

NISMAT PËR NDRYSHIME NË RREGULLOREN E KUVENDIT

HISTORIKU I NDRYSHIMEVE DHE DOMOSDOSHMËRIA E REFORMIMIT TË PROCEDURËS PARLAMENTARE

Tiranë, 12.12.2023

Hyrje

Rregullorja e Kuvendit, si akti bazë që rregullon veprimtarinë e këtij organi kushtetues, përbën shprehjen më të rëndësishme të jetësimit të parimit themeltar kushtetues të autonomisë së Kuvendit. Ajo është miratuar në vitin 2004 me konsensusin e të gjitha forcave politike në Kuvend, pas një procesi të gjatë për hartimin e saj nga një grup pune me deputetë nga të gjitha grupet parlamentare, asistuar edhe nga Prezenca e OSBE-së në Tiranë nëpërmjet projektit të saj për forcimin e kapaciteteve të Kuvendit.

Rregullorja nuk është një dokument i shkruar i pandryshuar. Kuvendi ka rolin kryesor në jetën politike të vendit dhe për pasojë rregullat mbi të cilat organizohet dhe funksionon ky institucion duhet t'i përgjigjen gjithmonë dinamikës së kohës. Në këtë kontekst, që prej miratimit ajo ka pësuar ndryshime të vazhdueshme, në periudha të ndryshme¹, të cilat (përgjithësisht) kanë

1. Rregullorja e Kuvendit e miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, ndryshuar me vendimin nr. 15, datë 27.12.2005, me vendimin nr. 193, datë 07.07.2008, me vendimin nr. 21, datë 04.03.2010, me vendimin nr. 41, datë 24.06.2010, me vendimin nr. 88, datë 24.02.2011, me vendimin nr. 41, datë 30.05.2013, me vendimin nr. 95, datë 27.11.2014, me vendimin nr. 88, datë 14.09.2017, me vendimin nr. 85, datë 18.07.2019, me vendimin nr. 12, datë 16.04.2020, ndryshuar me vendimin nr. 86, datë 02.12.2021, propozuar ndryshime më 06.12.2023 dhe parashikuar për shqyrtim në seancë plenare më 14.12.2023.

përmirësuar ndjeshëm dispozitat me qëllim sjelljen e saj në përputhje me standardet më të larta të demokracisë parlamentare dhe modeleve më të përparuara ndërkombëtare. Nga ana tjetër, në disa raste, ndryshimet kanë qenë shumë të shpejta (pa proces konsultimi, pa analizë dhe pa konsensus) dhe janë bërë për të arritur qëllime të caktuara politike apo për të realizuar dëshirat dhe vullnetet personale të kryetarëve të partive.

Instituti i Studimeve Politike (ISP), në kuadër të projektit “*Një parlament me integritet: Kodi i Sjelljes, Transparenca dhe Llogaridhënia*”, i cili po zbatohet nga ISP me mbështetjen financiare të Programit të Granteve të Vogla të Komisionit për Demokraci të Ambasadës së SHBA në Tiranë, është duke u angazhuar në monitorimin e Kuvendit, përfshirë respektimin e Rregullores dhe Kodit të Sjelljes. Nga ky angazhim, ISP ka evidentuar gjetje të rëndësishme që lidhen me praktikat pozitive dhe negative parlamentare në shqyrtimin e propozimeve për ndryshime në Rregulloren e Kuvendit.

Tabela e hartuar nga ekspertët e ISP-së tregon qartësisht procedurat e ndjekura nga Kuvendi për ndryshime në aktin bazë të organizimit dhe funksionimit të tij (Kuvendit). Sipas të dhënave të ekspertëve monitorues rezulton se Kuvendi ka ndjekur standarde të ndryshme në vite të ndryshme.

Referuar tabelës:

- ***Ndryshimet e miratuara në vitet 2008, 2013, 2014, 2017, 2019, 2020 dhe 2021 kanë pasur tërësisht ose pjesërisht konsensusin e forcave politike në Kuvend ndërkohë që në ndryshimet e vitit 2005, 2010 dhe 2011 ky konsensus mungon. Ndryshimi i Rregullores është bërë vetëm me votat e mazhorancës;***
- ***Kuvendi, në disa raste, ka aplikuar procedurën e përshpejtuar në shqyrtimin e propozimeve të depozituara pa e justifikuar përdorimin e këtij instrumenti kushtetues sikurse ndryshimet e vitit 2005, 2011, 2017 apo ndryshimet e propozuara aktualisht;***
- ***Rasti më flagrant i ndryshimit të Rregullores ka qenë ai i vitit 2017 ku propozimet për ndryshime u depozituan më 11.09.2017 ndërsa shqyrtimi në strukturën përgjegjëse dhe seancë plenare u bë në të njëjtën ditë, më 14.09.2017, duke shkelur haptazi edhe afatet kushtetuese të shqyrtimit me procedurë të përshpejtuar. I njëjti fenomen vihet re edhe me ndryshimet e propozuara më 06.12.2023;***

- **Si praktika pozitive përmenden ato të vitit 2013 e 2019 me ngritjen e një grupi pune për të analizuar paraprakisht Rregulloren, marrjen në konsideratë të rekomandimeve të organizmave ndërkombëtarë dhe me një proces të gjerë konsultimi.**

Ndryshimi i Rregullores pa analizë paraprake, pa proces konsultimi dhe mbi të gjitha pa konsensusin e të gjithë spektrit politik në Kuvend është praktikë e dëmshme për parlamentarizmin dhe me impakt negativ për standardet e demokracisë funksionale. ISP shpreh shqetësimin që praktika të tilla, devijuese nga standardet e mira parlamentare, janë përsëritur shpesh ndër vite duke u kthyer në rutinë dhe normë pune nga Kuvendi.

Instituti i Studimeve Politike (ISP) e konsideron si domosdoshmëri reformimin e procedurës parlamentare për shqyrtimin e nismave për ndryshime në Rregulloren e Kuvendit.

Analizimi i Rregullores me qëllim evidentimin e problematikave dhe nevojave për përmirësim, bashkëpunimi me të gjitha forcat politike në Kuvend dhe diskutimi gjithëpërfshirës me ekspertë vendas dhe ndërkombëtarë, subjekte të tjera të interesuara dhe opinionin publik janë elementë të domosdoshëm dhe nevojë e emancipimit të mëtëjshëm të procedurës që zhvillohet në parlament për shqyrtimin e amendamenteve të propozuara, janë elementë të nevojshëm të transparencës dhe përgjegjshmërisë përpara publikut. Institucioni i Kuvendit duhet të manifestojë hapur vullnetin e tij si mesazh për rolin dhe përgjegjësinë kushtetuese që ka dhe së fundmi, këto elementë janë mjete efektive edhe për opozitën në trupën legislative, veçanërisht në ato raste kur nuk dakordësohet me propozimet e mazhorancës.

Tabela ilustruese e ndryshimeve në Rregulloren e Kuvendit 2004-2023: iniciuesit, lloji i procedurës së ndjekur, datat e propozimit dhe të miratimit, procesi konsultues dhe rastet e ndryshimeve me ose pa konsensus politik.

Ndryshimet e Rregullores së Kuvendit	Miratuar me vendimin (nr./viti)	Propozuar (datë)	Shqyrtuar në strukturën përgjegjëse (datë)	Lloji i procedurës së ndjekur në shqyrtim	Miratuar (datë)	Propozuesi	Grup pune	Konsensusi midis forcave politike
Rregullorja e Kuvendit	166/2004	07.07.2004 (Produkti i grupit të punës)	Grupi i punës periudhë 2-vjeçare	Procedurë e zakonshme	16.12.2004	Të gjitha forcat politike	Grup pune Asistuar nga OSBE	Me konsensus
Ndryshimet e vitit 2005	15/2005	19.12.2005	22.12.2005 23.12.2005 27.12.2005	Procedurë e përshpejtuar	27.12.2005	Mazhoranca	Pa grup pune	Pa konsensus
Ndryshimet e vitit 2008	193/2008	20.06.2008	27.06.2008 02.07.2008 03.07.2008	Procedurë e zakonshme	07.07.2008	Mazhoranca Opozita	Pa grup pune Asistuar nga OSBE	Me konsensus

			04.07.2008				EURALIUS	
Ndryshimet e vitit 2010 (Mars)	21/2010	17.02.2010	02.03.2010	Procedurë e zakonshme	04.03.2010	Mazhoranca	Pa grup pune	Pa konsensus
Ndryshimet e vitit 2010 (Qershor)	41/2010	28.05.2010	01.06.2010 02.06.2010 03.06.2010 07.06.2010 15.06.2010	Procedurë e zakonshme	24.06.2010	Mazhoranca	Pa grup pune	Pa konsensus
Ndryshimet e vitit 2011	88/2011	03.02.2011	14.02.2011 21.02.2011 22.02.2011	Procedurë e përshpejtuar	24.02.2011	Mazhoranca	Pa grup pune	Pa konsensus
Ndryshimet e vitit 2013	41/2013	05.02.2013 (Depozituar produkti i grupit të punës)	Grupi i punës 02.12.2011 19.12.2011 20.01.2012 24.01.2012 25.01.2012 27.01.2012 07.03.2012 21.03.2012 26.03.2012 29.03.2012 02.04.2012 12.04.2012 16.04.2012	Procedurë e zakonshme	30.05.2013	Mazhoranca Opozita	Grup pune Rekomandime nga: KE	Me konsensus
Ndryshimet vitit 2014	95/2014	06.03.2014	06.11.2014	Procedurë e zakonshme	27.11.2014	Mazhoranca Opozita	Pa grup pune	Me konsensus
Ndryshimet e vitit 2017	88/2017	11.09.2017	14.09.2017	Procedurë e përshpejtuar	14.09.2017 në kundërshtim me afatin kushtetues	Mazhoranca	Pa grup pune	Pjesërisht konsensus
Ndryshimet e vitit 2019	85/2019	12.01.2018	30.01.2019 06.02.2019 15.05.2019 22.05.2019 10.07.2019 11.07.2019 12.07.2019	Procedurë e zakonshme	18.07.2019	Mazhoranca	Grup pune Rekomandime nga: IPA GRECO	Me konsensus
Ndryshimet e vitit 2020	12/2020	10.04.2020	14.04.2020	Procedurë e zakonshme	16.04.2020	Mazhoranca	Pa grup pune	Me konsensus
Ndryshimet e vitit 2021	86/2021	13.10.2021	24.11.2021	Procedurë e zakonshme	02.12.2021	Mazhoranca	Pa grup pune	Me konsensus
Propozimet për ndryshime viti 2022	Në procedurë	06.12.2023	Në procedurë	Procedurë e përshpejtuar	Parashikuar për datë 14.12.2023 në kundërshtim me afatin kushtetues	Mazhoranca	Pa grup pune	Në procedurë