

## **Marrëdhëniet mes pushtetit qendror dhe lokal**

### **Aktet komunale**

Vlerësim i resurseve komunale, miratimit të akteve komunale dhe bashkëpunimit mes autoriteteve të nivelit qendror dhe lokal gjatë fazës së hartimit, miratimit dhe shqyrtimit të akteve komunale.

**Shtator, 2009**

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE .....	3
1. HYRJE .....	5
2. MBIKËQYRJA ADMINISTRATIVE E AKTIVITETEVE KOMUNALE .....	6
2.1 Parimet e përgjithshme të mbikëqyrjes administrative sipas standardeve ndërkombëtare të përcaktuara me Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale.....	6
2.1.1 Karta evropiane për vetëqeverisje lokale.....	6
2.1.2 Shqyrtimi administrativ i akteve komunale .....	7
2.1.3 Shqyrtimi i rregullt i ligjshmërisë.....	8
2.1.4 Shqyrtimi i detyrueshëm i ligjshmërisë .....	9
2.1.5 Shqyrtimi i përshtatshmërisë.....	11
3. MARRËDHËNIET MES NIVELIT QENDROR DHE LOKAL.....	13
3.1. Bashkëpunimi mes nivelit qendror dhe lokal gjatë procesit të shqyrtimit.....	13
3.1.1. Përkrahja për komunat gjatë procesit të hartimit të legjislacionit, sipas nenit 83 të <i>Ligjit për vetëqeverisje lokale</i> .....	13
3.1.2. Sistemi për informim i nivelit qendror, dhe prania në mbledhjet e kuvendit të komunës .....	13
3.1.3. Shqyrtimi i ligjshmërisë së akteve komunale .....	14
3.1.4. Shqyrtimi i përshtatshmërisë së akteve komunale.....	16
3.1.5. Shënim mbi rishqyrtimin e statuteve komunale.....	16
3.2. Zyrat ligjore komunale.....	17
3.2.1. Struktura.....	17
3.2.2. Kompetencat .....	18
3.2.3. Roli i zyrtarit ligjor në procesin e hartimit të legjislacionit komunal .....	18
3.2.4 Nevojat për trajnim .....	19
4. KONKLUZIMET .....	21
5. REKOMANDIMET .....	23

## **PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE**

Marrëdhëniet mes autoriteteve të nivelit qendror dhe lokal ndikojnë në nivelin e zbatimit të përgjegjësive të qeverisë lokale. Miratimi dhe shqyrtimi i legjislacionit komunal kalon nëpër faza të ndryshme, në rastin më ideal duke pasur komunikim të vazhdueshëm mes këtyre dy niveleve. Një sistem i themeluar mirë i bashkëpunimit në këtë drejtim është thelbësor ashtu që komunave t'u mundësohet t'i kryejnë detyrat e tyre në mënyrë efikase dhe të ligjshme. Kjo mund të arrihet përmes procesit të shqyrtimit administrativ, i cili mund të konsiderohet të jetë zhvilluar me sukses vetëm atëherë kur të ekzistojë bashkëpunimi i mirë mes nivelit qendror dhe lokal.

Ky raport paraqet një vështrim të bashkëpunimit mes autoriteteve qendrore dhe lokale në Kosovë gjatë procesit të hartimit të akteve ligjore komunale, si dhe gjatë procedurës pasi të jenë miratuar dhe dorëzuar për shqyrtim pranë Ministrisë së administrimit të pushtetit lokal (MAPL). Vlerësimi i ofruar në këtë raport është rezultat i anketimit të zyrtarëve komunalë që e ka zhvilluar Departamenti për demokratizim i Misionit të OSBE-së në Kosovë, përmes Sektorit të tij për qeverisje lokale.

Pas Hyrjes të paraqitur në Kapitullin 1, vazhdon Kapitulli 2 ku janë nënvizuar parimet kryesore të Kartës Evropiane për vetëqeverisje lokale, me theks në shqyrtimin administrativ të akteve komunale. Gjithashtu, ky Kapitull i paraqet qëllimet e mbikëqyrjes administrative, ashtu si janë paraparë me Kartën dhe legjislacionin e zbatuar në Kosovë. Kapitulli 3 e paraqet situatën faktike në terren, në veçanti në lidhje me komunikimin mes nivelit qendror dhe komunave. Niveli i komunikimit është i vlerësuar në dy pjesë, së pari gjatë procesit të hartimit të akteve komunale dhe pastaj gjatë procesit të shqyrtimit të atyre akteve që i kanë miratuar autoritetet komunale. Kapitulli gjithashtu përmban një shënim për rishikimin e statuteve të komunës dhe një vlerësim të strukturës dhe kompetencave të zyrave ligjore të komunave. Ai mbyllet me një vlerësim të shkurtë të nevojave për ndërtim të kapacitetit të zyrtarëve ligjor të komunave. Kapitujt 5 dhe 6 paraqesin përfundimet e përgjithshme të raportit, së bashku me një listë të rekomandimeve.

Të dhënat e përdorura në këtë raport janë mbledhur nga Ekipet komunale të OSBE-së nëpër tërë Kosovën. Të dhënat e mbledhura tregojnë që bashkëpunimi mes dy niveleve të autoriteteve gjatë procesit të hartimit dhe, më vonë, gjatë procesit të shqyrtimit të akteve komunale ekziston dhe është funksional deri në një masë. Niveli qendror i shqyrton brenda afateve të parapara aktet që i dorëzon komuna. Kjo vlen posaçërisht për statutet e komunave ku, me disa përjashtime, procesi i shqyrtimit ka shkuar relativisht rrjedhshëm. Përkrahja që niveli qendror ua jep komunave gjatë procesit të hartimit zhvillohet të shumtën e herëve sipas kërkesës, mirëpo kjo kryesisht vlen për statutet e komunave. Në përgjithësi, gjetjet tregojnë që niveli lokal është shumë i vetëdijshëm për afatet e parapara ligjore për veprim nga niveli qendror gjatë tërë procesit të shqyrtimit.

Megjithatë, përkundër faktit që ekziston komunikimi mes nivelit qendror dhe komunal, nuk ekziston një sistem i standardizuar i këtij komunikimi; në fakt, mënyra si komunat komunikojnë me nivelin qendror dallon shumë. Ekziston një përshtypje e përgjithshme që komunat shpesh herë nuk janë të vetëdijshme për dispozitat përkatëse ligjore që i përcaktojnë hollësitë e bashkëpunimit mes nivelit qendror dhe lokal, të cilat, po të zbatoheshin, do të mund ta themelonin një sistem të standardizuar të komunikimit. OSBE-ja konsideron që themelimi i një sistemi të standardizuar të komunikimit do të mund ta rriste efikasitetin e

komunikimit gjatë procesit të shqyrtimit, duke e arritur kështu qëllimin e tij përfundimtar: kontrollimin dhe sigurimin e ligjshmërisë së aktiviteteve komunale. Kjo gjithashtu do t'i forconte obligimet e nivelit qendror për të vepruar brenda afateve të parapara në lidhje me dorëzimin formal të akteve për shqyrtim dhe parashtrimin formal të kërkesës për përkrahje.

## 1. HYRJE

Komunat në Kosovë gëzojnë autonomi të forcuar si rrjedhim i procesit në zhvillim e sipër të reformimit të qeverisjes lokale. Ky proces sjell deri te një rritje e aktiviteteve komunale në fushat e kompetencave vetanake, të zgjeruara dhe të deleguara. Në fushën e kompetencave vetanake, komunat kanë pushtet të plotë dhe ekskluziv për t'i ushtruar ato dhe për të nxjerrë legjislacion dytësor që i rregullon ato brenda kufijve të komunës dhe të standardeve të përcaktuara me legjislacionin primar. Komunave të caktuara mund t'u jepet autonomi shtesë në fusha të caktuara, që njihen si kompetenca të zgjeruara. Kompetencat e deleguara janë detyrat origjinale të nivelit qendror që komunat i kryejnë në emër të tij.

Një nga aktivitetet e komunave është miratimi i akteve komunale, që duhet të jetë në pajtim me legjislacionin e zbatueshëm. Legjislacioni i zbatueshëm në Kosovë parasheh një sistem të mbikëqyrjes administrative të aktiviteteve komunale. Lidhja kyçe mes komunave dhe ministrive përgjegjëse, si autoritete mbikëqyrëse, është Ministria e administrimit të pushtetit lokal (MAPL), përmes së cilës do të duhej të funksionojë kanalizimi i akteve të cilat janë duke u shqyrtuar.

Legjislacioni i zbatueshëm parasheh që ministria bashkërenduese duhet të raportojë njëherë në vit për aktivitetet e saj në lidhje me mbikëqyrjen e komunave. Në atë raport përfshihet një shqyrtim i aktiviteteve të ministrisë në lidhje me aktet komunale. Deri më tani, duke përfshirë edhe raportin e fundit të publikuar në mars të vitit 2009, këto shqyrtime janë kryesisht përmbledhje statistikore që nuk ofrojnë elemente cilësore. Në anën tjetër, Misioni i OSBE-së e monitoron pavarësisht procesin e shqyrtimit të akteve komunale përmes Ekipeve komunale (EK) të tij. Gjetjet e EK-ve tregojnë që kishte nevojë për një anketim gjithëpërfshirës rreth procesit të shqyrtimit të legjislacionit komunal që do të çonte deri te një vlerësim cilësor i situatës në të gjitha 30 komunat e vlerësuara. Kjo gjithashtu synon arritjen e përfundime prej të cilave në fund do të dilnin rekomandimet e dedikuara që do ta mundësonin përmirësimin e sistemit ekzistues të shqyrtimit dhe bashkëpunimit mes autoriteteve qendrore dhe lokale.

Misioni i OSBE-së e analizoi hollësisht procesin e shqyrtimit përmes hetimeve që në terren i zhvilluan Ekipe komunale të tij. Të dhënat janë mbledhur përmes një pyetësori gjithëpërfshirës që ishte përgatitur enkas për këtë vlerësim dhe ishte përdorur gjatë anketimit të zyrtarëve ligjor, kryetarëve dhe zyrtarëve tjerë të komunës. Të dhënat e mbledhura nga EK-të, që kanë përvojë të konsiderueshme në aktivitetet monitoruese dhe këshilluese për zyrtarët komunalë, gjithashtu kanë qenë të paçmueshme për këtë vlerësim. Të gjitha gjetjet janë të përmbledhura në këtë raport.

Të dhënat e mbledhura e mundësuan vlerësimin e procesit ekzistues të shqyrtimit dhe rekomandimet se si të përmirësohet ai.<sup>1</sup> Këto rekomandime do të duhej të kontribuojnë për punë dhe funksionim më të mirë të komunave, të cilat do të duhej të veprojnë në pajtim me parimet e qeverisjes së mirë dhe në dobi të të gjithë banorëve të tyre.

Raporti i drejtohet kryesisht përfaqësuesve komunal, Ministrisë së administrimit të pushtetit lokal dhe organizatave ndërkombëtare të angazhuara në proceset e reformës së pushtetit lokal. Ai është paramenduar të shërbejë si një vegël dhe tregues i nevojave për ndërtim të mëtejshëm të kapaciteteve në nivel lokal, me përqendrim të veçantë në komponentin e tij ligjor.

---

<sup>1</sup> Vlerësimi u bë gjatë muajit mars të vitit 2009.

## **2. MBIKËQYRJA ADMINISTRATIVE E AKTIVITETEVE KOMUNALE**

### **2.1 Parimet e përgjithshme të mbikëqyrjes administrative sipas standardeve ndërkombëtare të përcaktuara me Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale <sup>2</sup>**

Ky kapitull fillon duke e prezantuar Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale (Karta) që i përcakton parimet kyçe të vetëqeverisjes lokale që janë pranuar në tërë Evropën. Ai gjithashtu i paraqet qëllimet kryesore të mbikëqyrjes administrative të aktiviteteve komunale, të ushtruar përmes shqyrtimit të akteve të miratuara në nivel lokal, siç është përcaktuar me Kartë, dhe kornizës ligjore në fuqi për pushtetin lokal.

#### **2.1.1 Karta evropiane për vetëqeverisje lokale**

Koncepti i vetëqeverisjes lokale sipas Kartës është i përcaktuar me nenin 3, që thotë:

“Vetëqeverisja lokale do të thotë e drejta dhe aftësia e autoriteteve lokale që, në kuadër të kufizimeve të përcaktuara me ligj, ta rregullojnë dhe menaxhojnë një pjesë substanciale të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës lokale.”

Karta e përvijon fushëveprimin e vetëqeverisjes lokale dhe thekson që sistemi vendor i qeverisjes lokale do të rregullohet me legjislacion vendor, nëse është e mundur me kushtetutë.<sup>3</sup> Autoritetet lokale do të jenë aq të lira dhe të pavarura sa kjo të jetë e mundur gjatë ushtrimit të përgjegjësisë së tyre publike, të cilat mund të decentralizohen deri në atë nivel që është më i afërti me popullatën. Ky pushtet i dhënë do të jetë sa më ekskluziv që të jetë e mundur dhe nuk do të kufizohet apo zhvlerësohet përmes legjislacionit kundërtës. Autoritetet lokale gjithashtu do të duhej të konsultohen për të gjitha çështjet që mund të kenë ndikim në autoritetin e tyre. Megjithatë, gjatë ushtrimit të pushtetit të tyre, autoritetet lokale duhet t'i përmbahen legjislacionit përkatës.

Mbikëqyrja e ligjshmërisë së aktiviteteve në nivel lokal është e rregulluar me nenin 8 të Kartës. Ky nen ka të bëjë me mbikëqyrjen dhe për këtë arsye është pjesë qendrore për këtë raport. Ai e rregullon mbikëqyrjen administrative të aktiviteteve të autoriteteve lokale dhe vendos që çfarëdo shqyrtimi i këtyre aktiviteteve do të ketë bazë ligjore dhe çfarëdo mbikëqyrje administrative do të jetë e kufizuar në sigurimin e pajtueshmërisë me ligjin vendor dhe parimet kushtetuese.<sup>4</sup> Sipas një interpretimi të pranuar gjerë, ky nen e përcakton fushëveprimin e shqyrtimit për kompetencat vetanake dhe/ose të zgjeruara të komunave. Karta thekson që kompetencat të cilat niveli qendror ia delegon për ekzekutim nivelit lokal mund t'i nënshtrohen mbikëqyrjes së përshtatshmërisë së këtij të parit. Si rrjedhim, aktet në fushën e kompetencave të deleguara i nënshtrohen shqyrtimit të ligjshmërisë dhe përshtatshmërisë.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Karta Evropiane për vetëqeverisje lokale u aprovua nga Komiteti i ministrave i Këshillit të Evropës më 15 tetor 1985. Prej atëherë, Karta është bërë një akt fundamental ku është e përqendruar përvoja më e pasur e shteteve demokratike në fushën e organizimit të vetëqeverisjes. Karta është një trakt ndërkombëtar që e kanë ratifikuar 47 shtete nënshkruese të Këshillit të Evropës.

<sup>3</sup> Paragrafët 1-6 të nenit 4 të Kartës.

<sup>4</sup> Nenet 8.1 dhe 8.2 të Kartës.

<sup>5</sup> *Po aty*, neni 8.2.

Për më tepër, Karta vendos që çfarëdo mbikëqyrje nga ana e autoriteteve të nivelit qendror duhet të bëhet në proporcion me rëndësinë e detyrave që janë duke u mbikëqyruar, derisa komunat do ta kenë të drejtën për shfrytëzim të një mjeti juridik për ta mbrojtur nivelin e autonomisë së tyre.<sup>6</sup>

Ligji bazë që nënvizon marrëdhëniet qendrore-lokale në Kosovë është Ligji në fuqi për vetëqeverisjen lokale, i shpallur në qershor të vitit 2008. Në preambulën e tij, ky ligj i referohet Kartës dhe thotë: “duke i pasur parasysh parimet e vetëqeverisjes lokale të Kartës evropiane të vetëqeverisje lokale dhe protokollet e saj...” Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/45 dhe ajo nr. 2007/30 gjithashtu i referohen Kartës në preambulat e tyre.

## 2.1.2 Shqyrtimi administrativ i akteve komunale

Shqyrtimi administrativ është e drejta e institucioneve të nivelit qendror për ta shqyrtuar ligjshmërinë e autoriteteve lokale në fushën e kompetencave vetanake dhe të zgjeruara dhe ligjshmërinë dhe përshtatshmërinë e aktiviteteve të tyre në fushën e kompetencave të deleguara.<sup>7</sup> Legjislacioni në fuqi për vetëqeverisje lokale në Kosovë i ka përcaktuar kushtet dhe sistemin se si autoritetet e nivelit qendror (ministritë përgjegjëse) e ushtrojnë rolin e tyre mbikëqyrës përmes neneve 74 deri 86 të Ligjit për vetëqeverisje lokale. Në listën e parimeve sipas të cilave zhvillohet ky shqyrtim (neni 75), kufizimet e vendosura me nenin 4 të Kartës janë pjesërisht të përsëritura fjalë për fjalë dhe kuptimi dhe kërkesat e Kartës janë të inkuorporuara plotësisht. Në pjesë të caktuara, legjislacioni në fuqi në Kosovë shkon edhe më tej se kërkesat e Kartës. Për shembull, Ligji për vetëqeverisje lokale i referohet "shqyrtimit administrativ" në vend të "mbikëqyrjes administrative", duke përdorur kështu një gjuhë që i jep theks fushëveprimi të autonomisë që e gëzojnë komunat e Kosovës. Shqyrtimi ka të bëjë me aktivitetet komunale në fushën e kompetencave vetanake, të zgjeruara dhe të deleguara.

Përveç kësaj, Ligji në fuqi për vetëqeverisje lokale parasheh një mekanizëm për shqyrtim paraprak të padetyrueshëm të drafteve të akteve komunale. Para nxjerrjes së një akti, komunat mund të kërkojnë konsultim paraprak me autoritetin përkatës mbikëqyrës. Drafti mund t'i dorëzohet "autoritetit mbikëqyrës" me një kërkesë përkitazi me qëllimin dhe çështjen për të cilat kërkohet këshilla. Autoriteti mbikëqyrës është i obliguar t'i përgjigjet me shkrim kërkesës brenda 30 ditësh prej pranimit të saj. Ligji për vetëqeverisje lokale nuk e cek nëse kërkesa për konsultim paraprak duhet të dërgohet përmes MAPL-së apo nëse komunat mund të komunikojnë drejtpërdrejt me ministrinë përgjegjëse. Këto akte përbëhen ose nga rregulloret e miratuara nga kuvendi i komunës, ose nga vendimet që mund të merren qoftë nga kuvendi, qoftë nga ekzekutivi i komunës.

Llojet e akteve komunale sipas ligjit në fuqi në Kosovë janë:

Aktet e kuvendit të komunës (KK) e përfshijnë statutin e komunës, rregulloren e punës, rregulloret komunale dhe çdo akt tjetër të nevojshëm apo të duhur për funksionim efikas të komunës. (neni 12 i Ligjit për vetëqeverisje lokale).

Aktet e kryetarit të komunës janë urdhëresat dhe vendimet brenda fushës së kompetencave të tij. (neni 13).

<sup>6</sup> *Po aty*, neni 8.3 dhe 11.

<sup>7</sup> Neni 3 – Përkufizimet – i Ligjit për vetëqeverisje lokale.

Sipas nenit 11 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, KK dhe kryetari kanë të drejtë të ndërmarrin masa për zbatimin e akteve brenda fushës së kompetencave të tyre. Të gjitha aktet komunale të miratuara nga komunat mund t'i nënshtrohen shqyrtimit administrativ.

Rregulloret komunale janë kryesisht abstrakte pasi që i përcaktojnë rregullat bazë për një numër të pacaktuar të rasteve, derisa vendimet në shumicën e rasteve kanë të bëjnë me një çështje specifike

Aktet komunale e obligojnë komunën dhe përcaktojnë politikat e saj të përgjithshme dhe për këtë arsye duhet të dallohen qartas nga aktet administrative që e rregullojnë marrëdhënien mes banorëve dhe autoriteteve komunale.<sup>8</sup>

### 2.1.3 Shqyrtimi i rregullt i ligjshmërisë

Të gjitha aktet që nuk i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm<sup>9</sup> mund t'i nënshtrohen shqyrtimit administrativ. Kryetarët e komunave kanë përgjegjësinë që deri më datën 10 të çdo muaji t'ia dorëzuar MAPL-së një listë të hollësishme të akteve që janë miratuar gjatë muajit paraprak.<sup>10</sup> Ministria duhet t'ua përcjellë ato akte nga lista ministrive përgjegjëse në fushat të cilave u referohen aktet komunale. Ministrinë përgjegjëse pastaj mund të nxjerrin një mendim për konsideratat ligjore mbi ligjshmërinë e këtyre akteve brenda 30 ditësh pas pranimit të tyre. Nëse MAPL-ja ose ministrinë përgjegjëse konsiderojnë që një vendim apo akt tjetër komunal nuk është në përputhje me ligjin në fuqi, ato mund të kërkojnë rishqyrtimin e vendimit apo aktit të tillë.<sup>11</sup> Komuna do të duhet të përgjigjet në një kërkesë të tillë për rishqyrtim brenda 30 ditësh prej pranimit të saj.<sup>12</sup> Nëse komuna e pranon kërkesën për rishqyrtim, ajo mund ta suspendojë ekzekutimin e vendimit apo aktit të kontestuar deri në shqyrtimin e mëtejshëm nga autoritetet lokale.<sup>13</sup> Nëse komuna nuk përgjigjet brenda afatit të paraparë, refuzon kërkesën ose mbështet aktin apo vendimin e kontestuar, autoriteti mbikëqyrës mund ta kundërshtojë aktin në fjalë në gjykatën e qarkut që është kompetente për territorin e komunës brenda 30 ditësh prej dështimit për t'u përgjigjur.<sup>14</sup> Gjykata e qarkut mund të urdhërojë, si masë të përkohshme, suspendimin e zbatimit të vendimit apo aktit të kontestuar apo akteve tjera të përkohshme në pajtim me ligjin e zbatueshëm.<sup>15</sup>

Procedura e përshkruar më lart është përmbledhur në tabelën në vijim:

<sup>8</sup> Lejet e ndërtimit, për shembull.

<sup>9</sup> Neni 81 i Ligjit për vetëqeverisje lokale.

<sup>10</sup> *Po aty*, neni 80.1.

<sup>11</sup> *Po aty*, neni 82.1. Kërkesa duhet të përmbajë arsyet e supozuara të shkeljes së ligjit në fuqi dhe nuk e suspendon ekzekutimin e vendimit komunal apo akteve tjera.

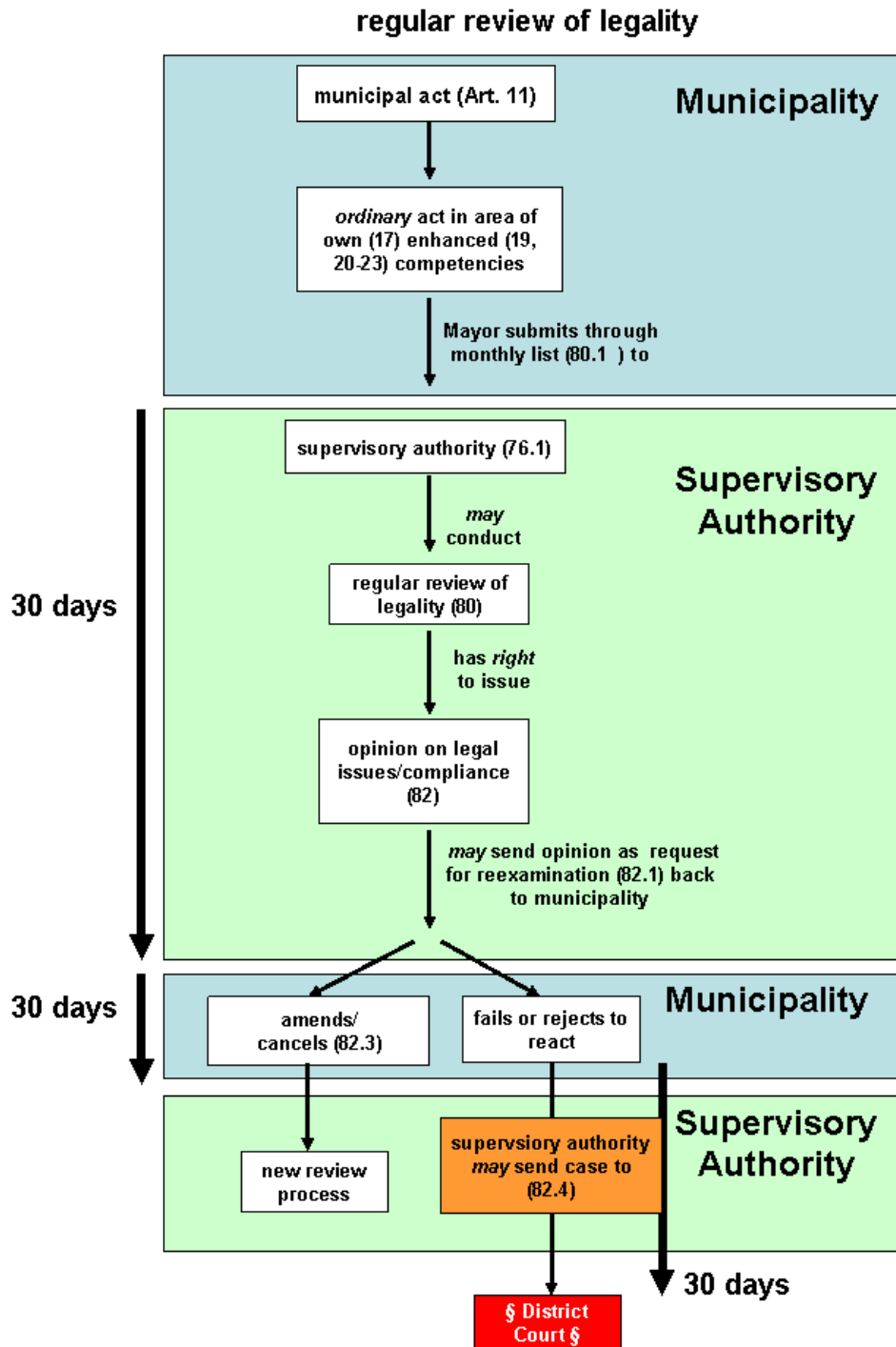
<sup>12</sup> *Po aty*, neni 82.2

<sup>13</sup> *Po aty*, neni 82.3

<sup>14</sup> *Po aty*, neni 82.4

<sup>15</sup> *Po aty*, neni 82.5



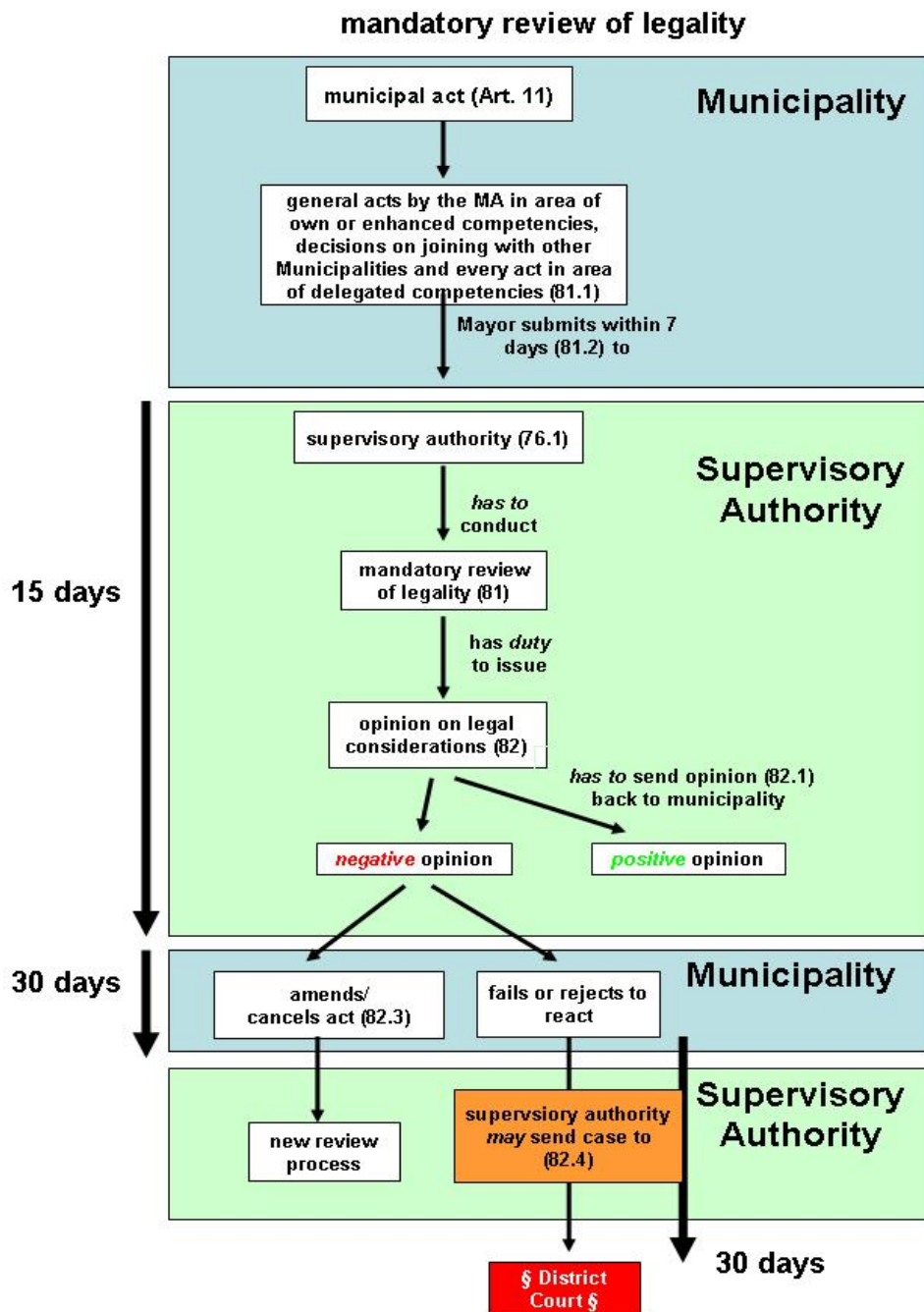


#### 2.1.4 Shqyrtimi i detyrueshëm i ligjshmërisë

Shqyrtimi i detyrueshëm i ligjshmërisë është i paraparë për të gjitha aktet e përgjithshme të miratuara nga kuvendet komunale dhe vendimet lidhur me aktivitetet e përbashkëta të

partneriteteve për bashkëpunim, si dhe të gjitha aktet e miratuara brenda kornizës së implementimit të kompetencave të deleguara.<sup>16</sup>

Procedura është përmbledhur në tabelën në vijim:



Kryetari i komunës që e miraton një akt të kësaj natyre ka përgjegjësinë që atë t’ia dorëzojë autoritetit mbikëqyrës brenda shtatë ditësh nga dita e nxjerrjes së tij. Brenda 15 ditësh tjera, autoriteti mbikëqyrës është i obliguar ta japë mendimin e tij për ligjshmërinë e këtij akti. Në këtë mendim do të thuhet nëse autoriteti mbikëqyrës konsideron që akti është në përputhje me

<sup>16</sup> Të gjitha këto akte i dorëzohen MAPL-së, që pastaj i kanalizon ato, varësisht nga temat, te ministritë përgjegjëse, nëse kjo është e zbatueshme. Ato të cilat janë nën kompetencën e MAPL-së shqyrtohen nga ana e zyrës së saj ligjore, që përbëhet nga një drejtor dhe tetë juristë.

legjislaionin e zbatueshëm. Nëse autoriteti në fjalë konsideron që akti nuk është në përputhje, atëherë nga komuna mund të kërkohet që ta rishqyrtojë aktin e saj; një kërkesë e tillë duhet të jetë e arsyetuar dhe do të duhej t'i cekë arsyet përse autoriteti mbikëqyrës konsideron që akti nuk është në përputhje.

Megjithatë, kërkesa për rishqyrtim nuk e suspendon ekzekutimin e një akti. Komuna duhet të përgjigjet brenda 30 ditësh në këtë kërkesë dhe mund të veprojë sipas kërkesës ose jo. Nëse komuna e mbështet aktin e kontestuar duke mos iu përgjigjur kërkesës për rishqyrtim ose duke e deklaruar mbështetjen për të, autoriteti mbikëqyrës mund ta kundërshtojë aktin në fjalë në gjykatën e qarkut që është kompetente për territorin e komunës brenda 30 ditësh pasi ta ketë pranuar informatën për mungesën e vullnetit të komunës për ta ndryshuar aktin. Gjykata e qarkut mund të urdhërojë, si masë të përkohshme, suspendimin e aktit nëse zbatimi i mëtejshëm i tij do të shkaktonte dëm të riparueshëm po të vendosej përfundimisht me vendim të gjykatës që akti nuk ka qenë në përputhje me legjislaion më të lartë.

### **2.1.5 Shqyrtimi i përshtatshmërisë**

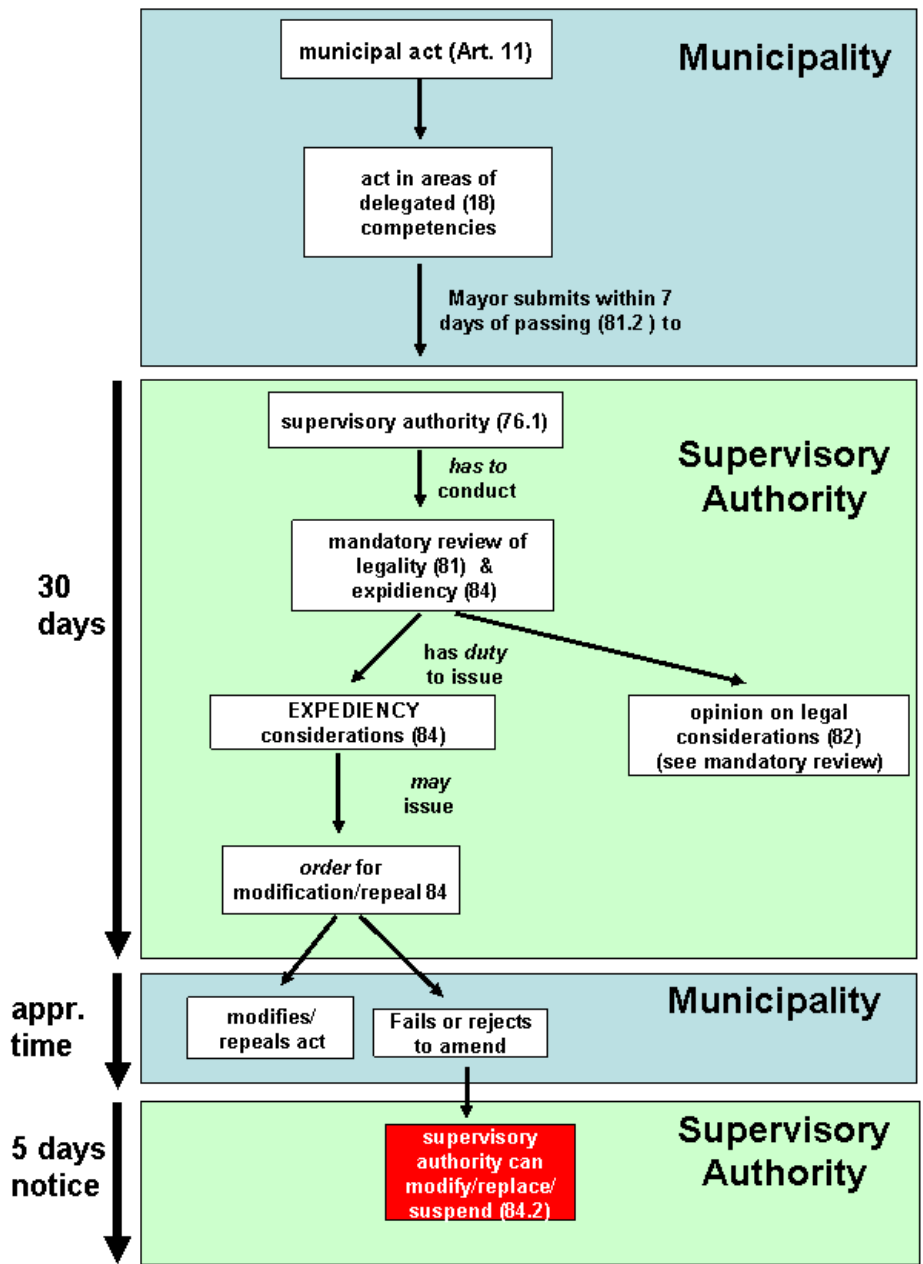
Shqyrtimi i përshtatshmërisë – do të thotë shqyrtimi i bërë nga autoriteti mbikëqyrës për të garantuar që kompetencat e deleguara janë ekzekutuar në pajtim me rregullat, kriteret dhe standardet e përcaktuara nga niveli qendror.<sup>17</sup> Të gjitha aktet e miratuara brenda fushës së kompetencave të deleguara duhet t'i nënshtrohet shqyrtimit të detyrueshëm të ligjshmërisë së tyre. Gjithashtu, aktet e tilla i nënshtrohen edhe shqyrtimit të përshtatshmërisë së tyre. Sipas këtij të fundit, brenda 30 ditësh prej pranimit të një akti të kësaj natyre, autoriteti mbikëqyrës nga i cili ka ardhur kompetenca e deleguar ka të drejtë të kërkojë nga autori që ta modifikojë apo shfuqizojë aktin e kontestuar në bazë të shqyrtimit të përshtatshmërisë. Nëse komuna nuk pajtohet, autoriteti mbikëqyrës mund ta modifikojë, zëvendësojë apo suspendojë aktin në mënyrë të drejtpërdrejt. Obligimi i vetëm që niveli qendror ka ndaj nivelit lokal është që ta informojë komunën për veprimin e tij brenda pesë ditësh nga data kur është marrë vendimi.

Procedura është përmbledhur në tabelën në vijim:

---

<sup>17</sup> Neni 3 – Përkufizimet – i Ligjit për vetëqeverisje lokale.

### review of expediency



### **3. MARRËDHËNIET MES NIVELIT QENDROR DHE LOKAL**

#### **3.1. Bashkëpunimi mes nivelit qendror dhe lokal gjatë procesit të shqyrtimit**

Ky kapitull vlerëson bashkëpunimin mes komunave dhe nivelit qendror gjatë fazave të ndryshme të procesit të shqyrtimit të akteve komunale. Ai vlerëson përkrahjen që i është ofruar komunave gjatë procesit të hartimit të akteve dhe nivelin e komunikimit mes nivelit qendror dhe lokal gjatë procesit të zbatimit të akteve ligjore komunale. Ky kapitull gjithashtu analizon nëse ekziston ndonjë sistemi apo praktikë e vendosur e bashkëpunimit mes nivelit lokal dhe qendror gjatë tërë procesit të shqyrtimit. Ai i vlerëson veçmas procesin e shqyrtimit të ligjshmërisë dhe procesin e shqyrtimit të përshtatshmërisë së akteve komunale. Kapitulli përmban një shënim mbi rishqyrtimin e statuteve komunale, me një vlerësim të afateve kohore dhe shqyrtimit aktual të ligjshmërisë së statuteve komunale të bërë nga niveli qendror. Në fund, ai flet për strukturën e zyrave ligjore komunale, kompetencat e tyre dhe vlerësimin e nevojave për trajnimin e zyrtarëve ligjor komunal.

##### **3.1.1. Përkrahja për komunat gjatë procesit të hartimit të legjislacionit, sipas nenit 83 të Ligjit për vetëqeverisje lokale**

Zyrtarët e shumicës së komunave deklaruan që nganjëherë e konsultojnë nivelin qendror gjatë procesit të hartimit të akteve komunale. Gati gjysma e 30 komunave të vlerësuara deklaruan që rregullisht e konsultojnë nivelin qendror dhe marrin këshilla në lidhje me kërkesat për shqyrtim paraprak. Shpesh herë, përgjigja kishte të bëjë me statutin komunal që duhej të hartohet nga secili kuvend i ri i komunës i dalë nga zgjedhjet komunale të nëntorit të vitit 2007. Në rastin e komunës së Prishtinës, një përgjigje ishte dhënë vetëm për fushën e kompetencave të deleguara.

Në komunën e Ferizajt, një përfaqësues i ministrisë përkatëse merr pjesë në procesin e hartimit të rregulloreve komunale. Përfaqësuesi i ishte caktuar komunës me Projektin për përkrahje të pushtetit lokal (PPPL).<sup>18</sup>

Përkrahja kryesisht kërkohet formalisht, përkatësisht duke e dërguar në mënyrë zyrtare draftin e aktit për shqyrtim pranë ministrisë përkatëse. Gjithashtu u përmendën edhe mënyrat tjera, siç janë emailat dhe thirrjet telefonike, si mënyra joformale për konsultim me nivelin qendror. Takimet e kolegjiut të zyrtarëve ligjorë të Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK) u përmendën vetëm nga disa komuna si një nga vendet ku kërkohet konsultimi. Vetëm dy komuna e konfirmuan të kenë një sistem të standardizuar të konsultimit me nivelin qendror.<sup>19</sup> Komunat tjera konsultohen në baza *ad hoc*.

##### **3.1.2. Sistemi për informim i nivelit qendror, dhe prania në mbledhjet e kuvendit të komunës**

#### **Të dhënat statistikore**

<sup>18</sup> Një projekt i përbashkët i MAPL-së dhe Bashkimit Evropian.

<sup>19</sup> Në komunën e Prishtinës, konsultimi kërkohet përmes AKK-së dhe ministrisë përgjegjëse, derisa në komunën e Obiliqit, zyrtarët komunalë gjithmonë konsultohen me zyrën ligjorë të MAPL-së.

Njëzet e tetë prej 30 komunave të vlerësuara raportuan që aktivitetet vështruese të nivelit qendror në mbledhjet e kuvendit të komunës kryhen gati rregullisht. Në dy komuna, zyrtarët e konfirmuan praninë e përfaqësuesve të nivelit qendror në një ose dy mbledhje të kuvendit të komunës.<sup>20</sup>

Njëzet e nëntë komuna raportuan që u përmbahen dispozitave përkatëse ligjore në lidhje me obligimin e tyre ligjor për ta informuar nivelin qendror për mbledhjet e ardhshme të kuvendit të komunës; megjithatë, nuk u identifikua kurrfarë sistemi i unifikuar i informimit të autoriteteve të nivelit qendror. Komunitat e informojnë nivelin qendror ashtu siç dëshirojnë vetë, përmes emailave, thirrjeve telefonike, fakseve, postës ose përmes dorëzimit fizik të ftesës në ministrinë përkatëse.

Gjatë hulumtimit gjithashtu është vërejtur që asnjë zyrë e caktuar nuk e ka përgjegjësinë për t'i dërguar informata nivelit qendror. Zyra të ndryshme u përmendën si zyra përgjegjëse për t'i dërguar informata MAPL-së, siç janë zyra komunale për informim publik, zyra postare, shërbimi i sekretariatit, zyra e kryetarit, arkiva komunale apo shërbimi i administratës.

### **Përmbledhje**

Shumica e komunave i përmbahen ligjit në fuqi sipas të cilit kërkohet nga to që ta informojnë MAPL-në për mbledhjet e kuvendit të komunës. Në mungesë të një sistemi të unifikuar për këtë qëllim, komunitat kanë vendosur mënyra të ndryshme për ta informuar nivelin qendror dhe shumica e tyre duket të funksionojnë relativisht mirë.

Ministria do të mund ta adresonte këtë situatë të parregulluar duke nxjerrë një udhëzim administrativ dhe kështu ta vendosë një sistem të standardizuar dhe unifikuar të rrjedhës së informatave me komunitat, jo vetëm në lidhje me afatet ligjore por edhe me mënyrën se si dërgohen informatat. Për shembull, komunitat do të duhej ta informojnë me shkrim nivelin qendror për mbledhjet e ardhshme të kuvendit të komunës.

Vlerësimi tregon që pjesëmarrja e nivelit qendror në mbledhjet e kuvendit të komunës ku miratohen rregulloret komunale nuk është i njësuar nëpër Kosovë. Kjo gjithashtu mund të jetë për shkak të informatave të vonuara apo të mangëta për mbledhjet e kuvendit prej komunave në nivel qendror.

### **3.1.3. Shqyrtimi i ligjshmërisë së akteve komunale**

#### **Të dhënat statistikore**

Njëzet prej 30 komunave raportuan që gjithmonë ia kanë dërguar nivelit qendror listën e të gjitha akteve të miratuara brenda afatit të paraparë ligjor. Dhjetë komunitat tjera deklaruan që “kryesisht” i përmbahen afatit të përcaktuar ligjor.

Në komunitat të cilat e dërgojnë rregullisht listën mujore, organi komunal që është caktuar të jetë përgjegjës për dërgimin e listës dallon dhe mund të jetë: sekretariati i kuvendit komunal, drejtori i administratës së përgjithshme, zyrtari për marrëdhënie me publikun, zyrtari ligjor komunal, drejtori i administratës komunale, sekretari i kuvendit të komunës dhe procesmbajtësi. Katër komuna raportuan se lista mujore e akteve të miratuara dërgohet nga

---

<sup>20</sup> Komuna e Deçanit dhe komuna e Gjilanit.

vet kryetari i komunës.<sup>21</sup> Komuna e Prishtinës ka raportuar se ia ka dërguar nivelit qendror vetëm një rregullore komunale për shqyrtim.

## **Përmbledhje**

Ndonëse shumica e komunave e respektojnë afatin ligjor prej shtatë ditësh për dërgimin e akteve komunale për shqyrtim, në disa komuna kjo bëhet në baza mujore dhe në varësi se sa janë urgjente. Për më tepër, njëra prej komunave<sup>22</sup> i dërgon aktet komunale për shqyrtim të detyrueshëm të ligjshmërisë vetëm pasi një gjë e tillë i kërkohet nga niveli qendror.

Së pari, duhet të ketë përqendrim në krijimin e një sistemi të qartë të bashkëpunimit mes nivelit lokal dhe atij qendror, veçanërisht në çështjen e zyrtarit komunal që është përgjegjës për dërgimin e listave mujore të akteve të miratuara, siç parashihet me legjislacionin e zbatueshëm<sup>23</sup>. Së dyti, duhet të themelohet një sistem i qartë i kërkimit të përkrahjes nga niveli qendror për rishikimin e draft-akteve komunale.<sup>24</sup>

Ndonëse 15 komuna kanë raportuar që kanë themeluar një sistem të standardizuar të bashkëpunimit me nivelin qendror përkitazi me procesin e detyrueshëm të shqyrtimit, ato nuk e kanë specifikuar se si zbatohet ai. Zyrtarët e komunës së Glllogocit përmendin “një formë standarde me listat dhe kopjet e akteve të cilat i dërgohen MAPL-së”, ndërsa në Junik zyrtarët komunal përmendin se “kopjet e shtypura të akteve i dërgohen personalisht të njëjtit marrës”.

Njëmbëdhjetë komuna kanë raportuar se u është kërkuar nga niveli qendror që t’i dorëzojnë aktet e tyre përkatëse për shqyrtim. Me përjashtim të njërës komunë, Gjakovës,<sup>25</sup> komunave tjera u është kërkuar t’i dorëzojnë rregulloret dhe vendimet e tyre për shqyrtim vetëm një herë që nga themelimi i tyre. Shumica e komunave janë të vetëdijshme për afatet kohore ekzistuese ligjore për t’iu përgjigjur kërkesave të nivelit qendror për rishikim<sup>26</sup>. Deri më tani, nuk ka pasur raste gjyqësore ku niveli qendror ka kontestuar ligjshmërinë e akteve komunale. Kjo çon deri në një vlerësim të përgjithshëm se komunat, gati në të gjitha rastet, veprojnë në përputhje me mendimin/kërkesën e nivelit qendror, edhe atëherë kur nuk pajtohen medoemos me vlerësimin e ligjshmërisë së një akti.<sup>27</sup> Prandaj, asnjë komunë nuk ka raportuar raste të mospajtimit ndërmjet nivelit lokal dhe qendror përkitazi me këtë.

Bashkëpunimi ndërmjet nivelit lokal dhe atij qendror gjatë procesit të shqyrtimit është shumë i rëndësishëm në mënyrë që të sigurohet ligjshmëria e aktiviteteve komunale. Vlerësimi i përgjithshëm tregon për ekzistimin e një niveli të caktuar të bashkëpunimit, i cili ende duhet të përmirësohet. Mungesa e sistemeve/praktikave të vendosura në shumicën e komunave, sa i përket asaj se kush komunikon, kur dhe si komunikon (përkatësisht i dërgon aktet për

---

<sup>21</sup> Juniku, Novobërda, Mamusha dhe Prizreni. Në Prizren lista përgatitet nga kryesuesi i kuvendit komunal dhe i dërgohet kryetarit të komunës për shqyrtim. Pasi të aprovohet nga kryetari i komunës, lista i dërgohet arkivit të komunës dhe MAPL-së para datës 10 të muajit vijues.

<sup>22</sup> Komuna e Deçanit.

<sup>23</sup> Neni 80.1 & 81.2 i Ligjit për vetëqeverisjen lokale përcaktojnë se kryetari i komunës është përgjegjës për dërgimin e listave të akteve të miratuara te niveli qendror.

<sup>24</sup> *Po aty*, neni 83, specifikon që kërkesa për përkrahje bëhet formalisht: duke ia dërguar draft-aktin dhe kërkesën specifike me shkrim nivelit qendror.

<sup>25</sup> Siç raportohet, komunës së Gjakovës i është kërkuar disa herë që t’i dorëzojë aktet e saj për shqyrtim.

<sup>26</sup> Podujeva, Vitia dhe Ferizaj janë të vetmet komuna që nuk janë të vetëdijshme për afatet ligjore për rishqyrtim të akteve.

<sup>27</sup> Ashtu si në rastin e komunës së Kaçanikut ku zyrtarët komunalë megjithëse nuk u pajtuan me mendimin e nivelit qendror mbi ligjshmërinë e vendimit për themelimin e një kompanie lokale për ujësjellës dhe ujëra të zeza komuna e ka shqyrtuar këtë vendim në përputhje me këtë.

shqyrtim te niveli qendror) është një nga fushat që duhet t'i kushtohet vëmendje. Për shembull, ndonëse ligji i zbatueshëm përcakton qartë obligimin për kryetarin e komunës që ta dërgojë listën e akteve të miratuara te ministria kompetente çdo muaj, vlerësimi zbulon që kjo kërkesë ligjore nuk përmbushet gjithmonë. Për më tepër, sa i përket dorëzimit të akteve komunale për rishikim, asnjë nga komunat e vlerësuara nuk e ka përmendur një përdorimin sistematik të vërtetimeve të pranimit të akteve të dorëzuara komunale që, sipas ligjit në fuqi do të duhej t'i lëshojë autoriteti mbikëqyrës. Një çështje tjetër që do duhej të adresohet është vetëdijesimi i komunave në lidhje me aktet që duhet t'i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm, meqë është obligim i tyre ligjor që t'ia dorëzojnë autoritetit mbikëqyrës të gjitha aktet e përcaktuara me ligjin në fuqi për shqyrtim të ligjshmërisë së tyre. Në lidhje me këtë, komunat shpesh përmendin statutin komunal dhe rregulloren e punës, si të vetmet dokumente komunale që i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm. Vetëm disa komuna theksuan që ky shqyrtim vlen për të gjitha aktet nga fusha e kompetencave të deleguara, si dhe për aktet e përgjithshme nga fusha e kompetencave vetanake dhe të zgjeruara.

#### **3.1.4. Shqyrtimi i përshtatshmërisë së akteve komunale**

Shumica e komunave kanë theksuar se i ushtrojnë kompetencat e deleguara, por shumë pak aktivitetet është vërejtur në hartimin dhe miratimin e akteve komunale që e rregullojnë këtë fushë të kompetencës. Gjashtë komuna<sup>28</sup> kanë raportuar se i kanë miratuar aktet e ndërlidhura. Të gjitha këto i janë dorëzuar për shqyrtim nivelit qendror.

Vetëm në një rast, një komune<sup>29</sup> i është kërkuar nga ministria përgjegjëse që t'i shqyrtojë aktet e miratuara për përshtatshmëri. Komuna e Shtimes ka raportuar se është në fazën e hartimit të 22 rregulloreve që lidhen me kompetencat e deleguara.

Prandaj, sipas vlerësimit vetëm disa komuna i kanë hartuar aktet ligjore në fushën e kompetencave të deleguara, përkundër faktit se tashmë të gjitha ato i ushtrojnë kompetencat në këtë fushë.<sup>30</sup> Kjo është pjesërisht për shkak të natyrës së kompetencave të ushtruara nga komunat në emër të ministrisë gjegjëse, të cilat zakonisht rregullohen përmes udhëzimeve relativisht të qarta për mënyrën se si duhet të ushtrohen ato. Prandaj, niveli i ulët i aktiviteteve legjislative komunale në fushën e kompetencave të deleguara nuk lejon një vlerësim gjithëpërfshirës të bashkëpunimit ekzistues ndërmjet nivelit lokal dhe qendror në procesin e shqyrtimit të përshtatshmërisë.

#### **3.1.5. Shënim mbi rishqyrtimin e statuteve komunale**

Njëzetetë komuna të vlerësuara konfirmuan se statutet e tyre komunale janë shqyrtuar nga niveli qendror. Dy komuna kanë raportuar se statutet e tyre janë në pritje të miratimit.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Novobërdë, Dragash, Prizren, Rahovec, Suharekë dhe Prishtinë.

<sup>29</sup> Komuna e Dragashit ka raportuar se ka nxjerrë një akt nga fusha e kompetencave të deleguara (Rregulloren mbi lëshimin e licencave për ushtrimin e aktiviteteve afariste dhe profesionale), e cila nuk i është dërguar nivelit qendror për shqyrtim.

<sup>30</sup> Kompetencat e deleguara të ushtruara nga shumica dërmuese e komunave përfshijnë: regjistrat e kadastrit, regjistrimin e biznesit, regjistrimin e votuesve, asistencën sociale dhe mbrojtjen e pyjeve.

<sup>31</sup> Në kohën kur është bërë hulumtimi, statuti i komunës së Gjakovës ishte nën rishqyrtim, ndërsa në Podujevë statute komunale ende është në pritje të aprovimit nga KK.



Afati kohor për të vlerësuar ligjshmërinë e statuteve komunale të përmendura nga zyrtarët komunal dallonte duke filluar nga 15 ditë e deri në tre muaj.<sup>32</sup> Ndonëse në shumicën e rasteve komunat pranuan një shënim me shkrim mbi rezultatin e shqyrtimit, 13 raportuan se nuk u është ofruar asnjë përgjigje. Në lidhje me këtë, njëra prej komunave përmendi një marrëveshje me ministrinë përgjegjëse e cila përcakton që, në rast se nuk ofrohet përgjigje brenda 30 ditësh, akti (përkatësisht statuti komunal) mund të konsiderohet që është në përputhje me ligjin.

Me përjashtim të tre rasteve<sup>33</sup> ku nga komunat u kërkua të shqyrtojnë pjesë të caktuara të statuteve të tyre, të gjitha statutet tjera komunale janë certifikuar pa ndonjë koment. Në të tre komunat e lartpërmendura, statutet janë rishqyrtuar ashtu siç është kërkuar nga ministria përgjegjëse.

Gjetjet tregojnë se, në përgjithësi procesi i rishqyrtimit të statuteve komunale nga niveli qendror ka ecur relativisht mirë, me disa përjashtime ku kishte vonesa.<sup>34</sup> Megjithatë, mënyrat se si komunat informohen për rezultatet dhe afatet kohore për rishqyrtim mund të përmirësohen. Ligji i zbatueshëm, ndonëse i qartë rreth afatit të fundit kohor brenda të cilit niveli qendror duhet t'i rishqyrtojë aktet komunale, nuk e specifikon se çfarë ndodh nëse kalon ky afat kohor.

Mungesa e një dispozite të tillë në ligjin primar shpesh ka shkaktuar konfuzion në mesin e komunave dhe në disa raste ka shkaktuar vonesa të panevojshme në zbatimin e akteve komunale. Prandaj, në mënyrë që të shmangen vonesat në procesin e finalizimit të ciklit të shqyrtimit, do të ishte shumë e dobishme që të themelohet një sistem i njoftimit formal pas finalizimit të procesit të shqyrtimit nga ministria. Ndonëse nuk kërkohet me ligj, njoftimi formal do të kontribuonte në përmirësimin e efikasitetit të procesit të shqyrtimit. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për statutet komunale si akte kryesore komunale, të cilat ua mundësojnë komunave nxjerrjen e akteve tjera të nevojshme për zbatimin e aktiviteteve komunale.

## **3.2. Zyrat ligjore komunale**

Kjo pjesë e raportit vlerëson se si e kanë organizuar komunat komponentin e tyre ligjor, kompetencat e përgjithshme të zyrtarëve ligjorë komunalë dhe rolin e tyre në procesin e hartimit të legjisllacionit komunal. Kapitulli përmbillet me një vlerësim të nevojave aktuale për trajtim profesional për zyrtarët ligjorë.

### **3.2.1. Struktura**

#### **Të dhënat statistikore**

Tetëmbëdhjetë komuna raportuan të kenë themeluar zyra ligjore si njësi të veçanta brenda strukturave të tyre komunale,<sup>35</sup> kryesisht si drejtori ligjore. Njëmbëdhjetë komuna<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Një shembull tjetër i vonesës së rishikimit vjen nga komuna e Klinës, e cila përmendi që u deshën tre muaj para se t'i pranojë rezultatet e rishqyrtimit nga niveli qendror për statutin e saj komunal.

<sup>33</sup> Komuna e Prizrenit, Junikut dhe Deçanit.

<sup>34</sup> Posaçërisht në rastin e Gjakovës ku rishqyrtimi i statudit komunal ende vazhdonte në kohën kur është bërë vlerësimi.

<sup>35</sup> Prizren, Deçan, Ferizaj, Gjilan, Dragash, Prishtinë, Mamushë, Suharekë, Vushtrri, Pejë, Kamenicë, Mitrovicë, Gjakovë, Klinë, Shtërpçë, Obiliq, Fushë Kosovë dhe Viti.

raportuan që çështjet ligjore komunale mbulohen nga zyrtarët ligjor që kanë rol këshillëdhënës në drejtoritë tematike. Nga këto, komuna e Shtimes raportoi të ketë krijuar një bord këshillëdhënës të zyrtarëve ligjorë, të cilët janë të caktuar në drejtoritë përkatëse. Në komunën e Kaçanikut dhe Glllogocit pozita e zyrtarit ligjor komunal ishte ende e lirë gjatë kohës kur është bërë vlerësimi.<sup>37</sup>

Është vënë re se zyrat e themeluara ligjore nuk kanë strukturë të qartë hierarkike, derisa numri i personelit ndryshon nga një deri në katër zyrtarë ligjorë. Kjo tregon që aktualisht nuk ka kurrfarë strukture të unifikuar të zyrave ligjore komunale dhe se numri i zyrtarëve ligjorë ndryshon prej njëres komunë në tjetrën, me disa raste ku komunat nuk kanë asnjë zyrtar ligjor. Themelimi dhe organizimi i zyrave ligjore komunale nuk parashihet nga korniza e zbatueshme ligjore. Prandaj, komunat i kanë organizuar strukturat e tyre të zyrave ligjore në mënyrën që u përshtatet më së miri.

### **3.2.2. Kompetencat**

Me disa përjashtime, shumica dërmuese e komunave i kanë themeluar zyrat e tyre ligjore apo kanë punësuar zyrtarë ligjorë. Raportohet që ata janë përgjegjës për hartimin ligjor të legjislacionit të komunës, duke përfshirë shqyrtimin e legjislacionit për përputhshmëri me ligjet e zbatueshme. Përveç këtyre aktiviteteve kryesore, zyrat/zyrtarët ligjorë gjithashtu ofrojnë këshilla ligjore për anëtarët e kuvendit të komunës, kryetarët e komunave, dhe shërbyesit civil komunal. Ata gjithashtu i përfaqësojnë interesat e komunës në procedurat gjyqësore.

Me përjashtim të zyrave ligjore në komunën e Pejës, Glllogocit, Gjakovës, Mamushës, dhe Dragashit, të cilat duket se nuk kanë vështirësi në ushtrimin e detyrave të tyre, të gjitha komunat tjera i kanë përmendur pengesat për arsye të numrit të pamjaftueshëm të personelit. Në dhjetë komuna, zyrtarët komunalë kanë përmendur mungesën e trajnimeve për zyrtarët ligjorë komunalë. Për më tepër, çështjet siç janë mungesa e hapësirës dhe mungesa e pajisjeve të zyrës gjithashtu janë përmendur si mangësi.

### **3.2.3. Roli i zyrtarit ligjor në procesin e hartimit të legjislacionit komunal**

Ndonëse shumica e zyrtarëve ligjorë komunalë janë të përfshirë në procesin e hartimit ligjor, niveli i përfshirjes së tyre në këtë proces ndryshon nga vendi në vend. Për shembull, në Lipjan zyrtarët ligjorë të komunës janë të përfshirë në procesin e hartimit ligjor të akteve komunale vetëm atëherë kur caktohen në panele hartuese.<sup>38</sup> Si shembull tjetër, në komunën e Rahovecit zyra ligjore nuk është e angazhuar në hartimin ligjor meqë çdo drejtori i ka zyrtarët e vetë ligjorë. Për më tepër, disa komuna kanë raportuar se hartimi i legjislacionit nuk është në kompetencën e tyre.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Skenderaj, Malishevë, Lipjan, Rahovec, Glllogoc, Podujevë, Shtime, Hani i Elezit, Kaçanik Kaçanik, Novobërdë, Junik dhe Istog.

<sup>37</sup> Komuna e Glllogocit nuk ka të punësuar zyrtarë ligjorë, derisa në Kaçanik zyrtari ligjor komunal është në pushim të lehonisë dhe nuk është gjetur një zëvendësim për të.

<sup>38</sup> Në shumë raste, drejtorët e drejtorive me zyrtarët ligjorë brenda tyre e bëjnë këtë vet, pa i përfshirë zyrtarët ligjore.

<sup>39</sup> Fushë Kosovë, Viti dhe Shtërpçë.

Përfshirja e zyrtarëve ligjor në procesin e hartimit të legjislacionit komunal fillon me pjesëmarrjen e tyre në panelet hartuese. Duke u bazuar në gjetjet e këtij vlerësimi, ky proces është i organizuar në mënyrë gati të njëjtë në shumicën e komunave. Në të gjitha rastet, zyrtarët ligjorë duket se janë të angazhuar në hartimin e legjislacionit të komunës. Ajo që dallon në procesin e hartimit ligjor në komunitat e vlerësuara është se kush e fillon procesin. Në shumicën e rasteve iniciues janë drejtorët e drejtorive, dhe në raste tjera kryetarët e komunave, kuvendi i komunës, ose zyrat/zyrtarët ligjorë. Pasi të jetë marrë iniciativa dhe themeluar paneli, drafti i parë përgatitet dhe i dërgohet kryetarit të komunës dhe drejtorëve të komunës për diskutim. Në fazën vijuese, draft-akti nxirret për diskutim publik, dhe pas kësaj shqyrtohet nga komiteti për politika dhe financa dhe mundësisht miratohet nga kuvendi i komunës.

Në shumicën e komunave të vlerësuara në këtë raport, zyrtarët ligjorë komunalë duket se janë pjesë e procesit të hartimit ligjor. Megjithatë, ndonëse në numër të vogël, ka komuna ku ekspertiza ligjore e zyrtarëve ligjorë komunalë nuk përdoret në procesin e hartimit.

### 3.2.4 Nevojat për trajnim

Duke u bazuar në këtë vlerësim, zyrtarët ligjorë në 16 komuna kanë pasur trajnime profesionale në fushën ligjore. Trajnimi që u është ofruar përfshinte tema si: hartimi i legjislacionit komunal, hartimi i akteve komunale, teknika të hartimit ligjor, gjuha dhe interpretimi ligjor, hartimi dhe rishqyrtimi i akteve komunale, metodat e hartimit, harmonizimi i legjislacionit komunal me legjislacionin qendror, rregullat dhe procedurat e hartimit, procedura administrative dhe zbatimi i akteve nënligjore. Zyrtarët ligjorë në 14 komunitat tjera nuk kanë pasur asnjë trajnim specifik.

Trajnimi i zyrtarëve ligjorë komunalë është organizuar kryesisht nga Instituti i Kosovës për administratë publike, Ministria për administrim të pushtetit lokal dhe Kolegjiumi i zyrtarëve ligjorë në kuadër të Asociacionit të komunave të Kosovës. Organizatat ndërkombëtare si UNDP-ja dhe OSBE-ja gjithashtu janë përmendur nga komunitat të kenë organizuar aktivitete trajnuese.

Shumica e komunave të vlerësuara<sup>40</sup> e kanë theksuar nevojën për trajnime shtesë mbi teknikat e hartimit ligjor të akteve të komunës. Veç kësaj, zyrtarët ligjorë kanë përmendur disa tema tjera të përgjithshme dhe më specifike për trajnim që do t'ua mundësonin atyre ushtrimin e detyrave në mënyrë më profesionale. Temat e përgjithshme përfshijnë: trajnime për legjislacionet e miratuara rishtas, procesi i bartjes së kompetencave, harmonizimi i ligjeve, interpretimi i ligjeve, si dhe zbatimi i ligjit. Zyrtarët ligjorë komunalë gjithashtu i përmendën edhe temat në vijim si të dobishme për trajnime të ardhshme: *ligji i zbatueshëm për ndërmarrjet publike*<sup>41</sup>, procedurat administrative, procedurat ankimore kundër akteve të komunës, zbatimi i ligjeve të zbatueshme primare dhe sekondare, ligji i zbatueshëm për shërbyesit civil, si dhe përdorimi i pronës komunale.

<sup>40</sup> Zyrtarët ligjorë në 19 komuna i kanë theksuar në mënyrë specifike teknikat e hartimit ligjor si prioritet në nevojat e tyre për trajnim.

<sup>41</sup> Ligji i zbatueshëm për ndërmarrjet publike Nr. 03/L-087 hyri në fuqi më 13 qershor 2008.

Vlerësimi i shkurt i nevojave tregon një seri të gjerë të temave të trajnimit të cilat do të dëshironin t'i ndjekin zyrtarët ligjorë komunalë. Vlerësimi gjithashtu identifikon brenga specifike, të cilat duket se janë identike në shumë komuna. Për shembull, kërkesat për më shumë trajnime për themelimin e ndërmarrjeve publike, pronës komunale dhe bartjes së kompetencave, tregojnë që këto janë fushat në të cilat shumica e komunave kanë nevojë për më tepër udhëzim. Veç kësaj, vlerësimi tregon që jo të gjitha komunat janë të përfshira në aktivitete trajnuese të organizuara nga niveli qendror, meqë gati gjysma e komunave të vlerësuara kanë theksuar që nuk u është ofruar kurrfarë trajnimi në fushën ligjore.

#### 4. KONKLUDIMET

Vlerësimi tregon se ekziston një bashkëpunim mes nivelit lokal dhe qendror gjatë tërë procesit të shqyrtimit të akteve të komunës, por ai duhet të konsolidohet. Megjithatë, nuk ekziston një sistem apo praktikë e vendosur e komunikimit. Në fakt, mënyra se si zyrtarët komunalë komunikojnë me nivelin qendror gjatë këtij procesi ndryshon prej njëres komunë në tjetrën.

Në shumicën e rasteve, niveli qendror u ofron përkrahje komunave gjatë procesit të hartimit të legjisllacionit, kur një gjë e tillë u kërkohet. Kjo përkrahje shpesh ofrohet në kornizën e draft-statuteve komunale, të cilat dorëzohen në ministrinë kompetente për komentet e saj para se të miratohen. Korniza ligjore e zbatueshme parasheh që komunat do të duhej të bënin një kërkesë formale duke e dërguar draft-aktin te niveli qendror për komente. Megjithatë, mjetet joformale si telefoni apo emaili gjithashtu janë përmendur si mjete për konsultim.

Lista mujore e akteve të miratuara i dorëzohet rregullisht nivelit qendror nga gjysma e 30 komunave të vlerësuara. Ndonëse Ligji për vetëqeverisje lokale e përcakton në mënyrë specifike kryetarin e komunës si organin përfundimisht përgjegjës për të dorëzuar rregullisht listën e akteve të miratuara komunale te ministria kompetente, vlerësimi tregon se në komuna të ndryshme ky obligim përmbushet nga zyrtarë të ndryshëm komunalë. Komunat tjera nuk e përmbushin fare këtë obligim ligjor, sepse pohojnë që nuk janë të vetëdijshme për këtë dispozitë të ligjit të zbatueshëm.

Procesi i informimit të komunave rreth rezultatit të shqyrtimit të ligjshmërisë së akteve të komunës nga niveli qendror është funksional. Dështimi i nivelit qendror që të përgjigjet apo të jep komente brenda afatit ligjor do të duhej të trajtohej nga komunat si një shenjë e aprovimit. Nëse pas kësaj niveli qendror dëshiron të nxjerrë një parashtesë të mëvonshme, çështja se a mund të ketë një rivendosje mbetet e hapur sepse kjo gjë nuk definohet nga legjisllacioni i zbatueshëm.

Sa i përket procesit të rishqyrtimit të akteve tjera komunale, vlerësimi tregon se edhe në këtë rast mungon një sistem i vendosur i komunikimit mes nivelit lokal dhe atij qendror. Aktet komunale dërgohen nga zyrtarë të ndryshëm komunalë dhe në mënyra të ndryshme. Veç kësaj, vetëdija e zyrtarëve komunalë për aktet komunale të cilat duhet t'i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm është gjithashtu një çështje që kërkon masa korigjuese. Gjithashtu, ministria kompetente do të duhej gjithashtu të ketë një rol pro-aktiv në rastet kur vëren që aktet nuk dorëzohen për shqyrtim.

Shqyrtimi i akteve komunale për përshtatshmëri të tyre është raportuar vetëm nga disa komuna. Me sa duket, shumica dërmuese e komunave nuk kanë nxjerrë kurrfarë akte nënligjore gjatë kohës së zbatimit të kompetencave të deleguara. Megjithatë, në ato komuna ku këto akte janë shqyrtuar nga niveli qendror, komunikimi mes nivelit qendror dhe lokal është i kënaqshëm.

Komponenti ligjor ka struktura të ndryshme në të gjitha komunat. Nuk ka një strukturë të qartë të unifikuar dhe numri i zyrtarëve ligjorë ndryshon prej njëres komunë në tjetrën. Kompetencat e zyrtarëve ligjorë nuk janë të definuara qartë, duke i lënë ata shpesh jashtë procesit të përgjithshëm të hartimit. Vlerësimi tregon që zyrtarët ligjorë komunalë kanë shprehur interesimin e tyre për një sërë trajnimesh. Për më tepër, ata e theksuan nevojën për trajnime shtesë të orientuara në shkathtësi, kryesisht lidhur me teknikat e hartimit ligjor.

Ndonëse këta zyrtarë komunalë janë marrë në konsideratë për trajnim, me sa duket kërkesat e tyre nuk janë adresuar nga ministritë kompetente, ose trajnimi i ofruar nuk ka qenë për temat specifike. Veç kësaj, disa komuna pohojnë të jenë përjashtuar nga aktivitetet të trajnimit që organizohen nga niveli qendror dhe institucionet e ndryshme.

## 5. REKOMANDIMET

Në mënyrë që komunave t'iu mundësohet ushtrimi i përgjegjësive në mënyrë më efektive, si dhe për të siguruar që aktivitetet e komunës janë në përputhje me kornizën e zbatueshme ligjore, OSBE-ja rekomandon:

Për Ministrinë e administrimit të pushtetit lokal:

1. të ofrojë sqarim se saktësisht cilat akte duhet t'i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm, mundësisht nëpërmjet një udhëzimi administrativ.
2. të themelojë një sistem të standardizuar për komunikim me komunat, duke përfshirë të dhënat e hyrje-daljeve të letërkëmbimit.
3. të shtojë dhe përmirësojë aktivitetin monitorues të ministrisë në mbledhjet e kuvendeve komunale.
4. të sigurojë që komunat veprojnë në përputhje me kërkesat ligjore për dorëzimin e akteve komunale për shqyrtim, dhe t'i ndërmerret veprimet e nevojshme kundër atyre që nuk veprojnë kështu.
5. të sigurojë rrjedhë të informacioneve në kohë për rezultatin e shqyrtimit të akteve komunale.
6. në rast të mospajtimeve për vlerësimet ligjore, të kundërshtojë aktin në gjykatën e qarkut që është kompetente për territorin e komunës.<sup>42</sup> Kjo mund të sigurojë një jurisprudencë themelore në këto konteste.

Për komunat:

1. ta shfrytëzojnë më shumë mundësinë për konsultime paraprake me nivelin qendror.
2. kryetarët e komunave duhet ta luajnë në tërësi rolin e tyre e të pasurit përgjegjësinë përfundimtare për t'i dërguar të gjitha aktet dhe listat për shqyrtim në mënyrë të shpejtë dhe të strukturuar.
3. t'i informojnë autoritetet e nivelit qendror në kohë për mbledhjet e kuvendit komunal, vendin ku mbahen, rendin e ditës, si dhe materialet përcjellëse në lidhje me to.
4. t'i institucionalizojnë zyrtarët ligjorë në një drejtori të veçantë si organ i pavarur.
5. t'i dërgojnë zyrtarët ligjorë për trajnim në baza të rregullta dhe të detyrueshme.

---

<sup>42</sup> *Po aty*, neni 82.4