



SHUMË KOMISIONE, PAK HETIM PARLAMENTAR NEVOJA PËR RISHIKIMIN E LIGJIT

GUSHT, 2024





Instituti Demokratik I Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

COPYRIGHT © 2024. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 239
10 000, Prishtinë, Kosovë.
Tel: +383 (0) 38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Ueb: www.kdi-kosova.org

Layout and design: **envinion**

Ky publikim është prodhuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbytja e tij është përgjegjësi e vetme e Institutit Demokratik të Kosovës dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



**Funded by
the European Union**

PËRMBAJTJA

06 HYRJE

07 PËRBËRJA E KOMISIONEVE: KALIMI I SHUMICËS TEK OPOZITA, NË RASTET KUR AJO INICION KËRKESËN PËR HETIM PARLAMENTAR

08 HETIMI PARALEL – “NDËRHYRJA” NË HETIMIN E PROKURORISË

09 RREGULLIMI I MUNGESAVE TË DEPUTETËVE

10 MUNGESA E MASAVE NDËSHKUESE

11 SAKTËSIMI I KOHËZGJATJES SË MANDATIT

12 PROBLEMET PRAKTIKE

13 REKOMANDIMET



HYRJE

Praktika e themelimit dhe funksionimit të komisioneve hetimore në Kuvendin e Kosovës, ka shpërfaqur probleme të shumëfishta të Ligjit për Hetim Parlamentar. Ndonëse një nga mekanizmat më të shquar për hetimin dhe mbikëqyrjen parlamentare kundrejt ekzekutivit, hetimi parlamentar nuk ka dhënë rezultatet e pritura kundrejt mandatit hetues.

Fillimisht, reflektimi i shumicës parlamentare në përbërje të komisionit ka bërë që hetimit t'i mbivendoset vullneti i shumicës parlamentare. Punimet e komisionit çdoherë kanë qenë të varura nga numrat e shumicës parlamentare, gjë që ka ndikuar drejtpërdrejt në rezultatet e hetimit.

Një çështje tjetër kyçe që është e parregulluar nga ligji aktual është çështja e nëngjyqësisë, respektivisht hetimit paralel – ndërmjet hetimit parlamentar dhe hetimit zyrtar penal të filluar nga Prokuroria apo të shqyrtuar nga gjykatat kompetente.

Po ashtu, Ligjit i mungon një saktësim i mandatit, sepse praktika ekzistuese ka shkaktuar paqartësi në lidhje me kohëzgjatjen e mandatit. Kurse, mungesa e saktësimeve të nevojshme brenda Ligjit Për Hetimin Parlamentar, ka bërë të mundur edhe bllokimin e themelimit të Komisioneve, sikurse në rastin e Komisionit Hetimor Për Rezerva Shtetërore. Ngjashëm, mungesa e mekanizmave llogaridhënës ndaj deputetëve anëtarë të komisioneve hetimore, ka mundësuar normalizimin e praktikave kundërligjore të pengimit të punës së komisioneve.

Në tërësi, praktika e hetimit në Kosovë ka treguar mangësi të shumta, të cilat në masën më të madhe burojnë nga përmbajtja e Ligjit, ndërsa praktikalitete sikurse mungesa e dokumenteve shpjeguese mbi natyrën e komisioneve, sikurse Doracakët apo Rregulloret e ndryshme, kanë ndikuar në konsolidimin e një praktike jo të kënaqshme hetimi. Përfundimisht, përpjekjet për ndryshim të Ligjit duhet të përfshijnë patjetër çështjet e mëposhtme, mirëpo pa u kufizuar në to.



PËRBËRJA E KOMISIONEVE: KALIMI I SHUMICËS TEK OPOZITA, NË RASTET KUR AJO INICION KËRKESËN PËR HETIM PARLAMENTAR

Ligji ekzistues, në përcaktimin e përbërjes së komisioneve hetimore saktëson se përfaqësimi proporcional i grupeve parlamentare në Kuvend, duhet të merret në vlerësim parimisht, kurse dallimin në përfaqësim pozitiv dhe opozitiv duhet të jetë së paku plus një anëtar.

“Në parim, gjatë përcaktimit të përbërjes së Komisionit, duhet të merret parasysh proporcioni i përfaqësimit të grupeve parlamentare në Kuvend. Megjithatë Komisioni duhet të përbëhet nga deputetët e partive të pozitës dhe opozitës, në raporte sa më të përafërta përfaqësimi. Diferenca e anëtarëve të përgjithshëm në raport pozitiv/opozitiv në Kuvend, nuk mund të jetë më shumë se një (1) anëtar i Komisionit.”¹

Rregullimi i reflektimit të përfaqësueshmërisë parlamentare në komisione, ka rezultuar në një situatë ku në përbërje të komisioneve, në të gjitha rastet pushteti drejton me një shumicë përcaktuese. Në një gjendje si kjo, puna e komisionit, si procedurë dhe vendimmarrje është dominuar nga subjektet që përfaqësojnë shumicën parlamentare. Në situatë si kjo, meqë hetimi parlamentar supozohet të ketë subjekt trajtimi veprimtarinë e ekzekutivit, puna e tij është penalizuar nga ndeshja e interesave të deputetëve që përfaqësojnë shumicën në komisione hetimore. Qartazi, Kosovës, në funksion të përmirësimit të hetimit parlamentar i duhet të shqyrtojë ndryshimin e kësaj mënyre të përcaktimit të përbërjes së Komisioneve.

Në dilemën e përbërjes së komisioneve hetimore parlamentare, vendet brenda Bashkimit Europian, ofrojnë praktika të ndryshme. Sipas modelit të Letonisë², opozitës i ofrohet shumica në komisione hetimore – kur hetimi vjen si inicim zyrtar opozitar – e që ndodhë rëndom në shumicën e rasteve meqë hetimi parlamentar konsiston në përpjekje për të mbajtur ekzekutivin përgjegjës.

Ndryshimi i përbërjes së komisionit hetimor, më saktësisht largimi i përcaktimit *apriori* që njeh reflektimin e shumicën parlamentare në përbërje të komisioneve, i takon një rëndësie kategorike. Praktika parlamentare ofron një mësim të qartë – rishqyrtimi i parimit të përfaqësueshmërisë paraqet parakusht për mundësinë e hetimit parlamentar në formë të plotë dhe meritore. Njohja e mundësisë që opozita të zotërojë shumicën brenda një komisioni, në raste kur kërkesa për inicim të komisionit vjen nga partitë opozitare, shënjon lirim të hetimit parlamentar nga dominimi i shumicës parlamentare.

¹ Ligji për Hetim Parlamentar, Neni 8, Paragrafi 4, f. 3; I qashëm në: <https://qzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2683>

² Eeva PAVY, "Committees of Inquiry in National Parliaments: Comparative", 2020; I qashëm në: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)



HETIMI PARALEL – “NDËRHYRJA” NË HETIMIN E PROKURORISË

Praktika e Kuvendit të Kosovës, në përzgjedhjen e çështjeve për hetim, shpërfaq një fenomen tjetër mjaft të shprehur – trajtimin e çështjeve të cilat janë lëndë që janë duke u hetuar nga prokuroria. Vendimmarrja për themelimin e komisioneve është krejtësisht e mbështetur në vullnetin e lirë, megjithëkëtë deputetët do të duhej të tregonin kujdes në respektimin e parimeve themelore të drejtësisë – siç është rreziku për ndërhyrje në një proces të ndjeshëm hetimi. Në pikëpamje të fushës së veprimit dhe mundësisë së ndërhyrjes, Ligji aktual ofron përshkrimin e mëposhtëm.

“Fusha e veprimit të Komisionit duhet të jetë në pajtim me kushtetutën dhe dispozitat ligjore të së drejtës ndërkombëtare, duke mos e cenuar pavarësinë dhe duke mos e penguar veprimtarinë e organeve të tjera.”³

Disa shtete, sikurse Franca, Kroacia, Bullgaria, Hungaria, parimim e drejtësisë paralele e kanë theksuar shprehimisht, duke ndaluar trajtimin e rasteve që janë në proces të hapur trajtimi nga institucionet e drejtësisë.⁴ Megjithatë, shumica e vendeve nuk përcaktojnë ndonjë ndalesë në trajtimin e çështjeve apo rasteve në të cilat ka proces paralel hetimor – duke u thirrur në qëllimet e ndryshme që kanë komisionet hetimore parlamentare dhe hetimet zyrtare të iniciuara nga prokuroritë apo të trajtuara nga gjykatat.⁵ Në kushtet e Kosovës, është e rëndësishme njohja e mirëfilltë e një parimi të tillë, në sinkron me përcaktimin e qartë të mandatit hetues, në mënyrë që të pamundësohet ndonjë ndërhyrje e mundshme në procesin hetimor të zhvilluar nga Prokuroria.

Ligji ekzistues nuk ka përcaktuar ndonjë ndalim kategorik të trajtimit të lëndëve që janë në hetim, ai mjaftohet me një shpjegim të përgjithshëm për “moscenimin e pavarësisë dhe mospengimin e veprimtarisë së organeve tjera.” Porse, në kontekstin e Kosovës, hetimi paralel së paku në dy raste ka rrezikuar të shihet si ndikim në hetimin e Prokurorisë.⁶

3 Ligji për Hetim Parlatmar, Neni 2, Paragrafi 1, f. 1; I qashëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2683>

4 Diane FROMAGE, “The European Parliament Right of Inquiry in context: A comparison of the national and European legal frameworks”, 2020. I qashëm në: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648708/IPOL_STU\(2020\)648708_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648708/IPOL_STU(2020)648708_EN.pdf)

5 European Parliament, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, “Committees of Inquiry in National Parliaments – Comparative Survey”, 2020. I qashëm në: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)

6 Në rastin e Komisionit Hetimor për Gylenistët’ dhe Komisionit Hetimor për Hetimin e Rezervave Shtetërore.





RREGULLIMI I MUNGESAVE TË DEPUTETËVE

Për të përmirësuar qasjen e deputetëve kundrejt punës së komisioneve hetimore, ndryshimi i Ligjit duhet të përcaktojë më saktë largimin e anëtarëve të Komisionit. Në bazë të përkufizimit ekzistues, deputetët duhet të largohen nga komisioni në rast të mungesave të papërligjshme, në tre mbledhje të njëpasnjëshme.

“Komisioni vendosë detyrimisht për largimin e një anëtari të Komisionit, nëse ai mungon tri (3) herë radhazi në punimet e komisionit pa një arsye të përligjshme.”⁷

kësaj norme deputetët mund ta pamundësojnë mbledhjes themeluese të komisionit, pa humbur pozicionin si anëtarë të komisionit, meqenëqë ligji ekzistues nuk ka saktësuar që numërimi i mungesave, fillon qysh nga mbledhja themeluese.

Sipas formulimit të tanishëm, mundësohet bojkotimin e punës së komisionit – qoftë pjesërisht apo tërësisht – derisa perioda kohore e përcaktuar si mandat i komisionit të konsumohet. Prandaj, norma duhet të thellohet, duke precizuar se plotësimi i kushtit për mungesë në tre mbledhje radhazi, fillon qysh prej mbledhjes së parë fillestare, në të cilën, synohet themelimi i komisionit. Në këtë kontekst, mungesa në tre mbledhje tentative për themelimin e komisionit, do të përmbushte kushtin për humbjen e anëtarësisë në Komision.

Ndonëse ligji përcakton kufirin e përgjegjësisë së deputetit si anëtar i trupit hetues në një formë të kënaqshme, ai ka lënë boshllëk që pamundëson themelimin e komisionit, në situata të mundshme bojkotuese. Në shtatorin e vitit 2023, Kuvendi i Kosovës ka themeluar një Komision për hetimin e dyshimeve të hedhura mbi keqpërdorimin e rezervave shtetërore.⁸ Deputetët e shumicës parlamentare, Lëvizjes Vetëvendosje, bojkotuan punën e këtij komisioni për disa muaj,⁹ situatë kjo që vuri në pah mangësitë që ofron përkufizimi i pjesës rreth largimit të anëtarëve të komisioneve. Në gjendje të ekzistimit të interesave të kundërta, përmes

⁷ Ligji për Hetim Parlamentar, Neni 9, Par. 2

⁸ Kuvendi i Kosovës, në seancën e 21 shtatorit të 2023, themeloi Komision hetimi për hulumtimin e dyshimeve të keqpërdorimit të rezervave shtetërore. Lajmi i qasshëm në linkun: <https://www.kuvendikosoves.org/shq/punesimi/per-publikun/lajmi/nga-punimet-e-seances-plenare-33315/>

⁹ Lajmi e përafërt mund ta gjeni në: <https://kallxo.com/lajm/desh-ton-per-te-pesten-here-konstituimi-i-komisionit-hetimor-per-rezervat-mungojne-deputet-e-lv-se/>





MUNGESA E MASAVE NDËSHKUESE

Në praktikën ekzistuese, komisionet hetimore parlamentare, nuk kanë plotësuar as kushtet elementare të përcaktuara me Ligjin për Hetim Parlamentar. Një masë e konsiderueshme e komisioneve hetimore, nuk ia kanë dalur as të votojnë raportin përfundimtar, të përcaktuar kusht për përmbylljen e hetimeve. Ndërsa, në disa prej rasteve, mbyllja e punimeve është shoqëruar me raporte përfundimtare të mangëta, të cilat nuk përfaqësojnë dokumente serioze hetimi.

Mungesa e një mase ndëshkimore, ka shndërruar në normalitet të pranueshëm mosrespektimin e ligjit. Përfshirja e masave disiplinore në ligj është thelbësore për të siguruar fuqizimin e hetimit parlamentar. Duke vendosur për masa ndëshkimi, Kuvendi mund të rrisë rëndësinë e hetimit parlamentar, duke e evituar qasjen jo të përgjegjshme të partive politike kundrejt komisioneve hetimore parlamentare, shpeshherë, edhe ndaj atyre të themeluara me kërkesën e tyre. Në fund të fundit, përfshirja e dispozitave ndëshkuese në ligj është një veprim i duhur, në mënyrë që karrshi mundësive që ofrojnë komisionet, të ngarkojnë edhe obligimet e përgjegjësisë.



SAKTËSIMI I KOHËZGJATJES SË MANDATIT

Në çështjen e kohëzgjatjes së mandatit, Ligji për Hetim Parlamentar, përcakton saktësisht periudhën kohore gjatë të cilës, komisioni hetimor duhet të përfundojë punën e tij hetuese, me një raport përfundimtar të dorëzuar pranë Kuvendit.

“Mandati për hetimin e një çështje është gjashtë (6) muaj brenda të cilit Komisioni duhet të paraqet raport përfundimtar.”¹⁰

Megjithëse, Ligji përcakton qartësisht periudhën prej 6 mujore si kufizim për zhvillimin e hetimit parlamentar, praktika e funksionimit në Kuvend nuk është zhvilluar në pajtueshmëri me këtë rregullim. Në praktikën e zakonshme, Kuvendi, periudhën e pushimit ndërmjet sesioneve¹¹ e konsideron si kohë të pashfrytëzuar hetimi, duke zgjatur ditët e pushimit në periudhën e paracaktuar të mandatit. Kjo praktikë është zhvilluar nga një përpjekje për të rregulluar mandatin e dhënë me ligj të veçantë, përmes përcaktimeve të Rregullores kundrejt afateve procedurale¹² parlamentare - praktikë kjo që paraqet një interpretim të gabuar të çështjes. Në një përgjigje të pranuar nga Drejtoria e Përgjithshme për Çështjet Ligjore dhe Procedurale¹³ është shp-

jeguar se në interpretimin e kësaj dileme, zyrtarët ligjor të Kuvendit, përdorimin shpjegimin e ofruar në Neni 124 të Rregullores së Kuvendit, më saktësisht pjesën e dytë ku shpjegohet se periudha ndërmjet sesioneve nuk llogaritet në vlerësimin e afateve.

Kjo qasje e rregullimit të mandatit të komisioneve hetimore parlamentare është kundërligjore. Fillimisht, mandati i dhënë më një ligj përkatës, nuk mund të përcaktohet nëpërmjet rregullimeve të Rregullores së Kuvendit që ndërlidhen me afate procedurale – mandati dhe afati nuk përbëjnë koncepte sinonime. Së dyti, Rregullorja e Kuvendit, në temën e Komisioneve Hetimore Parlamentare është treguar mjaftueshëm e qartë, duke përfunduar se “*procedurat e hetimeve parlamentare janë të përcaktuara me Ligjin përkatës për Hetim Parlamentar*”.¹⁴ Kësisoj, cilado përpjekje për të interpretuar kohëzgjatjen e mandatit të Komisionit Hetimor jashtë përcaktimit të vetë Ligjit për Hetim Parlamentar i takon një praktike kundërligjore.

¹⁰ Ligji për Hetim Parlamentar, Neni 6, Par. 3, f. 3

¹¹ Rregullorja e Kuvendit të Kosovës, Neni 51, f. 22

¹² Rregullorja e Kuvendit të Kosovës, Neni 124, f. 53

¹³ Përgjigje nga Xheladin Hoxha, Drejtor i Përgjithshëm në Drejtorinë e Përgjithshme për Çështjet Ligjore dhe Procedurale, 03.04.2024

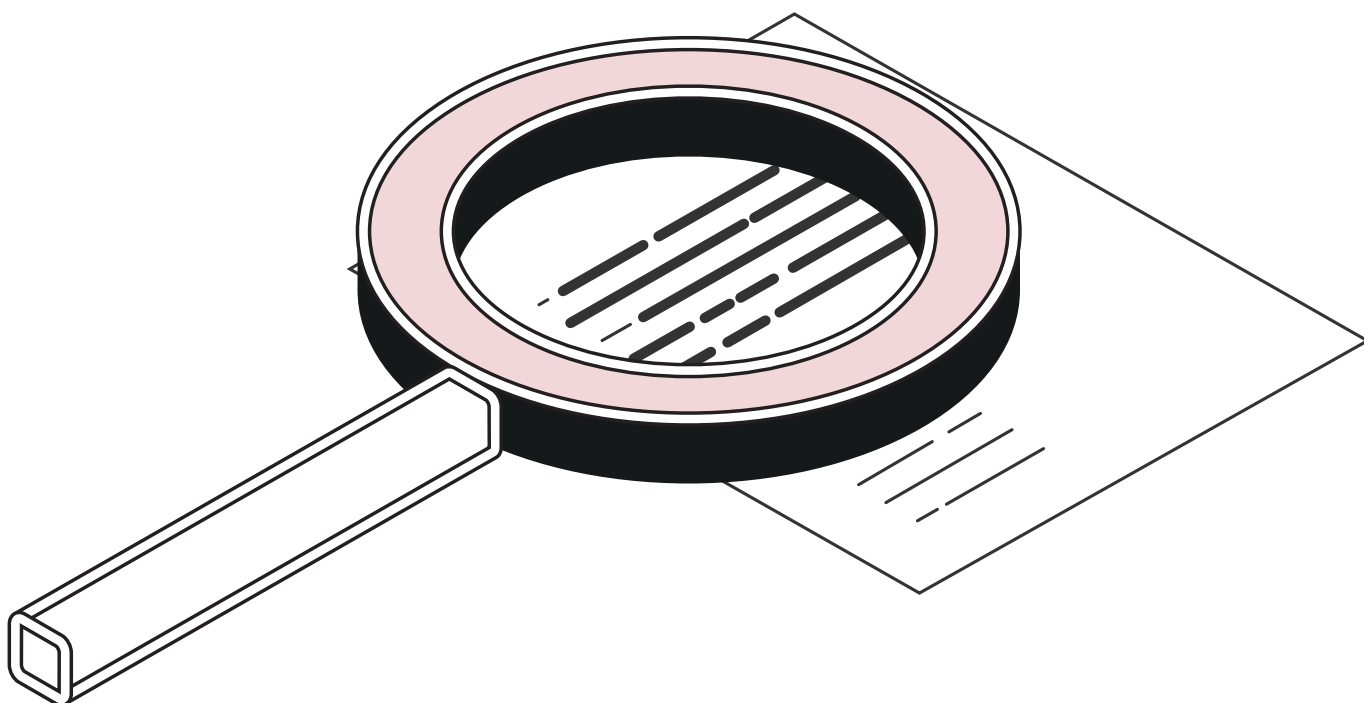
¹⁴ Rregullorja e Kuvendit, Neni 46, f. 21



PROBLEMET PRAKTIKE

Në pikëpamje të veprimtarisë hetuese, komisionet hetimore parlamentare nuk janë trupa me kapacitete të konsoliduara teknokratike, të gatshme për të organizuar hetim mbi raste të komplikuar hetimore. Praktikës parlamentare, në çështjen e përdorimit të mundësisë për hetim parlamentar i nevojitet një dokument udhëzimi, në formatin e doracakut,

ku shpjegohen praktikalitetet, si hetimin si proces objektiv, të kufizuar rreth pyetjes apo çështjes për hetim, në përputhje me kapacitetet e institucionit të komisionit; përkufizime mbi natyrën e lëndëve të trajtueshme, përmbajtjen e tyre, etj.





REKOMANDIMET

- 1** Shumica e përbërjes së komisionit hetimor parlamentar duhet t'i takojë grupacionit, respektivisht opozitës, në rastet kur kur kërkesa për themelimin vjen nga partitë opozitare.
- 2** Të precizohet qartazi se për cilat raste dhe për çfarë temash, si dhe mbi bazën e çfarë dimensionit, mund të zhvillohet hetim parlamentar – në rastet kur ka hetim paralel nga Prokuroria, në atë mënyrë që të shmangen ndërhyrjet e mundshme.
- 3** Me qëllim të evitimit të bllokimeve të punës së komisionit hetimor, duhet të saktësohet çështja e mungesave të deputeteve, asisoj që numrimi i mungesave të filloj prej mbledhjes së parë të thirrur.
- 4** Të përcaktohen masa ndëshkimi për deputetët apo grupet parlamentare të cilat, për qëllime të ndryshme, nuk veprojnë në përputhje me përcaktimet e Ligjit. Në rastet e grupeve parlamentare (apo taborit pozitë/opozitë në tërësi), mund të parashihet masa e moslejimit të inicimit të një hetimi tjetër parlamentar, në rast të cenimit serioz të mekanizmit të hetimit parlamentar.
- 5** Të saktësohet interpretimi lidhur me kohëzgjatjen gjashtë-mujore të mandatit të komisionit, në raport me pushimin ndërmjet sesioneve.
- 6** Mbi bazën e praktikave më të mira ndërkombëtare, të hartohet një dokument i përgjithshëm – doracak apo manual i hetimit parlamentar – që shpjegon hetimin parlamentar, në një formë më konkrete dhe të detjashme, në të gjitha aspektet e tij procedurale.



