



Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË

Raporti i monitorimit të kuvendeve komunale
Mars 2009 – Dhjetor 2010

Qershor, 2011

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE	3
1. Hyrje	4
2. Korniza rregullative dhe parimet e qeverisjes së mirë.....	5
3. Mbledhjet e Kuvendeve Komunale – Rezultatet kryesore	6
3.1 Respektimi i Parimit të Mbledhjeve Publike.....	6
3.2 Respektimi i parimit të parandalimit të konfliktit të interesit	7
3.3 Deputetët komunal që mbajnë nga dy pozita	8
3.4 Respektimi i përdorimit të standardit gjuhësor	9
3.4 Monitorimi i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal të takimeve të Kuvendeve Komunale	10
4. Përfundime	11
5. Rekomandime.....	12

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Kuvendet komunale janë dega ligjvënëse në komuna, si dhe kanë përgjegjësinë e mbikëqyrjes së organeve ekzekutive, kryetarit dhe administratës komunale. Funksionimi ligjor dhe efektiv i një kuvendi komunal si instrument mbikëqyrës kërkon përputhshmëri me kornizën relevante procedurale dhe rregullative, ashtu siç përcaktohet në veçanti me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale.

Ky raport ofron një pasqyrë të mbajtjes së mbledhjeve të shumicës së organeve komunale përfaqësuese ligjvënëse në Kosovë, mes marsit 2009 dhe dhjetorit 2010, gjatë së cilës kohë Misioni në Kosovë i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE). OSBE-ja ka vëzhguar 529 mbledhje të kuvendeve komunale.

Në përgjithësi, kuvendet komunale përgjithësisht janë në përputhje me kornizën themelore rregullative dhe procedurale për mbajtjen e mbledhjeve, por ende mbesin disa mangësi në respektim të një numri parimesh. Së pari, mbledhjet e kuvendeve komunale duhet të jenë të hapura për publikun, me pak përjashtime. Njoftimi i publikut me kohë për mbledhjet e ardhme të kuvendit komunal është çelës për informimin e banorëve dhe tërheqjen e pjesëmarrjes së tyre në mbledhje, si mënyrë e pjesëmarrjes së tyre në çështje komunale. Komunat në mënyrë rutinore dështojnë që të bëjnë njoftime për takimet e radhës, ose dështojnë që t'i bëjnë njoftimet me kohë ose në gjithë territorin e komunës. Së dyti, çështjet e konfliktit të interesave gati asnjëherë nuk ngriten, as nga anëtarët e kuvendit komunal, e as nga kryesuesit e kuvendit komunal. Së treti, përkthimi i materialeve të mbledhjes së kuvendit dhe ofrimi i përkthimit kur kërkohet gjatë takimeve në të gjitha gjuhët zyrtare është obligim, i paraparë në veçanti me Ligjin për Përdorimin e Gjuhëve. Një numër i konsiderueshëm i komunave dështojnë që t'i përkthejnë apo botojnë gjithë regjistrimet e mbledhjeve dhe materialet në gjuhët zyrtare të komunës përkatëse.

Në një anë më pozitive, deri në fund të vitit 2010, përpjekjet e filluara nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal bënë të mundur eliminimin gati të plotë të rasteve në të cilat anëtarët e kuvendeve mbanin dy poste, pra edhe si shërbyes të lartë civilë në të njëjtën komunë. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal gjithashtu i ka identifikuar mungesat në respektimin e kornizës procedurale si dhe ka themeluar një sistem monitorimi që i mundëson Ministrisë të mbulojë së paku 50% të të gjitha mbledhjeve të kuvendeve komunale. Për më tepër, janë duke u bërë përpjekje për ta zgjeruar atë mbulim.¹

Me qëllim të përmirësimit të performancës së organeve lokale, OSBE-ja rekomandon që komunat të rrisin respektimin e parimit të takimeve të hapura, atë të llogaridhënies së kryesuesve komunal, dhe të përkthimeve të materialeve që dalin nga takimet e kuvendit komunal. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet të identifikojë dhe trajtojë mangësitë procedurale duke i adresuar rastet e mos-respektimit të vazhdueshëm në gjykata.

¹ Aktualisht, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal nuk i monitoron takimet e kuvendit komunal në Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan, Zubin Potok/Zubin Potok dhe Mitrovicë/Mitrovica North.

OSBE-ja, ka vërejtur që shumica e komunave i respektojnë kriteret ligjore për ofrimin e përkthimit simultan gjatë takimeve të kuvendit komunal në bazë të kërkesës . Mosrespektimi i kësaj dispozite ligjore është vërejtur vetëm në disa raste. Është raportuar që pajisjet për përkthim simultan janë të vendosura në 26 komuna. Në këtë aspekt vlenë që të përmendet që të gjitha komunat që nuk ofrojnë shërbime të përkthimit me gojë dhe me shkrim aktualisht kanë pajisje të përkthimit simultan me përjashtim të Mamuša/Mamushës/Mamuša.

1. Hyrje

Korniza rregullative e qeverisjes lokale në Kosovë përmban një numër dispozitash për funksionimin e kuvendeve komunale para, gjatë dhe pas mbledhjeve të kuvendit. Për shembull, korniza rregullative kërkon që funksionimi i kuvendeve komunale të jetë i hapur dhe transparent; anëtarët e kuvendit të mos mbajnë edhe pozita ekzekutive në të njëjtën kohë; si dhe që kuvendet komunale t'i respektojnë dispozitat ligjore përkatëse për gjuhët në përdorim.

Zbatimi i kornizës rregullative nga komunat siguron funksionimin e qeverisjes lokale në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë, siç janë parimi i transparencës dhe llogaridhënies, të cilët janë inkorporuar në dispozitat e Ligjit Nr. 03/L-040 mbi Vetëqeverisjen Lokale², si dhe aktet nënligjore përcjellëse për zbatimin e këtij Ligji. Në këtë kuptim, shpallja publike e mbledhjeve të kuvendit komunal, deklarimi i konfliktit të interesit nga anëtarët e kuvendit komunal dhe i mandateve të dyfishta përbëjnë dispozita thelbësore ligjore për zhvillimin e qeverisë lokale në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë. Përveç këtyre, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal monitoron mbledhjet e kuvendeve përmes zyrtarëve të emëruar, të cilët ndjekin mbledhjet e kuvendeve komunale dhe/ose mbajnë kontakte të rregullta me zyrtarët komunalë.³

Ky raport ofron një pasqyrë të funksionimit të kuvendeve komunale që nga marsi 2009 deri në dhjetor 2010 dhe i thekson trendet e përgjithshme që janë shënuar gjatë kësaj periudhe. Ai bazohet në vëzhgimin e vazhdueshëm të bërë nga ekipet e terrenit të OSBE-së në nivel komune.

Derisa pjesa dy paraqet kornizën themelore ligjore në lidhje me kërkesat procedurale për mbledhjet e kuvendit komunal dhe parimet përkatëse të qeverisjes së mirë, pjesa tre trajton respektimin nga komuna të kornizës ligjore, bashkë me përpjekjet e Ministrisë së Pushtetit Lokal për t'i zgjidhur këto probleme si organ mbikëqyrës i nivelit lokal.

² Ligji Nr. 03/L-040 mbi Vetëqeverisjen Lokale, 4 qershor 2008.

³ Si organ mbikëqyrës, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka themeluar një sistem monitorimi, i cili mundëson identifikimin e mangësive në kuptimin e ligjshmërisë së veprimtarisë së tyre. Ky sistem përfshin monitorimin horizontal dhe vertikal. Monitorimi horizontal, që është një prej temave të vlerësuara me këtë raport, ka të bëjë me monitorimin që bëhet nga zyrtari i dërguar nga MAPL-ja që është i pranishëm në mbledhjet e kuvendeve. Monitorimi vertikal ka të bëjë me komisionet ndërmnistrore të cilët i monitorojnë kompetencat sektorale.

Raporti mëton t'i shërbejë përfaqësuesve komunalë, Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal dhe faktorëve të tjerë të përfshirë në çështjet e qeverisjes lokale si një tregues për zhvillimin e mëtutjeshëm të kapaciteteve në nivel lokal. Fokusi është vendosur në identifikimin e dobësive në respektimin e kornizës procedurale dhe parimeve të qeverisjes së mirë nga kuvendet komunale.

2. Korniza rregullative dhe parimet e qeverisjes së mirë

Përfitimet nga sistemet pjesëmarrëse të qeverisjes lokale janë të shumta, dhe fillojnë prej sigurimit të një shfrytëzimi më efikas të resurseve publike e deri tek identifikimi i përbashkët i prioriteteve komunale për të zvogëluar mundësinë e keqmenaxhimit dhe për të rritur vëzhgimin nga publiku. Qeverisja pjesëmarrëse gjithashtu mundëson dhënien e reagimit të domosdoshëm nga zgjedhësit për përfaqësuesit e zgjedhur si dhe ndikon në cilësinë e shërbimeve të ofruara. Sigurimi i qasjes publike në mbledhjet e kuvendit komunal është thelbësor për qeverisjen pjesëmarrëse në nivel komunal. Trajtimi i çështjeve të ndryshme në takimet e hapura për publikun dhe ofrimi i informatave adekuate në ato forume siguron mënyrën për matjen e efektshmërisë së organeve të pushtetit lokal në zbatimin e politikave dhe zotimeve, si dhe i ndihmon banorëve që të kërkojnë llogari për veprimet e ndërmarra nga përfaqësuesit e zgjedhur nga ta. Tre parimet e qeverisjes së mirë, pjesëmarrja, transparenca dhe llogaridhënia kështu janë pandashmërisht të lidhura me njëra-tjetrën, si dhe duhen respektuar sidomos gjatë mbajtjes së takimeve të kuvendeve komunale. Këto parime janë vetëm disa nga parimet e qeverisjes së mirë që gjerësisht janë pranuar në Evropë, p.sh. me *Dokumentin e Bardhë mbi Qeverisjen Evropiane* të Komisionit Evropian.⁴

Korniza rregullative mbi vetëqeverisjen lokale në Kosovë, mes tjerash, përcakton që ajo bazohet mbi parimet e qeverisjes së mirë, transparencës, efikasitetin dhe efektivitetin, respektimin e sundimit të së drejtës si dhe përafrimin e vendimmarrjes me banorët, me qëllim të promovimit të qeverisjes së qëndrueshme.⁵

Vijimisht, dispozitat në Ligjin për Vetëqeverisje Lokale mbi funksionimin e kuvendeve komunale në Kosovë janë formuluar për të mbrojtur parimet e qeverisjes pjesëmarrëse dhe efektive. Ligji parashikon mekanizma të pjesëmarrjes direkte demokratike që i sigurojnë qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile mundësi të pjesëmarrjes direkte në procese vendimmarrëse, si mbledhjet obligative publike, komisionet konsultative, si dhe e drejta e banorëve për peticion, dorëzim të iniciativave, kërkim të referendumeve apo pezullim të kryetarit.

Përveç këtyre, Ligji për vetëqeverisje lokale parashih që kuvendet komunale luajnë rol thelbësor në vendimmarrje mbi çështjet e rëndësishme komunale⁶, si dhe në mbikëqyrjen e punës së ekzekutivit komunal. Shfrytëzimi nga qytetarët i të drejtës së tyre për të marrë pjesë dhe për të dhënë kontributin në procesin e vendimmarrjes në nivel komunal përmes pjesëmarrjes aktive në mbledhjet e kuvendit mund të ndikojnë në mënyrë pozitive efektshmërinë e punës dhe ofrimin e shërbimeve nga institucionet

⁴ Komisioni i Komuniteteve Evropiane, *Fletat e bardha për Qeverisje Evropiane*, Bruksel 25 korrik 2001, Faqe 8,

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

⁵ Preambula e Ligjit Nr. 03/L-040 mbi Vetëqeverisjen Lokale, 4 qershor 2008.

⁶ Neni 40.2 i Ligjit mbi Vetëqeverisjen Lokale.

komunale. Takimet e kuvendeve komunale si të tilla dhe materiali përkatës i takimeve paraqesin një nga burimet kryesore të informimit për politikat lokale dhe zhvillimet për qytetarët.

Dispozitat e mëtutjeshme të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale përcaktojnë kornizën procedurale të cilën duhet ta respektojnë komunat në punën e tyre. Për shembull, komunat janë të obliguara të shpallin informatat publike mbi aktivitetet komunale, të mbajnë mbledhje publike dhe të shpallin rregullore mbi transparencën. Përmbushja e këtyre kërkesave synon të përforcojë transparencën dhe llogaridhënien gjatë ndërmarrjes së aktiviteteve komunale nga dega legjislative dhe ajo ekzekutive.

3. Mbledhjet e Kuvendeve Komunale – Rezultatet kryesore

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale përcakton aspektet kryesore formale për funksionimin e kuvendeve komunale, siç janë parimet e mbledhjeve publike, eliminimin e konflikteve të interesit, dhe mbajtjen e posteve të dyfishta nga deputetët komunal, si dhe sigurimin e përkthimit verbal dhe të shkruar gjatë mbledhjeve të kuvendeve komunale. Kjo pjesë paraqet gjetjet kryesore të vëzhgimit nga OSBE-ja të mbledhjeve të kuvendeve komunale në lidhje me përputhshmërinë me kërkesat formale, por edhe praninë e zyrtarëve të nivelit qendror në ato mbledhje të kuvendeve komunale.

3.1 Respektimi i Parimit të Mbledhjeve Publike

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale përcakton që gjitha takimet e kuvendeve komunale janë publike, me disa përjashtime siç përcaktohet me Ligj.⁷ Për të zbatuar këtë rregull, Ligji vendos obligimin e komunave që të informojnë banorët me kohë dhe në mënyrë efektive për takimet e ardhme të kuvendit komunal. Derisa Ligji definon afatin kohor për vendosjen e shpalljeve publike, Udhëzimi Administrativ 2008/08 për Transparencën Komunale përcakton mënyrën në të cilën duhet njoftuar publiku mbi aktivitetet e degës ligjvënëse në komunë.⁸

Përputhshmëria me parimin e takimeve të hapura, rregulluar në nivel të ligjit me nenin 45 të Ligjit, është thelbësore për një sistem të qeverisjes lokale të ndërtuar mbi parimet e qeverisjes së mirë. Dështimi në sigurimin e qasjes së publikut të përgjithshëm në proceset e vendimmarrjes pengon përpjekjet e institucioneve komunale që të qeverisin në mënyrë transparente.

Mangësia më e shpeshtë procedurale e identifikuar në lidhje me respektimin e parimit të takimeve publike është dështimi për ta njoftuar publikun për takimet e radhës

⁷ *Po aty* Neni 45.1 në lidhje me nenin 45.3.

⁸ Neni 3.3 i Udhëzimit Administrativ 2008/09 për Transparencë komunale, 15 korrik 2008, i nxjerrë nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, përcakton që informatat për takimet e ardhshme të kuvendeve komunale duhet të postohen me shkrim në vendet më të frekuentuara në komunë, në medime elektronike dhe në faqen e internetit të komunës.

brenda afatit ligjor⁹ dhe me mbulimin e gjerë siç kërkohet, duke përfshirë vendosjen e njoftimeve në vendet më të frekuentuara në komunë.¹⁰ Në këtë kuptim, numri i komunave që nuk ka zbatuar kërkesën ligjore të njoftimit paraprak të takimeve të kuvendit komunal është rritur gjatë periudhës së raportimit (nga marsi 2009 deri në dhjetor të 2010-ës). Numri i përgjithshëm i komunave që ka dështuar t'i vendosë njoftimet publike para takimeve të kuvendit komunal më shumë se një herë brenda periudhës së monitorimit ka qenë 16.¹¹ Prej këtij numri, katër (Fushë Kosova/Kosovo Polje, Mamuša/Mamusha/Mamuša, Dragashi/Dragaš dhe Lipjani/Lipljane) raportohen të kenë dështuar në respektimin e kësaj kërkesë në mënyrë të përsëritur. Në Mamuša/Mamushë/Mamuša, respektimi i dobët i kërkesës për shpallje publike raportohet të jetë i ndërlidhur me mungesën e resurseve njerëzore të emëruara për t'u marrë me çështjet e informimit publik në komunë, siç është zyrtari komunal i informimit. Përveç kësaj, mungesa e vetëdijes nga ana e kryesuesit të kuvendit komunal për rëndësinë e pjesëmarrjes publike në aktivitetet komunale gjithashtu paraqet një arsye për zbatimin e dobët të shpalljes publike. Në anën pozitive, është regjistruar një praktikë e mirë e njoftimeve publike në Podujevë/Podujevo. Kjo komunë ka themeluar një zyrë për koordinimin e kryetarëve të fshatrave, përgjegjëse për njoftimin e qytetarëve në zona rurale si dhe vizita tek fshatrat për t'i informuar banorët për aktivitetet e ardhme të kuvendit komunal.

Në përgjithësi, një numër i konsiderueshëm i komunave i shpallin mbledhjet e kuvendit, por pa njoftimin e duhur paraprak, e as me mbulimin e duhur paraprak, gjë që rezulton në praninë e ulët të banorëve. Niveli i ulët i pjesëmarrjes në takimet e kuvendit komunal do të mund të rezultonte në një nivel të pakënaqshëm të kontributit dhe ndikimit publik në vendimet dhe rregulloret komunale, duke e vënë kështu në pikëpyetje edhe transparencën e akteve komunale të miratuara nga kuvendi komunal.

3.2 Respektimi i parimit të parandalimit të konfliktit të interesit

Parandalimi i konfliktit të interesit për anëtarët e kuvendeve komunale rregullohet me nenin 38.1 të Ligjit mbi Vetëqeverisjen Lokale. Secili anëtar komunal që e sheh veten në situatë të konfliktit të interesit përjashtohet nga procesi i vendimmarrjes në lidhje me ndonjë temë në të cilën ai/ajo apo një anëtar i familjes së ngushtë ka interesa financiarë apo të tjerë. Anëtarët e kuvendit obligohen të ofrojnë një pasqyrë të hapur të interesave të tyre financiarë para seancës inauguruese të kuvendit komunal, si dhe të raportojnë ndryshimet e mundshme të interesave financiarë që mund të ndodhin më vonë.¹² Ata janë gjithashtu të obliguar të deklarojnë konfliktin e interesit, personal apo financiar, i cili mund të ngjajë gjatë mandatit të tyre si anëtar i Kuvendit Komunal. Secili anëtar i kuvendit komunal mund të paraqesë edhe informata mbi interesat e mundshëm të një anëtar tjetër. Komunitat janë të obliguara ta rregullojnë procedurën e

⁹ Së paku shtatë ditë pune para datës së takimit për takimet e rregullta. Nenet 43.3 dhe 45.2 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale.

¹⁰ Neni 3.3 i Udhëzimit Administrativ 2008/09 për Transparencë komunale, 15 korrik 2008.

¹¹ Dragash/Dragaš, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Graçanicë, Leposavić/Leposaviq, Štrpce/Shtërpçë, Prishtinë/Priština, Junik, Viti/Vitina, Ranilug/Ranillug, Rahovec/Orahovac, Suha Reka/Suva Reka, Gjiilan/Gnjilane, Novo Brdo/Novobërdë, Hani i Elezit/Đeneral Janković dhe Mamuša/Mamushë/Mamuša.

¹² Neni 38.3 i Ligjit mbi Vetëqeverisjen Lokale.

përfundimit të anëtarëve në situata konflikti interesash nga procedurat e vendim-marrjes dhe ato administrative në Statutet e tyre dhe Rregulloret e Punës.

Në këtë vështrim, OSBE-ja ka vërejtur që çështja e konfliktit të interesave në përgjithësi rrallë ngritet në mbledhjet e kuvendit komunal. Nga 529 mbledhjet e kuvendeve komunale të vëzhguara nga Misioni mes marsit 2009 dhe dhjetorit 2010, diskutimi dhe/ose abstenimi nga votimi për shkak të një konflikti të mundshëm interesash të anëtarit(ëve) të kuvendit është shënuar në gjashtë komuna, në 12 raste të ndryshme.¹³

Me një përjashtim,¹⁴ gjithë Statutet Komunale i referohen kërkesës ligjore të nenit 38 të Ligjit mbi Vetëqeverisjen lokale.¹⁵ Vetëm një komunë,¹⁶ megjithatë, i ka përcaktuar qartësisht në Rregulloren e vet të Punës hapat që duhen ndërmarrë për të deklaruar situatën e konfliktit të interesit: para secilës procedurë votimi në kuvend, kryesuesi duhet t'i përkujtojë anëtarët e kuvendit për dispozitat e konfliktit të interesave. Kjo duhet të jetë praktikë e mirë që do duhej ndjekur për të siguruar që anëtarët të përkujtohen shpesh për atë çështje. Kjo gjithashtu do t'i mbante përgjegjës për veprimet e tyre, në kuptimin që nuk do të mund të pretendonin të jenë të painformuar apo të pavetëdijshëm për dispozitat. Gjetjet tregojnë që deri në fund të vitit 2010, asnjë kryesues kuvendi nuk e ka bërë këtë hap.¹⁷

3.3 Deputetët komunal që mbajnë nga dy pozita

Deputetët e kuvendit komunal janë të obliguar të japin dorëheqje nga secila pozitë që mund të mbajnë në administratën komunale. Sipas nenit 65.2 të Ligjit mbi Vetëqeverisjen Lokale, drejtorët komunalë, drejtorët e institucioneve dhe kompanive nën autoritetin komunal dhe shërbyesit civilë në administratën komunale nuk mund të jenë anëtarë të kuvendit komunal ku punojnë.¹⁸ Përveç kësaj, Udhëzimi Administrativ për kufizimin e kompensimeve dhe mëditjeve që rregullon pagesat e zyrtarëve komunalë, përcakton që pozitat brenda administratës komunale nuk janë në përputhje me anëtarësinë në kuvendin komunal.¹⁹

Më 2009, një numër i konsiderueshëm i anëtarëve të kuvendeve komunale mbanin pozita në degën ekzekutive në të njëjtën komunë. Për shembull, nga marsi deri në

¹³ Deçan/Deçane, Malishevë/Mališevo, Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërbovc, Klinë/Klina, Vushtrri/Vučitrn dhe Podujevë/Podujevo janë të vetmet komuna ku ekipet e terrenit kanë shënuar konflikt të interesave që është ngritur nga një apo më shumë deputetë komunalë.

¹⁴ Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

¹⁵ Siç vlerësohet në një hulumtim nga ekipet e terrenit në fund të vitit 2010.

¹⁶ Lipjan/Lipljan.

¹⁷ Kjo çështje ishte diskutuar në një punëtori të organizuar nga OSBE-ja me Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe kryesuesit e kuvendeve komunale. Një rekomandim i përbashkët nga punëtorja ishte që kryesuesit të fillojnë t'i përkujtojnë deputetët e kuvendit në lidhje me dispozitat e konfliktit të interesave si praktikë e mirë e qeverisjes së mirë. Shih edhe <http://www.osce.org/kosovo/75844>.

¹⁸ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal ka vëzhguar afërsisht zbatimin e kësaj dispozite, duke ofruar interpretimin e ligjit në këtë drejtim përmes udhëzimeve të shkruara për komunat.

¹⁹ Neni 2 i Udhëzimit Administrativ 01/2010 mbi Kufizimin e kompensimeve dhe mëditjeve të pranuar nga zyrtarët komunalë, lëshuar bashkërisht nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe Ministria e Administratës Publike, 10 mars 2010.

qershor 2009, OSBE-ja kishte identifikuar 32 raste në të cilat anëtari i kuvendit komunal mbante pozitë në shërbimin civil në administratën komunale të së njëjtës komunë.²⁰ Megjithatë, aktiviteti më i fundit i monitorimit nga OSBE-ja shfaqti një trend pozitiv, pasi që numri i anëtarëve të kuvendeve komunale që mbanin pozita të dyfishta ishte ulur në tre, deri në dhjetor 2010.²¹

Në përgjithësi, anëtarët e kuvendeve komunale që mbajnë pozita të dyfishta janë problem të cilin qeveria qendrore dhe autoritetet e nivelit lokal e kanë trajtuar me sukses. Në këtë kuptim, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal vazhdimisht i përkujton komunat lidhur me këtë obligim ligjor, duke i këshilluar ato që të sigurojnë që anëtarët e kuvendeve komunale që kanë pozita të dyfishta të japin dorëheqje nga njëra pozitë, posaçërisht nga ajo e para, nëse dëshirojnë të mbajnë ulëse në kuvend. Niveli lokal, në anën tjetër, kanë treguar gatishmëri për ta zbatuar këtë udhëzim. Deri në fund të vitit 2010, numri i anëtarëve të kuvendeve komunale që kanë ushtruar funksione ekzekutive në administratën komunale apo që kanë menaxhuar institucione dhe kompani nën autoritetin komunal ka rënë në vetëm disa sosh.

3.4 Respektimi i përdorimit të standardit gjuhësor

Përdorimi i barabartë i gjuhëve zyrtare në nivel komunal është e drejtë kushtetuese,²² ndërsa ofrimi i shërbimeve të përkthimit me gojë dhe me shkrim nga komuna në takimet e kuvendit komunal është obligim ligjor i përcaktuar me Ligjin për përdorimin e gjuhëve në Kosovë.²³

Për të siguruar qasshmëri të mëtejme në aktivitetet legjislative komunale, Ligji për vetëqeverisje lokale përcakton që përdorimi i gjuhëve në komuna rregullohet në pajtim me Ligjin për përdorimin e gjuhëve dhe përmes rregullores së detajuar komunale për përdorimin e gjuhës.²⁴ Në këtë drejtim, Ligji për përdorimin e gjuhëve përcakton obligim për institucionet komunale që t'i trajtojnë gjuhët zyrtare në mënyrë të barabartë në punën e tyre ditore. Neni 7 i Ligjit përcakton që komunat ofrojnë përkthim me gojë, nëse ky shërbim kërkohet, dhe i përkthejnë të gjitha shënimet e takimit dhe materialet tjera të takimit në të gjitha gjuhët zyrtare të komunës.²⁵ Zbatimi i këtyre dispozitave parashihet që të monitorohet nga njësitë për të drejta të njeriut, të cilat, mes tjerash, janë të caktuara për të vëzhguar respektimin e standardeve të të drejtave të njeriut nga ana e qeverisë lokale, në lidhje me përdorimin e gjuhëve zyrtare në punën e tyre ditore.²⁶

²⁰ Në Glogovc/Glogovac janë identifikuar shtatë raste të tilla, në Kamenicë/Kamenica, dhjetë; në Novo Brdo/Novobërdë, dy; në Viti/Vitina, gjashtë; në Lipjan/Lipljan, dy dhe në Podujevë/Podujevo, pesë.

²¹ Në Malishevë/Mališevo, dy anëtarë të kuvendit komunal mbanin pozita të drejtorit të shkollës në të njëjtën kohë. Në Viti/Vitina, një anëtar i kuvendit komunal ishte edhe drejtor i kompanisë së menaxhimit të mbeturinave, e cila bie nën autoritetin e komunës.

²² Neni 5 i Kushtetutës së Kosovës.

²³ Ligji nr. 02/L-37 për Përdorimin e gjuhëve, 27 korrik 2006.

²⁴ Neni 9 i Ligjit për Vetëqeverisjen lokale.

²⁵ Neni 7.3 dhe 7.4 i Ligjit për Përdorimin e gjuhëve.

²⁶ Neni 3, paragrafi ii i Udhëzimit Administrativ nr. 2008/02 për ndryshimin e Udhëzimit Administrativ 2007/08 për Themelimin e Njësive komunale për të drejta të njeriut, lëshuar nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal më 7 shkurt 2008.

OSBE-ja ka vërejtur se shumica dërmuese e komunave vepron në pajtueshmëri me dispozitat ligjore të ofrimit të përkthimit me gojë (simultan) në takimet e kuvendit komunal, kur ky shërbim kërkohet. Papajtueshmëri me këtë dispozitë ligjore është vërejtur vetëm në disa raste.²⁷ Pajisjet e përkthimit me gojë janë raportuar të jenë të instaluara në 26 komuna. Në këtë drejtim, vlen të ceket që të gjitha komunat që nuk ofrojnë shërbime të përkthimit me gojë në fakt kanë pajisje të përkthimit me gojë, me përjashtim të Mamuša/Mamushës/Mamuša.

Përkthimi me shkrim dhe publikimi i materialeve të takimeve të kuvendit komunal në të gjitha gjuhët zyrtare shpeshherë nuk kryhet. Në fakt, kërkesa ligjore për përkthimin e procesverbaleve të takimeve në gjuhët zyrtare nuk respektohet në shumicën dërmuese të komunave. Nga gjithsej 34 komuna të monitoruara, vetëm 14 prej tyre i përkthejnë procesverbalet e takimeve të kuvendeve komunale në gjuhët zyrtare të komunës.

Lidhur me këtë, janë identifikuar gjashtë komuna që nuk kanë resurse njerëzore për ofrimin e përkthimit me shkrim/me gojë.²⁸ Këto komuna me sa duket nuk shohin arsye të punësojnë përkthyes meqë konsiderojnë se komunat e tyre janë njëgjuhëshe. Megjithatë, mungesa e përkthyesve mund të shihet si tregues i mungesës së gatishmërisë për të vepruar në pajtueshmëri me dispozitat gjuhësore në tërësi.

3.4 Monitorimi i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal të takimeve të Kuvendeve Komunale

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal është autoriteti mbikëqyrës i mbarëvajtjes së punës së kuvendeve komunale. Ministria duhet të sigurojë ligjshmëri të aktiviteteve të organeve lokale legjislative dhe ekzekutive.²⁹ Prania fizike e zyrtarëve ministrorë në takimet e kuvendeve komunale është aktualisht mënyra me efektive dhe efikase për identifikimin e shkeljeve të mundshme të kornizës procedurale. Këto shkelje mund të çojnë në pavlefshmëri të pjesëshme apo të plotë të akteve komunale. Çështjet si qasja e publikut në takimet e kuvendit komunal, prania e anëtarëve të kuvendit komunal pa të drejtë vote gjatë votimit – posaçërisht në raste të situatave të konfliktit të interesit – dhe sigurimi i përkthimit më së miri vërehen nga dora e parë, posaçërisht meqë komunat nuk janë të obliguara t'i raportojnë Ministrisë lidhur me mbarëvajtjen dhe/apo përfundimin e takimeve të kuvendit.

Për më tepër, komunat janë të obliguara të informojnë Ministrinë paraprakisht lidhur me pikat e rendit të ditës së takimit të ardhshëm të kuvendit komunal³⁰. Monitorimi i takimeve specifike të kuvendeve komunale bëhet në bazë të caktimit të prioriteteve, varësisht nga pikat e rendit të ditës. Monitoruesit e Ministrisë së kuvendeve komunale

²⁷ Në Mamuša/Mamushë/Mamuša, është vërejtur vazhdimisht dështimi për të ofruar përkthimin e kërkuar në takimet e kuvendeve komunale. Një tjetër rast i papajtueshmërisë është identifikuar në Novo Brdo/Novobërdë, ku në një rast OSBE-ja ka ndihmuar me përkthim meqë komuna nuk ishte në gjendje ta ofrojë këtë shërbim pas kërkesës së një anëtari të kuvendit. Skenderaj gjithashtu ka dështuar të ofrojë shërbimet e kërkuara të përkthimit në një rast.

²⁸ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Malisheva/Mališevo, Shtime/Štimlje, Glogovac/ Glogovac, Podujevë/Podujevo, Malishevë/Mališevo, Gjakovë/Đakovica Gračanica/Gračanicë dhe Partesh/Partesh. Komunat e mbetura kanë përkthyes të punësuar si pjesë e shërbimit civil.

²⁹ Neni 76 i Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale.

³⁰ Neni 43 i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale.

caktohen ashtu që t'i mbulojnë katër deri në gjashtë komuna. Deputetëve komunal dhe vetë grupeve të kuvendeve komunale iu është dhënë një rol shtesë i monitorimit. Nëse ata mendojnë që të drejtat e një deputeti janë shkelur për shkak të dështimit nga ana e Kuvendit që të respektojë kornizën procedurale, apo të ushtrojë funksionin e mbikëqyrjes së plotë, këta deputet/grupe duhet t'i referojnë ato raste në Ministri apo në raste më të rënda edhe në gjykatën kompetente.

Nga 529 takime të kuvendeve komunale të monitoruara nga OSBE-ja, 263 ishin të monitoruara edhe nga Ministria. Përfaqësuesit e Ministrisë ishin më se paku të pranishëm në rajonin e Pejës/Peć dhe Gjilanit/Gnjilane, pasuar nga rajoni i Prishtinës/Priština dhe Mitrovicës/Mitrovica, ndërsa komunat e rajonit të Prizrenit ishin më së rregullti të monitoruara në periudhën e raportimit.³¹ Monitoruesit e Ministrisë munguan në disa komuna në periudha të gjata kohore.³² Ndonëse ata rregullisht kërkojnë procesverbalet e takimeve të kuvendeve komunale në të cilat nuk kanë marrë pjesë, mungesa e tyre në disa komuna duhet të trajtohet.

Në përgjithësi, sistemi monitorues i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal përballet me dy sfida kryesore. Së pari, Ministria nuk ka mekanizëm formal për monitorimin e respektimit nga e komunave të dispozitave lidhur me njoftimin publik për takime të kuvendeve komunale. Së dyti, Ministria nuk është në pozitë që të monitorojë përkthimin dhe publikimin e materialeve të takimit, si para ashtu dhe pas takimeve, në të gjitha gjuhët zyrtare. Vlen të theksohet, megjithatë, se për të fuqizuar dhe zgjeruar kapacitetin përkatës të monitorimit, Ministria e ka informuar OSBE-në që aktualisht është në përfundim e sipër të një vegje interneti për monitorimin e takimeve të kuvendeve komunale nga objekti qendror.³³

4. Përfundime

Në përgjithësi, është vërejtur përparim në veprimtarinë e kuvendeve komunale gjatë periudhës së raportimit (mars 2009 deri dhjetor 2010). Megjithatë, disa mangësi që kanë të bëjnë me pajtueshmërinë me kornizën procedurale rregullative vazhdojnë edhe më tej në shumë komuna të Kosovës.

Në të vërtetë, një numër i konsiderueshëm i komunave nuk lajmërojnë mbajtjen e takimeve dhe nuk i publikojnë rendet e ditës brenda afatit të duhur. Nëse banorët nuk janë të informuar lidhur me takimin dhe përmbajtjen e diskutimeve në të, atyre i

³¹ Përafërsisht, zyrtarët ministrorë kanë mbuluar afërsisht gjysmën e takimeve të kuvendeve komunale të mbajtur në periudhën mars 2009 deri në dhjetor 2010. Numri i takimeve të kuvendeve komunale që nuk janë ndjekur nga zyrtarë të Ministrisë për rajon është si në vijim: Rajoni i Pejës/Peć, 70; Gjilan/Gnjilane, 64; Prizren, 38; Prishtinë/Priština, 50 dhe Mitrovicë/Mitrovica, 44.

³² Për shembull, monitoruesit nuk kanë marrë pjesë në takimet e kuvendit komunal në Deçan/Dečane prej korrikut deri në shtator 2010. Situata e ngjashme ishte vërejtur në periudhën e fundit, tetor deri dhjetor 2010, ku monitoruesit nuk morën pjesë në takimet e kuvendeve komunale në Shtime/Štimlje.

³³ Sipas Ministrisë për Administrimin e Pushtetit Lokal sistemi pritet të bëhet operacional gjatë gjysmës së dytë të vitit 2011. Ndonëse ky sistem do të lehtësonte punën e Ministrisë duke i ofruar zyrtarëve të monitorimit me mjetet për të shikuar drejtpërsëdrejti procedurat e takimeve, ai nuk i mundëson monitoruesit të kontrollojnë përpikërinë e materialeve të lidhura (njoftimet/rendin e ditës), përkthimin e tyre të duhur, postimin e vendimeve në tabelat informuese, etj.

mohohet mundësia për t'i ndjekur ato dhe në këtë mënyrë të marrin pjesë në zhvillimin e politikave komunale. Veç kësaj, njoftimet publike shpeshherë nuk arrijnë të tërheqin vëmendjen e banorëve sepse nuk shpërndahen si duhet në tërë territorin e komunës, madje disa herë nuk publikohen as në faqet e internetit të komunave. Në të vërtetë, ky trend ka shënuar ngritje nga marsi 2009 në dhjetor 2010, ku numri i komunave që kanë dështuar të veprojnë në pajtueshmëri me këtë obligim ligjor të njoftimit publik është rritur.

Veç kësaj, ky raport nënvizon mungesën e pranisë së publikut në takimet e kuvendeve komunale, problem ky i përgjithshëm në shumicën e komunave të Kosovës. Shkalla e ulët e pjesëmarrjes së publikut është rezultat i disa faktorëve, përfshirë fushatat informuese joadekuate dhe të pamjaftueshme komunale për banorët.

Në anën tjetër, nuk janë ndërmarrë të gjitha masat e mundshme dhe ato nga praktikatat më të mira për parandalimin e situatave të konflikteve të mundshme të interesit; në veçanti kryesuesit duhet të marrin rol më aktiv duke ua përkujtuar vazhdimisht anëtarëve të kuvendeve komunale dispozitat përkatëse ligjore, para procedurave të votimit.

Megjithatë, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe komunat me sukses kanë trajtuar pothuajse të gjitha rastet ku anëtarët e kuvendeve komunale mbanin në të njëjtën kohë pozita në degën e ekzekutivit të komunës. Që nga marsi 2009, ata së bashku e kanë trajtuar këtë problem gati në tërësi. Përfshirja e Ministrisë si dhe gatishmëria e komunave për të trajtuar çështjen e mandateve të dyfishta dhe për të respektuar obligimet e tyre ligjore është për t'u lavdëruar.

Lidhur me parimin e përdorimit të barabartë të gjuhëve, shërbimet e përkthimit në takime të kuvendeve komunale, kur kërkohen, ofrohen në shumicën e komunave. Megjithatë, obligimi për t'i përkthyer dhe publikuar rendet e ditës, procesverbalet e takimeve dhe materialet tjera para, gjatë dhe pas takimeve të kuvendeve komunale përmbushet vetëm në disa komuna. Veç kësaj, disa komuna nuk kanë përkthyer të punësuar, pjesërisht me arsyetimin se ato banojnë vetëm nga një komunitet, d.m.th. banorë shqiptarë apo serbë të Kosovës. Përkundër obligimeve ligjore për sigurimin e shërbimeve të përkthimit dhe pamundësisë për t'i siguruar këto shërbime përmes stafit ekzistues, këto komuna nuk konsiderojnë se është e nevojshme që këto pozita të përfshihen në organikën kadrovike.

Në përgjithësi, niveli aktual i pranisë së monitoruesve të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal në takimet e kuvendeve komunale nuk është i mjaftueshëm për t'i adresuar të gjitha mangësitë e vërejtura në përgatitjen e takimeve, mbarëvajtjes së rregullt të takimeve dhe aktiviteteve përcjellëse pas takimit. Prania më e rregullt e zyrtarëve ministrorë mund të ketë ndikim pozitiv në ligjshmërinë e veprimtarisë së kuvendeve komunale dhe akteve rezultuese komunale si dhe mund të konsiderohet si mjet jo i obligueshëm i qeverisjes së mirë.

5. Rekomandime

Për të përmirësuar performancën e organeve të pushtetit lokal në bazë të parimeve të qeverisjes së mirë dhe në pajtim me kornizën rregullative, OSBE-ja rekomandon:

Për kuvendet dhe grupet e kuvendeve komunale:

- Të respektohet parimi i takimeve të hapura duke siguruar shpërndarje me kohë dhe të gjithanshme të informatave për opinionin publik lidhur me takimet që do të mbahen.
- Të mbahet përgjegjës kryesuesi i kuvendit si mbrojtës efektiv i procedurave. Kryesuesit duhet të jenë më proaktivë në mbrojtjen e rolit të kuvendit si organ mbikëqyrës legjislativ vis-à-vis ekzekutivit komunal.
- Të përkthehen dhe publikohen të gjitha materialet e takimeve në të gjitha gjuhët zyrtare.

Për Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal:

- Të vazhdohet dhe, të zgjerohet monitorimi i Ministrisë me qëllim të identifikimit të parregullsive procedurale të shkaktuara para, gjatë dhe pas takimeve të kuvendit komunal si dhe të adresojë në gjykatën kompetente të gjitha çështjet që dalin nga procesi i rishikimit administrativ i akteve komunale.