DEMOKRATSKI
INSTITUT
KOSOVA

# SKUPŠTINA BEZ REDA!

## Organizacija i planiranje rada Skupštine u novom sazivu




NOVEMBAR, 2026

**AUTORSKA PRAVA © 2026. Kosovski demokratski institut (KDI).**

Kosovski demokratski institut zadržava sva prava. Nijedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati niti prenositi u bilo kom obliku, mehaničkim ili elektronskim putem, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem za čuvanje i preuzimanje materijala, bez pisane saglasnosti izdavača. Publikacija se može reprodukovati ili prenositi samo u nekomercijalne svrhe. Svako ko koristi citate ili drugi materijal iz ove publikacije dužan je da jasno navede izvor korišćenih citata ili materijala.

Za sve ocene, primedbe, kritike ili predloge možete nam se obratiti putem sledećih kontakata:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 239,
10 000, Priština, Kosovo.
Tel.: +383 (0) 38 248 038
E-pošta: info@kdi-kosova.org
Veb: www.kdi-kosova.org

Dizajn: envinion

Napomena: Ovaj izveštaj je pripremljen u okviru projekta „Mladi i civilno društvo za integritet“ (eng. Youth and Civil Society for Integrity), koji finansira Vlada Švedske preko Ambasade Švedske u Prištini. Za sadržaj ovog izveštaja odgovoran je isključivo Kosovski demokratski institut i on ne odražava nužno stavove donatora.

Sweden
Sverige

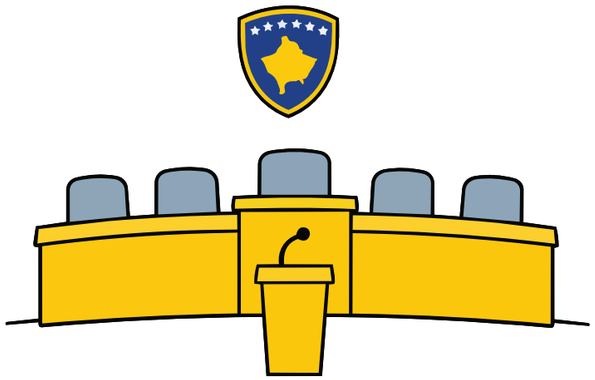
# SADRŽAJ

**Mesečni pregled rada Skupštine Kosova..... 5**
Ključna dešavanja ..... 5
Planiranje rada i kalendar ..... 6
Transparentnost ..... 6
Zakonodavstvo ..... 7
Nadzor ..... 7
Učešće građana ..... 8
Parlamentarna diplomatija..... 8
Sekretarijat/Administracija..... 8

**U FOKUSU: Može li bolje planiranje rada promeniti dinamiku u Skupštini?..... 10**
Skupština i dalje bez plana rada za jesenje zasedanje..... 10
Dnevni red plenarnih sednica i prenošenje pitanja sa jedne sednice na drugu ..... 12
Poslanici u komisijama: neki u četiri, neki ni u jednoj..... 12
Neusklađeni termini sednica komisija ..... 13
Sastav komisija i njegov uticaj na planiranje..... 13
Administrativni kapaciteti i stručna podrška komisijama..... 14

*Ovaj izveštaj je podeljen u dva dela. Prvi deo donosi ocenu rada Skupštine Kosova tokom oktobra 2026. godine i obuhvata ključna dešavanja, kalendar i planiranje rada, zakonodavne i nadzorne aktivnosti, funkcionisanje Sekretarijata, transparentnost, učešće građana i parlamentarnu diplomatiju. Ove kategorije treba da omoguće kontinuiran i uporediv pregled učinka Skupštine iz meseca u mesec.

Drugi deo je analitički i posvećen je posebnoj temi: „Kako je planiran i organizovan rad Skupštine na početku ovog saziva“. Zasnovan je na našim zapažanjima tokom septembra i oktobra, kao i na ranijim praksama planiranja i organizovanja parlamentarnog rada.







# MESEČNI PREGLED RADA SKUPŠTINE KOSOVA

**XI saziv Skupštine Republike Kosova izabran je na prevremenim parlamentarnim izborima 7. juna 2026. godine.**

Proces konstituisanja pratila su kašnjenja i teškoće u postizanju političkog dogovora o izboru rukovodstva Skupštine. Iako je konstitutivna sednica počela 6. avgusta 2026, izbor kompletnog rukovodstva završen je tek 28. septembra, kada je Vlora Çitaku iz PDK izabrana za potpredsednicu Skupštine. Prethodno je, 9. septembra, Albulena Haxhiu iz pokreta Lëvizja Vetëvendosje! izabrana za predsednicu Skupštine, dok su 11. i 13. septembra izabrana četiri od pet potpredsednika, predstavnika LVV, LDK, Srpske liste i nevećinskih zajednica. Odugovlačenje ovog procesa odložilo je potpuno uspostavljanje rukovodećih struktura i organizovanje parlamentarnog rada, zbog čega je osposobljavanje ovog saziva za rad potrajalo.

Na početku saziva formirano je šest poslaničkih grupa[1], dok su tri poslanika ostala izvan poslaničkih grupa. Predsedništvo Skupštine je 25. septembra, zajedno sa predsednicima poslaničkih grupa, razmatralo raspodelu 16 parlamentarnih komisija. Time je započelo organizovanje struktura odgovornih za zakonodavni i nadzorni rad. Međutim, kasniji postupak imenovanja članova i nepotpuni sastavi pojedinih komisija pokazali su da dogovor o parlamentarnim strukturama nije odmah doveo i do njihovog punog funkcionisanja.

## Ključna dešavanja

Neposredno nakon konstituisanja, na dnevnom redu Skupštine našla su se pitanja značajna za funkcionisanje institucija, vladavinu prava i rešavanje problema od velikog javnog interesa. Među ključnim odlukama bili su izbor predsednice Republike Kosova 7. oktobra i usvajanje izmena Zakona o Specijalizovanim većima. Krajem oktobra Skupština je usvojila izmene Zakona o budžetskim izdvajanjima za 2026. godinu i Zakon o Državnom birou za verifikaciju i konfiskaciju neopravdane imovine. Razmatranje ovih pitanja odražava ostvarivanje uloge Skupštine u odlučivanju u različitim oblastima, ali istovremeno ukazuje na važnost razmatranja sadržine odluka i nadzora nad njihovim sprovođenjem, naročito kada one neposredno utiču na vladavinu prava i upravljanje javnim finansijama.

Posebno mesto na parlamentarnom dnevnom redu imala je i vanredna sednica 26. oktobra, sazvana nakon ubistva Arlinde Zekaj, na kojoj se raspravljalo o institucionalnoj odgovornosti u suzbijanju nasilja nad ženama. Sednica je završena usvajanjem rezolucije i osnivanjem parlamentarne istražne komisije. Uvrštavanje ovog pitanja na dnevni red Skupštine otvara mogućnost za razmatranje odgovornosti institucija i propusta u reagovanju na slučajeve nasilja nad ženama.

1 U XI sazivu LVV ima 53 poslanika, PDK 22, LDK 18, AAK 7, Srpska lista 9, dok ostali politički subjekti imaju 11 poslanika.

## Planiranje rada i kalendar

Planiranje rada Skupštine u potpunosti se oslanjalo na Zakonodavni program Vlade 2026–2028, kojim su utvrđeni nacrti zakona predviđeni za upućivanje Skupštini u periodu dužem od dve godine. Gotovo sve parlamentarne komisije, uz dva izuzetka, tokom oktobra su na osnovu ovog programa izradile i usvojile svoje planove rada. Međutim, pojedinačni planovi komisija još nisu objedinjeni u opšti plan rada Skupštine. Izrada integrisanog plana rada zapravo nikada nije ni bila ustaljena praksa. To onemogućava i javnosti i samoj Skupštini da znaju koji su prioriteti, rokovi i potrebni kapaciteti za obavljanje parlamentarnih poslova, kao i kako se mogu meriti rezultati njihovog rada.

**Zapravo, izrada integrisanog plana rada nikada nije bila standardna praksa; zbog toga je javnosti – pa čak i samoj Skupštini – onemogućeno da sazna koji su prioriteti, rokovi i neophodni kapaciteti za rešavanje parlamentarnih pitanja, kao i na koji način bi se mogli meriti rezultati njihovog rada.**

## Transparentnost

Skupština je tokom meseca u zvaničnom kalendaru objavljivala termine plenarnih sednica i sednica komisija, ali su informacije o terminima sednica uglavnom objavljivane samo dan ranije. Plenarne sednice prenošene su uživo, a njihovi sažeci i transkripti objavljivani su na zvaničnoj internet stranici. Međutim, uprkos ponovnom uspostavljanju elektronskog sistema glasanja, pojedinačni glasovi poslanika nisu objavljivani, čime je građanima ograničena mogućnost da prate stavove svojih predstavnika o pitanjima koja se razmatraju u Skupštini. Dokumentacija o nacrtima zakona ažurirana je na internet stranici Skupštine, ali ne nužno i podaci o fazi postupka u kojoj se ti nacrti nalaze.

Sednice komisija prenošene su uživo samo kada su mediji bili zainteresovani da ih prate, bez redovne institucionalne prakse prenosa. Na internet stranici Skupštine objavljivani su kratki sažeci sednica komisija, dok je za 59 održanih sednica objavljen svega 21 zapisnik. Sednice komisija se i dalje snimaju, ali Skupština još nije razmotrila mogućnost upotrebe informacionih tehnologija za blagovremenu transkripciju i objavljivanje sadržaja rasprava. Takođe, od 16 parlamentarnih komisija samo su dve objavile svoje planove rada. Redovno objavljivanje zapisnika i planova rada omogućilo bi neposredniji uvid u sadržaj rasprava, prioritete komisija i stepen realizacije planiranih aktivnosti, čime bi se ojačale parlamentarna transparentnost i odgovornost.





## Zakonodavstvo

Tokom ovog perioda Skupština je usvojila osam nacrta zakona u drugom čitanju i četiri međunarodna sporazuma, a razmotrila je 10 nacrta zakona u prvom čitanju. Tri najznačajnija usvojena zakona bila su izmene Zakona o Specijalizovanim većima, izmene Zakona o budžetskim izdvajanjima za 2026. godinu i Zakon o Državnom birou za verifikaciju i konfiskaciju neopravdane imovine. Na nivou komisija preduzeti su koraci za dalje razmatranje nacrta zakona, uključujući formiranje radnih grupa za paket od pet nacrta zakona koji se odnose na reforme pravosudnog sistema, a koji su ujedno preduslovi za korišćenje sredstava iz Plana rasta EU.

Kvalitet i uključivost zakonodavnog procesa nisu bili na zadovoljavajućem nivou. Izmene Zakona o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma usvojene su uz odstupanje od Poslovnika i bez učešća opozicije u glasanju, dok su budžetske izmene i Zakon o Birou krajem meseca usvojeni u okolnostima političkih neslaganja. Za kvalitetniji zakonodavni proces važno je da komisije imaju dovoljno vremena i prostora za suštinsko razmatranje nacrta zakona, a da se poslanicima omogući argumentovana rasprava sa zainteresovanim stranama na koje se ti nacrti odnose pre nego što se o njima glasa.

## Nadzor

Važan korak u parlamentarnom nadzoru tokom oktobra bilo je osnivanje Parlamentarne istražne komisije za razmatranje postupanja i nepostupanja institucija u vezi sa ubistvom Arlinde Zekaj i postupanjem u slučajevima nasilja nad ženama i decom. Ovaj mehanizam omogućava razmatranje odgovornosti institucija i utvrđivanje propusta u reagovanju na slučajeve nasilja. Njegova delotvornost će, međutim, zavisiti od ostvarivanja istražnog mandata i od toga da li će nalazi i preporuke poslužiti za pozivanje na odgovornost i podsticanje konkretnih institucionalnih mera.

Iako nadzor nad sprovođenjem zakona ostaje glavni izazov, upotreba drugih instrumenata parlamentarnog nadzora bila je ograničena, stvarajući nesrazmeru između zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine. Tokom meseca ministrima i premijeru postavljena su 42 poslanička pitanja, a poslanici su dobili odgovore na samo 18. Nije održana nijedna interpelacija. Komisije su razmatrale izveštaje institucija i saslušavale predstavnike Vlade i drugih institucija, ali se u pojedinim slučajevima pozvani predstavnici nisu odazvali pozivu za podnošenje izveštaja. Ipak, razmatranje izveštaja i predstavljanje podataka nisu dovoljni za delotvoran nadzor ukoliko ih ne prate konkretni zahtevi za odgovornošću i praćenje sprovođenja preporuka.

**18/42**



Iako nadzor nad sprovođenjem zakona ostaje glavni izazov, primena drugih instrumenata parlamentarnog nadzora i dalje je ograničena, što stvara raskorak između zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine. Tokom meseca, ministrima i predsedniku Vlade upućena su **42 poslanička pitanja,** a poslanici su dobili **odgovore na njih samo 18.**

## Učešće građana

U Skupštini je tokom oktobra održano samo jedno javno saslušanje, koje je organizovala Komisija za ekonomiju, industriju, preduzetništvo, trgovinu i inovacije, povodom nacrta zakona o energetici i električnoj energiji. Održavanje samo jednog javnog saslušanja ukazuje na slabu spremnost Skupštine da konsultuje zainteresovane strane i javnost o nacrtima zakona, posebno u mesecu u kojem je razmatrala znatan broj nacrta sa uticajem na važne oblasti javne politike. Komisije su i u svojim planovima rada predvidele veoma mali broj javnih saslušanja, nesrazmeran broju nacrta zakona koje razmatraju. U proseku je planirano jedno javno saslušanje za 52 nacrta zakona koje je Vlada uputila tokom ovog zasedanja. Jedini drugi mehanizmi za uključivanje stručnjaka ili organizacija civilnog društva u ovom periodu bile su radne grupe na nivou komisija, njih sedam, koje zbog prirode svog rada omogućavaju samo ograničeno učešće zainteresovanih strana. Komisije nisu organizovale nijedno saslušanje izvan zgrade Skupštine kako bi se približile onima na koje zakoni utiču.

## Parlamentarna diplomatija

Aktivnosti parlamentarne diplomatije nisu koordinisane i ne postoji uređen sistem izveštavanja niti razmene informacija o njima. Poslanici su se sastajali sa delegacijama i međunarodnim predstavnicima koji su posetili Skupštinu i učestvovali na međunarodnim sastancima i forumima u okviru saradnje sa međunarodnim parlamentarnim institucijama i organizacijama. Međutim, samo Predsedništvo Skupštine ukazalo je na potrebu da se koordinacija ovih aktivnosti poboljša. Posebno je naglašeno da poslanici treba unapred da usaglase sa Skupštinom i Ministarstvom spoljnih poslova zvanične stavove koje će predstavljati na sastancima u inostranstvu. Razmatrana je i praksa podnošenja zahteva Predsedništvu za odobrenje putovanja tek nakon što su putovanja već obavljena. Radi rešavanja ovog problema predstavljen je pravilnik u obliku internog cirkulara, ali nije razjašnjeno da li kašnjenja u dostavljanju zahteva potiču od administracije ili od samih poslanika. To pokazuje da je, uz međunarodne aktivnosti, potrebna doslednija primena postupaka odobravanja i koordinacije kako bi parlamentarno predstavljanje bilo planirano, usaglašeno i transparentno.

## Sekretarijat/Administracija

Administracijom Skupštine od 2023. godine rukovodi vršilac dužnosti sekretara. Ovo pitanje ostalo je nerešeno i nakon završetka poslednjeg konkursa, čiji su rezultati objavljeni u septembru 2026. Uprkos tome, Predsedništvo Skupštine odlagalo je odluku o izboru novog sekretara na svakoj sednici održanoj tokom oktobra. Izostanak konačne odluke duže od tri godine nije samo pitanje popunjavanja jednog radnog mesta, već i odgovornosti rukovodećih organa da obezbede stabilno funkcionisanje skupštinske administracije.

Isto pitanje administrativne stabilnosti uočava se i na nivou parlamentarnih komisija, gde sedam komisija i dalje ima koordinatore u statusu vršilaca dužnosti. Iako ovakva imenovanja mogu poslužiti kao privremeno rešenje radi kontinuiteta rada, njihova dugotrajna primena otvara pitanja poštovanja zakonskih ograničenja i planiranja ljudskih resursa. Izmene Zakona o javnim službenicima iz 2025. godine propisuju vremenska ograničenja, uključujući rok do 12 meseci za određivanje službenika za vršioca dužnosti, uz zakonom predviđene izuzetke, kao i ograničenje do dve godine za popunjavanje upražnjenog radnog mesta na ovaj način.

U ovom kontekstu, izazov za Sekretarijat prevazilazi popunjavanje upražnjenih mesta i odnosi se na potrebu da se sa privremenih rešenja pređe na stabilnu administraciju sa jasno utvrđenim odgovornostima i strukturama. Predsedništvo treba da bez daljeg odlaganja završi imenovanje generalnog sekretara, dok radna mesta koordinatora treba popuniti redovnim postupcima, u skladu sa pravnim okvirom.





### Predsedništvo

| | |
|---|---|
| Sednice Predsedništva | 4 |

### Sednice

| | |
|---|---|
| Broj sednica | 6 (3 plenarne, 3 vanredne) |
| Nacrti zakona usvojeni u prvom čitanju | 10 |
| Nacrti zakona usvojeni u drugom čitanju | 8 |
| Ratifikovani međunarodni sporazumi | 4 |
| Poslanička pitanja | 42 |
| Odgovori članova vladinog kabineta | 18 |
| Interpelacije | 0 |
| Parlamentarne rasprave | 0 |
| Usvojene rezolucije/deklaracije | 1 deklaracija i 1 rezolucija |

### Parlamentarne komisije

| | |
|---|---|
| Sednice komisija | 59 |
| Sednice neodržane zbog nedostatka kvoruma | 3[2] |
| Javna saslušanja | 12 |
| Razmotreni nacrti zakona | 16 |
| Razmotreni izveštaji institucija | 4 |
| Prezentacije ministara pred komisijama | 4 |
| Podnošenje izveštaja ministara komisijama | 1 |
| Podnošenje izveštaja drugih institucija komisijama | 7 |

2 Komisija za ekonomiju 13. oktobra i Komisija za zajednice 14. oktobra i 21. oktobra.

# U FOKUSU: MOŽE LI BOLJE PLANIRANJE RADA PROMENITI DINAMIKU U SKUPŠTINI?

## Skupština i dalje bez plana rada za jesenje zasedanje

Iako su parlamentarne komisije počele da izrađuju i usvajaju pojedinačne planove rada za jesenje zasedanje, Skupština nije izradila i usvojila opšti plan rada za ovo zasedanje, uprkos tome što je to predviđeno članom 19, stavom 2.2 Poslovnika o radu. Bez objedinjavanja i usvajanja integrisanog plana kojim se utvrđuju ciljevi, prioriteti i aktivnosti za ovu godinu, ili bar za parlamentarno zasedanje, Skupština će teško moći da prati ili oceni ostvarivanje svog mandata.

Skupština Kosova godinama je funkcionisala bez integrisanog plana rada. Tek u aprilu 2026. godine prvi put je usvojila Plan rada za prolećno zasedanje, čime je napravljen korak ka uređenijem planiranju parlamentarnih aktivnosti. Rad se i dalje planira na nivou komisija, po istom modelu koji se godinama ne menja. Na početku parlamentarnih zasedanja komisije konsultuju Zakonodavni program Vlade i na osnovu njega izrađuju planove rada, u koje uključuju razmatranje i praćenje nacrta zakona iz svog delokruga. Pri izradi ovih planova komisije ne preispituju zahteve koje obim zakona predviđen Zakonodavnom agendom može postaviti pred njih, uključujući rokove za njihovo razmatranje, koji su često nerealni. Na primer, Zakonodavnim programom Vlade samo za tromesečni period oktobar–decembar 2026. predviđeno je upućivanje ukupno 52 nacrta zakona i 13 međunarodnih sporazuma: 30 u oktobru, 12 u novembru i 23 u decembru.

Na rad komisija utiče tempo kojim Vlada upućuje nacrte zakona, što često otežava organizaciju njihovog rada. Na primer, Nacrt zakona br. 11/L-017 o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma primljen je u Skupštini 30. septembra 2026, usvojen u prvom čitanju 5. oktobra, a u drugom čitanju 15. oktobra, za svega 15 dana. Ovako kratak rok ograničio je prostor za detaljno razmatranje, konsultacije sa stručnjacima i interesnim grupama, kao i za organizovanje javnih saslušanja. Zato komisije pri planiranju moraju da uzmu u obzir ne samo broj nacrta zakona već i vreme i kapacitete potrebne za njihovo razmatranje.

Ovaj nesklad bio je vidljiv i kod komisija koje još nisu završile planiranje rada, a morale su da razmatraju nacrte zakona u utvrđenim rokovima. Tako je Komisija za prava i interese zajednica i povratak 15. oktobra odložila raspravu o svom delokrugu i planu rada, dok je na istoj sednici razmatrala nacrte zakona o sprečavanju pranja novca i izmenama budžetskih izdvajanja za 2026. godinu. To pokazuje da je dinamika zakonodavnog procesa uticala na dnevni red komisija i pre nego što su one završile planiranje svojih organizacionih aktivnosti.





**Tokom oktobra parlamentarne komisije radile su na izradi i usvajanju planova rada za jesenje zasedanje. Do 30. oktobra svoje planove razmotrilo je 14 od 16 komisija, ali ih je šest odobrilo samo u formi nacrta, uz zahtev za dodatne dopune. Komisija za prava i interese zajednica i povratak i Komisija za zdravstvo odložile su razmatranje svojih planova za naredne sednice.**

Praćenje procesa planiranja rada pokazalo je da komisije i dalje planiraju prema ranijim modelima, bez kritičkog ili inovativnog pristupa. Njihovi planovi rada sadrže malo zakonodavnih inicijativa koje potiču od samih komisija i pokazuju da je planiranje 100% zavisno od Zakonodavnog programa koji dostavlja Vlada. Analiza 14 usvojenih planova pokazuje da u njima dominiraju aktivnosti vezane za razmatranje nacrta zakona. Komisija za zakonodavstvo predvidela je razmatranje 12 nacrta zakona, Komisija za životnu sredinu 10, Komisija za spoljne poslove 8, a Komisija za ekonomiju 7. Iako sprovođenje zakona ostaje najakutniji problem u zemlji, komisije u svojim planovima rada uglavnom daju veoma mali prioritet aktivnostima nadzora nad sprovođenjem zakona ili nad radom institucija, uključujući podnošenje izveštaja ministara i nadzorne posete na terenu. Samo pet komisija predvidelo je aktivnosti nadzora nad sprovođenjem zakona, dok je sedam planiralo terenske posete. Ni izbor zakona čije će se sprovođenje pratiti ne zasniva se na jasnom sistemu ili dokazima.

Nedoslednost komisija u ostvarivanju nadzorne uloge ilustruje to što je Komisija za životnu sredinu predvidela više od osam terenskih poseta različitim institucijama, dok je Komisija za ekonomiju planirala razmatranje šest izveštaja institucija i tri izveštavanja ministara. S druge strane, Komisija za nadzor javnih finansija usmerila je znatan deo rada na razmatranje izveštaja institucija. Nadzorne aktivnosti komisija uglavnom su ograničene na redovne obaveze razmatranja godišnjih izveštaja i izveštavanja ministara, bez dodatnih inicijativa samih komisija. To ukazuje na nedostatak proaktivnijeg pristupa nadzornoj ulozi. Pojedini planovi takođe sadrže posete i sastanke bez preciziranja njihovog broja, što otežava prethodnu procenu opterećenja i merenje realizacije aktivnosti.

Na kraju parlamentarnog zasedanja komisije izrađuju izveštaje o radu u kojima evidentiraju sprovedene aktivnosti i stepen ostvarenja svojih planova. Međutim, delotvornost ove procene zavisi od kvaliteta i preciznosti ciljeva i aktivnosti unapred utvrđenih planovima, kako bi se napredak mogao jasno meriti i kako bi se prepoznale aktivnosti koje nisu sprovedene.

## Izostanak mesečnog kalendara i potreba za dugoročnim planiranjem

Iako Poslovnik o radu Skupštine izričito predviđa usvajanje i objavljivanje mesečnog kalendara rada, ova praksa još nije institucionalizovana u organizaciji rada Skupštine. Prema članu 19, stavu 2.3 Poslovnika o radu, Predsedništvo Skupštine na zajedničkoj sednici sa predsednicima poslaničkih grupa usvaja kalendar rada za jedan mesec, koji se potom objavljuje na zvaničnoj internet stranici Skupštine. Ovom odredbom uspostavljen je mehanizam za planiranje parlamentarnih aktivnosti unapred i njihovu koordinaciju.

U nedostatku ovog instrumenta, rad se organizuje uglavnom na osnovu dnevnih ili nedeljnih obaveštenja. To otežava usklađivanje plenarnih sednica sa sednicama komisija i povećava mogućnost preklapanja aktivnosti, naročito za poslanike koji su članovi više komisija. Kratkoročno planiranje dodatno ograničava mogućnost da se razmatranje nacrta zakona, izveštavanje institucija i nadzorne aktivnosti ravnomerno rasporede. Zbog toga se dnevni redovi mogu zgusnuti u pojedinim periodima, dok se nezavršena pitanja prenose na naredne sednice.

Pored ispunjavanja obaveze izrade mesečnog kalendara, Skupštini je potreban širi instrument planiranja na nivou zasedanja ili godine. Dugoročni kalendar omogućio bi da se unapred odrede prioriteti, periodi plenarnog rada, razmatranja nacrta zakona i aktivnosti parlamentarnog nadzora. On bi takođe pružio osnov za usklađivanje zakonodavnog programa Vlade sa kapacitetima i dnevnim redom Skupštine, kao i za koordinaciju planova komisija sa ukupnom dinamikom parlamentarnog rada.

Takvo planiranje učinilo bi rad Skupštine predvidljivijim za poslanike, institucije, civilno društvo, medije i građane, omogućavajući im da se blagovremeno upoznaju sa planiranim aktivnostima i pripreme za učešće. Zato bi Skupština, uz redovno usvajanje mesečnog kalendara, trebalo da razmotri izradu kalendara za svako zasedanje ili za celu godinu, kao osnove za organizaciju i koordinaciju parlamentarnih aktivnosti.

U tom pravcu Skupština treba da razmotri i mogućnost modernizacije procesa planiranja pomoću informacionih tehnologija i veštačke inteligencije. Upotreba integrisanih kalendara i digitalnih kontrolnih tabli za praćenje, kao i digitalizacija dokumenata, arhiva i istraživačkog materijala, omogućile bi bolju koordinaciju aktivnosti, sistematičnije praćenje rokova i preciznije merenje rezultata parlamentarnog rada.

## Dnevni red plenarnih sednica i prenošenje pitanja sa jedne sednice na drugu

Nedostatak integrisanog plana rada Skupštine neposredno utiče na valjano planiranje i pripremu plenarnih sednica. Prema ustaljenoj praksi i Poslovniku, Predsedništvo priprema dnevni red naredne sednice i privremeni dnevni red za naredne sednice, u konsultaciji sa predstavnicima poslaničkih grupa i relevantnim institucionalnim akterima. Predsedništvo Skupštine sastaje se svakog ponedeljka, dok se plenarne sednice obično zakazuju za četvrtak, pa se rad uglavnom organizuje u nedeljnom ciklusu. Međutim, ovakva praksa otvara pitanje da li je dinamika planiranja prilagođena obimu i tempu zakonodavnog rada koji predviđa Vlada. Zakonodavna agenda može se znatno menjati od jednog perioda do drugog, kako u pogledu broja nacrta zakona koji se očekuju tako i u pogledu njihove složenosti i rokova za razmatranje. **Pored toga što poslanicima ograničava vreme za bolju pripremu za razmatranje tačaka dnevnog reda, ova praksa nije prilagođena ni dinamici ni obimu rada predviđenim Zakonodavnom agendom koju dostavlja Vlada.**

Još jedna praksa koja se ponavlja jeste prenošenje nezavršenih tačaka sa jedne sednice na drugu, uglavnom zbog nedostatka kvoruma potrebnog za njihovo razmatranje ili usvajanje. Primer je predlog za imenovanje poslanika u parlamentarne komisije, koji je uvršten u dnevni red sednice 15. oktobra, odložen za sednicu 22. oktobra zbog nedostatka kvoruma, a zatim ponovo uvršten u dnevni red 29. oktobra, bez okončanja postupka. Zbog ove prakse nerešena pitanja stalno se prenose u naredne dnevne redove, dodaju novim tačkama i povećavaju rizik od preopterećenja dnevnog reda. Ako se ovakav način organizacije nastavi, Skupština rizikuje povratak sednicama sa predugačkim dnevnim redovima, kakve je imala u ranijim sazivima, kada su oni obuhvatali više od 50 tačaka. To otežava planiranje plenarnog rada, a može uticati i na vreme i prostor koji poslanici imaju za suštinsko razmatranje i raspravu. Zato su potrebni jasnije praćenje nezavršenih tačaka i realističnije planiranje dnevnog reda, uz uvažavanje vremena potrebnog za njihovu obradu.

## Poslanici u komisijama: neki u četiri, neki ni u jednoj

Pored sastava komisija, još jedan izazov za organizaciju parlamentarnog rada predstavlja raspodela poslanika među komisijama. Podaci praćenja pokazuju da 19 poslanika, odnosno oko 16% sastava Skupštine, nije član nijedne parlamentarne komisije. Devetoro njih su poslanici Srpske liste, čije predloženo imenovanje nije okončano u ovom periodu. Među ostalim poslanicima koji nisu raspoređeni u komisije nalaze se predsednici tri političke stranke, Bedri Hamza, Lumir Abdixhiku i Ramush Haradinaj, potpredsednik Skupštine Ardian Gola, kao i poslanici Avni Dehari, Labinotë Demi-Murtezi, Vjosa Osmani, Veton Berisha i Adem Hodža. Podaci praćenja ne omogućavaju utvrđivanje razloga u svakom pojedinačnom slučaju, pa se ne može zaključiti da li je reč o izboru samih poslanika, odlukama poslaničkih grupa ili načinu raspodele članstva.

S druge strane, pojedini poslanici istovremeno su članovi više komisija. Albert Kinolli i Fridon Lala članovi su četiri komisije, dok su Albana Bytyqi, Artan Asllani, Burim Ramadani, Ergül Mazrek, Teuta Haxhiu i Time





Kadrijaj angažovani u po tri komisije. Ovakva raspodela delimično je povezana i sa zastupljenošću manjih stranaka i nevećinskih zajednica, koje imaju manje poslanika i zbog toga moraju da rasporede svoje predstavnike u više komisija kako bi obezbedile učešće u različitim oblastima parlamentarnog rada. Međutim, time se opterećenje koncentriše na ograničen broj poslanika, koji moraju da rasporede vreme između više komisija i ispune različite zakonodavne i nadzorne obaveze.

## Neusklađeni termini sednica komisija

Ovo opterećenje postaje još izraženije kada termini sednica nisu usklađeni. Tokom praćenja utvrđena su najmanje tri slučaja neposrednog preklapanja sednica komisija koje imaju iste članove. Dana 13. oktobra istovremeno su održane sednice Komisije za budžet i Komisije za spoljne poslove, u kojima je zajednička članica bila poslanica Ariana Musliu-Shoshi. Istog dana, u 13:00, istovremeno su zasedale Komisija za životnu sredinu i Komisija za javnu administraciju, čiji je član bio poslanik Alban Bajrami. Zatim su 14. oktobra, u 10:00, istovremeno održane sednice Komisije za nadzor javnih finansija i Komisije za prava i interese zajednica i povratak, u kojima je član bio poslanik Eman Rrahmani.

Pored ovih slučajeva, utvrđeno je još 20 situacija u kojima su sednice zakazane u veoma bliskim terminima, što ograničava mogućnost poslanika da učestvuju na obe ako jedna traje duže od razmaka između njih. Tokom praćenja uočeni su i slučajevi u kojima su poslanici kasnili na sednice ili odlazili pre njihovog završetka kako bi učestvovali u drugoj parlamentarnoj aktivnosti.

Na ovakvu situaciju utiče i način zakazivanja narednih sednica. U mnogim slučajevima predsednik ili predsednica komisije na kraju sednice određuje termin narednog sastanka, bez prethodne konsultacije sa administracijom Skupštine i bez potpunog uvida u obaveze poslanika koji su članovi više komisija. Ova praksa otežava koordinaciju između komisija i povećava mogućnost preklapanja termina.

Ovi nalazi pokazuju da se termini sednica komisija ne mogu planirati odvojeno od njihovog sastava i opterećenja poslanika. Zato se preporučuje da zakazivanje koordinira administracija Skupštine putem integrisanog elektronskog sistema koji prikazuje termine svih komisija i obaveze poslanika koji su članovi više njih. Takav mehanizam omogućio bi da se preklapanja unapred prepoznaju i izbegnu, čime bi se doprinelo obezbeđivanju prisustva, kvoruma i urednijem radu komisija.

## Sastav komisija i njegov uticaj na planiranje

Planiranje i funkcionisanje parlamentarnih komisija zahtevaju zastupljenost svih poslaničkih grupa i zajednica kako bi njihovi prioriteti i aktivnosti odražavali različite interese i probleme predstavljene u Skupštini. Predsedništvo Skupštine i predsednici poslaničkih grupa razmatrali su 25. septembra 2026. raspodelu 16 parlamentarnih komisija, dok je Skupština 28. septembra usvojila njihov sastav i broj članova. Prema toj odluci, 15 komisija trebalo je da ima po 11 članova, a Komisija za prava i interese zajednica i povratak 12 članova.

Međutim, do kraja oktobra imenovanje svih članova nije bilo završeno, jer predlozi za predstavnike Srpske liste nisu dobili potrebnu podršku. Prema predviđenoj raspodeli, ovaj politički subjekt trebalo je da bude zastupljen u svim komisijama: sa predsednikom i tri člana u Komisiji za prava i interese zajednica i povratak, na mestu drugog potpredsednika u sedam komisija i sa po jednim članom u preostalih osam komisija. Zbog toga ovi predstavnici nisu mogli da učestvuju u izradi planova rada i utvrđivanju prioriteta komisija.

Neuključivanje predstavnika zajednica ograničava mogućnost da se njihovi interesi, potrebe i problemi neposredno iznesu u parlamentarnim raspravama. To može uticati na način na koji komisije utvrđuju prioritete, razmatraju nacrte zakona i nadziru institucije, ostavljajući po strani pitanja koja neposredno pogađaju nevećinske zajednice. Izostanak njihovog doprinosa već u fazi planiranja dodatno ograničava mogućnost da se blagovremeno prepoznaju uticaji koje politike i zakoni mogu imati na ove zajednice. To je posebno važno za Komisiju za prava i interese zajednica i povratak, ali i za druge komisije koje razmatraju oblasti značajne za njihov život.

Uticaj nepotpunog sastava uočen je i u radu Komisije za prava i interese zajednica i povratak. Tokom oktobra dve sednice ove komisije, planirane za 14. i 21. oktobar, nisu održane zbog nedostatka kvoruma. Ipak, nepotpun sastav ne može se smatrati jedinim uzrokom nedostatka kvoruma, jer je prisustvo ostalih članova moglo da omogući održavanje sednica.

Potpun sastav komisija važan je kako za političku zastupljenost i zastupljenost zajednica tako i za uključivost parlamentarnog planiranja i odlučivanja. Zato imenovanja treba završiti bez daljeg odlaganja, kako bi sve zajednice mogle da budu zastupljene i doprinesu utvrđivanju prioriteta i izvršavanju nadležnosti komisija.

## Administrativni kapaciteti i stručna podrška komisijama

Sprovođenje planova rada ne zavisi samo od planiranja i učešća poslanika već i od administrativnih i stručnih kapaciteta koji podržavaju komisije. Prema pribavljenim podacima, deset komisija ima po dva službenika za podršku, tri komisije po tri, dok preostale tri imaju samo po jednog. Pored toga, pet službenika pruža podršku u po dve komisije, što znači da svoje vreme i angažovanje moraju da rasporede između dve parlamentarne strukture.

Službenici za podršku imaju važnu ulogu u pripremi i organizaciji rada komisija, uključujući pripremu materijala za sednice, podršku pri razmatranju nacrta zakona, dokumentovanje rasprava i praćenje planiranih aktivnosti. Njihove odgovornosti prevazilaze redovan rad komisija i obuhvataju i podršku radnim grupama, kao i istražnim i ad hoc komisijama kada se one osnuju. Ove dodatne obaveze zahtevaju vreme i administrativnu i stručnu pripremu, što utiče na ukupno opterećenje zaposlenih. Zato broj službenika i raspodela odgovornosti treba da odgovaraju delokrugu, opterećenju i složenosti rada svake komisije.

Podaci pokazuju razlike u odnosu između planiranih aktivnosti i raspoloživog osoblja. Komisija za životnu sredinu, prostorno planiranje i infrastrukturu ima širok delokrug i planirala je 26 aktivnosti, ali ima podršku samo dva službenika. Komisija za ekonomiju planirala je 24 aktivnosti i ima tri službenika za podršku, dok je Komisija za nadzor javnih finansija planirala 11 aktivnosti, uključujući razmatranje izveštaja institucija, a ima samo jednog službenika. Ovi podaci otvaraju pitanje usklađenosti administrativnih kapaciteta sa opterećenjem i odgovornostima komisija.

Angažovanje jednog službenika za podršku dvema komisijama predstavlja dodatni izazov, naročito kada se njihove sednice, rokovi i zadaci poklapaju. U takvim slučajevima isti administrativni kapacitet mora da odgovori na potrebe dve komisije, što može dovesti do kašnjenja u pripremi materijala i praćenju aktivnosti. To je posebno važno za komisije sa velikim zakonodavnim ili nadzornim opterećenjem, kao i za one koje učestvuju u dodatnim procesima kroz radne grupe ili posebne komisije.

Zato Skupština treba da razmotri raspodelu osoblja prema opterećenju i delokrugu komisija, uzimajući u obzir i obaveze u radnim grupama i posebnim komisijama. Ova procena treba da posluži i za utvrđivanje da li su postojeći kapaciteti dovoljni ili je potrebno povećati broj službenika za podršku u komisijama sa većim opterećenjem. Budući da su ovi službenici deo javne administracije Skupštine i obavljaju stručne i administrativne poslove, važno je obezbediti im i stalne mogućnosti za razvoj i unapređenje stručnih kapaciteta.

Nalazi ove analize pokazuju da izazovi u organizaciji rada Skupštine prevazilaze izostanak mesečnog kalendara ili kašnjenja u usvajanju planova komisija. Oni su povezani sa nizom činilaca koji utiču na utvrđivanje prioriteta, raspodelu opterećenja među komisijama i poslanicima, koordinaciju aktivnosti i obezbeđivanje kapaciteta za njihovo sprovođenje. Nedostatak zajedničkog okvira planiranja, stalno prenošenje nezavršenih tačaka na plenarnim sednicama, nepotpun sastav pojedinih komisija i preklapanje termina pokazuju da organizacija rada i dalje počiva na fragmentisanom pristupu. U takvim okolnostima postoji opasnost da planovi rada ostanu formalni dokumenti ukoliko ih ne prate konkretni mehanizmi koordinacije i praćenja.





Za prelazak na integrisanije i funkcionalnije planiranje potrebno je nekoliko konkretnih promena:

**Izrada i sprovođenje Integrisanog plana rada Skupštine:** Skupština treba da izradi i sprovodi Integrisani plan rada za parlamentarno zasedanje ili godinu, koji će biti realističan, transparentan i obuhvatati aktivnosti Predsedništva, plenarnih sednica i parlamentarnih komisija. Plan ne treba da bude samo zbir pojedinačnih planova, već zajednički pristup planiranju zasnovan na jasnim zakonodavnim i nadzornim prioritetima, sa rokovima, odgovornostima i mehanizmima za praćenje sprovođenja. U tom okviru treba obezbediti koordinaciju kalendara, praćenje nezavršenih tačaka i izbegavanje preklapanja parlamentarnih dnevnih redova. Planiranje treba podržati i većom upotrebom informacionih tehnologija i veštačke inteligencije, kroz digitalne kalendare i kontrolne table za praćenje, kao i digitalizacijom dokumenata, arhiva i istraživačkog materijala, radi efikasnije organizacije i merenja parlamentarnog rada. U tu svrhu Predsedništvo treba redovno da ispunjava i obavezu usvajanja i objavljivanja mesečnog kalendara rada, u skladu sa Poslovnikom Skupštine..

**Jačanje institucionalnih kapaciteta za sprovođenje plana:** Skupština treba da proceni da li su administrativni, stručni i tehnološki kapaciteti dovoljni za sprovođenje Integrisanog plana rada. Ova procena treba da obuhvati raspodelu službenika za podršku prema opterećenju komisija, potrebu za povećanjem njihovog broja i obezbeđivanje stalnih obuka za razvoj stručnih kapaciteta. Takođe treba ulagati u digitalizaciju procesa planiranja, koordinacije i izveštavanja kroz integrisani sistem koji omogućava praćenje aktivnosti i stepena njihove realizacije.d.

**Obezbeđivanje zastupljenosti i uravnotežene raspodele angažovanja poslanika:** Skupština treba blagovremeno da završi imenovanje svih članova komisija, obezbeđujući zastupljenost poslaničkih grupa i zajednica u planiranju i odlučivanju. Istovremeno, pri raspodeli poslanika u komisije treba uzeti u obzir njihovo opterećenje i stvarne mogućnosti da prisustvuju sednicama, kako se odgovornosti ne bi koncentrisale na ograničen broj poslanika i kako bi se obezbedili uslovi za redovno funkcionisanje komisija. .

**Sadržaj planova parlamentarnih komisija:** Komisije treba da izrađuju planove rada sa jasno utvrđenim ciljevima, aktivnostima, rokovima i očekivanim rezultatima, obezbeđujući ravnotežu između zakonodavne funkcije, parlamentarnog nadzora i učešća građana i interesnih grupa. Pored razmatranja nacrta zakona, planovi treba da obuhvate konkretne aktivnosti nadzora nad sprovođenjem zakona, razmatranja izveštaja institucija, izveštavanja ministara, terenskih poseta i organizovanja javnih saslušanja. Takođe treba da predvide mehanizme za praćenje realizacije aktivnosti i periodično izveštavanje o napretku, kašnjenjima i razlozima neizvršenja.

DEMOKRATSKI
INSTITUT
KOSOVA