

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË

Marrëdhëniet mes institucioneve të nivelit qendror dhe lokal

Aktet komunale

Dhjetor, 2011

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	3
1. HYRJE.....	4
2. FUNKSIONIMI I TANISHËM I SISTEMIT TË KOMUNIKIMIT MES NIVELIT QENDROR DHE LOKAL	5
2.1 Faza para miratimit: Procesi i konsultimit gjatë hartimit të akteve komunale 5	
2.2 Faza para miratimit: Njoftimi për aktivitetet legjislative komunale të ardhshme	6
2.3 Faza pas miratimit: Informatat për aktet komunale të miratuara.....	7
3. MEKANIZMAT E KRIJUAR RISHTASZI PËR MBËSHTETJEN E PROCESIT SHQYRTUES ADMINISTRATIV	8
3.1 Komisionet ndërministrorë për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së akteve komunale.....	8
3.2 Emërimi i personave të kontaktit nëpër komuna për komunikim me nivelin qendror.....	9
4. MUNGESA E JURISPRUDENCËS LIDHUR ME LEGJISLACIONIN E PUSHTETIT LOKAL	9
5. KAPACITETET LIGJORE TË KOMUNAVE- STRUKTURA, KOMPETENCAT DHE NDËRITIMI I KAPACITETEVE	10
6. PËRFUNDIMET	12
7. REKOMANDIMET	13

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky raport është vazhdimësi e raportit “*Marrëdhëniet mes pushtetit qendror dhe lokal – aktet komunale*” të Misionit në Kosovë të Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), të botuar në shtator të vitit 2009.¹ Ai nënvizon zhvillimet e vëzhguara, me theks të veçantë në veprimet konkrete që institucionet e nivelit qendror dhe lokal i kanë ndërmarrë për të zhvilluar dhe përmirësuar më tej sistemin e komunikimit dhe bashkëpunimit gjatë procesit të hartimit, miratimit dhe shqyrtimit të akteve komunale.

Bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të nivelit qendror dhe lokal të qeverisjes është jashtëzakonisht i rëndësishëm për përmbushjen e përgjegjësive të pushtetit lokal. Procesi i miratimit dhe i shqyrtimit të akteve komunale kalon nëpër disa faza dhe një sistem i themeluar mirë i bashkëpunimit ndërmjet pushtetit qendror dhe lokal është thelbësor ashtu që komunave t’u mundësohet t’i kryejnë detyrat e tyre në mënyrë efikase dhe të ligjshme.

Të dhënat tregojnë që është përmirësuar komunikimi mes institucioneve të nivelit lokal dhe qendror gjatë procesit të hartimit dhe të shqyrtimit të akteve komunale. Kjo është sidomos e shprehur për sa i përket vetëdijesimit të qeverisë qendrore për veprimtarinë e ligjvënësve komunalë dhe përdorimin e metodës së këshillimit paraprak nga institucionet komunale para miratimit të akteve ligjore. Përmirësim tjetër i dukshëm është pjesëmarrja e shtuar e zyrtarëve ligjorë të komunave në proceset e hartimit të legjisllacionit dhe shtimi i përpjekjeve për ngritje të kapaciteteve. Një përpjekje tjetër pozitive e identifikuar janë mekanizmat rishtazi të krijuar për shqyrtimin e akteve komunale si, për shembull, komisioni ndërministror për shqyrtimin e akteve komunale dhe emërimi i personave kontaktues në komuna për komunikim me nivelin qendror.

OSBE-ja konstaton se ka pasur përparim në përmirësimin e komunikimit mes pushtetit qendror dhe lokal për të lëvizur përpara procesin e hartimit të akteve komunale. Mirëpo, Misioni ndër të tjera rekomandon që Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) t’i shtojë aktivitetet e saj të monitorimit të mbledhjeve të kuvendeve komunale, të përkrahë emërimin e personave të kontaktit nëpër komuna për komunikim me nivelin qendror dhe të identifikojë nevojat për trajnim të mëtutjeshëm të personelit komunal. Ndërtimi i kapaciteteve në të ardhmen do të duhej të përqendrohej te anëtarët e komisioneve ndërministrore përgjegjëse për shqyrtimin e akteve komunale.

Në anën tjetër, komunat duhet të përcaktojnë role dhe përgjegjësi të qarta lidhur me procesin e shqyrtimit administrativ dhe të sigurojnë që lista e akteve të miratuara të procedohet për shqyrtim me kohë dhe në mënyrë të strukturuar.

Përfundimisht, në rastet e kontesteve të zgjata mes nivelit qendror dhe lokal për sa i përket ligjshmërisë së akteve komunale, dhe siç e parasheh korniza ligjore, Misioni rekomandon që ministria përkatëse ta sfidojë çështjen në gjykatën përkatëse. Në këtë mënyrë do të shmangen vonesat e mëtutjeshme në procesin e shqyrtimit administrativ.

¹ Mund të qaset në: <http://www.osce.org/kosovo/67462>. Raporti i OSBE-së i vitit 2009 “Marrëdhëniet mes pushtetit qendror dhe lokal – aktet komunale” (“raporti i OSBE-së i vitit 2009”)

1. HYRJE

Karta Evropiane për vetëqeverisje lokale (Karta) është instrumenti kryesor ndërkombëtar në fushën e vetëqeverisjes lokale. Karta e përvijon konceptin dhe fushëveprimin e vetëqeverisjes lokale dhe thekson që sistemi vendor i qeverisjes lokale do të rregullohet me legjislacion vendor.²

Korniza ligjore e Kosovës i referohet në mënyrë të qartë Kartës. Kushtetuta përcakton që parimet e saj duhet të respektohen dhe të zbatohen.³ Gjithashtu, Ligji për vetëqeverisje lokale (Ligji), i cili nënvizon marrëdhëniet mes pushtetit qendror dhe lokal në Kosovë, në preambulën e tij i referohet parimeve të Kartës.⁴ Ligji e përcakton qartë obligimin për bashkëpunim mes institucioneve qeveritare të nivelit lokal dhe qendror gjatë procesit të shqyrtimit të akteve komunale.⁵ Ai gjithashtu i përcakton mekanizmat për ta mundësuar dhe siguruar këtë komunikim, duke përfshirë këtu edhe respektimin e afateve ligjore të përcaktuara qartë që do të paraqiten më poshtë në këtë raport.⁶

Ligji parashton qëllime të qarta të aktiviteteve të komunave që duhen arritur përmes mbikëqyrjes administrative. Këto përfshijnë sigurimin e ligjshmërisë së aktiviteteve komunale, respektimin e të drejtave dhe interesave të banorëve dhe forcimin e aftësisë së organeve të vetëqeverisjes lokale në përmbushjen e përgjegjësisë të tyre përmes këshillimit, mbështetjes dhe ndihmës.⁷ Ky proces mund të kryhet në mënyrë efektive me themelimin e një sistemi të shkëmbimit të informatave mes komunave dhe nivelit qendror. Prandaj, komunikimi i efektshëm mes nivelit qendror dhe lokal gjatë fazës së para dhe pas miratimit të akteve komunale është vendimtar për arritjen e qëllimeve të përcaktuara. Mbikëqyrjen e aktiviteteve legjislative komunale e bëjnë MAPL-ja dhe ministritë e linjës.⁸ Një prej këtyre aktiviteteve legjislative është miratimi i akteve komunale të cilat duhet të jenë në përputhje me kornizën ligjore dhe standardet ndërkombëtare në fuqi.⁹

Cikli i komunikimit mes komunave dhe nivelit qendror në fazën përpara miratimit mund të fillojë gjatë hartimit të akteve komunale. Në këtë kontekst, Ligji parasheh një mekanizëm të padetyrueshëm të konsultimeve paraprake. Para miratimit të aktit, komunat mund të kërkojnë konsultë me organin përkatës mbikëqyrës, duke ia dorëzuar projektaktin dhe çështjen e veçantë për të cilën kërkohet këshilla. Organi mbikëqyrës është i obliguar që të përgjigjet brenda 30 ditësh pas pranimit të kërkesës me shkrim.¹⁰ Një instrument tjetër i rëndësishëm i komunikimit në fazën para miratimit të akteve komunale i obligon komunat që ta informojnë nivelin qendror, gjegjësisht MAPL-në, mbi datën dhe përmbajtjen e mbledhjeve të kuvendit komunal të paktën shtatë ditë përpara mbledhjeve.¹¹

Për ta lehtësuar identifikimin e përparimit të shënuar që prej vitit 2009 në zhvillimin e marrëdhënieve mes institucioneve qendrore dhe lokale gjatë fazave të hartimit,

² Nenet 2, 3 dhe 4 të Kartës, e cila u miratua nga Komiteti i ministrave i Këshillit të Evropës më 15 tetor 1985. Karta është një traktat ndërkombëtar i ratifikuar prej 45 nga 47 shtete, palë nënshkruese të Këshillit të Evropës.

³ Paragrafi 3 i nenit 123 të kushtetutës, 15 qershor 2008.

⁴ Ligji nr. 03/L-040 për vetëqeverisje lokale, 4 qershor 2008.

⁵ *Po aty*, p.sh. neni 77.1.

⁶ *Po aty*, p.sh. neni 43 dhe 83.

⁷ *Po aty*, neni 74.

⁸ Standardet ndërkombëtare që burojnë nga Karta Evropiane për vetëqeverisje lokale dhe protokollat e saj.

⁹ Përfaqësuesi i MAPL-së: në tekstin e mëtutujshëm “zyrtari i nivelit qendror”.

¹⁰ *Po aty*, neni 83.

¹¹ *Po aty*, neni 43.5.

miratimit dhe shqyrtimit administrativ të akteve komunale, ky raport është hartuar sipas strukturës së raportit të OSBE-së të vitit 2009. Pas hyrjes ku gjithashtu përvijohet korniza rregullative që përcakton procesin e mbikëqyrjes administrative, duke vënë theksin në vijën e komunikimit mes nivelit qendror dhe lokal të themeluar sipas ligjit, vazhdon pjesa 2 ku është paraqitur situata faktike në terren dhe shkalla e zbatimit të kornizës ligjore. Pjesa 3 përshkruan mekanizmat rishtazi të themeluar në përkrahje të komunikimit dhe të procesit të shqyrtimit administrativ; Pjesa 4 përshkruan mungesën aktuale të jurisprudencës për interpretimin e legjislacionit për qeverisje lokale. Pjesa 5 i paraqet zhvillimet në lidhje me strukturën e zyrove ligjore komunale, përfshirjen e tyre në hartimin e akteve komunale dhe përpjekjet për ndërtim të kapaciteteve. Pjesët 6 dhe 7 ofrojnë përfundimet e përgjithshme, së bashku me një listë të rekomandimeve.

Ky raport është rezultat i intervistave të strukturuar që OSBE ka mbajtur me zyrtarë komunalë, siç janë kryetarët e komunave dhe drejtorët e administratës së komunave, dhe me zyrtarë të MAPL-së.¹² Të dhënat për 34 komuna u mblodhën nga Ekipe Komonale të OSBE-së që gjenden anekënd Kosovës, dhe nga Sektori për qeverisje lokale në kuadër të Departamentit për demokratizim, gjatë periudhës maj-shtator 2011, përmes pyetësorëve gjithëpërfshirës që ishin përgatitur enkas për këtë vlerësim. Pyetësorët gjithëpërfshirës u përgatitën enkas për këtë vlerësim dhe mbulonin tema siç janë procesi i shqyrtimit të akteve komunale në nivel komunal dhe struktura e organizimit të zyrove komunale ashtu siç është pasqyruar në këtë raport. Pyetjet për zyrtarët e nivelit qendror ishin të përqendruara në procesin e shqyrtimit të akteve komunale, duke marrë parasysh detyrat dhe përgjegjësitë e ndryshme që i ka niveli komunal dhe ai qendror. Qëllimi ishte mbledhja e informatave nga të dyja nivelet për t'ia mundësuar Sektorit për qeverisje lokale pranë Departamentit për demokratizim që ta analizojë situatën në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe ta identifikojë përparimin e shënuar. Për më tepër, raporti shërben për të analizuar efektet e projekteve që OSBE-ja, në bashkëpunim me MAPL-në dhe në përputhje me gjetjet e raportit të vitit 2009, ka zhvilluar duke pasur si qëllim përmirësimin e shkallës së komunikimit dhe bashkëpunimit mes autoriteteve të nivelit qendror dhe lokal, si dhe përmirësimin e realizimit të shqyrtimit administrativ në përgjithësi.

Raporti i drejtohet kryesisht përfaqësuesve komunal, MAPL-së dhe organizatave ndërkombëtare të angazhuara në proceset e reformës së pushtetit lokal. Ai është paramenduar të shërbejë si vegël dhe tregues i nevojave për ndërtim të mëtejshëm të kapaciteteve në nivelin lokal dhe qendror.

2. FUNKSIONIMI I TANISHËM I SISTEMIT TË KOMUNIKIMIT MES NIVELIT QENDROR DHE LOKAL

Ky kapitull paraqet gjetjet mbi përdorimin e veglave të komunikimit mes komunave dhe nivelit qendror, duke ndarë fazën para miratimit nga ajo pas miratimit të akteve komunale. Ai vlerëson shkallën e zbatimit të kornizës ligjore dhe e krahason atë me gjetjet e raportit të mëparshëm të vitit 2009.

2.1 Faza para miratimit: Procesi i konsultimit gjatë hartimit të akteve komunale¹³

Siç u shtjellua më lart, Ligji i jep mundësi nivelit lokal që ta konsultojë nivelin qendror mbi ligjshmërinë e akteve komunale të cilat janë në proces të hartimit.

¹² MAPL u themelua në vitin 2004 në bazë të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2004/50..

¹³ Sipas nenit 43.5 të Ligjit.

Nga 34 komuna 22 e konfirmuan që konsultohen me nivelin qendror lidhur me projektaktet.¹⁴ Pjesa më e madhe e këtyre komunave kërkojnë këshilla në baza *ad hoc*, ndërkaq disa syresh janë konsultuar me nivelin qendror vetëm një herë. Përrjashtimisht, komuna e Prizrenit dhe e Novo Brdo/Novobërdës janë konsultuar me nivelin qendror për pothuajse të gjitha aktet, para miratimit të tyre. Këto konsulta paraprake janë bërë përmes kanaleve zyrtare dhe jozyrtare, siç janë mbledhjet, letërkëmbimet përmes postës elektronike ose telefonatave. Asnjë prej komunave nuk ka dorëzuar kërkesa për konsultim paraprak, ashtu siç parashihet me Ligj, d.m.th. kërkesën me shkrim së cilës i bashkëlidhet projektakti dhe informatat mbi çështjen e veçantë për të cilën kërkohet këshillë përkritazi me ligjshmërinë dhe/ose arsyeshmërinë e projektaktit në fjalë.

12 komunat e tjera kanë deklaruar që nuk konsultohen fare me nivelin qendror gjatë fazës së hartimit të akteve komunale.¹⁵

Sipas informatave të mbledhura nga komunat, dhe siç kanë konfirmuar përfaqësuesit e nivelit qendror (MAPL), që prej vitit 2009 është shënuar një ngritje e vogël e numrit të komunave të cilat konsultohen me nivelin qendror lidhur me projektaktet komunale të tyre. Mirëpo, ashtu siç u cek më lartë, procesi i kërimit të këshillave për projektaktet komunale ende nuk është standardizuar, strukturuar dhe funksionalizuar plotësisht siç parashihet me Ligj.

2.2 Faza para miratimit: Njoftimi për aktivitetet legislative komunale të ardhshme¹⁶

Obligimi i komunave për ta njoftuar nivelin qendror për mbledhjet e kuvendit komunal u mundëson zyrtarëve të nivelit qendror që ta monitorojnë punën e legjislativit komunal duke marrë pjesë në mbledhjet ku diskutohen dhe miratohen aktet komunale.

Sipas informatave të dhëna nga institucionet e nivelit qendror dhe lokal¹⁷, 33 prej 34 komunave të intervistuar¹⁸ përmbushin këtë obligim dhe e njoftojnë nivelin qendror për mbledhjet e radhës të kuvendit komunal. Njoftimi i nivelit qendror për aktivitetet legislative komunale bëhet përmes ftesave që dërgohen në formë elektronike, kopjeve të shtypura ose në disa raste përmes telefonit.¹⁹

Gjatë periudhës raportuese përfaqësuesit e nivelit qendror kanë qenë të pranishëm në pjesën më të madhe të mbledhjeve të kuvendeve komunale. Përrjashtim përbën rajoni i Pejës/Peć, ku zyrtarët e MAPL-së nuk morën pjesë rregullisht në mbledhjet e kuvendeve komunale. Për shembull, zyrtarët e MAPL-së rrallëherë janë të pranishëm në mbledhjet e kuvendit komunal të Deçanit/Dečane, ndërkaq në tri komunat e tjera ata marrin pjesë vetëm herë pas here.²⁰

¹⁴ Në raportin e OSBE-së të vitit 2009, 15 nga 30 komunat kishin raportuar që kanë përdorur instrumentin e këshillimit paraprak.

¹⁵ Podujeva/Podujevo, Obiliqi/Obilić, Peja/Peć, Deçani/Dečane, Vitia/Vitina, Štrpce/Shtërpca, Ranilug/Ranillugu, Parteš/Parteshi, Kaçaniku/Kaçanik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kamenica/Kamenica dhe Malisheva/Mališevo.

¹⁶ Sipas nenit 43.5 të Ligjit.

¹⁷ Në raportin e OSBE-së të vitit 2009, 29 nga 30 komunat kishin raportuar të kenë respektuar këtë obligim ligjor.

¹⁸ Përrjashtim përbën komuna e Parteš/Parteshit.

¹⁹ Sipas informatave të dhëna nga komunat dhe zyrtari i nivelit qendror.

²⁰ Peja/Peć, Juniku/ Junik dhe Istok/Istogu. Një zyrtar i nivelit qendror ka deklaruar që për shkak të burimeve të kufizuara nuk kanë mundësi të pjesëmarrjes në çdo mbledhje të kuvendit komunal.

Përmbledhtazi, gjetjet e fundit janë të ngjashme me ato të vlerësimit të mëparshëm. Pothuajse të gjitha komunat përmbushin obligimin që kanë për njoftimin e nivelit qendror lidhur me aktivitetet e tyre legislative, dhe përfaqësuesit e nivelit qendror marrin pjesë në shumicën e mbledhjeve të kuvendeve komunale.

2.3 Faza pas miratimit: Informatat për aktet komunale të miratuara²¹

Zyra e kryetarit të komunës është përgjegjëse që deri më datën dhjetë të muajit t'i dërgojë nivelit qendror listën e akteve komunale të miratuara të cilat mund t'i nënshtrohen shqyrtimit të rregullt të ligjshmërisë.²² Sipas informatave të pranuar nga institucionet e nivelit lokal, me përjashtim të dy komunave, të gjitha komunat tjera të anketuara e dërgojnë listën për çdo muaj.²³ Këto lista dorëzohen në formë elektronike dhe/ose të shtypura, zakonisht të shoqëruara me ekzemplarë të akteve komunale të miratuara.

Mirëpo, një zyrtar i nivelit qendror ka deklaruar që komunat nuk e respektojnë kornizën ligjore në shkallë të mjaftueshme në të dyja aspektet: dorëzimi i rregullt i listës në baza mujore dhe bashkëngjitja e akteve të miratuara. Megjithatë, ata kanë përmendur disa komuna të cilat veprojnë në përputhje me kornizën ligjore.²⁴

Zyra e kryetarit të komunës ka përgjegjësi ligjore që t'ia procedojë listën e akteve të miratuara nivelit qendror.²⁵ Në këtë kontekst, gjetjet tregojnë që në 20 komuna këtë detyrë e kryen zyra e kryetarit të komunës, ndërkaq në 13 të tjera zyra për përkrahje e kuvendit komunal është ajo që ia përcjell nivelit qendror listën e akteve komunale të miratuara. Në komunën e Prizrenit, zyra e kryetarit të komunës dhe zyra e kuvendit komunal janë që të dyja përgjegjëse për procedimin e listës së akteve komunale të miratuara. Për më tepër, gjatë anketimit është identifikuar një listë e gjatë zyrtarësh komunalë të cilët janë përgjegjës që listën e akteve të miratuara t'ia procedojnë nivelit qendror.²⁶

Në përgjithësi është shënuar një ngritje e shkallës së vetëdijesimit në nivelin lokal për sa i përket obligimit për të dërguar listën me aktet përkatëse. Mirëpo, ende mbetet që të identifikohet ndonjë metodë e standardizuar për zbatimin e kësaj përgjegjësie ligjore.

2.4 Faza pas miratimit: informatat kthyesë të nivelit qendror për rezultatin e shqyrtimit²⁷

²¹ Sipas nenit 80.1 të Ligjit. Shih kapitullin 2.2 më sipër.

²² Neni 80.1 i Ligjit. Gjithashtu, sipas nenit 81.2 të Ligjit, çdo akt komunal që i nënshtrohet shqyrtimit të ligjshmërisë ose shqyrtimit të përshtatshmërisë do t'i përcillet nivelit qendror brenda 7 ditësh nga dita e nxjerrjes së tij.

²³ Në vitin 2011 vetëm Glogoci/Glogovac dhe Prishtina/Priština kanë raportuar që nuk i kanë dërguar listën dhe aktet. Gjersa në rastin e së parës komuna ka filluar në shtator 2001 me procedimin e listës së akteve të miratuara në nivel qendror, komuna e Prishtinës/Priština vazhdon të mos i dërgojë listat mirëpo deklaroi që ato ia vë në dispozicion nivelit qendror në formë elektronike. Në raportin e OSBE-së të vitit 2009, 10 nga 30 komuna kishin raportuar që "përgjithësisht" respektonin kërkesën ligjore për të dërguar me kohë listën e akteve të miratuara.

²⁴ Kaçaniku/Kaçanik, Vushtrria/Vučitrn, Suhareka/Suva Reka, Istogu/Istok, Obiliqi/Obilić, Vitia/Vitina, Shtimja/Štimlje, Dragashi/Dragaš dhe Gjilani/Gnjilane.

²⁵ Neni 80.1 i Ligjit.

²⁶ Koordinatorin e Kuvendit Komunal (KK), zyra e kryetarit të komunës, kryesuesi i KK, zyrtari për përgatitjen e seancave të KK, zyra protokollare e komunës, sekretari i KK, zyra ligjore e kryetarit të komunës, sekretari i njësisë ligjore, drejtori i administratës komunale, zyrtari për çështje lidhur me KK, drejtori i personelit, asistenti ligjor i KK, zyrtari ligjor komunal, zyra për marrëdhënie me publikun, menaxheri i personelit, drejtori i administratës së KK, sekretari i komunës, këshilltari ligjor i KK dhe shefi i seksionit për kuvend.

²⁷ Në pajtim me nenin 81.4 të Ligjit.

Niveli qendror është i obliguar të komunikojë me nivelin lokal, duke i ofruar informata kthyesë për ligjshmërinë e çdo akti komunal, i cili i nënshtrohet shqyrtimit të detyrueshëm.²⁸

Megjithatë, sipas zyrtarëve komunal, mendimi zyrtar për rezultatin e shqyrtimit nuk i lëshohet gjithmonë komunave nga niveli qendror. Kemi rastin e veçantë, nëse rezultati i shqyrtimit është pozitiv lidhur me ligjshmërinë e aktit. Në rastet e tilla, praktika e krijuar është që akti në fjalë konsiderohet të jetë i ligjshëm pas kalimit të afatit për dhënien e informatave kthyesë. Megjithatë, sipas zyrtarit të nivelit qendror, rezultati i shqyrtimit lëshohet gjithmonë për aktet komunale, që dalin drejtpërsëdrejti nga ligji, siç janë statutet komunale, rregulloret e punës dhe rregulloret për transparencën.

Nëntë nga 34 komuna²⁹ kanë raportuar, që ato gjithmonë marrin informata kthyesë zyrtare nga niveli qendror. Megjithatë, të dhënat e grumbulluara tregojnë që 25 komuna³⁰ pohojnë të mos i kenë pranuar informatat kthyesë për rezultatin e shqyrtimit ose, nëse po, atëherë shumë rrallë. Për më tepër, gjashtë nga 25 komuna kanë raportuar të kenë pranuar njoftime zyrtare për rezultatin e shqyrtimit, vetëm nëse ai ka qenë negativ.³¹

Praktika aktuale e “konfirmimit të heshtur” mund të qojë në situata, në të cilat nuk është e qartë, nëse akti komunal është përcaktuar të jetë ligjor, nuk është shqyrtuar brenda afatit të kërkuar, ose nuk është shqyrtuar fare. Si rezultat kemi paqartësinë, nëse aktet e caktuara komunale mund të konsiderohen ligjore apo jo.

3. MEKANIZMAT E KRIJUAR RISHTASZI PËR MBËSHTETJEN E PROCESIT SHQYRTUES ADMINISTRATIV

Për të lehtësuar më tutje procesin e shqyrtimit efikas të akteve komunale dhe forcimin e komunikimit ndërmjet nivelit vendor dhe lokal, MAPL-ja ka marrë përsipër krijimin e komisioneve ndërministrore për shqyrtimin e akteve komunale dhe është duke e mbështetur caktimin e zyrtarëve komunal për kontakt, të cilët janë përgjegjës për komunikim me nivelin qendror.³²

3.1 Komisionet ndërministrore për mbikëqyrjen e ligjshmërisë së akteve komunale

Në përpjekje për përmirësimin e shkallës së mbikëqyrjes, me qëllim që komunat të ngritin nivelin e respektimit të kornizës ligjore, niveli qendror ka formuar komisionet ndërministrore, përgjegjëse për shqyrtimin e ligjshmërisë së akteve komunale, që bien

²⁸ Neni 81.4 i Ligjit.

²⁹ Gračanica/Gračanicë, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Dragash/Dragaš, Pejë/Peć, Viti/Vitina, Štrepce/Shtërpçë, Klokot/Vrbovac/Kllkot/Vërbovc, Kamenicë/Kamenica dhe Gjakovë/Djakovica..

³⁰ Në raportin e OSBE-së të vitit 2009, , numri i komunave që kanë pohuar të mos kenë pranuar informata kthyesë për rezultatin nga niveli qendror është 13 nga 30;

³¹ Parteš/Partesh, Ranilug/Ranillug, Prizren, Prishtinë/Priština, Skenderaj/Srbica dhe Istok/Istog.

³² Me vendimin e qeverisë së Kosovës, nr. 2/119, të lëshuar më 7 prill 2010, themelohen 17 komisione ndërministrore për shqyrtimin e akteve komunale nga fusha e kompetencave vetanake, katër komisione ndërministrore për aktet komunale nga fusha e kompetencave të shtuara dhe gjashtë për shqyrtimin e akteve komunale që dalin nga fusha e kompetencave të deleguara komunale. MAPL-ja përfaqësohet në secilin prej këtyre komisioneve.

në fushën e përgjegjëse të tyre si dhe bërjen e dallimit ndërmjet akteve komunale që dalin nga fushat e tyre për kompetencat e shtuara dhe deleguara.

Ndonëse, MAPL-ja pranon të gjitha aktet komunale të miratuara, ajo i shqyrton vetëm ato akte që bien në fushën e kompetencave të saj. Aktet komunale, që dalin nga fushat tjera të kompetencave i dërgohen komisioneve ndërmministrore përkatëse për shqyrtim.

Përpjekja më e fundit e nivelit qendror për lehtësimin e procesit të shqyrtimit të akteve komunale është nismë e mirë për përmirësimin e efikasitetit të procesit të shqyrtimit. Megjithatë, nevojitet konsolidim i mëtutjeshëm i komunikimit dhe i procesit të shqyrtimit lidhur me komisionet e tilla ndërmministrore.

3.2 Emërimi i personave të kontaktit nëpër komuna për komunikim me nivelin qendror

Një nismë tjetër e nivelit qendror, që ka për qëllim kanalizimin dhe lehtësimin e komunikimit ndërmjet nivelit qendror dhe lokal është emërimi i personave kontaktues nëpër komuna. Kjo nismë rezultoi nga një ngjarje e sponsoruar nga OSBE-ja, në prill të vitit 2010, ku MAPL-ja dhe kryetarët e komunave u dakorduan për emërimin e drejtorëve komunal të administratës së përgjithshme, si persona kontaktues për komunikim me MAPL-në. Pas kësaj ngjarjeje, Ministri i Administrimit të Pushtetit Lokal i dërgoi letër të gjithë kryetarëve të komunave, duke iu përkujtuar atyre rëndësinë e emërimit të personave kontaktues të komunave, të cilët janë përgjegjës për shkëmbimin e informatave ndërmjet nivelit qendror dhe lokal.

Deri tani, personat për kontakt janë emëruar në 28 komuna, 18 prej të cilave kanë lëshuar vendime me shkrim për emërimin e tyre.³³ Ndonëse, pjesa dërmuese e personave për kontakt janë drejtorë komunal të administratës së përgjithshme, siç është rënë dakord me MAPL-në, ka pasur edhe poste tjera që janë zgjedhur për rolin e personit për kontakt. Për shembull, tri komuna i kanë emëruar pjesëtarët e personelit të zyrës mbështetëse të kuvendit komunal për persona kontaktues.³⁴ Dy komuna i kanë caktuar zyrtarët ligjor si persona kontaktues për komunikim me nivelin qendror.³⁵

Nga 28 persona të emëruar, 20 i kanë dërguar aktet komunale për shqyrtim në nivelin qendror dhe nëntë persona kontaktues e kanë konfirmuar të kenë pranuar rezultatin e shqyrtimit nga niveli qendror. Në ndërkohë, përfaqësuesit e nivelit qendror kanë pohuar, që rezultati i shqyrtimit zakonisht i dërgohet kryetarit të komunës dhe kryesuesit të kuvendit komunal.

Personat për kontakt e përmirësojnë komunikimin e përgjithshëm me nivelin qendror dhe lokal. Megjithëse, roli i tyre në procesin e shqyrtimit administrativ nevojitet të definohet qartë nga komunat.

4. MUNGESA E JURISPRUDENCËS LIDHUR ME LEGJISLACIONIN E PUSHTETIT LOKAL

³³ Shtatë komuna nuk i kanë caktuar personat kontaktues, për të komunikuar me nivelin qendror: Glogovci/Glogovac, Mitrovica/Mitrovica, Rahoveci/Orahovac, Dragashi/Dragaš, Gjilani/Gnjilane, Ranilugu/Ranillug, Gjakova/Djakovica dhe Peja/Peć.

³⁴ Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh dhe Vushtrri/Vučitrn.

³⁵ Podujevë/Podujevo dhe Suharekë/Suva Reka.

Komunat dhe niveli qendror rregullisht i interpretojnë në mënyra të ndryshme dispozitat e caktuara të legjislacionit relativisht të ri për pushtetin lokal. Interpretimet kontradiktore ndonjëherë shkaktojnë konteste gjë që është e domosdoshme për caktimin e interpretimeve standarde dhe të përbashkëta të legjislacionit, që mund ta lehtësojë zbatimin e ligjit për rastet e ngjashme në të ardhmen.

Ligji përcakton në mënyrë të veçantë, mundësinë e nivelit qendror për sfidimin e akteve komunale kur komunat nuk i rishikojnë aktet e tilla, të cilat sipas nivelit qendror nuk janë në pajtim me kornizën ligjore. Neni 82.4 i Ligjit përcakton, që nëse organi komunal nuk i përgjigjet ose nuk i refuzon kërkesat e nivelit qendror brenda afatit për shqyrtim, atëherë niveli qendror mund t'i sfidoj këto akte para gjykatës kompetente.

Sipas MAPL-së, komunat në përgjithësi i përgjigjen kërkesave të nivelit qendror për shqyrtimin e akteve të tyre. Megjithatë, ekzistojnë raste në të cilat komunat nuk i rishikojnë aktet, të cilat sipas opinionit ligjor të MAPL-së, nuk janë në pajtim me kornizën ligjore. Për shembull, prej 49 opinioneve ligjore të mospërputhjes ligjore të akteve komunale të nxjerra nga MAPL-ja, që nga fillimi i vitit 2011, deri më tani komunat nuk i kanë ndryshuar aktet që të jenë në pajtim me interpretimin e MAPL-së lidhur me kornizën rregullative në 15 raste.³⁶ Ndonëse, MAPL-ja, ndër të tjera është përgjegjëse për bashkërendimin e shqyrtimit administrativ të komunave sipas ligjit, vetë MAPL-ja nuk ia ka dërguar asnjërin prej këtyre rasteve të pazgjidhura gjykatës kompetente që nga themelimi i saj.

Mungesa e jurisprudencës e pengon aftësinë e komunave për të kryer detyrat e tyre në mënyrë efikase dhe efektive, meqë nuk ka siguri ligjore përkitazi me atë nëse legjislacioni komunal është apo jo në pajtim me kornizën ligjore të përgjithshme. Mungesa e jurisprudencës, gjithashtu e pengon mbikëqyrjen efikase dhe efektive të komunave nga ana e MAPL-së dhe në raste të ngjashme edhe atë të ministrive tjera të linjës. Kjo mangësi është përmendur në mënyrë të veçantë në Raportin e Progresit të Komisionit Evropian për Kosovën 2011³⁷ dhe mbetet njëra prej kërkesave kyçe për zhvillimin e një baze të shëndoshë për interpretimin e kornizës ligjore për vetëqeverisjen lokale.

5. KAPACITETET LIGJORE TË KOMUNAVE- STRUKTURA, KOMPETENCAT DHE NDËRITIMI I KAPACITETEVE

Në pjesën vijuese vlerësohet struktura e komponentëve ligjor komunal dhe kompetenca e përgjithshme e zyrtarëve ligjor komunal. Rezultatet nga raporti i mëparshëm³⁸ janë përdorur si bazë për vlerësimin e progresit.

Struktura organizative e komunave rregullohet me statutin komunal. Prandaj, komunat kanë liri veprimi për organizimin e zyrave të tyre për të përmbushur nevojat e tyre në mënyrën më të mirë. Kjo gjithashtu vlen edhe për pyetjen, se a e themelon komuna zyrën ligjore në kuadër të strukturës komunale të saj apo zyrtarët ligjor caktohen nëpër departamente të ndryshme komunale. Struktura organizative e zgjedhur nga komunat, gjatë periudhës raportuese, ka ndryshuar pak në një numër të zvogëluar të komunave, ku zyrtarët ligjor janë shpërndarë nëpër të gjitha

³⁶ Të dhënat janë në përputhje me periudhën kohore nga janari deri në gusht të vitit 2011, sipas informatave të dhëna nga zyrtari i nivelit qendror.

³⁷ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për Kosovën 2011, faqe 8.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

³⁸ Raporti 2009 i OSBE-së

departamentet komunale. Nga 34 komunave, 17³⁹ nuk i kanë centralizuar zyrtarët ligjore, që përbëhen prej një deri në katër zyrtarë ligjor, përgjegjës për të gjitha çështjet ligjore komunale, derisa në 11 komuna⁴⁰, zyrtarët ligjor janë shpërndarë nëpër departamentet komunale.⁴¹

Përfshirja e zyrtarëve komunal në procesin e hartimit është përmirësuar gjatë periudhës për të cilën po raportohet, pavarësisht nëse ata janë angazhuar si pjesë e zyrës ligjore të centralizuar apo kanë qenë të shpërndarë nëpër departamente të ndryshme komunale. Për më tepër, roli i tyre në procesin e hartimit është definuar më mirë dhe kryesisht përfshin harmonizimin e projektakteve komunale me kornizën ligjore. Në disa komuna, zyrtarët ligjor luajnë madje edhe një rol më të rëndësishëm në procesin e hartimit, si në komunën e Skenderajit/Srbica, ku zyrtari ligjor komunal është gjithashtu kryesues i komisionit obligativ, përgjegjës për shqyrtimin e projektakteve komunale.

Megjithatë, rezultatet më të fundit tregojnë, që gjashtë komuna ende nuk kanë as zyre ligjore në strukturën e tyre organizative e as zyrtar ligjor të punësuar.⁴² Në këto komuna, anëtarë të ndryshëm të personelit komunal merren me çështje ligjore.⁴³

Në përgjithësi, mungesa e personelit dhe mungesa e hapësirës vazhdojnë të theksohen si pengesa për funksionimin efikas të zyrave ligjore komunale.

Aktivitetet për trajnimin e zyrtarëve ligjor komunal janë shtuar dukshëm. Numri i komunave, në të cilat zyrtarët komunal kanë vijuar seancat e trajnimit për çështje të ndryshme ligjore, është shtuar nga 16 në 25, që nga vlerësimi i bërë në vitin 2009.⁴⁴ Seanca të trajnimit janë mbajtur nga organizata të ndryshme vendore dhe ndërkombëtare si dhe nga MAPL-ja. Takimet e rregullta të kolegjeve ligjore të Asociacionit të Komunave të Kosovës(AKK) janë përmendur shpeshherë nga zyrtarët ligjor komunal, si forum ku ata marrin informata dhe aftësohen për çështjet e caktuara ligjore.⁴⁵

Në përgjithësi, ka vazhduar centralizimi i zyrave ligjore komunale. Kompetencat e zyrtarëve ligjor janë definuar më mirë, ndërsa roli i tyre në procesin legjislativ komunal është rritur dukshëm. Mirëpo, vlerësimi i fundit identifikon një numër të komunave që nuk kanë asnjë komponentë ligjore ose çështjet ligjore të cilave të adresohen nga zyrtarë komunal, të cilët zakonisht kryejnë detyra tjera jo-ligjore.

³⁹ Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Lipjan/Lipljane, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Vushtri/Vučitrn, Glogovc/Glogovac, Gjakovë/ Đakovica, Pejë/Peć, Kline/Klina, Istog/Istok, Deçan/Dečane, Klokot-Vrbovac/Kllokot-Verbovac, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Deneral Janković, Dragaš/ Dragash dhe Prishtinë/Priština.

⁴⁰ Prizren, Rahovec/Orahovac, Malishevë/Mališevo, Viti/Vitina, Kaçanik Kačanik, Štrpce/ Shtërpcë, Junik, Mitrovicë/Mitrovica, Shtime/Štimlje, Gračanica/Gračanicë dhe Kamenicë/Kamenica.

⁴¹ Në raportin e vitit 2009 të OSBE-së, 11 komuna kanë raportuar t'i kenë shpërndarë zyrtarët ligjor në drejtoritë e tyre përkatëse.

⁴² Ranilug/Ranillug, Parteš/Partesh, Novo Brdo/Novobërdë, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Suharekë/ Suva Reka dhe Glogovc/Glogovac.

⁴³ Për shembull, në komunën e Suharekës/Suva Reka, çështjet ligjore adresohen nga kryesuesi i shërbimeve komunale, ndërsa në komunën e Mamușës/Mamushës/Mamuša, personi përgjegjës për çështjet ligjore është shefi i administratës.

⁴⁴ Shih Raportin 2009 të OSBE-së.

⁴⁵ Organizatat dhe institucionet tjera të angazhuara në ngritjen e kapaciteteve të zyrave ligjore komunale janë: OSBE-ja, EULOG-u, UNDP-ja, USAID-i, MDA-ja , Kolegjet Ligjore të AKK-së, ATRC-ja (Qendra e Trajnimeve dhe Burimeve për Avokim), IKAP (Instituti Kosovar për Administratë Publike) dhe MAPL-ja.

6. PËRFUNDIMET

Ky raport tregon se ekziston procesi i komunikimit ndërmjet nivelit lokal dhe qendror siç parashihet me kornizën legjislative dhe ky efektivitet është përmirësuar që nga viti 2009. Megjithatë, këto përmirësime duhet të konsolidohen edhe më tej. Janë vërejtur përpjekje të vazhdueshme të nivelit lokal dhe qendror për të konsoliduar sistemin e komunikimit në fazën para dhe pas miratimit të akteve komunale. Megjithatë, vazhdon shqetësimi për procesin e komunikimit të përgjithshëm, siç është mungesa e një sistemi të standardizuar ose praktikës në komunikim. Mënyra se si zyrtarët komunal komunikojnë me nivelin qendror dallon, për sa i përket aspektit të mjeteve të komunikimit të përdorura dhe posteve brenda administratës lokale përgjegjëse për të qenë persona kontaktues me nivelin qendror. Prandaj, nevojiten përpjekje të mëtejshme për të krijuar një sistem më të unifikuar të komunikimit në mes të nivelit qendror dhe lokal.

Është rritur⁴⁶ numri i komunave që përdorin mekanizmin e para konsultimit për të kërkuar mbështetje nga niveli qendror gjatë procesit të hartimit të akteve komunale. Mirëpo, edhe pse korniza ligjore përcakton që komunat duhet të bëjnë kërkesë zyrtare, duke ia dërguar projektaktin nivelit qendror për komente, ende mbizotëron përdorimi i mjeteve jozyrtare, siç është telefoni ose korrespondenca përmes postës elektronike. Vetëdijesimi i përfaqësuesve të nivelit qendror për aktivitetet legjislative komunale është një fushë tjetër, në të cilën është vërejtur përmirësim. Megjithatë, është i nevojshëm konsolidim i mëtutjeshëm i sistemit të komunikimit, duke synuar respektim më të madh të procedurave ligjore dhe mjeteve lidhur me procesin e komunikimit. Vijimi i rregullt i përfaqësuesve të nivelit qendror në mbledhjet komunale dhe përdorimi në rritje i mjeteve para konsultimit për ligjshmërinë e akteve komunale, me të vërtetë do të sigurojnë cilësinë e akteve komunale para miratimit të tyre.

Përpunimi i informatave për aktet e miratuara komunale është përmirësuar, ndonëse pajtueshmëria me kornizën ligjore vlerësohet ndryshe nga përfaqësuesit e nivelit qendror dhe atyre lokal. Niveli qendror në mënyrë të veçantë i është referuar një numri të komunave, të cilat kanë qenë në pajtim të plotë me kornizën ligjore. Megjithatë, ka ende vend për përmirësim përkritazi me arritjen e një rrjedhë të vazhdueshme dhe të strukturuar të informatave ndërmjet dy niveleve dhe përkritazi me listën e gjerë të zyrtarëve komunal, përgjegjës për komunikimin me nivelin qendror.

Procesi i informimit të komunave rreth rezultatit të shqyrtimit të detyrueshëm të akteve komunale funksionon pothuajse në të njëjtën masë, siç është raportuar më parë. Shprehia e praktikës së konfirmimit të heshtur vazhdon akoma.

Ndonëse, pjesa dërmuese e komunave kanë caktuar personat komunal për kontakt, procesi nuk është kryer ende. Veç kësaj, duhet të definohet qartë roli i tyre në procesin e shqyrtimit administrativ. Kjo gjë do t'i lehtësojë përpjekjet e nivelit qendror dhe lokal në krijimin e sistemit të standardizuar të komunikimit.

Formimi i komisioneve ndërministrorë për shqyrtimin e akteve komunale shënon zhvillim pozitiv në procesin e mëtutjeshëm të krijimit të një sistemi të qëndrueshëm. Megjithatë, nevojiten përpjekje të mëtejme për ta mundësuar funksionimin e komisioneve siç parashihet, p.sh. programe për ngritjen e kapaciteteve të anëtarëve të komisioneve.

⁴⁶ Shih lartë, pjesa 3.1

Mungesa e jurisprudencës për aktet komunale kontestuese, për të cilat ndryshon interpretimi i institucioneve të nivelit qendror dhe lokal për kornizën rregullative, është një pengesë e madhe për zhvillimin e nevojshëm të komentareve ligjor në të cilat, institucionet e nivelit qendror dhe lokal do të mund t'i bazonin argumentet e tyre për rastet ardhshme.

Ristrukturimi i administratave komunale për krijimin e një zyreje ligjore të përbashkët dhe përfshirja më të madhe e zyrtarëve ligjor komunal, me përcaktim të qartë të detyrave, në procesin e hartimit të legjislationit, janë dy zhvillime pozitive, që janë ndërmarrë në një numër të komunave. Është vënë re që përpjekjet për mbështetjen e zhvillimit profesional të zyrtarëve ligjor komunal nëpërmjet trajnimeve ka vazhduar edhe gjatë periudhës për të cilën po raportohet ku tema me e shpeshtë ka qenë teknikat e hartimit ligjor. Mirëpo, mungesë e cilitdo lloj të strukturës ligjore komunale është evidentuar në një numër të madh të komunave, duke përfshirë këtu komunat e themeluara rishtazi.

7. REKOMANDIMET

Për të konsoliduar më tutje procesin e komunikimit ndërmjet nivelit qendror dhe lokal dhe për t'ua mundësuar komunave ushtrimin e përgjegjësive e tyre në mënyrë më efikase dhe në pajtim me kornizën ligjore, OSBE-ja rekomandon si në vijim:

Për Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal:

1. Të shtojë më tutje aktivitetet monitoruese të Ministrisë në mbledhjet e kuvendit komunal.
2. Të inkurajojë komunat për përdorim më të shpeshtë të mekanizmit para konsultues, para miratimit të një akti.
3. Të sigurojë, që komunat t'i respektojnë kriteret ligjore për dorëzimin e akteve komunale për rishqyrtim dhe të ndërmerren veprimet e domosdoshme ndaj atyre, që nuk i respektojnë kriteret e tilla.
4. Të bëjë vlerësim në nivelin qendror dhe lokal për identifikimin e nevojave për trajnim të personelit komunal, të cilët janë të përfshirë në hartimin dhe shqyrtimin e akteve komunale; duke u bazuar në vlerësimin e nevojave, të organizohet një kurs aftësimi në baza të rregullta për përmirësimin e cilësisë së akteve komunale, ku do të përfshiheshin zyrtarët ligjor, deputetët e kuvendit komunal dhe anëtarët e komisioneve ndërministrore.
5. Gjithmonë, të jep mendim me shkrim për aktin komunal të shqyrtuar, që i nënshtrohet shqyrtimit të detyrueshëm nga komuna me kohë, pavarësisht nëse vlerësimi është pozitiv apo negativ.
6. Të përmirësohet niveli i punës së komisioneve ndërministrore për shqyrtimin e akteve komunale, duke bërë më shumë përpjekje për ngritjen e kapaciteteve të anëtarëve të komisionit. Veç kësaj, të adresohet çështja e punës aktuale të këtyre komisioneve në pjesët përkatëse të qeverisë, në mënyrë që të sigurohet, që procesi i shqyrtimit të bëhet brenda afatit kohor të kërkuar.
7. Të inkurajojë emërimin e personave për kontakt për komunikim me nivelin qendror, në ato komuna ku kjo gjë nuk është bërë akoma.

8. Në rast të dallimeve të vazhdueshëm në dhënien e opinionëve ligjore ndërmjet institucioneve të nivelit qendror dhe lokal, të sfidohet akti në Gjykatën e kompetente të Qarkut.

Për komunat:

1. Të vazhdojnë më tutje me konsolidimin e sistemit të standardizuar për komunikim, duke emëruar zyrtarët komunal, të cilët janë përgjegjës për komunikimin me nivelin qendror.
2. Të përcaktojnë qartë detyrat për personat kontaktues të komunave, sa i përket procesit të shqyrtimit administrativ.
3. Të krijojnë një sistem të standardizuar për komunikim me nivelin qendror, duke përfshirë librat për evidentimin e korrespondencës.
4. Të vazhdojnë me shfrytëzimin e shtuar të mundësisë për konsultime paraprake me nivelin qendror, gjatë hartimit të akteve komunale.
5. Të sigurojnë, që zyra e kryetarit të komunës të jetë përgjegjëse për dërgimin e listës së akteve të miratuara për shqyrtim me kohë dhe në mënyrë të strukturuar.
6. Të informojnë me kohë institucionet e nivelit qendror për seancat e kuvendit komunal, duke dhënë informata për vendin, rendin e ditës si dhe materialin shoqërues.
7. Të vazhdojnë me institucionalizimin e kapacitetit ligjor të administratës komunale në një zyre ligjore të veçantë dhe t'i krijojnë ato në komunat ku mungon komponenti ligjor.
8. Të vazhdojnë me ofrimin e mundësive për trajnim të zyrtarëve ligjor me theks në teknikat e hartimit ligjor.
9. Zyrtarët ligjor komunal duhet të vazhdojnë me shfrytëzimin e takimeve të rregullta të Kolegjeve Ligjore të AKK-së, si vend për trajnime *ad hoc*, diskutim të sfidave të rëndomta dhe shkëmbim të praktikave më të mira.