



**Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË**

**Departamenti për të Drejta të Njeriut, Decentralizim dhe Komunitete
Sektori për Qeverisje të Mirë Lokale**

**Raport mbi aktivitetet legislative në komunat e
Kosovës**

gusht 2007

PËRMBAJTJA

Shkurtesat.....	2
<u>Përbledhje ekzekutive</u>	3
A. Hyrje.....	5
B. Kompetencat komunale legislative dhe aktivitetet	5
1. Korniza ligjore	5
a) Kompetenca	5
b) Llojet dhe përmbajtja normative e akteve ligjore komunale	7
2. Procedura legislative.....	10
a) Inicimi dhe hartimi.....	11
b) Përfshirja e komiteteve komunale	13
c) Pjesëmarrja publike	14
d) Afate kohore	16
3. Përputhshmëria me ligjet e nivelit qendror dhe mbikëqyrja.....	17
4. Bashkëpunimi ndërkomunal	19
C. Publikimi i legjislacionit komunal dhe qasja publike	21
1. Përkthimi në gjuhët zyrtare	21
2. Publikimi dhe shpërndarja	22
3. Qasja në legjislacionin komunal	24
4. Indeksi dhe baza e të dhënave.....	25
D. Strategjia komunale për aktivitetet legislative	27
E. Konkludimet dhe rekomandimet	28

Shkurtesat

UA.....	Urdhëresë Administrative
“AI”	Udhëzim Administrativ
AKK	Asociacioni i Komunave të Kosovës
BiD	Bordi i Drejtorëve
KpK.....	Komiteti për Komunitete
KE	Kryeshef Ekzekutiv
HRDC	Departamenti për të Drejta të Njeriut, Decentralizim dhe Komunitete
IKAP	Instituti Kosovar për Administratë Publike
LQDZ.....	Ligji për Qasje në Dokumente Zyrtare
SQMK.....	Spektori për Qeverisje të Mirë Lokale
KK.....	Kuvendi Komunal
KpN.....	Komiteti për Ndërmjetësim
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
EK	Ekipi komunal
OJQ	Organizata Joqeveritare
OSBE.....	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Kosovë
KpPF	Komiteti për Politikë dhe Financa
IPVQ	Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes
PSSP.....	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
RKS KB	Rezoluta e Këshillit të Sigurimit e Kombeve të Bashkuara
“UNMIK”	Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë

Përmbledhje Ekzekutive

Mbrojtja dhe forcimi i strukturave të qeverisjes lokale njihet si një synim i rëndësishëm nga të gjitha shtetet demokratike në Evropë. Qeverisja e mirë lokale nuk nënkupton vetëm ofrimin e shërbimeve publike, por gjithashtu mbrojtjen e lirive të banorëve lokalë, krijimin e hapësirave për pjesëmarrje demokratike dhe respektim të parimeve të sundimit të ligjit. Në këtë drejtim, komunat duhet të jenë të kujdesshme në përgatitjen e legjislacionit që është në përputhje me të drejtat e njeriut, i hartuar mirë dhe konform standardeve demokratike. Veç kësaj, ky legjislacion duhet gjithashtu të vihet në dispozicion të publikut.

Ky raport ofron një pasqyrë të aktiviteteve legjislative të zhvilluara nga komunat e Kosovës, që nga ardhja e Misionit të Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) në vitin 1999. Raporti është rezultat i një analize të kohës së fundit të kryer nga Departamenti për të Drejtat e Njeriut, Decentralizim dhe Komunitete (DDNjDK) i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), Misioni në Kosovë, përmes Sektorit të tij për Qeverisje të Mirë Lokale (SQML).

Pas pjesës hyrëse në seksionin A, seksioni B i raportit paraqet kornizën e zbatueshme ligjore dhe ofron një pasqyrë të përgjithshme të ciklit legjislativ që nga fillimi përmes hartimit, përfshirjes së komiteteve dhe publikut e deri te miratimi i legjislacionit të ri. Ai gjithashtu trajton çështjen se si sigurohet përputhshmëria me ligjet e nivelit qendror, si dhe çështjen e mbikëqyrjes së aktiviteteve legjislative komunale nga niveli qendror. Seksioni pasues C shqyrton disa aspekte të natyrës më tepër teknike, siç është përkthimi, publikimi, shpërndarja si dhe ekzistimi i mjeteve për qasje të lehtë siç janë indeksi legjislativ dhe baza e të dhënave. Seksioni D analizon strategjitë komunale për aktivitete legjislative. Raporti përmbyllet me një listë rekomandimesh.

Të dhënat janë mbledhur nga ekipet komunale (EK) të OSBE-së në tërë Kosovën. Ato tregojnë se të gjitha komunat veprojnë brenda kompetencave që kanë dhe veprojnë në përputhje me ligjet e nivelit qendror gjatë nxjerrjes së legjislacionit. Vlerësimi i përgjithshëm i ciklit legjislativ tregon se shumica e komunave kanë një kuptim të qartë se çfarë hapash duhet të ndërmerren për të miratuar legjislacionin. Shumica i dallojnë qartë dhe i shfrytëzojnë në mënyrë të duhur të dy tipat e ndryshëm të akteve ligjore: rregulloret – për të rregulluar në mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme një mori rastesh; dhe vendimet – për të adresuar çështje individuale dhe konkrete.

Megjithatë, fatkeqësisht disa komuna shfrytëzojnë në mënyrë të tepruar instrumentin e vendimit për të rregulluar një mori rastesh. Duke vepruar kështu, ato anashkalojnë – me ose pa qëllim – këshillimin e obligueshëm me komunitetet dhe publikun. Për të adresuar këtë çështje, OSBE-ja rekomandon që Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ) të sigurojnë që Ligji i ardhshëm për Vetëqeverisje Lokale të bëjë dallim të qartë dhe të saktë në mes dy llojeve të akteve komunale. Në ndërkohë, duhet të sigurohet drejtim i qartë për komunat. Më tej, të dhënat zbulojnë mangësi në disa komuna sa i përket funksionimit të Komitetit të Komuniteteve. Komunat duhet të sigurojnë që komitetet e tyre të detyrueshme të themelohen dhe të jenë plotësisht funksionale.

Raporti gjithashtu analizon kërkesat për publikim të legjislacionit komunal dhe vënies së tij në dispozicion të publikut. Në këtë drejtim, në vlerësim konkludohet se qasja në legjislacionin komunal shpeshherë është e garantuar, ndonëse në mënyra që dallojnë. Megjithatë, qasja shpesh kufizohet me versione në një gjuhë të vetme, meqë përkthimi në të gjitha gjuhët zyrtare mungon rregullisht. Raporti gjithashtu adreson disa nga mangësitë e komunave sa i përket publikimit dhe shpërndarjes. Duhet të ndërmerren përpjekje serioze për të siguruar që legjislacioni komunal të arrijë deri tek audiencia e tij. OSBE-ja, mes tjerash, avokon për publikimin e rregullt të një buletini informativ që përmban legjislacionet e reja të miratuara. Gjetjet tjera adresojnë nevojën për të pasur një indeks të azhurnuar legjislativ dhe një bazë funksionale të të dhënave, si dhe një strategji për aktivitetet legjislative.

A. Hyrje

Misioni i OSBE-së në Kosovë (OSBE) zhvillon aktivitete për të shtuar përkrahjen dhe për të promovuar parimin e qeverisjes së mirë në komunat nëpër Kosovë. Brenda OSBE-së, Sektori për Qeverisje të Mirë Lokale (SQML) ka përgjegjësi që të monitorojë në mënyrë proaktive komunat për përputhshmëri me kornizën e zbatueshme ligjore në Kosovë duke pasur parasysh Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale¹ dhe të nxjerrë raporte me rekomandime, aty ku tregohet e nevojshme. Në të njëjtën kohë, SQML-ja përpiqet të sigurojë që korniza e përgjithshme ligjore, në mbështetje të qeverisjes së mirë lokale në Kosovë, të jetë e vendosur dhe në përputhje me normat dhe standardet relevante.

Synimi i raportit aktual është të hulumtojë situatën aktuale me qëllim të identifikimit të mangësive të mundshme dhe fushave për përmirësim, në mënyrë që të ndihmohet në krijimin e qeverisjes më të mirë, më efektive dhe më përgjegjëse në nivelin lokal. Raporti shqyrton çështje siç janë: ekzistimi dhe llojet e akteve të përgatitura normative komunale; procedura praktike rreth nxjerrjes së legjislacionit komunal; palët e përfshira në hartimin e legjislacionit (përfshirë dhe pjesëmarrjen e publikut); bashkëpunimi me komunat tjera dhe nivelin qendror; si dhe çështje të lidhura me trajnimin dhe përgjegjësitë e hartuesve. Raporti vështron ekzistencën dhe funksionimin e bazës së të dhënave të legjislacionit, publikimin e akteve komunale, qasjen në dokumente zyrtare dhe përkthimin e legjislacionit komunal. Raporti gjithashtu vlerëson strategjitë e komunave në nxjerrjen e legjislacionit shtesë në të ardhmen e afërt.

Bazë për raport janë të dhënat e mbledhura dhe informacionet e siguruar nga Ekipet Komunale (EK) të OSBE-së. Ato kanë vlerësuar situatën në të tridhjetë komunat e Kosovës dhe në tre pilot-njësitë komunale (Mamuše/Mamushë/Mamuša, Junik dhe Hani i Elezit/Đeneral Janković). Ato kanë ndarë përvojën e tyre nga puna e tyre e përditshme dhe kanë zhvilluar intervista me zyrtarë komunalë dhe palë të tjera të interesit sipas nevojës, në mënyrë që të plotësojnë pyetësozin e siguruar. SQML-ja ka analizuar ngushtë rezultatet nga terreni në mënyrë që të kuptojë aspektet e procesit legjislativ në komuna, por gjithashtu për të identifikuar problemet strukturore në qeverisjen lokale. Gjetjet janë mbledhur në raportin aktual.

Raporti është i orientuar ndaj publikut të përgjithshëm, IPVQ-ve, UNMIK-ut, komunitetit të donatorëve si dhe organizatave ndërkombëtare dhe joqeveritare. Ai është konceptuar për të shërbyer si mjet në mënyrë që t'u ndihmojë të gjithë palëve të angazhuara në qeverisje lokale dhe në reformat e qeverisjes lokale.

B. Kompetencat dhe aktivitetet komunale legjislative

1. Korniza ligjore

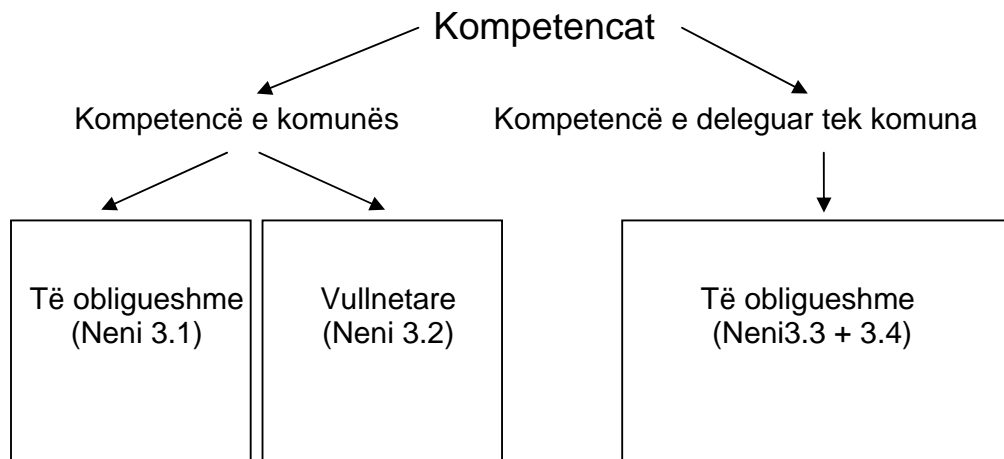
a) Kompetenca

Punët publike lokale do të kryhen, në afërsinë më të madhe të mundshme me qytetarët nga niveli më i ulët i qeverisjes që është në gjendje të ofrojë shërbime publike në

¹ Karta Evropiane për të Vetëqeverisje Lokale, Seria e Traktateve Evropiane -nr. 122, Këshilli i Evropës, i 15 tetorit 1985.

mënyrë efektive. Ky parim, parimi i subsidiaritetit, ndonëse nuk përmendet në mënyrë të qartë në ligjin e zbatueshëm në Kosovë, ka formësuar Kartën Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, e me këtë, deri në një masë të caktuar, edhe kornizën e zbatueshme ligjore në Kosovë.² Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë (Rregullorja 2000/45),³ ua beson komunave kompetencën për të nxjerrë akte normative në nivel komunal, në lidhje me çështjet që janë në fushën e kompetencave të komunave.⁴ Sipas Rregullores, komunat janë të obliguara të rregullojnë një gamë aktivitete duke filluar, mes tjerash, nga shërbimet sociale, strehimi, shëndetësia primare e deri në planifikimin urban dhe shërbimet publike, duke përfshirë shërbimet emergjente dhe kundër zjarrit.⁵ Veç këtyre aktiviteteve, komunat gjithashtu mund të ndërmarrin veprime në lidhje me çështje tjera me interes për komunën, siç janë turizmi, kultura, sporti, aktivitetet rinore dhe promovimi ekonomik dhe qytetar.⁶ Rregullorja, më tej, zgjeron kompetencat legjislativë komunale, duke paraparë që komunat gjithashtu do të jenë kompetente për zbatimin e legjislacionit të nivelit qendror në nivel lokal. Këto kompetenca përfshijnë, mes tjerash, mbajtjen e regjistrave kadastrale, regjistrave civilë, regjistrave të aktiviteteve afariste dhe përgjegjësi të tilla shtesë brenda kompetencave të IPVQ-ve qendrore, të cilat i janë deleguar qartë komunave.⁷

Fotografia 1: Kompetencat



Të përmbledhura kështu, mundësojnë të vërehet dallimi në mes kompetencave “vetanake” të komunës (që do të thotë kompetencat e obligueshme dhe vullnetare sigurohen në nenet 3.3 dhe 3.4, të cilat janë gjithmonë të natyrës obliguese). Në grupin e parë të kompetencave, komunat ose janë të obliguara të rregullojnë ose kanë fuqi të plotë të veprimit për të rregulluar çështje të interesit të përbashkët në nivel lokal (brenda parametrave të ligjeve të nivelit qendror që rregullojnë një fushë

² Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale ka pasur ndikim në Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45, mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë (Rregullorja 2000/45), e cila i referohet qartë Kapitullit në preambulën e saj.

³ E shpallur dhe ka hyrë në fuqi më 11 gusht 2000.

⁴ Neni 4.1 i Rregullores 2000/45.

⁵ Shih nenin 3.1 a) deri në q) të Rregullores 2000/45 për listën e plotë të kompetencave.

⁶ Po aty, neni 3.2

⁷ Po aty, nenet 3.3 dhe 3.4.

specifike). Grupi i dytë i kompetencave bazohet në pushtetin e deleguar nga autoritetet qendrore në ato komunale për të zbatuar legjislacionin qendror.

Përderisa Rregullorja 2000/45 nuk i referohet në mënyrë të qartë kompetencave “vetanake” apo “të deleguara” të komunës gjatë definimit të përgjegjësive dhe fuqive të komunave, një akt legjislativ, Udhëzimi Administrativ (AI) 2005/7 për Implementimin e përgjegjësive të MAPL-së lidhur me monitorimin dhe mbikëqyrjen e komunave⁸ i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL), i definon këto dy përkufizime. Sipas Udhëzimit Administrativ, kompetencat vetanake përkufizohen si “kompetenca që i janë dhënë komunave përmes dispozitave ligjore ose konvencionale”.⁹ Komunitat “kanë përgjegjësinë dhe kanë autoritet të plotë administrativ, autoritet shërbyes, investues dhe rregullues për realizimin e këtyre kompetencave sipas rregullave të përcaktuara me ligj.”¹⁰ Në anën tjetër, kompetencat e deleguara përkufizohen si “funksione të qeverisjes qendrore apo të institucioneve tjera të nivelit qendror që i delegohen komunave sipas ligjit, të cilat do të ekzekutohen përkohësisht apo përhershëm nga komunitat ashtu si caktohet nga qeveria dhe institucionet tjera qendrore.”¹¹ Ka shumë mundësi që dispozita të ngjashme si këto do të përfshihen në ligjin e ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale.

Në fund, Rregullorja 2000/45 definon Kuvendin Komunal (KK), organin më të lartë përfaqësues të komunës, që ushtron dhe kryen të gjithë pushtetin dhe detyrat e komunës,¹² si organ kompetent për nxjerrjen e legjislacionit komunal.¹³

b) Llojet dhe përmbajtja normative e akteve ligjore komunale

Emërtimi i gjithë legjislacionit komunal do të duhej të lejonte që çdo person të identifikojë lehtë legjislacionin e nivelit komunal kundrejt atij të nivelit qendror. Neni 4.1 i Rregullores 2000/45 thotë që “komunitat mund të nxjerrin rregullore lokale të komunës që i përkasin çështjeve përbrenda kompetencave të komunës”¹⁴ (theksi i shtuar).

Terminologji e ngjashme përdoret në nenin 11.3 (e). Në mungesë të specifikimeve tjera, mund të konkludohet se aktet normative komunale të natyrës së përgjithshme do të quhen “rregullore komunale”.¹⁵ Natyrisht, jo çdo aktivitet i një komune dhe jo çdo vendim i KK-së lidhur me çështje që bien në përgjegjësinë dhe pushtetin e komunave duhet të rregullohet përmes rregulloreve komunale. Vendimet e thjeshta, çështje të natyrës më tepër teknike, siç janë emërimet apo ndarjet financiare, si dhe vendime

⁸ Udhëzimi Administrativ i MAPL (AI) 2005/7 ka hyrë në fuqi në dhjetor 2005. Shih gjithashtu B.3. më poshtë, për diskutim mbi Udhëzimin Administrativ dhe bazat e tij ligjore.

⁹ Kini parasysh që ka dallime në mes versionit shqip dhe atij serbisht të UA-së. Në shqip kompetencat vetanake përkufizohen si: “kompetencat vetanake i jepen komunave me kushtetutë ose ligj.”

¹⁰ Udhëzimi Administrativ i MAPL (AI) 2005/7, neni 2.

¹¹ Po aty.

¹² Shih nenet 4.1 dhe 10.1 të Rregullores 2000/45.

¹³ *Argumentum a contrario* që vazhdon nga neni 11.3 (e) i Rregullores 2000/45, sipas të cilës miratimi, ndryshimi ose shfuqizimi i rregulloreve, si një nga përgjegjësitë e KK-së” nuk mund të delegohet.

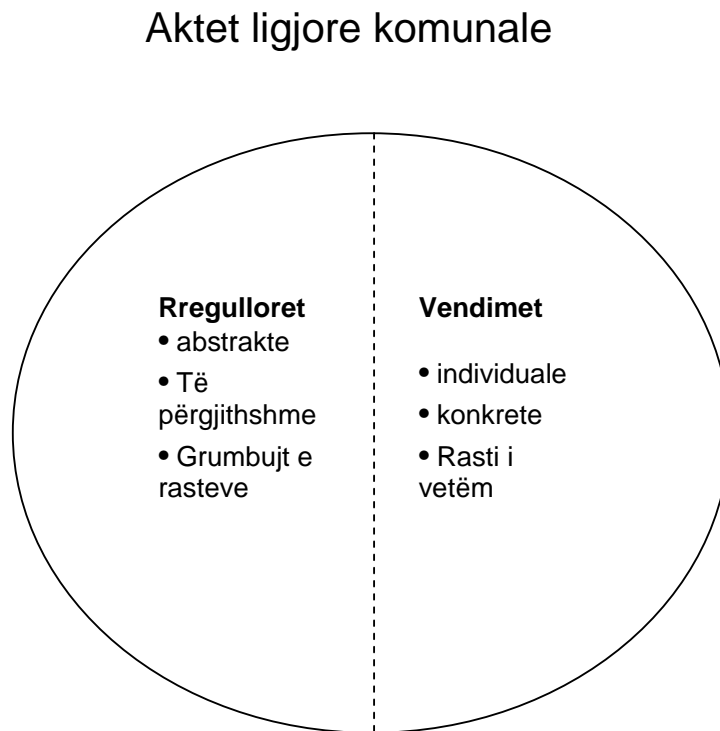
¹⁴ Neni 4.1 i Rregullores 2000/45.

¹⁵ Do të duhej që të bëhej dallim i qartë ndërmjet aktit të miratimit të një rregulloreje të tillë, e cila – në kuptim teknik – është një “vendim” i KK-së (shih nenin 11.3, pjesën e parë të fjalisë) dhe emërtimin e legjislacionit të tillë, i cili respekton dispozitat në nenin 11.3 e) dhe nenin 4.1 të Rregullores 2000/45.

tjera të vetme¹⁶ do të ndiqnin procedurën e rregullt të votimit në KK dhe për rrjedhim do të çonin në “vendime komunale”.

Prandaj, mund të bëhet një dallim i qartë ndërmjet “rregullores” komunale (shqip: *rregullore*, serbisht: *pravilnik, uredba*) dhe “vendim” komunal (shqip: *vendim*, serbisht: *odluka*). Rregullorja është akt normativ, i cili në mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme i rregullon grumbujt e rasteve. Në anën tjetër, vendimi është akt normativ i cili rregullon rastin ose çështjen individuale dhe konkrete.

Figura 2: Aktet ligjore komunale



Nuk është çudi që gjatë përmbushjes së përgjegjësive të tyre sipas kompetencave që kanë, komunat me të vërtetë kanë lëshuar vetëm akte normative të emëruara “rregullore” dhe “vendime”.¹⁷ Delegatët e KK dhe zyrtarët komunal në të shumtën e komunave kanë njohuri të qëndrueshme në kuptimin dhe dallimet ndërmjet të dyja akteve. Si pasojë, rregulloret shpesh janë miratuar nëse çështjet kanë kërkuar një zgjidhje standarde në formën e kornizës rregulluese, përderisa nëse një çështje e veçantë ka pasur nevojë për zgjidhje të shpejtë, rregullisht është adresuar nëpërmjet vendimit.

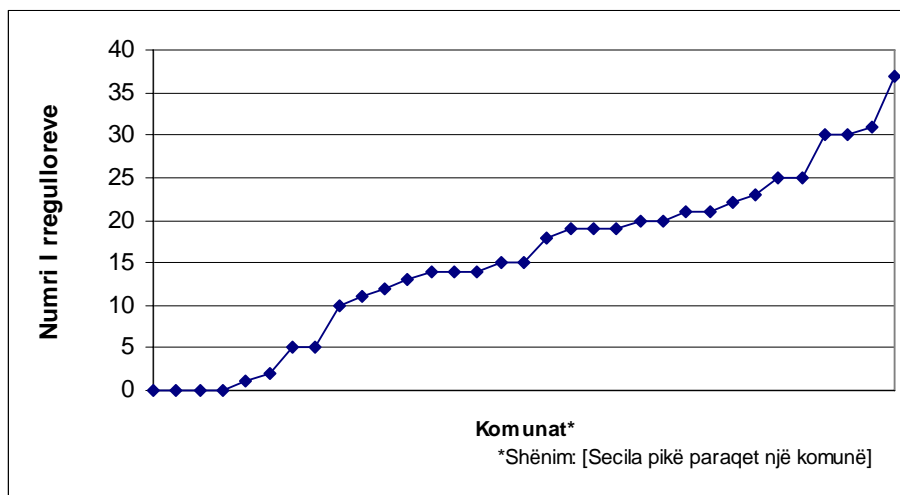
Sidoqoftë, përderisa në teori duket që kuptimi është i qartë, në të shumtën e komunave, për disa komuna realisht duket të jetë e vështirë për të dalluar se cilat

¹⁶ Shih nenin 11.3 a) deri d) dhe f) deri m) të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45 për të parë listën e papërfunduar të vendimeve që do të merren nga KK-ja.

¹⁷ Vetëm njëra komunë ka bërë dallimin ndërmjet akteve të saja normative dhe ka përdorur termin “udhëzues komunal” dhe “urdhëresë administrative” krahas “rregullores” (Pejë/Peć).

çështje duhet të rregullohen me cilët instrumente . Figura më poshtë ka për qëllim ilustrimin e një numri të rregulloreve të lëshuara nga komunat.

Figura 3: Numri i rregulloreve të lëshuara nga komunat



Sipas këtij hulumtimi, disa komuna kanë pasur vështirësi serioze në dallimin ndërmjet rregulloreve të komunës dhe vendimeve të komunës. Përderisa numrat e plotë nuk tregojnë shumë, është e habitshme se si një komunë ka lëshuar 22 vendime dhe asnjë rregullore,¹⁸ një komunë tjetër ka lëshuar 201 vendime dhe vetëm një rregullore,¹⁹ dhe komuna e tretë ka lëshuar 104 vendime dhe 10 rregullore.²⁰ Nëse dikush do të shikonte në çështjet kyçe të adresuara nëpërmjet vendimeve, atëherë lehtë mund të identifikojë çështjet që janë të domosdoshme për natyrën e përgjithshme abstrakte dhe se ato çështje do të duhej të adresoheshin me një rregullore.²¹

Mesatarisht, secila nga komunat e Kosovës kanë lëshuar nga 15 rregullore. Gjithashtu janë edhe tetë komuna që kanë lëshuar ndërmjet 20-25 rregullore,²² përderisa 37 rregullore të lëshuara, është numri më i madh për një komunë.²³ Çështjet e rregulluara me ligje komunale kryesisht mbulojnë temat kyçe në fushën e kompetencave të deleguara (dhe kështu që janë obligative) si dhe ato kompetenca komunale obligative.²⁴

¹⁸ Gillogovc/Glogovac.

¹⁹ Në komunën e Prizrenit, që nga themelimi i KK në nëntor të vitit 2002, KK ka lëshuar vetëm një rregullore: Rregulloren për varreza, mirëmbajtjen e tyre dhe për ceremonitë e varrimit.

²⁰ Viti/Vitina.

²¹ Siç është planifikimi i hapësinor, transportimi rrugor, mbrojtja nga zjarret, kontrollimi dhe licencimi i prodhimeve bujqësore dhe atyre të bulmetit, mbrojtja e resurseve natyrore, etj.

²² Gjilan/Gnjilane, Kaçanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Suharekë/Suva Reka, Pejë/Peć, Klinë/Klina, Istog/Istok dhe Vushtrri/Vučitrn.

²³ Gjakovë/Đakovica (kishte lëshuar 37 rregullore): komunat tjera me numër të lartë të rregulloreve të lëshuara janë: Dragash/Dragaš (30), Mitrovicë/Mitrovica (31), dhe Skenderaj/Srbica (30).

²⁴ Siç janë tatimet komunale dhe tarifët, aktivitetet ekonomike (përfshirë licencimin e bizneseve), planifikimi urbanistik, ndarja e tokave, shfrytëzimi i tokave për ndërtim dhe tokave bujqësore, komunikacioni dhe parkimi, transporti publik, ndërtimi i rrugëve, mbrojtja nga zjarri, furnizimi me ujë dhe shërbimet komunale, varrezat, mbrojtja e bagëti dhe transportimi i tyre, eksploatimi i resurseve minerale, rregullat shkollore nëpër shkollat fillore dhe ato të mesme.

Shumë nga Kuvendet Komunale kanë qenë mjaft aktive në lëshimin e legjislacionit komunal në vitet e para pas themelimit të tyre, përderisa aktivitetet e tyre legjislative kishin rënë ngadalë në vitet 2004, 2005, dhe më së shumti në vitin 2006.

Ka shumë arsye për përdorimin e instrumenteve të gabuara ligjore. Për një përqindje të vogël kjo mund të jetë për shkak të mungesës së përgjithshme të njohurive. Por duket që problemi më i shtrirë është mungesa e rregullave të qarta që do t'iu mundësonin hartuesve të ligjeve udhëzime se kur, dhe cilat instrumente t'i përdorin. Supozohet që kërkesat e mëdha potenciale për nxjerrjen/lëshimin e rregulloreve komunale (pjesëmarrja publike, etj.)²⁵ mund të ndikojë në tendencën e KK që të përdorin më shumë vendimet, se sa rregulloret.

Në përmbledhje, korniza ligjore për kompetencat dhe aktivitetet e komunale në Kosovë është mjaft e qartë. Kjo shpie deri te vlerësimi pozitiv që gjatë lëshimit të legjislacionit komunal, asnjë komunë nuk ka tejkalluar kompetencat e saja siç është e paraparë në nenin 3 të Rregullores 2000/45. Mund të vërehet që shumë nga aktivitetet ishin të ndërlidhura me kompetencat obligative (si kompetencat e deleguara, ashtu edhe kompetencat obligative të vet komunës). Megjithatë, vetëm në një masë shumë më të vogël, komunat kanë përdorur autoritetin e tyre diskrecional në fushën e kompetencave vetanake vullnetare për t'i rregulluar çështjet.²⁶

Si vërejtje pak më e rëndë, dallimi ndërmjet vendimeve dhe rregulloreve nganjëherë vihet në pikëpyetje. Për këtë shkak, nevojitet që komunat të kenë udhëzues më të qartë për komuna se kur dhe çfarë instrumenti të përdorin. Nëse një akt normativ duhet të rregullojë në mënyrë të përgjithshme dhe abstrakte grumbujt e rasteve, nuk ka dyshim se duhet të zbatohen procedurat për lëshimin e rregulloreve. Përderisa është më e thjeshtë dhe më e shpejtë që të lëshohet një vendim, shmangia e zbatimit të procedurës së drejtë ka ndikim negativ në pjesëmarrjen e publikut dhe automatikisht i anashkallon disa komisione të veçanta komunale. Duhet të shmanget përshtypja dhe besimi i keq që komunat i anashkalojnë obligimet statutores për miratimin e legjislacionit komunal.

2. Procedura Legjislative

Hartimi i ligjit cilësor – qoftë në nivelin qendror apo atë lokal – është një proces i ndërlikuar që kërkon kohë. Para se gjithash, dikush në komunë duhet të ketë idenë se një çështje e veçantë kërkon rregullonim ligjor. Kjo do të nxis hartimin, i cili shkon dora dorës për hulumtim, konsultim të ekspertëve, publik, dhe kështu me radhë. Me fjalë të tjera, hartimi përbëhet nga disa hapa të cilët nuk mund të ndërmerren të gjithë në mënyrë të njëpasnjëshme. Çka është më e rëndësishmja, shumë nga ligjvënësit krijojnë procedura të cilat duhet të përcillen gjatë procesit të hartimit. Disa nga procedurat përcaktojnë periudhat e shtyrjeve, për shembull për qëllime të pjesëmarrjes publike.

²⁵ Shih B. 2. c) më poshtë për detaje.

²⁶ Neni 3.2 i Rregullores 2000/45. këto fusha përfshijnë kryesisht: pjesëmarrjen publike në vendim marrje, mbrojtjen e monumenteve fetare dhe kulturore, si dhe ndarjen e bursave shkollore.

a) Inicimi dhe hartimi

Përderisa Rregullorja 2000/45 cekë që komunat mund të lëshojnë rregulloret komunale që kanë të bëjnë me çështjet që janë në kompetencat e tyre, ligji mbetet i heshtur për atë se kush mund të iniciojë ligjet e tilla. Nocioni i inicimit të legjislacionit mund të dallohet nga ideja më e gjerë e “shënjimit” të një çështjeje që duhet të rregullohet me ligj. Koncepti më i vonshëm mund të përfshijë çdonjërin që ka njohuri të mjaftueshme për një çështje, siç janë banorët lokal, institucionet e shoqërisë civile, Organizatat Jo-Qeveritare (OJQ-të), etj. Secila nga këto mund të jetë mjaftë aktive në prurjen e çështjeve në rend dite dhe të kenë organet e zgjedhura dhe administratën e cila do të merret me to. Nocioni i inicimit të legjislacionit e përcakton se kush mundet formalisht të paraqes ligjin e hartuar në kuvendin komunal. Askund në Rregulloren 2000/45 nuk është përmendur hapi për inicimin formal të legjislacionit. Gjithashtu edhe ligjet tjera dhe statutet komunale²⁷ janë të heshtura ndaj këtyre çështjeve.

Komunat nuk janë pjesë e IPVQ-ve qendrore, siç definohet me Kornizën Kushtetuese²⁸, meqë neni 2.1 i Rregullores 2000/45 e definojnë komunën si njësi themelore territoriale e vetëqeverisjes, e cila do t’i ushtrojë të gjitha kompetencat që nuk janë të rezervuara në mënyrë të veçantë për autoritetin qendror. Megjithatë, dikush mund të bëjë dallimin ndërmjet inicimit të legjislacionit në nivelin komunal dhe nivelin qendror. Në nivelin qendror, Korniza Kushtetuese i jep përgjegjësi Kuvendit të Kosovës (KK) për të miratuar ligje dhe rezoluta në fushat e përgjegjësisë të IPVQ-ve.²⁹ Rregullorja e punës e KK thekson që një projekt ligj mund të paraqitet për diskutim nga: a) qeveria; b) ndonjë komision; c) një deputet i kuvendit i përkrahur me pesë deputet të cilët e kanë nënshkruar projekt ligjin; d) një grup parlamentar; ose e) Kuvendi i Kosovës, nëpërmjet vendimeve të saja të adresuara në qeveri për të debatuar në KK në lidhje me hartimin e një ligji.³⁰ Në praktikë, shumica e ligjeve janë iniciuar nga qeveria.

Sipas analogjisë, e njëjta gjë mund të zbatohet edhe në nivelin komunal. Është kryesisht dega ekzekutive komunale që e inicion legjislacionin komunal. Drejtorët individualë të departamenteve komunale, ose Bordi i Drejtorëve (BD) shpesh bëjnë propozimet fillestare. Nganjëherë propozimi fillestar bëhet edhe me kërkesë të Kryeshefit Ekzekutiv (KE) ose vet KE-ja e inicion atë, duke u bazuar në kërkesën e parashtruar nga ndonjë departament i veçantë. Në rastet kur çështja e cila duhet të rregullohet është më gjithëpërfshirëse dhe që përfshin disa departamente, KE-ja ose BiD-ja shpeshherë themelojnë grupe të përbashkëta punuese të përfaqësuesve të departamenteve përkatëse për të përpiluar hartimin fillestar.³¹ Krahas kësaj, deputetët e KK-së, gjithashtu, mund të propozojnë, por iniciativat e tilla janë të rralla dhe ka

²⁷ Urdhëresa Administrative e UNMIK-ut (UA) 2000/28 që e zbaton Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45 përshkruan procedurat për t’u miratuar statusi komunal dhe rregullorja e punës. UA në nenin 1.1 paracakton që komunat duhet të sigurojnë përputhshmëri me modelet lëshuara nga UNMIK-u. Duke u bazuar në UA-në, UNMIK-u ka hartuar Modulin e Statusit Komunal dhe Modulin e Rregullores së Punës. Të gjitha referencat e Modullit të Statusit Komunal janë bërë për të thjeshtësuar referencat në statutet komunale në këto raporte.

²⁸ Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9, Kapitulli 1.5 dhe Kapitulli 11.

²⁹ Po aty, shih Kapitullin 9.1.26.

³⁰ Shih Kapitullin 10, Rregulli 33 i rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës.

³¹ Lipjani/Lipljane, Vitia/Vitina, Peja/Peć, dhe Zvečan/Zveçani.

ndodhur vetëm në gjashtë komuna.³² Rastet kur shoqëria civile, banorët vendor ose komuniteti i biznesit ngrisin ndonjë çështje për vëmendjen e publikut, dhe kështu e saktësojnë iniciimin e legjislacionit si nga deputetët e Kuvendit Komunal, ose nga Drejtorati përkatës, janë sporadike dhe janë raportuar vetëm në gjashtë komuna.³³

Pasi të iniciohet, procesi i hartimit fillon. Në përgjithësi, ekziston një udhëzues i vogël formal që ka të bëjë me hartimin e akteve normative komunale. Nuk ekziston ndonjë definicion preciz të kërkesave për hartim të ligjeve, e as që ekziston përcaktimi i një autoriteti përgjegjës për hartim. Personat e ngarkuar për hartimin e legjislacionit komunal janë ose zyrtarët ligjor të zyrës komunale ligjore, ose, në mungesë të themelimit të zyrave të tilla në secilën komunë,³⁴ zyrtarët ligjor nga drejtoratet komunale.³⁵ Në komunat tjera udhëheqja bëhet nga vetë drejtorët ose KE, përderisa në disa komuna kryesisht është Drejtorati për Administratë të Përgjithshme që është i përfshirë në mënyrë aktive në hartim. Vetëm katër komuna kanë zyrtarë të cilët kanë marrë pjesë në trajnime për hartim të legjislacionit.³⁶ Këto trajnime janë ofruar nga Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP). Disa zyrtarë civil kanë marrë pjesë në disa trajnime të organizuara nga IKAP, për disa ligje të veçanta, por jo edhe për teknikat e hartimit të ligjeve. Përveç kësaj, MAPL ka ofruar poashtu disa trajnime të përgjithshme mbi administratën publike për zyrtarët komunal.

Në disa komuna zyrtarët kanë shprehur hezitim dhe pasiguri sa i përket mundësive të tyre për hartim të legjislacionit. Përderisa disa komuna haptazi kanë pranuar se nuk kanë kapacitete të mjaftueshme për hartim të legjislacionit, vetëm pesë komuna kanë shprehur nevojën për trajnime për hartime të legjislacionit.³⁷ Veçanërisht, të tri pilot njësitë komunale kanë shprehur nevojën për ndërtimin e kapaciteteve në fushën e hartimit të legjislacionit.

Është theksuar mungesa e ekspertëve ligjorë të specializuar në hartim, si burim i hutisë, gjatë interpretimit të ligjeve dhe gjatë procesit të vendimmarrjes. Kështu, disa komuna kanë propozuar themelimin e një ekipi profesional ligjor për të hartuar legjislacionin komunal. Një komunë ka propozuar që MAPL-ja do të mund të ofronte rregullore komunale mostra në lidhje me legjislacionin qendror i cili do të mund të shërbente si udhëzues për zbatim. Duke pasur parasysh fotografinë e përzier, ndonëse shumë zyrtarë komunal kanë shprehur nivel të lartë të besueshmërisë për përgjegjësitë e tyre për hartim, duket se është i domosdoshëm trajnimi për hartim të legjislacionit në të shumtën e komunave në tërë Kosovën.

³² Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Kamenicë/Kamenica, Viti/Vitina, Klinë/Klina dhe Zvečan/Zvečan.

³³ Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Kamenicë/Kamenica, Viti/Vitina, Klinë/Klina dhe Zvečan/Zvečan.

³⁴ Për shembull, nga tetë komuna në rajonin e Gjilanit/Gnjilane, Zyrat Ligjore deri më tani janë themeluar vetëm në: Ferizaj/Uroševac, Štrpce/Shtërpçë dhe në Gjilan/Gnjilane dhe si sfidë kryesore e kanë rekrutimin e personelit të kualifikuar. Gjithashtu Zyra Ligjore nuk kanë edhe Kaçaniku/Kaçanik, Kamenica/Kamenica, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Mitrovica/Mitrovica dhe Vushtrria/Vučitrn.

³⁵ Vetëm një komunë ka raportuar që nuk është konsultuar fare me zyrtarin ligjor me rastin e procesit të hartimit të legjislacionit.

³⁶ Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo, Gjilan/Gnjilane dhe Štrpce/Shtërpçë. Komunitat vijuese kanë shprehur se si problem i madh është mungesa e trajnimit: Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Kamenicë/Kamenica, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Novobërdë/Novo Brdo dhe Štrpce/Shtërpçë.

³⁷ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Mamuşe/Mamushë/Mamuşa, Rahovec/Orahovac, Ferizaj/Uroševac, dhe Junik.

Në këtë kontekst, ia vlen të theksohet që kjo çështje gjithashtu është ngritur edhe në Asociacionin e Komunave të Kosovës (AKK).³⁸ AKK së voni e ka themeluar Kolegjin e Zyrtarëve Ligjor.³⁹ Ky kolegji ka lëshuar rekomandimet ku duhet të parashihet nga të gjitha komunat e Kosovës pozita e zyrtarit ligjor ose edhe themelimi i zyrave ligjore (varësisht se sa komunë e madhe është).⁴⁰

b Përfshirja e komisioneve komunale

Rregullorja 2000/45 obligon KK-të që të themelojnë Komitetin për Politikë dhe Financa (KpPF), Komitetin për Komunitete (KpK) dhe Komitetin për Ndërmjetësim (KpM) si komitete të përhershme.⁴¹ KpPF, mes tjerash, është përgjegjëse edhe për planifikimin strategjik komunal.⁴² Roli i KpK-së është të sigurojë që komunitetet që jetojnë në komunë të gëzojnë të drejta të barabarta dhe të promovojnë interesat e tyre, sidomos ato komunitete që nuk përbëjnë shumicën në komunë.⁴³ Nëse KpK-ja konsideron që një veprim i KK-së ka shkelur apo mund të shkelë të drejtat e një komuniteti, atëherë atë çështje ia referon KpN-së. Pas shqyrtimit,⁴⁴ KpN-ja ia paraqet një raport me rekomandime KK-së, në bazë të së cilit KK-ja vendos për rrjedhën e veprimeve.⁴⁵

Përfshirja e KpK-së në procesin e miratimit të legjislacionit komunal është paraparë me Urdhëresën Administrative (UA) të UNMIK-ut mbi Udhëzimin e Procedurave për Punën e Komiteteve Komunale për Komunitete⁴⁶, e cila parasheh që “rregulloret e propozuara komunale do t’i dorëzohen Komitetit për të dhënë mendimet dhe rekomandimet e veta.”⁴⁷ KpK-ja do t’i bëjë rekomandimet për KK-në brenda dy javëve pas marrjes së legjislacionit të propozuar.

Sa i përket përfshirjes praktike të komiteteve, duhet të bëhet një ndarje e qartë mes komiteteve të përmendura. Në të gjitha komunat e Kosovës, KpPF është i përfshirë në procesin e draftimit të legjislacionit. Sipas rregullave, drafti i përgatitur, i shqyrtuar nga BiD i dorëzohet më pas KpPF-së për shqyrtim. Megjithatë, situata ndryshon kur vjen puna tek përfshirja e KpK-së. Në shumicën e komunave, KpK rrallë herë apo edhe fare nuk është i përfshirë në procesin e shqyrtimit.⁴⁸ Në 10 komuna, KpK-të janë të përfshira vetëm kohë pas kohe, në rastet kur legjislacioni ndikon dukshëm në

³⁸ Shih B. 4. më poshtë për më shumë të dhëna për AKK-në.

³⁹ Kolegji është themeluar më 6 shkurt të vitit 2007.

⁴⁰ AKK propozon në mënyrë obligative të përfshihet zyra komunale ligjore edhe në ligjin mbi pushtetin lokal, me përshkrim të qartë të detyrave dhe kompetencave të tyre.

⁴¹ Neni 21.1 dhe 21.2 I Rregullores 2000/45. Veç kësaj mund të themelojë komitete tjera nëse i sheh të nevojshme.

⁴² Po aty, neni 22.1.

⁴³ Po aty, neni 23.4 dhe 23.10.

⁴⁴ Po aty, neni 23.6 dhe 23.7.

⁴⁵ Po aty, neni 23.8.

⁴⁶ Miratuar më 15 shtator 2003. Kini parasysh, që derisa aktet nënligjore të shpallura nga UNMIK-u quhen “Urdhëresa Administrative”, UNMIK-u është i autorizuar të miratojë akte legjislative në formë të rregulloreve dhe mekanizmat shtesë, shiko neni 1.1 (a) i Rregullores së UNMIK-ut 1999/24, të ndryshuar. Urdhëresa Administrative 2003/002, në fakt është hartuar dhe shpallur nga Shtylla e II e UNMIK-ut (DCA).

⁴⁷ Urdhëresa Administrative 2003/002 e UNMIK-ut, neni 5.1.1.

⁴⁸ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Mamuşe/Mamushë/Mamuşa, Suharekë/Suva Reka, Pejë/Peć, Istog/Istok dhe Leposavić/Leposaviq.

interesat e komuniteteve pakicë. Këto raste kanë të bëjnë me ndarjen e drejtë të financave, Zyrën komunale për Buxhet të Komuniteteve apo çështjet tjera që kanë të bëjnë me respektimin e gjuhëve.

Komunat kanë paraqitur disa arsye për dështimin e tyre për t'u konsultuar në mënyrë adekuate me KpK-të. Së pari jo të gjitha komunat kanë përmbushur obligimet ligjore për themelimin e KpK-së si komitet të përhershëm.⁴⁹ Në tri komuna, KpK-të nuk janë themeluar fare, ndërsa në 14 komuna KpK-të sipas vlerësimit të OSBE-së edhe pse zyrtarisht të themeluara, nuk janë funksionale, funksionojnë dobët apo nuk funksionojnë në kapacitetet e tyre të plota.⁵⁰ Në shumë komuna, mungesa e mirëkuptimit të autoriteteve komunale për mandatin dhe rolin e KK-së ka bërë që mos t'i dorëzohet legjislacioni për shqyrtim.⁵¹ Në anën tjetër, ndër arsyet e identifikuar, ekziston edhe një mungesë e dukshme e përkushtimit dhe aftësive të vet anëtarëve të KpK-ve. Shumë prej tyre nuk përkushtohen sa duhet, mbase nuk i kanë të qarta rolet që kanë. Në një komunë, autoritetet komunale filluan me konsultimin e KpK-së për legjislacionin e propozuar vetëm pas një sërë aktiviteteve për ngritjen e kapaciteteve që udhëhoqi OSBE-ja me autoritetet komunale.⁵²

Mund të arrihet në përfundim që aktivitetet të mëtutjeshme për ngritjen e kapaciteteve të anëtarëve të KK-ve në përgjithësi, dhe të anëtarëve të KpK-ve në veçanti duhet të merren parasysh seriozisht. Duhet bërë gjithashtu përpjekje për të ngritur vetëdijen e zyrtarëve komunal lidhur me KpK-të dhe KpN-të dhe rëndësinë që bartin ato për jetën në komuna. Fokusi duhet orientuar tek KpK, ndonëse KpN aktualisht nuk është relevant për procesin legjislativ komunal. Aktiviteti i KpN-së varet nga funksionimi i KpK-së.

c) Pjesëmarrja publike

Rregullorja 2000/45 parasheh konsultime të obligueshme publike para miratimit të rregulloreve komunale. Ky obligim si i tillë paraqitet edhe në statutet komunale.⁵³ Sipas dispozitave identike në statute në Kosovë, KK-të duhet që – së paku - të zbatojnë këto lloje të pjesëmarrjes dhe konsultimit publikë:

- Fushatat publike dhe informative për ngritjen e vetëdijesimit;
- Kontakte me grupet e synuara dhe palët e interesuara;
- Shpallja publike e propozimit, ftesa për përfaqësim dhe mundësimi i së paku 14 ditëve për pranimin e tyre dhe,
- Hulumtimi për vlerësimin e ndikimit.

⁴⁹ Paraparë me nenin 23.1 të Rregullores 2000/45. Gjithashtu, neni 40 i Statutit Model Komunal parasheh që Komitetet për Komunitete (KpK) të themelohen nga KK-të në takimin e parë të vitit fiskal.

⁵⁰ Obiliqi/Obilić, Glogovci/Glogovac dhe Kačaniku/Kaçanik nuk i kanë themeluar KpK, ndërsa KpK nuk janë funksionale apo nuk përfshihen fare në procesin legjislativ në këto komuna: Lipjan/Lipljan, Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/ Kosovo Polje, Ferizaj/Uroševac, Novobërdë/Novo Brdo, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Klinë/Klina, Deçan/Dečane, Junik/Junik, Mitrovica/Mitrovicë.

⁵¹ Është raportuar që në disa komuna KpK-ja është përfshirë vetëm me kërkesën e vet.

⁵² Gjakovë/Đakovica.

⁵³ Neni 4.1 i Rregullores së UNMIK-ut 2000/45. Statuti Model Komunal përmban një dispozitë të ngjashme.

Përveç këtyre, statuti komunal model parasheh lloje të tjera të mundshme të konsultimit dhe pjesëmarrjes publike siç janë anketimet që kanë të bëjnë me implementimin e politikave, takimet publike, dëgjimet publike, hetimet publike, komitetet këshillëdhënëse, referendumet etj.⁵⁴

Mënyra sesi e kanë kuptuar pjesëmarrjen publike komunat në praktikë është e ndryshme. Tri komuna kanë deklaruar që konsultimi publik nuk është pjesë e procesit legjislativ. Pesëmbëdhjetë të tjerat deklaruan që pjesëmarrja publike, ndonëse e paraparë me ligj, ndodhë vetëm në raste të jashtëzakonshme apo është e lidhur me disa çështje të veçanta si planifikimi urban, buxheti dhe tatimet.⁵⁵ Në anën tjetër, gati gjysma e komunave (15) raporton të ketë diskutime të rregullta publike apo debate publike para miratimit të legjislacionit komunal. Ndonëse, përgjigjet që u dhanë nga komunat nuk janë gjithmonë aq bindëse për sa i përket përfshirjes publike. Duket që konsultimi publik edhe pse i paraparë, në fakt paraqet një lloj dekori brenda procesit legjislativ komunal dhe ngjanë rrallë herë në realitet.

Kamenicë/Kamenica dhe Peja/Peć janë dy shembuj pozitivë të praktikave të mira të konsultimit publik. Në komunën e parë, Zyra Komunale për Informim së bashku me shërbimet profesionale të KK-së shpall në të dy gjuhët zyrtare (shqipe dhe serbe) në stendat e afishimit dhe përmes radio stacioneve lokale, njoftimet për diskutime publike të draft ligjeve dhe fton banorët e interesuar që të japin kontributet e tyre. Veç kësaj, draft rregulloret mund të merren edhe në zyrën e recepcionit në komunë. Ky proces i diskutimit zgjatë 14 ditë pune.

Shembulli tjetër i mirë i pjesëmarrjes publike vjen nga komuna e dytë ku KK-ja shqyrton draftin dhe para miratimit përfundimtar e shpërndanë atë për konsultim publik. Po me këtë qëllim, draft rregullorja zakonisht shpallet në të dy gjuhët, shqipe dhe serbe përmes TV-së lokale dhe nganjëherë edhe në gazetatat lokale.⁵⁶ Draft rregullorja gjithashtu vendoset për shqyrtim publik edhe në ndërtesën e komunës. Dhe të gjitha palët e interesuara janë të ftuara të dorëzojnë komentet me shkrim brenda 14 ditëve. Komentet shpesh herë merren parasysh p.sh ato përfshihen në draft i cili i dërgohet KK-së për miratim final. Në fund të procesit legjislativ, zyrtarët ligjor komunal përgatisin raportin ku përshkruajnë të gjitha fazat e procesit dhe komentet e bëra nga akterë të ndryshëm.

Në raste të caktuara, pjesëmarrja publike është e ndërlidhur vetëm me disa çështje specifike. Një komunë⁵⁷ ka raportuar të ketë organizuar tre diskutime publike deri tani: gjatë procesit të miratimit të Rregullores për Menaxhimin e Varrezave, gjatë ndryshimit të Rregullores për Rregullimin e Tatimit për Ndërtesat e Banimit, Bizneset dhe Zonat Industriale dhe gjatë lëshimit të Vendimit për Trashëgimitë Kulturore. Në këto raste, procesi i konsultimit publik kishte filluar me njoftimin e lëshuar nga Zyra Komunale për Informim që kishte ftuar banorët që të japin komentet e tyre për këto rregullore. Njoftimi ishte shpallur për 15 ditë dhe gjatë kësaj kohe banorët e komunës

⁵⁴ Neni 8 i Statutit Model Komunal .

⁵⁵ Në një rast komuna e Fushë Kosovës/Kosovo Polje, filloi me diskutim publik vetëm pas rekomandimit të EK të OSBE-së për të respektuar Udhëzimin Administrativ të MPL për Transparencën Komunale.

⁵⁶ Njoftimi tregon se kujt duhet adresuar komentet.

⁵⁷ Suharekë/Suva Reka.

kanë pasur mundësinë që të ngritin shqetësimet e tyre dhe të flasin për nevojat e tyre. Më pas, kjo është pasuar me debat publik.

Sa i përket kontaktit me grupet në shënjestër dhe palët e interesuara, vetëm tri komuna kanë raportuar të kenë pasur akterë të jashtëm siç janë OJQ-të apo kompanitë për shërbime komunale të përfshira të japin kontributin e tyre në draftimin legjislativ.⁵⁸

Një fakt tjetër për t'u kritikuar ishte që asnjë nga komunat nuk ka raportuar të ketë organizuar fushata informative për të promovuar vetëdijësimin apo zhvillimin e hulumtimeve të vlerësimit të ndikimit, edhe pse ato janë paraparë si praktika për të pasur pjesëmarrje më të mirë publike. Në fund mund të thuhet që obligimet e shumta të parapara me Rregulloren 2000/45 për miratimin e rregulloreve komunale nuk respektohen në tërësi. Për t'ju shmangur obligimeve të tilla, komunat shpesh përdorin mekanizmin tjetër, atë të nxjerrjes së vendimeve dhe jo të rregulloreve.⁵⁹ Në anën tjetër, është disi për t'u habitur të shohim që janë vërejtur shumë mangësi përkundër faktit që ligji është mjaft i qartë. Çështja e pjesëmarrjes publike duhet të trajtohet urgjentisht nga komunat

d) Korniza kohore

Për të siguruar një prodhim përfundimtar të cilësisë së mirë p.sh një legjislacion të qartë që është në përputhje me kornizën aktuale ligjore, nuk duhet ngutur me asnjërin nga hapat e procesit. Por ligjberësi nuk duhet as të vonojë procedurën pa nevojë. Nëse nevoja për legjislacion është identifikuar është gjithashtu e domosdoshme që të draftohet dhe të miratohet brenda një kornize kohore të arsyeshme. Dhe nuk ekziston ndonjë rregulle e përcaktuar se sa do të zgjasë procedura. Cilësinë nuk e garanton as akti ligjor i ngutshëm dhe as procedura e stërzgatur

Sipas hulumtimit të OSBE-së, kohëzgjatja mesatare që nga inicimi i miratimit të legjislacionit komunal është dy muaj. Finalizimi i draftit të parë kryesisht varet nga kompleksiteti i çështjes që duhet rregulluar meqë çështjet komplekse kërkojnë më shumë hulumtime. Posa të jetë finalizuar drafti i parë, ai shqyrtohet nga BiD dhe i dërgohet Komitetit për Politikë dhe Financa (KpPF) për shqyrtim dhe miratim. Zakonisht KpPF së pari jep komentet për draftin pastaj ia dërgon përpiluesit për të inkuorporuar ndryshimet apo i inkuorporon ato vet. BiD-it dhe KpPF-së zakonisht i duhen dy javë për këtë.

Kohëzgjatja e hapave të tjerë varet nga faktorët siç janë obligimet speciale ligjore, si dhe pjesëmarrja publike. Sa i përket përfshirjes së opinionit publik, mund të thuhet që sa më pak kohë i lihet procesit legjislativ aq më pak kohë mbetet për konsultime publike. Për shembull, miratimi i legjislacionit lidhur me planifikimin urban mund të zgjasë deri në gjashtë muaj.⁶⁰ Në këtë rast, ligji parasheh konsultimet e obligueshme publike për së paku 60 ditë.⁶¹ Në raste tjera, konsultimi publik zgjatë së paku dy javë⁶²

⁵⁸ Kamenicë/Kamenica, Štrpce/Shtërpce dhe Vushtrri/Vučitrn.

⁵⁹ Shiko diskutimin mbi këtë çështje në B. 1. b), më lartë.

⁶⁰ Në Prizren, miratimi i legjislacionit që ka të bëjë me planifikimin urban zgjati gati 6 muaj për shkak të konsultimeve publike. Në Gjakovë/Đakovica Rregullorja mbi Transportin Publik dhe Shërbimet e Taksive zgjati 5 muaj për shkak të procesit të gjatë të konsultimit publik, që involvoi disa grupe të interesit.

⁶¹ Ligji për Planifikimin Hapësinor, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2003/30 të 10 shtatorit 2003, parasheh që çdo komunë është përgjegjëse për përgatiten e planit komunal multisektorial për

Pas përfundimit të procesit të konsultimit publik, ndryshimet e propozuara përfshihen ose nga zyra ligjore, drejtori i administratës së përgjithshme apo zyra e Shefit Ekzekutiv para dorëzimit në KK.⁶³ Draft legjislacioni pastaj dërgohet në KK për debat dhe miratim përfundimtar. Natyrisht, nganjëherë KK-ja nuk e miraton menjëherë draft legjislacionin, por kërkon përfshirjen e ndryshimeve. Në rast të tillë, versioni i ndryshuar kthehet në KK për miratim përfundimtar.

Puna e komunave do të mund të mbështetet përmes një procedure të qartë dhe specifike, e cila duhet të respektohet gjatë përgatitjes së legjislacionit. Në kushte ideale, ligji i ardhshëm për vetëqeverisje lokale do të përmbante dispozita me udhëzime më të qarta. Si alternativë ndaj kësaj, një model i ri i statutit komunal duhet të jetë më i saktë në procedurat e përgatitjes.

3. Përputhshmëria me ligjet e nivelit qendror dhe mbikëqyrja

Rregullorja 2000/45 parasheh që “asnjë rregullore lokale komunale nuk do të jetë e vlefshme nëse ajo është në kundërshtim me ligjin e aplikueshëm.”⁶⁴ Është Përfaqësuesi i Posaçëm i Sekretarit të Përhershëm (PSSP) ai që ka autoritet të “shfuqizoj çdo vendim komunal, të cilin e konsideron se është në kundërshtim me [RKS KB 1244] apo me ligjin e aplikueshëm [...]”⁶⁵ Sipas Kornizës Kushtetuese,⁶⁶ dhe më saktësisht shtojcës XIV të Rregullores së të UNMIK-ut 2001/19,⁶⁷ MAPL, *ndër të tjera*, do të “mbikëqyr [...] përputhshmërinë e komunave me përgjegjësitë dhe kompetencat e deleguara komunave [...]” Me shpalljen e Rregullores së UNMIK-ut 2007/18⁶⁸, MAPL së voni e përforcoi edhe më shumë kompetencën e saj për “vlerësimin e përputhshmërisë me ligjet e aplikueshme të çdo vendimi apo veprimi të natyrës së përgjithshme të ndërmarrë nga autoritetet komunale gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre [...] dhe, përmes Kryeministrit bënë rekomandime te PSSP-ja, për pezullimin ose shfuqizimin e vendimeve komunale apo veprimeve në të cilat është identifikuar mospërputhshmëria.”

Udhëzimi Administrativ 2005/7⁶⁹ i MAPL-së parasheh që MAPL është përgjegjëse për mbikëqyrjen e komunave, përmes mbikëqyrjes së legjislacionit dhe përputhshmërisë së akteve komunale me kompetencat e deleguara.⁷⁰ Udhëzimi

zhvillim që mbulon tërë territorin. Para finalizimit, draft plani për zhvillimin komunal apo planet tjera hapësinore do të jetë të hapura për publikun për shqyrtim dhe komente. Për planin komunal zhvillimor, periudha e shqyrtimit dhe komentimit do të jetë së paku 60 ditë, shiko Artikujt 13.1, 13.7, 13.8, 14, 15 dhe 19.

⁶² Në disa komuna, debati publik si rregull zgjatë një muaj (Podujevë/Podujevo, Ferizaj/Uroševac) dhe nganjëherë edhe më tepër se dy muaj (qoftë për shkak të kërkesave ligjore siç është rasti me planifikimin urbanistik apo për shkak se çështja në fjalë është me interes të posaçëm për opinionin publik, siç është transporti publik).

⁶³ Përderisa në një komunë (Rahovec/Orahovac) kjo bëhet me mbështetje të zyrës mbështetëse të KK-së.

⁶⁴ Neni 4.2 i rregullores 2000/45.

⁶⁵ Po aty, neni 47.2.

⁶⁶ Paragrafi 5.2 (i) i Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese.

⁶⁷ Paragrafi (iii) (i) Aneksi XIV i Rregullores së UNMIK-ut 2005/15 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2001/19 mbi Degën e Ekzekutivit të IPVQ-ve.

⁶⁸ Shih nenin 1 të Rregullores së UNMIK-ut 2007/18 për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 mbi Degën e Ekzekutivit në IPVQ.

⁶⁹ Shih fusnotën 8, më lart.

⁷⁰ Nenet 2 dhe 5.1 të Udhëzimit Administrativ të MAPL-së 2005/07. Dhe në rast të delegimit nga ndonjë organ tjetër qendror, do të jetë ai organ i cili do të bëjë mbikëqyrjen e kompetencave të deleguara komunale, neni 5.2, po aty.

Administrativ gjithashtu parasheh të drejtën e MAPL-së për të mbikëqyrur komunat gjatë përbushjes së kompetencave të “tyre” (të cilat do të jenë të kufizuara vetëm në mbikëqyrjen e ligjshmërisë).⁷¹ Përderisa OSBE-ja nuk ka qenë plotësisht e bindur që kjo dispozitë është plotësisht në pajtueshmëri me Rregulloren e ndryshuar të UNMIK-ut 2001/19 (e cila, përbënë bazën për punën e MAPL-së) ndryshimi i fundit i rregullores së UNMIK-ut 2007/18 – ka qartësuar këtë çështje. OSBE-ja ndanë mendimin se Udhëzimi Administrativ i MAPL-së 2005/7 duhet të interpretohet në frymën e bazës së saj ligjore. Me fjalë tjera, nocioni “mbikëqyrje” në Udhëzimin Administrativ të MAPL-së 2005/7 duhet të interpretohet në atë mënyrë e cila është në përputhshmëri me Rregulloren e UNMIK-ut 2007/18. Si rrjedhojë, MAPL-ja mund të “vlerësoj përputhshmërinë” e komunave ashtu siç është definuar në Rregulloren e UNMIK-ut 2007/18.

Çdo komunë është e obliguar t’i dërgojë të gjitha aktet normative në MAPL brenda shtatë ditëve të nxjerrjes së tyre.⁷² MAPL-ja⁷³ ka të drejtë të kërkojë revokimin e aktit komunal nëse komuna ka shkelur ligjin, ose ligji nuk është në përputhshmëri me kompetencat e deleguara. Komuna është e obliguar që të ripërtërij aktin.⁷⁴ Nëse komuna nuk e revokon aktin, MAPL-ja mund ta shfuqizojë apo zëvendësojë vet aktin komunal.⁷⁵

Vlerësimi ka treguar që pothuajse të gjitha komunat në Kosovë janë në dijeni për nevojën e përputhshmërisë së normave komunale me ligjet e aplikueshme të nivelit qendror. Legjislacioni i aplikueshëm i nivelit qendror gjithnjë përdoret si kornizë ligjore e cila udhëzon ligjet komunale. Përfundim në këtë bëjnë tri komunat në Kosovën veriore të cilat nuk kanë bashkëpunuar me strukturat e IPVQ-ve që nga qershori i vitit 2006, dhe të cilat edhe para kësaj kohe kanë marrë në konsideratë legjislacionin qendror si të Serbisë ashtu edhe të Kosovës.⁷⁶

Përgjegjësia kryesore për përputhshmëri me ligjet e nivelit qendror bie mbi hartuesit. Në fakt, pjesë e rregullt e punës së tyre është krahasimi me legjislacionin e nivelit qendror. Kjo bëhet nga një hartues individual, kryeshefi ekzekutiv apo departamentet relevante që janë të përfshira në procesin e hartimit. Për më tepër, ligjet e nivelit qendror zakonisht konsultohen gjatë procesit të shikimit brenda BiD-së dhe KpPF, apo në KK para miratimit. Një shembull pozitiv është raportuar nga një komunë, ku është emëruar një zyrtar ligjor për të siguruar posaçërisht që legjislacioni komunal dhe ai qendror të jenë në përputhshmëri.⁷⁷ Nganjëherë sigurohen udhëzime nga ministria relevante përmes Udhëzimeve Administrative për drejtoritë komunale. Nganjëherë, komunat gjithashtu konsultojnë MAPL-në gjatë procesit të hartimit dhe dërgojnë

⁷¹ Po aty, neni 6.1.

⁷² Po aty, neni 13.

⁷³ Nëse mbikëqyrja nuk është përgjegjësi e ndonjë ministrie tjetër, shih nenin 5.1.

⁷⁴ Po aty, neni 9.

⁷⁵ Po aty, nenet 10 dhe 11. Ju lutem ta keni me dije se ky raport nuk bënë vlerësimin e proporcionalitetit të veprimeve të autoritetit kontrollues në ushtrimin e të drejtave të tyre të posaçme. Mirëpo, duhet të bëhet me dije se Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale në nenin 8.3 parasheh që mbikëqyrja administrative e autoriteteve lokale “do të ushtrohet në atë mënyrë që të sigurojë që intervenimi i autoritetit kontrollues të mbahet në proporcion me rëndësinë e interesave të cilat mëton t’i mbrojë.”

⁷⁶ Zubin Potok, Zvečan/Zveçan dhe Leposavić/Leposaviq.

⁷⁷ Gjilan/Gnjilane.

projektligje për shqyrtim në MAPL,⁷⁸ apo ekipin monitorues të MAPL-së i cili është prezent në sesionet e KK-së.⁷⁹

Sidoqoftë, bashkëpunimi me nivelin qendror nuk është vlerësuar gjithnjë si i kënaqshëm. Brengë kryesore e cila ngritet shumë shpesh është mungesa e udhëzimeve. Për shembull priten udhëzime më të qarta në lidhje me zbatimin e legjislacionit të ri të nivelit qendror.⁸⁰ Nganjëherë, Udhëzimet Administrative e nivelit qendror shpërndahen me vonesë dhe nganjëherë komunat nuk furnizohen me legjislacionin e nivelit qendror dhe me këtë shkaktojnë pasiguri ligjore.⁸¹ Ministria e Shërbimeve Publike (MShP) dhe Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) janë përmendur nga një ose më shumë komuna si organe të cilat nuk japin udhëzime të qarta kur të delegojnë kompetencat. Një çështje tjetër brengosëse është nevoja për të harmonizuar legjislacionin ekzistues komunal me ligjet e reja të miratuara të nivelit qendror. Shumë komuna theksuan që pas miratimit të ligjeve të reja të nivelit qendror, ato nisin të bëjnë ndryshimet në legjislacionin ekzistues komunal. Në të njëjtën kohë, shumë komuna gjithashtu kanë shprehur pasiguri rreth asaj se kush duhet të fillojë një harmonizim të tillë, dhe se si duhet të jetë procesi teknik i saj. Në këtë aspekt, korniza themelore gjegjësisht Rregullorja 2000/45, konsiderohet si jo e mjaftueshme.

Si përmbledhje e kësaj, mund të thuhet se korniza legjislative aktuale ka nevojë për përmirësime, të cilat me siguri do të vijnë me një ligj të ri mbi qeverisjen lokale. Duhet t'i kushtohet vëmendje sigurimit të udhëzimeve në lidhje me procesin e fillimit të legjislacionit, harmonizimit dhe kompetencave. Përderisa Udhëzimi Administrativ i MAPL-së 2005/7 mund të interpretohet në frymën e Rregullores së ndryshuar të UNMIK-ut 2001/19, rekomandohet që të shikohet dhe të ndryshohet ajo në mënyrë që të shmanget çdo dykuptimësi e mundshme.

4. Bashkëpunimi ndërkomunal

Kufijtë vendosen nga qeniet njerëzore, dhe jo të gjitha çështjet mund të mbahen domosdoshmërisht brenda kufijve të tillë. Disa gjëra janë të interesit të përbashkët të njerëzve brenda dy apo më shumë komunave. Kjo çështje adresohet nga Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale dhe neni 3.6 i rregullores 2000/45. Sipas dispozitave të theksuara më lart “komunat mund të bëjnë marrëveshje në mes tyre për kryerjen e përgjegjësisë dhe kompetencave në bashkëpunim me njëra tjetrën.”⁸² Neni 10 i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale parasheh të drejtën e autoriteteve lokale për të bashkëpunuar dhe për të formuar partneritet në baza funksionale, ose që t'i përkasin ndonjë shoqate për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të tyre të përbashkëta.

⁷⁸ Kjo parashihet në nenin 14.1 të Urdhërësës Administrative të MAPL-së nr. 2005/07.

⁷⁹ Obiliq/Obilić, Lipljan/Lipljane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Pejë/Peć dhe Vushtrri/Vučitrn.

⁸⁰ Pejë/Peć, Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Hani i Elezit/Đeneral Janković dhe Štrpce/Shtërpçë.

⁸¹ Pristinë/Priština, Suharekë/Suva Reka, Kline/Klina dhe Deçan/Dečane.

⁸² Përjashtimi i vetëm është në lidhje me ato çështje të cilat KK nuk mund t'i delegojë sipas nenit 11.3: mes tjerash mund të jenë: aprovimi i buxhetit; miratimi ndryshimi, apo shfuqizimi i rregulloreve lokale komunale; zgjedhja e kryetarit të komunës; emërimi dhe rrimërimi i rrugëve etj.

Kur flasim për legjislacionin, mund të vlerësohet se dy të tretat e komunave mund të bashkëpunojnë me komunat tjera.⁸³ Një komunikim i tillë ndërkomunal nganjëherë arrihet përmes procesit të konsultimeve i cili inicohet nga qeveria qendrore për procedurat legjislative në fushat të cilat kërkojnë veprime konkrete nga disa apo të gjitha komunat.⁸⁴ Bashkëpunimi në hartimin e legjislacionit është më i zakonshëm ndërmjet komunave fqinje, pasi që ato shpeshherë kanë profile të ngjashme komunale. Nganjëherë kërkojnë këshilla nga komunat më të mëdha brenda rajonit, pasi që ato konsiderohen si më të përvojshme të madhe. Konsultimi në mes komunave është kryesisht joformal dhe sporadik, edhe pse gjashtë komuna kanë raportuar për përdorim të rregullt të modeleve të legjislacionit dhe praktikave më të mira nga komunat tjera.⁸⁵ Veç kësaj, bashkëpunimi në një masë të madhe varet në çështjen e cila do të rregullohet. Disa komuna për shembull, kanë raportuar raste të bashkëpunimit të suksesshëm në themelimin e disa zonave për komunikacion ndërrurban apo marrëveshje për zonat e veprimtimit për vozitësit e taksive.

Mjet më i institucionalizuar për bashkëpunim në mes komunave është AKK-ja, e cila është themeluar në vitin 2001.⁸⁶ Mandati i AKK-së, ndër të tjera, përfshinë përmirësimin e strukturave legjislative për vetëqeverisje, promovimin e decentralizimit dhe qeverisjes përmes mbështetjes praktike dhe bashkëpunimit, sigurimi i ndihmës juridike dhe organizative për komunat dhe promovimi i bashkëpunimit aktiv dhe komunikimit ndërmjet komunave.⁸⁷ AKK-ja së voni ka themeluar një kolegji të zyrtarëve ligjor⁸⁸ në të cilin përfaqësohen të gjitha komunat. Kolegji mbledhet rregullisht dhe synon bashkërendimin e veprimtarive komunale, të cilat janë të ndërlidhura me legjislacionin e nivelit qendror dhe i cili në të njëjtën kohë shërben edhe si forum për shkëmbimin e përvojave. Ai gjithashtu mëton të mbështesë komunat në hartimin e legjislacionit. Mirëpo, jo të gjitha komunat kanë raportuar që kanë kontakte të rregullta me AKK-në. Kontaktet dhe konsultimet mbi përputhshmërinë janë raportuar vetëm nga gjashtë komuna në Kosovë.⁸⁹ Në kontekst të hartimit të dokumenteve ligjore kjo është një gjë jo shumë e mirë dhe komunat duhet të marrin në konsideratë shfrytëzimin më të shpeshtë të AKK-së.

Dy komuna të veriut kanë raportuar për bashkëpunimin ndërkomunal ndërmjet komunave të cilat janë anëtare të Unionit të komunave dhe vendbanimeve serbe në Kosovë. Ky bashkëpunim rezultoi në vendime të cilat u janë prezantuar opinionit publik nga ky union dhe janë miratuar njëzëri nga komunat pjesëmarrëse.

Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës gjithashtu vë në pah nevojën për bashkëpunim ndërkomunal ndërmjet komunave të Kosovës. Në Shtojcën

⁸³ Dhjetë komuna kanë theksuar se kanë bashkëpunim në hartimin e legjislacionit me komunat tjera. Këto janë: Ferizaj/Uroševac, Gjiilan/Gnjilane, Viti/Vitina, Prizren, Rahovec/Orahovac, Istog/Istok, Deçan/Dečane, Mitrovica/Mitrovicë, Skenderaj/Srbica dhe Leposavić/Leposaviq.

⁸⁴ Mitrovicë/Mitrovica.

⁸⁵ Prishtinë/Priština, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, dhe Suharekë/Suva Reka.

⁸⁶ AKK është e hapur për të gjitha komunat në Kosovë. Aktualisht shumica e komunave janë anëtare me përjashtim të Leposavić/Leposaviqit, Zvečan/Zvečanit, Zubin Potokut dhe Štrpce/Shtërpçës. Këto tri pilot njësi komunale gëzojnë statusin e vëzhguesit.

⁸⁷ Për më tepër shih: www.komunat-ks.net/.

⁸⁸ Kolegji i zyrtarëve ligjor është themeluar në shkurt të vitit 2007.

⁸⁹ Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Malishevë/Mališevo, Klinë/Klina, Junik/Junik, dhe Skenderaj/Srbica.

e saj III “Decentralizimi”, bashkëpunimi ndërmjet komunave të Kosovës është paraparë në nenin 9, paragrafin 1 dhe 2. Gjithashtu, në nenin 10⁹⁰ është paraparë bashkëpunimi ndërmjet komunave të Kosovës me komunat dhe institucionet e Republikës së Serbisë. Pavarësisht nga propozimi për statusin, bashkëpunimi ndërkomunal, brenda kornizës së AKK duhet të inkurajohet edhe më tepër. Është në interes të komunave, pasi që bashkëpunimi i tillë u mundëson atyre që të flasin me një zë dhe të llobojnë për pozitën e tyre kundruall institucioneve qendrore.

C. Publikimi dhe qasja e opinionit publik në legjislacionin komunal

Ligji i detyron të gjithë, përfshirë ata të cilët nuk kanë njohuri mbi të. Si shtesë në këtë nocion është obligimi i autoriteteve ligjore për të siguruar informata mbi aktet e veta normative për të gjithë ata që iu përket. Autoritetet publike, në këtë rast komuna, nuk mund të kërkojë përputhshmëri me aktet normative të cilat nuk janë shpallur, pasi që një gjë e tillë do të ishte shkelje e çdo ndjenje themelore të drejtësisë.

Qasja në aktet përkatëse normative është i lidhur ngushtë me publikimin. Nga pikëpamja zyrtare, komuna është e obliguar që t’ia siguroj mundësinë teknike një individi për të pranuar kopjen e ligjit. Kjo mund të sigurohet përmes mekanizmave të ndryshëm, siç janë afishimet publike, vendosja e teksteve në vende publike, si dhe interneti.

Nga pikëpamja thelbësore, çdonjëri duhet ta ketë ligjin në gjuhën e vet, meqë marrja e kopjes së ligjit në gjuhën që nuk e flet është efekt i kufizuar. Në dritën e kësaj, publikimi është i lidhur ngushtë me rregullat dhe rregulloret për sa i përket gjuhëve zyrtare në Kosovë si dhe në komunën përkatëse.

1. Përkthimi në gjuhët zyrtare

Rregullorja 2000/45 parasheh që të gjitha dokumentet zyrtare të komunës të shtypen në dy gjuhë: shqip dhe serbisht. Ndërsa, në komunat ku jetojnë bashkësitë kombëtare, gjuha e të cilave nuk është as shqipja e as serbishtja, të gjitha dokumentet zyrtare duhet të mundësohen gjithashtu edhe në gjuhën zyrtare të këtyre komuniteteve.⁹¹ Pjesë integrale e kësaj dispozite është hapi i qartë paraprak për përkthim.

Ligji për përdorimin e gjuhëve,⁹² që ka hyrë në fuqi që nga 20 tetori 2006, është mjaft specifik për këtë çështje. Ky ligj përmban dispozita të qarta për përdorimin e gjuhëve në institucionet komunale, duke përfshirë dispozitat që i referohen përkthimit të legjislacionit komunal. Ky ligj parasheh qartë, që rregulloret komunale në institucionet komunale gjithashtu të përshijnë dispozita, të cilat i referohen përkthimit të legjislacionit komunal. Ligji parasheh qartë, që rregulloret komunale dhe aktet nënligjore të miratuara nga institucionet komunale të shtypen dhe publikohen në gjuhët zyrtare të komunave.⁹³

Modeli i statutit komunal nuk përmban dispozita shtesë mbi çështjen e përkthimit të dokumenteve zyrtare. Në pjesën e V-të, “gjuhët,” i referohet seksionit 9 të

⁹⁰ Shih www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html “Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës.”

⁹¹ Neni 9.3 e Rregullores së UNMIK 2000/45 të 11 gushtit, 2000.

⁹² E shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2006/51 të 20 tetorit, 2006.

⁹³ Neni 7 i Ligjit për gjuhët, Rregullorja e UNMIK-u 2006/51.

Rregullores 2000/45, por përmban dispozita të veçanta për t'i identifikuar gjuhët, të cilat krahas gjuhës shqipe dhe serbe, janë gjuhë zyrtare në komunën e caktuar. Ajo gjithashtu e autorizon Komitetin për Komunitete për mbikëqyrjen e përdorimit të gjuhës në kryerjen e punëve në komuna.⁹⁴

Statutet komunale janë miratuar nga komunat, duke u bazuar në kompetencën që del nga Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45. Statutet ekzistojnë vetëm në kuadër të kornizës ligjore aktuale të Kosovës. Neni 2, i Modelit të Statutit Komunal thotë që: “kurdoherë që paraqitet përplasje ndërmjet ligjit dhe statutit komunal, ligji është ai që duhet të mbizotërojë”. Në mënyrë që të përcaktohen kërkesat ligjore në lidhje me përdorimin e gjuhëve, si rrjedhim komunat duhet ta konsultojnë ligjin e zbatueshëm (bazë). Derisa ka hyrë në fuqi Ligji për Gjuhët në tetor të vitit 2006, ligji përkatës bazë ka qenë Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45. Tani, Ligji i zbatueshëm për gjuhët është *ligji i posaçëm dhe pasues*.

Bazuar në hulumtimin e bërë, duket që një numër i madh i komunave nuk i përmbahen ligjit të zbatueshëm për sa i përket legjisllacionit komunal. Më saktësisht, 17 prej tyre kanë pohuar që legjisllacioni komunal nuk përkthehet gjithëherë në gjuhët zyrtare. Nga ky numër, në disa raste nuk është përkthyer asnjëra prej rregulloreve komunale, përderisa në rastet tjera janë përkthyer vetëm disa akte ligjore (shpeshherë vetëm Statuti Komunal dhe Rregullorja e Punës). Së këndejmi, është raportuar që në disa komuna janë përkthyer vetëm rregulloret që janë me interes të veçantë dhe të cilat i drejtohen komuniteteve pakicë. Arsyeja e zakonshme që është dhënë për mospërkthim ka qenë mungesa e kuadrove dhe pozitat për përkthim në organigram.⁹⁵

Nga këto komuna, të cilat i përmbahen politikave për gjuhët, ia vlen të përmenden dy shembuj pozitiv. Në një komunë, legjisllacioni komunal përkthehet dhe publikohet në katër gjuhë-shqipe, serbe, boshnjake dhe turke.⁹⁶ Gjithashtu, në një komunë tjetër me ndihmën e personelit të UNMIK-ut janë përkthyer rregulloret komunale gjithashtu edhe në gjuhën angleze.⁹⁷

Kur vie tek përkthimi i legjisllacionit komunal, fatkeqësisht paraqitet një pasqyrë mjaft negative. Ndryshe nga niveli qendror, duhet të ndërmerren përpjekje të mëdha për të siguruar pajtueshmëri me politikën për gjuhët zyrtare. Komunat duhet të përqendrohen në dy fusha: të sigurohet që legjisllacioni tanimë i miratuar të jetë në dispozicion në të gjitha gjuhët zyrtare, dhe të vendoset një sistem funksional për të siguruar që legjisllacioni i ri të përkthehet me kohë.

2. Publikimi dhe shpërndarja

Korniza ligjore për vetëqeverisjen lokale nuk përmban dispozitë të qartë, për sa i përket shpërndarjes së legjisllacionit komunal. Megjithatë, siç u tha edhe më parë, është obligim i komunave që t'i shtypin dhe publikojnë të gjitha dokumentet zyrtare,

⁹⁴ Modeli i statutit komunal, Pjesa e V-të, *Gjuhët*.

⁹⁵ Mamuša/Mamushë/Mamuša. Në një rast, në arsyetimin e dhënë thuhet që nuk është i nevojshëm përkthimi i legjisllacionit komunal për faktin që vetëm një komunitet jeton në komunën përkatëse (Glllogovc/Glogovac).

⁹⁶ Prizren.

⁹⁷ Skenderaj/Srbica.

duke përfshirë rregulloret dhe aktet nënligjore të miratuara nga institucionet komunale, në gjuhët zyrtare të komunës përkatëse.⁹⁸

Çështja e publikimit nuk duhet të ndahet nga ajo e shpërndarjes. Arsyeja thelbësore për bërjen e publikimit të ligjeve gjë obligative është që përfituesi i ligjeve duhet t'i dijë normat, në mënyrë që të jetë në pajtim me to. Me fjalë të tjera, përderisa nuk shpallen dhe nuk iu shpërndahen aktet ligjore personave të duhur dhe publikut të gjerë, autoritetet nuk mund të presin pajtueshmëri. Organet përkatëse legjislative duhet të krijojnë një sistem të qëndrueshëm dhe efikas për publikimin dhe shpërndarjen e akteve ligjore. Në kuptimin më të gjerë, Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19 për Degën Ekzekutive të IPVQ-ve, siç është ndryshuar⁹⁹ i drejtohet çështjes së shpërndarjes, duke pohuar që MAPL-ja është e obliguar t'i ndihmoj komunat për t'i bërë transparente aktivitetet e tyre për publikun.¹⁰⁰ Publikimi dhe shpërndarja e legjislacionit komunal mund të shihet si një mënyrë për t'i bërë aktivitetet e komunave transparente si dhe të qasshme për publikun e gjerë. Në këtë drejtim, duhet përmendur që MAPL-ja ka lëshuar UA 2006/03 për Transparencë në Komuna, në mënyrë që të rrisë pjesëmarrjen e publikut në vendim-marrje.

Njëzet komuna kanë konfirmuar që ato janë duke e publikuar legjislacionin komunal nëpërmjet mjeteve të ndryshme. Pjesa dërmuese e komunave e përmendin faqen zyrtare të internetit, si vend ku gjenden dokumentet. Mjetet tjera përfshijnë gazetën zyrtare komunale ose buletin dhe përmbledhjet e legjislacionit komunal.¹⁰¹ Afishimet jashtë komunës dhe transmetimi në radio janë përmendur gjithashtu si mjete për publikim. Një komunë në baza të rregullta shtyp broshura ose fletëpalosje për rregulloret e miratuara më të reja. Megjithatë, kjo nuk është strategji e qëndrueshme komunale, por më tepër si nismë e drejtorisë përkatëse.¹⁰² Tri komuna publikojnë rregullisht rregulloret dhe vendimet e tyre në formë të përmbledhjeve¹⁰³ ose në kumtarin mujor komunal.¹⁰⁴

Ndonëse, pjesa dërmuese e komunave i kanë përmendur faqet e tyre zyrtare të internetit si vend ku ata e publikojnë legjislacionin e tyre, hulumtimi i kryer nga OSBE-ja¹⁰⁵ zbulon një pasqyrë më të rëndomtë. Shpeshherë, faqet përkatëse të internetit janë të mangëta, për sa i përket numrit të rregulloreve të vëna në to. Shpeshherë, rregulloret nuk vihen në të gjitha gjuhët zyrtare dhe ndonjëherë faqja e internetit është plotësisht jofunksionale.¹⁰⁶ Në tetë komuna, një numër i caktuar i rregulloreve komunale mund të gjendet në faqet e internetit. Ky numër, megjithatë ndryshon prej minimumit të një akti ligjor¹⁰⁷ dhe në maksimum deri në dymbëdhjetë rregullore komunale si dhe Statutin Komunal. Një komunë ka vënë gjithashtu edhe

⁹⁸ Shih Rregulloren 2000/45 dhe nenin 7.6 të Ligjit për gjuhët, të shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2006/51.

⁹⁹ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/15, që e ndryshon Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2001/19 mbi Degën Ekzekutive të IPVQ-ve.

¹⁰⁰ Po aty, shtojca XIV (iii) (f).

¹⁰¹ OSBE-ja përmes EK në Mitrovicë/Mitrovica ka financuar përpilimin e përmbledhjes ku përfshiheshin rregulloret komunale nga vitet 2000-2006.

¹⁰² Rahovec/Orahovac.

¹⁰³ Mitrovicë/Mitrovica dhe Zvečan/Zveçan.

¹⁰⁴ Prizren. Broshura është botuar që nga viti 2000.

¹⁰⁵ Faqja e internetit për herë të fundit është vizituar më 14 gusht, 2007.

¹⁰⁶ Zubin Potok/Zubin Potok, Vushtrri/Vučitrn dhe Zvečan/Zveçan.

¹⁰⁷ Dragash/Dragaš.

vendimet komunale në faqen e tyre të internetit.¹⁰⁸ Si brengë shtesë është fakti që, me përjashtim të disa komunave,¹⁰⁹ këto rregullore mund të gjenden vetëm në një gjuhë.

3. Qasja ndaj legjislacionit komunal

Ngushtë i lidhur me publikimin dhe shpërndarjen, është edhe nocioni i qasjes publike. Për të siguruar transparencën e aktiviteteve komunale, komunat duhet të sigurojnë që publiku mund të ketë qasje në aktet normative dhe të informohet mbi ligjin e zbatueshëm, edhe nëse aktet nuk publikohen. Ky obligim përfshin edhe ndërtimin e mekanizmave të përshtatshëm dhe infrastrukturës së nevojshme. Neni 7 i Rregullores 2000/45 përmban parimin e përgjithshëm që secili person mund të inspektojë secilin dokument të mbajtur nga komuna. Për më shumë, në zbatim të kësaj dispozite, Modeli i Statutit të Komunës përcakton procedurën përmes së cilës banorët mund të kenë qasje në dokumentet komunale.¹¹⁰ Statuti përcakton mënyrat e vështimit të dokumenteve, si dhe pagesat që mund të kërkohen.

Në përgjithësi, gjitha komunat garantojnë qasje ndaj legjislacionit komunal, jo vetëm në statutet e tyre, por edhe në praktikë. Megjithatë, mënyrat me anë të së cilave banorët mund të vështrojnë legjislacionin komunal ndryshojnë nëpër komuna të ndryshme. Dallimet ekzistojnë në formën e qasjes dhe në autoritetet që ofrojnë qasje. Në komuna të ndryshme, një numër zyresh komunale—deri në 10 sosh—janë përgjegjëse për ofrimin e qasjes.¹¹¹ Në shumicën e komunave, kërkuesi duhet të paraqesë së pari një kërkesë me shkrim. Vetëm në dy komuna banorët mund të thjesht të shkojnë dhe të marrin rregulloren.¹¹² Për më shumë, në dy komuna tjera banorët nën disa rrethana duhet të paguajnë një tarifë për të marrë një kopje të rregullores.¹¹³

Nga pikëvështrimi i një banori lokal, një mënyrë tjetër e qasjes ndaj këtyre informatave është të bazojnë kërkesën në Ligjin mbi Qasjen në Dokumente Zyrtare (LQDZ).¹¹⁴ LQDZ-ja siguron të drejtën individuale të qasjes parimore ndaj gjitha informatave brenda komunave. Ai definon hollësitë procedurale, si procedimi i kërkesave, afatin kohor, si dhe mënyrat se si mund të bëhet qasja në dokumentet zyrtare.¹¹⁵

Duhet dalluar qartësisht këto dy koncepte të ndryshme: në njërin anë, obligimi i garantimit të qasjes, ndërsa në anën tjetër e drejta e individit për qasje. Megjithatë,

¹⁰⁸ Komuna e Suharekës/Suva Reka në faqen e saj të internetit ka vendosur 14 vendime dhe një rregullore të lëshuara brenda viteve 2005-2006: dhe 2 rregullore, 10 vendime si dhe 10 projekt-vendime dhe 2 deklarata për aktivitetin legjislativ të vitit 2007.

¹⁰⁹ Në Podujevë/Podujevo për shembull, janë vendosur rregulloret komunale, duke përfshirë Statutin Komunal në gjuhën shqipe dhe në gjuhën serbe.

¹¹⁰ Modeli i Statutit Komunal, Kapitulli 6 *Informimi*.

¹¹¹ Zyra Ligjore Komunale; Sekretariati Komunal; Zyra e Kryeshefit Ekzekutiv; Zyra e Zëvendës-Kryeshefit Ekzekutiv; Zyra Komunale për Informim; Zyra e Administratës së Përgjithshme; Zyra e Arkivit; Qendra e Shërbimeve për Qytetarë; Zyra e Arkivit dhe Zyra e Pranimit.

¹¹² Pejë/Peć dhe Hani Elezit/Đeneral Janković.

¹¹³ Fushë Kosovë/Kosovo Polje dhe Štrpce/Shtërpçë. Në rastin e parë, kërkuesve iu kërkohet pagesa fikse prej 1 Euro për kopje të rregullores, ndërsa në rastin e dytë, kopjet janë pa pagesë nëse dokumenti nuk është i madh; megjithatë, nëse dokumenti i kërkuar është i madh, pagesa është 0.25 Euro për faqe.

¹¹⁴ E shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2003/32 të 6 nëntorit 2006.

¹¹⁵ Po aty, nenet 5, 7 dhe 9.

liria legjislative e komunës për të përcaktuar mekanizmat e duhur për përmbushjen e obligimit të tyre kufizohet nga dispozitat që përfshijnë të drejtat e individit, kur vjen tek kufizimet siç janë pagesat, etj.

Vetëm dy komuna¹¹⁶ iu janë referuar LQDZ-së në shpjegimin e procedurës së qasjes. Shumica dërmuese e komunave duket të mos jetë e vetëdijshme mbi implikimet që LQDZ-ja ka mbi obligimin e tyre të garantimit të qasjes. Disa sisteme të ndërtuara nga komunat duken të jenë vetëm pjesërisht në përputhje me LQDZ-në.¹¹⁷ Arsyeja kryesore për këtë mungesë është që LQDZ-ja ende nuk ishte në fuqi kur statutet komunale ishin hartuar e miratuar fillimisht, edhe pse komunat do të mund të ndryshonin statutet e tyre. Përveç dallimit në zyra që ofrojnë këtë shërbim, dispozitat mbi pagesat në dy komuna janë arsye për brengosje. Varësisht nga mënyra e zbatimit të dispozitave në praktikë, ato mund të jenë, deri në një masë të caktuar, edhe në kundërshtim me LQDZ-në.¹¹⁸

Derisa qasja në legjislacion është gjerësisht e garantuar në gjithë Kosovën, praktika aktuale tregon parregullsi të vogla në disa komuna sa i përket zbatimit të ligjit në fuqi sa i përket qasjes në legjislacion.

4. Indeksi dhe baza e të dhënave

Në kuptim të përgjithshëm, indeksi paraqet një listë të hollësishme, zakonisht me renditje alfabeti, i cili përmban informata përkatëse mbi disa kategori dokumentesh. Në mënyrë ideale, indeksi nuk është vetëm listë e informatave mbi dokumentet përkatëse, por më shumë një hartë e organizuar e përmbajtjes së tij. Në rastin e indeksit të legjislacionit komunal, një listë e tillë duhet të përmbajë së paku titullin e rregullores apo vendimit, datën e miratimit dhe një numër evidence për të gjetur dokumentin e duhur në kohën e duhur.

Nocioni “bazë e të dhënave” i referohet një përpilimi elektronik të informatave të rregulluara në mënyrë sistematike, si dhe ofrimin e veglave për kërkim për gjetjen e elementeve të veçanta që ai përmban. Termi ka lindur nga disiplina e kompjuterëve¹¹⁹ por është zgjeruar me përdorim në popull, si dhe mund t’i referohet edhe bazave jo-elektronike të të dhënave. Në mënyrë ideale, një bazë e tillë elektronike apo jo-elektronike e të dhënave do të përmbante gjithë legjislacionin e një komune në mënyrë gjithëpërfshirëse.

Të dyja veglat ndihmojnë fillimisht dhe kryesisht qasjen publike në ligje dhe transparencën e aktiviteteve legjislative komunale. Njëkohësisht, të dyja përkrahin punën e zyrtarëve komunal në përgjithësi dhe në veçanti hartuesit e legjislacionit në të ardhmen. Qëllimi kryesor i një indeksi të tillë është t’i ndihmojë shfrytëzuesit të

¹¹⁶ Klinë/Klina dhe Junik/Junik.

¹¹⁷ Neni 15 i Udhëzimit Administrativ 3/2006 të Ministrisë së Shërbimeve Publike për Zbatimin e LQDZ-së parashikon për shembull themelimin e një zyre të arkivit, e cila do të merret edhe me kërkesat për qasje në dokumente zyrtare. Megjithatë, vetëm disa komuna i kanë dhënë zyrave të arkivit detyrën për t’u marrë me këto kërkesa.

¹¹⁸ Shih fusnotën 113, varësisht nga gjatësia e dokumentit, pagesa prej një euro për rregullore mund të jetë në përputhje me LQDZ-në, por nëse dokumenti është i shkurtë, mund të jetë në kundërshtim me dispozitat e LQDZ-së. Pagesa prej 0.25 euro për faqe, nëse zbatohet vetëm për dokumente më të gjata se 20 faqe, mund të jetë në përputhje me LQDZ-në.

¹¹⁹ Termi “bazë e të dhënave” zakonisht i referohet një baze elektronike të dhënash.

gjejnë informatat në mënyrë të shpejtë dhe të lehtë. Qëllimi i bazës së të dhënave është qasja e lehtë në informata. Në rast të legjislacionit komunal, indeksi do të shërbente gjithashtu si pasqyrë e vendimeve dhe rregulloreve të miratuara. Për më shumë, në rast të kërkesave për qasje në këto dokumente, indeksi dhe baza e të dhënave do t'i mundësonin zyrtarëve komunal qasje të lehtë ndaj legjislacionit të caktuar, ose për të gjetur nëse një vendim apo rregullore e tillë ekziston apo është publikuar/ruajtur diku. Sa më shumë legjislacion komunal të miratohet, aq më të dobishëm do të jenë këto dy instrumente. Por, duket më e këshillueshme të themelohet një sistem funksional nga fillimi, për të planifikuar të ardhmen.

Nuk ka kërkesa eksplicite ligjore për themelimin e indeksit apo bazës së të dhënave për legjislacionin komunal në kornizën e zbatueshme ligjore mbi qeverisjen lokale në Kosovë. Megjithatë, mund të argumentohet që në mënyrë të tërthortë mund të nxirren nga obligimet e përmendura për publikimin dhe shpërndarjes, si dhe për garantimin e qasjes në legjislacion. Në secilin rast, si indeksi, ashtu edhe baza e të dhënave do të thjeshtojnë dhe lehtësojnë punën e zyrtarëve komunal përgjegjës për sigurimin e qasjes ndaj legjislacionit. Në të vërtetë, shumë komuna kanë deklaruar të kenë një formë indeksi në të cilin mbajnë informata përkatëse për dokumentet komunale. Gjithashtu, shumë tjera kanë deklaruar të kenë një lloj baze të dhënash.

Megjithatë, shumica e komunave nuk duken të kenë një indeks siç është definuar më lartë, p. sh. një dokument të vetëm që radhitë tërë legjislacionin komunal në një renditje sipas alfabetit, duke përfshirë disa referenca. Në vend të kësaj, prej atyre që kanë raportuar të kenë një indeks, shumica kanë deklaruar të kenë themeluar një të tillë me renditje kronologjike¹²⁰, ndërsa në disa raste ato nuk janë azhurnuar rregullisht. Dobësia e renditjes kronologjike përkundër asaj sipas alfabetit është vështirësia e gjetjes së legjislacionit nëse kërkuesi nuk e di numrin e evidencës apo datën e lëshimit. Ekzistojnë disa përjashtime ku ekziston një indeks i mirëfilltë i të gjitha rregulloreve komunale, duke përfshirë referimin ndaj vendit ku janë publikuar dhe ruajtur.¹²¹

Më shumë se gjysma e komunave kanë raportuar të kenë ndërtuar një lloj baze të dhënash si përmbledhje e legjislacionit komunal. Tek këto komuna, dy kanë shpjeguar që kanë themeluar një bazë të dhënash kompjuterike.¹²² Megjithatë, edhe në këto raste bazat e të dhënave shpesh janë të pakompletuara, të themeluara përkohësisht, ose jo aq të mirëmbajtura. Për shembull, në një rast, baza e të dhënave mbulon vetëm periudhën prej vitit 2004 deri më 2006 dhe në një rast tjetër lista e legjislacionit është e pakompletuar. Disa komuna kanë bazë fizike të dhënash (si një lloj arkivi me kopje në letër).¹²³ Është brengosëse që gjashtëmbëdhjetë komuna¹²⁴ kanë theksuar që nuk

¹²⁰ Prishtinë/Priştina, Prizren, Leposavić/Leposaviq dhe Vushtrri/Vučitrn.

¹²¹ Pilot-Njësjëia Komunale (PNjK) Mamuşa/Mamushë/Mamuşa për shembull deklaroi që mbanë një listë të gjitha vendimeve të KK-së së Përkohshme dhe të të gjitha rregulloreve komunale të miratuara nga PNjK-të.

¹²² Për shembull, në Mitrovicë/Mitrovica baza e të dhënave të gjithë legjislacionit komunal mbahet nga sekretariati, dhe një numër i konsiderueshëm rregulloresh është i publikuar në faqen zyrtare komunale. Në komunën e Zvečan/Zveçanit, ekziston një përpilim elektroni i rregulloreve të publikuara në faqen komunale përveç përpilimit fizik të akteve ligjore komunale në komunë.

¹²³ Rregulloret thjesht fizikisht mbahet në zyrën e arkivit të KSHE-së ose zyrat tjera komunale.

¹²⁴ Obiliq/Obilić; Gjilan/Gnjilane; Shtime/Štimlje; Lipjan/Lipjan; Fushë Kosovë/Kosovo Polje; Pejë/Peć; Deçan/Dečane; Istok/Istog; Viti/Vitina; Štrpce/Shtërpce; Novo Bërdë/Novo Brdo; Hani

kanë ndërtuar asnjë lloj baze të dhënash. Në këtë kontekst, duhet theksuar që projekti i Rrjetit Informativ të Qeverisjes Lokale (“RRJIQL/LOGIN”)¹²⁵ është implementuar në Kosovë, me AKK-në si partner implementues. Ky projekt synon të promovojë zhvillimin profesional të zyrtarëve të qeverisë lokale dhe personelit të tyre si dhe të përforcojë aftësitë e organizatave që mbështesin reformën e administratës publike në nivelin lokal.

D. Strategjia komunale për aktivitetin legjislativ

Në afat të gjatë, planifikimi mundëson dhe mbështet punën, sidomos kur në punë janë të përfshirë shumë akterë, si në rastin e komunave. Përveç këtyre, vetë procesi i planifikimit ofron hapësirë për të menduar mbi çështjet që duhen trajtuar, si dhe aktivitetet që duhen ndërmarrë. Në komuna, e para dhe më i rëndësishmja është KPF-ja, që ka detyrën e formulimit dhe kërkit të drejtimit të ardhshëm strategjik.¹²⁶ Pjesë e formulimit të orientimit strategjik është edhe planifikimi i legjislacionit të nevojshëm për të udhëzuar komunën në drejtimin e dëshiruar.

Megjithatë, planifikimi legjislativ varet jo vetëm nga orientimi strategjik i komunave. Pjesërisht, është masa në të cilën ligjet e nivelit qendror delegojnë përgjegjësi që përcaktojnë planifikimin e tyre legjislativ. Me fjalë tjera, në shumë fusha, vetëm kur miratohet ligji i nivelit qendror dhe delegohen përgjegjësi tek komunat, komunat mund të analizojnë ligjin si dhe vijimisht të planifikojnë hartimin e legjislacionit të nevojshëm.

Për më shumë, ekzistojnë shumë kompetenca vetanake të komunave.¹²⁷ Në këto fusha, komunat kanë përgjegjësi të plotë të rregullimit të tyre.¹²⁸ Kjo i mundëson komunave të zhvillojnë plane afatgjate legjislative për secilën kompetencë të vetë komunës. Pasi këto fusha mbulojnë thelbin e lëndëve të rëndësishme për popullsinë që jeton në komunë, planifikimi strategjik për mënyrën e trajtimit të këtyre çështjeve, duke përfshirë planifikimin legjislativ, është element thelbësor i vetëqeverisjes lokale.

Përkundër këtyre përparësive të planifikimit legjislativ, shumica e komunave nuk kanë ndonjë strategji gjithëpërfshirëse legjislative.¹²⁹ Si arsye e kësaj mungese, disa komuna kanë deklaruar që presin udhëzime nga niveli qendror. Të tjerat thonë që procesi i hartimit është zakonisht rezultat i kërkesës nga dega ekzekutive komunale, ose inicohet varësisht nga nevoja që del nga legjislacioni i nivelit qendror; asnjëra prej të cilave nuk mund të planifikohet. Kështu, legjislacioni kryesisht mund të inicohet në mënyrë ad-hoc, si dhe pretendohet që kjo është e vetmja mënyrë. Shumë komuna gjithashtu theksojnë që rrethanat ekzistuese në lidhje me çështjen e pazgjidhur të statusit ndikojnë negativisht në planifikimin legjislativ komunal. Në mënyrë më specifike, komunat janë duke pritur ndryshime të mëdha me hyrjen në fuqi të një ligji të ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale (të parashikuar me Propozimin

Elezit/Đeneral Janković; Kamenicë/Kamenica; Kaçanik/Kaçanik; Ferizaj/Uroševac and Zubin Potok/Zubin Potok.

¹²⁵ Shih www.logincee.org/ ose www.komunat-ks.net/eng/html/index.php për më shumë detaje.

¹²⁶ Neni 22.1 i Rregullores së UNMIK-ut 2000/45.

¹²⁷ Neni 3.1 i Rregullores 2000/45.

¹²⁸ Brenda ligjeve që rregullojnë secilën veprimtari, neni 3.1 i Rregullores 2000/45.

¹²⁹ Vetëm tetë komuna kanë konfirmuar të kenë një plan që pasqyron aktivitetet e ardhme legjislative.

Gjithëpërfshirës).¹³⁰ Për shkak të këtij fakti, shumë komuna kanë lënë pezull planifikimin e tyre legjislativ,¹³¹ duke pritur miratimin e ligjit të ri. Vijimisht, legjislacioni komunal gati gjithmonë po hartohet në mënyrë ad-hoc.

Në një vështrim më pozitiv, tetë komuna kanë theksuar të kenë plane për miratimin e legjislacionit komunal në të ardhmen. Megjithatë, vetëm në dy raste ato iu janë referuar planeve konkrete, të cilat përcaktojnë edhe një periudhë të caktuar kohore brenda së cilës do të hartohet plani legjislativ. Për shembull, një plan i referohet rregulloreve të cilat do të miratohen për implementimin e zhvillimit strategjik ekonomik komunal 2007-2009.¹³² Një plan tjetër, i cili është në fazën e përgatitjes, i referohet planifikimit të rregulloreve komunale që duhet të miratohen në vitin 2007.¹³³

Kur pyeten për aktivitetet e tyre legjislative në përgjithësi, shumica e komunave iu janë referuar disa rregulloreve të caktuara që planifikojnë t'i nxjerrin në të ardhmen e afërt (pa pasur ndonjë plan afatgjatë si të tillë). Në këto raste, përgjigjet përqendrohen kryesisht në përgjegjësitë obligative¹³⁴ dhe në një masë shumë më të vogël në kompetencat vullnetare. Përveç këtyre, gati gjitha komunat kanë përmendur fusha që janë parashikuar të decentralizohen (për shembull të ardhurat komunale). Vetëm dy komuna kanë theksuar që nuk kanë identifikuar ndonjë fushë që duhet rregulluar me legjislacion komunal.¹³⁵

Planifikimi legjislativ në fushën e kompetencave të deleguara është disi më sfidues. Megjithatë, asnjë nga arsyet e dhëna nuk pengon mundësinë që komunat të hartojnë plane në fushën e kompetencave “vetanake”. Çështja e pritjes së statusit nuk arsyetohet mosveprimin në këtë fushë, e as nuk mund të arsyetohet me pritjen e ligjit të ardhshëm të vetë-qeverisjes lokale. Në prizmin e aspekteve pozitive të përshkuara për planifikimin legjislativ, KPF-të duhet të marrin përsipër detyrat e tyre dhe të fillojnë planifikimin e së ardhmes.

E. Përfundimet dhe rekomandimet

Rekomandimet për komuna

- 1) Komunat duhet të jenë të kujdesshme dhe të përdorin instrumentet e duhura juridike. Me një rregullore rregullohet një numër rastesh në mënyrë të përgjithshme dhe abstrakte; është i obligueshëm konsultimi i komisioneve dhe publikut. Vendimi duhet të përdoret vetëm për trajtimin e një rasti individual dhe konkret.

¹³⁰ Shih www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html, “Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës.”

¹³¹ Disa komuna kanë theksuar që në fakt ekziston projekt-plani i punës legjislative, por po pret miratimin e ligjit të ardhshëm për vetë-qeverisjen lokale.

¹³² Lipjan/Lipljane.

¹³³ Štrpce/Shtërpce.

¹³⁴ Neni 3.1 i Rregullores 2000/45. Kryesisht përmendin fushat si: grumbullimi i tatimit në pronë; tarifët dhe tatimet komunale; tatimet pronësore; gjobat; transparenca komunale; arsimit; transporti; shëndetësia; planifikimi urban, ndërmarrjet publike (menaxhimi i mbeturinave); menaxhimi mjedisor; biznesi; ekonomia; si dhe menaxhimi i brendshëm financiar.

¹³⁵ Të dy komunat e kanë arsyetuar këtë duke shprehur parashikimin që statuti komunal do t'i nënshtrohet rregulimeve pas zgjidhjes së statusit.

- 2) Komunat duhet të sigurojnë përfshirjen e Komitetit të Komuniteteve në procesin legjislativ komunal, duke siguruar që: a) komiteti të themelohet në komunën gjegjëse; b) komiteti të jetë operativ dhe plotësisht funksional; c) ndërmerren aktivitete për ndërtimin e kapaciteteve që iu ndihmojnë anëtarëve të komitetit të kuptojnë rolin e tyre; si dhe d) secila rregullore komunale e propozuar t'i paraqitet komitetit.
- 3) Komunat duhet të sigurojnë që publiku të konsultohet gjithmonë gjatë procesit të nxjerrjes së rregulloreve komunale, me shpallje të rregullta publike të legjislacionit të propozuar, me takime e dëgjime publike, si dhe me kontakte me grupet e synuara dhe palët e interesuara.
- 4) Komunat duhet të sigurojnë që zyrtarët ligjorë që shërbejnë në komunë të jenë gjithmonë të përfshirë në hartimin e legjislacionit.
- 5) Komunat duhet të marrin parasysh shfrytëzimin e rregullt të modelit të legjislacionit komunal. Në këtë drejtim, komunat duhet të marrin parasysh bashkëpunimin më të ngushtë me komunat tjera, si dhe të shfrytëzojnë edhe AKK-në, i cili mund të luajë rol aktiv në hartimin e një legjislacioni të tillë model.
- 6) Komunat duhet të sigurojnë që i gjithë legjislacioni komunal të përkthehet në gjuhët zyrtare të komunës. Statutet komunale duhet të reflektojnë kërkesat e Ligjit mbi Gjuhët.
- 7) Komunat duhet të sigurojnë që i gjithë legjislacioni komunal të publikohet në mënyrë të organizuar dhe me kohë. Rekomandohet edhe publikimi i legjislacionit komunal në faqet gjegjëse të internetit.
- 8) Komunat duhet të themelojnë një sistem të shpërndarjes, si dhe qasjes publike në legjislacionin komunal.
- 9) Komunat duhet të ndërtojnë dhe të azhurnojnë rregullisht indeksin dhe bazën e të dhënave të legjislacionit komunal, duke përfshirë kategorizimin sipas alfabetit/me fjalë kyçe. Ato duhet të marrin parasysh edhe përfshirjen e AKK-së në ndërtimin e një sistemi unik.
- 10) Komunat duhet të hartojnë një plan strategjik legjislativ komunal brenda fushëveprimit të planit zhvillimor komunal. Planifikimi legjislativ në këtë moment do të trajtonte së paku kompetencat vetanake të komunave.

Rekomandimet për Asociacionin e Komunave të Kosovës

- 11) AKK-ja duhet të marrë parasysh ndërtimin e dispozitave plotësuese model për plotësimin e statuteve komunale dhe Rregulloren e Punës, për qartësimin e rrjedhës së procesit legjislativ në komuna.

- 12) AKK-ja dhe shoqatat tjera duhet të marrin një rol më aktiv dhe të sigurojnë që të gjitha komunat të shfrytëzojnë më mirë AKK-në kur bëhet fjalë për bashkëpunim komunal, *mes tjerash*, në fushën e hartimit legjislativ.
- 13) AKK-ja duhet të marrë parasysh marrjen e një roli aktiv në hartimin e modelit të legjislacionit komunal.

Rekomandimet për MAPL-në

- 14) MAPL-ja duhet të sigurojë inkorporimin e përkufizimeve të qarta të veglave legjislative (p.sh. për rregullore dhe vendime) në ligjin e ardhshëm mbi vetëqeverisjen lokale.
- 15) MAPL-ja duhet të shqyrtojë Udhëzimin Administrativ 2005/7 të MAPL-së në kuptimin e legjislacionit në fuqi, parimin e subsidiaritetit –si dhe në të ardhmen– ligjin e ardhshëm për vetëqeverisje lokale.¹³⁶
- 16) Autoritetet e nivelit qendror duhet të sigurojnë ofrimin e udhëzimeve të qarta kur ia delegojnë autoritetin legjislativ komunave, duke shpjeguar legjislacionin dhe zbatimin e tij në nivelin komunal.
- 17) MAPL-ja do duhej të ftonte komunat në grupet punuese për hartimin legjislativ të nivelit qendror, kur ky legjislacion prek komunat. Komunat duhet të bashkërendojnë pjesëmarrjen dhe kontributin e tyre përmes AKK-së.
- 18) IKAP-i duhet të sigurojë ofrimin e trajnimeve të rregullta për hartimin e legjislacionit për zyrtarët komunal, me theks të veçantë në komunat e sapokrijuara dhe nevojat e tyre

¹³⁶ Sipas informacionit të marrë nga MAPL-ja, UA 2005/7 aktualisht është nën shqyrtim.