



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHITETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Dokument i shkurtë për politika publike nr.20/2022

-

Drejt një Kuvendi më efikas dhe konstruktiv përmes ndryshimeve procedurale

Autor: Nikola Donev

-

tetor 2022

IMPLEMENTUAR NGA:



Ky publikim është përgatitur nga Instituti për Demokraci "Societas Civilis" – Shkup (IDSCS) në kuadër të Programit për Mbështetje Parlamentare (PSP) i cili financohet nga Qeveria e Zvicrës dhe zbatohet nga Instituti Kombëtar Demokratik (NDI). Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup (IDSCS) dhe Qendra për Menaxhim me Ndryshime (CUP). Përmbajtja e publikimit në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se pasqyron pikëpamjet e Qeverisë së Zvicrës.

1. HYRJE

Debati parlamentar është pasqyrë e kulturës politike në vend dhe është faktor kryesor në përcaktimin e cilësisë së jetës parlamentare. Keqpërdorimi i mekanizmave parlamentare për të shkatërruar parakushtet për një debat të shëndetshëm parlamentar rezulton me ligje të këqija dhe përgjithësisht një imazh publik të përkeqësuar të punës së Kuvendit.

Në historinë më moderne të Maqedonisë së Veriut, që nga fitimi i pavarësisë në vitin 1991, Kuvendi në disa raste ka qenë vend i manifestimit të tensioneve politike, pjesërisht të nxitura nga keqpërdorimi i procedurave parlamentare. Bëhet fjalë për aktivitete që pamundësojnë punën e Kuvendit dhe përfshijnë keqpërdorim të qëllimshëm të procedurave të përcaktuara procedurale dhe ligjore në Kuvend. Aktivitete të tilla janë pengimi i deputetëve të opozitës në realizimin e të drejtës për iniciativë legjislativë; pamundësimi i të drejtës së deputetëve për të shtruar pyetje të deputetëve; prolongimi ose pengimi i nismave të paraqitura nga deputetët e opozitës për interpelancë të anëtarëve të pushtetit ekzekutiv; keqpërdorimi i së drejtës për të paraqitur amendamente për propozim - ligje; pamundësimi ose kufizimi i qëllimshëm i proceseve të rregullta në Kuvend; si dhe abuzimi me të drejtën për fjalë të deputetëve, i njohur më mirë si filibustering.

Procedura parlamentare u keqpërdor nga disa aktorë politik, të cilët në një periudhë të caktuar vendosën të anashkalojnë procedurat parlamentare. Deri më tani, në Kuvend ka pasur katër raste shqetësuese të filibusteringut: në lidhje me Ligjin për mbrojtësit në vitin 2012, kur miratimi i këtij ligji u bllokua për 40 ditë; Ligji për buxhetin e vitit 2013 që përfundoi me ngjarjet e 24 dhjetorit dhe përjashtimin e opozitës nga Kuvendi; zgjedhja e Talat Xhaferit kryetar i Kuvendit të RMV-së, në vitin 2017 dhe për shkarkimin e Marko Zvrlevskit nga pozita e prokurorit publik të shtetit në vitin 2017.¹ Në disa raste tentativat për bllokimin e punës së Kuvendit kanë përfshirë edhe bojkotimin e deputetëve duke dalë nga Kuvendi dhe duke mos marrë pjesë në punimet e tij. Duke filluar nga maji 2022, deputetët bojkotuan punën e Kuvendit me kërkesën për organizimin e zgjedhjeve të parakohshme.² Kjo u përshkallëzua më vonë në lidhje me votimin e propozimit të BE-së (propozimi francez) për tejkalimin e bllokadës nga Republika e Bullgarisë. Më pas opozita paralajmëroi "bojkot aktiv" që sipas tyre "do të thotë se nuk do të mbështesim ligjet e dëmshme dhe do të aktivizojmë të gjitha mjetet e mundshme. Kjo do të thotë se do të luftojmë dhe mbështesim vetëm zgjidhjet nga të cilat do të përfitojnë drejtpërdrejt qytetarët, pagat më të larta për të cilat po luftojmë apo mbrojtjen e standardit për të cilin insistojmë"³ Pas pranimit të kornizës së negociatave nga Kuvendi, opozita vazhdoi bojkotin e punës së Kuvendit me kërkesën për organi-

1 Meta.mk. Të gjitha bllokadat tona sipas rregullores: Katër rastet ekstreme të filibusterit maqedonas. Qasur në <<https://meta.mk/site-nashi-delovnichki-blokadi-chetirite-ekstremni-sluchai-na-makedonski-filibaster/>> (Vizita e fundit: 29 shtator 2022)

2 Radio Evropa e Lirë. Kuvendi i bllokuar për të shpëtuar shtetin apo për destruksion? Qasur më <<https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D0%B0%D1%81-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8%D0%B%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8-%D1%98%D0%B0-/31833919.html>> (vizita e fundit: 29 shtator 2022)

3 Plusinfo. DO TË VOTOJMË PËR PAGA MË TË LARTA DHE MBROJTJEN E STANDARDIT VMRO-DPMNE sqaron se çfarë do të thotë bojkot aktiv, Qasur në <<https://plusinfo.mk/e-glasame-za-pogolemi-plati-i-zashtita-na-standardot-od-vmro-dpmne-po-asnuvaat-shto-znachi-aktiven-bo-kot/>> (vizita e fundit: 29 shtator 2022)

zimin e zgjedhjeve të parakohshme parlamentare. Pas refuzimit të iniciativës për referendum nga kryetari i Kuvendit Talat Xhaferi⁴ partia e Majtë njoftoi një nismë të re për referendum, i cili nëse refuzohet, do të kalojnë në bllokadë të plotë të Kuvendit.⁵ Bllokimet e paralajmëruara nga disa aktorë politikë janë në kundërshtim me konceptin e demokracisë deliberative, e cila pret pjesëmarrje aktive të aktorëve politikë në debatin publik dhe shkëmbimin e argumenteve.

Krahas bojkoteve dhe keqpërdorimeve të shumta të rregullores, Kuvendi mbetet larg një forumi të vërtetë për debat. Kështu, të dhënat nga Raporti për cilësinë e debatit në Kuvend (janar – qershor 2022)⁶ tregojnë se jo të gjitha kushtet/parametrat janë plotësuar që debati parlamentar të konsiderohet si debat konstruktiv dhe debatues. Gjithashtu, përveç cilësisë së ulët të debatit, të dhënat nga Deputeti im gusht - dhjetor 2021 tregojnë se një numër i madh deputetësh nuk marrin pjesë aktive në debatin në seancat plenare dhe nuk janë anëtarë të komisioneve.⁷

-
- 4 MIA. Iniciativa për referendum u refuzua, për VMRO-DPMNE-në vendimi është i pabazuar, LSDM-ja e përkrah. Qasur në <https://mia.mk/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC/> (vizita e fundit: 29 shtator 2022)
 - 5 Radio Evropa e Lirë. Iniciativë e re për referendum apo bllokim i plotë i Kuvendit? Qasur në <https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%B-D%D0%B0-%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81-%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE-/32036894.html> (vizitë e fundit: 29 shtator 2022)
 - 6 Vlora Reçica dhe Nikolla Donev . Vështrim mbi Kuvendin: Raport nga monitorimi i cilësisë së debatit në Kuvend (janar - qershor 2022). Qasur në https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/09/WEBA4_Kvalitet_na_debata_januari_juni_2022MKD.pdf (Vizita e fundit: 29 shtator 2022)
 - 7 Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut. Deputeti im gusht - dhjetor 2021. Qasur në <https://www.sobranie.mk/content/Mojot%20pratеник/Mojot%20pratеник25.pdf> (vizita e fundit: 29 shtator 2022)

2. RREGULLORJA E KUVENDIT TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT

—

Në përpjekje për të përmirësuar punën e Kuvendit, duhet të analizohen mekanizmat e parashikuar në rregulloren dhe nëse ato janë adekuate për zgjidhjen institucionale të konflikteve të caktuara ndërmjet deputetëve të shumicës parlamentare dhe opozitës. Puna e Kuvendit rregullohet me Rregulloren, e cila rregullon organizimin dhe funksionimin e Kuvendit të RMV-së si dhe të trupave punues. Kjo e drejtë e Kuvendit për të rregulluar punën e tij është e garantuar me nenin 61 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut. Teksti i rregullores së vitit 2008, i cili është aktualisht në fuqi, përmban 240 nene, ndërsa në vitin 2010 dhe 2013 janë bërë ndryshime dhe plotësime.

Në rregulloren e punës rregullohen: procedura e konstituimit të Kuvendit; të drejtat dhe detyrat e deputetëve; zgjedhjen dhe kompetencat e kryetarit, nënkryetarëve dhe sekretarit të përgjithshëm; mbajtjen e seancës së Kuvendit; trupat punues dhe procedura legjislative me procedurat e veçanta për ligje të caktuara siç është ligji për buxhetin. Ndër të tjera, me Rregulloren, rregullohet edhe debati në Kuvend, siç është ndarja e kohës për diskutim, në mënyrë që të gjithë deputetët të kenë shanse të barabarta për të marrë pjesë në diskutim.

2.1 PSE RREGULLORJA MUND TË ABUZOHET LEHTË?

—

Në vitin 2009, Komisioni i Venecias ka nxjerrë mendim lidhur me Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Ajo thekson se teksti i Rregullores plotëson standardet e përcaktuara nga Këshilli i Evropës, por teksti është i madh i përbërë nga 240 nene dhe përshkruan procedura mjaft të ndërlikuara. Në vende të caktuara, komisioni vëren se gjuha e Rregullores është e paqartë, sidomos në shpërndarjen e kompetencave dhe përcaktimin e përfaqësimit proporcional të partive opozitare, gjë që mund të sjellë probleme gjatë zbatimit.⁸

Kompleksiteti i procedurave dhe teksti i paqartë hap një mundësi më të madhe për keqpërdorim të Rregullores, duke penguar në këtë mënyrë punën efikase të Kuvendit. Më shpesh, mekanizma të tillë përdoren nga partitë opozitare për shkak të pakënaqësisë me përfshirjen e tyre në procesin e vendimmarrjes. Kështu, kur bëhet fjalë për filibastering, Rregullorja nuk parashikon mekanizma të qartë për të parandaluar këto forma të keqpërdorimit procedural.

8 Komisioni i Venecias. Mendim lidhur me rregulloren e Kuvendit të "Ish Republikës Jugosllave të Maqedonisë" (CDL-AD(2009)025). 2009

3. ANALIZË KRAHASUESE: MEKANIZMAT E RREGULLORES PËR MBROJTJE NGA FILIBUSTERING-U

—

Ekzistojnë disa mundësi të rregulluara me rregulloren, për tejkalimin e këtyre situatave të bllokimit të punës së Kuvendit. Një mekanizëm i mundshëm është mundësia për kontroll apo ndërprerje të debatit në Kuvend. Duke parë në mënyrë krahasuese, mekanizma të tillë ekzistojnë në disa rregullore me shkallë të ndryshme rregullimi. Kështu, në Rregulloren e Kuvendit të Serbisë, është përcaktuar afati kohor për fjalimet gjatë seancave të komisionit, por me kërkesë të një anëtarit të komisionit, këto kufizime kohore të diskutimit mund të shkurtohen, të zgjaten ose të mos kufizohen.⁹ Në nenin 97 të Rregullores gjatë procedurës themelore¹⁰ për miratimin e një ligji - koha e parashikuar për diskutim është 5 orë, të cilat u ndahen grupeve parlamentare.¹¹ Rregullorja e Kuvendit të RMV-së, në procedurat e ndryshme, ka paraparë afate kohore për fjalimet, por nuk lë mundësi që ato të ndryshojnë me kërkesë të deputetëve.

Neni 67 i Rregullores së Kuvendit të Sllovenisë parasheh një mekanizëm për ndarjen e kohës për diskutim. Ky nen përcakton kufijtë minimalë për kohëzgjatjen e një fjalimi. Duhet theksuar se në nenin 74 personat e autorizuar mund të kërkojnë ndërprerjen e diskutimit dhe ricaktimin e pikës së rendit të ditës për seancën e ardhshme.¹²

Neni 81 i Rregullores së Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut parasheh mundësinë që kryetari ta ndërpresë seancën nëse nuk ka kuorum ose me kërkesë të koordinatorit ose zëvendës koordinatorit të një grupi parlamentar të ndërpresë seancën për një orë - kjo ndërprerje në të vërtetë paraqet kërkesë për pauzë. Kuvendi mund të vendos ndërprerjen e seancës me kërkesë të kryetarit të trupit punues ose koordinatorit të grupit parlamentar me qëllim të mbajtjes së seancës së trupit punues. Kryetari cakton kohën për rifillimin e seancës së ndërprerë.

Rregullorja nuk përcakton afate të përgjithshme kohore për kohëzgjatjen e diskutimit në suazat e komisioneve apo seancave plenare, por përcakton afatet për dorëzimin e materialeve për zhvillimin e mëtejshëm të procedurës legjislative. Gjithashtu, e rregullon kohëzgjatjen e fjalimeve të pjesëmarrësve në diskutim në varësi të statusit të pjesëmarrësit siç është përcaktuar në nenin 86 dhe nenet shtesë.

Duke parë më gjerësisht, në Francë mund të theksohet një mekanizëm për ndërprerjen e debatit që ekziston në rregulloret e Kuvendit Kombëtar dhe të Senatit. Kështu, në bazë të nenit 38, kur të paktën dy folës tregojnë një

9 neni 78 në lidhje me nenet 75 dhe 77 të Rregullores së Kuvendit të Serbisë

10 Procedura e rregullt ndahet në e rregullt dhe e shkurtuar. Analoge me procedurën legjislative të paraparë në RMV, procedura e rregullt bazë është procedurë e rregullt në kontekstin e RMV-së, dhe procedura e shkurtuar e rregullt është procedurë e shkurtuar për miratimin e ligjit në kontekstin e RMV-së.

11 Neni 97 i Rregullores së Kuvendit të Serbisë

12 Neni 74

(1) Kryetari, grupi i deputetëve, propozuesi ose Qeveria, kur ajo nuk është vetë propozues, mund të propozojë që debati ose vendimi për çështjen në shqyrtim të shtyhet deri në seancën e ardhshme. Prolongimin e një çështjeje që është vendosur në rend dite sipas paragrafit tre të nenit 59 të kësaj Rregullore për seancën e radhës mund të propozojë vetëm grupi parlamentar me propozimin e të cilit çështja është vendosur në rend dite. Kuvendi Kombëtar vendos për një propozim të tillë në përputhje me procedurën e parashikuar në paragrafin nëntë të nenit 64 të kësaj Rregulloreje.

(2) Pas shterjes së të gjitha pikave të rendit të ditës, Kuvendi Kombëtar e mbyll seancën.

mendim të ndryshëm gjatë seancës së përgjithshme, përveç rasteve të përcaktuara në nenin 29-b, personat e autorizuar mund të propozojnë mbylljen e diskutimit dhe ricaktimin e diskutimit pas mbajtjes së konferencës së kryetarëve.¹³ Gjithashtu, Bundestagu Gjerman në rregulloren e tij të punës - rregulli 25 (2) përcakton se "Bundestagu mund të ndërpresë shqyrtimin ose të përfundojë debatin nëse ka një propozim të tillë nga një grup parlamentar ose pesë për qind e deputetëve të pranishëm të Bundestagut. Propozimi për mbylljen e debatit mund të hidhet në votim vetëm pasi çdo grup parlamentar të ketë marrë të drejtën e fjalës të paktën një herë"¹⁴. Mekanizma të tillë nuk ekzistojnë në Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut.

Është e rëndësishme të theksohet se **rregullimi i diskutimit nuk duhet të jetë pengesë në procesin e diskutimit mes deputetëve, rregullimi i tepërt në këtë pjesë do të nënkuptonte humbjen e frymës demokratike në Kuvend**. Kështu, Komisioni i Venecias sugjeron të drejtën e opozitës për të bllokuar ose prolonguar një vendim të shumicës, me rëndësi të veçantë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur bëhet fjalë për ndryshimet kushtetuese dhe nevojën për një shumicë të cilësuar për të arritur konsensus më të gjerë dhe për të mbrojtur interesat e opozitës dhe të pakicës. Për më tepër, Komisioni jep shembuj të mekanizmave për prolongimin e vendimmarrjes, si për shembull neni 41 (3) i Kushtetutës daneze, i cili i jep të drejtën një pakice të kualifikuar¹⁵ prej 2/5 të kërkojë që debati i tretë dhe i fundit mbi propozimet ligjore të prolongohet për 12 ditë, për t'i dhënë kohë opozitës, të iniciojë debat publik. Një dispozitë më radikale është neni 42 i së njëjtës kushtetutë, i cili i jep të drejtën një pakice të kualifikuar prej 1/3 të kërkojë që një ligj i miratuar nga parlamenti të vendoset në referendum publik përpara se të miratohet. Kjo kompetencë është përdorur vetëm një herë (1963), por ekzistenca e saj ende pretendohet se ka një efekt politik. Një shembull i tretë është neni 12 i Kushtetutës suedeze, i cili i jep mundësinë një pakice të kualifikuar prej më shumë se një të gjashtës së deputetëve, me përjashtime të caktuara, të prolongojë debatin deri në dymbëdhjetë muaj në lidhje me projekt-ligjet që prekin të drejtat themelore dhe liritë".¹⁶

Rregullimi i tillë i kohëzgjatjes së diskutimit për pika të caktuara të rendit të ditës nuk është garanci dhe mbrojtje nga keqpërdorimi i procedurës sipas Rregullores. Zgjidhja e konflikteve mes deputetëve të shumicës dhe opozitës duhet të zgjidhet në mënyrë paqësore dhe institucionale. Ndryshimet e mundshme të Rregullores duhet të krijojnë mekanizma për zgjidhjen e konflikteve përmes përfshirjes së opozitës në procesin e menaxhimit dhe ndërtimit të rendit të ditës së Kuvendit.

13 Neni 38

1. Kur në diskutimin e përgjithshëm për propozim - ligj kanë ndërhyrë të paktën dy folës me mendime të ndryshme, me përjashtim të dispozitës së parashikuar në nenin 29b, në tërësinë e një neni ose për arsyet e votimit të një amendamenti, një neni ose të gjithë teksti në diskutim, kryetari, kryetari i një grupi politik ose kryetari i komisionit referues mund të propozojë mbylljen e diskutimit.

2. Kryetari do t'i kërkojë Senatit të votojë me ngritjen e dorës. Miratimi i këtij propozimi do të rezultojë me prolongimin e menjëhershme të seancës dhe thirrjen e konferencës së kryesuesve.

3. Konferenca e kryesuesve voton organizimin e vazhdimin të diskutimit. Kërkohej një shumicë prej tre të pestat.

4. Nëse ka ndonjë mosmarrëveshje, mbyllja do të bëhet menjëherë pasi folësi për secilin grup mund të flasë, me kërkesën e tyre, nga pesë minuta.

5. Në rast të një kërkesë tjetër për mbyllje, kryetari do të konsultohet me Senatin me ngritjen e dorës. Nëse pranohet mbyllja, në seancë zbatohen dispozitat e paragrafit të mëparshëm.

14 Rregullorja e Bundestagut Gjerman – Rregulla 25 (2)

15 Edhe pse nuk ekziston përkufizim për pakicë të kualifikuar, mekanizma të tillë mund të gjenden në procedurat e përgjithshme parlamentare ose në procedurat e veçanta për çështje të caktuara, më së shpeshti në procedurat për mbikëqyrjen dhe kontrollin parlamentar të pushtetit ekzekutiv.

16 Komisioni i Venecias. Raport mbi rolin e opozitës në një parlament demokratik (CDL-AD(2010)025).2010

4. PËRFSHIRJA E OPOZITËS NË PUNËN E KUVENDIT

Përfshirja e opozitës kryhet sipas parimeve të caktuara. Kështu, Komisioni i Venecias ka përcaktuar disa parime të rëndësishme në lidhje me marrëdhëniet mes shumicës parlamentare dhe opozitës. Së pari, respektimi i pluralizmit dhe lirisë – që do të thotë se kritikata nga opozita nuk mund të shihen si element destruktiv dhe kundër interesave të shtetit. Duhet të ekzistojë bashkëpunim konstruktiv ndërmjet institucioneve të ndryshme shtetërore në ekuilibrin e vendosur nga sistem të kontrollit dhe ekuilibrit (checks and balances), pavarësisht se cili faktor politik ka dominim. Një parim veçanërisht i rëndësishëm të cilin Komisioni e thekson, është përgjegjësia e përbashkët e shumicës dhe opozitës ndaj shoqërisë në tërësi. Sipas Komisionit, “shumica, pikërisht për shkak se është shumicë, duhet të silltet në ushtrimin e pushtetit me përmbajtje dhe respekt ndaj opozitës, në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe transparente, duke pasur parasysh se ndoshta në të ardhmen do të bëhet grup opozitar, në përputhje me rregullat demokratike. Njëkohësisht, opozita apo deputetët e saj nuk duhet të keqpërdorin të drejtat e tyre procedurale dhe, duke kritikuar politikën e shumicës, të bëjnë thirrje për dhunë, të bëjnë veprime të dhunshme apo të pengojnë fizikisht punën e Kuvendit. Por opozita nuk duhet të pengohet të përdorë në mënyrë të arsyeshme taktika që vonojnë ose ndërlikojnë procesin politik, të cilat lejohen nga Rregullorja ose janë pjesë e traditës politike të shtetit”.¹⁷

Për më tepër, sistemi duhet të mundësojë vendimmarrje efektive. Në procesin e vendimmarrjes, duhet të arrihet një ekuilibër i drejtë midis interesave legjitime të shumicës dhe opozitës, duke mos rrezikuar aftësinë e shumicës të zbatojë agjendën e saj politike, përkatësisht “pakica mund të tregojë fjalën e vet, ndërsa shumica e ka fjalën e fundit”¹⁸

Kur është fjalë për përfshirjen e opozitës në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Komisioni i Venecias vë në dukje pika problematike në dy pjesë. **Përfaqësimi proporcional i partive më të vogla politike dhe të drejtat e opozitës kur bëhet fjalë për qeverisjen (governance) e Kuvendit.** Në këtë pjesë, Komisioni i referohet veçanërisht numrit dhe kompetencës së nënkryetarëve dhe marrëdhënieve mes kryesisë dhe grupeve parlamentare.

Fillimisht ajo thekson se kriteri i “përfaqësimit adekuat” i shënuar në nenet 20, 108 dhe 206 është i paqartë sepse nuk garanton që të gjitha grupet politike të përfaqësohen sipas numrit të deputetëve. Përfaqësimi proporcional i partive opozitare në pozita udhëheqëse si nënkryetarë të Kuvendit apo kryetarë komisionesh mundëson përfshirjen e opozitës në procesin e ndërtimit të agjendës së Kuvendit. Kur bëhet fjalë për zgjedhjen e nënkryetarëve, rregullorja e Kuvendit nuk e rregullon numrin e nënkryetarëve, por ai numër caktohet me propozimin e kryetarit ndërsa nënkryetarët i zgjedh Kuvendi. Ndryshe nga ne, rregullorja e Kuvendit në Kroaci parashikon 2 deri në 5 nënkryetarë.¹⁹ Ky lloj rregullimi mundëson parashikueshmërinë e numrit të nënkryetarëve, në vend që diskrecioni i plotë të jetë në duart e kryetarit të Kuvendit.

¹⁷ Komisioni i Venecias. Parametrat për raportin mes shumicës parlamentare dhe opozitës në një parlament demokratik CDL-AD(2019)015. 2020

¹⁸ Ibid f. 8

¹⁹ Neni 31 i Rregullores së Kuvendit të Kroacisë

Duke qenë se procedura për zgjedhjen e nënkryetarëve është e njëjtë me atë të kryetarit, përkatësisht kandidatët mund të propozohen nga 20 deputetë ose nga Komisioni për Çështje të Zgjedhjeve dhe Emërimeve, si dhe nevoja për një shumicë absolute (61 deputetë), kjo nuk garanton se do të zgjidhen. Në të njëjtën kohë, kufizon të drejtën e atyre partive që nuk kanë 20 deputetë të mund të propozojnë kandidatin e tyre. Neni 21 në paragrafin 3 rregullon që njëri nga nënkryetarët zgjidhet nga radhët e partisë më të madhe opozitare. Në përbërjen aktuale të Kuvendit nuk është kështu sepse ka një nënkryetar nga radhët e shumicës.

Komisioni i Venecias në mënyrë plotësuese jep vërejtje edhe për vetë menaxhimin e Kuvendit. Kjo më së shumti ndikon në formimin e rendit të ditës. Rendi i ditës formohet në koordinim me koordinatorët e grupeve të ndryshme parlamentare, por prerogativa i takon kryetarit të Kuvendit të përshkruar në nenin 69. Në të njëjtën kohë, ai përcakton rendin e fjalimeve. Edhe pse paragrafi 3 i nenit 69 parashikon një garanci minimale se kryetari "është i detyruar në çdo seancë të dytë të rregullt që me propozimin e deputetëve të opozitës të vendosë një pikë në propozim rendin e ditës për seancën e Kuvendit, e cila plotëson kushtet e përcaktuara sipas kësaj Rregullore". Kjo jep një garanci për përfshirjen e pikave të propozuara nga opozita, por prerogativa është ende e kryetarit.

Me qëllim të koordinimit dhe përfshirjes më të mirë të opozitës në formimin e agjendës, Komisioni i Venecias sugjeron formimin e "konferencës së kryetarëve", ku do të përfshiheshin koordinatorët e grupeve parlamentare, kryetarët e komisioneve, nënkryetarët e Kuvendit dhe sekretari i përgjithshëm. Roli i kësaj konference do të ishte vendimtar për sa i përket rendit të ditës. Kështu ndodh në Rregulloren e Serbisë, Kroacisë dhe Gjermanisë. Kështu, Rregullorja e Kuvendit të Serbisë parasheh themelimin e një Kolegjiumi ku marrin pjesë kryetari, nënkryetarët dhe koordinatorët e grupeve parlamentare në Kuvend. Në mbledhjet e kolegjiumit marrin pjesë sekretari i përgjithshëm i Kuvendit dhe pjesëmarrës të tjerë me ftesë të kryetarit. Në Rregulloren kroate, neni 34 parashikon formimin e Kryesisë së Kuvendit. Në nenin 36, në mënyrë taksative përcaktohen kompetencat e kryesisë dhe në paragrafin 2, përcaktohet se vendimet merren me shumicë votash. Rregullorja e Bundestagut gjerman parashikon presidium të përbërë nga kryetari dhe nënkryetarët.²⁰ Gjithashtu, "këshilli i më të moshuarve", si organ i zgjeruar në të cilin marrin pjesë anëtarë të caktuar nga grupet parlamentare, ka kompetencat e veta. Ky trup shërben për kontrollin e kompetencave të Kuvendit²¹ Mekanizma të tillë ofrojnë mundësi që opozita të kontribuojë në mënyrë efektive në menaxhimin e Kuvendit. Gjithashtu, mundëson formimin e Agjendës së Kuvendit përmes konsensusit.

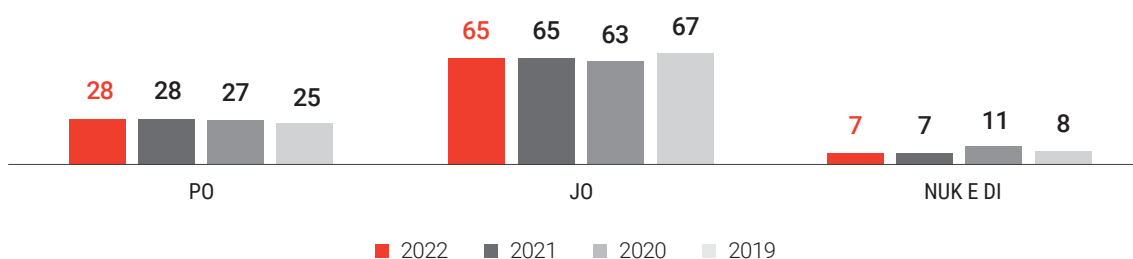
20 Rregulli 6 i Rregullores së Bundestagut Gjerman

21 Rregulli 7 i Rregullores së Bundestagut Gjerman

5. VENDI I KUVENDIT SIPAS QYTETARËVE

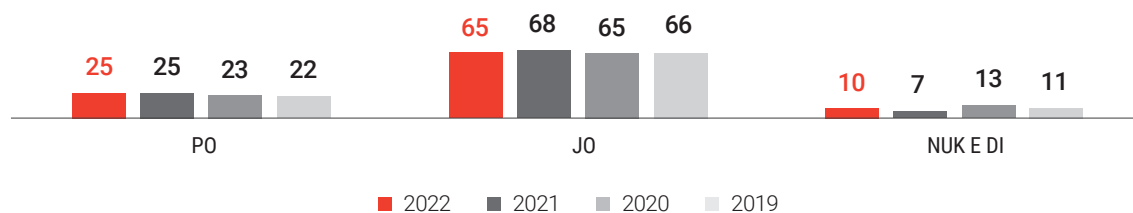
Instituti për Demokraci (IDSCS), në kuadër të Programit për Mbështetjen Parlamentare (PSP)²² ka bërë një anketë mbi perceptimin e qytetarëve për punën e Kuvendit. Sipas kësaj ankete për shumicën e qytetarëve (65%), bojkoti nuk është mënyra e duhur për të shprehur pikëpamjet politike në punën e Kuvendit. Vetëm një e katërta (28%) e të anketuarve, mendojnë të kundërtën. Lidhur me këtë çështje, qëndrimi ka qenë pothuajse konstant në katër vitet e fundit (2019 - 2022).

Grafiku 1. A mendoni se bojkoti është mënyra e duhur për të shprehur pikëpamjet politike në punën e Kuvendit? (%)



Në lidhje me filibasteringun, dy të tretat (65%) e qytetarëve nuk mendojnë se zvarritja dhe prolongimi i debatit në mënyrë që të mos miratohet asnjë ligj ose vendim është mënyra e duhur për të shprehur pikëpamjet politike në punën e Kuvendit. Kjo praktikë është e pranueshme vetëm për një të katërtën (25%) e qytetarëve. Perceptimi i qytetarëve dhe për këtë praktikë të deputetëve nuk ka ndryshuar në katër vitet e fundit (2019 - 2022).²³

Grafiku 2. Mendoni se zgjatja dhe prolongimi i debatit në mënyrë që të mos miratohet ndonjë ligj ose vendim është mënyra e duhur për të shprehur pikëpamjet politike në punën e Kuvendit? (%)

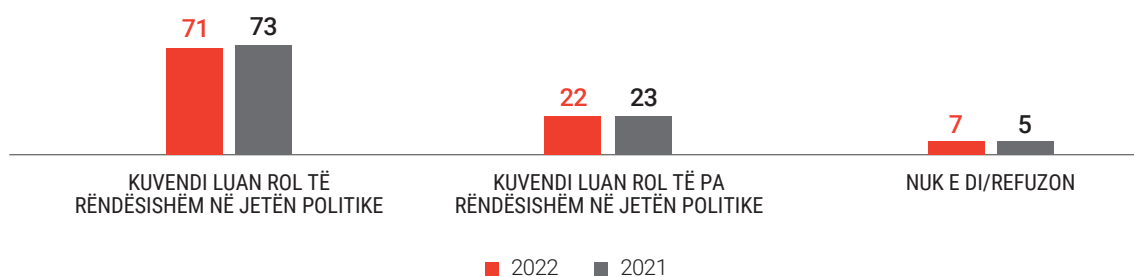


22 Vlora Reçica dhe Aleksandra Jovevska Gjorgjeviq. Vështrim i Kuvendit: Perceptimet e qytetarëve për punën e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut - 2022. Qasja në <https://idscs.org.mk/mk/2022/07/12/%d0%b-%d0%be%d0%b3%d0%bb%d0%b5%d0%b4-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d0%be%d0%b1%d1%80%d0%b0%d0%b-d%d0%b8%d0%b5-%d0%bf%d0%b5%d1%80%d1%86%d0%b5%d0%bf%d1%86%d0%b8%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b3%d1%80%d0%b0/> (Vizita e fundit: 29 shtator 2022)

23 Ibid.

Funksionaliteti i Kuvendit shprehet përmes një debati aktiv dhe shkëmbimit të mendimeve mes deputetëve. Qytetarët kërkojnë një Kuvend aktiv dhe deputetë që debatojnë, në vend të deputetëve që përdorin mjete si filibasting dhe bojkot. Kjo tregon për rolin e rëndësishëm të Kuvendit në jetën politike të shtetit, të konfirmuar nga fakti se më shumë se dy të tretat e qytetarëve të anketuar (71%) besojnë se Kuvendi luan një rol të rëndësishëm në jetën politike të shtetit.

Grafiku 3. Sipas Ju, cili është roli i Kuvendit në jetën politike në Maqedoninë e Veriut? (%)



6. REKOMANDIME

Pjesëmarrja aktive e deputetëve në jetën parlamentare është e një rëndësie të veçantë, prandaj përmirësimi i punës së Kuvendit nënkupton pjesëmarrje aktive të të gjitha partive parlamentare, konsultime përkatëse dhe vlerësim të ndikimit para miratimit të legjislacionit.²⁴ **Zhvillimi i një kulture politike aktive të debatit të argumentuar dhe konstruktiv është i rëndësishëm sepse mundëson miratimin e ligjeve cilësore me rëndësi për qytetarët.** Është e nevojshme të kapërcehet kjo situatë për të zhvilluar një kulturë të vërtetë parlamentare me deputetë të përgjegjshëm dhe aktivë.

Keqpërdorimet procedurale shqetësuese mund të parandalohen duke ndryshuar rregullat procedurale, përkatësisht përmes vendosjes së **dispozitave me të cilat një pakicë e kualifikuar mund të iniciojë prolongim të debatit ose ndërprerje të plotë të debatit. Në të njëjtën kohë, i njëjti mekanizëm nuk duhet të pengojë të drejtën e opozitës për të marrë pjesë në mënyrë efektive në debat.** Ky mekanizëm gjithashtu duhet të përdoret vetëm në rastet e formave shqetësuese dhe destruktive të filibusteringut që do të ishte një vlerësim i vetë Kuvendit.

Parandalimi i keqpërdorimit të Rregullores dhe filibusteringut mund të arrihet përmes përfshirjes efektive të opozitës në vetë menaxhimin e Kuvendit. Përcaktimi i numrit të nënkryetarëve mund të kontribuojë në një përfaqësim më të mirë të partive opozitare në udhëheqësinë e Kuvendit. Përveç kësaj, nevojitet një mekanizëm për zgjedhjen e nënkryetarëve me një prag më të ulët për zgjedhje sesa shumica absolute.

Menaxhimi i Kuvendit dhe përcaktimi i rendit të ditës duhet të arrihet me konsensus. Formimi i një trupi kolektiv në të cilin do të përfshihen kryetari, nënkryetarët dhe përfaqësuesit e grupeve politike në Kuvend, do të kontribuojë në kontrollin më efektiv të kompetencave të kryetarit. Ky trup duhet të ketë edhe fuqi vendimmarrëse dhe kompetenca të caktuara.

Së fundi, kur është fjala për tejkalimin e krizave politike **"partitë kryesore politike duhet të gjejnë një mekanizëm për të kapërcyer krizat e ardhshme në rastet kur opozita përdor bojkot..."**²⁵ Në këto raste, interesi i qytetarëve duhet të jetë në rend të parë, para interesit partiak. Në demokracinë deliberative, të gjithë aktorët politikë kanë përgjegjësi të kontribuojnë në procesin e vendimmarrjes efektive në interes të qytetarëve dhe në funksion të mbrojtjes së demokracisë dhe sundimit të së drejtës.

24 Fondacioni Westminster për Demokraci. Bojkotet parlamentare në Ballkanin Perëndimor, Qasur në <<https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/wfd-wb-boycotts.pdf>> (Vizita e fundit: 29 shtator 2022)

25 Ibid.

Informacione rreth projektit

Programi Zviceran për Mbështetje Parlamentare (PSP) do të mbështesë përpjekjet e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut për pavarësi përmes ndërtimit të konsensusit, reforma strukturore dhe ndërtimin e kapaciteteve në zhvillimin institucional të Kuvendit; në rolet e tij ligjvënës dhe mbikëqyrës; dhe në transparencën dhe llogaridhënien e tij institucional. PSP-ja, zbatohet nga Instituti Demokratik Nacional, Instituti për Demokraci «Societas Civilis» - Shkup dhe Qendra për Menaxhim me Ndryshime, për mbështetjen e planifikimit strategjik të Kuvendit; për reforma në menaxhimin me burimet njerëzore; për vlerësimin e përmirësuar të ndikimit të rregullativës dhe proceset e prokurimit; për përkushtim ndaj të dhënave të hapura dhe përmes matjes së opinionin publik dhe monitorimit të përpjekjeve për reformë, përfshirë edhe për angazhimin më të madh qytetar në proceset e krijimit të politikave.

Informacione rreth IDSCS

Instituti për Demokraci "Societas Civilis" Shkup (IDSCS) është një organizatë think tank që hulumton zhvillimin e qeverisjes së mirë, sundimin e ligjit dhe integrimin evropian të Maqedonisë së Veriut. IDSCS ka mision të ndihmojë përfshirjen qytetare në vendimmarrje dhe të forcojë kulturën participative politike. Përmes forcimit të vlerave liberale, IDSCS kontribuon në bashkëjetesën e diversiteteve.

Të dhëna për kontakt – IDSCS

Adresa: rr. Miroslav Krlezha nr. 52/1,
1000 Shkup
Tel. nr. / Faks: +389 2 3094 760,
Posta elektronike: contact@idscs.org.mk