

REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIME NË RREGULLOREN E KUVENDIT

Rregullorja e Kuvendit është miratuar në vitin 2004 dhe gjatë këtyre viteve ka pësuar ndryshime të vazhdueshme. Ndryshimet e vitit 2019 përmirësuan ndjeshëm dispozitat me qëllim sjelljen e saj në përputhje me standardet më të larta të demokracisë parlamentare dhe modeleve më të përparuara ndërkombëtare në bashkëpunim me të gjitha forcat politike në Kuvend. Pavarësisht kësaj, ende ka çështje të cilat kërkojnë rregullim.

I. MEKANIZMAT PËR USHTRIMIN E FUNKSIONIT KONTROLLUES/MBIKËQYRËS PARLAMENTAR

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Rregullorja e Kuvendit dhe ligje të posaçme i njohin të drejtën deputetit të ushtrojë vetë/bashkarisht apo edhe në kuadrin e veprimtarisë së komisionit funksionin kontrollues/mbikëqyrës parlamentar. Ky funksion ushtrohet duke respektuar parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe ka në thelb kërkesën e llogarisë ndaj institucioneve publike, në emër të qytetarëve. Rregullorja fokusohet vetëm në aspektet teknike, për të drejtat e deputetëve për të iniciuar mekanizmin si dhe afatet kohore për zhvillimin e tij apo kufizimet në numër pa parashikuar mekanizma ndëshkuese për Qeverinë apo institucione që raportojnë në Kuvend.

Si instrumente që kanë për qëllim kontrollin direkt të qeverisë apo mbikëqyrjen e institucioneve të pavarura që raportojnë në Kuvend, dispozitat që rregullojnë çështjen e kontrollit/mbikëqyrjes parlamentare duhet të përfshijnë edhe mekanizma për ndëshkim që mund të përdoren nga Kuvendi.

- Nuk ka dispozita që e detyrojnë anëtarin e KM-së për të zhvilluar interpelancën/pyetjen ose në rastet kur dhënia e shpjegimeve rezulton të mos jetë shteruese;
- Anëtarët e KM-së nuk sanksionohen kur nuk i përgjigjen interpelancave/pyetjeve;
- Anëtarët e KM-së nuk sanksionohen kur dështojnë të jenë llogaridhënës;
- Nuk parashikohet që në rast se deputeti është i pakënaqur me shpjegimet e dhëna, të ketë të drejtën për të kërkuar plotësim të shpjegimeve të dhëna;
- Nuk parashikohet mundësia që Kuvendi të vendosë të mbajë një debat në lidhje me shpjegimet e dhëna nga anëtari i KM-së, praktikë kjo e ndjekur në disa parlamente, dhe për të dalë me një qëndrim të caktuar;
- Nuk parashikohen sanksione që Kuvendi të mund t'i përdorë në rast mosraportimi;
- Nuk parashikohen sanksione që Kuvendi të mund t'i përdorë në rast mospërbushje të rekomandimeve të adresuara në rezolutat përkatëse. Mekanizmat e qartë të sanksioneve

janë të rëndësishme jetike për pasjen e institucioneve publike që funksionojnë mirë dhe për sigurimin e një mbikëqyrjeje efektive;

- Nuk ka dispozita që e detyrojnë qeverinë apo drejtues të institucioneve shtetërore për të qenë i pranishëm në seancën dëgjimore;
- Nuk gjen reflektim jurisprudencë e Gjykatës Kushtetuese për komisionet hetimore;
- Vizitat/takimet monitoruese praktikohen nga komisionet por nuk gjejnë parashikim në Rregullore;
- Mekanizmi “Kërkesë për informacion” nuk gjen parashikim në Rregullore. Deputetët e përdorin referuar ligjit për statusin e deputetit;
- Nuk ka dispozita që e detyrojnë anëtarin e KM-së apo drejtuesit e institucioneve shtetërore për t’i kthyer përgjigje deputetit ose në rastet kur përgjigja e dhënë rezulton të mos jetë shteruese.

II. MBIKËQYRJA E ZBATUESHMËRISË SË LIGJIT

Përgjegjësia dhe roli i Kuvendit nuk përfundon me aktin e miratimit formal të një ligji. Ndër të tjera, ky institucion ka për detyrë të sigurohet që ligji po zbatohet nga institucionet përgjegjëse dhe po i arrijnë objektivat. Mbikëqyrja e zbatueshmërisë së ligjit është po aq e rëndësishme sa edhe procesi i miratimit të tyre dhe një element kyç për rritjen e përgjegjshmërisë së qeverisë.

Rregullorja nuk parashikon se si realizohet procesi i mbikëqyrjes së zbatimit të ligjit. Përcaktimi i parimeve të mbikëqyrjes së zbatimit të ligjeve, formave të mbikëqyrjes apo edhe i metodologjisë do të ndihmonin komisionet në forcimin e rolit të tyre mbikëqyrës.

Ky proces kërkon kalimin e disa fazave si:

- Hartimin e një plani veprimi nga komisionet e përhershme.
- Identifikimin e detyrimeve që parashikon ligji për zbatuesit.
- Vlerësimin e përputhshmërisë së akteve nënligjore me ligjin.
- Organizimin e vizitave monitoruese në terren.
- Raportime të institucioneve përgjegjëse në zbatimin e ligjit.
- Përgatitja e raportit me rekomandime, shqyrtimi i raportit në komision dhe në seancë plenare.
- Monitorimi i zbatimit të rekomandimeve: Raportimi i ministrit apo zyrtarit përgjegjës në komision për zbatimin e rekomandimeve të miratuara në seancë plenare pas afatit të përcaktuar nga Kuvendi.

Shënim: Rregullorja parashikon shqyrtimin ex post të legjislacionit të përafshuar me legjislacionin e BE-së por kjo dispozitë nuk ka gjetur zbatim për shkak të procedurës të tejzgjatur.

III. MONITORIMI NË NXJERRJEN DHE PËRMBUSHJEN E AKTEVE NËNLIGJORE

Kuvendi mbikëqyr miratimin e legjislacionit sekondar, si dhe identifikon mangësitë eventuale me qëllim që ligji të plotësohet sa më mirë. Respektimit të afateve që përcakton ligjvënësi në hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore normative në kohën e duhur duhet t'i kushtohet vëmendje e veçantë si një mjet për zbatimin me efektivitet të ligjit.

Aktualisht nuk gjendet ndonjë mekanizëm për të monitoruar respektimin e afateve në nxjerrjen dhe përmbushjen e akteve nënligjore. Një sistem online software për monitorimin e nxjerrjes dhe përmbushjes së akteve nënligjore, i cili të mundësojë aksesin në kohë reale dhe komunikimin ndër-institucional midis Kuvendit dhe institucioneve me detyrimin për t'i nxjerrë ato do të ishte një zgjidhje.

IV. KOMISIONET HETIMORE

Dispozitat kushtetuese sanksionojnë se Kuvendi ka të drejtë dhe, me kërkesë të një së katërtës së të gjithë anëtarëve të tij, është i detyruar të caktojë komision hetimi për të shqyrtuar një çështje të veçantë. Nga ana tjetër, ligji për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore parashikon fushën e veprimtarisë së komisioneve hetimore duke përfshirë hetimin e çështjeve të veçanta apo për zyrtarë të lartë, të cilët kanë lidhje me çështje të caktuara objekt hetimi si dhe sa herë që fillon procedurën e shkarkimit të zyrtarëve të lartë, të parashikuar në Kushtetutë apo ligj.

Në praktikën tonë parlamentare, ngritja e komisioneve hetimore ka qenë ndër çështjet më të debatueshme. Mendimet kontradiktore të shfaqura nga forcat politike në Kuvend ndër vite sollën interpretimin përfundimtar të nenit 77 të Kushtetutës nga Gjykata Kushtetuese. Ky interpretim i bërë nga Gjykata Kushtetuese, si dhe vendimet e tjera të këtij institucioni për këtë çështje, nuk kanë gjetur një zbërthim dhe një analizë të mëtejshme në nenet e Rregullores së Kuvendit. Rregullorja e Kuvendit në nenin 25 të saj nuk ka shkuar më tej se citimi i dispozitës kushtetuese. Qoftë për rastin e ngritjes detyrimisht të komisionit hetimor, kur kërkohet nga një e katërta e deputetëve, ashtu edhe për rastin e të drejtës që ka vetë Kuvendi, lind e nevojshme që në këtë Rregullore të parashikohen disa rregulla të hollësishme procedurale.

- Parashikimi i procedurës së krijimit të komisionit hetimor: Elementët formalo-proceduralë të kërkesës për ngritje të komisionit hetimor, roli i Kryetarit të Kuvendit, Konferencës së Kryetarëve dhe seancës plenare.
- Qëllimi i ngritjes së komisionit hetimor.

- Transpozimi i jurisprudencës kushtetuese lidhur me thelbin e kërkesës: Standardet dhe parimet kushtetuese që duhet të mbahen në konsideratë në ngritjen e komisionit hetimor:
 - a. *objekti dhe fusha e veprimit të komisioneve hetimore duhet të respektojnë parimet kushtetuese dhe normat e gjithëpranuara të së drejtës ndërkombëtare, duke mos cenuar pavarësinë dhe duke mos penguar veprimtarinë e organeve të pushteteve të tjera;*
 - b. *ndarja dhe balancimi ndërmjet pushteteve, e drejta për një proces të rregullt ligjor, prezumimi i pafajësisë, paanshmëria, respektimi i jetës private të individit;*
 - c. *çështjet e veçanta që përbëjnë thelbin e objektit të veprimtarisë së komisioneve hetimore parlamentare, të cilat e përmbajnë në vetvete interesin publik, janë ato që hetohen në aspektin e kontrollit e të zbatimit të ligjeve, të njohjes e verifikimit në thellësi të një fenomeni, ngjarjeje, a veprimtarie dhe që nxisin iniciativat për propozime, amendime apo miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shoqërinë e shtetin dhe nxjerrjen e përgjegjësive institucionale.*

- Detyrimi i shumicës parlamentare për të propozuar formulime alternative në rast se cenohen standardet dhe parimet kushtetuese në objektin e hetimit duke i dhënë mundësinë pakicës të riformulojë kërkesën e saj.

- Kushtet kryesore për ngritjen e komisionit hetimor:
 - a. *hetimi i çështjes duhet të synojë sigurimin e një informacioni që është në funksion të procesit ligjvënës, për të cilat Kuvendi është i autorizuar të marrë masa ligjore;*
 - b. *objekti i hetimit duhet të fokusohet në çështje ose në subjekte konkrete dhe të përmbajë fakte të përcaktueshme ose kompleks faktesh, të cilat të tregojnë qartë se për çfarë po hetohet;*
 - c. *duhet të ekzistojnë të dhëna ose indice të mjaftueshme, që dëshmojnë për ekzistencën e një çështje për të cilën është i nevojshëm hetimi.*

- Rregullat procedurale për zhvillimin e mbledhjeve të komisionit hetimor.

V. ÇËSHTJA E PAPAJTUESHMËRISË NË USHTRIMIN E FUNKSIONEVE TË PRËSDIDENTIT TË REPUBLIKËS

Kushtetuta sanksionon çështjen e papajtueshmërisë me funksionin e Presidentit të Republikës duke parashikuar mosmbajtjen e asnjë detyre tjetër publike dhe moskryerjen e veprimtarive private. I njëjti ligj sanksionon kompetencën e Gjykatës Kushtetute për shqyrtimin e çështjeve që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës. Kjo kompetencë që Kushtetuta i jep Gjykatës Kushtetuese nuk mund të ushtrohet e shkëputur nga trajtimi i kësaj çështjeje jashtë procedurave parlamentare.

Kompetenca e Kuvendit në zgjedhjen, shkarkimin dhe vërtetimin e pamundësisë në ushtrimin e detyrave të Presidentit të Republikës duhet të shtrihet edhe në rastet e papajtueshmërisë në ushtrimin e funksioneve të tij. Kjo kompetencë duhet të parashikohet me dispozita procedurale në Rregulloren e Kuvendit. Ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese parashikon se për çështjet që lidhen me papajtueshmërinë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të jo më pak se një të pestës së deputetëve ose të partive politike.

Në rastin e papajtueshmërisë për ushtrimin e detyrës, Gjykata Kushtetuese vendos deklarin e papajtueshmërisë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës ose rrëzimin e kërkesës, vendim i cili mbetet i paqartë për efektet e tij lidhur me mbarimin e mandatit presidencial. Parë nga ky këndvështrim, në Rregulloren e Kuvendit nuk gjendet asnjë dispozitë procedurale që të parashikojë mënyrën se si duhet të veprojë Kuvendi në raste të kësaj natyre.

VI. KOMPETENCAT E KËSHILLIT PËR LEGJISLACIONIN

Këshilli Legjislativ është një strukturë e parashikuar në Rregulloren e Kuvendit, i cili ndërmjet shumë detyrave të tjera është ngarkuar dhe me zbatimin e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese. Ngritja e një strukture të tillë, huazuar nga praktika e huaj parlamentare, u mendua se do të shërbente si një organ efikas dhe operativ për të qenë i orientuar në vazhdimësi mbi gjykimet kushtetuese kryesisht në drejtim të përmirësimit legjislativ.

Rregullorja e Kuvendit parashikon marrjen në shqyrtim të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese nga ky organ si dhe analizimin dhe diskutimin e vendimeve të këtij organi kushtetues. Në fjalorin juridik termi shqyrtim nënkupton të drejtën dhe detyrimin e Kuvendit për ta bërë objekt diskutimi e debati vendimin e Gjykatës Kushtetuese dhe për të marrë një vendim të caktuar për miratimin ose mosmiratimin e tij.

Edhe në kuptimin gjuhësor, marrja në shqyrtim nënkupton *kqyrjen e diçkaje vetë a bashkë me të tjerë me shumë kujdes, me hollësi dhe nga të gjitha anët për të formuar një mendim të përpiktë, për të bërë një vlerësim të drejtë a për të marrë një vendim*. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Ky është koncepti kushtetues mbi forcën detyruese dhe efektet e vendimeve të kësaj gjykate (shih vendimin nr. 21, datë 29.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese). Për pasojë Kuvendi nuk ka të drejtë të vlerësojë dhe aq më tepër të marrë në shqyrtim vendimmarrjen kushtetuese por vetëm ta zbatojë atë. Gjithashtu, të analizosh efektet e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, ndërkohë që dihet fuqia e tyre detyruese, do të thotë të shqyrtosh dhe të zbërthesh atë në thellësi dhe në të gjithë elementet përbërës. Po ashtu, diskutimi i diçkaje edhe në kuptimin gjuhësor, do të thotë *të quash të diskutueshme atë që nuk është plotësisht e vërtetë, e sigurtë, e drejtë ose ta vësh atë në dyshim për vërtetësinë që mund të ketë*.

Nga ky këndvështrim neni 87 i Rregullores, me gjithë ndryshimet që pësoi në korrik 2019, mbetet sërisht problematik në zbatim dhe kërkon riformulim përtej faktit që Kuvendi ka dështuar totalisht në efikasitetin e kësaj strukture për sa kohë që ky organ është vënë në lëvizje vetëm për shqyrtimin e nismave kushtetuese si detyrim për t'i shqyrtuar në një mbledhje të përbashkët me komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

VII - PJESËMARRJA NË PROCESIN E VOTIMIT E DREJTË POR EDHE DETYRIM

Prania e deputetëve në vendimmarrje sanksionohet në funksion të ushtrimit të funksioneve kushtetuese të Kuvendit. Nga ky këndvështrim, deputetët e pranishëm duhet të marrin pjesë në vendimmarrje në mënyrë që të garantohet ushtrimi i funksioneve kushtetuese të këtij organi.

Pjesëmarrja e deputetit në procesin vendimmarrës në organet dhe seancat plenare të Kuvendit, nuk përbën vetëm një të drejtë të tij, por njëkohësisht, dhe një detyrim që rrjedh nga roli i tij si përfaqësues i popullit. Kjo do të thotë që, deputetët, të cilët deklarohen të pranishëm në seancë duhet të japin kontributin e tyre në formimin e vullnetit të organit kolegjal, duke votuar sipas përcaktimeve në Rregulloren e Kuvendit (vendimi nr. 44/2011 GJK). Referuar praktikës sonë parlamentare në shumë raste deputetët janë të pranishëm, por nuk marrin pjesë në procesin e votimit.

VIII - ÇËSHTJE NË KOMPETENCË TË KËSHILLIT PËR RREGULLOREN, MANDATET DHE IMUNITETIN

Së pari, Kushtetuta parashikon se një nga rastet e mbarimit të mandatit të deputetit është edhe heqja dorë nga mandati. Kodi zgjedhor (neni 164) parashikon se deklarimi për heqjen dorë nga mandati bëhet në mënyrë publike përpara komisionit përkatës të Kuvendit që është Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin. Kjo procedurë duhet të gjejë reflektim në Rregulloren e Kuvendit;

Së dyti, Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin në rastet e konstatimit nga Gjykata Kushtetuese të papajtueshmërisë me mandatin e deputetit apo pazgjedhshmërisë, duhet të njoftojë, nëpërmjet raportit, në seancë plenare, mbarimin e mandatit të deputetit dhe më pas t'i drejtohet Komisionit Qendror të Zgjedhjeve për plotësimin e vakancës. Kjo vlen edhe për rastet e tjera të mbarimit të parakohshëm të mandatit;

Së treti, një nga rastet e mbarimit të mandatit të deputetit është edhe mungesa pa arsye mbi 6 muaj rresht i deputetit në mbledhjet e Kuvendit. Rasti, kur deputeti si pasojë e masës së sigurimit arrest në burg/arrest shtëpie e ka të pamundur pjesëmarrjen në Kuvend, kërkon mbajtjen e një qëndrimi nga ana e Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin. Në të

gjitha rastet, arsyet e mungesës së deputetit mbi 6 muaj në punimet e Kuvendit kërkojnë vlerësim nga Këshilli dhe t'i nënshtrohen vendimmarrjes në seancë plenare;

Së katërti, referuar pikës 12, të nenit 8 të ligjit nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike” 1/3 e anëtarëve të Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin, mund të kërkojë nga Prokuroria e Përgjithshme të raportojë në këtë strukturë mbi verifikimet, në zbatim të këtij ligji, dhe rezultatet e tyre. Kjo kompetencë atribuuar Këshillit në këtë ligj kërkon reflektim edhe në Rregulloren e Kuvendit.

IX – PROCEDURA NË RASTIN KUR DEPUTETI ËSHTË NDALUAR OSE ARRESTUAR

Kushtetuta parashikon se deputeti mund të ndalohet ose të arrestohet pa autorizim të Kuvendit kur kapet në kryerje e sipër ose menjëherë pas kryerjes së një krimi të rëndë. Por edhe në këtë rast Kushtetuta kërkon autorizimin e Kuvendit. Rregullorja e Kuvendit parashikon procedurën që ndjek Kuvendi me mbledhjen e Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin jo më vonë se 48 orë nga vënia në dijeni dhe në vijim me mbledhjen e Kuvendit në seancë plenare jo më vonë se 48 orë nga paraqitja e raportit të kësaj strukture.

Afati kohor total është në kundërshtim me nenin 258 të Kodit të Procedurës Penale për caktimin e masës së sigurisë nga Gjykata, e cila duhet të vendoset jo më vonë se 48 orë nga ndalimi/arrestimi. Kuvendi duhet të parashikojë kryerjen e të gjitha veprimeve procedurale brenda afatit prej 48 orë të parashikuar në Kod.

X - KANDIDATURAT NË ORGANET KUSHTETUESE /TË KRIJUARA ME LIGJ

Ligj nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike” parashikon ndalimin e personave të inkriminuar për t’u zgjedhur në një funksion të lartë publik. Referuar këtij ligji dhe aktit nënligjor Kuvendi mbart detyrimin për të kërkuar verifikimin e të dhënave të deklaruara nga kandidati dhe për të marrë masat për zbatimin e ndalimeve të parashikuara.

Referuar aktit nënligjor të miratuar nga Kuvendi, procesi i verifikimit, në çdo rast që është e mundur, duhet të synojë realizimin e tij në një kohë të mjaftueshme përpara kandidimit, votimit ose emërimit në funksionin publik me qëllim administrimin e rregullt, transparencën dhe publikimin në kohë, kur kjo kërkohet, si dhe verifikimin e plotë e të gjithanshëm të të dhënave dhe nxjerrjen në kohë të përfundimeve të verifikimit, në funksion të pengimit të zgjedhjes apo emërimit.

Ndërkohë edhe ligji nr. 45/2015 “Për të drejtën e informimit për dokumentet e ish-sigurimit të shtetit të Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë” parashikon detyrimin e institucioneve kushtetuese dhe autoriteteve publike, për t’i kërkuar të dhëna Autoritetit për Informimin mbi Dokumentet e ish-Sigurimit të Shtetit lidhur me ekzistencën e informacioneve në dokumente të ish-Sigurimit të Shtetit, kur kjo kërkohet në kuadër të vlerësimit të cilësive etike, morale dhe profesionale të kandidatëve për t’u emëruar apo zgjedhur në organe kushtetuese apo të krijuara me ligj. Komisioni përkatës parlamentar, në kuadër të vlerësimit të këtyre cilësive, nëpërmjet Kryetarit të Kuvendit, duhet t’i kërkojë të dhënat lidhur me ekzistencën e informacioneve në dokumente të ish-Sigurimit të Shtetit përpara zgjedhjes/emërimit. Rezulton se procedura parlamentare ka vijuar edhe pa marrjen e këtyre informacioneve.

Referuar pikave 2 dhe 3 të vendimit nr. 17/2016 “Për përcaktimin e rregullave të detajuara mbi zbatimin e ndalimeve të parashikuara në ligjin nr. 138/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike” në Rregulloren e Kuvendit kërkojnë reflektim rastet e vijimit dhe të pezullimit të procedurave për zgjedhjen/emërimin e këtyre kandidaturave. Gjithashtu, kandidaturat për shqyrtim, në të gjitha rastet, duhet të bëhen pjesë e Programit të Punës së Kuvendit dhe në zbatim të tij pjesë e Kalendarit të Punimeve dhe jo t’i kalohen menjëherë për shqyrtim komisionit përkatës sikurse parashikohet.