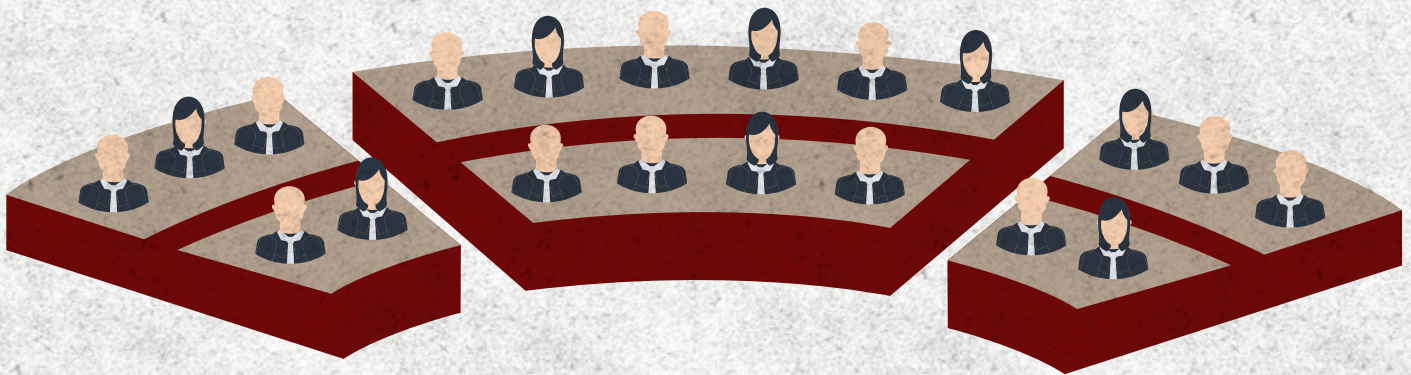


KRATKA ANALIZA

# PREVAZILAŽENJE IZAZOVA SKUPŠTINE KROZ USVAJANJE NOVOG POSLOVNIKA



DECEMBAR, 2019.

COPYRIGHT © 2019. Kosova Democratic Institute (KDI).

Kosovski Demokratski Institut ima sva rezervisana prava i nijedan deo ovog izdanja ne sme se reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku, mehanički ili elektronski, uključujući fotokopiranje ili bilo koji sistem snimanja ili preuzimanja materijala, bez pismenog odobrenja izdavača. Izdanje se može reprodukovati ili prenositi samo u nekomercijalne svrhe. Kad god i ko god da koristi citate ili različite materijale ovog izdanja, u obavezi je da jasno navede izvor gde je uzeo citate ili različite materijale koje je koristio. Za svaku procenu, napomenu, kritiku ili sugestiju, molimo vas da nas kontaktirate putem dole navedenih opcija:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 45,  
10 000, Priština, Kosovo.  
Tel.: +383 (0)38 248 038  
E-mail: [info@kdi-kosova.org](mailto:info@kdi-kosova.org)  
Veb: [www.kdi-kosova.org](http://www.kdi-kosova.org)

**Autor:** Agnesa Haxhiu

Layout and design: **envinion**

**Napomena:** Ovaj rad je rezultat nadzora rada Skupštine i realizovan je u okviru projekta „*Povećanje učešća, transparentnosti i odgovornosti na Kosovu*“, finansiran od strane Fonda za demokratiju Ujedinjenih Nacija (UNDEF).

Sadržaj ovog izveštaja je odgovornost samo Kosovskog Demokratskog Instituta (KDI), i ni pod kojim uslovima se neće smatrati da odražava stavove donatora.



# SADRŽAJ

<b>UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>NEUSPEŠNI POKUŠAJI ZA USVAJANJE NOVOG PRAVILNIKA</b> .....	<b>5</b>
<b>KOJE PROBLEME BI MOGAO DA REŠI NOVI PRAVILNIK O RADU?</b> .....	<b>6</b>
<b>Zastupljenost građana</b> .....	<b>6</b>
a) Organizovanje rada Skupštine.....	6
b) Nedostatak kvoruma i neučestvovanje na glasanju .....	7
<b>Zakonodavni proces</b> .....	<b>7</b>
a) Procedure za usvajanje Zakona o državnom budžetu .....	7
b) Predlog izmena i dopuna nacrta zakona na sednici bez prelaska kroz komisije.....	8
c) Organizovanje javnih rasprava .....	8
<b>Parlamentarni nadzor</b> .....	<b>9</b>
a) Parlamentarna pitanja.....	9
b) Nadzor sprovođenja zakona.....	9
c) Nadzor nezavisnih institucija .....	10



# UVOD

Skupština Republike Kosovo se poslednjih godina suočavala sa ozbiljnim izazovima koji su uticali na degradaciju ugleda i smanjenju poverenja javnosti u ovu instituciju<sup>1</sup>. Ovi izazovi su narušili normalno funkcionisanje Skupštine i ometali su ispunjavanje njenog ustavnog mandata. Spolja, krajnja polarizacija političke scene odrazila je zaoštavanje diskursa među poslanicima i korišćenje neparlamentarnog jezika. Iznutra, situaciju je pogoršalo loše upravljanje Skupštine, korišćenje neparlamentarnih praksi i nepoštovanje Pravilnika.

U poslednje dve zakonodavne vlasti, Skupština nije imala jasan plan kako da organizuje svoje poslove. Predsedništvo Skupštine nije se sazivalo redovno radi određivanja plenarnih sednica i radi razmatranja pitanja koja su prethodno prošla u parlamentarnim komisijama. Odstupanja od procedura predviđenih Poslovníkom o radu za razmatranje nacrtu zakonu bila su česta, dok mehanizmi parlamentarnog nadzora nisu sprovedeni na efikasan način. Poslanici su se uzdržali od izvršavanja njihovog ustavnog mandata, ne učestvujući na sednicama i sastancima komisija, kao i ne učestvujući u glasanju iako su bili prisutni na sednici.

Većina ovih izazova mogla bi se prevazići kada bi Skupština imala naprednija interna pravila, koja bi bila izrađena identifikovanjem uočenih nedostataka i dobrim parlamentarnim praksama.

U tom cilju, KDI je analizirala glavne nedostatke trenutnog Pravilnika Skupštine, identifikovao je glavne izazove na osnovu kontinuiranog nadzora, i pokušao je da pruža rešenje kako treba adresirati iste. Kroz ovu kratku analizu nameravamo da upozorimo poslanike novog zakonodavstva na hitnu potrebu za usvajanje novog Pravilnika

---

1 „Merenje javnog mnjenja na Kosovu 2019“.NDI. Pristupljeno dana 08.10.2019. godine, u: <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Kosovo%20Public%20Opinion%20Poll%202019.pdf>





# NEUSPEŠNI POKUŠAJI ZA USVAJANJE NOVOG PRAVILNIKA

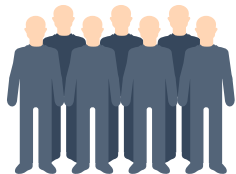
Trenutni Pravilnik o radu Skupštine je usvojen 2010. godine od strane III Zakonodavne vlasti, i isti je važio za sve naredne zakonodavne vlasti. Napori da se usvoji novi Pravilnik nisu bili uspješni već četiri godine. Ovi napori nisu ali ciljani rezultat zbog neuspjeha postizanja konsenzusa između političkih subjekata po pitanju sadržaja novog pravilnika, ali i uzastopnih političkih kriza koje su prekinule proces.

Nacrt Pravilnika koji je izrađen od strane Funkcionalne komisije u VI zakonodavnoj vlasti adresira veliki broj nedostataka trenutnog Pravilnika. Međutim, uprkos radu koji je učinjen u ovom pogledu, nedostajala je politička volja da ovaj proces ide dalje, ova posljednja konsolidovana verzija nije podržana ni od strane same Komisije za zakonodavstvo koja ju je izradila. Najveće neslaganje bilo je zbog stvaranja Konferencije predsjednika, kao novi organ koji bi preuzeo neke od postojećih nadležnosti Predsjedništva Skupštine i dodatno bi ojačao ulogu šefova parlamentarnih grupa u odnosu na ulogu potpredsjednika Skupštine. Raspuštanje VI zakonodavne vlasti aprila meseca 2019. godine, još jednom je prekinulo proces usvajanja novog Pravilnika.





## KOJE PROBLEME BI MOGAO DA REŠI NOVI PRAVILNIK O RADU?



Slaba organizacija rada Skupštine imala je za posledicu neuspeh sednica zbog nedostatka kvoruma, nemogućnost donošenja odluka, preopterećivanje dnevnih redova sa mnogim tačkama.

## Zastupljenost građana

Poslanici Skupštine Kosova su jedini predstavnici na centralnom nivou koji se biraju direktno od strane građana. Poslanici treba da štite interese građana i da se angažuju za javno dobro. Na ovaj način oni ispunjavaju reprezentativnu ulogu Skupštine. Ispunjavanje ove uloge se ne može ostvariti ukoliko Skupština ne održava redovne sednice, ukoliko ne razmotri pitanja navedena u dnevnom redu, ukoliko poslanici ne učestvuju na sednicama, ili ukoliko učestvuju na sednicama ali ne glasaju.

### a) Organizovanje rada Skupštine

Predsedništvo Skupštine je odgovorno za administrativno funkcionisanje Skupštine<sup>2</sup>, čiji zadaci obuhvataju pripremanje Programa rada Skupštine, razmatranje i pripremanje dnevnog reda Skupštinskih sednica, pripremanje kalendara rada, i druge administrativne aspekte<sup>3</sup>. Predsedništvo Skupštine tokom VI zakonodavne vlasti je minimalno izvršila svoje dužnosti. Redovno zakazivanje plenarnih sednica jednostavnim administrativnim pitanjem pretvorilo se u izazov

koji ugrožava ispunjavanje svoje uloge. Plenarne sednice nisu zakazane četvrtkom kao što se preporučuje Pravilnikom o radu Skupštine i kao što je bila dosadašnja praksa. Određivanje sednica drugim danima uticalo je na dnevni red parlamentarnih komisija i individualna planiranja poslanika. Takođe, sednice nisu sazvane na redovnim vremenskim intervalima, zbog čega Skupština duže vreme nije održala nijednu sednicu. Slaba organizacija rada Skupštine imala je za posledicu neuspeh sednica zbog nedostatka kvoruma, nemogućnost donošenja odluka, preopterećivanje dnevnih redova sa mnogim tačkama.

U cilju boljeg organizovanja rada, novi Pravilnik o radu Skupštine treba da obavezuje Predsedništvo da pripremi mesečni kalendar sednica i pitanja koja bi se diskutovala u njima. Pripremanje mesečnog kalendara izbegavalo bi održavanje sednica i sastanaka komisija istovremeno. Takva obaveza bi smanjila slučajeve neuspeha sednica zbog neblagovremenog obaveštavanja poslanika o rasporedu rada. Sa druge strane, praksa zakazivanja novih sednica bez završavanja prethodnih sednica ometala je napredak rada.

<sup>2</sup> Ustav Republike Kosova. Član 67.tačka 6.

<sup>3</sup> Pravilnik Skupštine Kosova. Član 15, usvojen dana 29.05.2010. godine, pristupljeno:[http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr\\_KRK\\_29\\_04\\_2010\\_1\\_EDbu8aqXYd.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_KRK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf)



Ovo pitanje bi e moglo adresirati novim Pravilnikom, gde bi trebalo predvideti proceduru u slučajevima kada bi se mogla inicirati nova sednica i da se onemogućí praksa određivanja druge sednice bez završavanja tačaka prethodne sednice. Da bi izbegavali slućajeve kada radovi nezavršene sednice ometaju narednu planiranu sednicu, Predsedništvo Skupštine treba da smanji dnevni red plenarne sednice i da ne preoptereti dnevni red sa više od 20 taćaka za raspravu..

## b) Nedostatak kvoruma i neućestvovanje na glasanju

Pored lošeg planiranja rada, veliki doprinos poremećaju parlamentarnog života bio je nedostatak kvoruma u radu Skupštine. Rezultat toga je neućestvovanje u glasanju uprkos činjenici da su poslanici bili prisutni na sednici. Statistike VI zakonodavne vlasti pokazuju da od je od 134 sednica održanih tokom ove zakonodavne vlasti, uključujući ove i nastavke sednica, 45% njih je odloženo zbog nedostatka kvoruma za glasanje o pitanjima koja su bila predviđena. Sa druge strane, na osnovu podataka o ućešću poslanika, prema statistikama KDI-a, ukupan broj izostanaka tokom cele zakonodavne vlasti bio je 2,137 u 134 sednica. Ovo nepoštovanje plenarnih sednica od strane poslanika, dobijanje dnevnica bez potpunog ućešća u radu Skupštine, dolazi kao rezultat nedostatka sankcionisanja ovih radnji vaćećim Pravilnikom o radu Skupštine.

Pored osnovne plate, poslanici se nadoknađuju i za ućešće na plenarnim sednicama, za najmanje dve sednice održane tokom meseca. U slućaju održavanja treće sednice u okviru istog meseca, poslanici ne primaju naknadu za tu sednicu. U mnogim sednicama koje nisu uspele da e održavaju zbog nedostatka kvoruma, u listama ućesnika je bilo potpisano više od polovine poslanika. Ove liste služe za obraćunavanje dnevnica poslanika. Da bi izbegavali plaćanje dnevnica poslanicima koji ne ostaju do kraja sednice, novi Pravilnik treba da predviđa kontinuirani nadzor ućešća poslanika na sednicama.

Takođe, za svako neopravdano odsustvo u sednici, poslanicima treba oduzimati određeni procenat iz osnovne plate.

U ovom kontekstu bi trebalo adresirati i neućešće poslanika u glasanju, uprkos činjenici da su prisutni u sali. Ućešće poslanika u sednicama i svakom procesu koji se odvija u Skupštini je ustavna i zakonska obaveza. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, ćlan 40.taćka 1.obavezuje poslanike da ućestvuju na plenarnim sednicama i sastancima drugih pomoćnih tela Skupštine, gde su oni ćlanovi. Oni su u obavezi da ućestvuju i izraze svoje stavove putem glasanja. Novi Pravilnik treba da predvidi sankcije u slućaju kršenja ove obaveze, bilo putem neplaćanja naknada ili drugih kaznenih mera.



Statistike VI zakonodavne vlasti pokazuju da od je od 134 sednica održanih tokom ove zakonodavne vlasti, uključujući ove i nastavke sednica, 45% njih je odloženo zbog nedostatka kvoruma za glasanje o pitanjima koja su bila predviđena.



## Zakonodavni proces

Razmatranje i usvajanje zakona je jedna od osnovnih funkcija Skupštine. I ovaj proces nije tekao u skladu sa određenim pravilima i dobrim parlamentarnim praksama. Nekoliko zakona Skupštine bilo je pod pritiskom Vlade da ih usvoji kroz ubrzane procedure, oštećujući proces javnih konsultacija. Ova žurba za usvajanje zakona proizvela je neispravno zakonodavstvo u sadržaju i poteškoće sprovođenja u praksi. Kao posledica toga, zakoni su često podložni izmenama. Od ukupnog broja usvojenih zakona, oko 45% njih je trebalo da najmanje jednom budu predmet izmene/dopune.<sup>4</sup>

### a) Procedure za usvajanje Zakona o državnom budžetu

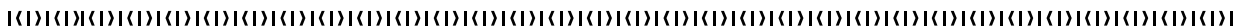
odstupanje od procedura predviđenih Pravilnikom o radu Skupštine za razmatranje nacrt zakona često je korišćeno od strane Skupštine. Da bi se izbegao pravilnik, treba da se postigne saglasnost najmanje 2/3 prisutnih poslanika na plenarnim sednicama. Stoga, osim što se rokovi skraćuju, nacrti zakona ne prolaze ni kroz standardne procedure.

Skupština Kosova je tradicionalno pokazala nemarnost naspram razmatranja jednog od najvažnijih nacrt zakona, o Budžetu. Usvajanje i revidiranje budžeta u ubrzanom postupku sada je postala praksa, ne ostavljajući prostora da ovaj

nacrt zakona prođe konstruktivnu parlamentarnu raspravu i neophodne. Obzirom da se putem ovog zakona određuje plan rashoda državnog budžeta za fiskalnu godinu, ovaj oblik ubrzanog usvajanja stvara mogućnost neadekvatnog budžetskog planiranja koji bi trebao da odražava potrebe građana. Postoje 34 nezavisnih institucija koje ne sudeluju sa Vladom tokom izrade nacrt budžeta, i razmatranje u Skupštini je mogućnost da ove institucije diskutuju i predstavljaju njihove zahteve u vezi sa budžetom za narednu godinu u resornim komisijama. Međutim, činjenica da održavanje rasprava za budžetske zahteve ovih institucija i drugih budžetskih organizacija koje nadgleda Skupština onemogućuje razmatranje prema ubrzanom postupku ovog nacrt Zakona.

Novi Pravilnik o radu treba da određuje slučajeve kada treba primeniti odstupanje od redovnih rokova za razmatranje zakonodavstva, ali ne i procedura kao i ograničavanje vremenskog roka koji se treba slediti za usvajanje zakona. U ovom kontekstu, u okviru Pravilnika treba odrediti posebnu proceduru za razmatranje nacrt zakona o budžetu. Od suštinskog je značaja da se usvajanje budžeta izvrši u okviru rokova koji su određeni Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, i da istovremeno bude predmet istinske parlamentarne rasprave i da se uzimaju u obzir zahtevi i potreba građana.

<sup>4</sup> Lista zakona, kojoj smo pristupili putem elektronskog veb sajta Službenog lista Republike Kosovo. Pristupljeno dana 07.10.2019. godine, na: <https://gzk.rks-gov.net/LawInForceList.asp>







Novi Pravilnik o radu treba da određuje slučajeve kada treba primeniti odstupanje od redovnih rokova za razmatranje zakonodavstva, ali ne i procedura kao i ograničavanje vremenskog roka koji se treba slediti za usvajanje zakona.

### c) Organizovanje javnih rasprava

Sa druge strane, nedostatak javnih konsultacija i neuključivanje više aktera tokom zakonodavnog procesa kritikovano je u više navrata i od strane Evropske Komisije u izveštaju o Kosovu. Broj javnih rasprava u razmatranju nacrtu zakona je veoma nesrazmeran u odnosu na broj zakona kojih usvaja Skupština. Pravilnik o radu bi trebao da jasno precizira obavezu za Parlamentarne komisije da za svaki nacrt zakona koji spada u pod njihovom nadležnošću organizuju javne rasprave sa ciljem uključivanja i konsultovanja što većeg broja aktera u zakonodavnom postupku.

### b) Predlog izmena i dopuna nacrtu zakona na sednici bez prelaska kroz komisije

Izmena i dopuna nacrtu zakona u drugoj fazi razmatranja na plenarnoj sednici je druga praksa koja je primenjivana od strane Skupštine Kosova, u suprotnosti sa njenom Uredbom. Predlog izmena i dopuna predviđen je za izvršenje tokom razmatranja nacrtu Zakona u komisijama i ne na sednici tokom drugog razmatranja, obzirom da nije precizirana striktno. Korišćenje ove praznine od strane poslanika oštetilo je duh i usklađenost nacrtu zakona koji se tiču budžetskih implikacija, načela jednakosti, usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a kao i stvara osnovu za osporavanje njegove ustavnosti. Ovo se može adresirati kroz novi Pravilnik Skupštine pravnim odredbama kojima bi se izričito onemogućilo Skupštini da primenjuje slične prakse.



## Parlamentarni nadzor

Funkcija parlamentarnog nadzora je jedan od temelja demokratije. Kroz ovu funkciju, Skupština drži Vladu odgovornom za u ime građana, osigurajući se da vladine politike i postupi budu u skladu sa potrebama javnosti. Mehanizmi parlamentarnog nadzora predviđeni trenutnim Pravilnikom o radu Skupštine Kosova, široko su korišćeni posebno od strane poslanika opozicionih političkih partija. Međutim, njihovo korišćenje nije bilo dovoljno efikasno kao posledica zanemarivanja Skupštine od strane Vlade. Nedostatak mehanizama koji obavezuju ministre vladinog kabineta da odgovaraju na parlamentarna pitanja poslanika, njihovo retko prisustvo na plenarnim sednicama kada se tretiraju pitanja koja spadaju u oblast njihove delatnosti, ne-odgovaranje na pozive parlamentarnih komisija da izveštavaju na njihovim sastancima, nesprovođenje rezolucija, preporuka i izveštaja usvojenih od strane najviše zakonodavne institucije najbolje predstavljaju krhkost zakonodavne vlasti u odnosu na izvršnu vlast.

### a) Parlamentarna pitanja

parlamentarna pitanja su jedan od najčešćih mehanizama koji se koriste od strane poslanika radi zahtevanja odgovornosti ili više informacija od strane izvršne vlasti. Uprkos zainteresovanosti poslanika da postavljaju parlamentarna pitanja, u mnogim slučajevima su ostavljeni bez odgovora. Prema podacima sa prethodne zakonodavne vlasti, 42% parlamentarnih pitanja nisu dobila odgovor od strane izvršne vlasti. Članovi vladinog kabineta često nisu bili uopšte prisutni na sednici, ignorišući tako Skupštinu.

Odsustvo ministara na sednicama i kašnjenja u odgovaranju na pitanja postavljena od strane poslanika, činila su da se izgubi njihova važnost, i u nekim slučajevima poslanici su odbili da postavljaju njihova pitanja zbog odsustva relevantnih ministara. Iako je teško da se putem pravilnika o radu Skupštine obavezuju ministri da odgovaraju na pitanja poslanika, Skupština može da iskoristi meru pojedinačnog pokretanja nepoverenja protiv ministara koji nisu odgovorni prema Skupštini.

### b) Nadzor sprovođenja zakona

Nadzor sprovođenja zakona i pripremanje izveštaja u nadležnosti su parlamentarnih komisija. U praksi, parlamentarne komisije ne daju prioritet ovoj odgovornosti i ne angažuju odgovarajuće resurse. Skupština u kontinuitetu nije uspela da ispuni svoje minimalne ciljeve u vezi sa nadzorom sprovođenja zakona, kako u planiranju, tako i u realizaciji nadzornih aktivnosti. Iz praksi prethodne zakonodavne vlasti, parlamentarne komisije su u njihovim planovima rada nesrazmerno odražavale uloge i odgovornosti koje imaju. Za ilustraciju, samo jedan izveštaj o nadzoru zakona je usvojen tokom prethodne zakonodavne vlasti. Pravilnik treba da precizira način organizovanja rada komisija u ovom pogledu, usvajanjem dosledne i praktične metodologije kojom bi se služile parlamentarne komisije tokom vršenja nadzora sprovođenja zakona.





## c) Nadzor nezavisnih institucija

nadzor nad 34 nezavisnih institucija koja direktno izveštavaju Skupštini, nastavlja se površinski. Razmatranje godišnjih izveštaja o radu je jedini mehanizam kojim Skupština nadzire ove institucije. I u slučajevima kada Skupština nije usvojila izveštaje nezavisnih institucija, one nisu sankcionisane jer važeće zakonodavstvo ne predviđa neku kaznenu meru u takvim slučajevima.

Skupština daje preporuke na osnovu nedostataka identifikovanih u godišnjim izveštajima, ali ne postoji mehanizam kažnjavanja za nesprovođenje preporuka. Kao posledica toga, značajan broj preporuka se ponavlja iz godine u godinu i ostaju neispunjene. Skupština je sa zakašnjenjem izvršila izbor članova odbora nezavisnih institucija, što je negativno uticalo na njihovu funkcionalnost. Štaviše, imenovanja članova odbora su vršena na stranačkoj osnovu.

Pored predviđene reforme za racionalizaciju velikog broja ovih nezavisnih agencija/institucija, u osnovnim zakonima treba odrediti kaznene mere koje regulišu funkcionisanje ovih institucija i da se ova procedura prepoznata sa novim Pravilnikom o radu. Izveštaji koji se ne usvajaju od strane Skupštine zbog lošeg učinka ovih organa i nesprovođenja preporuka datih od strane Skupštine, treba da budu praćeni kaznama za njihove rukovodioce. Nakon usvajanja izveštaja i preporuka proizašlih iz Nacionalne Kancelarije Revizije, Parlamentarne Komisije treba da uspostave mehanizme koji omogućavaju vršenje kontrole nad relevantnim institucijama u vezi sa sprovođenjem preporuka.



Pored predviđene reforme za racionalizaciju velikog broja ovih nezavisnih agencija/institucija, u osnovnim zakonima treba odrediti kaznene mere koje regulišu funkcionisanje ovih institucija i da se ova procedura prepoznata sa novim.



