

Kontrolli parlamentar ndaj qeverisë në komisionet e Kuvendit të Republikës së Kosovës

Msc. Shukrije Stublla-Shabani

ASISTENTE EKZEKUTIVE E MINISTRIT TË ARSIMIT,
TË SHKENCËS DHE TEKNOLOGJISË TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Abstrakt

Parlamenti si një organ i zgjedhur nga populli është bartësi kryesor i funksioneve më të rëndësishme shtetërore dhe politike të shtetit. Parlamenti është institucioni ku zhvillohen diskutimet dhe votimet e ligjeve, miratimi i buxhetit të shtetit, nga i cili zgjidhen anëtarë të organeve të tjera, si dhe mbikëqyrjet puna e qeverisë. Historikisht është e njohur tendenca e parlamenteve për të zgjeruar kompetencat kundrejt pushtetit ekzekutiv, mirëpo në ditët tona parlamentarizmi është më shumë një formë e regjimit përfaqësues në të cilin parlamenti konsiderohet institucioni kryesor në raport me institucionet e tjera, por gjithmonë brenda kornizave kushtetuese dhe ligjore. Paralel me funksionin përfaqësues dhe ligjvënës, mbikëqyrja e Qeverisë dhe mbajtja e saj përgjegjëse konsiderohet si një nga përgjegjësitë kryesore të parlamenteve demokratike. Funksionin mbikëqyrës në komisione parlamentare e ushtrojnë vetëm parlamentet e shteteve me sistem parlamentar, ngase në këto shtete organi ekzekutiv është i zgjedhur nga parlamenti, andaj nga këtej buron e drejta e Kuvendit për të ushtruar kontroll të vazhdueshëm si dhe për ta shkarkuar Qeverinë në rastet e caktuara. Komisionet parlamentare janë mekanizma që bëjnë amendamentin e projektligjeve, kontrollin e veprimtarisë së qeverisë dhe institucioneve tjera, si dhe ndërveprojnë me publikun.

Fjalë kyç: Kontrolli parlamentar, parlament, pushtet ekzekutiv, komisione parlamentare, kushtetutë, ligj.

Hyrje

Ndarja e pushteteve është ndër parimet kryesore të shtetit të së drejtës, sepse ky parim përbën një nga themelet bazë të çdo demokracie me qëllim të kontrollit dhe balancës ndërmjet degëve të pushtetit, e cila u ofron pavarësi organeve shtetërore në ushtrimin e kompetencave të tyre, por mundëson edhe punën sa më efikase nga ana e tyre për shkak të kontrollit që ushtrohet nga organet e tjera shtetërore. Funksionin mbikëqyrës e ushtrojnë vetëm parlamentet e shteteve me sistem parlamentar, ngaqë në këto shtete organi ekzekutiv është i zgjedhur nga parlamenti, andaj nga këtej buron e drejta e Kuvendit për të ushtruar kontroll të vazhdueshëm si dhe për ta shkarkuar Qeverinë në rastet e caktuara. Në çdo shtet me demokraci përfaqësuese të zhvilluar, organet legjislativë kanë mekanizma të veçantë përmes të cilëve mbikëqyrin punën e institucioneve ekzekutive. Mbikëqyrja parlamentare përkufizohet si kontroll i cili ushtrohet nga ana e parlamentit ndaj organeve të tjera. Kuvendi si institucioni më i lartë ligjvënës ushtron kontroll mbi ekzekutivin si dhe ndaj institucioneve të tjera kushtetuese për të verifikuar nëse janë duke u zbatuar dispozitat ligjore të miratuara prej tij. Mbikëqyrja parlamentare realizohet me mjete juridike të përcaktuara me aktet juridike më të larta të Kuvendit siç bie fjala Kushtetuta, Rregullorja e Brendshme e Kuvendit etj. Termi kontroll apo mbikëqyrje rrjedh nga fjala franceze *controle* që në gjuhën shqipe ka kuptimin e kontrollit-mbikëqyrjes ndaj organeve të tjera. Kontrolli i brendshëm është kur mbikëqyrja realizohet nga organet më të larta ndaj organeve më të ulëta p.sh. qeveria mbikëqyr ministritë, ministritë departamentet etj. Ndërsa kontrolli i jashtëm është kontroll i cili ushtrohet nga një organ i përgjithshëm shtetëror ndaj organeve të tjera si p.sh. nga Parlamenti. Organet shtetërore ndaj të cilave ushtrohet mbikëqyrja parlamentare janë ato organe që për punën e tyre përgjigjen para Parlamentit, Ekzekutivi duke filluar nga Kryeministri dhe Ministrat e caktuar në kuadër të Qeverisë të cilët përgjigjen para Parlamentit për punën e tyre, Presidentit që së paku njëherë në vit i obligohet që ti drejtohet Kuvendit dhe me vetë faktin se Presidenti si në Kosovë ashtu edhe në Shqipëri zgjidhet dhe mund të shkarkohet nga Kuvendi me një peticion të një numri të caktuar deputetësh nënkupton që kemi të bëjmë me një mbikëqyrje parlamentare edhe ndaj Presidentit.

Kontrolli parlamentar në komisione

Funksioni i kontrollit parlamentar është atribut i rëndësishëm kushtetues i institucionit të Parlamentit ngaqë është një atribut që i kontribuon sendërtimit të demokracisë së një vendi. Mbikëqyrja parlamentare realizohet në funksion të informimit mbi punën e qeverisë rreth zbatimit të ligjeve dhe mënyrës së realizimit të politikave shtetërore. Parlamenti ka pushtetin që të mbikëqyrë qeverinë nëpërmjet

një numri të madh mjetesh dhe mekanizmash të parashikuara me kushtetutë dhe rregullore të brendshme të parlamentit, duke filluar nga ato instrumente që vënë në pikëpyetje përgjegjësinë e qeverisë e deri te ato me karakter thjesht informativ. Qeveria jep llogari para parlamentit për punën e saj sepse qeveria është organ i krijuar nga parlamenti dhe për këtë është edhe e obliguar të japë përgjegjësi qoftë si tërësi apo edhe të ndonjë anëtar të caktuar të saj, por edhe për arsyen se qeveria është e obliguar të zbatojë ligjet dhe aktet tjera të miratuara nga parlamenti. Kemi dy lloje mjetesh të mbikëqyrjes parlamentare: mjetet e rregullta juridike (miratimi i buxhetit, paraqitja e raporteve periodike të qeverisë në parlament) dhe mjetet e jashtëzakonshme juridike (pyetjet e deputetëve, interpelanca parlamentare, debatet parlamentare, instituti i votëbesimit të qeverisë, shkarkimi i qeverisë si dhe komisionet parlamentare hetimore). Në këtë drejtim të mbikëqyrjes parlamentare rol të rëndësishëm luajnë komisionet parlamentare qoftë ato të përhershme apo *ad hoc*. Mund të themi që kontrolli më i rëndësishëm dhe i vazhdueshëm realizohet në komisionet parlamentare, kjo për shkakun sepse komisionet parlamentare janë një instancë që e lehtësojnë kontrollin sa më të detajuar të projektligjeve, kontrollin e veprimtarisë së qeverisë dhe ndërveprimin me publikun, si dhe me organe të tjera që janë nën kontrollin e kuvendit. Komisionet i ofrojnë kuvendit dhe deputetëve mundësi më të fuqishme kontrolli, ngaqë pjesa më e madhe e veprimtarive parlamentare në ditët e sotme zhvillohet në komisione sesa në seanca plenare. Komisionet janë trupa punuese në kuadër të kuvendit, që përbëhen prej një numri të caktuar të deputetëve dhe zakonisht pasqyrojnë edhe përbërjen e spektrit politik në Kuvend. Secili prej komisioneve mbulon një fushë të caktuar qoftë politike, ekonomike, ligjore etj. Ndër të tjera komisionet janë përgjegjëse edhe për:

- Shqyrtimin dhe amendamentin e projektligjeve nga fushëveprimtaria e tyre,
- Mbikëqyrjen e zbatueshmërisë së ligjeve,
- Mbikëqyrjen e punës së organeve ekzekutive dhe institucioneve të tjera të pavarura,
- Si dhe shqyrtimin dhe miratimin e dokumenteve të tjera të rëndësishme.

Në kuadër të parlamentit funksionojnë komisionet e përhershme dhe komisionet *ad hoc* që krijohen për trajtimin e vetëm të një çështjeje konkrete për afatin e caktuar kohor. Në përgjithësi parlamentet kanë një numër komisionesh të përhershme që përfshijnë fusha të kompetencës së ministrive. Ndër kompetencat e tyre është se mund të kontrollojnë më shumë se një ministri, çfarë e zgjeron aktivitetin e komisioneve në mbikëqyrjen e ekzekutivit. Komisionet e përhershme kompetenca kryesore kanë shqyrtimin e nismave ligjore por njëkohësisht kompetencë shumë të rëndësishme kanë edhe kontrollin mbi ministrinë përkatëse. Komisionet luajnë rol kyç në proceset demokratike përmes shqyrtimit të projektligjeve nën për nen, konsultimeve me publikun e gjerë, thirrjen e Ministrave dhe zyrtarëve të Qeverisë

për të raportuar për punën e tyre, dhe angazhimin e ekspertëve të ndryshëm gjatë shqyrtimit të legjislacionit.¹ Ndërsa për sa i përket përbërjes së komisioneve dimë se komisionet janë reflektim i përbërjes së parlamentit, që nënkupton që secili grup parlamentar përfaqësohet në komisione në përputhje me numrin e deputetëve që ka në parlament, pra komisionet parlamentare kanë përfaqësim proporcional të deputetëve përmes përfaqësuesve të Grupeve të tyre Parlamentare.

Për të ushtruar funksionin mbikëqyrës, komisionet kanë mjete dhe procedura të ndryshme, si: Organizimi i seancave dëgjimore me përfaqësues të institucioneve, organizatave të shoqërisë civile, mediave, ekspertëve të pavarur, qytetarëve etj. Organizimi i vizitave në terren, për të parë nga afër punën e institucioneve ekzekutive apo duke u paraqitur në vendin e ngjarjes për të parë për së afërmi çështjet specifike që monitorohen; Koordinimi me institucionet e tjera të pavarura mbikëqyrëse, si Auditori i Përgjithshëm, Avokati i Popullit, organizatat e shoqërisë civile, etj.²

Baza ligjore për funksionin mbikëqyrës të komisioneve në Kuvendin e Kosovës parashihet në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Punës së Kuvendit. Këto dy dokumente bazike ofrojnë një sërë mjetesh të cilat u mundësojnë komisioneve të ushtrojnë në mënyrë efikase funksionin mbikëqyrës. Kështu në Kushtetutën e Kosovës, parashihet, Kuvendi i Kosovës i cili emëron komisione të përhershme, komisione funksionale dhe komisione *ad hoc*, që pasqyrojnë përbërjen politike të Kuvendit.³ Kuvendi, me kërkesën e një të tretës (1/3) së të gjithë deputetëve të tij, cakton komisione për një çështje të veçantë, duke përfshirë edhe çështje hetimore.⁴ Pushtetet dhe procedurat e komisioneve përkufizohen me Rregulloren e Punës të Kuvendit. Në bazë të Rregullores së Punës, komisionet mund të kërkojnë informacione me shkrim nga ministrinë, por edhe të thërrasin ministrat për të raportuar, për çështjet të cilat janë duke u trajtuar nga komisioni. Zakonisht, komisionet themelojnë nën komisione apo grupe punuese të veçanta të cilat angazhohen në mbikëqyrjen specifike të çështjeve nën juridiksionin e komisionit. Secili komision, brenda fushës së përgjegjësisë të tij, është i autorizuar ta mbikëqyrë zbatimin e ligjit nga Qeveria, përkatësisht nga ministria.⁵ Komisionet parlamentare kanë këto autorizime lidhur me mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve nga Qeveria, përkatësisht ministria e caktuar:

- a. Kontrollojnë dhe studiojnë efektivitetin e ligjeve në fuqi në kuadër të fushëveprimit të tyre, zbatimin e tyre dhe propozojnë masa për rastet konkrete.

¹ NDI - National Democratic Institute, "Vlerësim i punës së Kuvendit të Kosovës me rekomandime për zhvillim të mëtejshëm", Prishtinë 2008, fq. 27.

² Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak "Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare", Prishtinë 2012, fq. 8.

³ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 77, par.1, fq. 27.

⁴ Po aty, neni 77, par. 2.

⁵ Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, neni 73, par.1.

- b. Përgatisin listën, që përmban: datën e shpalljes së ligjit, datën e publikimit të ligjit në Gazetën Zyrtare, listën e dispozitave të ligjit, që duhet të zbatohen nga Qeveria, listën e vendimeve të Qeverisë se këto dispozita zbatohen.
- c. Bëjnë kontrollimin e veprimtarisë së përgjithshme të ministrisë përkatëse dhe
- d. Raportojnë me shkrim dhe me gojë një herë në vit në mbledhjet plenare të Kuvendit.⁶

Por në rast se ministria nuk raporton ose nëse raportimi i saj konsiderohet jo i plotë, me kërkesë të komisionit çështja hyn në rendin e ditës së mbledhjes tjetër plenare. Komisionet nga praktika e deritanishme, zakonisht takohen dy herë në muaj, por në raste të caktuara mund të takohen edhe më shpesh. Në parim një deputet mund të jetë anëtar i vetëm i një komisioni, por mund të marr pjesë edhe në mbledhjet e komisionit tjetër por pa të drejtë vote. Anëtar i një komisioni mund të jetë edhe deputeti që nuk i përket asnjë grupi parlamentar, mirëpo pa të drejtë vote. Në Kuvendin e Kosovës kemi katër komisione të përhershme si dhe dymbëdhjetë komisione funksionale. Komisionet e përhershme në Kuvendin e Kosovës: 1. Komisioni për Buxhet dhe Financa, 2. Komisioni për të Drejtat, Interesat e Komuniteteve dhe për Kthim, 3. Komisioni për Legjislacion dhe Gjyqësi dhe 4. Komisioni për Integritet Evropian. Komisionet funksionale në Kuvendin e Kosovës janë këto: 1. Komisioni për Punë të Jashtme, 2. Komisioni për Ekonomi, Tregti, Industri, Energjetikë, Transport dhe Telekomunikacion, 3. Komisioni për Bujqësi, Pylltari, Zhvillim Rural, Mjedis dhe Planifikim Hapësinor, 4. Komisioni për Arsimit, Shkencë, Teknologji, Kulturë, Rini dhe Sporte, 5. Komisioni për Shëndetësi, Punë dhe Mirëqenie Sociale, 6. Komisioni për Administratë Publike, Pushtet Lokal dhe Media, 7. Komisioni për Punë të Brendshme dhe Siguri, 8. Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, Persona të Pagjetur dhe Peticione, 9. Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike, 10. Komisioni për Mbikëqyrjen e Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë, 11. Komisioni për Mbikëqyrjen e Forcës së Sigurisë së Kosovës, 12. Komisioni për Mandat, Imunitet dhe Rregullore të Kuvendit.

Raportimi i qeverisë në komisionet parlamentare

Komisionet parlamentare kanë të drejtën e shqyrtimit të raporteve të paraqitura nga ana e qeverisë, por gjithashtu komisionet mund të kërkojnë nga ministrat e ministrive përkatëse të shpjegojnë raportet e tyre e të japin informacione plotësuese për çështjet e trajtuara. Komisionet në mbledhjet e tyre mund të kërkojnë që të jenë të pranishëm edhe nga anëtarët e qeverisë, gjë që u mundëson të ushtrojnë kontrollin më efikas. Në rastet kur vlerësohet se nevojitet të jetë i pranishëm ministri përkatës, atëherë thirrja bëhet nga ana e kryetarit të atij komisioni. Në këtë mënyrë duke

⁶ Po aty, neni 73, paragrafi 3.

pasur të pranishëm ministrin apo zëvendësministrin, komisionet arrijnë të marrin sqarimet e detajuara lidhur me veprimtarinë e qeverisë. Përmes këtyre diskutimeve të zhvilluara, komisionet kërkojnë llogari nga anëtarët e qeverisë lidhur me aktivitetet e ministrive të tyre, por gjithashtu këto takime mund të jenë edhe thjesht me karakter informues për komisionin lidhur me aktivitetin e një ministrie.

Në Rregulloren e Kuvendit të Kosovës në nenin 73, paragrafi 2, përcaktohet që ministria përkatëse i raporton komisionit funksional në lidhje me zbatimin e ligjit pa kërkesën e komisionit, së paku një herë në vit. Kjo pikë obligon ministrin që të raportojë për zbatueshmërinë e ligjeve nën juridiksionin e tyre në komisionet përkatëse parlamentare së paku një herë në vit. Mirëpo me Rregullore të Kuvendit nuk përcaktohen edhe afatet se në cilën periudhë kohore ministria është e obliguar të paraqesë raport para komisionit, por kjo mbetet që me marrëveshje në mes të komisionit përkatës dhe ministrisë përkatëse të përcaktohet periudha kohore kur ministria do të raportojë. Në rast se ministria nuk raporton ose nëse raportimi i saj konsiderohet jo i plotë, me kërkesë të komisionit çështja hyn në rendin e ditës së mbledhjes tjetër plenare.⁷ Në bazë të planit të veprimit, grupi punues për mbikëqyrje të zbatimit të ligjit, mund të ftojë ministrin apo zyrtarin përgjegjës të raportojë me shkrim dhe me gojë në njërin nga mbledhjet e komisionit parlamentar për nivelin e zbatimit të ligjit përkatës. Një raport i paraqitur nga ministria duhet të përmbajë:⁸

- Datën e fillimit të implementimit të ligjit;
- Masat që ka ndërmarë Qeveria për të zbatuar ligjin që nga data e hyrjes së tij në fuqi;
- Numrin e akteve nënligjore të miratuara dhe procesi i hartimit të akteve të tjera nënligjore të cilat parashihen me ligj;
- Krijimi i organeve të reja (borde, departamente) të cilat parashihen me ligj;
- Kostoja financiare reale e zbatimit të ligjit (nëse kjo është e ndryshme nga Vlerësimi i Ndikimit Financiar, i përlllogaritur në kohën kur projektligji është proceduar në Kuvend);
- Problemet e hasura në zbatim: vështirësitë e jashtme (pengesat në terren) apo vështirësitë e brendshme (mungesa e kapaciteteve për zbatim apo paqartësitë në interpretimin e dispozitave të ligjit);
- Planet e ministrisë për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit.

Kontrolli i zbatimit të buxhetit të shtetit

Kuvendi dhe komisionet parlamentare kanë të drejtën e shqyrtimit dhe aprovimit të buxhetit të shtetit, mirëpo krahas këtyre Kuvendi dhe komisionet kanë të drejtën edhe

⁷ Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, neni 73, paragrafi 4.

⁸ Po aty, fq.20.

të kontrollit të zbatimit të buxhetit shtetëror. Kontrolli buxhetor është një funksion kryesor i komisioneve parlamentare, sepse shumica e programeve qeveritare zbatohen mbi bazën e buxhetit të miratuar nga ana e Kuvendit. Kuvendi përmes ligjeve në fuqi, obligon Qeverinë dhe organizatat e tjera buxhetore që të raportojnë në baza të rregullta për shpenzimet dhe të hyrat buxhetore. Pasi që të miratohet përfundimisht buxheti nga ana e Kuvendit, komisionet parlamentare janë të obliguara të mbikëqyrin zbatueshmërinë e buxhetit shtetëror, duke u bazuar në raportet e qeverisë. Raportet dorëzohen në bazë të tre mujorit të parë, gjashtë mujorit, nëntë mujorit dhe raporti përfundimtar vjetor i buxhetit. Kontrolli i zbatimit të buxhetit të shtetit, përveç që ka karakterin e informimit rreth shpenzimeve nga ana e qeverisë, ka karakterin edhe të ndihmës së komisionit që gjatë përgatitjes së raportit buxhetor për vitin e ardhshëm, të jetë më i përgatitur rreth nevojave buxhetore të atij institucioni. Për sa i përket kontrollit të zbatimit të buxhetit të shtetit nga qeveria shumica e kuvendeve të vendeve demokratike kanë krijuar komisione të veçanta parlamentare përgjegjëse për të mbikëqyrur integritetin, ekonomitetin, efikasitetin dhe efektivitetin e menaxhimit të financave nga ana e Qeverisë, përmes ekzaminimit të dokumenteve financiare dhe shqyrtimit të raporteve të zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.⁹ Edhe Kuvendi i Kosovës, ka ndjekur një praktik të tillë kur më 2009, ka themeluar Komisionin për Mbikëqyrjen e Financave Publike, i cili kryesisht ka rol mbikëqyrës. Sipas Ligjit mbi buxhetin dhe ligjet e tjera mbi financat publike rregullohen procedurat e kontrollit të zbatimit të buxhetit të shtetit. Gjatë monitorimit të zbatueshmërisë së buxhetit, komisioni parlamentar duhet të ketë parasysh këto aspekte:

- A është arritur plani i të hyrave vjetore buxhetore? Nëse jo, cilat janë pengesat e mos realizimit të të hyrave të parapara buxhetore?
- Si është shpenzuar buxheti sipas kategorive, si: kategoria e pagave, mallrave dhe shërbimeve, investimeve kapitale?
- A shpenzohet buxheti i njëtrajtshëm përgjatë tërë vitit, apo ka periudha kohore kur buxheti shpenzohet më shumë se në periudhat tjera (siç është rasti i shpenzimeve për kategorinë e investimeve kapitale)?
- A është i mjaftueshëm buxheti i ndarë apo kërkohet buxhet shtesë për vitet në vijim?
- Në rast të tepricave buxhetore, një gjë e tillë ndodh si pasojë e paaftësisë së institucionit për të menaxhuar me buxhetin e saj, apo institucioni mund të funksionoj me më pak buxhet vjetor?
- Cilat janë të gjeturat kryesore në raportin e Auditorit Gjeneral dhe çfarë thonë raportet e Komisionit për Mbikëqyrjen e Financave Publike për institucionin?¹⁰

⁹ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak “Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare”, Prishtinë 2012, fq.35.

¹⁰ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak “Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare”, Prishtinë 2012, fq.35.

Për të arritur që kontrolli i zbatimit të buxhetit të jetë sa më efikas, që të mos ketë praktika të keq menaxhimit të parasë publike, duhet që komisionet të ushtrojnë rolin e tyre kushtetues për të mbikëqyrur zbatueshmërinë e buxhetit. Meqenëse procesi buxhetor është mjaft i komplikuar dhe është pothuajse e pamundur që secili nga komisionet parlamentare të punësojnë në stafin e tyre ekspert nga lëmija e financave, të cilët do të ishin përgjegjës për të ndihmuar komisionin e caktuar rreth zbatueshmërisë së buxhetit nga një institucion i caktuar, në këtë drejtim në ndihmë u vinë ekspertizat dhe mbështetjen nga Komisioni për Buxhet dhe Financa, Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike, Drejtoria për Hulumtime Parlamentare si dhe te OJQ-të e ndryshme.

Seancat dëgjimore mbikëqyrëse

Seancat dëgjimore mbikëqyrëse të komisioneve parlamentare janë treguar shumë efikase në ushtrimin e mbikëqyrjes ndaj veprimtarisë së ministrive përkatëse. Ato mund të përdoren si një formë konsultimi ose si një mjet që shërben për të marrë dëshmi ndërmjet komisionit parlamentar dhe ministrit apo zyrtarit të qeverisë. Ndonëse raportet dhe deklaratat e ministrive përbëjnë një informacion të rëndësishëm për punën mbikëqyrëse të komisioneve, komisionet shpesh kanë nevojë të marrin edhe informacione të drejtpërdrejta në seanca dëgjimore prej ministrave apo zyrtarëve përgjegjës dhe për zbatimin e programeve specifike qeveritare.

Rregullorja e Kuvendit të Kosovës nuk i parasheh dëgjimet mbikëqyrëse si një kategori të veçantë, ndonëse neni 73 u ofron komisioneve autoritet të gjerë në mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve dhe politikave qeveritare. Në bazë të këtij neni komisioneve u mundësohet të organizojnë dëgjime të karakterit mbikëqyrës, të ftojnë ministrat, zëvendës ministrat, si dhe udhëheqësit apo zyrtarët e institucioneve të tjera shtetërore, për të ofruar shpjegime dhe informacione në lidhje me zbatimin e programeve qeveritare, problemeve të evidentuara në zbatimin e ligjeve, problemeve të ndjeshme politike apo çështjeve të tjera që ndërlidhen me përgjegjësitë e tyre.¹¹ Neni 66 i Rregullores specifikon qartë që komisionet mund të mbajnë dëgjime për të marrë informacione rreth çështjeve që janë në shqyrtim e sipër, nga ekspertë të pavarur, përfaqësues të grupeve të interesit dhe persona të tjerë relevantë.¹² Për sa i përket procedurave të zhvillimit të dëgjimeve të komisioneve rregullohen me Doracakun e Kuvendit të Kosovës për dëgjimet e komisioneve. Sipas Flet notimit të KDI-së të periudhës janar-qershor 2013, dëgjimet publike po e reflektojnë edhe anën negative të komisioneve. Shumica e ligjeve kalojnë nga komisionet pa organizim të dëgjimeve

¹¹ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak “Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare”, Prishtinë 2012, fq.17.

¹² Rregullorja e Kuvendit të Kosovës, neni 66.

publike, edhe pse një gjë e tillë është në mandatin e komisioneve. Kjo formë e injorimit që komisionet po i bëjnë përfshirjes së qytetarëve, palëve të interesit dhe institucioneve të interesuara gjatë proceseve të shqyrtimit dhe analizimit të projektligjeve, me të drejtë shpeshherë ka nxitur reagimin e shoqërisë civile. Nga gjashtëmujori i dytë i vitit 2012, kur kishte vetëm 12 dëgjime publike, në gjashtëmujorin e parë të vitit 2013, ku ka pasur vetëm një më shumë, përkatësisht 13 dëgjime publike. Ndërkohë, gjatë kësaj periudhe komisionet kanë shqyrtuar afër 30 projektligje.¹³

Raportet e kontrollit të komisioneve

Pas përfundimit të shqyrtimit të një çështje të caktuar, komisioni harton një raport që përfshin të gjitha hetimet dhe studimet e bëra prej tij si dhe shpreh konkluzionet e tij, këto quhen raporte kontrolli ose studimi. Grupet punuese të komisioneve të cilat përpunojnë të gjitha informatat e grumbulluara nga aktivitetet e realizuara, të cilat më pas edhe i selektojnë dhe kategorizojnë për t'i përfshirë në raportin përfundimtar. Për t'u miratuar një raport i komisionit, është e nevojshme të votohet nga shumica e anëtarëve. Më pas raporti i përcillet seancës plenare, e cila debaton rreth përmbajtjes dhe konkluzioneve të paraqitura në të. Raporti shërben edhe për aktivitetet e ardhshme të komisionit për këtë çështje ose për çështjet që trajtohen aty, por raporti mund të shqyrtohet edhe nga komisionet e tjera parlamentare dhe deputetët që nuk janë anëtarë të këtij komisioni. Raportet e kontrollit të komisioneve munden gjithashtu t'i jepen qeverisë dhe të bëhen publike për të informuar për punën e komisionit të qeverisë, në mënyrë që qeveria edhe të mundet të reagojë rreth këtyre raporteve të komisioneve. Përmbajtja e një raporti të komisionit përgjithësisht përfshin¹⁴:

- Qëllimin,
- Përmbledhjen e konkluzioneve të komisionit,
- Shqyrtimin e arsyeve përse paraqiten këto konkluzione,
- Konkluzionet,
- Procesverbalin analitik të debatit,
- Dëshmitë e mbledhura dhe komunikimet gojore.

Në nenin 67 të Rregullores së Kuvendit të Kosovës përcaktohet që "Raportet e komisioneve për Kuvendin bëhen me shkrim. Raporti i komisionit përgjegjës raportues mund të plotësohet me gojë nga kryetari ose raportuesi i komisionit përgjegjës raportues".¹⁵ Por gjithashtu raporti duhet t'i përmbajë rekomandimet

¹³ Instituti Demokratik i Kosovës, Fletë notimet për Kuvendin e Kosovës. Prishtinë, Janar-Qershor, 2013.

¹⁴ Les outils du controle parlementaire, Publie par l'Union interparlementaire, Geneve, 2007, p.36.

¹⁵ Rregullorja e punës së Kuvendit të Kosovës, neni 67.

e komisionit, bashkë me arsyetimin përkatës. Fillimisht përgatitet drafti i parë i raportit në bazë të informacioneve të nxjerra, për të cilin raport më pas mbahet takimi i grupit punues ku diskutohet për draft raportin në përgjithësi, më pas drafti me plotësimet përpunohet dhe forma përfundimtare e raportit hidhet në votimin nga grupi punues i komisionit. Forma përfundimtare i paraqitet në njërën prej mbledhjeve të rregullta të komisionit dhe për vlefshmërinë e raportit duhet që raporti të miratohet nga shumica e anëtarëve të rregullt të komisionit. Më pas raporti i miratuar nga komisioni parlamentar i paraqitet Kryesisë së Kuvendit për të cilin raporti zhvillohet edhe seanca plenare. Raportin në emër të komisionit e prezanton kryetari i komisionit ose kryesuesi i grupit punues, dhe më pas fjalën e marrin shefat e grupeve parlamentare kurse të drejtën e kanë edhe deputetët që të diskutojnë rreth raportit. Gjatë shqyrtimit të raportit për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit në seancë plenare duhet të jetë prezent edhe ministri përgjegjës për implementimin e ligjit. Në fund të diskutimeve raporti me rekomandimet dhe vërejtjet hidhet në votim dhe miratohet me shumicën e votave të deputetëve në kuvend. Miratimi nga Kuvendi i raportit me rekomandime për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit paraqet detyrim për Qeverinë përkatësisht ministrin përkatës që në afatin e përcaktuar nga Kuvendi të zbatojë rekomandimet dhe të raportojë në Kuvend lidhur me zbatimin e tyre.¹⁶ Pasi të përfundojë afati i përcaktuar kohor nga Kuvendi për zbatimin e rekomandimeve, komisioni përgjegjës e fton ministrin apo zyrtarin përgjegjës të raportojë në komision lidhur me implementimin e rekomandimeve të miratuara në seancë plenare. Në rast se nuk janë të implementuar rekomandimet, komisioni mund të kërkojë për një afat tjetër të arsyeshëm kohor që të përmbushen rekomandimet e përcaktuara, por gjithashtu në këtë rast këtë çështje komisioni do ta ngrejë edhe në seancë plenare. Ky lloj i raportimit është tanimë duke u zbatuar në Kuvendin e Kosovës dhe Shqipërisë.

Komisionet hetimore

Komisionet hetimore janë instrumente të rëndësishme të Kuvendit për të ushtruar mbikëqyrje ndaj degës ekzekutive dhe për të hetuar çështje të caktuara me interes publik. Komisionet hetimore krijohen kryesisht në rastet e keqpërdorimit të pushtetit apo financave publike nga ana e zyrtarëve publikë, veçanërisht nga ata që gëzojnë imunitet.¹⁷ E drejta e hetimit realizohet brenda kompetencave kushtetuese që kanë parlamentarët në ushtrimin e kontrollit në sqarimin apo hulumtimin më

¹⁶ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak "Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare", Prishtinë 2012, fq. 29.

¹⁷ Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak "Organizimi i Dëgjimeve në Komisionet Parlamentare", Prishtinë 2011, fq. 9.

të hollësishëm të çështjes konkrete, por njëkohësisht kjo e drejtë shërben edhe si një mjet kontrolli edhe për pakicën parlamentare për të ushtruar kontroll kundrejt ekzekutivit. Këto komisione dallojnë nga komisionet e përhershme parlamentare, që paraqesin trupa të rregullta punuese të parlamentit, ngaqë komisionet hetuese janë të natyrës “*ad hoc*” që formohen për raste konkrete ku duhen sqaruar faktet që vërtetojnë përgjegjësinë e qeverisë apo të ndonjërit prej ministrive të saj. Zhvillimi i debateve parlamentare, gjithmonë u paraprijnë krijimit të komisioneve hetimore, ngaqë debatet parlamentare nuk mund të vërtetojnë dyshimet e rasteve të ndryshme të keqpërdorimeve pra, nuk mund të vërtetohen akuzat e deputetëve, andaj në rast se këto dyshime janë të bazuara ngrihen komisionet hetimore që për një afat të caktuar kohor të arrijnë në rezultate konkrete për çështjen për të cilin edhe janë ngritur.

Krijimi i komisioneve hetimore nga Kuvendi i Kosovës parashihet në nenin 77.2 të Kushtetutës dhe specifikohet në nenin 71 të Rregullores të Kuvendit, ndërkohë që detajet e tjera rreth organizimit dhe funksionimit të komisioneve hetimore definojnë në Ligjin për hetim parlamentar. Kuvendi, me kërkesën e një të tretës (1/3) së të gjithë deputetëve të tij, cakton komisione për një çështje të veçantë, duke përfshirë edhe çështje hetimore.¹⁸ Kurse më tej është specifikuar në Rregulloren e Kuvendit të Kosovës në nenin 71, përcakton se Kuvendi mund ta formojë një komision *ad hoc* të përkohshëm, që e ka autoritetin e komisionit funksional të merret me shqyrtimin e një çështjeje të veçantë. Sipas Ligjit për hetimin parlamentar, komisioni themelohet për të hetuar probleme dhe çështje ku janë drejt për së drejti të përfshira përgjegjësitë qeveritare apo shtetërore; gjithashtu komisioni themelohet me qëllim të konstatimit, përkrahimit të rrjedhës së ngjarjeve me qëllim të qartësimit të asaj se çfarë ka ndodhur dhe të përcaktimit të përgjegjësisë së atyre që kanë qenë të involvuar; si dhe të komisioni ku themelohet me qëllim të informimit, rekomandimit, ushtrimit të mbikëqyrjes parlamentare dhe të arritjes së një përfundimi.¹⁹ Komisioni në fund të hetimit do të përgatitë raportin përfundimtar lidhur me hetimet brenda afatit të caktuar nga Kuvendi. Pasi që Kuvendi ta pranojë raportin nga Komisioni hetues, hap debatin parlamentar ku raporti prezantohet fillimisht nga kryetari i komisionit apo anëtari raportues, dhe më pas hapet diskutimi për të gjithë deputetët. Pas përmbylljes së debatit parlamentar lidhur me raportin e komisionit hetues, bëhet edhe votimi për këtë raport. Në rast se, aprovetur ky raport lidhur me përgjegjësinë e qeverisë në tërësi apo ministrisë së caktuar, ngrihet procedura e votëbesimit të qeverisë nga ana e Kuvendit. Pas votimit të raportit, komisioni përfundon punën dhe shpërndahet meqenëse është ngritur për çështjen që tashmë është përfunduar.

¹⁸ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 77 paragrafi 2.

¹⁹ Ligji për Hetim Parlamentar nr. 03/L-176, neni 2, paragrafi 2, 3, 4.

Përfundime

Funksioni i kontrollit parlamentar në komisione është atribut i rëndësishëm i kushtetues i institucionit të Parlamentit ngaqë është një atribut që i kontribuon sendërtimit të demokracisë së një vendi. Ky funksion është atribut kushtetues i institucionit të Parlamentit, ngaqë përcakton veprimtarinë politike të Parlamentit dhe përfshin një numër të madh instrumentesh të ushtrimit të kontrollit ndaj Qeverisë. Kuvendi si institucioni më i lartë ligjvënës ushtron kontroll mbi ekzekutivin si dhe ndaj institucioneve të tjera kushtetuese apo të krijuara në bazë të ligjit për të verifikuar nëse janë duke u zbatuar dispozitat ligjore të miratuara prej tij. Mbikëqyrja parlamentare në komisione realizohet në funksion të informimit mbi punën e qeverisë rreth zbatimit të ligjeve dhe mënyrës së realizimit të politikave shtetërore. Vlen të ceket se pavarësisht kompetencave kushtetuese që gëzonte Kuvendi i Republikës së Kosovës nuk ka gjetur ende forma dhe vullnet për ushtrimin e këtyre kompetencave në mënyrë të mirëfilltë, mund të vërehet se ka një mungesë të mbikëqyrjes efikase ndaj ekzekutivit. Seancat plenare të pyetjeve parlamentare shfrytëzohen mjaft shpesh, ndonëse mjaft shpesh kabineti qeveritar edhe i injoron ato. Gjithashtu hezitimi i ministrave të kabinetit qeveritar për t’iu përgjigjur pyetjeve parlamentare të deputetëve, hezitimi i tyre për të qenë prezent në seanca plenare kur trajtohen çështje që dalin nga fushë veprimtarie e tyre, mos përgjigjja ndaj ftesave të komisioneve parlamentare për të raportuar në mbledhjet e tyre e deri tek injorimi i rekomandimeve apo qëndrimeve që dalin nga institucioni më i lartë përfaqësues në Kosovë dhe Shqipëri, janë raste të cilat dëshmojnë qartë për pamundësi të ushtrimit të mirëfilltë të kompetencave kushtetuese të mbikëqyrjes së ekzekutivit nga ana e legjislativit.

Literatura

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, 15 Qershor 2008.

Rregullorja e Republikës së Kosovës, Prishtinë 2010.

Ligji për Hetim Parlamentar nr. 03/L-176.

Les outils du controle parlementaire, Publie par l’Union interparlementaire, Geneve, 2007.

Ligji për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2014, Nr. 04/L- 233.

NDI - National Democratic Institute, “Vlerësim i punës së Kuvendit të Kosovës me rekomandime për zhvillim të mëtejshëm”, Prishtinë, 2008.

Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak “Funksioni Mbikëqyrës i Komisioneve Parlamentare”, Prishtinë 2012.

Kuvendi i Republikës së Kosovës, Doracak “Organizimi i Dëgjimeve në Komisionet Parlamentare”, Prishtinë 2011.

KDI - Instituti Demokratik i Kosovës, Fletë notimi për punën e Kuvendit të Republikës së Kosovës për periudhën janar-qershor, 2013, Prishtinë, 2013.