u aprovua në muajin prill të vitit 2009⁸, numri i këshilltarëve për kryeministrin/en u vendos të jetë deri në 10, zëvendëskryeministrat dhe ministrat të emërojnë deri në pesë këshilltarë, si dhe u hoq kufizimi që zëvendësministra të emërohen vetëm në ato ministri që mbulojnë fushë të gjerë të aktiviteteve, por u la hapur mundësia që secila ministri të ketë zëvendësministra.⁹ Mirëpo, ky Projektligj nuk mori edhe aprovimin e Kuvendit të Kosovës, me arsyetimin se nuk përmban edhe vlerësimin e ndikimit financiar.¹⁰

5 FRIDOM. Rishikimi i Gjithë Qeverisë – Raporti preliminar me 20 sugjerime për të përmirësuar organizimin e Qeverisë së Kosovës dhe portofoleve të saj. Nëntor 2008.

6 Instituti GAP. GAP Monitor Nr.2. Shkurt 2009. Burimi: <https://bit.ly/34WQPM4>

7 Qeveria e Republikës së Kosovës. Vendimi nr.03/54, datë 13 shkurt 2009. Burimi: <https://bit.ly/3gLOqHj>

8 Qeveria e Republikës së Kosovës. Vendimi nr.26/61, datë 24 prill 2009. Burimi: <https://bit.ly/3Bh3XaE>

9 Instituti GAP. GAP Monitor Nr.4. Prill 2009. Burimi: <https://bit.ly/3GLfe4j>

10 Instituti GAP. GAP Monitor, gusht 2011. Burimi: <https://bit.ly/3Jhrco2>

Pas zgjedhjeve të parakohshme parlamentare në fund të vitit 2010, qeveria e re aprovoi për herë të dytë Projektligjin për qeverinë më 17 gusht 2011.¹¹ Edhe me këtë draft, nuk parashihej ndonjë kufizim sa i përket numrit të zëvendëskryeministrave, ministrave, ministrave pa portofol dhe zëvendësministrave. Drafti i ri, për dallim nga drafti i vitit 2009, e rriti edhe më tej numrin e këshilltarëve politik. Me këtë draft, kryeministri/ja kishte të drejtë të emëronte deri në 12 këshilltarë politik, zëvendëskryeministrat dhe ministrat deri në gjashtë këshilltarë. Ky projektligj kaloi leximin e parë në Kuvendin e Kosovës dhe qëndroi aty deri në shpërbërjen e institucioneve dhe mbajtjen e zgjedhjeve të parakohshme.

Projektligji për qeverinë ishte pjesë e të gjitha agjendave legjislative shtatë vjet me radhë, nga 2015 deri 2021.

Opinionin e Komisionit të Venecias

Në vitin 2019 dhe 2020 kishte një seriozitet më të madh për të aprovuar Ligjin për Qeverinë. Pas përafrimit të draftit të ri të Ligjit për Qeverinë, në korrik të vitit 2020, u hapën konsultimet publike për këtë projektligj. Projektligji vendoste kufizime në postet ministore, duke kufizuar në maksimum tre poste të zëvendëskryeministrave dhe maksimum 15 ministri.

Por, para se të aprovohej në qeveri dhe të përcillej në Kuvend, qeveria dërgoi pyetje në Komisionin e Venecias për të sqaruar kryesisht dy gjëra: a paraqet shkelje të Kushtetutës nëse me ligj kufizohet numri i ministrave, si dhe sa mund të kufizohen me ligj kompetencat e qeverisë në largim.

Në dhjetor të vitit 2020, Komisioni i Venecias i ktheu përgjigje Qeverisë së Kosovës. Sipas opinionit të Komisionit të Venecias, me Ligj për qeverinë nuk mund të përcaktohet numri i posteve ministore, ngase kjo bie ndesh me Kushtetutën e Kosovës, e cila parasheh që përbërja e qeverisë përcaktohet me rregullore të brendshme.¹²

Komisioni i Venecias e njeh faktin se një ndër arsyt kryesore për aprovimin e një ligji të veçantë për degën ekzekutive është edhe shqetësimi dhe presioni i shoqërisë civile për të kufizuar numrin e posteve ministore. Por, sipas Komisionit, kjo mund të bëhet vetëm nëse ndryshohet neni 96.2 i Kushtetutës së Kosovës.

Sipas Komisionit të Venecias, ajo çfarë mund të bëhet me Ligj për Qeverinë është vendosja e kritereve më strikte të cilat përcaktojnë rastet se si mund të shtohet një post ministror. Për të rritur numrin e ministrave, qeveria duhet të ofrojë arsye për nevojën e krijimit të një ministrie, synimet që dëshirohen të arrihen, të respektohen parimet e efikasitetit, efikasitetit dhe proporcionalitetit.

Përveç kësaj, Komisioni i Venecias vlerëson se gjuha e përdorur në Projektligjin për qeverinë është më shumë përshtetëse e detyrave aktuale të qeverisë se sa urdhëruese se çfarë do të duhej të bënte një qeveri. Në përgjithësi, Komisioni konstaton se Projektligji përmban në masë të madhe gjuhë jo normative, si dhe përsërit në shumë raste nene të tëra të Kushtetutës dhe ligjeve tjera. Kjo mund të jetë problematike në rastet kur përsëritja e akteve ligjore tjera nuk është e saktë dhe mund të krijohen konfuzione ligjore. Komisioni rekomandon që të largohen të gjitha pjesët përsëritëse në Projektligj.

¹¹ Qeveria e Kosovës. Vendimi nr.02/33, datë 17 gusht 2011. Burimi: <https://bit.ly/3gLKTrI>

¹² Venice Commission. CDL-AD(2020)034-e: Kosovo – Opinion on the Draft Law on the Government, endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020, adopted at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020). Source: <https://bit.ly/3GRF4nc>

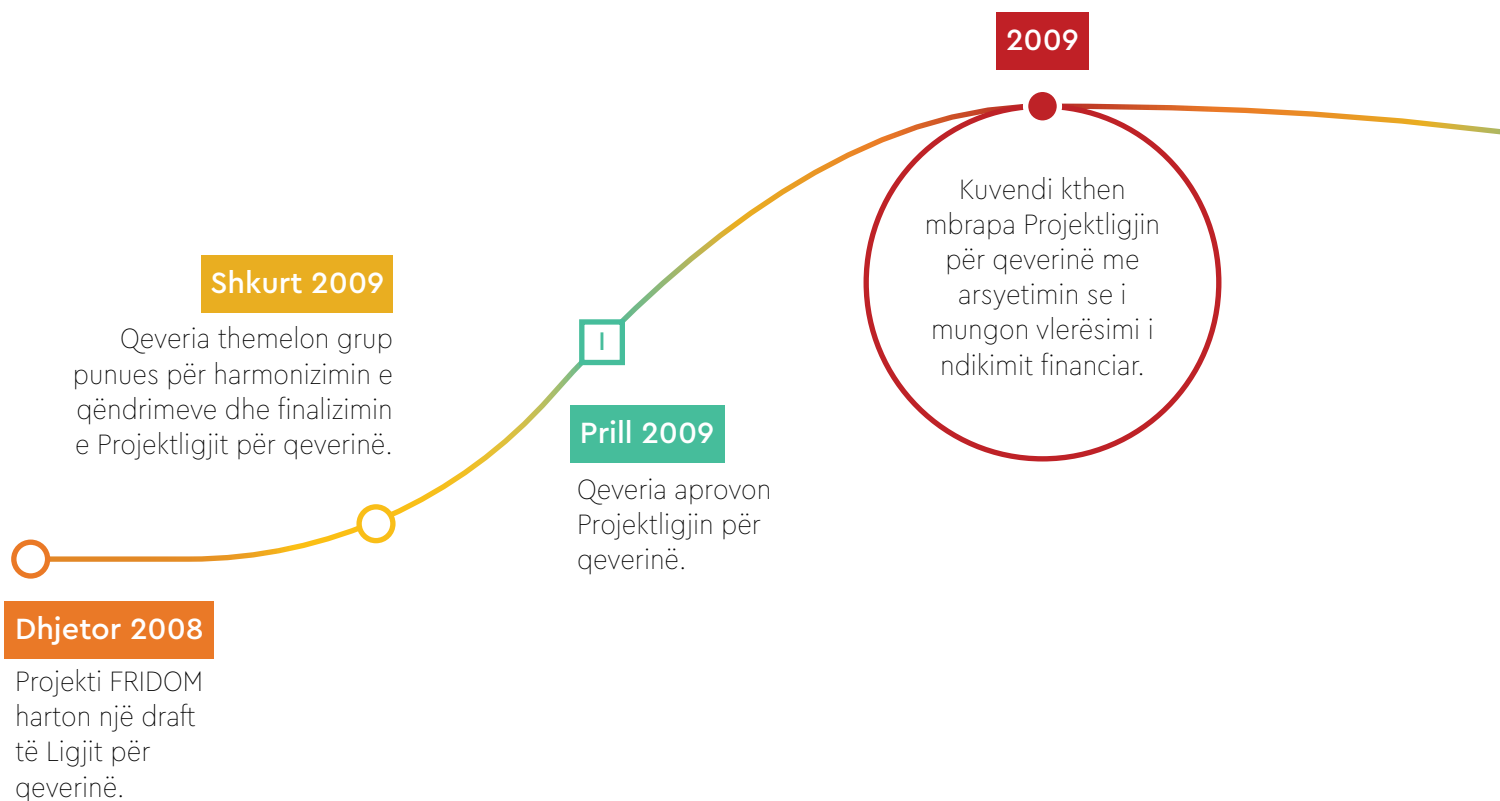
Versioni i fundit i Projektligjit për Qeverinë

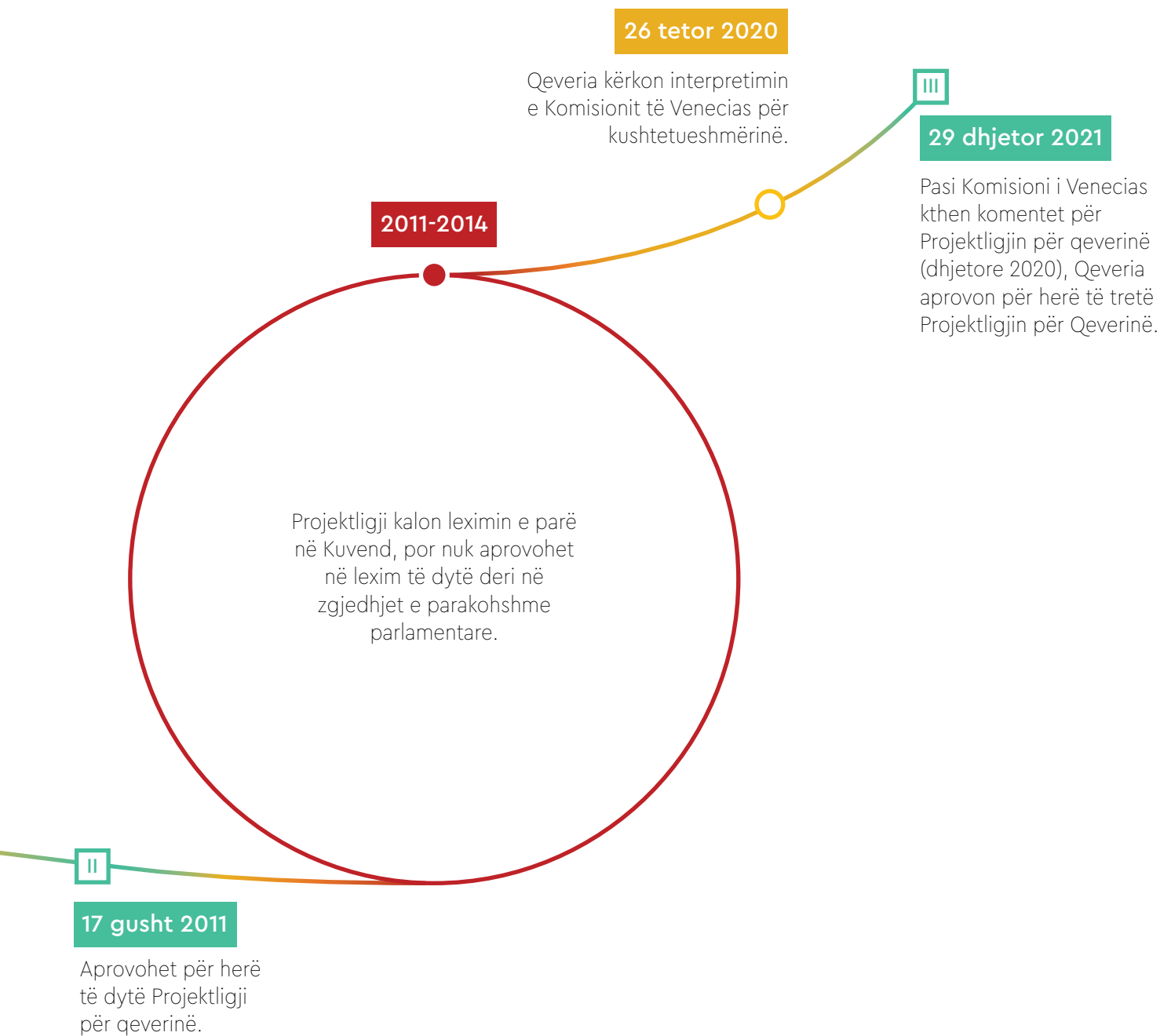
Pas marrjes së opinionit të Komisionit të Venecias, më 29 dhjetor 2021, për herë të tretë që nga viti 2009, qeveria aprovoi Projektligjin për Qeverinë. Më 11 janar 2022, projektligji, së bashku me memorandumun shpjegues dhe dokumentet tjera përcjellëse u dorëzua në Kuvendin e Kosovës.

Projektligji i ri, konform opinionit të Komisionit të Venecias, largon të gjitha kufizimet sa i përket posteve ministrore. Në nenin 4.5 të Projektligjit thuhet se "numri i anëtarëve të Qeverisë arsyetohet me plotësimin e kriterëve të domosdoshmërisë, duke përfshirë në veçanti programin e Qeverisë dhe kompleksitetin e tij, efikasitetin ekonomik, efektivitetin, vlerën për para, parandalimin e tepicës dhe proporcionalitetin". Ky është një formulim i marrë nga opinionit i Komisionit të Venecias. Mirëpo, nuk jepen shpjegime më të mëdha se si do të bëhet kjo – nëse do të ketë një vlerësim me shkrim, i cili bëhet publik dhe i paraqet në mënyrë të detajuar argumentet e qeverisë për të shtuar numrin e posteve ministrore, apo vetëm i lihet në kompetencë kryeministrit/es që të vendos sipas gjykimit të tij/saj.

Grafikoni 1.

Rrugëtimi i Ligjit për qeverinë





Një formulim i ri që është përfshirë në Projektligjin e ri, me propozim të Komisionit të Venecias, është edhe përbërja gjinore e qeverisë. Në nenin 4.2 të Projektligjit thuhet se "përbërja e Qeverisë së Kosovës bazohet në përfaqësimin e barabartë gjinor në pajtim me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi".

Por, edhe me draftin e ri të Projektligjit, nuk janë evituar problemet që cekën në opinionin e Komisionit të Venecias, për atë se Projektligji për qeverinë në masë të madhe është vetëm përshkrues, përsëritës i akteve tjera ligjore dhe Kushtetutës dhe përmban gjuhë jo-normative. Si i tillë, projektligji, përveç obligimit të ri për respektimin e barazisë gjinore, në masë të madhe nuk do të sjell asnjë ndryshim sa i përket funksionimit të qeverisë.

Abuzimi me postet ministrore

Një nga arsytet përse është parë e nevojshme që të aprovohet një ligj i veçantë për qeverinë është edhe fakti se të gjitha qeveritë pa dallim kanë abuzuar me lirinë që ua garanton Kushtetuta për të emëruar zëvendëskryeministra, ministra, zëvendësministra, këshilltarë politik e pozita tjera mbështetëse.

Përkundër asaj se vetë projekti i zbatuar nga qeveria më 2008 (FRIDOM) identifikonte si problem numrin e madh të posteve ministrore dhe shpenzimet e panevojshme, prapë se prapë, numri i posteve ministrore dhe shpenzimet kanë shkuar duke u rritur vazhdimisht, me përjashtim të dy viteve të fundit ku numri i ministrive ka rënë në nivelin e vitit 2005.

Tabela 1. Numri i posteve ministore që nga mandati i parë i parë qeverisës më 2001

| | 2001 | 2002 | 2004 | 2005 | 2008 | 2010 | 2011 | 2014 | 2015 | 2019 | Shkurt 2020 | Qershor 2020 | 2021 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|-----------------|------|
| Ministra | 9 | 10 | 13 | 15 | 17 | 18 | 19 | 20 | 19 | 21 | 15 | 15 | 15 |
| Zv.Ministra | 0 | 0 | 26 | 30 | 34 | 36 | 38 | 39 | 50 | 80 | 33 | 49 | 26 |
| Zv.Kryeministra | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 6 | 5 | 3 | 5 | 2 | 4 | 3 |

Postet ministrore më shumë kanë shërbyer si formë për të shpërblyer partnerët e koalicioneve qeverisëse, anëtarët e partive dhe grupet e interesit, se sa si institucione që kryejnë një detyrë specifike. Ky fakt ka qenë edhe objekt i kritikave në raportet e Komisionit Evropian për Kosovën. Në raportin e KE për vitin 2019, thuhet se "po vazhdon trendi i emërimit pa kriter të zëvendësministrave. Aktualisht janë rreth 80 zëvendësministra të emëruar. Kjo e cenon kredibilitetin e qeverisë, koherencën dhe efektivitetin".¹³ E njëjta vërejtje thuhet edhe në raportin e vitit 2018, kur i kërkohej qeverisë që të vendos një kufizim në postet ministrore.¹⁴

Numri kaq i lartë i posteve ministrore ka krijuar edhe shpenzime të panevojshme. Në muajin tetor 2019, duke u bazuar në premtimet e partnerëve të koalicionit, Lëvizja Vetëvendosje dhe Lidhja Demokratike e Kosovës, të cilët gjatë fushatës zgjedhore premtonin uljen e numrit të posteve ministrore, Instituti GAP llogariste se brenda një mandati të plotë qeverisës mund të kurseheshin deri në 15.5 milionë euro.

¹³ European Commission. Kosovo 2019 Report. Source: <https://bit.ly/3JoyFSa>

¹⁴ European Commission. Kosovo 2018 Report. Source: <https://bit.ly/3sCEODA>

15.5 milionë euro kursime

në një mandat qeverisës nëse qeveria mban premtimin për zvogëlimin e posteve ministrore

| Postet | Qeveria PAN | Premtimet VV+LDK |
|---------------------------------------|-------------|------------------|
| Zëvendëskryeministrat | 5 | 2 |
| Ministritë | 21 | 12 |
| Zëvendësministrat | 80+ | 24 |
| Këshilltarë të Kryeministrit/es | 24 | 10 |
| Këshilltarë të zëvendëskryeministrave | 43 | 12 |
| Këshilltar të lartë të ministrave/eve | 21 | 12 |
| Këshilltarë të ministrit/es | 126 | 72 |
| Koordinatorë nacional | 4 | 0 |

Kursime për një mandat 4 vjeçar

Paga 12,104,933€

Ushqim 1,392,000€

Telefona mobil 910,080€

Karburante 607,200€

Telefona fiks 492,000€

Përfundim

Që nga viti 2008, Projektligji për qeverinë është miratuar tri herë në qeveri dhe dy herë është shqyrtuar nga Kuvendi i Kosovës, por asnjëherë nuk është shndërruar në ligj. Përprojekjet e qeverive të ndryshme për aprovimin e një ligji të veçantë për qeverinë kanë të bëjnë me formulimin në nenin 92.2 të Kushtetutës se "Qeveria e Kosovës ushtron pushtetin ekzekutiv në pajtim me Kushtetutën dhe ligj", si dhe me presionin e vazhdueshëm të shoqërisë civile për të kufizuar numrin e ministrive.¹⁵

Por, formulimi në Kushtetutë se "numri i ministrive përcaktohet me akt të brendshëm të Qeverisë", si dhe opinioni i Komisionit të Venecias që vlerëson se kufizimi i numrit të ministrive me ligj paraqet shkelje të Kushtetutës, kanë bërë që ligji për qeverinë të mos shihet më si një ligj i rëndësishëm. Materia që pritet të rregullohet me Ligjin për qeverinë është lehtë e mbulueshme vetëm me Rregulloren e Qeverisë për përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive.

Projektligji për qeverinë i cili u aprovua në fund të vitit 2021 dhe u dërgua në Kuvend, në masë të madhe është përsëritës i Rregullores për përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive, si dhe i Kushtetutës së Kosovës. Risia e vetme që është përfshirë në draftin aktual të Projektligjit është inkorporimi i obligimeve që dalin nga Ligji për Barazi Gjinore, dhe përfaqësimi i barabartë i grave dhe burrave në postet ministrore. Në qeverinë aktuale, gratë udhëheqin me 33% të ministrive si dhe mbajnë 23% të posteve të zëvendësministre.

Pasi që ekziston një konsensus i gjerë se një ligj i veçantë për qeverinë është obligim kushtetues që del nga neni 92.2 i Kushtetutës, atëherë në versionin final të Ligjit për qeverinë, duhet të vendosen kriteret më të detajuara që duhet të ndiqen me rastin e themelimit të një ministrie të re.

Gjatë shqyrtimit të Projektligjit në Kuvend, në nenin 4, pas pikës 5, duhet të shtohen edhe pika të tjera të cilat obligojnë qeverinë që para se të themelojë një ministri të re, të hartojë një memorandum shpjegues për arsyet dhe përfitimet që mund t'i sjell shoqërisë themelimi i një ministrie të re; të bëjë një vlerësim të ndikimit financiar, duke përfshirë në mënyrë të detajuar numrin e zëvendësministrave, këshilltarëve politik dhe stafit tjetër të kabinetit, numrin e shërbyesve civil, kostot e pagave dhe shpenzimet tjera, hapësira e punës ku do të operojë, relacionin me ministrinë tjera. Përveç kësaj, para vendimit përfundimtar, qeveria të mbajë dëgjime publike me shoqërinë civile, si dhe të paraqes argumentet zyrtarisht para komisionit parlamentar funksional që do të mbikëqyr punën e ministrisë së re. Për shembull, nëse është një ministri e re që mbulon ndonjë aspekt të zhvillimit ekonomik, atëherë Qeveria duhet t'a arsyetojë themelimin e kësaj ministrie para Komisionit Parlamentar për Ekonomi, Industri, Ndërmarrësi dhe Tregti.

Këta hapa janë më lehtë të përcjellen kur qeveria në pushtet vendosë që gjatë mandatit të shtojë një ose më shumë ministri. Në rastet pas zgjedhjeve, kur një qeveri e re vendosë të rrisë numrin e ministrive në krahasim me qeverinë paraprake, duhet t'i ofrojë një spjegim të detajuar Kuvendit, para se të bëhet votimi i qeverisë.

¹⁵ Instituti GAP në disa publikime të ndryshme ka kërkuar që me ligj të kufizohet numri i ministrive, duke filluar nga viti 2011 përmes GAP Monitor (Burimi: <https://bit.ly/3uYVNTs>). Në korrik 2014 në një analizë me titull "Ristrukturimi i Qeverisë" (Burimi: <https://bit.ly/3BAItqJ>) GAP ka rekomanduar uljen e numrit të ministrive në 13, duke analizuar edhe kursimet financiare dhe duke dhënë rekomandime se si të bëhet fuzionimi i ministrive.



Funded by
the European Union

Projekti "Inovacioni për mediat e
qëndrueshme dhe angazhimin qytetar"
i financuar nga BE, implementohet nga:

INSTITUTI GAP
GAP INSTITUTE 

KOSOVO 2.0

**15 vjet përparësi për
aprovimin e Ligjit për Qeverinë**