

VETËQËVËRISJA LOKALE, MODELET, ORGANIZIMI DHE FUNKSIONIMI - RASTI I
KOSOVËS

Ramiz Fazliu

Dorëzuar

Universitetit Europian të Tiranës

Shkollës Doktorale

Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoraturës në Shkencat Juridike, në Departamentin e të Drejtës Publike, për marrjen e gradës shkencore “Doktor”.

Udhëheqës shkencor:

Prof.Asoc. Dr. ERJONA BANA (CANAJ)

Numri i fjalëve: 67074

Tiranë, Maj 2016

DEKLARATA E AUTORESISË

Deklaroj me përgjegjësi se ky punim është autorial, e që nuk është prezantuar asnjëherë para një institucioni tjetër për vlerësim, dhe nuk është botuar asnjëherë i tëri. Punimi nuk përmban material të shkruar nga ndonjë person tjetër, përveç rasteve të cituara dhe të referuara.

Abstrakt

Organet e qeverisjes lokale (vendore) janë institucione, që gjenden më pranë qytetarëve dhe pa asnjë dyshim, qeverisja lokale mund të konsiderohet si niveli më i afërt i pushtetit të qytetarëve dhe i përgjegjësi për zhvillimin e gjithmbarshëm demokratik dhe shoqëror. Në të gjitha shtetet demokratike, pavarësisht formës dhe llojit të organizimit politik e territorial, koncepti i vetëqeverisjes lokale tashmë gëzon statusin e një sistemi të integruar politik.

Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore ka si objektiv plotësimin e mungesës së standardeve të përbashkëta për garantimin e të drejtave të organeve vendore, duke i angazhuar palët të zbatojnë rregullat bazë, që garantojnë pavarësinë politike, administrative dhe financiare të organeve vendore. Me anë të Kartës, qytetarëve u garantohej mundësia e pjesëmarrjes efektive në marrjen e vendimeve, që kanë ndikim mbi mjedisin e përditshëm të tyre.

Në këtë punim trajtohen disa nga modelet e organizimit të pushtetit lokal në disa nga vendet me demokraci të zhvilluar: në SHBA, në Britani të Madhe, në Francë, në Gjermani, dhe Itali. Gjithashtu trajtohet organizimi dhe funksionimi i vetëqeverisjes lokale në disa nga vendet e Evropës Qendrore dhe juglindore (Çeki, Poloni, Slloveni, Maqedoni, Bosnje e Hercegovinë, dhe Shqipëri).

Zhvillimi historik i organizimit dhe i ndarjes territoriale, procesi i reformimit dhe i ndërtimit të një sistemi me parime demokratike në Republikën e Kosovës ka qenë një ndër çështjet e rëndësishme të këtij punimi. Si rezultat i rregullimit të sistemit të përgjithshëm juridik të Kosovës, përkatësisht përmbylljes së statusit të saj politik sipas formulës tashmë të njohur “sui generis” qeverisja vendore në Kosovë është specifike dhe e dallueshme nga sistemet vendore të vendeve të tjera të këtij niveli të pushtetit.

Pra, edhe sistemi i organizimit të vetëqeverisjes lokale, në vete ngërthen premisa të kësaj formule, e sidomos kur kemi të bëjmë me decentralizimin, formimin e komunave me shumicë serbe, si dhe kompetencat e zgjeruara (të veçanta) që i gëzojnë disa nga këto komuna. Statusi politiko-juridik dhe perspektiva e zhvillimit të vetëqeverisjes lokale si pjesë integrale e sistemit të përgjithshëm kushtetues të Republikës së Kosovës ka një rëndësi të veçantë, sepse me këtë sistem të konsoliduar qeverisës, Kosova plotëson dhe krijon identitetin e saj si shtet sovran dhe i pavarur që është.

Rregullimi kushtetues dhe ligjor i sistemit të qeverisjes vendore që nga 1999 (periudha e luftës) është përballur me sfida të shumta të karakterit reformues, duke kaluar edhe në disa faza shumë të rëndësishme maturimi. Aktualisht falë këtij maturimi ligjor, mund të themi, se, pas zgjedhjeve të fundit lokale, të organizuara në Republikën e Kosovës në vitin 2013, në përputhje me parimet demokratike, si në çdo shtet tjetër modern dhe demokratik, ky sistem, plotësisht është shndërruar në një sistem funksional e të zbatueshëm.

Fjalët kyçe: Vetëqeverisja lokale, ndarja territoriale, komuna, kushtetuta, ligji, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore, marrëveshjet, kompetencat, organet, Kosova

Abstract

Local government local (local) are institutions that are closer to the citizens and local government without any doubt can be considered as the level of government closest to the citizens and the responsibilities for the overall development and social democratic. The concept of local self-government now enjoys the status of an integrated policy in all democratic states regardless of the shape and type of political and territorial organization.

The objective of European Charter of Local Self-Government is the completion of the lack of common standards to ensure the rights of local authorities are engaged parties to applying basic rules guaranteeing the political, administrative and financial resources of local authorities. Through the Charter, they have guaranteed the opportunity to participate effectively in decisions that affect their everyday environment.

In this paper we are treated some of the models of organization of local government in some countries with developed democracies: the US, UK, France, Germany and Italy. Also we are treated the organization and functioning of local government in several countries of Central and Eastern Europe (Czech Republic, Poland, Slovenia, Macedonia, Bosnia and Herzegovina and Albania).

Historical development and territorial organization, the process of reforming and building a system of democratic principles in the Republic of Kosovo has been one of the important issues of this paper. Local government in Kosovo is specific and distinct from local systems of other countries at this level of power, as a result of the adjustment of the total system legal Kosovo, namely the conclusion of its political status according to the formula already known "sui generis".

So, the system of local self-government organization entails the premise of this formula when it comes to decentralization, the formation of municipalities with a Serb majority and extended powers (special) to enjoy some of these municipalities. The political- legal status and prospects of development of local self-government as an integral part of the overall system constitution of the Republic of Kosovo has a special importance because this consolidated system governing Kosovo meets and establishes its identity as a sovereign and independent it is.

Constitutional and legal regulation of the local government system to 1999 (during war) it is faced with numerous challenges character undergoing reform in many important stages of maturity. Currently thanks to the legal maturity can say that after the last local elections held in the Republic of Kosovo in 2013, this system is totally transformed into a functional and applicable in accordance with democratic principles as any other modern and democratic state.

Key words: local self-government, territorial division, municipalities, constitution, law, European Charter of Local Self-Government, agreements, competences, organs, Kosovo.

Mirënjohje

Falënderoj udhëheqësin shkencor të punimit për këshillat dhe sugjerimet e vlefshme metodike në të gjitha fazat e punimit. Kam qenë me fat dhe jam ndier i privilegjuar për këtë kohë, që jam udhëhequr nga Prof.Asoc. Dr. Erjona Canaj.

Falënderoj stafin akademik për këshillat dhe sugjerimet gjatë konsultimeve dhe ditëve doktorale.

Falënderim dhe mirënjohje udhëheqësit të UET, Zotri Henri Çili, për ofrimin e bursës së studimeve doktorale, si dhe gjithë mbështetjen e nevojshme, që më ka ofruar për këtë kohë.

Falënderime dhe mirënjohje për Profesor Përparim Fugën dhe Profesor Luan Hoxha, për besimin dhe inkurajimin për të ndjekur studimet e doktoratës.

Së fundmi, Falënderimet e mia i shkojnë pa dyshim, familjes sime, bashkëshortes dhe fëmijëve të mi, që me durim e përkushtim më kanë kuptuar dhe ndihmuar për ta përfunduar me sukses këtë punim.

LISTA E SHKURTESAVE:

BE: Bashkimi Evropian

BH: Bosnja e Hercegovina

FBH: Federata e Bosnje e Hercegovinës

CLRAE: Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës

ETMMK: Enti i Teksteve dhe Mjeteve Mësimore i Kosovës

GZ RS: Gazeta Zyrtare e Republikës Serbe

KEVL: Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale

KM: Këshilli i Ministrave

KFOR: Forca Ushtarake për Ruajtjen e Paqes në Kosovë (The Kosovo Force)

KAKM : Krahina Autonome e Kosovës dhe Metohisë

KQZ: Komisioni Qendror Zgjedhor

KSAK: Krahina Socialiste Autonome e Kosovës

KPA: Këshilli i Përkohshëm Administrativ

KTa: Këshilli Tranzitor Administrativ

LMFPP: Ligji për menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë

MAPL: Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal

MSHP: Ministria e Shërbimeve Publike

OKB: Organizata e Kombeve të Bashkuara

OSBE(OSCE): Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim Evropian

NATO : Organizata e Traktatit të Atlantikut të Veriut

PSSP: Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së për Kosovën

PNJK: Pilot Njësitë Komunale

RSFJ: Republika Socialiste Federative e Jugosllavisë

RS: Republika Srpska

RFGJ: Republika Federale e Gjermanisë

SHBA: Shtetet e Bashkuara të Amerikës

UMNIK: Misioni Ndërkombëtar i Kombeve të Bashkuara në Kosovë

UNOSEC: Zyra e Emisarit Special të Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara për Procesin e Statusit të Ardhshëm të Kosovës (Unitet Nations Office of the Special Envoy of the Secretary General for the Future Status Process for Kosovo)

UNIKOMB: Partia e Unitetit Kombëtar

UNDP: Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara

UCK: Ushtria Çlirimtare e Kosovës

VKM: Vendimi i Këshillit të Ministrave

ZK: Zona Kadastrale

PK: Policia e Kosovës

PËRMBAJTJA E LËNDËS

KAPITULLI I	13
HYRJA DHE BAZA TEORIKE.....	13
1.1. Qëllimi i studimit dhe rëndësia e tij	14
1.2. Burimet e referimit	15
1.3. Pyetje dhe hipoteza.....	17
1.4. Metodologjia e kërkimit	19
1.5. Përmbajtja e punimit	20
KAPITULLI II	23
VËSHTRIM MBI HISTORIKUN E LINDJES DHE TË EVOLUIMIT TË VETËQEVERISJES LOKALE	23
2.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi qeverisjen lokale	23
2.2. Kuptimi i vetëqeverisjes lokale	24
2.3. Format e para të vetëqeverisjes lokale	29
2.3.1. Kriteret e klasifikimit të vetëqeverisjes lokale	32
2.4. Sistemet e vetëqeverisjes lokale sipas nivelit të organizimit	34
2.5. Faktorët kryesorë për organizimin dhe ndarjen e njësive të vetëqeverisjes lokale.....	38
2.6. Vetëqeverisja lokale dhe sistemi kushtetues	40
KAPITULLI III.....	41
ORGANIZIMI I SISTEMIT TË VETËQEVERISJES LOKALE SIPAS KARTËS EVROPIANE TË AUTONOMISË VENDORE	41
3.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi Kartën e Autonomisë Vendore.....	42

3.2. Parimi i autonomisë vendore.....	44
3.3. Raporti mes pushtetit qendror dhe lokal	47
3.4. Format e bashkëpunimit të autoriteteve lokale	51
3.5. Bashkëpunimi ndërkufitar – rajonal.....	53
3.6. Bashkëpunimi ndërkombëtar	54
3.7. Procedurat e nënshkrimit dhe ratifikimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.....	58
KAPITULLI IV.....	60
ORGANIZIMI I VETËQEVERISJES LOKALE NË VENDET E ZHVILLUARA DHE NË DISA VENDE TË EVROPËS QENDRORE DHE JUGLINDORE	60
4.1. Organizimi i vetëqeverisjes lokale në shtetet me demokraci të konsoliduar	60
4.1.1. Qeverisja lokale në Mbretërinë e Bashkuar	61
4.1.2. Qeverisja lokale në Gjermani.....	65
4.1.3. Qeverisja lokale në Francë.....	68
4.1.4. Qeverisja lokale në Itali	72
4.1.5. Qeverisja lokale në Shtetet e Bashkuara të Amerikës	80
4.2. Organizimi i vetëqeverisjes lokale dhe eksperiencia e disa prej vendeve të Evropës Qendrore dhe Juglindore	87
4.2.1. Vetëqeverisjes lokale në Çeki.....	87
4.2.2. Vetëqeverisëse lokale në Poloni	92
4.2.3. Vetëqeverisja lokale në Slloveni.....	96
4.2.4. Vetëqeverisja lokale (pushteti vendor) në Shqipëri	103
4.2.5. Vetëqeverisjes lokale në Maqedoni	122
4.2.6. Vetëqeverisja lokale në Federatën e Bosnjës e Hercegovinës (entitetin kroat dhe boshnjak) dhe Republikën Serbe	131
KAPITULLI V	140
ORGANIZIMI I VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË	140
5.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi qeverisjen lokale në Kosovë	140

5.1.1. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën e ish-Federatës Jugosllave.....	142
5.1.2. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën 1999 –2000	149
5.1.3. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën 2000 – 2008	151
5.1.3.1. Themelimi i Njësive Komunale (Pilot Njësitë Komunale PNJK.....	156
5.1.4. Vetëqeverisja lokale në Propozimin Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisari.....	164
5.2. Komuna si njësi e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kosovës.....	168
5.2.1. Organet Komunale dhe komitetet e Kuvendit të Komunës	168
5.2.2. Aktet normative të organeve komunale	180
5.2.3. Kompetencat e Komunës.....	183
5.2.4. Financat e komunës.....	188
5.2.5.Bashkëpunimi ndërkomunal	199
5.2.6.Struktura organizative dhe statusi ligjor i administratës komunale.....	199
5.2.7.Raporti midis pushtetit qendror dhe atij lokal, aksesit i qytetarëve në Vetëqeverisjen lokale	201
KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME	205
Konkluzione	210
Rekomandime	218
LITERATURA:	220
Shtojca: Harta 1. Ndarja territoriale e Kosovës në Komuna.....	226
Tabela 1. Numri i anëtarëve të kuvendeve komunale.....	223
Marrëveshja e Brukselit për Asociacionin e komunave me shumicë serbe.....	226

KAPITULLI I

HYRJA DHE BAZA TEORIKE

Organizimi dhe funksionimi i sistemit në nivelin e qeverisjes lokale-pushtetit vendor, është i rëndësishëm për çdo shtet, e në veçanti për shtetet me sistem bashkëkohor demokratik. Për një kohë të gjatë, por edhe aktualisht, kjo është fushë interesimi i shumë teoricienëve të ndryshëm, e në rend të parë për konstitucionalistët dhe politologët. Në pjesën më të madhe të shteteve dhe në teorinë shkencore, trajtimi i konceptit të vetëqeverisjes lokale është sinonim i autonomisë lokale, përkatësisht qeverisjes në nivelin e njësive të organizimit territorial të këtij pushteti pa prerogativa të pushtetit shtetëror, domethënë është organizimi i pushtetit në nivelin e komunës, bashkisë, rajonit, qytetit, provincës. Pa marrë parasysh rregullimin politik, ky nivel i organizimit të pushtetit dhe funksionimi i tij është pjesë përbërëse e sistemit të përgjithshëm politik e çdo shteti, si dhe organizohet në të gjitha shtetet.

Disa nga shtetet më të zhvilluara të Evropës Perëndimore gëzojnë tashmë një kulturë shumëshekullore në sistemin e vetëqeverisjes lokale. Këto shtete janë pikërisht ato, që kanë krijuar sistemin shumëpartiak parlamentar demokratik, si dhe atë të qeverisjes lokale në parimet demokratike. Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore, si dhe ato të Ballkanit Perëndimor, organizimin dhe ndërtimin e këtij niveli të pushtetit në parimet demokratike e filluan pas ndryshimeve të mëdha, që ndodhën në fund të shek. XX. Pra, me ndryshimet strukturore në rrafshin politik, ideologjik, ekonomik, kulturor dhe social, duke kërkuar rrugë dhe alternativa decentralizuese të këtyre sistemeve. Kështu, me ndryshimet kushtetuese, të akteve e ligjeve të veçanta mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes lokale-pushtetit vendor, këto shtete përqaftuan parimet demokratike evropiane në tërë korpusin politik e në veçanti parimet që dalin nga Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale “*European Charter of Local Self- Government*”, e miratuar nga Këshilli i Evropës më 1985, në Strasburg të

Francës.

Me ratifikimin e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, çështja e organizimit, e funksionimit dhe e kompetencave të njësive të qeverisjes lokale i tejkaloi kornizat e sistemit të brendshëm të vendit të caktuar. Përcaktimi kushtetues dhe rregullimi ligjor i këtij sistemi tani nuk mund të konsiderohet si e drejtë ekskluzive e sistemit të brendshëm politik, apo si çështje e brendshme e një vendi, duke marrë në konsideratë edhe faktin, që, tani, ky sistem përmban edhe premisa ndërkombëtare.

1.1. Qëllimi i studimit dhe rëndësia e tij

Vetëqeverisja lokale është një formë e udhëheqjes së bashkësive lokale, ku qytetarët në mënyrë direkte ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur nga vetë ata, vendosin për interesat dhe punët me rëndësi lokale. Pavarësisht faktit, që trajton kryesisht vetëm çështjet administrative, ajo është kategori e sistemit të përgjithshëm politik dhe nuk mund të konsiderohet si zbulim administrativ. Pretendimi i sistemeve bashkëkohore politike është, që, udhëheqja lokale të përputhet me bashkësinë lokale si bashkësi reale në kuptimin social, dhe për këtë arsye zgjidhje ideale është që vetëqeverisja lokale të përputhet me vendbanimin, me pjesët e vendbanimit, gjegjësisht me disa vendbanime të lidhura si bashkësi reale. Numri i shërbimeve dhe i organizatave profesionale, të cilat kënaqin një numër më të madh të nevojave të banorëve në hapësirën lokale, në shoqëritë e zhvilluara, vazhdimisht rritet. Por, ka disa vende ku mbizotëron koncepti i “shtetit” dhe ku bashkësia lokale dhe vetëqeverisja lokale janë vetëm forma më të ulëta të ndarjes administrativo-territoriale të shtetit. Qëllimi kryesor i këtij studimi është që të parashtrojë dhe të shtjellojë në mënyrë teorike dhe empirike konceptin dhe funksionimin e vetëqeverisjes lokale si dhe të ofrojë zgjidhjet normative (ligjore) të sistemeve lokale të qeverisjes në disa vende me karakteristike, edhe duke i krahasuar dhe veçuar si sisteme model, që kanë dhe do

të shërbejnë edhe për vende të tjera.

Sistemi i vetëqeverisjes lokale nuk është një koncept abstrakt, por konkret dhe publik, i cili bazohet dhe ndërtohet mbi faktorë përcaktues për organizimin dhe funksionimin e një njësie të vetëqeverisjes lokale, siç janë: territori i caktuar, konfiguracioni gjeografik dhe qytetarët. Pjesë e rëndësishme e këtij punimi do të jenë edhe reformat e ndërmarra nga disa vende, që synim kryesor kishin dhe vazhdojnë ta kenë forcimin e demokracisë dhe ndërtimin e institucioneve të qëndrueshme demokratike të vetëqeverisjes lokale.

Studimi për vetëqeverisjen lokale është i rëndësishëm dhe ka një impakt të drejtpërdrejtë në organizimin dhe funksionimin e saj mbi bazën e parimeve demokratike, të akademikët, autoritetet lokale dhe të ato qendrore. Ky studim u vjen si ndihmesë për ndërgjegjësim dhe për të kuptuar më së miri rolin e tyre si aktorë të drejtpërdrejtë në procesin e vendimmarrjes, dhe të drejtat e obligimet e tyre për funksionimin e demokracisë në nivel lokal. Nëpërmjet të këtij punimi, i ofrojmë mundësinë të gjithë studiuesve, që në fushën e studimit të tyre shkencor dhe publicistik kanë vetëqeverisjen lokale, të marrin informacione për historikun e paraqitjes, format dhe nivelet e organizimit, kompetencat, transformimin, dhe zhvillimin e saj në vendet me demokraci bashkëkohore.

Punimi mund të shërbejë edhe autoriteteve Lokale dhe Qendrore, si bazë e mirë teorike për të kuptuar drejt rolin e tyre kushtetues dhe ligjor, që kanë në mes tyre, dhe në raport me qytetarët në përgjithësi për zhvillimin dhe funksionimin e vetëqeverisjes lokale.

1.2. Burimet e referimit

Burim referimi bazë për këtë punim është legjislacioni kombëtar, ndërkombëtar dhe evropian mbi vetëqeverisjen lokale. Po ashtu iu kemi referuar dispozitave ligjore shqiptare, për të nxjerrë se çfarë parashikon ligji, dhe si veprohet në praktikë, për të zbatuar

legjislacionin e vetëqeverisjes lokale, si dhe çfarë duhet të ndryshohet e të përmirësohet. Shqyrtimi i literaturës kombëtare na ka dhënë një pasqyrë të qartë të standardit të cilësisë në lidhje me vetëqeverisjen lokale aktuale në vendin tonë.

Literatura e huaj është pjesë esenciale e këtij studimi me anë të së cilës evidencohen përparësitë, eksperiencia e vendeve evropiane në kontekstin e vetëqeverisjes lokale. Aktet që trajtojnë drejtpërdrejtë vetëqeverisjen lokale me anë të të cilave kemi arritur të përmirësojmë e të përafrojmë kuadrin ligjor kombëtar për vetëqeverisjen lokale, janë të karakterit ndërkombëtar dhe rajonal. Aktet e karakterit rajonal janë: Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, Kushtetutat dhe ligjet e vendeve (shteteve), Marrëveshja e Brukselit, 19 prill 2013, etj.. Esenciale dhe e një rëndësie domethënëse për punimin është dhe shqyrtimi i literaturës vendore, siç është Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Kushtetuta e RSF Jugosllavisë, Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë, etj.. Trajtimi i ligjeve të qeverisjes lokale ishin fokusi i studimit, ndër më të rëndësishmit mund të përmendim: ligjin Nr. 8652 i vitit 2000 *“Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”*, Tiranë, ligjin për Vetëqeverisjen lokale 1992, ligjin mbi bazat e vetëqeverisjes lokale BeH, ligjin mbi vetëqeverisjen lokale i RS. Po kështu është përdorur si burim referimi dhe *“Strategjia e decentralizimit dhe autonomisë vendore”*, Republika e Shqipërisë- Tiranë 1999, propozimi gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës- Plani i Ahtisarit, Marrëveshja e Ohrit, 13 gusht 2001. Ligji Nr:28/2005 për procedurën administrative të Republikës së Kosovës.

Pjesë e rëndësishme e studimit tonë ishin edhe tekstet universitare dhe shkencore, të cilat e trajtojnë Vetëqeverisjen Lokale si pjesë përbërëse të sistemit politik, duke nisur nga e Drejta Kushtetuese dhe e Drejta Administrative, materiale dhe dokumente që kanë dalë si rezultat i analizës së funksionimit të vetëqeverisjes lokale, konferenca të organizuara në nivel ndërkombëtar nga Këshilli i Evropës dhe kombëtar nga dikasteret ministrore të kësaj

fushe. Nëpërmjet këtyre botimeve u njohëm me përkufizime e vlerësime teorike, me analiza praktikash e studimesh të institucioneve ndërkombëtare, gjithmonë, duke i analizuar në raport me kuadrin ligjor ekzistues .

1.3. Pyetje dhe hipoteza

Tema në tërësi është fokusuar në shpjegimin e rrugëtimit që ka ndjekur evoluimi i vetëqeverisjes lokale, duke u ndalur në fillesat e tij në trajtimin e instrumenteve juridike ndërkombëtare dhe evropiane. Analiza jonë konsiston gjithashtu në evidencimin e evoluimit që ka pësuar vetëqeverisja lokale në vendin tonë. Megjithatë, pavarësisht objektivit të përgjithshëm, ishte e nevojshme të rendisim dhe disa objektiva të tjera, që na kanë udhëhequr, që në fillimet e kësaj nisme shkencore.

Studimi, që kemi ndërmarrë në këtë fushë ka karakter përshkrues, analitik si dhe krahasimor dhe synon të evidencojë rritjen, që ka pasur vetëqeverisja lokale së bashku me përmirësimet, të cilat duhet ta pasojnë atë. Punimi është një analizë e rëndësishme për të kuptuar se vetëm nëpërmjet vetëqeverisjes lokale mund të realizohen të drejtat e komunitetit në mënyrë më efektive dhe të qëndrueshme. Për të analizuar këtë tematikë kemi ngritur fillimisht disa pyetje kërkimore, të cilat janë:

1. Çfarë është vetëqeverisja lokale?
2. Cilat janë elementet e vetëqeverisjes lokale?
3. Cilat janë metodat për përcaktimin e ndarjes territoriale të shtetit në njësi lokale të përcaktuara nga Konventa Evropiane për ndarjen e vetëqeverisjes lokale?

4. Cilat janë karakteristikat themelore të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale?
5. Si mund të jenë të rregulluara marrëdhëniet në mes të organeve të shtetit dhe të vetëqeverisjes lokale?
6. Si është organizimi i komunave në disa nga vendet më të zhvilluara?
7. Cilat janë deficitet, që u përballën autoritetet vendore pas periudhës së tranzicionit politik në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore?
8. Pse në disa vende të Ballkanit aktualisht vërehen prirje ricentralizuese, përse elita qendrore politike i ndryhet procesit të decentralizimit- fuqizimit të autoriteteve lokale?
9. Pse për disa vende është më i përshtatshëm organizimi i vetëqeverisjes lokale njëshkallësh, e për disa vende ky nivel i pushtetit preferohet të jetë dy apo edhe trashkallësh, dhe cilët janë faktorët kryesorë, që ndihmojnë në përcaktimin e nivelit të organizimit të vetëqeverisjes lokale?
10. Cilat janë sfidat me të cilat po përballlet qeverisja vendore në vendet, të cilat ende nuk e kanë përmbyllë procesin e tranzicionit?

Hipoteza

Legjislacioni lidhur me organizimin dhe funksionimin e vetëqeverisjes lokale, është i plotë dhe në përputhje me standartet europiane. Por, rezultatet dhe zbatimi në praktikë i këtij legjislacioni dhe vështirësia ndeshet kyesisht në raporte midis pushtetit qendror kundrejt atij vendore shpesh herë i tejkalojnë kornizat ligjore duke u shndërruar në abuzive dhe të paligjshme. Influencimi dhe ndërhyrjet arbitrare që ka politika ndaj qeverisjes vendore në të

shumtë e rasteve e dëmton pavarësinë e këtij sistemi dhe ul ndjeshëm efektivitetin e kompetencave të tyre.

1.4. Metodologjia e kërkimit

Për të realizuar objektivat, në punimin e këtij studimi, është dashur të analizoj dispozitat e legjislacionit për vetëqeverisjen lokale, interpretimin e tij dhe krahasimin me legjislacionet e vendeve evropiane. Pra është ndjekur një qasje shumëdimensionale, duke përdorur disa metoda hulumtuese-juridike dhe shoqërore. Konkretisht, në funksion të realizimit të këtij punimi janë përdorur metodat vijuese:

Është përdorur metoda historike, e cila më ka ndihmuar të evidentoj evoluimin e sistemit të qeverisjes vendore në disa vende, në Shqipëri dhe konkretisht në Kosovë. Me anë të kësaj metode është e mundur njohja e sistemeve të hershme të vetëqeverisjes lokale.

Një tjetër metodë që është përdorur në këtë punim është metoda krahasuese me anë të të cilës kam evidencuar të përbashkëtat mes vetëqeverisjes lokale në Shqipëri dhe Kosovë dhe praktikat e vendeve më të zhvilluara perëndimore dhe evropiane. Kjo metodë gjen shprehje në të gjithë punimin, duke krahasuar legjislacionet e vendeve të ndryshme.

Në këtë punim mbizotëron metoda cilësore, për vetë karakteristikat që paraqet fusha e vetëqeverisja lokale, duke mënjanuar këtu, metodën sasiore, e cila më tepër do i shërben një raporti statistikor, gjë që nuk është në qëllimin e këtij disertacioni.

Pjesë e punimit është dhe *metoda e analizës së legjislacionit*, e cila konsiston në analizimin në mënyrë të detajuar të legjislacioneve të vendeve të ndryshme dhe dokumentet të tjera ligjore të zbatueshme, duke u ndalur më gjerësisht në legjislacionin e Kosovës. Punimi mbështetet në një analizë të thellë normative të akteve ndërkombëtare dhe të atyre nacionale të disa shteteve, që përbëjnë kornizën ligjore dhe normative të punimit.

Vetëqeverisja lokale në Bashkimin Evropian mbështetet në Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, si një instrument modern, fleksibël, afatgjatë juridik, i cili mbron të drejtat e pushtetit lokal dhe u garanton qytetarëve pjesëmarrje efektive në zgjedhjen e problemeve lokale.

Metodologjia e përdorur bazohet në burime parësore dhe dytësore, të mbledhura në një periudhë tre vjeçare, e cila daton me fillimin e studimeve të doktoratës. Vend të veçantë në burimet parësore zënë Kushtetuta, aktet juridike në nivel rajonal dhe evropian, si Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, kushtetutat e disa prej vendeve perëndimore dhe evropiane, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe e Kosovës, etj.. Ndërsa në burimet dytësore do të përmendja literaturën e botuar nga studiues të së drejtës, si brenda dhe jashtë vendit, punimet shkencore, akademike, raportet e institucioneve ndërkombëtare, etj..

1.5. Përmbajtja e punimit

Në këtë punim është trajtuar evoluimi i vetëqeverisjes lokale, duke synuar të evidencojmë, që ekzistenca e modeleve të organizimit, funksionimit dhe reformimit të vetëqeverisjes lokale ka një historik të hershëm, i cili ka ardhur gradualisht, duke u përmirësuar dhe ka arritur aktualisht formën më të lartë të qeverisjes vendore. Ky punim doktoratë sintetizon kombinimin e njohurive teorike-shkencore me praktikën më të mira të organizimit të sistemeve të qeverisjes lokale në vende me sisteme të ndryshme politike. Punimi “Vetëqeverisjes Lokale, Modelet, Organizimi dhe Funksionimi - rasti i Kosovës”, është strukturuar në

pesë kapituj, dhe secili prej tyre trajton çështje të veçanta sipas ndërtimit të tezave të strukturës së tij.

Në kapitullin e parë trajtohen baza teorike dhe një përshkrim i punimit në mënyrë të përqendruar, synimi dhe rëndësia, bashkë me pyetjet kërkimore dhe hipotezën, por edhe metodologjia dhe baza teorike e ligjore.

Në kapitullin e dytë, trajtohet zanafilla dhe zhvillimi historik i qeverisjes lokale, përfshirë aspektet teorike të kuptimit të qeverisjes lokale, trajtat e para dhe klasifikimi i tyre; trajtohen parimet themelore të vetëqeverisjes lokale si kategori ligjore dhe kushtetuese.

Në kapitullin e tretë, shpjegohet autonomia e qeverisjes lokale me një prezantim përmes instrumentit ndërkombëtar të kësaj fushe, siç është Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, e miratuar në formë të një konvente nga Këshilli i Ministrave të Këshillit të Evropës më 15 tetor të vitit 1985. Për shpjegimin e parimeve themelore të kësaj karte, janë trajtuar raportet në mes të nivelit të pushtetit qendror dhe lokal, koncepti i qeverisjes lokale, decentralizimi dhe dekoncentrimi, financat lokale, format e bashkëpunimit të autoriteteve lokale, bashkëpunimi ndërkomunal, bashkëpunimi ndërkufitar rajonal, si dhe bashkëpunimi ndërkombëtar.

Në kapitullin e katërt trajtohen disa nga sistemet bashkëkohore të qeverisjes lokale të vendeve me demokraci të zhvilluar, të ashtuquajtura sisteme klasike të organizimit të këtij pushteti në shtetet: tipi anglez, francez, gjerman, italian dhe pushteti lokal në SHBA. Prezantohet qeverisja lokale në disa nga shtetet e Evropës qendrore dhe juglindore, pas periudhës së tranzicionit demokratik e organizuar në bazë të parimeve demokratike, të dala nga Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale e Këshillit të Evropës në Çeki, Poloni, Slloveni, Maqedoni, Bosnje e Hercegovinë, dhe Shqipëri.

Në kapitullin e pestë paraqitet zhvillimi historik i qeverisjes lokale në Kosovë, dhe realiteti i krijuar pas shpalljes dhe njohjes së Republikës së Kosovës shtet sovran e demokratik. Trajtohet, po ashtu, organizimi i vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kosovës, statusi ligjor i komunave si njësi themelore e vetëqeverisjes lokale, emrat, kufijtë, simbolet dhe gjuhët në komuna, kompetencat, etj.. Shtjellohet dhe prezantohet organizimi i kuvendi të komunës, zgjedhja e anëtarëve të kuvendit, funksionimi i kuvendit, e rëndësi e veçantë i është kushtuar udhëheqjes komunale – ekzekutivit, zgjedhjes së kryetarit të komunës, përgjegjësi të tij. Vëmendje i është kushtuar formave të bashkëpunimit komunal, dhe burimeve financiare. Në veçanti i kushtohet rëndësi transparencës, me qëllim që qytetarët të kuptojnë dhe të monitorojnë aktivitetin e qeverisjes së tyre lokale. Organizimi i komunave të reja, zbatimi i kompetencave të zgjeruara, të parapara me Planin Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisaari e që janë përfshirë në kushtetutën e Republikës së Kosovës si qasje afirmative për komunitetin pakicë serb, të cilat njëkohësisht përbëjnë sfida për reformimin e qeverisjes lokale dhe në përmbushjen e standardeve për integrim në BE.

KAPITULLI II

VËSHTRIM MBI HISTORIKUN E LINDJES DHE TË EVOLUIMIT TË VETËQEVERISJES LOKALE

2.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi qeverisjen lokale

Elementët e parë të vetëqeverisjes lokale i gjejmë të materializuara në histori që në periudhën e qeverisjes së shtetit romak. Sundimi i shtetit romak ka zgjatur 13 shekuj dhe daton që prej mesit të shekullit VIII para erës sonë dhe deri në shekullin VI të erës sonë. Gjatë periudhës së sundimit të shtetit romak kanë ndodhur ndryshime të mëdha me karakter shoqëror, ekonomik dhe politik, të cilat kanë ndikuar në ndryshimin e raporteve dhe të formave të organizimit të sistemit politik në përgjithësi. Ndryshimi i këtyre raporteve ka ndikuar edhe në ndryshimin e mënyrës së organizimit dhe të funksionimit të qeverisjes lokale në veçanti. Forma më e vjetër të qeverisjes lokale në shtetin romak ishin “*komisionet tribusione*”, të cilat merreshin me çështjet lokale të popullatës në territorin e tribunëve, përkatësisht të fshatrave dhe qyteteve. Këto komisione ishin përgjegjëse edhe për zgjidhjen e organeve të pushtetit siç ishin kuestorët¹ dhe edilët².

Gjatë shekullit II para erës sonë e deri në shekullin II të erës sonë, kur shteti romak u bë perandori dhe u shndërrua në një metropol kosmopolitik, qeverisjen lokale e ushtronin të ashtuquajturat komuna e qytete, municipet dhe kolonitë. Municipet kishin përgjegjësinë të zgjidhnin të gjitha çështjet, që i përkisnin veprimtarisë brenda qytetit, ndërsa kolonitë kishin të drejtën edhe të emetojnë paranë e tyre të metaltë. Në vitin 395 shteti romak u organizua në formën e një dominati, duke u ndarë në dy pjesë, përkatësisht në pjesën e perandorisë lindore dhe perëndimore. Në këtë periudhë shteti romak njohu dhe ndarjen e parë të mirëfilltë në nivel

¹ Kuestorët-Ndihmës të konsujve, administratorë për çështje gjyqësore, ushtarake, arkëtarë të qytetit, intendantë të komandanturës ushtarake, rojtarë të arkivave. Puhanit. I, 1970:46.

² Edilët – ndihmës të tribunëve (mbajtje e rendit dhe e tregut – një lloj policie. (Puhanit. I, 1970:46)

administrativ në 4 prefektura, në atë Lindore, Iliriane, Italice dhe Galike. (Puhanit, I. 1970:116)

Pavarësisht këtyre ndarjeve administrative, qyteti i Romës dhe ai i Kostandinopojës me rrethinën e afërt, kishin status të veçantë administrativ. Ato ishin të ndara nga prefekturat e rregullta dhe përbënin dy njësi të ndara regjionale, të quajtura prefektura qyteti. Në krye të prefekturave qëndronin prefektët, funksionet e të cilëve ishin kryesisht me karakter organizativ. Ata organizonin administratën dhe administrojnë çështjet juridike në territorin e prefekturës, si dhe mbikëqyrnin punën e vicarëve dhe rektorëve (drejtorëve). Por kishte edhe funksione të cilët prefektët nuk i administrojnë, sepse administroheshin nga qeverisja qendrore, siç ishte ai i komandantit të ushtrisë së prefekturës. (Puhanit. I,1970:118)

Çdo prefekturë ndahej në disa dioqeza, ndërsa dioqezat ndaheshin në provinca. Dioqezat drejtoheshin nga vicarët, të cilët përveç çështjeve administrative dhe juridike në territorin të cilin administrojnë mbikëqyrnin edhe drejtuesit e provincave. Gjatë periudhës së dominatit në shtetin romak, si formë e organizimit lokal ishte dhe komuna, apo municipia dhe pasuritë e mëdha të perandorit – soltuset dhe traktuset. Qeverisja e komunave ishte e kufizuar, sepse administronte kryesisht vetëm çështje me karakter lokale dhe organi, që udhëhiqte e merrte vendimet në komunë ishte senati i dekuriionëve. Gjatë kësaj periudhe u krijua dhe institucioni i “defensor civitatis”.³

Përveç çështjeve me karakter administrativ, ky organ trajtonte, edhe kontrollin e administratës komunale dhe asaj shtetërore, edhe keqpërdorimet e organeve shtetërore në kontrollimin e punëve të komunave, si dhe arbitrarizmin e organeve komunale ndaj qytetarëve. (Puhanit. I,1970:121)

2.2. Kuptimi i vetëqeverisjes lokale

³ Defensor civitatis – Kishte dy detyra themelore: Ta mbronte komunën nga arbitrarizmi i organeve shtetërore dhe t’i mbronte qytetarët nga arbitrarizmi i organeve komunale. që në kushtet e sotme i përgjigjet institucionit të ombudsmanit, përkatësisht Avokatit të popullit.)

Studimi i nocionit të vetëqeverisjes lokale ishte një ndër problemet më të vështira të së drejtës kushtetuese në tërësi, e në veçanti të teorisë dhe praktikës të sistemit politik të një shteti. Disa autorë dhe studiues të çështjeve të qeverisjes lokale kanë hasur vështirësi në përkufizimin e këtij nocioni për shkak të kushteve të ndryshme të paraqitjes, krijimit dhe formimit të këtij institucioni politik në shtete me sisteme të ndryshme shoqërore e politike. Pikëpamjet e ndryshme politiko-filozofike dhe ideore mbi vendin, rolin dhe rëndësinë e këtij sistemi, e sidomos me faktin se ekzistojnë edhe sot mospajtime jo vetëm teorike, por edhe terminologjike, kanë influencuar në mungesën e një përkufizimi të plotë të vetëqeverisjes lokale. Mospajtimet terminologjike për këtë institucion janë shkaktuar edhe për vetë faktin se disa dukuri të ndryshme kanë pasur të njëjtin emërtim.

Studiues të ndryshëm në krijimin e përkufizimit të nocionit të vetëqeverisjes lokale bazohen në ndarjen territoriale, ndërsa disa të tjerë nisen nga karakteristika, e ashtuquajtur interaksioni shoqëror, në kuptimin e veprimit reciprok dhe veprimit të varur reciprok të qytetarëve (qytetarët, aktivitetet, nevojat dhe marrëdhëniet). Si rrjedhojë, për përkufizimin dhe kuptimin e nocionit vetëqeverisje lokale, përveç vështirësive esenciale kuptimore, duhet pasur parasysh edhe dallimet terminologjike, të cilat burojnë nga ato të vetkuptimit të këtij nocioni.

Nocionin “ Vetëqeverisje lokale” e gjejmë të shprehur ndryshe në shtete të ndryshme. Kështu, në gjuhën gjermane termi *selbstverëaifing* i referohet vetëqeverisjes dhe termi “*gemeinde* “ i referohet shprehjes komunal. Në gjuhën frënge është e njohur shprehja si “*administration lokale*”, ndërsa në anglisht vetëqeverisja lokale është “*local government*”. Analoge me këtë, shprehja “vetëqeverisja lokale” është në përdorim edhe në disa shtete të tjera; në Itali përdoret shprehja “*administratizione lokale*”, në Suedi “*komunal folrvolting*” në Spanjë “*administracion komunal*”, në Rusi “*lokalna samouprava*”. (Politicka enciklopedija, 1975:518).

Aktualisht, në teorinë e shkencave juridike dhe politike lëvrojnë disa përkufizime të vetëqeverisjes lokale, duke na paraqitur gjendjen e tanishme të rolit dhe formave të organizimit të vetëqeverisjes lokale në shtete të ndryshme në kuadër të sistemeve politike shtetërore të tyre. Nisur nga ky fakt bëhet edhe më i vështirë teorikisht identifikimi dhe ndarja në praktikë e institucioneve të vetëqeverisjes lokale nga decentralizimi i pushtetit. Qeverisjen lokale e përbëjnë elemente të përgjithshme, si: territori i caktuar, banorët, nevojat shoqërore, veprimtaria, organizimi dhe marrëdhëniet ndërmjet tyre, etj., të cilat janë të domosdoshme për sistemin e vetëqeverisjes lokale si pjesë e sistemit politik.

Me vetëqeverisje lokale kuptojmë: Organizatën shoqërore të autorizuar të vendosë dhe të kryejë një numër të caktuar të funksioneve shoqërore, në një territor të caktuar, i cili është i ndarë nga qeveria nacionale-qendrore apo rajonale. Nisur nga kjo, vetëqeverisja lokale është mënyrë e qeverisjes në njësi themelore territoriale, si: komunat, qytetet, bashkitë si dhe në rrethet dhe distriktet, qarqet, provincat, dukatat dhe krahinat-regjionet. Praktikisht qeverisja lokale organizohet dhe funksionon si bashkësi qeverisëse në kuptimin politik dhe sociologjik. Megjithëkëtë, jo çdo herë të gjitha elementet që e karakterizojnë njësinë qeverisëse – politike kanë përputhshmëri të plotë me rrethanat e krijuara historike e të tjera dhe me elementet e bashkësive të konsoliduara lokale.

Studiues të ndryshëm, të cilët kanë si synim analizimin e formave dhe të modeleve të qeverisjes lokale, kanë përcaktuar dhe elementet themelore të këtij nocioni. Kështu, sipas Reidlich, një nga studiuesit më të njohur të pushtetit lokal anglez, konkludon se në Angli nuk ekziston shprehje e vetëqeverisjes lokale, por sundim-pushtet lokal, administratë-administrim, në kuptim të gjerë. Ai pohon se: “Qeverisja lokale paraqet realizimin e vendimit nga ana e qytetarëve, përkatësisht përmes përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, të funksioneve dhe autorizimeve, të cilat i ka përcaktuar legjislatori, ose që u takojnë në bazë të së drejtës së përgjithshme” (Reidlich, J, 1972 :46). W. Robson, një ndër politologët dhe studiuesit e

njohur, i cili është marrë posaçërisht me problemet e vetëqeverisjes lokale, në enciklopedinë e shkencave sociale ka dhënë karakteristikat e përgjithshme të vetëqeverisjes lokale (të pushtetit). Sipas tij, pushteti lokal është një bashkësi territoriale, josovrane, e cila ka bazën ligjore mbi të cilën janë të përcaktuara të drejtat dhe mënyra e organizimit të saj. Pra në pushtetin lokal duhet të ekzistojnë organet ligjore të autorizuara për administrimin e politikave territoriale, pavarësisht nga kontrolli i jashtëm, si dhe pjesëmarrja e bashkësisë lokale në udhëheqjen e punëve të veta. (Robson, W. Encyclopedia of the Social Sciences, 1990:47). Sipas W. Anderson, një nga studiuesit më të rëndësishëm të vetëqeverisjes lokale amerikane, pushteti lokal është i karakterizuar nga elementë si:

1. territori;
2. banorët;
3. organizimi;
4. identiteti i veçantë juridik;
5. autonomia;
6. funksionet e vetëqeverisjes
7. pavarësia fiskale. (Anderson, W. 1945:47)

Studiuesi Hans Peters në veprën e tij “Manuali mbi shkencën komunale dhe praktikën”, duke u mbështetur në disa qëndrime themelore të sistemit të vetëqeverisjes lokale angleze, përcakton se elementët, që karakterizojnë sistemin e vetëqeverisjes gjermane janë:

1. Detyrat e përbashkëta publike,
2. Përgjegjësia e vet,
3. Qeverisja në emër të vet,
4. Personi juridik i bashkësisë,
5. Organet e veta të zgjedhura,

6. Inkorporimi në shtet dhe

7. Mbikëqyrja e shtetit. (Peters. H,1956:47)

Pasi analizojmë të gjitha përkufizimet e mësipërme të dhëna nga studiuesit e lartpërmendur, ku vërehen edhe karakteristika të përbashkëta për qeverisjen dhe strukturën e qeverisjes në bashkësitë themelore lokale dhe në njësitë administrative – politike, arrijmë të japim një përkufizim të përgjithshëm të vetëqeverisjes lokale në kuptimin e gjerë të saj. Vetëqeverisja lokale është kategori e së drejtës kushtetuese, e sistemit politik dhe është pjesë e administratës shtetërore. Në harmoni me këto, ajo është trajtë politike e bashkësisë lokale dhe trajtë e qeverisjes për kryerjen e shërbimeve publike në shoqëri.

Sipas origjinës së saj historike dhe rëndësisë që ka në aspektin demokratik dhe të synimeve të saj, vetëqeverisja lokale në instancë të fundit është shprehje e të drejtave edhe e nevojave të njerëzve në bashkësi (komunitet) të caktuara territoriale dhe administrative politike që të realizojnë aktivitete të ndryshme me qëllim të përmbushjes së nevojave të tyre dhe krijimin e marrëdhënieve si bashkësi e organizuar politike dhe tërësi sociologjike. Punët dhe fushëveprimi i organeve të vetëqeverisjes lokale në raport me organet qendrore përcaktohen me kushtetutë dhe me ligj. Duke pasur për bazë edhe parimet demokratike të një shteti, qeverisja lokale, përkatësisht pushteti lokal, gjithnjë e më tepër po kuptohet edhe si trajtë e decentralizimit të pushtetit demokratik. Pra vetëqeverisja lokale është e drejta, që gëzojnë individët, për të qenë pjesë e vendimmarrjes dhe e qeverisjes në mënyrë të pavarur, në një bashkësi të caktuar territoriale, nëpërmjet organeve, të cilat i zgjedhin vetë, në mënyrë të drejtpërdrejtë. Sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik, parimi thelbësor mbi të cilin ngrihet dhe funksionon qeverisja lokale është parimi i decentralizimit të pushtetit, i cili ushtrohet nëpërmjet parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetëqeverisës vendor.

2.3. **Format e para të vetëqeverisjes lokale**

Qeverisja lokale njihet si formë administrimi e territoreve të caktuara që në lashtësi. Administrimi lokal nëpërmjet disa institucione lokale ishte i pashmangshëm dhe i domosdoshëm për vetë natyrën organizative dhe territoriale. Kështu, format e para të krijimit të qyteteve i hasim në antikitet, periudhë në të cilën u bë ndarja e bujqësisë nga blegtoria. Zbulimi i hekurit bëri të mundur krijimin e mjeteve të punës më efikase dhe praktike në përdorim, në krahasim me ato të gurit. Më vonë do të kemi një tjetër ndarje në nivel ekonomik, atë të zejtarisë nga bujqësia, e cila konsiderohet dhe si ndarja e dytë e punës, kohë në të cilën filloi dhe tregtia në formën e saj embrionale, atë të shkëmbimit të mjeteve dhe mallit. Këto ndarje sollën gradualisht edhe ndarjen e shoqërisë përkatësisht në të pasur dhe të varfër. Me kalimin e kohës kemi dhe krijimin e shtresave në skllevër dhe skllavopronarë. Zhvillimi i tregtisë në këmbimin e mallrave ishte e përqendruar kryesisht në lokalitete të caktuara, duke krijuar kështu dhe qytetet e para. Qytetet fillimisht ishin të populluara kryesisht nga tregtarë, sepse konsideroheshin vetëm si vend i shkëmbimit të mallrave, sepse qyteti si qëllim për të jetuar ishte një koncept, që erdhi disa dekada më vonë. (Pohan, I. 1998:120)

Ndarja e shoqërisë në shtresa dhe në klasa krijoi dhe konfliktet e para, pasojë e të cilave do të jetë lindja e shtetit. Engelsi në veprën e tij “Prejardhja e familjes, pronës private dhe shtetit” thekson se procesi i ndarjeve është rruga e duhur drejt civilizimit dhe civilizimi forcon ndarjen e pronës, dhe zhvillon ekonominë duke shtuar klasën e tregtarëve. (Simovic, V. 1972 :70) Gjatë kësaj periudhe u krijuan shumë qytete, të cilat shërbenin si kryeqendra të tregtisë. Kështu, në Greqinë e lashtë u krijua Athina dhe Mleti ku rregullimin dhe udhëheqjen e administratës së qytetit e kishin vetë aborët.⁴ Në Italinë e sotme u krijua qyteti i Romës, kurse fenikasit krijuan qytetet e Tirit, dhe Biblosit.

⁴ Aborët; zyrtarët e udhëheqës të administratës së qytetit në Greqinë antike.

Krijimi i qyteteve bëri që të zhvillohen veprimtari të ndryshme prodhuese e tregtare duke i orientuar marrëdhëniet shoqërore në një tjetër nivel. Ndryshimet e shumta shoqërore, krijimi i qyteteve të ndryshme si dhe zhvillimi i ekonomisë çuan në krijimin e shteteve të para. Në këtë kuadër qytetet filluan të kishin vetë identitetin e tyre, dukuri e cila u bë më e dukshme me lindjen e shoqërisë feudale mesjetare dhe shtetit feudal. Me zhvillimet e mëtejme shoqërore dhe bashkimin e disa shteteve do të krijohen perandoritë, ku fillimisht u krijua Perandoria Romake dhe më vonë Perandoria Bizantine. Gjatë periudhës së Mesjetës kemi ndarjen e profesioneve nga zejjet dhe zhvillimi i qyteteve nuk kishte vetëm karakter ekonomik, por kishte kryesisht karakter kulturor dhe politik - administrativ.

Zhvillimet me karakter administrativ konsistojnë kryesisht në ndarjen e sektorëve shoqërorë për kryerjen e funksioneve përkatëse jo vetëm në nivel qendror, por edhe në nivel lokal, siç janë qytetet.

Sipas N. Anderson kjo ndarje bënte që qyteti të merrte formën e një “qyteti modern” në të cilin u kushtohej një kujdes i veçantë tri aspekteve të zhvillimit, si:

- a) ndikimit të zhvillimit të shërbimeve publike, si: kanalizimit, ujësjellësit, ndriçimit të rrugëve, mbrojtjes policore, arsimit, etj.
- b) çështjeve që kanë të bëjnë me veprimtarinë e bashkësisë, si: fabrikat, prodhimi mekanik, shfrytëzimit të pajisjeve që punojnë me presionin e ujit, të erës prodhimit serik, dhe
- c) zgjerimi gradual i jetës politike. (Simovic, V. 1972 :70)

Në këtë fazë u zhvilluan format e para konkrete të vetorganizimit dhe të rregullimit të pavarur të marrëdhënieve dhe çështjes në nivel qytetesh. U hartuan aktet e para juridike të shkruara, përkatësisht statutet e para të qyteteve, si formë e rregullimit juridik, që dëshmojnë edhe për

një lloj pavarësie apo autonomie nga pushteti qendror.

Këto ishin elementet e para të qeverisjes lokale. Me formimin e bashkësive urbane, si të qyteteve, lagjeve, komunave, gjithnjë e më tepër forcohej edhe klasa punëtore, e cila ishte pro emancipimit shoqëror. Mbrojtja me forcë e civilizimit nga ana e klasës punëtore do të shkaktonte më vonë shpërthimin e revolucionit industrial, revolucionit borgjez demokratik. Në disa vende ky revolucion do të ndikojë pozitivisht duke i dhënë një dimension të ri jetës shoqërore e politike, me afirmimin e parimit të vetëqeverisjes lokale. Periudha e revolucionit borgjez demokratik karakterizohet nga:

- a. decentralizimi i pushtetit feudal,
- b. dobësimi i pushtetit mbretëror,
- c. forcimi i pushtetit të qyteteve.

Po ashtu, në këtë periudhë pëson ndryshime edhe struktura e organizimit të administratës në qytet – komunë duke lejuar formimin e organeve të reja, si:

- i. pleqësia, e cila përbëhej nga përfaqësuesit e shtresave më të larta shoqërore, dhe
- ii. kuvendi ishte organ përfaqësues, i cili zgjidhte funksionarët më të rëndësishëm të qytetit, vendoste taksat etj.

Kjo formë e vetëqeverisjes lokale mbartë për një kohë të gjatë karakteristika aristokrate – feudale që manifestoheshin si përpjekje për liri komunale, por në të vërtetë ishin përpjekje për kufizimin e lirive klasore, të tregtisë, më vonë edhe të vetë borgjezisë. (Todorovski. I, 1991:8) Ndryshimet që ndodhën gjatë periudhës së revolucionit industrial, ndikuan në transformimet e reja në rregullimin e ri të vetëqeverisjes lokale në shumë vende, sidomos në vendet më të përparuara të kohës, që kishin pasur një zhvillim të rëndësishëm tekniko-teknologjik dhe të fuqive prodhuese, si: në Angli, Gjermani, Suedi, Zvicër, SHBA, Francë,

Rusi, Turqi, etj..

2.3.1. Kriteret e klasifikimit të vetëqeverisjes lokale

Sistemet e vetëqeverisjes lokale kanë karakteristika të ndryshme, duke bërë që ato të dallohen nga forma, pozita, si dhe funksioni i organizimit në territore të caktuara urbane, dhe në nivel shtetëror. Në lidhje me ndarjen dhe klasifikimin e formave të vetëqeverisjes lokale janë bërë shumë analiza dhe studime. Ndarja e vetëqeverisjes lokale bëhet në bazë të kompetencave që ka, dhe duhet t'i zbatojë në njësinë e caktuar territoriale për organizimin dhe kryerjen e punëve dhe të shërbimeve të caktuara, në atë të vetëqeverisjes lokale me kompetenca të përgjithshme dhe vetëqeverisjes funksionale reale.

1. Vetëqeverisja me kompetenca të përgjithshme është një formë e vetëqeverisjes lokale në kuptimin politiko – territorial, të cilën e praktikojnë të gjitha vendet. Formë standarde e këtij organizimi është komuna.
2. Vetëqeverisja funksionale reale konsiderohet si vetëqeverisje e decentralizuar⁵ sepse kjo formë e vetëqeverisjes impenjohet të qeveris një shërbim të caktuar në nivel lokal, si p.sh. komunikacionin, fushën e arsimit dhe të shërbimeve e veprimtarive të tjera publike, që i përgjigjet më së afërmi komunës. Kjo formë e vetëqeverisjes lokale është karakteristike për shtete, si SHBA-ja, Anglia, Zvicra, Gjermania, Franca, etj..

Vetëqeverisja funksionale reale në SHBA funksionon përmes distrikteve (rretheve) speciale, të cilat ofrojnë shërbime të caktuara, si p.sh. distriktet bujqësore ose rurale administrojnë kryesisht ujitjen dhe mbrojtjen e tokave, distriktet shkollore, distriktet të cilët kujdesen për mbrojtjen nga zjarri, për ndriçimin publik, mbrojtjen sanitare, shërbimin policor, si dhe

⁵ Pusiqi decentralizimin e përkufizon si: “Çdo dobësim të ndikimit të sistemit qendror ndaj pjesëve tjera të atij sistemi”, kurse centralizimi nënkupton tendencën e kundërt. Cit.sipas Dr. Milan Ramljak “Centralna i Lokalna Uprava u razvoju”, Zagreb, 1982, fq.98.

distriktet metropolitane për shërbimet dhe veprimtaritë komunale. Në Angli dhe në Francë kjo formë e vetëqeverisjes lokale lidhet kryesisht me shërbimet publike. Në Gjermani kjo formë lidhet edhe me sigurimin social dhe ngritjen kulturore-politike të qytetarëve dhe përmirësimin e kushteve të banimit.

Në Zvicër përveç komunave me kompetenca të përgjithshme ka dhe komuna me kompetenca të veçanta, të cilat kryejnë veprimtari të caktuara publike, që lidhen me këtë formë të vetëqeverisjes funksionale si komunat klerikale, komunat shkollore, komunat për ndihma, etj.. Detyra e këtyre komunave është shërbimi dhe plotësimi i kërkesave të qytetarëve për çështjet konkrete, që kanë të bëjnë me kompetencat e qeverisë lokale. Në këto shtete dhe në shumë shtete me sisteme të avancuara demokratike, vetëqeverisja lokale është e lidhur me organizimin politik–administrativ në njësi lokale, që njihen me termin komuna, por në disa vende njihen si bashki në qytet dhe komunë në zonat rurale.

Me emërtimin komunë kuptojmë bashkësinë lokale më të ngushtë të organizuar në njësi të veçantë të vetëqeverisjes lokale. Disa studiues të shkencave politike dhe juridike, si: Nels Andersonin, Eugen Pusiçi dhe Josip Zhupanov janë shprehur, se karakteristikat kryesore të komunës janë banorët, territori, aktiviteti, nevojat, dhe marrëdhëniet shoqërore. (Simoviç, V. 1972:15) Sipas Josip Zhupanov, komunën e përcakton edhe aspekti social – filozofik, duke theksuar se ka elementë të cilët duhen domosdoshmërisht të plotësohen nga ana e institucionit përkatës. (Zhupanov, J. 1962:2)

Në literaturën bashkëkohore hasim kriteret e tjera për klasifikimin dhe format e vetëqeverisjes lokale. Njëri prej këtyre kriterëve është edhe klasifikimi i njësive të vetëqeverisjes lokale në bazë të kriterit sociologjik – politik. Sipas këtij kriteri, pozita e strukturës shoqërore, marrëdhëniet themelore shoqërore dhe marrëdhëniet pronësore ndikojnë në rregullimin politik dhe shoqëror, duke përcaktuar vetë karakterin e vetëqeverisjes lokale.

Në bazë të këtij kriteri është i mundur klasifikimi i vetëqeverisjes lokale të komunës së sistemit socialist dhe vetëqeverisjes lokale klasike, borgjeze demokratike. (Simoviq, V. 1972:17) Ky klasifikim më tepër i përket teorisë marksiste të komunës. Sot kemi edhe ndarjen sipas tipit të vetëqeverisjes së decentralizuar dhe vetëqeverisjes së tipit të pushtetit lokal. Në Francë dhe disa shtete të tjera evropiane, por edhe në SHBA, kemi tipin e decentralizimit administrativ të vetëqeverisjes. (Simoviq, V, 1972:81)

2.4. Sistemet e vetëqeverisjes lokale sipas nivelit të organizimit

Format e vetëqeverisjes lokale ndaheshin në varësi të disa kriterëve, të cilat i përmendëm më sipër, por që, nuk janë të vetmet kritere të ndarjes administrative lokale, për faktin se shumë shtete në varësi të kushteve të ndryshme historike, gjeografike, ekonomike, politike, administrative, tradicionale, etnike, kulturore, etj., e kanë parë të nevojshme, që, përveç komunës, të organizojnë edhe nivele të tjera më të larta të organizimit të njësive të vetëqeverisjes lokale. Këto ndarje në vende të ndryshme kanë edhe emërtime të ndryshme, si: rrethi, qarku, distrikti, krahina, provinca, etj.. Sistemet e vetëqeverisjes lokale në bazë të nivelit të organizimit janë:

1. Sistemi i vetëqeverisjes lokale një-shkallësh (në nivel të komunave)
2. Sistemi i vetëqeverisjes dy-shkallësh (niveli i dytë, apo ndërmjetës), dhe
3. Sistemi i vetëqeverisjes lokale tri-shkallësh (apo të nivelit të parë, të dytë dhe të tretë).

Më poshtë do t'i trajtojmë këto sisteme të organizimit të qeverisjes lokale, duke ilustruar edhe vendet në të cilat janë aplikuar.

1. Sistemi i vetëqeverisjes lokale një-shkallësh njihet edhe si niveli i organizimit në nivel komune. Këtë lloj e kanë aplikuar disa vende, prej të cilave më karakteristike

janë Austria, Finlanda, Zvicra (në disa kantone të saj) Maqedonia, Serbia, Mali i Zi, Kosova, etj. Lidhur me organizimin e sistemit njëshkallësh –komuna, më gjërsisht do të bëjmë fjalë në kapitullin vijues mbi Kosovën.

2. Sistemi i vetëqeverisjes lokale dyshkallësh (niveli i dytë apo ndërmjetës).

Për shkak të specifikave të veçanta që ka, sistemi dyshkallësh i organizimit të njësive të vetëqeverisjes lokale, sot praktikohet nga shumica e shteteve të zhvilluara demokratike. Sistemi dyshkallësh është i njohur në shtetet, si: Gjermania, SHBA-të, Kanadaja, Australia, Britania e Madhe, Irlanda. Po ashtu sistemin dyshkallësh e ka edhe Suedia, Danimarka, Norvegjia, Holanda, Zelanda të Re, Kroacia, Greqia, Japonia, etj.. Njësitë e vetëqeverisjes lokale dallojnë për nga funksionet dhe përgjegjësitë, që i kanë, në varësi të niveleve, që ato kanë. Kështu, pavarësisht se këto njësi duket se kryejnë të njëjtat funksione, në të vërtetë, funksionet, që mund të kryhen në sistemin një shkallësh të vetëqeverisjes, nuk janë të njëjta, dhe nuk kanë të njëjtën rëndësi.

Së pari, ato dallojnë për nga kompetencat, që kanë. Disa prej njësive të vetëqeverisjes lokale të sistemit dyshkallësh kanë kompetenca të niveleve të larta qeverisëse siç janë; mobilizimi dhe rekrutimi i pjesëtarëve të njësive ushtarake, të policisë financiare, të inspektorateve të ndërtimit, inspektorateve të çmimeve, për tregun, etj.. Komuna, si pjesë e sistemit një shkallësh, mund të mos ketë mundësi ekonomike për të përballuar financiarisht përmbushjen e funksioneve të mësipërme për shkak të gjendjes ekonomike të vetë komunës.

Sipas kësaj mënyre të organizimit, pushteti i vetëqeverisjes lokale ka edhe funksione të tjera që shtrihen në një rajon më të gjerë territorial se territori i një komune. Për këtë arsye është e nevojshme të bëhet dallimi dhe shkallëzimi i niveleve të rregullimit të vetëqeverisjes lokale dhe të përcaktohen funksionet në bazë të territorit të caktuar, numrit të banorëve dhe bazës ekonomiko-financiare. Nisur nga funksionet, që mund të kenë njësitë e vetëqeverisjes

lokale, mund të pohojmë, se qëndron fakti, që njësitë e vetëqeverisjes lokale nuk janë vetëm një shkallëshe, por dhe dyshkallëshe.

Së dyti, një tjetër arsye që legjitimon ekzistencën e vetëqeverisjes lokale dyshkallëshe është edhe nevoja e një shkalle ndërmjetësuese mes organeve të pushtetit qendrorë dhe atyre lokale (komunale). Disa nga funksionet, të cilat kërkojnë organizimin dyshkallësh të vetëqeverisjes lokale, janë kryerja e funksioneve, që lehtësojnë punën e organeve qendrorë të pushtetit, e cila konsiston në komunikimin me disa njësi të vetëqeverisjes lokale njëshkallëshe, si komunat. Këtë formë organizimi të pushtetit lokal e ka Gjermania, Franca, dhe Shqipëria. Me anë të sistemit dyshkallësh organet shtetërore evitojnë përqendrimin e administratës në nivel qendror. Shtetet që praktikojnë organizimin e sistemit dyshkallësh të vetëqeverisjes lokale synojnë përdorimin e ndërmjetësuesit mes organeve qendrorë dhe komunës. Ndërmjetësi mund të realizohet me iniciativën e organeve qendrorë, por edhe me iniciativën e organeve komunale. (Joviçiq. M, 1974:23)

Pra, për funksionin e ndërmjetësit, të dyja palët janë të interesuara, e në veçanti, pushteti qendror, i cili, përmes këtij sistemi arrin të kryej funksione të caktuara, por edhe të mbikëqyrë punën e pushtetit lokal. Ndërsa, pushteti lokal i shërben për marrjen e pëlqimit dhe të miratimit të vendimeve të ndryshme, por edhe për marrjen e këshillave dhe të ndihmave për zgjidhjen e probleme të ndryshme sociale, politike, dhe ekonomike. Për rrjedhojë, njësitë e sistemit dyshkallësh të vetëqeverisjes lokale kryejnë dy funksione të rëndësishme:

a) zgjidhjen e çështjeve, që kanë të bëjnë me nevojat e qytetarëve të njësisë së vetë territoriale, varësisht nga gjendja financiare, dhe

b) kryerja e detyrave, të cilat ia delegon pushteti qendror.

Përveç arsyeve strukturore në përcaktimin dhe nevojën e organizimit të sistemeve

të vetëqeverisjes lokale në më shumë shkallë shpesh merret për bazë aspekti politik, i cili mbështetet në arsyen e decentralizimit të pushtetit në komuna, sepse si në aspektin teorik dhe praktik është konstatuar se niveli demokratik dhe vetëqeverisës nga qytetarët është më i lartë në nivel komunal, domethënë, në njësitë e vetëqeverisjes lokale njëshkallëshe, se sa në nivele të tjera të organizimit.

Bazuar në aspektin politik, shumë shtete kanë bërë organizimin dhe ndarjen e njësive të vetëqeverisjes lokale në më shumë forma dhe nivele, duke zbatuar edhe sistemin e organizimit të vetëqeverisjes lokale të nivelit të tretë – sistemin treshkallësh.

3. Sistemi i vetëqeverisjes treshkallëshe

Përveç sistemit njëshkallësh dhe dyshkallësh ka disa shtete, që sistemin e vetëqeverisjes lokale e kanë të organizuar në nivelin treshkallësh. Një sistem të tillë e kanë: Polonia, Italia, dhe Spanja. Shtetet me sistem qeverisës unitar, numër të madh banorësh dhe me territor të madh, zakonisht, por jo domosdoshmërisht, sistemin e vetëqeverisjes lokale e kanë të organizuar si sistem treshkallësh, si formë e ndjesive rajonale të qeverisjes, duke vlerësuar, se kështu bëhet më mirë organizimi dhe ofrimi i shërbimeve me interes të përgjithshëm. Për ofrimin e shërbimeve në një sistem treshkallësh nevojiten, jo vetëm personel i nevojshëm profesional, por edhe mjete të konsiderueshme materiale. Me organizimin e këtij niveli të vetëqeverisjes, formohen organe të veçanta përfaqësuese, të cilat përfaqësojnë interesat e veçanta të njësisë përkatëse. Vlen të theksojmë se ka edhe shtete të mëdha për nga territori dhe numri i banorëve, që nuk kanë sistem unitar, por rregullim federativ. Në këto shtete, sistemi i vetëqeverisjes lokale nuk ndërtohet si sistem treshkallësh në nivelin e rajonit, por funksionet e këtij niveli i realizojnë vetë njësitë federale dhe nuk ka nevojë që vetëqeverisja të organizohet edhe në njësi rajonale. Si model për funksionimin e sistemit treshkallësh

konsiderohet organizimi rajonal në Itali.

2.5. Faktorët kryesorë për organizimin dhe ndarjen e njësive të vetëqeverisjes lokale

Të gjitha njësitë e vetëqeverisjes lokale, pavarësisht vendit që kanë në strukturën e një shteti, llojit, dhe formës së organizimit, ato përfshijnë një territor të caktuar ku përcaktohen kufijtë dhe kompetencat e pushtetit lokal, i cili është në krye të njësisë së vetëqeverisjes lokale. Përveç kompetencës territoriale në njësinë e caktuar administrative, përcaktohen edhe funksionet qeverisëse, detyrat ndaj qytetarëve, që jetojnë brenda atij territori, personeli i administratës, si dhe pasuria dhe të mirat e tjera materiale e financiare të njësisë së caktuar të vetëqeverisjes. Komponentët kryesorë, që përbëjnë fizionominë e çdo njësie të vetëqeverisjes lokale janë territori, banorët, dhe ekonomia e asaj njësie, nga ku komponenti i territorit dallon nga dy komponentët e tjerë nga karakteri i ndryshueshmërisë. Numri i banorëve dhe ekonomia janë relative, gjë që nuk mund të thuhet për territorin⁶, sepse numri i banorëve mund të ndryshojë për shkak të ndryshimeve shoqërore, historike, dhe të kushteve natyrore, në kohë dhe në hapësirë. Mund të ndryshojnë për shkak të ndikimit të faktorit demografik, atij të sigurisë, kur ndodhë shpërthimi i luftës, faktori social, ekonomik, si arritjet tekniko – teknologjike, etj..

Në pamje të parë duket sikur ndarja politiko- territoriale e njësive të vetëqeverisjes lokale nuk ndryshon shumë nga ndarja territoriale e shteteve apo e njësive federale sipas faktorëve kryesorë-historik, gjeografik, politik, social, nacional, ekonomik, megjithatë ekziston një dallim i caktuar kualitativ. Në ndarjen territoriale, territori i një shteti (hapësira shtetërore), paraqitet si diçka “e dhënë vetë”, por kufijtë shtetëror, që njohim ne sot, nuk mund të përcaktoheshin në mënyrë të njëanshme nga një shtet. Ato janë produkt i marrëveshjeve të

⁶ Territori është i pandryshueshëm në kohë dhe masë, por nuk do të thotë se edhe ky nuk do të mund të ndryshojë. Ky ndryshim bëhet përmes ligjeve dhe marrëdhënieve të dy apo më shumë njësive territoriale.

shteteve fqinje, gjegjësisht të vendimeve të forumeve dhe të institucioneve ndërkombëtare. Lidhur me organizimin apo ndarjen politiko-territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale, edhe pse merren në konsideratë të gjithë faktorët e përmendur (për shtetin, njësinë federale), vendimin përfundimtar e merr organi kompetent. Zakonisht parlamenti, si organ legjislativ i shtetit përkatës.

Vlen të theksohet se përveç faktorëve kryesorë, që përcaktojnë ndarjen politiko-territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale, çdo organ i cili merr vendime lidhur me këtë ndarje, apo miraton ligje, merr në konsideratë dy elemente të ndërlidhura me njëra-tjetrën, që janë:

- a) Që, njësitë e vetëqeverisjes lokale përafërsisht të ndahen në territore të njëjta, që i përkasin një niveli të organizimit politiko-territorial; dhe
- b) Që, secila njësi të ketë potencial të domosdoshëm ekonomik, që madhësia të jetë optimale nga aspekti i fuqisë ekonomike.

Duke përfshirë edhe këto dy elemente, mund të arrijmë në përfundimin se organi kompetent (Parlamenti) me rastin e ndarjes politike-territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale në secilin shtet, duhet t'i ketë parasysh kriteret kryesore, që e përbëjnë njësinë e vetëqeverisjes lokale: territorin përafërsisht të njëjtë, numrin e banorëve dhe potencialin ekonomik. Një ndarje ideale tërësisht racionale politike-territoriale të njësive të vetëqeverisjes lokale të nivelit të njëjtë, as që mund të paramendohet. Aktualisht është vështirë të gjejmë një shtet që të ketë një ndarje ideale. Nisur nga ky fakt, ndarja territoriale bëhet me kriteret të përafërta, duke i marrë parasysh të tri komponentët. Por cili nga këto kriteret duhet të ketë përparësi me rastin e ndarjes administrative? Nëse do të marrim për bazë kriterin e hapësirës territoriale, atëherë ndarja do të jetë me sipërfaqe të njëjtë, sepse kriteri gjeometrik në nivel të shtetit nuk ndryshon. Edhe ndarja sipas numrit të banorëve mund të llogaritet me metoda matematikore, ndërkohë kriteri i tretë varet nga potenciali ekonomik dhe politika zhvillimore e shtetit. Pra

asnjëri nga këto kriterë nuk mund të përjashtojë tjetrin, sepse në bazë të vetëm një kriteri nuk mund të ketë ndarje të drejtë e racionale të njësisë politike-territoriale, në të cilën njësitet e vetëqeverisjes lokale të të njëjtit nivel, do të kishin për afërsisht: a) numrin e njëjtë të banorëve, b) potencialin e njëjtë ekonomik, dhe c) madhësinë e njëjtë territoriale.

2.6. Vetëqeverisja lokale dhe sistemi kushtetues

Vetëqeverisja lokale është pjesë integrale e sistemit politik dhe kushtetues. Kjo, për faktin se mënyra dhe niveli i qeverisjes lokale është i përcaktuar dhe rregulluar nga shumica e kushtetutave të shteteve. Pra, ndarja administrative lokale përcaktohet që në aktin themeltarë të krijimit të një shteti, që është kushtetuta. Nisur nga ky fakt arrijmë në konkluzionin, se sistemi i vetëqeverisjes lokale edhe në aspektin organizativ, funksional të kompetencave dhe të përgjegjësisë në tërësi është kategori kushtetuese. Rregullimi nga ana kushtetuese e procesit administrativ dëshmon se është e garantuar e drejta e njerëzve në bashkësi të caktuara territoriale, që në mënyrë të mëvetësishme të qeverisin me punët e bashkësisë në mënyrë të drejtpërdrejtë. (Salihu. K, 2004:20) pavarësisht nga organizimit të sistemit politik, qeveritë lokale janë të pavarura të ushtrojnë funksionet, të drejtat dhe obligimet e tyre në harmoni me kushtetutën dhe ligjet në fuqi të secilit shtet.

Pavarësia e funksionimit të vetëqeverisjes lokale dhe organeve të saj është e garantuar me kushtetutë. Kjo pavarësi qëndron në:

1. të drejtën e qytetarëve që drejtpërdrejt, ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur në organet përfaqësuese, të ushtrojnë funksion qeverisës;
2. pavarësinë organizative të institucioneve lokale;
3. ekzistimin e funksionit të pavarur të përcaktuar me kushtetutë për kryerjen e punëve me interes të përgjithshëm lokal, pa ndërhyrjen e organeve të pushtetit qendror;
4. ekzistimin e mjeteve financiare dhe të mjeteve të tjera të njësive lokale të pavarura;

5. ekzistimin e administratës së pavarur, pa ndërhyrjen e organeve qendrore, në kuadër të kushtetutës dhe ligjeve, në harmoni me Kartën evropiane të vetëqeverisjes lokale; dhe,
6. ekzistimin e normave të vetëqeverisjes lokale dhe mbrojtjes kushtetuese të tyre.

Më sipër përmendëm disa nga karakteristikat e përgjithshme të vetëqeverisjes lokale të secilit shtet, por vetëqeverisja lokale ka edhe karakteristika të veçanta që varen nga rregullimi shoqëror dhe politik i secilit shtet. Në disa shtete, krahas organeve të vetëqeverisjes lokale, ka institucione dhe organe të administratës, që ushtrojnë edhe funksione të organeve qendrore. Në shumicën e shteteve, njërive të vetëqeverisjes lokale u jepen kompetenca nga autoriteti qendror apo rajonal, varësisht nga nivelet e organizimit shtetëror. Në raste të tilla, ato janë kompetenca të deleguara, që përcillen me mbështetje financiare dhe profesionale për jetësimin praktik të tyre. Duke marrë për bazë veçoritë e organizimit të sistemit të vetëqeverisjes lokale, llojet dhe nivelin e organizimit të njërive të vetëqeverisjes lokale, përkufizimet dhe sanksionimin kushtetues të tyre, në kapitujt në vazhdim do të paraqesim disa nga modelet më karakteristik të rregullimit kushtetues të sistemeve të vetëqeverisjes lokale.

KAPITULLI III

ORGANIZIMI I SISTEMIT TË VETËQEVERISJES LOKALE SIPAS KARTËS

EVROPIANE TË AUTONOMISË VENDORE

3.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi Kartën e Autonomisë Vendore

Bashkimi Evropian është ndërtuar në bazë të një marrëveshjeje ndërkombëtare shumëpalëshe ndërmjet shteteve anëtare, duke krijuar kështu një organ mbikombëtar unik, që fillimisht kishte kryesisht karakter ekonomik dhe ku nuk kishte vend për realizimin e organizimeve me karakter lokal. (Canaj, 2013:3) Synimi i bashkimit të vendeve anëtare të Bashkimit Evropian ishte bashkëpunimi ekonomik, duke reduktuar tarifatat për të çuar ekonominë në një nivel më të lartë. Shtetet anëtare mbanin larg çdo vendimarrje, që mund t'u cenonte administrimin e politikave lokale, duke ruajtur në këtë formë dhe ekskluzivitetin e administrimit të këtyre politikave në nivel nacional. Por, gjatë shekullit XX, një risi kryesore ishte përparimi i shpejtë i demokracisë lokale dhe rajonale. Kryesisht gjysma e dytë e shekullit XX konsiderohet si periudha e reformave në fushën e vetëqeverisjes lokale jo vetëm për vendet me demokraci bashkëkohore, por edhe vendet, që kaluan periudhën e tranzicionit, sikur edhe vendet e Ballkanit perëndimor. Në këto kushte u pa e nevojshme të hartohej një dokument, i cili do të synonte organizimin dhe administrimin më efikas të vetëqeverisjes lokale në nivel evropian. Për të realizuar këtë dokument, Këshilli i Evropës në vitin 1957 themeloi një organ përfaqësues në nivel evropian në formën e Konferencës së Përhershme të Pushteteve lokale dhe Rajonale të Evropës,⁷ i cili, që nga viti 1994 funksionon si Kongresi i Autoriteteve lokale dhe Rajonale (CLRAE-The Congress of Lokal and Regional Authorities of Europe), si organ konsultativ, i cili e zëvendësoi Konferencën e mëparshme. Kongresi si organ i veçantë i Këshillit të Evropës, merret me çështjet lokale përkatësisht, angazhimin për miratimin e një dokumenti të karakterit ndërshtetëror mbi vetëqeverisjen lokale. Ky dokument u hartua nga ekspertë qeveritarë të anëtarëve në kuadër të Komitetit për çështje lokale dhe rajonale,

⁷ Këshilli i Evropës si organizatë ndërkombëtare u themelua më 5 maj 1949, dhe konsiderohet si institucioni i cili kujdeset për ruajtjen e të drejtave themelore të njeriut, zhvillimin dhe mbrojtjen e parimeve demokratike të pushtetit edhe në nivelin e vetëqeverisjes lokale.

në bazë të propozimit të Konferencës së Përhershme të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale. Ai ka formën e një Karte ku përcaktohen parimet themelore të organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale. Në të vërtetë, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore është produkt i shumë nismave të ndërmarra, dhe i disa viteve punë brenda Këshillit të Evropës.

Karta detyron të gjitha shtetet anëtare nënshkruese të garantojnë pavarësinë politike, administrative dhe financiare të autoriteteve lokale. Sipas Kartës, parimi i vetëqeverisjes lokale duhet të jetë pjesë në legjislacionin e brendshëm, dhe, kur është e mundur, në kushtetutë,⁸ ndërsa autoritetet lokale duhet të zgjidhen me votim të përgjithshëm. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale ka formën e një konvente, dhe konsiderohet si dokumenti më i rëndësishëm ndërkombëtar me të cilën përcaktohen parimet themelore të vetëqeverisjes lokale. Ajo u miratua nga Këshilli i Evropës më 15 tetor 1985.

Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale ka gjithsej 18 nene dhe struktura e saj përbëhet nga preambula dhe tri pjesë. Në pjesën e preambulës përcaktohen elementët bazë të vetëqeverisjes lokale dhe të demokracisë, roli kryesor i pushtetit lokal në konsolidimin e Evropës bashkëkohore, si dhe nevoja e konstituimit demokratik të pushtetit të vetëqeverisjes lokale, që gëzon autonomi të gjerë. Në pjesën e parë trajton parimet mbi bazën e të cilëve përcaktohet baza ligjore e vetëqeverisjes lokale; koncepti i vetëqeverisjes lokale, fushëveprimi; mbrojtja e kufijve të njësive të vetëqeverisjes lokale; organizimi i administratës dhe burimet e mjeteve për kryerjen e punëve; mbikëqyrja e punës, burimet financiare; e drejta e organizimit të asociacioneve; dhe mbrojtja ligjore e vetëqeverisjes lokale. Në pjesën e dytë trajtohen detyrimet që marrin palët përsipër në momentin e nënshkrimit, duke përfshirë

⁸ Shih nenin 2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale

edhe detyrimet e mbetura, për të cilat, palët duhet t'i përmbushin për eliminimin e pengesave me rastin e kërkesës për nënshkrim. Në pjesën e tretë, trajtohen procedurat, të cilat, palët nënshkruese duhet t'i respektojnë me rastin e nënshkrimit, ratifikimit, hyrjes në fuqi; klauzola territoriale, tërheqja dhe informimi.

Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës janë palë në Kartën.⁹ Shtetet e reja anëtare të Këshillit të Evropës pritet të ratifikojnë Kartën në rastin më të parë. Vlen të theksohet edhe fakti, që disa shtete kanë statusin e shtetit vëzhgues.¹⁰ Marrë parasysh, që, Kosova, nuk është ende anëtare me të drejta të plota në Këshillin e Evropës, merr pjesë vetëm në disa forume të kësaj organizate, por të drejtën e vetëqeverisjes lokale e ka të rregulluar dhe të garantuar me ligj.¹¹ Ndërsa, Shqipëria, anëtare e Kartës është, që prej nëntorit të vitit 1999.

3.2. Parimi i autonomisë vendore

Forcimi i autonomisë vendore në Evropë, ka qenë një nga ambiciet e vjetra të Evropës, e cila u realizua vetëm në momentin e krijimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Në hartimin e këtij dokumenti u përqaftuan disa nga parimet më demokratike të vendeve më të zhvilluara të Evropës. Që në momentin e hartimit të këtij akti u synua aderimi i organeve, veprimet e të cilëve janë shumë të rëndësishme për mbrojtjen e autonomisë vendore. Këshilli i Evropës është konsideruar si mbrojtësi i parimeve të qeverisjes demokratike, kjo për shkak të rëndësisë, që i ka dhënë mënyrës së administrimit të organeve vendore. Parimet, të cilat Karta Evropiane i proklamonte, në fakt janë edhe objektivi i Këshillit të Evropës për arritjen e unitetit të shteteve anëtare me qëllimin e arritjes dhe të ruajtjes

⁹ Shtetet anëtare janë: Shqipëria, Andorra, Armenia, Austria, Azerbajxhani, Belgjika, Bosnja dhe Hercegovina, Bullgaria, Kroacia, Qiproja, Republika Çeke, Danimarka, Estonia, Finlanda, Franca, Gjeorgjia, Gjermania, Greqia, Hungaria, Islanda, Irlanda, Italia, Letonia, Lihtenshtajni, Lituania, Luksemburgu, Malta, Moldavia, Monako, Mali i Zi, Holanda, Norvegjia, Polonia, Portugalia, Rumania, Federata Ruse, San Marino, Serbia, Republika Sllovake, Sllovenia, Spanja, Suedia, Zvicra, "Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë", Turqia, Ukraina, Mbretëria e Bashkuar.

¹⁰ Shtete vëzhgues janë Kanadaja, Selia e Shenjtë (Vatikani), Izraeli, Japonia, Meksika, Shtetet e Bashkuara të Amerikës.

¹¹ Shih nenin 123, paragrafi 3. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

së vlerave të përbashkëta demokratike evropiane. Përmes parimeve të kësaj Karte, shtetet anëtare angazhohen të krijojnë një standard për organizimin e sistemit të vetëqeverisjes lokale, dhe këtë standard, në të njëjtën kohë obligohen ta konfirmojnë edhe me dispozita ligjore dhe kushtetuese.

Një ndër parimet më të rëndësishme të vetëqeverisjes lokale është parimi kushtetues dhe ligjor i vetëqeverisjes lokale, të cilin e gjejmë në nenin 2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Nëpërmjet këtij parimi, e drejta e vetëqeverisjes lokale duhet të garantohet me ligj dhe të jetë e përcaktuar edhe në kushtetutë (aty ku është e mundur). Më konkretisht, neni 2 përcakton që, *“Parimi i vetëqeverisjes lokale duhet të njihet në legjislacionin e brendshëm dhe, po të jetë e mundur, nga Kushtetuta”*, duke bërë kështu që e drejta e autonomisë vendore shndërrohet në një kategori ligjore dhe kushtetuese, si pjesë përbërëse e sistemit të përgjithshëm juridik e kushtetues.

Por, nga interpretimi i këtij neni del në dritë edhe fakti, që nëpërmjet këtij parimi shtetet kanë dy mundësi zgjidhjeje për rregullimin e vetëqeverisjes lokale. Mundësia e parë konsiston në rregullimin e vetëqeverisjes lokale me ligj dhe kushtetutë dhe, mundësia e dytë, mbështetet në pjesën e dytë të nenit 2, ku shprehimisht thuhet *“aty ku është e mundur nga Kushtetuta”*, çka nënkupton se ky parim shprehë mirëkuptim ndaj procesit të ndryshimit të kushtetutave të shteteve anëtare, që shumë shpesh është një proces i gjatë dhe i vështirë, si dhe i familjarizon në zhvillimet aktive në fushën e reformave ato vende, që nuk kanë kushtetutë të shkruar. Por, sa i përket mënyrës së administrimit të qeverisjes së shteteve federale, duhet të theksojmë, që, Karta nuk cenon ndarjen e kompetencave dhe të përgjegjësive ndërmjet shtetit federal dhe shteteve të federuara. Kjo nënkupton që nëse qeverisja ka qenë e rregulluar nga shteti federal dhe jo nga qeverisja qendrore me miratimin e këtij dokumenti, kjo mënyrë administrimi do të vazhdojë të mbetet e njëjtë.

Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale në nenin 3 përcakton në vija të përgjithshme konceptin e vetëqeverisjes lokale. Në paragrafin e parë të këtij neni thuhet: “Me vetëqeverisje lokale kuptohet e drejta dhe aftësia efektive e autoriteteve lokale për të rregulluar e drejtuar, brenda ligjit, nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë së tyre një pjesë të mirë të çështjeve publike”. Pra, Karta i referohet kompetencave vendore apo të autoriteteve lokale, përmes të cilave kryen punë në formën reale dhe formale, që reflektojnë drejtpërdrejtë në zhvillimin dhe jetën e komunitetit lokal.

Me emërtimin “aftësia efektive” kuptojmë të drejtën ligjore për të menaxhuar çështje të caktuara publike nga ana e organeve të qeverisjes lokale, e cila domosdoshmërisht duhet të shoqërohet me mjetet, që e bëjnë të mundur realizimin efektiv të tyre, dhe duhet të jetë një e drejtë, e cila gjen edhe rregullim ligjor. Është shumë e vështirë për të përcaktuar se çfarë çështjesh kanë të drejtë të trajtojnë e të menaxhojnë organet vendore, kjo për faktin se në shtete të ndryshme, pjesa më e madhe e çështjeve kanë implikime edhe vendore edhe kombëtare dhe përgjegjësia ndryshon nga njëri vend në tjetrin.¹² Tendenca që kanë shtetet të mbajnë nën kontrollin e tyre, funksione të caktuara, si çështjet e sigurisë kombëtare, ulet me miratimin e Kartës, sepse kjo e fundit synon, që organet vendore të kenë një gamë të gjerë përgjegjësisht, të cilat mund të realizohen në nivelin vendor.

Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale përcakton, që e drejta e vetëqeverisjes duhet të ushtrohet nga organe të krijuara në mënyrë demokratike. Kështu në paragrafin e dytë të nenit tre përcaktohet, që, “*Kjo e drejtë ushtrohet nga këshillat apo asamblatë e përbëra nga anëtarë të zgjedhur me votim të lirë, të fshehtë, të barabartë, të drejtpërdrejtë, e universal dhe që mundë të kenë organe ekzekutive përgjegjës para tyre.*” Pra, kemi të bëjmë me organet e

¹² Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale , pjesa e përgjithshme.

nivelit lokal, ku organizimi, struktura, dhe formimi i tyre bazohet në parime dhe procedura demokratike. Ashtu si Karta Evropiane, edhe praktika e shteteve të Evropës tregon se në njësitë e vetëqeverisjes lokale hasim tri lloje të organeve themelore të tyre, e që janë:

- Kuvendi apo Këshilli,
- Organi Ekzekutiv i Kuvendit apo i Këshillit, dhe
- Administrata Lokale.

Kuvendi apo Këshilli është organi përfaqësues i njësisë së vetëqeverisjes lokale. Përbëhet nga anëtarët e zgjedhur me votim të lirë, të fshehtë, të drejtpërdrejtë, në kushte të barabarta, e universale, dhe që mund të kenë organe ekzekutive përgjegjëse para tyre. Organi Ekzekutiv i Kuvendit (Qeveria Lokale) si organ i njësisë së vetëqeverisjes lokale jep llogari para Kuvendit në lidhje me vendimet e marra. Organi Ekzekutiv mund të funksionojë si organ kolegjal, siç janë bordi apo këshilli i Qeverisë lokale dhe si organ individual, siç është Kryetari (Dobjani, E. 2004:113) Administrata Lokale si njësi e vetëqeverisjes lokale dallon nga forma, nga mënyra e organizimit, dhe nga zgjedhja - rekrutimi i personelit.

3.3. Raporti mes pushtetit qendror dhe lokal

Organizimi, funksionimi dhe cilësia e shërbimeve të institucioneve lokale është e ndikuar kryesisht nga baza institucionale dhe parimet e vendosura në raportin e organeve qendrore të shtetit dhe të atyre të vetëqeverisjes lokale. Raporti në mes të institucioneve qendrore dhe lokale është në një zhvillim të vazhdueshëm, që shpeshherë merr karakterin e kundërtënieve së hapur në relacionin e përcaktimit të qartë të kompetencave.

Në paragrafin e parë të nenit 4 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale përcaktohet se *“Kompetencat bazë të njësive të vetëqeverisjes lokale caktohen nga*

Kushtetuta ose nga ligji. Megjithatë, kjo dispozitë nuk i pengon që njësitë e vetëqeverisjes lokale të marrin kompetenca me qëllime të posaçme, në përputhje me ligjin". Kompetencat që i besohen autoriteteve të qeverisjes lokale duhet të jenë të plota dhe njëkohësisht aty ku është e mundur të respektohet parimi i supsidiaritetit, çka do të thotë, që, ushtrimi i përgjegjësisë publike t'i takojë autoriteteve sa më afër qytetarëve.¹³ Por, praktika e rregullimit ligjor të vetëqeverisjes lokale në të gjitha vendet ka provuar edhe që kompetencat mund të kufizohen nga një autoritet tjetër, qendror apo rajonal, vetëm brenda ligjit dhe vetëm më ligj, por përpara se një kompetencë t'i kalojë një autoriteti rajonal apo qendror bashkësive lokale,¹⁴ duhet të konsultohet në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme, gjatë proceseve të marrjes së vendimeve mbi transferimin e kompetencave (marrjes dhe delegimit) për të gjitha çështjet, që atyre i përkasin drejtpërdrejt.¹⁵ Sipas nenit 4 paragrafi 4 vetëqeverisja lokale është një e drejtë, që qytetarëve u mundëson qeverisjen territoriale në një njësi më të vogël, por ajo është edhe një element i rregullimit shtetëror nisur nga fakti, që kompetencat e tyre mund të kufizohen dhe të delegohen.

Legjislacioni i brendshëm lejon decentralizimin e qeverisjes lokale, por në raste specifike tregon edhe një formë varësie të kësaj qeverisjeje ndaj pushtetit qendror. Jo rrallë organet qendrore kanë kryer disa punë shtetërore të besuara, nga të cilat mund të hyjnë në fushën e kompetencave të deleguara ose të dekoncentruara të qeverisjes. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes lokale, përcakton pavarësinë dhe varësinë e institucioneve lokale në mënyrë të qartë në nenin 4, paragrafin e të dytë të saj, ku thuhet: "Njësitë e Vetëqeverisjes lokale në kuadër të punëve me karakter lokal janë të pavarura, ndërsa në kuadër të punëve me karakter shtetëror janë në varshmëri të organeve qendrore". Organet qendrore të pushtetit,

¹³ Shih nenin 4 paragrafi 4 i Kartës Evropiane të vetëqeverisjes lokale

¹⁴ Shih nenin 4 paragrafi 5 i Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

¹⁵ Shih nenin 4 paragrafi 6 i Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

disponojnë mekanizma ligjorë me të cilët e bëjnë mbikëqyrjen e organeve të Vetëqeverisjes lokale. Në bazë të kushtetutës, ligjeve dhe Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen lokale është përcaktuar e drejta dhe mënyra e kontrollit të ligjshmërisë së punës së njësive të vetëqeverisjes lokale, kontrollit financiar, mënyra e konsultimit me njësitë e vetëqeverisjes lokale, konsultimi për ligjet dhe aktet e tjera, që zbatohen në nivel lokal, konsultimi për fondet qeveritare, kushtet dhe procedurat e shpërbërjes së kuvendit të njësisë së Vetëqeverisjes lokale, format e bashkëpunimit të qeverisë dhe komunave, ankesat dhe mbrojtja juridike e qytetarëve me procedurë administrative.

Të gjitha format e përkrahjes dhe të ndërhyrjes së pushtetit qendror në punët e administratës lokale janë me efekt pozitiv për qytetarët, kur ato të jenë shprehimisht të përcaktuara dhe të lejuara me ligje, të cilat garantojnë të drejtat e plota të qytetarëve dhe jo diskriminimin. Qëllimi përfundimtar i ndërtimit të raporteve në mes të institucioneve qendrore dhe lokale qëndron në zbatimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë në punën e organeve të njësisë së Vetëqeverisjes lokale nëpërmjet mekanizmave institucionalë.

Qeverisja lokale karakterizohet nga parimi i decentralizimit të pushtetit. Decentralizimi përcaktohet në kuptimin e përgjithshëm si transferim i funksioneve të qeverisjes, drejtimit dhe administrimit nga niveli qendror tek niveli lokal. Ky transferim përfshin edhe kompetencat, autoritetin, funksionet, resurset dhe përgjegjësitë e ushtrimit të pushtetit.¹⁶ Transferimi i kompetencave nga pushteti qendror te pushteti lokal i referohet nivelit të qeverisjes qendrore tek njësitë e Vetëqeverisjes lokale, por ky transferim mund të përfshijë edhe institucione të tjera shtetërore si zyra të administratës qendrore të ngritura në nivel lokal, të cilat kanë rol të ndërmjetëm të ushtrimit të qeverisjes. (Botërore, B. 2010:2) Decentralizimi dhe zhvillimi i sistemeve qeveritare lokale janë komponente themelore e

¹⁶ Shih: <http://kk.rks-gov.net/decentralizimi/Basic-Information/Çka-është-decentralizimi.aspx>

tranzicionit dhe e reformimit të shteteve me demokraci të konsoliduar. Decentralizimi dhe reformimi i pushtetit lokal është një proces që vazhdon dhe përsoset në vazhdimësi, por që asnjëherë nuk ka përfunduar dhe nuk mund të përfundojë në çfarëdo zhvillimi dhe cilësie të demokracisë. Prandaj, kuptimi i vetëqeverisjes dhe i decentralizimit, varësisht nga vendi dhe sistemi politik i rregullimit shtetëror, ka edhe interpretimin e caktuar si në zbatim ashtu edhe në praktikë.

Pra decentralizimi konsiston në transferimin e përgjegjësisë për planifikimin, financimin dhe menaxhimin e funksioneve të caktuara publike, nga pushteti qendror te pushteti lokal dhe decentralizimi administrativ ka tre forma kryesore, si: dekoncentrimi, delegimi dhe evoluimi.

1. Dekoncentrimi nënkupton shpërndarjen e autoritetit vendimmarrës, përgjegjësiive financiare dhe menaxhuese ndërmjet niveleve të ndryshme të pushtetit qendror, dhe konsiderohet si forma më e dobët e decentralizimit, e cila haset më shpesh në shtetet unitare.
2. Delegimi i lejon autoritetet qendrore të transferojnë përgjegjësitë për marrjen e vendimeve dhe administrimin e funksioneve publike, tek administratat gjysmë-autonome jo plotësisht e kontrolluar nga pushteti qendror, por që ka përgjegjësi ndaj tij. (Botërore, B. 2010:3)
3. Devoluimi është transferimi i autoritetit për marrjen e vendimeve, financimi dhe menaxhimi tek njësitë gjysmë-autonome të pushtetit lokal me status korporate. Nëpërmjet evoluimit transferohen përgjegjësitë te bashkitë, të cilat kanë autonomi në zgjedhjen e kryetarit të tyre dhe të anëtarëve të këshillit të rrethit. Kanë autonomi financiare dhe vendimmarrjeje në lidhje me investimet.¹⁷

¹⁷ Po aty.

Historiku i paraqitjes dhe i zhvillimit të Vetëqeverisjes lokale në shumë shtete, dëshmon se Vetëqeverisja lokale nuk ka qenë dhe nuk është vetëm formë e kufizimit të centralizimit, por edhe si institucion i pavarur dhe vetëqeverisës nga institucionet qendrore të shtetit në harmoni me kushtetutën dhe ligjet. Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen lokale, në vetë preambulën e saj jep hapësirë dhe nënkupton ekzistimin e autoriteteve lokale të pajisura me organe vendimmarrëse të formuara në mënyrë demokratike me zgjedhjen e vetë qytetarëve, dhe me një autonomi të gjerë të përgjegjësisë e të mjeteve, me të cilat ushtrohen ato, si dhe e burimeve të nevojshme për përmbushjen e tyre.

3.4. Format e bashkëpunimit të autoriteteve lokale

Në varësi të funksioneve që ato kanë, dhe mënyrës së organizimit dhe të funksionimit, është e domosdoshme që organet e qeverisjes lokale të bashkëpunojnë me organet e nivelit kombëtar dhe rajonal. Në nenin 10 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale janë përcaktuar dhe format e bashkëpunimit të qeverisjes lokale, e që janë:

- Bashkëpunimi ndërkomunal
- Bashkëpunimi ndërkufitar – rajonal
- Bashkëpunimi ndërkombëtar

Natyra e përbashkët e punëve dhe nevoja për zgjidhjen e problemeve të njëjta për të siguruar shërbim sa më cilësor për qytetarët ka rritur nevojën e bashkëpunimit ndërmjet komunave, që nënkupton bashkëpunimin e dy ose më shumë qeverive lokale për çështje të caktuara.

3.4.1. Bashkëpunimi ndërkomunal parashihet në nenin 10 paragrafi 1 të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje lokale, ku thuhet: “Bashkësitë lokale (njësitë e vetëqeverisjes lokale r.f.), kanë të drejtë, gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, të bashkëpunojnë dhe, brenda ligjit, të bashkohen me bashkësi të tjera lokale për

të realizuar detyrat me interes të përbashkët”¹⁸.

Bashkëpunimi ndërkomunal i ndihmon qeveritë lokale në rritjen e efikasitetit për të përmirësuar menaxhimin e çështjeve lokale dhe për përmirësimin e cilësisë të shërbimeve komunale. Në Evropë, praktika e bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve të qeverisjes lokale është rritur në dekadat e fundit, e sidomos pas zgjerimit të numrit të shteteve të BE-së. Bashkëpunimi ndërmjet komunave, qyteteve dhe rajoneve në shtetet e zhvilluara është dëshmuar një praktikë e suksesshme për përballimin e vështirësive në fusha të caktuara të kompetencave të autoriteteve lokale. Shembujt më të mirë të bashkëpunimit të tillë ndërkomunal, që nënkupton bashkëpunimin brenda shtetit, janë treguar gati në të gjitha vendet, por si model i bashkëpunimit merren Zvicra, Finlanda, Italia, Sllovenia, etj..

Në Zvicër dhe në Itali është e zakonshme që dy apo më shumë komuna të themelojnë kompanitë e tyre të përbashkëta për riciklimin e mbeturinave, ose të krijojnë dhe të menaxhojnë bashkërisht kompani të pylltarisë brenda territoreve të tyre dhe bashkërisht të menaxhojnë turizmin dhe qendrat e pushimit. Në këtë fushë të bashkëpunimit, komunat rregullojnë edhe çështjet e taksave dhe të pagesave të tjera në përputhje me ligjin, në rastin e Zvicrës të komunave përkatëse dhe kantoneve. Në Finlandë në disa komuna të vogla janë formuar zyra komunale, ku përdoren nga më shumë autoritete lokale dhe kryhen funksione të përbashkëta. Këtë praktikë po e ndjekin gjithnjë e më shumë edhe komunat e Kosovës, sidomos në ofrimin e shërbimeve për dhënien e dokumentacionit për regjistrimin e bizneseve private apo regjistrimin e automjeteve.

¹⁸ Shih nenin 10 të Karta Evropiane mbi Vetëqeverisjen lokale”.

3.4.2. Bashkëpunimi ndërkufitar – rajonal

Paragrafi 2 i nenit 10 trajton pikërisht bashkëpunimin rajonal. Në këtë paragraf thuhet që: *“E drejta e bashkësive vendore për të aderuar në një shoqatë për mbrojtjen dhe nxitjen e interesave të tyre të përbashkëta, si dhe e drejta për të aderuar në një shoqatë ndërkombëtare të bashkësive vendore duhet të njihen në çdo shtet”*. Në frymën e parimeve të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes lokale, njësitë e qeverisjes lokale gëzojnë të drejtën të lidhin marrëveshje bashkëpunimi me organe të shteteve të tjera të qeverisjes lokale. Ky lloj bashkëpunimi është rritur shumë dhe është zhvilluar me shpejtësi në komunat kufitare të shumë shteteve të BE-së. Nevoja për zgjidhjen e çështjeve të përbashkëta dhe shërbimet cilësore për qytetarët e tyre ka nxitur bashkëpunimin ndërkufitar dhe rajonal të shteteve në disa çështje, si: furnizimi me energji, furnizimi me ujë, menaxhimi i mbeturinave, transporti publik, menaxhimi i pyjeve, edukimi, aktivitetet kulturore, aktivitetet sportive, infrastruktura e përbashkët rrugore, etj.. Shembuj të tillë të bashkëpunimit i gjejmë në vendet e Skandinavisë, Beneluksit, dhe në shumicën e vendeve kufitare të BE-së. Praktika e tillë e bashkëpunimit është shtrirë edhe në vendet e Evropës qendrore, ndërsa diç më pak, por me perspektivë në rritje, ky bashkëpunim ka filluar edhe në vendet e Evropës juglindore.

Pas pavarësimit dhe njohjes së Republikës së Kosovës, komunat kanë të drejtë të lidhin marrëveshje bashkëpunimi me komuna të shteteve tjera, brenda kompetencave të tyre, në kuadër të parimeve të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes lokale, Kushtetutës dhe ligjit për Vetëqeverisje lokale. Qëllimi kryesor i çfarëdo forme të bashkëpunimit ndërkufitar është krijimi i marrëdhënieve ose lidhjeve kontraktuese për të gjetur zgjidhje të përbashkëta për probleme të ngjashme, ose për të ndihmuar njëra-tjetrën në përmbushjen e përgjegjësiave të tyre. Pra, bashkëpunimi ka të bëjë më tepër me ushtrimin e kompetencave mbi baza funksionale, se sa me lidhje në baza politike. (MAPL, 2007: 10)

3.4.3. Bashkëpunimi ndërkombëtar

Bashkëpunimi ndërkombëtar i komunave nuk është më një trend apo një privilegj, por një domosdoshmëri për funksionimin në mënyrë më produktive, dhe në shumë raste realizohet në formën e binjakëzimit të qyteteve apo të partneritetit më të gjerë në kuadër të një plani sadopak të koordinuar nga Kongresi i Autoriteteve lokale në Strasburg. Megjithatë, është e kuptueshme se format dhe mundësitë e bashkëpunimit ndërkomunal dhe ndërmjet qyteteve të shteteve të ndryshme nuk janë shfrytëzuar sa duhet, me theks të veçantë aty ku ka pasur më shumë mundësi për bashkëpunim, si në shërbimet publike komunale, arsim, shëndetësi, etj.. Këtë formë bashkëpunimi e gjejmë të sanksionuar po ashtu në nenin 10, ku thuhet, që: *“Njësitë e Vetëqeverisjes lokale kanë të drejtë, gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, të bashkëpunojnë dhe, brenda ligjit, të bashkohen në asociacion (shoqatë) me njësi të tjera lokale për të realizuar detyrat me interes të përbashkët brenda vendit (shtetit), si dhe e drejta për të aderuar në një shoqatë ndërkombëtare, me kushtet të cilat njihen me ligj, për bashkëpunim me shoqatat e shteteve tjera”*.

Bashkëpunimi ndërkombëtar i komunave mund të ndihmojë në promovimin e vlerave të përcaktuara nga Karta Evropiane e Vetëqeverisjes lokale, apo në funksion të krijimit të praktikave të qeverisjes së mirë, bashkëpunimit të përhershëm dhe afatgjatë në këmbimin e përvojave dhe të ekspertizës së përbashkët. Për të rritur shkallën e bashkëpunimit ndërkombëtar nevojitet një koordinim dhe përkrahje nga niveli qendror i qeverive të shteteve respektive. Pos këtyre formave të bashkëpunimit të njësive të vetëqeverisje lokale, Karta njih edhe të drejtën e tyre për t'u bashkuar dhe për t'u anëtarësuar në shoqata brenda shtetit dhe në nivel ndërkombëtar.¹⁹ Këto shoqata të formuara në nivel rajonal dhe ndërkombëtar kanë si qëllim kryesor afirmimin dhe promovimin e vlerave themelore të Kartës Evropiane për

¹⁹ Shih nenin 10 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

Vetëqeverisjes lokale, si praktika të mira qeverisjeje, siç janë shkëmbimi i përvojave, ndihma reciproke, qeverisja transparente dhe demokratike. Në varësi të nivelit të organizimit të sistemit të vetëqeverisjes lokale, këto shoqata emërtohen si: Asociacion i Komunave (Kosovë, Maqedoni, Slloveni Francë, Gjermani etj.), Bashkësia e qyteteve (Serbi), Bashkësia e Komunave dhe e Bashkive (Shqipëri) etj.. Bashkëpunimi rajonal dhe ndërkombëtar i sjell organeve të qeverisjes lokale përfitime në formë direkte dhe indirekte. Përfitimet e përbashkëta të qeverisjes lokale si rezultat i bashkëpunimit rajonal dhe ndërkombëtarë janë:

- Eliminimi i shërbimeve të dyfishta, duke ndarë funksionet dhe përcaktuar detyrat e tyre edhe në nivel komunash dhe bashkish. Në këtë mënyrë bëhet e mundur që një shërbim mund të jepet nga një institucion i përbashkët për dy apo më tepër komuna me qëllim të zvogëlimit të kostos së shërbimit, duke i shfrytëzuar mjetet dhe resurset njerëzore në mënyrë më racionale.

- Rritja e efikasitetit dhe e efektivitetit tek komunat në dhënien e shërbimeve të caktuara nëpërmjet bashkëpunimit me komunat fqinje nisur nga fakti, që për realizimin e disa detyrave përdoren të njëjtat resurse njerëzore dhe materiale. Në këtë mënyrë komunat dhe bashkitë zvogëlojnë shpenzimet për administratën komunale dhe rritet mundësia e ngritjes profesionale.

- Në komunat e vogla, nëpërmjet bashkëpunimit ndërkomunal autoritetet lokale kanë mundësinë për të shfrytëzuar në mënyrë më racionale administratën dhe minimizojnë humbjet. Komunat e vogla shpeshherë në mungesë të administratës profesionale dështojnë në dhënien e një shërbimi të caktuar, sepse e ofrojnë me cilësi shumë të dobët. Te komunat e mëdha ka më shumë kontroll mbi administratën, dhe cilësia e shërbimit është më e lartë.

- Rritet hapësira e dhënies së shërbimeve të caktuar, që jepen në një territor të caktuar,

duke dhënë në këtë mënyrë më tepër shërbime nga e njëjta administratë në një territor të caktuar. Kjo do të thotë, që, kudo që gjendet qytetari të mund të merr shërbimin për të cilin ka nevojë. Kjo fal teknologjisë moderne kompjuterike dhe e bazave të të dhënave që i jep mundësinë qytetarit për të përfituar nga këto shërbime pavarësisht vendndodhjes së tij.

3.5.Mbrojtja ligjore dhe burimet financiare të autoriteteve lokale

Njësitë e vetëqeverisjes lokale si institucione krijohen nëpërmjet normave kushtetuese dhe ligjore, përmes të cilave gëzojnë dhe subjektivitetin e tyre të pavarur juridik. Me fitimin e kësaj të drejte, atyre njëkohësisht i njihet edhe e drejta e mbrojtjes juridike. E drejta e mbrojtjes ligjore dhe juridike e autoriteteve lokale garantohet nga Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale, përkatësisht me nenin 11 të saj, ku përcaktohet, se: *“Qeverisja lokale duhet të gëzojë të drejtën e kërkesës juridiksionale me qëllim që të sigurojë ushtrimin e lirë të kompetencave të saj dhe respektimin e parimeve të autonomisë lokale të njohura nga Kushtetuta apo legjislacioni i brendshëm.”* Mbështetur në këtë nen mekanizmi i mbrojtjes juridike është një instrument tejet i rëndësishëm, i cili, njësitë e vetëqeverisjes lokale i mbron nga arbitrariteti i organeve më të larta shtetërore, në situatat kur kemi të bëjmë me mosmarrëveshjet apo edhe me konfliktin administrativ mes organeve qendrore dhe atyre lokale të qeverisjes.

Me kërkesë juridiksionale do të kuptojmë që njësitë e qeverisjes vendore nëpërmjet rekursit si mjete efektive juridike mund të mbrojnë ushtrimin e lirë të kompetencave të tyre.

- një gjykatë të krijuar mbi bazën e ligjit, ose
- një organ ekuivalent, të pavarur, ose statusor, që ka të drejtë të vendosë ose të këshillojë për marrje vendimi, nëse një veprim, mosveprim, vendim ose akt tjetër administrativ është ose jo në përputhje me ligjin.

Kjo mbrojtje sigurohet dhe garantohet si në kushtetutë dhe në legjislacionin e brendshëm të çdo vendi.

Nëse organeve vendore u mohohen burimet e nevojshme financiare për të realizuar funksionet e tyre, atëherë e drejta ligjore për të kryer këto funksione nuk ka kuptim. Kështu, në përputhje me politikat ekonomike kombëtare dhe qëndrueshmërinë fiskale, njësitë e vetëqeverisjes lokale kanë të drejtë të kenë burime të mjaftueshme financiare të cilat mund t'i disponojnë lirshëm gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre ligjore.²⁰ Pra, burimet e njësive të vetëqeverisjes lokale, duhet të jenë në raport të drejtë me kompetencat e parashikuara²¹ nga Kushtetuta dhe nga ligji. Çështja e financimit si dhe e burimeve financiare të njësive të vetëqeverisjes lokale gjen rregullim në nenin 9 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Në paragrafin e tretë të këtij neni parashikohet që: *“Të paktën një pjesë e burimeve financiare të qeverisjes lokale duhet të vijë nga taksat lokale dhe detyrimet, nivelin e të cilave kanë të drejtë ta caktojnë vet autoritetet lokale në kufijtë që u lejon ligji”*. Sa i përket taksave lokale, mund të themi, që, në përputhje dhe me politikat qendrore, ato varen nga qeverisja lokale, pra ligjet qendrore ose rajonale mund të përcaktojnë kufijtë e përgjithshëm për kompetencat e organeve lokale për tatime dhe taksa, por këto kufij nuk duhet të influencojnë funksionimin efektiv të procesit të përgjegjshmërisë vendore.

Praktika e funksionimit të njësive të vetëqeverisjes vendore ka dëshmuar se shumë vende nuk mund t'i përmbushin obligimet ligjore, duke u mbështetur vetëm në burimet vendore financiare, e sidomos shtetet me zhvillim të ulët ekonomik, siç janë shtetet në tranzicion. Kjo, sepse disa taksa ose burime financiare të qeverive vendore nuk i përgjigjen relativisht efekteve të inflacionit dhe faktorëve të tjerë ekonomikë. Karta parashikon mbrojtje

²⁰ Shih nenin 9 paragrafi 1 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes.

²¹ Shih nenin 9 paragrafi 2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes.

financiare ndaj njësive lokale më të dobëta nga ana financiare, dhe kërkon vendosjen e procedurave të rregullimit financiar apo të masave të duhura që synojnë korrigjimin e efekteve të ndarjes jo të barabartë të burimeve potenciale të financimit si dhe të përgjegjësisë që u takojnë.²² Për këto arsye, qeveria mbështet financiarisht veprimtarinë e qeverisjes lokale përmes formës të njohur si “subvencioneve qeveritare” për vendet, që nuk kanë burime të mjaftueshme financiare. Por, dhënia e këtyre subvencioneve nuk duhet t’u heq autoriteteve lokale lirinë themelore për të ushtruar të drejtën e zgjedhjes për politikën brenda juridiksionit të tyre.²³ Me këtë, njësia e vetëqeverisjes lokale nuk duhet të kushtëzohet në përcaktimin e financimit të projekteve të veçanta, që mund të financoheshin nga subvencionet qeveritare, sepse, në të kundërtën atyre do t’i zvogëlohej autonomia në fushën e tyre të përgjegjësisë. Neni 9, paragrafi 6 shprehimisht thotë: *“Autoriteteve lokale duhet t’u kërkohej mendimi në kohën e duhur, mbi mënyrat e përvetësimit të burimeve të rishpërndara.”* Ky parim duhet kuptuar se autoritetet lokale duhet të kenë të drejtën dhe autorizimin, që në mënyrë të pavarur t’i rregullojnë dhe menaxhojnë burimet financiare, të cilat rrjedhin nga të ardhurat vendore, të cilat janë ndarë në formën e subvencioneve qeveritare.

3.6.Procedurat e nënshkrimit dhe ratifikimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale

Sa i përket procedurës së ratifikimit dhe të nënshkrimit nga ana e shteteve të interesuara, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale dallon nga Konventat e tjera me karakter ndërkombëtar. Shtetet që duan ta ratifikojnë Kartën duhet t’i nënshtrohen një procedure

²² Shih nenin 9 paragrafi 6 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes.

²³ Shih nenin 9 paragrafi 7 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes.

të veçantë, kështu çdo shtet anëtar i Këshillit të Evropës duhet të paraqesë një kërkesë për pranimin dhe ratifikimin ku duhet të përcaktohet edhe niveli i qeverisjes lokale apo rajonale, që ekziston në territorin e saj.²⁴ Pala shprehet për pranimin dhe zbatimin e dispozitave të Kartës, ose në të cilat dispozita mbanë të drejtën e rezervuar apo të përjashtuar për zbatimin e tyre. Kërkesa për miratimin e Kartës depozitohet te Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Evropës. Në kërkesën e paraqitur për miratimin e Kartës duhet të pranohet, që shteti do të zbatojë nenet e këtij dokumenti në lidhje me qeverisjen lokale.²⁵ Gjithashtu, shteti ruan të drejtën, që në çdo moment të mëvonshëm, të informojë Sekretarin e Përgjithshëm, se e konsideron veten si të lidhur nga çdo paragraf tjetër të kësaj Karte, të cilin ajo ende nuk e ka pranuar në përputhje me kërkesat e paragrafëve të nenit 12. Këto angazhime të mëvonshme nga pala e interesuar do të konsiderohen si pjesë përbërëse e ratifikimit, të pranimin apo të aprovimit të shtetit, që e bën njoftimin zyrtar. Për të hyrë në fuqi, dispozitat e pranuar shtesë nga shteti pranues duhet të kalojë një periudhë kohore tremujore nga dita e parë e muajit, që vijon pas datës së konfirmimit nga Sekretari i Përgjithshëm.²⁶

Pjesa III e Kartës konsiderohet si pjesë teknike e saj, e cila sanksionon rregullat e nënshkrimit, të ratifikimit dhe të hyrjes në fuqi të Kartës për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës,²⁷ karakterin e saj të hapur për anëtarësim, klauzolën territoriale, denoncimin dhe njoftimin nga ana e Sekretarit të Përgjithshëm për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës.²⁸ Pas nënshkrimit, pranimin dhe ratifikimit të Kartës, shtetet kontraktuese marrin të gjitha detyrimet

²⁴ Shih nenin 16 paragrafi 1 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

²⁵ Shih nenin 12 paragrafi 1 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale ku thuhet se “Çdo shtet anëtar që pranon Kartën me rastin e depozitimit të instrumentit të pranimin dhe ratifikimit, obligohet që t’i zbatojë njëzet paragrafët e pjesës I të Kartës, dhe së paku dhjetë prej të cilëve janë zgjedhur mes paragrafëve që vijnë: Neni 2, neni 3, paragrafi 1 dhe 2, neni 4 paragrafi 1, 2 dhe 4, neni 5, neni 7 paragrafi 1, neni 8 paragrafi 2, neni 9 paragrafët 1,2 dhe 3, neni 10 paragrafi 1 dhe neni 11.

²⁶ Shih nenin 15 paragrafi 2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

²⁷ Shih nenin 17 Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

²⁸ Shih nenin 18 Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

për zbatimin e të gjitha dispozitave të depozituara me instrumentin e ratifikimit, dhe njëkohësisht këto parime që dalin nga Karta t'i inkorporojnë në sistemin juridik të brendshëm, qoftë përmes dispozitave kushtetuese ose ligjore. Gjithashtu, dispozitat e Kartës parashikojnë edhe afatet e caktuar se kur ajo mund të denoncohet nga pala nënshkruese. Kështu, shteti nënshkrues mund të denoncojë Kartën pas pesë vjetësh nga momenti i hyrjes në fuqi të Kartës. Denoncimi bëhet në formën e njoftimit të shkruar drejtuar Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës. Denoncimi i cilës palë nuk cenon vlefshmërinë e Kartës kundrejt shteteve të tjera, me kusht që numri i tyre të mos jetë më i vogël se katër shtete anëtare, që ende e kanë në fuqi Kartën.

KAPITULLI IV

ORGANIZIMI I VETËQEVERISJES LOKALE NË VENDET E ZHVILLUARA DHE NË DISA VENDE TË EVROPËS QENDRORE DHE JUGLINDORE

4.1. Organizimi i vetëqeverisjes lokale në shtetet me demokraci të konsoliduar

Kah fundi i viteve nëntëdhjetë, në shumë vende me demokraci të konsoliduar dhe disa vende evropiane, vërejmë një zhvillim të dukshëm të efikasitetit të qeverisjes lokale kundrejt shërbimeve të ofruara ndaj qytetarëve si dhe kundrejt realizimit të politikave qendrore. Disa vende evropiane kanë ristrukturuar politikat e tyre, duke reduktuar kompetencat e organeve të qeverisjes lokale në dobi të qeverisjes qendrore, një formë ricentralizimi kjo e pushtetit, e varur nga arsye kryesisht ekonomike dhe financiare. Në asnjë prej vendeve evropiane, që do të trajtojmë (përveç Italisë), reforma e qeverisë vendore nuk ka udhëtuar vetëm, çka do të thotë që ka qenë e domosdoshme hartimi i legjislacioni vendor në përputhje me politikat qendrore dhe jo në përputhje me politikat vendore dhe atë çka është në dobi të komunitetit vendor. Në vijim të këtij kreu ne do të trajtojmë qeverisjen lokale në disa vende me demokraci të konsoliduara, si dhe do të paraqesim eksperiencat në qeverisjen lokale të disa vendeve evropiane dhe të rajonit.

4.1.1. Qeverisja lokale në Mbretërinë e Bashkuar

Sistemi i organizimit lokal në Mbretërinë e Bashkuar është origjinal, kjo për faktin, se pushteti lokal jo vetëm që përmban karakteristika të organizimit themelor të pushtetit, por është edhe më i vjetër se pushteti qendror, sepse është krijuar para organizimit qendror të pushtetit. Ai ka pasur kryesisht karakter feudal dhe karakter kishtar, duke e shndërruar kështu Mbretërinë e Bashkuar në shtetin me sistemin e organizimit lokal më të vjetër në botën bashkëkohore. Karakteri unik dhe origjinaliteti i kësaj qeverisjeje e dallon nga sistemet e tjera të qeverisjes lokale të vendeve të tjera. Në shekullin XIII qeverisja vendore humbi karakterin e vet kishtar dhe mori përsipër kryerjen e disa punëve publike, si: mbajtjen e rrugëve dhe të disa objekteve publike, ndihmat sociale, mbajtjen e rendit dhe të qetësisë publike, nisur nga zgjerimi i gamës së punëve me interes të drejtpërdrejtë për bashkësinë. Qeverisja lokale në literaturën angleze njihet me nocionin “*local government*”, që do të thotë pushteti lokal. Nocioni “*local government*” i përgjigjet sot një realiteti të krijuar në kushtet e

zhvillimit të proceseve demokratike. Njësitë tradicionale të Vetëqeverisjes lokale në Mbretërinë e Bashkuar janë: prefektura– qarku, rrethi, famullia dhe qyteti.

Ky sistem i pushtetit lokal vazhdon të jete ende në fuqi, por me trajta të reja të organizimit. Kështu, sot, në Mbretërinë e Bashkuar, me përjashtim të Londrës, e cila ka status të veçantë të organizimit, ekzistojnë gjashtë trajta të njësive të pushteti lokal: famullia, rrethi i fshatit, rrethi i qytetit, qyteti pa rreth, qyteti me rreth dhe qarku. Mirëpo, edhe pse ekzistojnë gjashtë trajta të njësive të pushtetit lokal, Mbretëria e Bashkuar ka sistemin treshkallësh të qeverisjes lokale. Por, ky sistem nuk është i unifikuar për të gjitha njësitë lokale. Më saktë, në territoret rurale është treshkallësh, ku janë: famullia, rrethi i fshatit, dhe rrethi. Në territorin urban është dyshkallësh – qyteti pa rreth, dhe rrethi i qytetit përballë qarkut; dhe njëshkallësh kur janë në pyetje qytetet me rreth, atëherë qyteti është me status të qarkut. (Jakson. W. E. 1991:22)

Nisur nga kjo ndarje mund të themi se qeverisja lokale në Mbretërinë e Bashkuar është institucion autokton, i cili për një kohë të gjatë është zhvilluar si institucion i veçantë dhe i pavarur nga pushteti qendror. Forma e sistemit që Mbretëria e Bashkuar disponon aktualisht është rezultat i një pune të gjatë procedurale dhe ligjore me anë të akteve të shumta parlamentare dhe karta të ndryshme që e rregullojnë çështjen e këtij pushteti, dhe organet e pushtetit lokal. Çështja e kompetencave është një atribut i parlamentit britanik, çka do të thotë që i vetmi institucion i cili ka të drejtë të përcaktojë kompetencat e institucioneve vendore është parlamenti britanik. Veprimtaria e pushtetit lokal zhvillohet përmes një sistemi të quajtur sistem i komiteteve “*committee sistem*”. Trupi përfaqësues në njësinë e pushtetit lokal është këshilli vendor, i cili vendos për çështjet më të rëndësishme në fushën e politikës, financave të drejtave zgjedhore etj. Veç këtij këshilli, ekziston edhe organi ekzekutiv i njësisë së pushtetit lokal, që mund të jetë një organ apo këshill ekzekutiv, komitet, i përbërë nga anëtarët e këshillit dhe qytetarëve të tjerë, të cilët këshilli i koopton. Ata janë të shkolluar,

specialistë për veprimtari të veçanta, si financierë, specialistë të arsimit etj. Ndërkaq, punët e administratës lokale i kryejnë shërbyesit civilë “*civil servile*” të cilët janë profesionistë dhe jashtë partive politike.

Në Mbretërinë e Bashkuar pushteti lokal i nënshtrohet vetëm parlamentit, sepse konsiderohet si krijim i tij. Kjo, për faktin se vetë pozita e këtij pushteti është e lidhur me parimet e sistemit juridik dhe të sovranitetit të parlamentit. Qeverisja lokale gëzon cilësinë e personit juridik. Të gjitha njësitë e pushtetit lokal në Mbretërinë e Bashkuar paraqesin korporata të krijuara me kartë ose me ligj. (Simoviq, V. 1972:102) Sistemi i qeverisjes lokale në funksionimin dhe ushtrimin e veprimtarisë së vet, është ngushtë i lidhur me pushtetin qendror, përkatësisht me administratën, lidhje të cilat janë funksionale, dhe karakterizohen me institucionin e centralizmit. Mbikëqyrja e punëve dhe e pushtetit në njësitë e administrimit lokal bëhet nga pushteti qendror, përkatësisht nga ministria e veçantë për administrim lokal. Kjo mbikëqyrje është e fortë, sidomos në çështjet e ashtuquajtura të kompetencës së detyrueshme të qeverisjes lokale, me ç’rast ministrat, përveç akteve nënligjore, rregullojnë në hollësi shumë punë të sferës së veprimit të pushtetit lokal. (Simoviq, V. 1972:103)

Për të realizuar një pushtet lokal në kushtet bashkëkohore dhe në frymën e parimeve demokratike, një ndër elementet kryesore është çështja e organeve përfaqësuese, mënyra e zgjedhjes, udhëheqjes, financimit, kompetencave në procesin e vendosjes, fushëveprimit dhe bashkëpunimit e bashkëveprimit me organet qendrore. Pleqësia (këshilli) është organi themelor i pushtetit lokal “i të gjitha niveleve” në Mbretërinë e Bashkuar. Ai është organ përfaqësues i zgjedhur nga qytetarët përmes institucionit zgjedhor nëpërmjet zgjedhjeve të drejtpërdrejta dhe të përgjithshme, me kohëzgjatje trevjeçare. Numri i anëtarëve të këshillit mund të jetë nga 15 deri në 150, numër i cili sillet në varësi të madhësisë gjeografike të njësisë lokale. Këshillat e qyteteve, të rretheve, të rretheve të qyteteve dhe qarqeve, zakonisht

kanë 30-40 anëtarë, ato të rretheve 50-60 anëtarë. Anëtarët e zgjedhur ndahen në tri grupe, ashtu që një e treta zgjidhet për çdo vit me sistemin e rotacionit. Përveç anëtarëve të zgjedhur drejtpërdrejt të këshillave, ekzistojnë edhe anëtarë të veçantë, që quhen *aldermenë*. Këta i zgjedhin vetë këshillat, jashtë përbërjes së tyre, për gjashtë vjet. Numri i tyre është prej 1/4 deri 1/5 e anëtarëve të këshillit. Në krye të këshillit të qytetit është “*meri*” major, kurse në këshillat e njësive të tjera është kryetari (*chairman*). Ai kryeson seancën e pleqësisë. Merin e zgjedhin të gjithë anëtarët e këshillit, domethënë anëtarët e thjeshtë dhe *aldermenët*. Ai zgjidhet për një vjet, dhe nuk duhet të jetë nga radhët e anëtarëve të këshillit të zgjedhur drejtpërdrejtë. Kompetencat e Këshillit si organi më i lartë i pushtetit në njësitë e pushtetit lokal, janë të rregulluara me ligj, ndërsa detyrat e tij janë përcaktuar nga parlamenti.

Pushteti lokal në Mbretërinë e Bashkuar ka disa attribute të caktuara normative, si: miraton të ashtuquajturin *Standing Orders* pra lejen e qëndrimit, aktet organizative, me të cilat rregullohen disa çështje të organizimit administrativ dhe *Bylofs*, dispozitat lokale me të cilat rregullohen më hollësisht disa marrëdhënie dhe konfirmohen obligimet. (Simoviq, V. 1972:103) Parimisht, funksionet e këshillave, të qyteteve apo të rretheve, sigurohen në kryerjen e këtyre shërbimeve: shëndetësisë, politikës së banesave, rrugëve dhe ujërave, policisë, shkollave (fillore, të mesme dhe speciale), mbrojtja nga zjarri, mbrojtja sociale dhe e fëmijëve, ndarja e tokës urbane, furnizimi me artikuj ushqimorë, mirëmbajtja e parqeve, pishinave, galerive të artit, qendrave argëtuese, anijeve, lufta kundër krimit, punët e *inspektionit*, etj.. Edhe sot, emërimi për disa shërbime më të vjetra, si ai i sherifit dhe i lordit *lejtënant*, i mbetet në kompetencë e “Kurorës” (kurorës mbretërore), por këto shërbime janë në kompetencën e drejtpërdrejtë të ministrisë së drejtësisë.

Këshillat kanë organe kolegjinale ekzekutive–administrative të emëruara si komitete, të cilat i ndihmojnë ata në realizimin e funksioneve të tyre. Komitetet janë, pra, të vetmet organe ekzekutive në sistemin e pushtetit lokal të Mbretërisë së Bashkuar.

Ka disa lloj komitetesh:

- ato të obligueshme,
- pastaj të përhershme (të arsimit, rrugëve)
- të veçanta,
- komitete përkatëse (financa),
- komitete mbikëqyrëse (polici)

Kryetarët e këtyre komiteteve janë pjesë e komitetit të përgjithshëm, dhe luajnë rolin e kryetarit të pleqësisë lokale. Përveç komiteteve, si forma e organizimit në sistemin e pushtetit lokal të Mbretërisë së Bashkuar janë dhe sistemi i “nënkomiteteve”, të cilat nuk janë vetëm organe ndihmëse, por edhe organe në të cilat komiteti mund të bartë disa autorizime të veta. Kështu, komiteti për arsim mund të ketë disa nënkomitete, si: qeverisjen e shkollave, financimin, planprogramet dhe aktivitetet e tjera që lidhen me këtë veprimtari. Me institucionin e komiteteve drejtpërdrejt lidhet edhe ndarja dhe struktura e administratës sipas rajoneve dhe shërbimeve, si dhe numri i nëpunësve. Nëpunësi (zyrtari) më i rëndësishëm në sistemin e pushtetit lokal është sekretari i këshillit. Ai është shef i administratës, këshilltar juridik, që kujdeset për punën e të gjitha komiteteve, dhe shpesh është edhe sekretar i një varg komitetesh.

4.1.2. Qeverisja lokale në Gjermani

Periodha e paraqitjes së trajtave të para të qeverisjes lokale në Gjermani vazhdon të jetë ende dhe sot një dilemë e shumë autorëve të çështjeve juridike, por edhe e historianëve. Disa studiues i nisin studimet e tyre teorike dhe mendojnë se fiset e vjetra gjermane në trajtat e vetadministrimit rural, disa të tjerë tek komunat e lira rurale të mesjetës, kurse një pjesë tjetër e tyre dhe ndoshta me shumë të drejtë konsiderojnë se organizimi lokal

bashkëkohor gjerman është i lidhur për traditën e Kushtetutës së Vajmarit. Nga ky konstatim mund të themi se sistemi i organizimit dhe i funksionimit të njësive të qeverisjes lokale përkatësisht, funksionimi i pushtetit lokal në Gjermani, si kategori kushtetuese, ka qenë i sanksionuar që nga Kushtetuta e Vajmarit. Edhe pse disa trajta të qeverisjes lokale kanë funksionuar edhe më herët, qeverisja lokale në Gjermani është paraqitur në kohën e absolutizmit shtetëror. Në atë kohë është realizuar ndarja dhe diferencimi i rolit të komunës në aspektin administrativ-politik dhe atë ekonomik-prodhues. Në rolin politik-administrativ, komuna, si njësi e vetadministrimit lokal, transformohet në njësi administrative –shtetërore, dhe së dyti, si subjekt juridik-pronësor, në këto kushte erdhi dhe ndryshimi i vet karakterit qeverisës në komunë. (Ramljak, M. 1982:132) Ky diferencimi i rolit të komunës në përgjithësi përbën bazën dhe nxitë diferencimin e punëve të administratës, në rolin e instrumentit të pushtetit dhe në diferencimin e punës së administratës si shërbim. Kur flasim për punët e pushtetit, mendojmë në punët të cilat burojnë nga logjika e mbajtjes dhe forcimit të pushtetit territorial, kurse me punët e administratës si shërbim, kuptojmë punët me të cilat plotësohen nevojat e caktuara të qytetarëve”, në nivel të njësisë së qeverisjes lokale–apo që i quajmë edhe punë të organeve lokale. (Stavileci, E. 1997:263)

Në doktrinën juridiko-administrative gjermane janë kristalizuar dy koncepte të çështjeve lokale, koncepti monist dhe ai dualist. Koncepti monist në plan të parë thekson komponentin formal-organizativ: punë lokale quhen të gjitha punët, të cilat i ushtrojnë organet lokale. Koncepti dualist thekson edhe shkallën e mëvetësisë së organeve lokale në ushtrimin e punëve të caktuara. Sipas kësaj mëvetësie mund të dallohen dy kategori punësh të organeve lokale: punët rreth veprimit vendor ose vetëqeverisës dhe punët rreth veprimit të deleguar ose të urdhëruar. (Ramljak, M. 1982:264) Qeverisja lokale në Gjermani është e organizuar dhe funksionon në dy nivele të organizimit përmes njësive të Vetëqeverisjes lokale, si vetadministrimi komunal, dhe qarkut, i cili njihet edhe si “bashkësi e komunave”. Pra, këtu

kemi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes lokale të tipit dy shkallësh. Gjermania është Republikë Federale, e cila është e ndarë në njësi federale-republika, gjegjësisht *lande*, distrikte dhe komuna. Republika Federale Gjermane ka 16 *lande*, nga ku 13 lande si njësi federale dhe 3 qytete të cilat gëzojnë kompetencat e landit (Berlini, Hamburgu dhe Bremeni), ndërkaq landet janë të ndara në tri deri në shatatë *distrikte* (qarqe), ndërsa ka rreth 13.400 komuna (*Gemeinden*), në 343 bashkësi të komunave - qarqe (*Landkreise*) dhe 117 qytete me status të qarkut (*Kreisfreie Stadte*). (Marcetiq, G & Giljeviq, T. 2010:69)

Komuna, si njësi e qeverisjes lokale, në Republikën Federale të Gjermanisë gëzon mbrojtje të veçantë juridike. Kjo mbrojtje shprehet në dy forma: të jashtme dhe të brendshme. Mbrojtja e jashtme e komunës si njësi e qeverisjes lokale bëhet përmes ratifikimit të Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen lokale. Ndërsa forma e brendshme është e siguruar me Kushtetutën Federative në formën ku garantohet vet administrimi në kuadër të Kushtetutës së RFGJ);²⁹ që kanë të bëjnë me ndihmën dhe sigurimin financiar si dhe të drejtën e komunave³⁰ në raste të shkeljes së të drejtave vetëqeverisëse me Kushtetutën federale, mund të paraqiten si palë inicuese të procedurës para gjyqit federal kushtetues.(Marcetiq, G.&Giljeviq, T. 2010:69) Gjithashtu, mbrojtja e qeverisjes lokale është e sanksionuar edhe me kushtetutat e republikave federale–lande, ku njësive të qeverisjes lokale u garantohet edhe mosndryshimi i kufijve të njësive administrative -territorit.

Njësitë e pushtetit lokal, si, komuna dhe distrikti, miratojnë të ashtuquajturat Kushtetuta komunale, të cilat janë ekuivalente me statutin komunal si akt më lartë komunal. Organet qeverisëse, të cilat zgjidhen me zgjedhje të drejtpërdrejta, janë: pleqësia komunale dhe e distriktit, si dhe organi ekzekutiv, si organ udhëheqës i administratës, i cili në të shumtën e rasteve është individual, si prefekti i qytetit apo i distriktit, i cili zgjidhet përmes

²⁹ Shih nenin 28 të Kushtetutës së Republikës Federale të Gjermanisë.

³⁰ Shih nenin 106 të Kushtetutës së Republikës Federale të Gjermanisë.

votës së qytetarëve dhe me propozim të partive politike apo të shoqatave të ndryshme. Ky funksion është funksion zyrtar, për dallim nga anëtarët e Pleqësisë, të cilët janë funksionarë nderi. Pushteti lokal në Gjermani funksionon gati sipas modelit të ndërmarrjes ekonomike, ku drejtori ka kompetenca të gjëra, por edhe përgjegjësi ndaj ligjit. Pra, ekziston e njëjta skemë e ndarjes së pushtetit (në mes organit i cili vendosë dhe atij i cili bën kontrollin), në nivel lokal. Këtu kemi të bëjmë me “*parimin monokratik*” të organizimit të organeve të administratës në shkallë lokale dhe me përgjegjësi të dyfishtë të shefit të administratës (prefektit) lokale, e cila shprehet përmes punëve lokale dhe të punëve qendrore nëpërmjet organeve administrative të pushtetit lokal. (Stavileci. E,1997:268)

Sistemi i Vetëqeverisjes lokale në Gjermani sot konsiderohet si sistemi më i avancuar bashkëkohor, kështu që shumë shtete, jo vetëm në Evropë, për të organizuar sistemin e pushtetit lokal marrin si model sistemin gjerman. Kur është fjala për kryerjen e punëve lokale në të gjitha fushat (duke pasur për bazë efikasitetin, cilësinë, kohën, kontrollin, mbrojtjen dhe karakteristikat tjera, ky sistem, me traditë dhe me përvojë shumë shekullore, është treguar shumë efikas, prandaj, në shumë shtete të Evropës juglindore (përjashtojmë specifikat tradicionale) që kaluan tranzicionin, është marrë edhe si model i rregullimit të vetëqeverisjes lokale, që sot janë anëtare të Bashkimit evropian dhe Këshillit të Evropës. Zgjidhjet e tipit gjerman janë më të preferuara dhe shpesh rekomandohen, e veçmas në shtetet, që janë në fazën tranzicionit (shtetet e Evropës juglindore)

4.1.3. Qeverisja lokale në Francë

Origjina e sistemit të qeverisjes lokale franceze është që nga revolucioni borgjez-demokratik i vitit 1789. Kjo lëvizje në historinë e shtetit francez njihet edhe si “lëvizje municipale”. Gjatë kësaj periudhe me ndryshime të caktuara, u zhvillua rregullimi i komunave dhe i qarqeve deri në kohën e Napolonit. Më 1884 u aprovua ligji mbi komunat,

kurse më 1871 ligji mbi qarqet. Edhe pse pësuan një varg ndryshimesh e plotësimesh, këto dispozita ligjore vazhdojnë të jenë në fuqi dhe sot. Qeverisja lokale në Francë është e organizuar dhe funksionon me sistemin dyshkallësh. Në Francë si njësi të qeverisjes lokale njihen komuna (*commune*) dhe departamenti (qarku), por veç këtyre ekziston edhe njësi administrative me emërtimin orandisman (rrethi), i cili paraqitet vetëm si njësi elektorale për kuvendin lokal të qarkut dhe si trajtë e dekoncentrimit administrativ. Qeverisja lokale franceze dallon nga sistemet tjera, sepse ky sistem nënkupton vetë sistemin e dekoncentrimit të pushtetit shtetëror, i cili zbatohet përmes pavarësimit të shërbimeve të caktuara, që kryejnë punë dhe shërbime në nivel lokal. Kështu, në kuadër të tyre organizohen edhe organet dhe institucionet e administratës lokale si dhe emërohen përfaqësuesit e pushtetit qendror për nivelin lokal, të cilët praktikisht mbikëqyrin punën e organeve qeverisëse të pushtetit lokal, ku vije në shprehje i ashtuquajturit sistem francez i “binarëve të dyfishtë” të pushtetit.

Komunat e qytetit në Francë, për nga organizimi dhe për nga funksionimi, nuk kanë dallim nga komunat rurale. Me përjashtim të komunave të qyteteve të Parisit dhe Lionit, të cilat kanë një organizim të veçantë të pushtetit lokal, parimisht, të gjitha komunat e tjera kanë pozitë të njëjtë të përcaktuar me ligj. Nisur nga fakti që pushteti lokal ka rol të vogël të vetadministrimit, sipas kompetencave të marrjes së vendimeve dhe të realizimit të tyre, në Francë pothuajse nuk ka Vetëqeverisje lokale. Sepse, rregullimi shtetëror i Francës bazohet në hierarki dhe në centralizim të plotë. Njësitë e qeverisjes lokale kryejnë punët e veta dhe ato të deleguara nga pushteti qendror, kështu që gama e punëve të tyre në sasi është shumë më e vogël nga ato të pushtetit qendror. Praktikisht, sistemi i qeverisjes lokale, siç theksuam, bazohet në dy njësi lokale – komunë dhe departament, kurse në vitet '80, u formua edhe njësi tjetër e regjionit, si njësi me kompetenca speciale në njësi territoriale dhe me kompetenca të përgjithshme. Duhet theksuar se tipi i komunës në Francë është i organizuar si monotip, që do të thotë se të gjitha komunat kanë të drejta dhe kompetenca të njëjta, si ato

rurale, ashtu edhe të qyteteve. Kështu, komunat u nënshtrohen departamenteve dhe përmes tyre, organeve qendrore, kurse departamentet u nënshtrohen organeve qendrore.

Në Francë ekziston një hierarki vendimmarrjeje në organet e qeverisjes vendore, duke bërë të mundur, që organet më të larta kanë të drejtë t'u japin urdhëresa organeve më të ulëta, të drejtën e kontrollit, ligjshmërisë, por edhe fushëveprimin e organeve më të ulëta, dhe, si masë e fundit, ato edhe mund t'i shpërndajnë organet lokale (konkretisht pleqësitë komunale). Kryetari i komunës, ai i departamentit dhe prefekti, janë përfaqësues të pushtetit qendror në njësitë lokale, të cilat, në emër të shtetit drejtpërdrejt ndikojnë në punët e organeve lokale. Kryetari zgjidhet në komunë ndërsa prefekti emërohet nga kryetari i Republikës. Përveç këtyre organeve, ekzistojnë edhe trupa të tjerë përfaqësues në njësitë e qeverisjes lokale, si pleqësia komunale (*concile municipal*) në komunë dhe pleqësia e përgjithshme (*concile général*) në departament. Organi përfaqësues i komunës është pleqësia. Pleqësia zgjidhet me vota të drejtpërdrejta për periudhën gjashtëvjeçare. Varësisht prej elektoratit, ajo mund të ketë 11 deri 37 anëtarë. Pleqësia rregullon vetorganizimin e saj të brendshëm, formon komisionet e veta dhe aprovon rregulloret e punës, si dhe merr vendime në nivel të komunës. Pleqësia zgjedh kryetarin, i cili si organ i dytë përfaqësues, së bashku

me zëvendësin e tij, përbën organin ekzekutiv. Kryetari i komunës ka cilësi të dyfishtë: përfaqëson pushtetin lokal-komunën dhe është epror i administratës komunale. Si përfaqësues i shtetit, kryetari ka edhe autorizime të caktuara administrative: zbaton ligjin, dekretligjin, e masa të tjera sigurimi të përgjithshëm, ai është funksionar i policisë gjyqësore (nën mbikëqyrjen e prokurorit shtetëror), kujdeset dhe qeverisë me qytetarët dhe kryen një varg punësh tjera që caktohen me ligj ose që i jepen detyrë nga ana e pushtetit qendror dhe prefektit.

Në nivel departamenti zgjidhen këto organe: pleqësia e përgjithshme (*générale*), komisioni i departamentit dhe prefekti. Pleqësia e departamentit ka strukturë të njëjtë të

organizimit dhe funksionimit si në komunë. Ajo përfaqëson organin më të lartë të qarkut e gjithashtu edhe organin e pushtetit qendror në qark. Sfera e pavarur e veprimit shihet në kryerjen e punëve të qarkut, të cilat rregullohen me aktet e pleqësisë. Këto akte i zbaton vetë prefekti. Komisioni i departamentit është organ i posaçëm i administratës së departamentit dhe përbëhet prej 4-7 anëtarësh, të cilët i zgjedh pleqësia nga radhët e saj. Ndërkaq, prefekti është organi më i rëndësishëm në departament. Ai është përfaqësuesi më i lartë i departamentit dhe, si organ shtetëror, ai është përfaqësues i pushtetit në departament, përfaqëson interesat shtetërore dhe bën mbikëqyrjen administrative territoriale, mbrohet interesat kombëtare, administratën qendrore dhe kujdeset për respektimin e ligjit.³¹ Prefekti, në harmoni me këto autorizime që i parasheh Kushtetuta, ka “autorizime politike (si përfaqësues politik i pushtetit), autorizime të policisë gjyqësore dhe të drejta administrative (sidomos në pikëpamje të zbatimit të masave të organeve qendrore). Ai është urdhërdhënës për shpenzime shtetërore, ka të drejtë të kërkojë intervenimin e forcave të armatosura, etj.. (Simoviq, V. 1972:92)

³¹ Shih nenin 72 të Kushtetutës së Republikës së Francës.

4.1.4. Qeverisja lokale në Itali

Italia është shtet unitar me sistem republikan. Vetëqeverisja lokale në Itali është e organizuar në tri nivele: njësia themelore e vetëqeverisjes lokale është komuna (*municipio*), njësitë vetëqeverisëse të shkallës së dytë janë provincat (*provincia*) dhe qyteti (*metropolitan*), dhe njësia më e lartë e vetëqeverisjes është regjione.³² Baza themelore mbi Vetëqeverisjen lokale dhe regjionale në Republikën e Italisë është e përcaktuar në kushtetutën e saj dhe në ligjet kushtetuese me të cilat është përcaktuar statusi i posaçëm i regjioneve të caktuara. Përveç me këto dispozita, Vetëqeverisja lokale në kuptimin më të gjerë është rregulluar dhe me një varg ligjesh dhe dispozitash të tjera me të cilat rregullohen çështjet e caktuara të rregullimit lokal, provincial dhe regjional, posaçërisht baza ligjore e pushtetit lokal, themelimi dhe puna e organeve lokale, zgjedhja e anëtarëve të organeve të përfaqësuesve regjional, provincial dhe komunal, si dhe zgjedhja e kryetarit të qytetit, kryetarit të këshillit të provincës dhe kryetarit të këshillit komunal.

Decentralizimi i administratës shtetërore kryhet në nivelin e provincave, me emërimin e Prefektit nga Këshilli i Ministrave, i cili është përgjegjës për të drejtuar organet provinciale të administratës shtetërore. Karakteristikë e Italisë është ndarja në rajone; aktualisht Italia ka njëzet rajone, brenda të cilave janë të organizuara 95 provinca dhe brenda provincave janë të organizuara 8099 komuna. (Martinez, T. 2011:46) Regjioni më i madh është Lombardia, me 9 milionë banorë, në territorin e të cilit ka 11 provinca, respektivisht 1546 komuna, ndërsa regjioni më i vogël është Valle d'Aosta, i cili ka rreth 120.000 banorë, dhe në territorin e vet ka vetëm një (1) provincë, respektivisht 74 komuna. Në dallim nga shtetet federale, Italia si

³² Komunitat të cilat kanë prej 30 000 deri 100 000 banorë mund ta ndajnë sipërfaqen e tyre në qarqe, ndërsa ato komuna të cilat kanë më tepër se 100.000 banorë, duhet patjetër që sipërfaqen e tyre ta ndajnë në qarqe, të cilat paraqesin formën e llojit të vet të vetëqeverisjes vendore brenda komunës.

shtet unitar në sistemin e vetëqeverisjes lokale përveç njësive territoriale të komunave dhe provincave ka edhe rajonin si nivel të tretë të organizimit të autonomisë territoriale. Kushtetuta dhe ligji në dallim nga komunat dhe provincat të cilat gëzojnë autonomi në aspektin normativ dhe organizativ, rajoneve i lejon kompetenca edhe në aspektin politik, pra, si mundësi apo pushtet i rajoneve për të adresuar dhe miratuar, brenda kufijve të tyre institucional dhe kushtetues,³³ një adresim politik, kushtimisht të ndryshëm nga ai i shtetit, me kusht, që të mos jetë në kundërshtim me parimet themelore të rendit kushtetues. Mirëpo, përkundër kësaj autonomie të gjerë, gjithnjë duhet pasur parasysh se rendi juridik i rajonit nuk është origjinar, por buron nga ai shtetëror. Pra, rajoni, megjithatë, nuk është një entitet “sovran”, për shkak se rendi i tij nuk është burimor (duke qenë se vlefshmëria e tij është në varësi të rendit të shtetit –institucion), dhe për shkak se i gjithë aparati i tij autoritar (organi përfaqësues dhe ekzekutiv) është në vartësi të atij shtetëror. Nisur nga aspektit gjeografik, politik, etnik, e të traditës, dhe të shkallës së autonomisë, që i atribuohet krijimit të rajoneve, me Kushtetutë parashihen dy lloje rajonesh: rajone me statut të zakonshëm³⁴ dhe rajonet me statut të posaçëm,³⁵ rajone këto të cilat gëzojnë forma dhe kushte të veçanta autonomie.³⁶

Ky dallim rrjedh nga fakti, se, autonomia e rajoneve të zakonshme është e përcaktuar me Kapitullin V të pjesës II të kushtetutës, ndërsa për pesë rajonet e veçanta, forma dhe kushtet e autonomisë përcaktohen me statutet e veçanta të paraparë me ligj kushtetues. Pra,

³³ Rajonet janë themeluar në Itali me Kushtetutën republikane të 1947, Kapitulli V i Pjesës II së cilës (“Rajonet, Provincat, dhe Komunitat”), të reformuara në një moment të dytë nga ligji kushtetues 18 tetor 2001 nr.3, rregullon bazat dhe strukturën për entet (njësisë) e reja dhe i atribuon Sicilisë, Sardenjës, Trentino-Alto Adixhe, Friuli-Venecia Xhulia dhe Valle d’Aosta forma dhe kushte të veçanta autonomie sipas Statuteve speciale të miratuar me ligj kushtetues.

³⁴ Në rajonet me statut të zakonshëm hynë 15 rajonet (Liguria, Lombardia, Piemonte, Emilia, Romagna, Veneto, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia.

³⁵ Në rajonet me statut të posaçëm janë : Sicilia, Sardenja, Trentino-Alto Adixhe, Friuli-Venecia Xhulia dhe Valle d’Aosta.

³⁶ Shih Ligji nkushtetues për status të vecantë: nr.2/48 Sicilia,3/48 Sardinija,4/48 Valle d’Aosta,5/58 Trentino Alto Adige,1/63 Friuli Venezia Giulia

dallimi kryesor mes rajoneve të zakonshëm dhe atyre të veçantë qëndron në procedurën e formimit të statutit dhe me fushat e kompetencave, që gëzojnë rajonet në fushën legjislativë dhe administrative. Komunitatet të cilat kanë prej 30 000 deri 100 000 banorë mund ta ndajnë sipërfaqen e tyre në qarqe, ndërsa ato komunitete të cilat kanë më tepër se 100.000 banorë, duhet patjetër që sipërfaqen e tyre ta ndajnë në qarqe, të cilat paraqesin formën e llojit të vet të vetëqeverisjes vendore brenda komunitetit. Themelimi i regjioneve të reja dhe bashkimi i atyre ekzistuese mund të bëhet vetëm me ligjin kushtetues dhe me mendimin paraprak të pushtetit lokal dhe regjional të viseve për të cilat kërkohet ndryshimi. Po ashtu, provincat dhe komunitetet mund të ndahen nga regjionet dhe të bashkohen një regjioni tjetër, vetëm me ligj dhe mendimin paraprak të pushtetit lokal dhe regjional të viseve për të cilat kërkohet ndryshimi. Themelimi i provincave të reja ose ndryshimi i kufijve ekzistues të tyre zbatohet sipas ligjit, në bazë të iniciativës së komuniteteve dhe me marrjen e mendimit paraprak të pushtetit regjional. Themelimi i komuniteteve të reja dhe ndryshimi i kufijve të tyre dhe emrave ekzistues të komuniteteve zbatohet me ligj të provincës, dhe me mendimin paraprak të siguruar nga pushteti lokal i vendit, për të cilin kërkohet ndryshimi.

Kompetencat dhe përgjegjësitë e njësive territoriale

Tre nivelet e organizimit të njësive territoriale të vetëqeverisjes funksionet dhe kompetencat e tyre i kanë të ndara në bazë të ligjit dhe kushtetutës. Veprimtaria lokale e Komunitetit është të kujdeset për çështjet e territorit që janë çështje me interes për popullsinë, posaçërisht me shërbimet sociale, planifikimin hapësinor, zhvillimin ekonomik, mbledhjen dhe përpunimin e shënimeve statistikore, librave të amezës, shkollat e ulëta dhe të mesme, mbrojtjen e mjedisit, mbrojtjen civile, mbrojtjen e trashëgimisë kulturore, komunikacionin, transportin lokal dhe banimin. (Antiç, T. 2002:58)

Provincat në qeverisjen e tyre në nivel lokal koordinohen dhe harmonizohen me

komunat për planifikimin e programeve zhvillimore regjionale, në mbrojtjen e tokës dhe

mjedisit, në mbrojtjen nga fatkeqësitë elementare, mbrojtjen e ujërave dhe resurseve energjetike, mbrojtjen e trashëgimisë kulturore, mirëmbajtjen e rrugëve dhe transportit, mbrojtjen e natyrës, parqeve dhe rezervateve, gjuetinë dhe peshkatarinë, deponimin e mbeturinave dhe kullimin e ujërave të zeza dhe trajtimin e tyre, shëndetin publik, arsimin e lartë dhe të mesëm, punësimin, si dhe mbledhjen dhe përpunimin e shënimeve statistikore. Përveç këtyre çështjeve, provincat nxjerrin planin hapësinor të tyre me të cilin rregullojnë dedikimin e tokës në territorin e posaçëm, drejtimet kryesore të komunikacionit, lokacionet për objektet kryesore të infrastrukturës, parimet për menaxhimin e ujërave, tokës dhe zonave të mbrojtura (parqet dhe rezervatet natyrore). Fushëveprimi i qyteteve përfshin të gjitha punët nga fushëveprimi i provincës dhe punët, të cilat zakonisht i kryejnë komunat, por në territorin konkret kanë karakter të caktuar mbi komunal, respektivisht kërkojnë shkallën e caktuar të koordinimit, me qëllim të kryerjes efektive dhe të dobishme ekonomikisht, siç janë: planifikimi hapësinor; qarkullimi dhe transporti; mbrojtja e trashëgimisë kulturore dhe mjedisit; zhvillimi; mbrojtja e tokës dhe e ujërave dhe kujdesi mbi mbeturina; menaxhimi i ujërave dhe resurseve energjetike; mbrojtja shëndetësore, arsimimi dhe punësimi.

Rajonet në fushëveprimin e tyre, nxjerrin dispozita dhe kryejnë punët të cilat kanë të bëjnë me organizimin administrativ, çështjet e rendit dhe sigurisë si dhe çështje të tjera të një rëndësie jetike për komunitetin.³⁷ Rajonet me status të posaçëm kanë autorizime vendore ligjdhënëse në zona të caktuara administrative në çdo regjion. Por këto trupa gjatë nxjerrjes së akteve të tyre duhet ta respektojnë kushtetutën, parimet themelore të ligjeve, rregullat bazë të procesit të reformave sociale dhe ekonomike, dhe obligimet ndërkombëtare të pranuar në

³⁷ Disa nga kompetencat e rajoneve janë: organizimi i trupave administrative dhe të tjera të pushtetit regjional, policitë komunale dhe të qytetit, tregjet dhe panairët, mbrojtjen shëndetësore dhe spitalore, zejet, punësimi dhe arsimimi, muzetë dhe bibliotekat, planifikimin hapësinor, drejtimet e qarkullimit, rrugë të niveleve të ndryshme, ujësjellësit dhe punët publike të interesit regjional, lundrimin e brendshëm dhe portet, menaxhimin e ujërave minerale dhe termale, guréthyesit dhe zonat me rërë, gjuetinë dhe peshkatarinë dhe bujqësinë dhe pylltarinë

interesin e qytetarëve të shtetit dhe regjionit.

Organet përfaqësuese dhe ekzekutive

Organi përfaqësues në komunë është Këshilli Komunal, anëtarët e së cilit zgjidhen me mandat pesë vjeçar. Numri i anëtarëve të Këshillit Komunal varet nga numri i banorëve të komunës. Në komunat të cilat kanë deri në 15.000 banorë mbledhjet e këshillit i kryeson kryesuesi i këshillit të zgjedhur, ndërsa në komunat më të mëdha kryesuesi zgjidhet nga partia e cila ka numrin më të madh të anëtarëve të këshillit ose për çdo seancë caktohet kryesuesi, varësisht si është rregulluar me statutin e komunës. Organi ekzekutiv në komunë është qeveria komunale, e cila përbëhet nga kryesuesi dhe numri tek i anëtarëve i cili varet nga numri i banorëve dhe rregullohet me statutin e komunës. Kështu, në komunat të cilat kanë deri 100.000 banor, qeveria komunale ka 2 deri 6 anëtar, ndërsa në komunat më të mëdha dhe qendrat e provincave numri i anëtarëve të qeverisë komunale mund të jetë më i madh, po jo më i madh se $\frac{1}{4}$ e numrit të anëtarëve të këshillit komunal. Anëtarët e qeverisë komunale i propozon kryesuesi dhe sipas rregullit ata duhet të jenë anëtar të këshillit komunal, që zgjidhen për mandat me kohëzgjatje pesë (5) vjet dhe nuk mund të zgjidhen më shumë se dy mandate të njëpasnjëshme.

Kryetari i Komunës kryeson politikën dhe zgjidhet drejtpërsëdrejti me mandat pesë vjeçar, në të njëjtat zgjedhje me anëtarët e këshillit. Kufizimi për jo më shumë se dy mandate të njëpasnjëshme, vlen edhe për kryetarin e komunës. Kryetari i Komunës e përfaqëson komunën, i thërret dhe kryeson mbledhjet e këshillit komunal dhe qeverisë komunale, organizon dhe mbikëqyr punën administrative të komunës, siguron zbatimin e vendimeve të këshillit komunal dhe punët e tjera të përcaktuara me ligj, me statut të komunës dhe dispozita të tjera. Po ashtu, kryetari përveç këtyre punëve është përgjegjës për zbatimin e punëve administrative shtetërore të cilat i janë bartur komunës. Organi përfaqësues në Provincë është

Këshilli i Provincës, i cili varësisht prej numrit të banorëve numëron 24 deri 45 anëtar me mandat 5 vjet. Këshillin e Provincës e kryeson Presidenti, ndërsa trupi ekzekutiv është qeveria e provincës, të cilën e përbën kryetari i këshillit të provincës dhe numri tek i anëtarëve të cilët i zgjedh këshilli. Numri i tyre nuk mund të jetë më i madh se $\frac{1}{4}$ e anëtarëve të këshillit të provincës. Mandati i anëtarëve të qeverisë së provincës zgjat 5 vite, me kufizim me 2 mandate të njëpasnjëshme.

Kryetari i provincës është kryetari i këshillit të provincës, i cili zgjidhet drejtpërdrejt nga qytetarët. Ai thërret dhe kryeson mbledhjet e këshillit të qeverisë, propozon anëtarët e qeverisë, organizon dhe mbikëqyr kryerjen e punëve nga fushëveprimi i provincës. Organi përfaqësues i regjionit është këshilli i regjionit, anëtarët e të cilit zgjidhen drejtpërdrejt nga qytetarët me mandat 5 vjeçar. Trupi ekzekutiv në regjion është qeveria e regjionit, e përbërë nga kryetari dhe anëtarët, të cilët i zgjedh këshilli i regjionit. Kryetari i qeverisë regjionale i kryeson mbledhjet e këshillit dhe përveç kësaj përfaqëson regjionin, nënshkruan ligjet e regjionit, rregulloret dhe aktet e tjera, si dhe kryen punë administrative në emër të shtetit dhe qeverisë qendrore. Mbikëqyrja e organeve shtetërore mbi organet vetëqeverisëse të komunave, provincave dhe regjioneve përfshin mbikëqyrjen e punëve të tyre, dispozitat dhe aktet administrative të cilat ato i nxjerrin, si dhe mbikëqyrjen e ligjeve regjionale. Mbikëqyrjen e akteve të komunave dhe provincave e kryen këshilli mbikëqyrës i regjionit, i cili mund të ketë nën-këshillat e tij për zonat individuale administrative. Këshilli përbëhet nga ekspertë të cilët i emëron këshilli i regjionit, gjyqtarët, nëpunësit në shërbime publike dhe juristët.

Mbikëqyrja nënkupton vlerësimin e ligjshmërisë dhe nuk përfshin vlerësimin e arsyeshmërisë. Akti për të cilin është filluar procedura e mbikëqyrjes hyn në fuqi nëse këshilli mbikëqyrës nuk e anulon atë në afat prej 20 ditësh. Këshilli provincial dhe komunal mund të shpërbëhet me vendimin e kryetarit të republikës në rastet:

1. kur bie akte në kundërshtim me kushtetutën dhe kur rëndë dhe shpesh e shkel ligjin;
2. kur për atë ekzistojnë arsyet posaçërisht të rëndësishme dhe arsyeshme të politikës shtetërore;
3. nëse këshilli mbetet pa më tepër se gjysmën e anëtarëve;
4. nëse në afatin ligjor nuk e nxjerr buxhetin;
5. nëse kryetari i qytetit, respektivisht kryetarit i provincës jep dorëheqje ose shkarkohet, nëse i është votuar mosbesimi ose nëse përherë nuk mund të kryej detyrën. (Antiç, T. 2002:62)

Kur shkelet kushtetuta dhe ligji atëherë ministri i punëve të brendshme dhe prefekti mund të shkarkojnë nga detyra kryetarin e qytetit, kryetarin e këshillit të provincës si dhe secilin anëtar të qeverisë, këshillit komunal dhe të provincës. Në rast se qeveria qendrore vërteton se ligji nuk është në harmoni me interesat shtetërore, e ka mundësinë që në afat prej 30 ditëve të kërkojnë nga këshilli i regjionit që ta ndryshoj atë. Nëse pas kësaj kërkesë ligji regjional përsëri aprovohet me tekstin e njëjtë, atëherë në afat prej 15 ditësh, qeveria qendrore mund të filloj procedurën për pezullimin e tij pran gjykatës kushtetuese ose parlamentit (nëse bëhet fjalë për shkeljen e interesave ose regjioneve të tjera. Mbikëqyrja mbi aktet administrative të cilat i nxjerrin organet administrative të regjioneve zbatohet nga organi i posaçëm shtetëror – Këshilli Regjional Mbikëqyrës. Në krye të këshillit regjional mbikëqyrës është komisionari regjional shtetëror, ndërsa anëtarët e tjerë të këshillit janë gjyqtarët, ekspertët dhe zyrtarët e shërbimeve publike.

Këshilli regjional mund të shpërbëhet në rast të sjelljes së akteve në kundërshtim me kushtetutën ose kur shkelet rënd ligji, me aktvendimin e kryetarit të republikës, në konsultim me këshillin parlamentar për punët regjionale. Raste të tilla mund të ndodhin nëse këshilli nuk vepron sipas rekomandimeve të qeverisë qendrore për ndërrimin e qeverisë së regjionit ose kryetarit të saj të cilët kanë bërë shkelje të caktuara të ligjit. Shpërbërja mund të ndodh

edhe për arsye të sigurisë kombëtare, dhe në rastet kur këshilli nuk mund të funksionojë. (Antiç, T. 2002:58) Përveç kësaj, anëtarin e këshillit regjional, kryetarin dhe anëtarin e qeverisë regjionale në rastin e shpalljes fajtor për veprën e rëndë penale mund ta shkarkoj nga detyra kryetari i këshillit të ministrave. Kundër akteve finale të organeve administrative lokale, provinciale dhe regjionale, qytetarët mund të iniciojnë procedurë të rregullt pranë gjykatave regjionale administrative, ose procedurë të jashtëzakonshme para kryetarit të republikës, në të cilën procedurë mbi bazueshmërinë e kërkesës mendimin e jep këshilli shtetëror. Në rast se qeveria qendrore vërteton se ligji nuk është në harmoni me interesat shtetërore, e ka mundësinë që në afat prej 30 ditëve të kërkojnë nga këshilli i regjionit që ta ndryshoj atë. Nëse pas kësaj kërkesë ligji regjional përsëri aprovohet me tekstin e njëjtë, atëherë në afat prej 15 ditësh, qeveria qendrore mund të fillojë procedurën për pezullimin e tij pran gjykatës kushtetuese ose parlamentit (nëse bëhet fjalë për shkeljen e interesave ose regjioneve të tjera. Mbikëqyrja mbi aktet administrative të cilat i nxjerrin organet administrative të regjioneve zbatohet nga organi i posaçëm shtetëror–Këshilli Regjional Mbikëqyrës. Në krye të këshillit regjional mbikëqyrës është komisionari regjional shtetëror, ndërsa anëtarët e tjerë të këshillit janë gjyqtarët, ekspertët dhe zyrtarët e shërbimeve publike.

4.1.5. Qeverisja lokale në Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Amerikanët kanë dëshmuar përgjatë historisë së tyre se janë këmbëngulës në besnikërinë e tyre ndaj sundimit autentik të organeve të qeverisë lokale. “Njësitë lokale kanë mbajtur premtimin atraktiv të qeverisë afër popullit, pushtetin real në të cilin mund të ndikojë qytetari i zakonshëm, jo diktate të larta nga zyrat dhe agjencitë abstrakte. (Teaford, C. 1986:77) Rrëfimi për qeverinë lokale në SHBA është përherë rrëfimi i tensionit të vazhdueshëm ndërmjet kërkesave për uniformitet dhe centralizim dhe bindja e fortë se vullneti i lokalitetit e reflekton më së miri vullnetin e popullit. Kështu, në organizimin e qeverisë

lokale dhe domosdoshmërisë për një funksionim sa më efikas shumë amerikan pushtetin lokal e konsiderojnë të një rëndësie të veçantë. Ndërkaq, qeveria kombëtare në raste të rralla vendosë që të shfrytëzojë autoritetin e vet për ta ndryshuar vendimin e qeverisë lokale, me përjashtime kur kanë të bëjnë me segmentet e rrezikimit të sigurisë dhe interesave kombëtare. Koha nga viti 1790 deri më 1820, në historinë e shtetit të SHBA-ve është e njohur si periudhë e Xhefersonit, i cili bëri shtytje të re drejt reformave të përgjithshme shtetërore, duke u dëshmuar në veçanti në transformimin e bashkive tradicionale. Mbi të gjitha, qëllimi i reformave ishte të krijonin strukturën e komunës në pajtim me parimet e barazisë politike. Kjo u arrit gjatë vitit 1820, kur u eliminua e drejta e votës në bazë të kualifikimeve pronësore, duke u zëvendësuar me sistemin e votimit të përgjithshëm për njerëzit e bardhë. Në këtë kohë, në nivel të komunave ndryshoi edhe sistemi i tatimeve dhe taksave, tani komunat krijuan sistem të ri të taksave për realizimin e projekteve dhe punëve publike, si ato të rrugëve dhe mbrojtjes nga zjarri, ku veç taksave kërkohej edhe donacioni nga shteti. Tani “fokusimi i vëmendjes së komunave është zëvendësuar nga rregullimi i tregut dhe menaxhimi i pronës së qytetit në investimet publike dhe sigurinë. (Teaford, C. 1986:78) Pas vitit 1820, parimet e qeverisjes përfaqësuese, gradualisht e nënkuptuan sistemin oligarkik të qarkut dhe kushtetutat e shteteve të reja si ajo e Ohajos në vitin 1802 e Indianes në vitin 1816, siguruan zgjedhjet e përgjithshme popullore për zyrtarë lokalë. Me këto kushtetuta elektorati i zgjidhte sherifët e qarkut, hetuesit, komisionarët, udhëheqësit e qytetit, gjyqtarët e gjyqit të qarkut e funksionarë të tjerë. Tani oligarkitë e vetë zgjedhura ishin të huaja për shtetet e formuara në territorin veriperëndimor. Reformat kushtetuese gjatë shekullit XX dhe sidomos pas Luftës së Dytë Botërore, ndryshuan trendin e organizimit të qeverisjes lokale. Kështu, filloi rritja e njërive komunale, së pari në hapësirat rurale, por më tepër në ato të urbanizuara, qytete apo metropolitane. Ky trend i reformave e ndryshoi modelin e qeverisjes lokale një shkallësh, dhe tani vihet në jetë suborganizimi dhe fragmentarizmi

metropolitan, i cili prodhoi njësi të re të qeverisë lokale dhe kanalizoi distriktet si forma të kryerjes së funksioneve lokale të pushtetit. Zonat suburbane përfituan më shumë fuqi, derisa qeveria në zonat metropolitane mbeti e fragmentuar. Trendi i zonave suburbane vazhdoi edhe gjatë viteve 1950 – 1960, sidomos pas zhvillimit të vrullshëm të industrializimit dhe prosperitetit ekonomik. Por, veç këtij faktori, në zhvillimin e qeverisjes lokale në SHBA, si faktor i rëndësishëm, është veçantia nga sistemet tjera, demokratizimi që ka rol vendimtar në tërë relacionet e realizimit dhe funksionimit si sistemi më i preferuar në nivel lokal. Me gjithë këtë, sot në SHBA, edhe përkundër një mori trajtash, mund të veçohen disa tipe strukturale – modele të qeverisjes lokale, të cilat mbizotërojnë në viset rurale, ndërsa tjerat janë karakteristike për zonat urbane të qyteteve.

Qeverisja lokale në SHBA njihet si pushtet lokal “*local government*” apo qeveri lokale. Sistemi i qeverisë lokale është i rregulluar me kushtetutë dhe ligje të shteteve federale. Prandaj, ekzistojnë trajta të ndryshme që dallojnë midis tyre jo vetëm prej një shteti federal në tjetrin, por edhe në kuadër të të njëjtit shtet. Pra, qeveritë lokale kryejnë funksione që ndryshojnë shumë nga njëra zonë në tjetrën, duke u bazuar në sistemet qeveritare ekzistuese dhe duke dominuar vlerat kulturore. Zakonisht, qeveritë lokale i kryejnë ato funksione (punë), për të cilat qeveritë qendrore (në nivel të njësisë federale) konsiderojnë se janë më të dobishme dhe ndoshta më efektive me qeverisjen në nivel lokal.

Qeverisja lokale rurale

Fillimisht Vetëqeverisja lokale kishte një kre ekzekutiv, ku në viset rurale bashkësitë e para, kishin kryeplakun (shefin). Sot ai mund të jetë prefekti apo kryetari i baskisë, komunës, i cili zgjidhet përmes votës së lirë. Sipas strukturës organizative të qeverisjes lokale rurale dallojmë dy variante: organi përfaqësues, këshilli, i cili ka prej tre deri pesë anëtarë. Ky këshill, si organ përfaqësues, ka autorizime të konsiderueshme administrative. Anëtarët e

këshillit i zgjedhin drejtpërdrejt qytetarët. Varianti i dytë karakterizohet me ekzistimin relativ të organit përfaqësues numerikisht më të madh, prej më së paku 15, ndërsa zakonisht janë 25 anëtarë, ky numër mund të jetë edhe deri 150. Ky tip, duke përfshirë dy variantet, quhet “vetëqeverisje pa pushtet ekzekutiv”, edhe pse organi i të besuarve kryen punë të qeverisjes krahas numrit të madh të nëpunësve të zgjedhur si: sherifi, sekretari, tagër mbledhësi, prokurori, mbikëqyrësi shkollor, etj. Pra, me këtë lloj të qeverisjes lokale nuk ka shef të pushtetit ekzekutiv apo të administratës, por punët e shefit dhe të organit ekzekutiv i kryen vet këshilli në bashkëpunim me nëpunësit, zyrtarët e zgjedhur nga qytetarët. Për këtë arsye, organizimi i qeverisjes lokale rurale, konsiderohet si vetëqeverisje pa pushtet ekzekutiv. Kjo formë, është e organizuar në qarqet rurale (bujqësore) të organizimit administrativ, por edhe në disa qytete dhe fshatra. (Teaford, C. 1986:77) FunkSIONET të cilat kryhen në nivel të qarkut bujqësor – territorial në 37 shtete të SHBA-ve janë:

1. arkëtimi i tatimit, huazimi i parave, miratimi dhe realizimi i buxhetit;
2. kryhen punët e administratës gjyqësore;
3. ruhet dokumentacioni i pasurisë së patundshme – tapitë,
4. kryhen punët e administratës shkollore;
5. kompetencat e ndërtimit dhe mbikëqyrjes së rrugëve të rendit të dytë;
6. kompetenca të mbrojtjes dhe kujdesit ndaj pleqve, të handikapëve dhe fëmijëve;
7. shërbimi për ruajtjen e rendit (policia);
8. organizimi i aktivitetit zgjedhor;
9. mbikëqyrje dhe mirëmbajtja e aeroporteve, spitaleve, bibliotekave, parqeve dhe të mirave me interes të përgjithshëm.

Qeverisja lokale e qytetit

Në SHBA funksionojnë tre lloj pushtetesh në kuadër të qeverisjes lokale të qytetit. Lloji i parë njihet si pushteti i kryetarit (merit) të qytetit, i dyti njihet si sistem i komisionit –

sundimi i komisionit, dhe i treti si pushtet i pleqësisë–menaxherit (drejtorit).

Meri - kryetari i qytetit

Tendenca për forcimin e pushtetit ekzekutiv shpiu drejt zgjerimit të të drejtave të shefit të pushtetit ekzekutiv, përkatësisht të administratës dhe shndërrimin e tij në mer (kryetar) të qytetit. Kjo formë e organizimit të qeverisjes lokale të tipit të merit – kryetarit, u zbatua në fillim të shekullit XIX dhe atë sipas shembullit të organizimit të pushtetit shtetëror (njësive federale). Organet kryesore të kësaj forme të qeverisjes lokale janë: pleqësia, kryetari i qytetit dhe organet e administratës. (Teaford.C,1986:77) Pleqësia zgjidhet nga qytetarët me votim të përgjithshëm dhe të drejtpërdrejtë. Në disa raste pleqësia përgjigjet për masat e “politikës”, duke përfshirë edhe miratimin e buxhetit, konfirmimin e tagrave dhe aprovimin e akteve. Shpeshherë këto funksione pleqësia ia bartë kryetarit. Mirëpo, edhe funksionet e kryetarit dallojnë nga qyteti në qytet, por ai gjithkund mban të drejtën për vendimet mbi buxhetin dhe mbikëqyrjen e administratës. (Simoviq, V. 1972:98) Kryetarin e qytetit, gjithashtu e zgjedhin qytetarët me votim të drejtpërdrejtë dhe të përgjithshëm në kohë zgjatje prej 1 deri 4 vite. Kryetari i fortë (i zgjedhur drejtpërdrejtë) ka të drejtën e vetos në vendimet e pleqësisë dhe mban përgjegjësinë e plotë për mirëvajtjen e punëve të përgjithshme të administratës. Ndërkaq, kryetari i butë (i zgjedhur nga komisioni) ka të bëjë me funksionin e tij më tepër ceremonial dhe në raste të rralla mund të ketë të drejtën e kufizuar për veto, sikur edhe të drejtën e udhëheqjes së ndonjë organi të administratës. (Todorovski, I. 1991:44).

Sistemi i komisionit- sundimi i komisionit

Kjo formë, u paraqit si njëfarë reaksioni ndaj “sistemit të kryetarit”, me nevojën që përmes qeverisjes kolegjiale të mundësoi një sistem të ri i cili do t`u përshtatej më shumë nevojave të qytetarëve. “Për herë të parë, kjo formë u shfaq në qytetin Glaveston, në fillim të

shekullit XX. (Simoviq, V. 1972:98) Kjo formë e qeverisjes së pushtetit, ishte më e përshtatshme e më demokratike. I tërë pushteti, është përqendruar në komisionin e zgjedhur prej 3 – 70 anëtarësh, të zgjedhur drejtpërdrejt nga qytetarët me votim të përgjithshëm, me mandat 2–4 vjet. Ky komision si organ udhëheqës, përmban njëkohësisht Pleqësinë e qytetit–organin përfaqësues me funksione normative, ku individualisht çdo anëtar i komisionit njëkohësisht është edhe përgjegjës i organeve të administratës (resorit të caktuar), caktimin e tij në funksionin e caktuar e bën komisioni. Zakonisht njëri nga anëtarët e komisionit emërohet për kryetar, i cili për periudhën e emëruar nuk ka funksion tjetër udhëheqje të drejtpërdrejtë. Veç këtyre kompetencave, komisioni ka edhe autorizimet themelore për emërimet dhe shkarkimet e personelit administrativ – publik.

Sistemi i pleqësisë – drejtorit – menaxherit

Forma e tillë e organizimit të qeverisjes lokale është një ndër format më të reja, e cila për herë të parë si ide është paraqitur më 1908 në qytetin e Stantan-it të Virxhinisë, kurse u aplikua edhe praktikisht më 1912 në qytetin e Sanpor-it (Karolina e Jugut). Edhe këtu pleqësia është organ përfaqësues, dhe zgjidhet nga qytetarët me votim të përgjithshëm sipas numrit dhe zakonisht është organ më i vogël, ndërsa menaxheri është organ ekzekutiv dhe udhëheqës i administratës. Ai është administrator profesional, i cili emërohet nga pleqësia në bazë të punës dhe përvojës së tij. Zgjedhja bëhet me konkurs. Në bazë të programit të tij, nuk është e obligueshme të jetë qytetar i komunës – qytetit ku punon.

Ky sistem karakterizohet edhe nga unifikimi i gjithë pushtetit në pleqësi si organ përfaqësues. Pleqësia përcakton politikën, ka funksione normative dhe drejtpërdrejt u përgjigjet qytetarëve për mbikëqyrjen që e bën ndaj punës së administratës. Propozimet për vendimet e politikës, sidomos asaj fiskale dhe zhvillimit të qytetit, punëve publike, bëhen nga menaxheri në njërën anë, kurse nga ana tjetër, menaxheri ka autorizime dhe është i obliguar

që ti zbatojë vendimet dhe politikën e pleqësisë edhe atëherë kur nuk detyrohen me ato vendime. Në sistemin e qeverisjes lokale në SHBA, përkatësisht qeverisjen e qytetit, kryhen këto funksione: mbajtja e rendit (policia e pushtetit), shërbimet e mbrojtjes së shëndetit, mbrojtja sociale, shërbimi i banesave, planifikimi i qytetit, arsimit- pos atij superior dhe shkollave speciale, mirëmbajtja e objekteve komunale, mirëvajtja e shërbimeve komunale (furnizimi me ujë, kanalizimi, mirëmbajtja e rrugëve, mbrojtja nga zjarri, etj.). (Todorovski, I. 1991:44)

Në sistemin e qeverisjes lokale të SHBA, përkatësisht qeverisja me njësitë territoriale – qytetet, në bazë të funksioneve të cilat zhvillohen me një sistem unik që nuk e ndeshim në shtetet tjera, ku veç traditës, rol të veçantë ka edhe dimensionin i parimeve demokratike e që shprehet në dimensionin politik, social e të mirëqenies, duke e përjashtuar sferën ekonomike. Edhe në këtë nivel, vije në shprehje ndarja e veprimtarive themelore të pushtetit që shprehet përmes parimit të ndarjes së pushteteve, atij legjislativ dhe ekzekutiv. Pushteti legjislativ ka në kompetencë dhe përgjegjësi funksionimin e shërbimeve lokale dhe për veprimtarinë normative, që i përkasin pleqësisë së njësisë territoriale–qytetit, ndërkaq, vendimet për kryerjen e punëve si bartës dhe ekzekutues është kryetari–menaxheri. Në këtë pikëpamje sistemi amerikan i Vetëqeverisjes lokale nuk preferon parimin e “të drejtave vetëqeverisëse”, por më tepër ai karakterizohet me ndarjen e “ politikës “ dhe të administratës. Krejt ky sistem zhvillohet në frymën e parimeve të menaxhmentit.

Qeverisja lokale e trajtës së qytetit (*Country*), në disa raste kur kemi hapësirë të madhe të territorit dhe numër të madh banorësh, ajo ndahet në qytete dhe distrikte të veçantë. Këto trajta e në veçanti ato të distrikteve marrin formën e njësive të qeverisjes funksionale apo si njësi lokale me kompetenca të veçanta të cilat mundë të jenë distrikte gjyqësore, distrikte për administrimin e shkollave, rrugët lokale, mirëmbajtjen e ambientit , të varrezave etj. Ndërsa, distriktet e veçanta (speciale) organizohet vetëm për shkolla, autostrada, furnizim

me ujë, rrymë etj. Kjo formë e organizimit të qeverisjes lokale është shumë e shprehur në SHBA , kështu sipas disa autorëve llogaritet se ka mbi 50 trajta të distrikteve ndërsa distrikte me kompetenca të veçanta ka rreth 24000. (Cvita, O. 2003:32) Kufijtë e distrikteve të veçantë zakonisht përputhen me kufijtë e county-ve, por edhe me kufijtë e qytetit-it dhe distrikteve të përgjithshëm. Shpeshherë, edhe ndër vetë amerikanët shtrohet pyetja se cilit model duhet ti jepet përparësi, përkatësisht se cili model i vetë administrimit lokal është më i përshtatshëm, dhe në këtë çështje ka mospajtime. Por, ekspertët më tepër përparësi i japin modelit të tretë-të menaxherit, si model më i përshtatshëm me kusht që përmes iniciativave qytetare dhe referendumit, qytetarët të vendosin për disa çështje të rëndësishme në bashkësitë lokale. Ndërsa në vendet rurale dhe në vendbanimet më të vogla në SHBA, preferohet modeli në formën e tubimeve të qytetit (town meeting), në të cilat njëherë në vit tubohen të gjithë qytetarët e vendbanimit dhe vendosin për buxhetin tatimor, zgjedhjen e zyrtarëve të qytetit si dhe për çështjet politike që kanë të bëjnë me qytetin. Pushteti lokal në SHBA është një shkallësh, i organizuar në njësitë federale, që konsiderohet si sistemi më funksional. Ai është më efektiv për qeverisje në nivel lokal dhe më i dobishëm, nga se udhëhiqet dhe funksionon me kompetenca dhe parime të menaxherit, si sistem unik në teorinë dhe praktikën e vetëqeverisjes lokale.

4.2. Organizimi i vetëqeverisjes lokale dhe eksperiencia e disa prej vendeve të Evropës Qendrore dhe Juglindore

4.2.1. Vetëqeverisjes lokale në Çeki

Vetëqeverisja lokale në Republikën e Çekisë është e bazuar në sistemin dy shkallësh ku njësia bazë e vetëqeverisjes lokale është komuna dhe njësia territoriale më e lartë është

qarku.³⁸ Autonomia e njësive të Vetëqeverisjes lokale është garantuar në Kushtetutën e Republikës së Çekisë ku përcaktohet që shteti disponon të drejtë e ndërhyrjes vetëm në raste e mbrojtjes së ligjshmërisë.³⁹ Sistemi i Vetëqeverisjes lokale përveç rregullimit kushtetuese, gëzon dhe rregullim ligjor nga ku ligjet që dominojnë rregullimin e sajë janë; Ligji mbi vendbanimet, Ligji mbi qarqet, Ligji mbi kryeqytetin e Pragës, Ligji mbi zgjedhjet për këshillat e qarqeve, Ligji mbi buxhetin lokal, Ligji mbi ndryshimet dhe pushimin e dispozitave të cilat kanë të bëjnë me Ligjin mbi qarqet, Ligji mbi vendbanimet, Ligjin mbi zyrat e qarqeve dhe Ligjin mbi kryeqytetin Pragë. (Antić, T. 2002:53)

Territori i Çekisë është i ndarë në katërmëdhjetë qarqe si njësia territoriale më e lartë është qarku dhe 6.251 komuna si njësia bazë të Vetëqeverisjes lokale nga ku Praga për nga madhësia është qyteti më i madh dhe gëzon një statusin e posaçëm komunës dhe njëkohësisht të qarkut, ndërsa komuna më e vogël është Brezina. (Antić, T. 2002:54) Përveç qarqeve dhe komunave në Çeki është dhe rajoni si formë organizative Vetëqeverisjes lokale por nuk është njësi e Vetëqeverisjes lokale, por e administratës qendrore. Territori i Republikës së Çekisë është i ndarë në 77 rajone ku operojnë dhe zyrat rajonale për kryerjen e punëve të administratës shtetërore. Komuna e re mund të themelohet me ndarjen e një pjese të sipërfaqes së komunës ekzistuese, me kusht që ajo sipërfaqe është tërësi kadastrale, e cila kufizohet me më së paku dy komuna, që ta ketë njësinë territoriale unike dhe që pas ndarjes të ketë së paku 1.000 banorë. Me këtë rast, kushtet e njëjta duhet t'i ketë edhe territori i komunës nga i cila komuna e porsakrijuar ndahet. Paraqitjes së propozimit mbi ndarjen i paraprinë referendumi i qytetarëve të territorit, i cili dëshiron që të ndahet. Propozimi i paraqitet zyrës rajonale e cila sjell vendimin.

³⁸ Shih nenin 99 të Kushtetutës së Republikës së Çekisë, 1992.

³⁹ Shih nenin 102 të Kushtetutës së Republikës së Çekisë, 1992

Komuna ka kompetenca të karakterit administrativ dhe organizativ siç janë nxjerrja planit urbanistik dhe hapësinor të komunës dhe nxitja e programeve të zhvillimit të rajonit që administron. Komuna gjithashtu disponon dhe kompetenca të karakterit ekonomik dhe social.⁴⁰ Qarku si njësi më e lartë e qeverisjes lokale ka kompetenca kryesisht të karakterit ligjor siç janë nxjerrjen e dispozitave detyruese ligjore dhe paraqitjen e propozimeve gjykatës kushtetuese për shuarjen e ligjeve dhe dispozitave tjera. Qarku gjithashtu gëzon dhe kompetenca të karakterit ekzekutiv nisu nga fakti që është përgjegjësi e qarkut mbikëqyrja e ekzekutimit të programeve zhvillimore, por nuk janë më pakë të rëndësishme dhe kompetencat⁴¹ në lidhje me vendimmarrjen mbi çështjet ekonomike. Komunave dhe qarqeve me ligj mund tu ngarkohet dhe kryerja e punëve të caktuara të administratës shtetërore. Shpenzimet e kryerjes se këtyre punëve u kompensohen komunave, respektivisht qarqeve nga buxheti shtetëror. Sipas punëve të bartura të administratës shtetërore në komuna dallohen tri kategori:

1. komunitat të cilat kryejnë vetëm punët nga fushëveprimi vetëqeverisës;
2. komunitat të cilat krahas me punët nga fushëveprimi vetëqeverisës kryejnë edhe punët administrative lidhur me mbajtjen e librave amë lidhur me ndërtimin;

⁴⁰ Shih (Antić, T. 2002:53) sipas të cilit kompetencat e komunës janë: lejimi i programeve zhvillimore nga rajoni i tyre, nxjerrja planit urbanistik dhe hapësinor të komunës, propozimi i emërimeve dhe shkarkimeve të përfaqësuesve të komunës në organet e personave juridike në të cilat komuna ka pjesën e vet, vendosja mbi shpalljen e referendumit lokal, propozimi i ndryshimeve të regjionit kadastral brenda komunës, lejimi i marrëveshjes mbi ndryshimin e kufijve të komunës dhe bashkimi i komunave, përcaktimi i lartësisë së shpenzimeve për punën e organeve dhe zyrave komunale, themelimi dhe shuarja e kujdestarisë komunale, lëshimi i letrave me vlerë; vendimmarrja mbi bashkëpunimin me komuna tjera, lëshimi i letrave me vlerë; krijimi i bazës për zhvillimin e veprimtarive të caktuara me të cilat plotësohen nevojat e qytetarëve në lëmin e kujdesit social, banimit, mbrojtjes shëndetësore, transportit dhe lidhjeve, informimit, arsimimit, kulturës dhe rendit publik

⁴¹ Shih (Antić, T. 2002:55) sipas të cilit kompetencat e qarkut janë: paraqitja e propozimeve ligjore Dhomës së përfaqësuesve në harmoni me ligjin, paraqitja e propozimeve gjykatës kushtetuese për shuarjen e ligjeve dhe dispozitave tjera, nxjerrja e dispozitave obliguese të përgjithshme, harmonizimi i e zhvillimit të njësive në territorin e vet, aprovimi i programeve zhvillimore, sigurimi e zbatimi i tyre dhe mbikëqyrja në ekzekutimin e tyre, lejimi i dokumentacionit të planeve hapësinore dhe nxjerrja e dispozitave të përgjithshme detyrueshme mbi rregullimin hapësinor, zgjedhja e përfaqësuesit të rajonit në këshillin e qarkut për ndërlidhje, rregullimi i trafikut në rajonin e tyre, vendimmarrja mbi çështje ekonomike që kanë të bëjnë me punën e qarkut, themelimi i shoqërive tregtare për kryerjen e punëve në dobi të komunitetit, aprovimin e donacioneve për punën e shoqatave civile, organizatave humanitare dhe subjekteve të ngjashme, lëshimi i letrave me vlerë, hipotekimi i pasurisë dhe të ngjashme.

3. komuna të autorizuar të cilat përveç punëve të përmendura kryejnë edhe disa nga punët e tjera (në vend të komunave shumë të vogla të cilat nuk kanë kuadro dhe mjete të mjaftueshme financiare).

Organet përfaqësuese dhe ekzekutive të njësive të vetëqeverisjes lokale

Pavarësisht madhësisë dhe statusin të tyre, të gjitha komunat në Çeki gëzojnë një rregullim të brendshëm të njëjtë. Organi përfaqësues në komunë është këshilli. Anëtarët e tij zgjidhen nga qytetarët në zgjedhje lokale me një mandat katërvjeçar. Numri i anëtarëve të këshillit është në varësi të numrit të banorëve të komunës. Organi ekzekutiv i komunës është bordi i komunës i cili përbëhet nga kryetari, një ose disa zëvendëskryetarë dhe anëtarët. Numri i anëtarëve të bordit nuk mund jetë më i vogël se 5 dhe jo më i madh se 11, dhe njëkohësisht nuk duhet të kalojë 1/3 e numrit të anëtarëve të këshillit. Nuk kanë bord komunat ato komunat të cilat këshilli numëron më pak se 15 anëtarë dhe funksionet e bordit komunal i kalojnë kryetarit. Anëtarët e bordit zgjidhen dhe shkarkohen nga ana e këshillit dhe anëtarët të tij. (Antić, T. 2002:56)

Kryesuesi politik i njësisë së vetëqeverisjes lokale është Kryetari i komunës (*starosta- mayor*), i cili zgjidhet nga radhët e anëtarëve të tij nga ana e këshillit të komunës. Kryesuesi prezanton dhe përfaqëson njësinë, thërret dhe kryeson seancat e këshillit dhe bordit komunal, dhe nënshkruan procesverbalin e seancës, si dhe aktet e këshillit dhe bordit komunal. Ndalon ekzekutimin e akteve të caktuara të bordit komunal, nëse i konsideron të parregullta duke i kaluar për rishqyrtim në këshillin komunal në mbledhjen e parë vijuese. Sekretari është një organet e rëndësishme të qeverisjen lokale i cili ndodhet në krye të aparatit administrativ të komunës dhe është njëkohësisht kryesues i zyrës komunale. Ai ka përgjegjësinë e llogaridhënies ndaj kryetarit në lidhje me punët e administratës komunale, si për ato nga fushëveprimi vetëqeverisës, ashtu edhe për punët e bartura të administratës shtetërore.

Sekretari merr pjesë në punën e këshillit komunal dhe trupit komunal në rolin e këshillëdhënësit. Personi i zgjedhur për sekretar nuk guxon të jetë anëtar i partisë politike dhe të merr pjesë në jetën politike. Sekretarin e emëron dhe e shkarkon kryesuesi me pëlqimin e obligueshëm të kryesuesit të zyrës rajonale.

Organi përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut. Anëtarët e tij zgjidhen drejtpërdrejt nga qytetarët me mandat katërvjeçar dhe numri i anëtarëve të këshillit të qarkut varet nga numri i banorëve në qark. Organi ekzekutiv në qark është bordi i qarkut, anëtarët e të cilit zgjidhen nga këshilli i qarkut. Numri i anëtarëve të bordit të qarkut po ashtu varet nga numri i banorëve dhe sillet prej 9 deri 11. Njeriu i parë politik në qark është kryetari i këshillit të qarkut, të cilin këshilli e zgjedh nga anëtarët e vet. Pozita e tij, punët, autorizimet dhe raporti ndaj këshillit të qarkut janë të njëjta me ato të cilat në nivelin e komunës i ka kryesuesi. Në krye të aparatit administrativ është drejtuesi, i cili gjithashtu është edhe kryesuesi i zyrës së rajonit. Atë e emëron dhe e shkarkon kryetari i këshillit të qarkut me pëlqimin paraprak të Ministrisë të punëve të brendshme. Roli i tij është i njëjtë me atë që ka në komunë sekretari.

Mbikëqyrjen e ligjshmërisë së punës të organeve komunale realizohet nga zyra kompetente territoriale rajonale. kjo zyrë mund të pezullojë zbatimin e aktit të organit komunal të nxjerrë nga fushëveprimi vetëqeverisës i tij, në rast se vlerëson se është në kundërshtim me ligjin dhe kërkon që akti të anulohet ose të harmonizohet me ligj. Nëse akti nuk anulohet nga ana e organit të njësive të vetëqeverisëse lokale brenda 3 muajve atëherë zyra rajonale paraqet propozimin për anulimin e tij Gjykatës Kushtetuese (nëse është fjala për rregullore), respektivisht gjykatës kompetente rajonale (nëse është fjala për akt tjetër). (Antić, T. 2002:57) Procedura e njëjtë zbatohet edhe për dispozita të cilat organet komunale i nxjerrin nga kompetencat e deleguara, ndërsa aktet e tjera nga kompetencat e deleguara zyrave rajonale, mund t'i pezullojë edhe vet.

Këshilli komunal mund të shpërbëhet nga Ministria e punëve të brendshme nëse ai nuk funksionon për shkak të mungesës së arritjes së kuorumit më tepër se 6 muajsh. Këshilli komunal do të shpërbëhet edhe në rastin, nëse në afat prej 6 muajsh nga krijimi nuk zgjedh kryetarin. Në rastin e fundit vendimin mbi shpërbërjen vjen nga ana e kryesuesit të zyrës rajonale, i cili emëron të deleguarin nga radhët e zyrtarëve të zyrës. Procedura lidhur me mbikëqyrjen e ligjshmërisë së punës së organeve të qarqeve në fushëveprimin e tyre vetëqeverisës, dallon nga mbikëqyrja e punës së trupave komunale vetëm se atë e zbaton Ministria e punëve të brendshme, dhe procedura për anulimin e akteve të cilat nuk janë rregullore iniciohet para Gjykatës Supreme. Në raport me kompetenca e deleguara mbikëqyrjen e punës së organeve të qarkut e bëjnë ministritë e resorit, secila nga fushëveprimi i vet dhe në raport me dispozitat mund të iniciojnë procedurën para gjykatës Kushtetuese, ndërsa të tjerat mund t'i anulojnë vet.

4.2.2. Vetëqeverisëse lokale në Poloni

Polonia ishte një ndër shtetet e bllokut të lindjes dhe për rrjedhojë ka qenë nën regjimin komunist deri në vitet 90. Pas rënies së regjimit komunist për herë të parë në Poloni u krijuan kushtet për qeverisje demokratike në të gjitha nivelet e qeverisjes. Pas viteve 90 u mbajtën në vend zgjedhjet e para parlamentare dhe ato vendore me anë të të cilave u krijuan institucionet e qeverisjes me bazë të gjerë demokratike. Organizimi dhe funksionimi i vetëqeverisjes lokale në Poloni bazohet në parimet e vetëqeverisjes, pavarësisë, autonomisë lokale dhe decentralizimit. Këto parime sistemi polak i vetëqeverisjes lokale i ka të garantuar me dispozita kushtetuese, ligje dhe Kartën⁴² Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Në kapitullin VII të Kushtetutës së Republikës së Polonisë janë përcaktuar parimet bazë për organizimin dhe

⁴² Shih Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale. Polonia e ka ratifikuar me 1994.

funksionimin e vetëqeverisjes lokale. Në bazë të Kushtetutës njësia themelore e vetëqeverisjes lokale është komuna, ku qytetarët realizojnë të drejtat e tyre vetëqeverisëse,⁴³ ndërsa nivelet e tjera të organizimit të vetëqeverisjes lokale rregullohen me ligje të veçantë. Sistemi i vetëqeverisjes lokale në Republikën e Polonisë është i organizuar në tre nivele:

1. komuna si njësi themelore e vetëqeverisjes lokale,
2. distrikti njësi e nivelit të dytë të vetëqeverisjes,
3. rajone si njësi vetëqeverisje të nivelit të tretë.(Antić, T. 2002:66)

Një ndër faktorët e organizimit në tre nivele të njësive të vetëqeverisjes lokale është hapësira e madhe e shtrirjes territorial të Republikës së Polonisë. Territori i Polonisë është i ndarë në 16 rajone-vojevodstva, (Europe Concil, 2000:50) brenda të cilëve janë të organizuar 380 distrikte (powiat), nga të cilët 66 janë të karakterit urban dhe në 2489 komuna (gmina), prej të cilave 306 janë komuna urbane, ndërsa 597 të përziera urbane-rurale dhe 1576 komuna rurale.(Crnkovic, M. 2010:1062) Më poshtë do të trajtojmë shkurtimisht tre nivelet e sistemit të vetëqeverisjes lokale të Republikën e Polonisë.

Komuna (gmina)

Komuna është njësia themelore e vetëqeverisjes lokale ku realizohen nevojat dhe interesat e komunitetit lokal. Komunat dallojnë për nga madhësia e territorit, numri i banorëve dhe për nga tipi si ai urban dhe rural. Statusin e komunës si njësi themelore e vetëqeverisjes lokale, mund ta kenë edhe njësitë e vetëqeverisjes lokale të nivelit të dytë që janë distriktet, përkatësisht 64 të ashtuquajtur “qytete të lira”, si dhe qytetet me mbi 100.000 banorë, në të cilat e kanë selinë e tyre rajonet. (Antić, T. 2002:66) Kushtetuta e Republikës së Polonisë e vitit 1997 i atribuon komunës statusin si subjekt juridik. Funksionet dhe

⁴³ Shih nenin 164 të Kushtetutës së Republikës së Polonisë të vitit 1997. <http://www.stat.gov.pl>.

kompetencat e Komunës përcaktohen me ligje të veçanta.⁴⁴ Komuna gëzon të drejtën për mbledhjen e të ardhurave vendore, të krijojë marrëdhënie bashkëpunimi me komunit tjera si dhe gëzon mbrojtjen ligjore përmes gjykatës.

Me Ligj komunës i përcaktohen kompetencat, të cilat në thelb duket se janë të njëjta për të gjitha komunit, por megjithatë gama e kompetencave varet nga madhësia apo tipi i komunës, si dhe specifikat e saj lokale. Komuna ka tre lloje të kompetencave: të vetat (burimore),⁴⁵ të deleguara⁴⁶ dhe kompetenca të besuara.⁴⁷ Kompetencat vendore dhe të deleguara përcaktohen me ligj, ndërsa kompetencat e besuara barten me marrëveshje të veçantë për kryerjen e funksioneve të caktuara dhe me kushte specifike. (Grochowski. M & Regulska. J, 2002:136)

Distriktet (powiat)

Distrikti është niveli i dytë i organizimit të vetëqeverisjes lokale dhe në territorin e Republikës së Polonisë janë gjithsej 380. Edhe distriktet dallojnë nga njëri-tjetri për nga hapësira territoriale si dhe numri i banorëve. (Antić, T. 2002:67) Kompetencat e distriktit janë multidimensionale, ato kanë karakter social, kulturor, ambiental,⁴⁸ etj. (Grochowski, M &

⁴⁴ Ligjet e veçantë që rregullojnë fushëverprimtarinë e komunës janë : Ligji mbi vetëqeverisjen lokale, 8 mars 1990 (1996 dhe 2001), Ligji për rregullimin e qytetit të Varshavës, 25 mars 1994, Ligji për distriktet, 5 qershor 1998, Ligji për ndarjen administrative të vetëqeverisjes lokale në tre nivele , 24 korrik 1998, Ligji për burimet e të ardhurave të njësisë të vetëqeverisjes lokale dhe rajonale , 9 nëntor 1998, Ligji për të punësuarit në njësitë e vetëqeverisjes lokale, 21 nëntor 2008, Ligji për referendumin lokal, 15 shtator 2000, si dhe Rregullore dhe akte tjera ligjore të karakterit lokal. //http: www .stat.gov.pl.

⁴⁵ Kompetencat e veta të komunës janë :planifikimi hapësinor dhe mbrojtja e mjedisit, urbanizmi dhe inspektorati i ndërtimit, rrugët, sheshet, urat dhe trafiku urban, veprimtaritë komunale, mbrojtja shëndetësore, shërbimet sociale dhe strehimi, arsimi (niveli parashkollor dhe fillor), kultura, sporti dhe rekreacioni rendi publik dhe mbrojtja nga zjarri.

⁴⁶ Në grupin e kompetencave të deleguara të qeverisjes lokale hyjnë: regjistri civil, lëshimi i kartave të identitetit, udhëheqja e librave amëz, mbledhja e taksave, kontributeve etj.

⁴⁷ Në grupin e kompetencave të besuara hyjnë ato punë dhe detyra të cilat komunit i kryejnë sipas marrëveshjeve të veçanta mes organeve më të larta të qeverisjes dhe komunave, e të cilat pranohen në baza vullnetare.

⁴⁸ Sipas Miroslav Grochowski i Joanna Regulska kompetencat e distriktit janë arsimi i mesëm dhe special, spitalet dhe shërbimi, entet epidemiologjike, rendi dhe siguria publike, institucionet e kulturës, ndërtimi dhe mirëmbajtja e rrugëve, mbikëqyrja e ndërtimeve, kadastrë, menaxhimi i ujërave dhe mbrojtja e ambientit, mbrojtja nga vërshimet dhe zjarret, promovimi i aktiviteteve ekonomike, mbrojtja e konsumatorëve, punësimi dhe mirëmbajtja e ndërtesave të institucioneve të distriktit dhe shërbimeve komunale.

Regulska, J. 2002:136) Në dallim nga komuna, e cila është përgjegjëse për të gjitha punët dhe detyrat të nuk i takojnë ndonjë niveli tjetër të qeverisjes, distriktet kryejnë ato punë dhe detyra të cilat iu kanë përcaktuar me ligj.

Rajonet (województw)

Rajoni është niveli më i lartë i organizimit të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Polonisë. Polonia është ndër shtetet e pakta në Evropë, por edhe më gjerë që ka të organizuar nivelin e tretë të vetëqeverisjes lokale. Numri i përgjithshëm i rajoneve është zvogëluar dukshëm duke arritur në 16 nga 49 sa ishin para periudhës së tranzicionit dhe reformave të sistemit të vetëqeverisjes. Rajonet dallojnë për nga hapësira territoriale dhe për nga numri i banorëve. Rajonet me ligj janë përgjegjëse për kryerjen e detyrave në fushat⁴⁹ si arsimi, shëndeti, kultura, mbrojtja sociale etj, pra janë kompetenca me karakter kryesisht social dhe shoqëror. (Antić, T. 2002:67) Qyteti i Varshavës gëzon status të veçantë të përcaktuar me ligj në kuadër të organizimit të qytetit të Varshavës si qendër metropolitane.⁵⁰ Brenda qytetit të Varshavës janë të organizuara 11 komuna, të cilat secila prej tyre ka statusin e njësisë themelore të vetëqeverisjes lokale. Njëkohësisht këto komuna përbëjnë edhe distriktin e Varshavës, si dhe rajonin e Varshavës. Pra në kuadër të qytetit të Varshavës janë ngërthyer të tre sistemet e vetëqeverisjes lokale.

Organet përfaqësuese dhe ekzekutive të njësive të vetëqeverisjes lokale

Në bazë të legjislacionit të vetëqeverisje lokale organet komunale janë: Këshilli komunal, Prefekti dhe Bordi mbikëqyrës. Organi përfaqësues i komunës është këshilli komunal “*rada gmina*”. Këshilli Komunal është organi më i lartë normativ i cili nxjerrë aktet

⁴⁹ Sipas Teodor Antic, kompetencat e rajonit janë: arsimi (i lartë dhe universitar), mbrojtja dhe përparimi i shëndetit, kultura dhe mbrojtja e objekteve të kulturës, mbrojtja sociale dhe familjes, planifikimi hapësinor, mbrojtja e ambientit, administrimi i ujërave, rrugët publike dhe transporti, sporti dhe turizmi, mbrojtja e konsumatorit, mbrojtja, siguria publike punësimi dhe tregu i punës.

⁵⁰ Shih <http://www.um.arsa.pl/en/regulations-use-and-privacy-policy-website>.

ligjore dhe merr vendime në kuadër të veprimtarisë së komunës. Ai miraton statutin dhe buxhetin e komunës. Anëtarët e tij i zgjidhen me zgjedhje të fshehta dhe të drejtpërdrejta nga qytetarët me një mandat katërvjeçar. Numri i anëtarëve përcaktohet me statutin e komunës dhe varet nga madhësia e saj, kështu që në komuna deri 200.000 banorë këshilli i komunës ka 157 deri në 45 anëtarë, në komunat mbi 200.000 banorë këshillave që kanë 45 anëtarë i shtohen edhe nga 5 anëtarë për të gjitha subjektet që përfaqësohen në këshill. Organi ekzekutiv i komunës është kryesia e përbërë nga 5 deri në 7 anëtarë të zgjedhur nga Këshilli komunal nga radhët e tij. Në varësi të numrit të banoreve edhe emërimi i kryetarit të komunës është i ndryshëm. Kështu, Prefekti quhet personi i cili kryeson komunat deri në 100.000 banorë dhe Presidenti në komunat me mbi 100.000 banorë. Prefekti/ Presidenti i komunës zgjidhen me zgjedhje të drejtpërdrejta në bazë të sistemit mazhoritar. (Antic, T. 2002:70)

Organi përfaqësues i distriktit është Këshilli i distriktit. Numri i anëtarëve varet nga numri i banorëve të distriktit. Në distriktet deri në 40.000 banorë, Këshilli ka 20 anëtarë, dhe për çdo 20.000 banorë, Këshillit i shtohen nga 5 anëtarë deri në numrin maksimal prej 60 anëtarëve të Këshillit të distriktit. Këshilli i distriktit me votim të fshehtë e zgjedh Kryetarin dhe Kryesinë prej 4 deri në 6 anëtarë, varësisht prej madhësisë së distriktit. Distrikti ka edhe Kryebashkiakun (starosta), i cili njëkohësisht është edhe kryetar i qeverisë së distriktit, e përfaqëson dhe udhëheq me distriktin dhe organet e tij. Në dallim nga komuna dhe distrikti, Rajoni si organ përfaqësues ka Kuvendin (sejmik), i cili ka 45 anëtarë. Kuvendi ka kryetarin e vet të cilin e zgjedh nga radhët e veta. (Antic, T. 2002:71) Si organ ekzekutiv është qeveria dhe Kryetari (Marshalllek),⁵¹ të cilin e emëron Kryeministri. Ai e përfaqëson rajonin, si dhe udhëheqë me organet administrative dhe personelin.

4.2.3. Vetëqeverisja lokale në Slloveni

⁵¹ Në anglishte njihet si Marshall.

Në vitin 1962 territori i ish federatës jugosllave i nënshtrohet procesit të riorganizimit politiko- territorial dhe për rrjedhojë edhe territori i Republikës së Sllovenisë u nda në njësi politiko – territoriale më vete. Kjo ndaje u realizua me Ligjin mbi rregullimin e përgjithshëm të komunave dhe rretheve i miratuar në vitin 1955.⁵² Me anë të këtij ligji fillimisht u përcaktuan si njësi territoriale të njësive lokale territoriale rrethi dhe komuna. Më vonë rëndësia e rrethit si njësi e qeverisjes vendore ra dhe për rrjedhojë me organizimin e ri të vitit 1965, si njësi politiko-territoriale mbetet vetëm komuna. Deri në vitin 1990 territori i Republikës së Sllovenisë ndahej në 62 komuna.⁵³ Pas viteve 1990 dhe fitimit të pavarësisë qeveria sllovene ndërmoi reforma rrënjësore në të gjitha fushat, si dhe në atë të reformimit të organizimit territorial dhe administrativ. U miratua Kushtetuta⁵⁴ e re, si dhe disa ligjet për organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes lokale. Koncepti i parë lidhur me reformimin e qeverisjes lokale tentoi që të ndajë vetëqeverisjen lokale nga ajo shtetërore, çka në shikim të parë dukej pozitive, por përfundimisht në praktikë dështoi. Shkaku i dështimit ishte se u ndanë kompetencat dhe përgjegjësitë mes organeve administrativo-shtetërore dhe atyre të vetëqeverisjes lokale. Me këtë ndarje, qeveria i mori shumicën e përgjegjësive të cilat më herët i takonin komunave.

Në Kushtetutën e Republikës së Sllovenisë janë të përcaktuara parimet bazë mbi vetëqeverisjen lokale. Njësitë e vetëqeverisjes lokale janë komuna dhe rajoni (krahinat). Kushtetuta përcakton se vetëqeverisja lokale në Slloveni është e sigurtuar,⁵⁵ çka do të thotë që ato janë të mbrojtura dhe nuk mund t'u cenohet pozita kushtetuese. Koncepti i sigurisë në këtë rast nënkupton sigurinë në aspektin territorial, burime të mjaftueshme financiare, funksione dhe përgjegjësi në realizimin e parimit të supsidiaritetit, marrëdhëniet me shtetin

⁵² Shih Ligjin për Komunitet dhe rrethet i Jugosllavisë. Beograd. 20. 4.1955.

⁵³ Pas vitit 1990 Republika e Sllovenisë fitoi pavarësinë duke u ndarë nga territori i ish-federatës jugosllave.

⁵⁴ Shih Kushtetutën e Republikës së Sllovenisë. 23.12.1991.

⁵⁵ Shih nenet 138 dhe 144 të Kushtetutës së Republikës së Sllovenisë. 23.12.1991.

dhe format demokratike të pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje. Në Kushtetutën e Republikës së Sllovenisë vetëqeverisja lokale është rregulluar në kapitullin e shtatë dhe përkatësisht me nenet 138 deri 144.⁵⁶ Në dispozitat e kushtetutës është përcaktuar se qytetarët realizojnë të drejtën në vetëqeverisjen lokale në komuna dhe njësitë e tjera të vetëqeverisjes lokale dhe se me kornizë ligjore përcaktohet fushëveprimi, financimi dhe mbikëqyrja e trupave shtetërore mbi ligjshmërinë e punës së tyre.

Vetëqeverisja lokale përveç kuadrit rregullues kushtetues, është e rregulluar edhe me ligje të posaçme, si: Ligji mbi vetëqeverisjen lokale, Ligji mbi zgjedhje lokale, Ligji mbi referendumin për themelimin e komunave, Ligji mbi themelimin e komunave dhe përcaktimin e territorit të tyre, Ligji mbi financimin e komunave dhe me Ligjin mbi procedurën e formimit të komunave dhe për përcaktimin e territorit të tyre. bazuar në dispozitat e kushtetuese dhe ligjet sistimore theksojmë se vetëqeverisja lokale në Slloveni është e organizuar në sistemin dyshkallësh. Niveli i parë i organizimit të njësive të vetëqeverisjes lokale janë komunat (të tipave të ndryshme) dhe rajonet (krahinat).

Komunës si nivel i parë i vetëqeverisjes lokale

Niveli i parë i organizimit të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Sllovenisë është Komuna. Në bazë të legjislacionit në fuqi komuna mund të formohet nga një ose disa vendbanime ku qytetarët bashkohen për nevoja dhe interesa të përbashkëta. Për themelimin e komunave është e rëndësishme aprovimi i qytetarëve në rajonin e caktuar e cili jepet nëpërmjet referendunit qytetar. Pas aprovimit me anë të referendunit krijimi i komunës do të kalonte edhe procesin e aprovimit ligjor. Kështu, pas vendimit pozitiv të qytetarëve përmes referendunit, Kuvendi Popullor (Parlamenti), nëpërmjet aktit të veçantë ligjor njeh themelimin e njësisë komunale dhe i konfirmon asaj kufijtë territorialë. Si rregull, komuna mund të formohet në ato zona ku

⁵⁶ Po aty, neni 138.

ka të paktën 5.000 banorë (përfshijmë mund të ketë edhe më pak) dhe në të cilën mund të plotësohen nevojat lokale të popullatës që nënkupton shkollat fillore, shtëpitë e shëndetit dhe stacionin shëndetësor, shitoret e prodhimeve ushqimore dhe mallrave të ndryshme, bankat, libraritë, hapësirat për punën e organeve administrative të komunës, zyrat e postën.⁵⁷

Territori i Sllovenisë përbëhet nga 210 komuna, nga të cilat 11 janë komuna qytete.⁵⁸ Komunitet në Slloveni ndahen në tri kategori: komuna qytete (urbane), qyteti me rrethinë dhe rurale. (Plostajner, Z. 2007:17)

1. Komunitet qytete (urbane) janë ato komuna që gëzojnë status të veçantë sipas ligjit për vetëqeverisje lokale.
2. Komunitet e qyteteve me rrethinë janë ato që lidhen me komunitet urbane të qyteteve, e të cilat në të kaluarën kanë qenë brenda tyre, por gjatë reformimit janë shkëputur dhe tani funksionojnë si komuna në vetë. Megjithatë, ky tip i komunave vazhdon të mbetet ngushtë i lidhur me komunitet e qytetit edhe në kuptimin funksional mbetet si pjesë e saj.
3. Komunitet rurale të cilat janë në numër më të madh, dhe ato kategorizohen sipas numrit të banorëve në: komuna të vogla që kanë numër të banorëve deri në 5.000, të mesme nga 5000 deri në 10.000 banorë dhe komuna të mëdha rurale mbi 10.000 banorë.

Nisur nga aspekti i zhvillimit të përgjithshëm shoqëro-ekonomik të tipave të komunave, komunitet që kanë shkallë më të ulët të zhvillimit ekonomik shprehin dëshirën për të qenë të pavarura sepse këto komuna kanë përparësi në financim më të madh nga shteti. Ndërsa komunitet urbane si dhe ato me rrethinë të qyteteve rezultojnë si komuna me zhvillim dhe gëzojnë mundësi më të mëdha duke pasur edhe resurset dhe kapitalin në zhvillimin e

⁵⁷ Shih Ligjin mbi themelimin e komunave dhe përcaktimin e territorit të tyre, 1993.

⁵⁸ Komunitet e qyteteve janë: Celje, Koper, Kranj, Lubjana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec dhe Velenje.

projekteve strategjike nacionale.

Me Ligjin për vetëqeverisje lokale komunat gëzojnë dy lloje të kompetencave: ato burimore⁵⁹ dhe të deleguara. Në kuadër të kompetencave burimore hyjnë ato kompetenca që ia njeh ligji dhe përcaktohen me statut dhe akte tjera tipike për vetëqeverisje lokale, ndërkaq, kompetencat e deleguara janë ato kompetenca dhe detyra të cilat bartën nga shteti për t'i kryer komuna në emër dhe llogari të shtetit, për të cilat shteti ndanë edhe mjete të nevojshme financiare. Komunat dhe qytetet komuna nuk dallojnë për nga kompetencat burimore dhe fushëveprimi. Veç kompetencave vendore komunës me ligj mund t'i delegohet apo caktohet kryerja e disa punëve të administratës shtetërore, të cilat kanë të bëjnë me zhvillimin e saj, p.sh: evidencat statistikore, dokumenteve personale, librat amë, regjistrimi dhe të dhënat për automjetet, rregullimi i komunikacionit publik, përcaktimi i orarit të punës objekteve hoteliere, lëshimi i akteve të caktuara në lëmin e ndërtimit dhe rregullimit hapësinor dhe punëve gjeodezike, përcaktimi i rrjetit të shkollave të mesme dhe të larta në zonën e tyre, organizimi i shërbimeve shëndetësore, etj.⁶⁰ Në Slloveni funksionet e pushtetit lokal përcaktohen me ligj, ndërsa mënyra e kryerjes të shërbimit publik në nivelin e pushtetit lokal përcaktohet me dekret, i cili është nën juridiksionin e Këshillit të komunës. (Tripin, G. 2011:213-223) Lidhur me kompetencat duhet theksuar se jo të gjitha komunat i gëzojnë

⁵⁹ Shih nenin 21 të Ligjit për vetëqeverisjen lokale të Sllovenisë ku si kompetenca burimore janë: Administrimi i pronës komunale, krijimi i kushteve për zhvillimin ekonomik të komunës, planifikimi hapësinor, rregullimi i aktiviteteve në hapësirë dhe ndërtimi i objekteve dhe qeverisja me tokën ndërtimore, krijimi i kushteve për ndërtimin e banesave dhe kujdesi për harmoni sociale në zonën e banimit, rregullimi, menaxhimi dhe kujdesi për punën e shërbimeve publike, ndihma shërbimeve për sigurimin social, edukimin parashkollor dhe arsimimi fillor dhe entet për kujdesin e rasteve sociale, invalidët dhe personat e moshuar, kujdesi mbi mbrojtjen e ajrit, tokës, burimeve të ujit mbledhjes dhe deponimit të mbeturinave dhe mbrojtja e mjedisit, ndërtimi dhe mirëmbajtja e ujësjellësit dhe objekteve energjetike komunale, krijimi i kushteve për arsimimin e të rriturve, inicimi dhe ndihma e aktiviteteve edukativo-arsimore, informatike – dokumentare dhe aktivitetet shoqërore dhe të tjera në zonën e vet, inicimi dhe ndihma e aktiviteteve kulturo artistike dhe ofrimi i qasjes programeve kulturore, kujdesi për bibliotekat dhe trashëgiminë kulturore, kujdesi mbi zhvillimin e sportit dhe aktiviteteve të rekreacionit në zonën e vet, ndërtimi, mirëmbajtja dhe rregullimi i rrugëve lokale publike dhe rrugëve, sipërfaqeve rekreative dhe sipërfaqeve të tjera publike dhe rregullimi i komunikacionit, mbikëqyrja e ngjarjeve dhe shfaqjeve, organizimi i shërbimit komunal policor dhe kujdesi për mbajtjen e qetësisë publike, kujdesi për mbrojtjen nga zjarri dhe ofrimi i ndihmës në rastet e fatkeqësive elementare, organizimi i kryerjes së punëve të varrimit, kujdeset për shërbimet e mbrojtjes sociale të fëmijëve dhe familjes, personave të rrezikuar socialë, invalidët dhe pleqtë.

⁶⁰ Shih nenin 24 të Ligjit për vetëqeverisjen lokale të Sllovenisë.

njësoj ato, kjo varet nga nevoja për ofrimin të shërbimit dhe mundësisë së vet komunës për të plotësuar këto kërkesa sidomos komunat rurale si për shembull arsimin e të rriturve apo avancimi i sportit profesional.

Bazuar në Ligjin për vetëqeverisje lokale organet komunale janë: Këshilli komunal, Prefekti dhe Bordi mbikëqyrës. Organi përfaqësues i komunës njëkohësisht dhe organi më i lartë i vendosjes i cili nxjerrë akte ligjore dhe merr vendime në kuadër të fushë veprimtarisë së komunës, është këshilli komunal. Anëtarët e tij zgjidhen nga qytetarët drejtpërdrejt me anë të zgjedhjeve të fshehta me mandat katërvjeçarë, ky institucion miraton statutin dhe buxhetin komunës dhe numri i anëtarëve përcaktohet me statutin e komunës dhe varet nga madhësia e saj. Kryetari i komunës është Prefekti (*zhupan*), i cili zgjidhet drejtpërdrejt nga qytetarët së bashku me anëtarët e këshillit komunal me mandat katërvjeçarë.

Kryetari i komunës përfaqëson komunën, thërret mbledhjet dhe kryeson seancat e këshillit komunal, propozon nxjerrjen e akteve të këshillit komunal dhe kujdeset për zbatimin e tyre, vendos në shkallë të dytë në çështje administrative nga fushëveprimi i komunës dhe kryen punët tjera në harmoni me ligjin dhe aktet e përgjithshme të komunës. (Antic, T. 2002:86) Komuna ka edhe një zëvendësprefekt, të cilin e zgjedh Këshilli, me propozim të prefektit të komunës, i cili edhe ia përcakton punët dhe detyrat të cilat duhet t'i kryej. Ky funksionin mund ta kryej si profesional apo fakultativ, për të cilin vendos prefekti.

Bordi mbikëqyrës, është organi përgjegjës për kontrollin e buxhetit dhe shpenzimeve publike. Pra ai ka përgjegjësinë e mbikëqyrjes së shpenzimeve publike dhe kontrollin e institucioneve që financohen nga buxheti. Anëtarët e bordit zgjidhen nga këshilli i komunës. Bordi mbikëqyrës është i autorizuar që të informojë komunën mbi parregullsitë dhe të ndërmer masa të caktuara administrative. Nëse trupi komunal nuk harmonizon aktin, ministria mund të ndal zbatimin e tij dhe t'i paraqes Qeverisë iniciimin e procedurës së vlerësimit

të kushtetutshmërisë, respektivisht, ligjshmërisë të aktit. Në krahasim me shtetet e tjera të dala nga ish-Federata jugosllave, por edhe atyre të bllokut të lindjes, Sllovenia ka bërë reformime të thella në sistemin e Vetëqeverisjes lokale. Ajo pushtetin lokal e ka sanksionuar me ligje të veçanta. Në këtë drejtim ka qenë ideja për një ndarje të rreptë ndërmjet funksioneve të administratës së shtetit dhe funksioneve të njësisë së pushtetit lokal. Kështu, tani në Slloveni brenda njësive të pushtetit lokal (komuna), janë të ndara funksionet e organeve politike nga ato administrative-shtetërore. Mbikëqyrjen shtetërore të punës së trupave të Vetëqeverisjes lokale e bën Qeveria dhe ministritë e resorëve, secila për fushën e vet. Lëndë e mbikëqyrjes është vetëm ligjshmëria dhe profesionalizmi. Parlamenti shtetëror me propozimin e Qeverisë mund të shpërbën këshillin komunal, respektivisht ta shkarkojë kryesuesin në rastet e caktuara të parapara me ligj.

Kushtetuta e Sllovenisë parashikon edhe formimin e njësive të nivelit të dytë të vetëqeverisjes lokale të emërtuar si krahina (rajone). Me ligjin mbi vetëqeverisjen lokale dhe Ligjin mbi organizimin e rajoneve përcaktohen format, mënyra, funksionet dhe fushë veprimtaria e rajonit. Në pajtim me Kushtetutën dhe Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale, rajoni kryen punë dhe detyra të interesit të gjerë, të cilat i caktojnë komunat e që kanë të bëjnë me shërbimet në zhvillimin ekonomik, social e kulturor të bashkësisë në territorin e caktuar. Gjithashtu, rajoni kryen edhe punët dhe detyrat të cilat me ligj barten në këtë nivel të qeverisjes nga shteti për t'i kryer rajoni në emër dhe llogari të shtetit, për të cilat shteti ndanë edhe mjete të nevojshme financiare. Themelimin e rajoneve Kushtetuta dhe Ligji, u lejon që komunat në mënyrë të pavarur dhe vullnetarisht, nëse kanë interes të bashkohen në një bashkësi të rajonit apo dy e më shumë komuna nëse shprehin vullnet për kryerjen e punëve dhe ofrimin e shërbimeve të interesit të gjerë mund të krijojnë rajon apo edhe asociacion të

komunave.⁶¹ Edhe pse Kushtetuta dhe ligjet e miratuara shprehen për themelimin e rajoneve (krahinave) si nivel të dytë të vetëqeverisjes lokale, sot e kësaj dite rajonet ende nuk janë formuar. Arsyeja kryesore qëndron te mosmarrëveshjet e forcave të caktuara politike si dhe lobeve krahinore të cilat nuk po mundën të merren vesh për numrin e rajoneve. Prandaj, në Slloveni aktualisht sistemi i vetëqeverisjes lokale funksionon vetëm në nivelin e parë d.m.th. të komunave.

4.2.4. Vetëqeverisja lokale (pushteti vendor) në Shqipëri

Historiku i ndarjes administrativo-territoriale dhe organizimi territorial pas shpalljes së pavarësisë së Shqipërisë

Trojet shqiptare për shkak të një evoluimi të gjatë i cili ka kaluar nëpër disa etapa kanë njohur organizime të ndryshme administrative e territoriale. Karakteristikë e organizimit administrativ është se çdo etapë mbartë tiparet e veta nga niveli i zhvillimit ekonomiko-social, karakteri dhe niveli i emancipimit të çdo pushteti të vendosur. Gjithashtu, karakteristikë dalluese e organizimit dhe ndarjes administrativo-territoriale në trojet shqiptare, gjatë historisë janë synimet e fuqive dhe pushteteve të huaja pushtuese për thyerjen e unitetit etnik në hapësira të caktuara (rasti i Maqedonisë, Malit të Zi dhe Serbisë) më herët nga Perandoria Romake, Perandoria Osmane, Mbretëria Jugosllave-ish Jugosllavia. Kjo është arsyeja që çdo organizim administrativo-territorial mbanë vulën e etapës së caktuar historike, duke u karakterizuar nga diferencimet e dukshme sipas motiveve që e kanë shoqëruar si ato ushtarake, politike, ideologjike, ekonomiko-sociale, shtetërore e nacionale.

Çdo epokë historike, përveç piramidës të organizimit shtetëror të pushtetit qendror, ka edhe historinë e pushtetit lokal, me tipare të caktuara, varësisht prej shtetit a periudhës

⁶¹ Shih nenin 143 të Ligjit për vetëqeverisjen lokale të Sllovenisë.

historike. Një organizim i tillë ka ekzistuar që në kuadrin e shteteve ilire, në Ilirinë e pushtuar nga Roma, në Arbërinë nën sundimin Osman, në kushtet e shtetit të pavarur shqiptar dhe trojet e tjera etnike shqiptare. Format e organizimit dhe ndarjes territoriale të trojeve shqiptare ekzistonin edhe në kohën e Bizantit, si principata të Arbrit, deri në formimin e shtetit të Arbrit në vitin 1190, i cili i bashkoi të gjitha krahinat shqiptare të copëtuara. Pra, u krijua shteti si tërësi territoriale dhe administrative me kryeqendër Krujën dhe kryezotin Progoni dhe me flamurin me shqiponjë.(Akademia e Shkencave të Shqipërisë,1969:73)Me depërtimin e Turqve në territoret shqiptare dhe pushtimin e tyre, organizimi administrativo-territorial iu ka nënshtruar pa dyshim piramidës organizative të pushtetit të Perandorisë Osmane, e cila cilësohet si shtet feudal-ushtarak. Në trevat e pushtuara, sidomos në ato shqiptare, në organizmin administrativo-territorial, pushteti ushtarako-osman synonte ruajtjen e interesave ushtarake, nga njëra anë, dhe mundësinë e thyerjes së unitetit etnik në krahinat periferike të pushtuara, nga ana tjetër, për të pas kështu korridore territoriale të lira dhe sa më me pak telashe. Në bazë të regjistrimit të vitit 1431-1432, trevat e pushtuara shqiptare u organizuan si njësi administrativo-territoriale në formë Sanxhaku, me kryeqendër Gjirokastrën. Sanxhaku ishte njësi feudale administrative në vete, që varej drejtpërdrejt nga administrata qendrore e Perandorisë.

Në krye të sanxhakut ishte sanxhakbeu, komandant i ushtrisë së Sanxhakut. Sanxhaku ishte i ndarë në njësi më të vogla administrative, në vilajete, në krye të cilit ishte subashi, komandant ushtarak dhe pran tij ishte kadiu.⁶² (Akademia e Shkencave të Shqipërisë, 1996: 74) Gjatë shekulli XI dhe XVIII, trevat shqiptare u ndanë në 11 sanxhaqe, ndërsa, me reformën e vitit 1864-1868, prapë në krye të piramidës administrative lokale osmane doli njësi e vilajetit, e cila ndahej në njësi më të vogla si: sanxhaqe, kaza dhe nahije.

⁶² Sanxhaku shqiptar kishte 11 vilajete, atë të Gjirokastrës, Këlcyrës, Janinës, Skraparit, Beratit, Tomorricës, Cartallazit, Pavollo Kortikut, Përmetit dhe Korçës.

(Bajrami, H. 1992:10-17) Sipas kësaj reforme trevat shqiptare, u përfshinë në 4 vilajete: të Shkodrës, Kosovës,⁶³ Manastirit dhe Janinës. (Rizaj, S. 1992:49-50) Ndarja tjetër administrative ishte ajo e ndarjes së vilajeteve në disa sanxhaqe.⁶⁴ (Berxholi, A. & Meçaj, N. 1996:74) Reformat administrative të pushtetit osman për organizimin e njësive territoriale - administrative kanë vazhduar deri në shpalljen e pavarësisë së Shqipërisë, më 28 Nëntor 1912.

Në vitin 1912 shteti shqiptar shpalli pavarësinë e tij, periudhë në të cilën u bënë një sërë ndryshimesh në sistemin organizativ të territorit që administrativisht ishte në kufij të caktuar të shtetit. Shteti i pavarur shqiptar fillimisht e ruajti strukturën e trashëguar të organizimit administrativ – territorial nga ish sistemi otoman, ndërsa territoret që mbetën jashtë shtetit administrativ shqiptar, u pushtuan nga Serbia dhe Greqia, prandaj edhe organizimi dhe ndarja e tyre territoriale iu nënshtrua sistemit organizativ të Serbisë, përkatësisht të Greqisë. Por pas konsolidimit të shtetit shqiptar në kuadër të sistemit dhe ndarjes administrative – territoriale u bënë disa ndryshime dhe ato u përligjën me ligje të veçanta që e rregulluan këtë lëmi. Kështu, më 22 nëntor 1913, u miratua ligji i parë i quajtur “Kanuni i Përshtatshëm i Administratës Civile të Shqipërisë”. Ky akt kishte fuqi ligjore dhe përcaktonte ndarjen e territorit të shtetit në njësi të reja administrative, vendim i cili u realizua me aprovimin e “Statuti organik i Shqipërisë”. Vendi u nda në shtatë njësi të mëdha administrative të quajtura prefektura. Prefekturat u nda në njësi administrative më të vogla, në nënprefektura dhe komuna. (Berxholi, A. & Meçaj, N. 1996:78) Sipas këtij ligji, në krye të piramidës së administrimit lokal ishte prefektura, e cila administrohej (udhëhiqej) nga nënprefekti dhe primari (krahinari), ndërsa me pushtetin e organizmave (organeve) të

⁶⁴ Kështu, Vilajeti i Shkodrës kishte në përbërje sanxhakun e Shkodrës dhe të Durrësit, Vilajeti i Kosovës kishte në përbërje sanxhakun e Shkupit, Prizrenit, Pejës, Prishtinës, Novi Pazarit (Sjenica, Prijepola), Vilajeti i Manastirit kishte sanxhakun e Manastirit, Korçës, Elbasanit, Dibrës, Ohrit dhe Serexhepit, Vilajeti i Janinës, kishte sanxhakun e Janinës, Gjirokastrës, Beratit e Prevezës.

administratës lokale udhëhiqte Këshilli Administrativ i Njësisë, i cili njëkohësisht ushtronte edhe pushtetin civil.

Por reformat ligjore të organizmit dhe ndarjes territoriale-administrative të shtetit shqiptar vazhdojnë, nuk u ndalën këtu, kështu që më 26 Nëntor 1921 shpallet “Ligji organik i bashkësisë”, në bazë të të cilit në administratën lokale u fut edhe elementi “bashki” si entitet juridik, si njësi themelore administrative dhe territoriale. Bashkitë kryesisht u ngritën në qendrat më të mëdha të qyteteve, si dhe në fshatra me mbi 250 familje. Shpallja e Republikës së Shqipërisë në Republikë Parlamentare, më 21 janar 1925, u bashkëshoqërua me një organizim të ri administrativo – territorial. Kështu, Shqipëria u nda në dhjetë njësi të mëdha të quajtura prefektura,⁶⁵ në 39 nënprefektura dhe 69 krahina. Në krye të piramidës së pushtetit lokal – prefekturës qëndronte prefekti, i cili emërohej nga ministri i brendshëm dhe aprovohej nga presidenti i Republikës. Me këtë organizim pushteti qendror ka pasur kontroll të plotë ndaj pushtetit lokal. Një karakteristikë e veçantë të cilën duhet pas parasysh gjithnjë kur bëhet fjalë për organizimin dhe ndarjen e njësive territoriale të çdo shteti, pra edhe të Shqipërisë, varej nga struktura dhe forma e organizimit të pushtetit qendror të shtetit të caktuar, përkatësisht vullnetit të pushtetit politik të atij vendi. Kësisoj, edhe hapësira etnike – territoriale e shqiptarëve brenda dhe jashtë shtetit shqiptar, i nënshtrohej këtij parimi.

Më 1 shtator 1928 Shqipëria shpallet monarki e tipit “demokratik parlamentar”. Me gjithë këtë ndryshim të organizimit shoqëroro – politik, organizimi administrativ në nivel lokal i ruajti përafërsisht dhjetë njësi të mëdha lokale (prefektura), por dukshëm u zvogëlua numri i nënprefekturave, nga 39 sosh, sa ishin, mbetën vetëm 30. (Akademia e Shkencave të Shqipërisë, 2009:75) Një ndryshim që u bë në këtë nivel të organizimit dhe ndarjes administrativo – territoriale ishte formal – ndërrimi i nocionit të krahinës, e cila u zëvendësua

⁶⁵ Sanxhaku shqiptar kishte 11 vilajete, atë të Gjirokastrës, Këlcyrës, Janinës, Skraparit, Beratit, Tomorricës, Cartallazit, Pavollo Kortikut, Përmetit dhe Korçës.

me institucionin e ri komunal, si njësia më e vogël administrative lokale. Baza juridike për organizimin e njësisë lokale të komunës, ka qenë neni 13 i Ligjit “për zbatimin e kodit civil”, që hyri në fuqi më 15 shkurt 1928. Ky organizim vazhdoi të funksionojë deri me pushtimin fashist të Shqipërisë,⁶⁶ ndonëse edhe pas këtij pushtimi organizimi i pushtetit lokal administrativ i ruajti elementet kryesore të funksionimit të këtij pushteti. Kjo formë e organizimit territorial vazhdoi të funksionojë deri me përfundimin e Luftës së Dytë Botërore.

Pas përfundimit të luftës u bënë ndryshime të mëdha në formën e organizimit të sistemit shoqëroro – ekonomik, ashtu edhe në organizimin dhe ndarjen e njësive më të vogla administrative – lokale. Kështu, “në ligjin Nr. 284 datë 22 gusht 1946” u aprovua ndarja e re administrative territoriale, e cila si njësi më të madhe lokale ruajti prefekturën. I gjithë territori i Shqipërisë u nda në 10 prefektura, 39 nënprefektura, 116 komuna dhe në disa lokalitete. Kjo ndarje administrative u ruajt deri më 1953, kur si njësi më e madhe administrative – tokësore lokale u organizua qarku, i cili ndahej në rrethe e më tej në lokalitete. Më 1958 pasoi një organizim i ri, me ç’rast u suprimuan qarqet, i tërë vendi u nda në 26 njësi të mëdha administrative të quajtura rrethe dhe qyteti i Tiranës si njësi e veçantë”. (Akademia e Shkencave të Shqipërisë, 2009:75) Kjo ndarje dhe ndryshimi administrativ lidhet drejtpërdrejtë me ndryshimet politike aktuale, përkatësisht me centralizimin më të madh të pushtetit politik në nivel të shtetit, i cili qëllim të fundit kishte kontrollin sa më të madh të vendit nga pushteti qendror. Tani të gjitha rrethet vareshin drejtpërdrejt nga pushteti qendror. Administrativisht rrethet përbëheshin nga lokalitetet, fshatrat dhe qytetet dhe i gjithë vendi ishte i ndarë në 26 rrethe, 203 lokalitete, 39 qytete dhe 655 fshatra.

Një ndarje tjetër u bë edhe më 1967 me dekret të presidentit të Kuvendit Popullor dhe, në organizimin administrativo–tokësor të vendit u fut njësia e re e quajtur “fshati i bashkuar”,

⁶⁶ Me organizimin e ri administrativ u formuan këto prefektura: Beratit, Dibrës (Peshkopisë), Durrësit, Elbasanit, Gjirokastrës, Korçës, Kosovës (Kukësit), Shkodrës, Tiranës dhe Vlorës.

më e vogël se lokaliteti, që ishte njëherësh rrjedhojë e bashkimit ekonomik të fshatarësisë përmes formës së lidhjes ekonomike – kooperativës bujqësore, periudha e kolektivit (v. a.). Kjo formë e ndarjes u rumbullakua në vitin 1969 dhe Shqipëria përbëhej nga 26 rrethe, 104 lokalitete, 315 fshatra të bashkuara, 56 qytete dhe 2545 fshatra.(Akademia e Shkencave të Shqipërisë, 2009:77) Kjo formë e organizimit dhe ndarjes administrative–territoriale të njësive lokale në Shqipëri vazhdoi të funksionojë deri në vitin 1979, kur u suprimua njësia administrative e lokalitetit. Një ndryshim më funksional i ndarjes administrativo–tokësore lokale të Shqipërisë bëhet pas ndryshimeve të përgjithshme të viteve 90-ta⁶⁷. Në aspektin e organizimit të ri administrativo–territorial, Shqipëria, menjëherë pas ndryshimit të sistemit politik dhe atij të përgjithshëm shoqëror, bëri edhe reformën e organizimit dhe ndarjes territoriale të njësive të vetadministrimit lokal – pushtetit lokal. Në këtë drejtim, Këshilli i Ministrave me Vendimin nr. 269 data 25 qershor 1992, bëri organizimin e ri administrativo-tokësor të shtetit shqiptar. “Territori i Republikës së Shqipërisë me këtë vendim ndahet në: komuna (fshatra), bashki (qytete) dhe rrethe (qytete dhe fshatra). Sipas këtij vendimi, ndarja administrative bëhet në 36 rrethe, 44 bashki 313 komuna.⁶⁸

Menjëherë pas këtij riorganizimi pason vendimi tjetër për ndarjen dhe organizimin administrativo – territorial të Shqipërisë dhe kjo bëhet përmes vendimit tjetër – aktit ligjor me Nr. 7608, datë 22 shtator 1992, të Këshillit të Ministrave. Në bazë të këtij vendimi, territori i Shqipërisë ndahet në 12 njësi të mëdha administrativo – tokësore lokale, të emërtuara prefektura, të cilat përbëjnë dy ose katër rrethe. Qyteti i Tiranës u përcaktu bashki dhe gëzon status të veçantë administrativ dhe politik”.⁶⁹

Qeverisja lokale – organizimi i pushtetit lokal në Shqipëri edhe më tej vazhdon të bëj

⁶⁷ Megjithatë, për disa qytete u fut elementi i ri – institucioni bashki (municipio) i tipit italian. Tani organizimi administrativ lokal përbëhej nga: 10 prefektura, 30 nënprefektura, 22 bashki (municipio), 145 komuna dhe 2551 fshatra.

⁶⁸ Shih VKM-në Nr. 269/1992 Këshilli i Ministrave.

⁶⁹ Shih Ligjin Nr. 8652/2000 për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore.

reforma të reja, të cilat janë aktuale edhe gjatë periudhës së këtyre viteve dhe ato janë duke u bërë në bazë të dokumenteve ndërkombëtare që e rregullojnë këtë lëmi. Ky organizim tanimë ka marrë formën e bazës ligjore, duke e miratuar edhe ligjin e veçantë mbi pushtetin lokal në bazë të parimeve të Kartës së Këshillit të Evropës për pushtetin lokal, dokument ky ndërkombëtar, të cilin Shqipëria e nënshkroi në maj të vitit 1998. Organizimi dhe funksionet e pushtetit lokal në Shqipëri bazohen dhe funksionojnë mbi parimet e vetëqeverisjes, pavarësisë, autonomisë lokale dhe të decentralizimit. Pushteti lokal funksionon në përputhje me dispozitat kushtetuese, ligjet dhe aktet e sanksionuara nga Parlamenti. Organet e qeverisjes lokale zgjidhen drejtpërdrejt nga populli, përmes zgjedhjeve të përgjithshme, votës së lirë, të barabartë dhe të fshehtë. Organizimi, funksionimi dhe kompetencat e pushtetit lokal në Shqipëri janë sanksionuar përmes dispozitave të veçanta me Kushtetutën e re të miratuar më 22 nëntor 1998. Qeverisja lokale rregullohet si pjesë e veçantë e Kushtetutës me nenet 111 deri 118. Rregullimi i tanishëm administrativ në Republikën e Shqipërisë ka 65 bashki, 308 komuna dhe 12 qarqe.⁷⁰ Vlen të theksohet, se gjatë kësaj periudhe kemi një ngadalësim të transferimit të funksioneve dhe kompetencave nga pushteti qendror në atë vendor, por nuk ka pasur ngadalësim të procesit dhe kthim pas. (Leskoviku, M. 2010:6)

Rregullimi i ri kushtetues e ligjor për organizimin e qeverisjes vendore

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë është miratuar në vitin 1998, në këtë akt janë përcaktuar parimet mënyra dhe nivelet e organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale. Sipas Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, njësi bazë të qeverisjes vendore janë komunat dhe bashkitë. Njësitë e tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj.⁷¹ Ndarjet administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore caktohen me ligj duke marrë për bazë dy kriteret kryesor:

⁷⁰ Shih nenin 108 paragrafi 1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁷¹ Shih nenin 108 paragrafi 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

1. Mbështetjen e ndryshimeve ne nevoja dhe interesa të përbashkët ekonomike dhe të traditës historike, si dhe
2. konsultimin paraprak duke marrë mendimin e popullsisë për ndryshimin e kufijve të propozuar,⁷² e pastaj vendimi përfundimtar të miratohet në kuvend me shumicë të cilësuar prej 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.⁷³

Kushtetuta si njësi tjetër vendore njih edhe qarkun. Qarku përbëhet nga disa njësi bazë të qeverisjes vendore (komuna dhe bashki), me lidhje tradicionale, ekonomike e sociale dhe të interesave të përbashkëta. Përmes qarkut ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe të cilat harmonizohen me politikat shtetërore.⁷⁴ Kushtetuta njësisë së qeverisjes vendore ia njih statusin e personit juridik. Më këtë pozicion kushtetues njësitë vendore të qeverisjes janë të sigurta, se ato janë të mbrojtura dhe nuk mundë t'i cenohet pozita e saj kushtetuese. Kjo nënkupton sigurinë në aspektin territorial, burime të mjaftueshme financiare, funksione dhe përgjegjësi në realizimin e parimit të supsidiaritetit, marrëdhëniet me shtetin dhe format demokratike të pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje. Vetëqeverisja lokale në Kushtetutë është rregulluar në kapitullin VII përkatësisht me nene 138 deri 144.⁷⁵ Në dispozitat të saj është përcaktuar se qytetarët realizojnë të drejtën ne vetëqeverisjen lokale në komuna dhe njësitë e tjera të vetëqeverisjes lokale dhe se me kornizë ligjore përcaktohet fushëveprimi, financimi dhe mbikëqyrja e trupave shtetërore mbi ligjshmërinë e punës së

⁷² Shih nenin 81 pika f. të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁷³ Shih nenin 110 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁷⁴ Shih nenin 138 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁷⁵ Ligjet që rregullojnë organizimin e qeverisjes vendore janë: Ligji Nr. 8257, datë 10.6.1992 “Për organizimin dhe funksionimin e Pushtetit Lokal”; Ligji nr.8548, datë 11.11.1999. “Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore; Ligji nr. 8652, datë 31.7.2000. “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”; Ligji nr. 8653, datë 31.7.2000, “Mbi ndarjen administrative territoriale të njësive të qeverisë vendore në Republikën e Shqipërisë”; Ligji nr. 8927, datë 25.7.2002, “Për Prefektin”; Ligji nr. 8654, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Bashkisë së Tiranës; Ligji nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore” (i ndryshuar deri me tani më se dhjetë herë); Ligji nr. 9869, datë 4.2.2008, “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”; Ligji nr. 7776, datë 22.12.1993, “Për buxhetin lokal”(ndryshuar me ligjin 8399, datë 9.9.1998); Ligji nr. 7605, datë 15.9.1992 “Për nënndarjet në bashki e komuna dhe organizimin e funksionimin e Bashkisë së Tiranës.

tyre. Përveç rregullimit kushtetues, njësitë e qeverisjes vendore kanë dhe rregullim ligjor me ligje të veçanta.⁷⁶ Ligji Nr. 115.2014, datë 31.7.2014, “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” dhe Ligjin e Ri” Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore në Shqipëri”. Me këtë ligj, si dhe me ndarjen e re administrative-territoriale territori i Shqipërisë ka të organizuar qeverisjen vendore në 61 bashki. Ligji i ri ka sjellë disa risi dhe ndryshimet në lidhje me organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore në Shqipëri. Ligji i ri i cili mundë të klasifikohet si ligj organik i qeverisjes vendore, sepse ai vendos një kuadër të ri normativë, me ndryshime substanciale nga ligjet dhe aktet tjera nënligjore të kësaj fushe.⁷⁷

Me këtë ligj njësive të qeverisjes vendore, përkatësisht organeve të tyre u njihen funksione dhe kompetenca të reja të decentralizuara, të cilat parashihen edhe me Kartën Evropiane për Autonomi Lokale. Me një analizë të këtij ligji në tërësi, duke krahasuar me kornizën ligjore paraprake shohim se ai ka sjellë risi të konsiderueshme gati në të gjitha aspektet kur është fjala për vendosjen e praktikave më të mira të organizimit dhe funksionimit sa më të mirë të qeverisjes vendore. Ndër risitë kryesore që sjell ligji, janë:

1. Hiqen nga Ligji fjalët “Komunë”, “kryetar i komunës” dhe “këshilli i komunës”,⁷⁸ ndërsa njihen si forma të reja organizative “njësitë administrative” brenda territorit të bashkisë, e të cilat përbëhen nga qytetet dhe/ose fshatrat. Shtrirja territoriale, emri i qyteteve dhe fshatrave, pjesë e çdo njësie administrative, përcaktohet me ligj.⁷⁹

2. Me ligjin e ri përcaktohet bazë e re e kompetencave dhe funksioneve duke iu shtuar edhe funksione të reja si rezultat i decentralizimit dhe politikave të reja në fusha si p.sh. Bujqësia, funksioni i ujitjes dhe kullimit, shërbimit të zjarrfikësve, shërbimeve sociale lokale, pyjeve

⁷⁶ Shih Ligjin Nr. 30/2015 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

⁷⁷ Shih nenin 1 të Ligjit Nr. 30/2015 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

⁷⁸ Po aty.

⁷⁹ Po aty.

dhe kullotave etj.

3. Ligji gjithashtu sjellë risi në vendosjen e një raporti të qartë normativ të marrëdhënieve midis qeverisjes nacionale dhe qeverisjes vendore, raport i cili në të kaluarën ka hasur në vështirësi të ndryshme, pikërisht se ka qenë një raport i papërcaktuar qartë ku ndërhyrjet e organeve qendrore jo radhë herë kanë qenë arbitrare dhe të dëmshme për interesin publik. Tani, me normë ligjore sanksionohen (përcaktohen) dhe i njihen funksionet e qeverisjes vendore vetëm përmes ligjit, duke mënjанuar praktikën e gjertanishme të ndryshimit të funksioneve përmes akteve nënligjore, në rastet më të shpeshta përmes VKM-së (Vendimeve të Kryeministrit). Kështu, përveç funksioneve të njohura shprehimisht me ligj, funksionet dhe kompetencat e tjera mundë t'i njihen apo delegohen qeverisjes vendore vetëm me ligj dhe gjithmonë duke parashikuar edhe mjetet financiare dhe burimin e mbulimit të tyre. Ky ndryshim përputhet edhe me parimin e Kartës evropiane për autonomi lokale.

4. Me ligjin e ri kemi edhe standardizim të emërimit të funksioneve të qeverisjes vendore duke i klasifikuar në funksione të veta dhe funksione të deleguara. Kështu, me këto ndryshime suprimohet ndarja në “funksione të përbashkëta”, e që është edhe në përputhje me Kushtetutën, e cili nuk e njeh konceptin e “funksionit të përbashkët” midis qeverisë qendrore dhe qeverisjes vendore.

Një risi shumë e rëndësishme e ligjit që më parë nuk është njohur ka të bëjë me konceptin e “decentralizimit asimetrik” të funksioneve dhe kompetencave. Njohja me ligj e këtij instrumenti lejon decentralizimin e funksioneve dhe kompetencave në mënyrë të diferencuar duke ia përshtatur transferimin e funksioneve kapaciteteve reale që kanë njësitë vendore. Pra, katalogu i funksioneve dhe kompetencave të njëjësive të qeverisjes vendore nuk do të jetë më uniform si deri më tani, por gama e këtyre funksioneve dhe kompetencave do të jetë i ndryshëm pra asimetrik. Po ashtu Ligji sjell edhe disa ndryshime tjera pozitive si:

1. Klasifikim të ri të kompetencave të njësive të qeverisjes vendore në kryerjen e funksioneve të tyre. Ato klasifikohen në kompetenca për të “administruar” dhe për të “rregulluar” funksionet që i njeh ligji. Në grupin e kompetencave “të administruar” janë kompetencat që kanë të drejtën për të planifikuar, financuar dhe organizimin e ushtrimit të funksionit. Ndërsa, në grupin e kompetencave për “të rregulluar” është e drejta për të përcaktuar rregulla të përgjithshme dhe standard të detyrueshme në përputhje me ligjin.
2. Gjithashtu, me ligj janë bërë edhe ndryshime pozitive që kanë të bëjnë me financimin e njësive të qeverisjes vendore.⁸⁰ Një ndryshim shumë të rëndësishëm që sjellë ligji është edhe përqafimi i praktikave më të mira të politikave financiare për qeverisjen vendore. Me ligj tani kemi mekanizmin e parashikueshmërisë së financimit nga buxheti shtetëror si dhe të drejtën e njësive të qeverisjes vendore për “huamarrje”. Me ligj përcaktohet sasia e transfertës së pakushtëzuar, që i ndahet çdo vit qeverisjes vendore nga buxheti i shtetit i cili përcaktohet si përqindje (%) fikse nga të ardhurat-buxheti i shtetit, ndërsa detyrimi i huamarrjes vendoset si detyrim që në ligjin e buxhetit të shtetit kur përcaktohet përqindja e lejuar e limitit të borxhit publik.
3. Ligji sjell ndryshime edhe për ushtrimin e funksionit të këshilltarit bashkiak si dhe ndryshime në rolin e kryetarit të bashkisë⁸¹ si organ ekzekutiv, duke ia përcaktuar kompetencat e qarta në kuadër të administrimit dhe organizimit të strukturave të bashkisë, strukturave administrative dhe ndërmarrjeve në vartësi, si dhe kufizimin e mandatit në vetëm dy mandate radhazi (mandati është 5-vjeçar).⁸²

Organet dhe detyrat e njësive të qeverisjes vendore

⁸⁰ Po aty.

⁸¹ Shih nenin 64 të Ligjit Nr. 30/2015 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

⁸² Shih nenin 59 të Ligjit Nr. 30/2015 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

Në nenin 3 të Ligjit Nr. 30/2015 Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore përcaktohet qëllimi parësor i qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë është që të sigurojë dhe të ofrojë shërbime sa më afër interesave dhe nevojave të komunitetit. Ky qëllim është materializuar edhe përmes dispozitës ligjore mbi misionin e qeverisjes vendore. Me konkretisht, qeverisja vendore siguron qeverisjen në një nivel sa më afër shtetaseve nëpërmjet:

1. Njohjes së ekzistencës së identiteteve dhe vlerave të ndryshme të bashkësive;
2. Respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve të sanksionuara në Kushtetutë ose në ligje tjera;
3. Zgjedhjes së llojeve të ndryshme të shërbimeve dhe lehtësirave të tjera publike vendore në dobi të bashkësisë;
4. Ushtrimit efektiv të funksioneve, kompetencave dhe realizimit të detyrave nga organet e qeverisjes vendore;
5. Realizimit të shërbimeve në forma të përshtatshme; dhe
6. Nxitjes efektive të pjesëmarrjes së bashkësisë në qeverisjen vendore.

Njësitë e qeverisjes vendore (komuna, bashkia dhe qarku) brenda fushëveprimtarisë së vet, kryejnë tri lloje të funksioneve:

- a) Funksionet e veta;
- b) Funksionet e përbashkëta; dhe
- c) Funksionet e deleguara;

Funksionet e veta janë funksionet që me ligj i janë dhënë njësive të qeverisjes vendore, për realizimin e të cilave ajo është përgjegjëse, si dhe ka lirinë dhe autoritetin të marrë vendime dhe të shfrytëzojë fonde ose mjete të mjaftueshme për arritjen e standardeve dhe normave kombëtare për realizimin e tyre. Në përmbushjen e këtyre funksioneve komunat dhe bashkitë

ushtrjnë kompetencat e veta në fushat në vijim në Infrastrukturë dhe shërbime publike,⁸³ shërbimet me karakter social, kulturor e sportiv⁸⁴ në zhvillimin ekonomik vendor⁸⁵ dhe rendin dhe mbrojtjen civile.⁸⁶

Funksionet e përbashkëta janë funksione për të cilat përgjegjësia ndahet mes njësive të qeverisjes vendore (komuna dhe bashkia) dhe pushtetit qendror. Këto kompetenca kryen në bashkëveprim dhe koordinim mes dy pushteteve dhe në bazë të ligjit ose marrëveshjeve paraprake. Në rastet kur pushteti qendror i kërkon komunës ose bashkisë kryerjen e një funksioni të përbashkët ose arritjen e një standardi kombëtar për realizimin e këtij funksioni, ai siguron mbështetje të mjaftueshme financiare dhe materiale. Komuna dhe bashkia kryejnë funksione të përbashkëta për: arsimin parashkollor dhe parauniversitar; sistemin e shërbimit parësor shëndetësor dhe mbrojtjen e shëndetit publik; kujdesin social, zbutjen e varfërisë; rendin publik dhe mbrojtjen civile si dhe funksione tjera të përbashkëta, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Funksionet e deleguara të cilat kryesisht janë funksione të pushtetit qendror ose të institucioneve tjera qendrore por që me ligj ose me marrëveshje i kalohen për realizim njësive të qeverisjes vendore. Përbushja e këtyre funksioneve nga niveli i njësive të pushtetit vendor

⁸³ Shih nenin 12 të Ligjit Nr. 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore, ku përcaktohet se kompetencat në infrastrukturë dhe shërbime publike që kanë të bëjnë me: furnizimin me ujë të pijshëm; funksionimi i sistemit të kanalizimeve të ujërave të bardha, të ujërave të zeza dhe kanaleve mbrojtëse të zonave të banuara; ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve me karakter vendor, trotuareve dhe shesheve publike; ndriçimin e mjediseve publike; funksionimin e transportit publik urban; administrimi i varrezave; shërbimin e dekorit; administrimin e parqeve, lulishteve dhe zonave të gjelbëruara publike; grumbullimin, largimin dhe përpunimin e mbeturinave, planifikimin urban, menaxhimin e tokës dhe strehimi sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

⁸⁴ Shih nenin 25 të Ligjit Nr. 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore, ku përcaktohet se kompetencat në Shërbimet me karakter social, kulturor e sportiv që lidhen me: shërbimin social dhe administrimin e institucioneve si çerdhet, azilet, shtëpitë e fëmijëve; ruajtjen dhe zhvillimin e vlerave kulturore dhe historike vendore dhe administrimi i institucioneve përkatëse dhe organizimi i veprimtarive sportive, çlodhëse e argëtuese.

⁸⁵ Shih nenin 28 të Ligjit Nr. 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore, ku përcaktohet se kompetencat në Zhvillimin ekonomik vendor që konsiston më përgatitjen e programeve të zhvillimit ekonomik vendor, ngritjen dhe funksionimin e tregjeve publike, zhvillimin e biznesit të vogël, shërbimin veterinar, ruajtjen dhe kultivimin e pyjeve, kullotave e burimeve natyrore me karakter vendor.

⁸⁶ Shih nenin 29 të Ligjit Nr. 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore, ku përcaktohet se kompetencat në Rendi dhe mbrojtja civile e që ndërlidhet me ruajtjen e rendit publik për parandalimin e shkeljeve administrative dhe garantimi i zbatimit të akteve të komunës ose bashkisë dhe mbrojtja civile

bëhet në mënyrë dhe masën e përcaktuar nga pushteti qendror dhe institucionet e tjera përkatëse të nivelit qendror. Funksionet dhe kompetencat e deleguara mundë të jenë të detyrueshme dhe jo të detyrueshme njësitë e qeverisjes vendore. Në grupin e funksioneve të detyrueshme hyjnë ato funksione të cilat u delegohen njërive të qeverisjes vendore me ligj, ndërsa ato jo të detyrueshme njësitë e qeverisjes vendore u delegohen përmes marrëveshjeve mes pushtetit qendror dhe atij vendor. Në çdo rast institucionet qendrore u garantojnë njërive të qeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara.⁸⁷

Funksionet e Qarkut

Qarku si njësi e nivelit të dytë të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa komuna dhe bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët. (Zaganjori, Xh. 2001:264) Kufijtë e qarkut përputhen me kufijtë e komunave dhe të bashkive që e përbëjnë atë. Qendra e qarkut vendoset në një nga bashkitë që përfshihen në të, zakonisht vendoset në qendër urbane - bashkinë më të madhe dhe emetohet me ligj sipas qytetit. Sipas Ligjit Nr. 8653 datë 31.07.2000 *“Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”*, Shqipëria ka 12 qarqe.⁸⁸ Gama e funksioneve përkatësisht kompetencave të qarkut kryesisht ka të bëjë me ndërtimin dhe zbatimin e politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat shtetërore në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i vet i dhënë me ligj. Gjithashtu, qarku ushtron edhe të gjitha funksionet që i delegohen me ligj nga pushteti qendror ose nga një ose më shumë komuna e bashki

⁸⁷ Shih nenin 116 të Ligjit Nr. 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore.

⁸⁸ Sipas Ligjit Nr. 8653 datë 31.07.2000 *“Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”* statusin e qarkut e ka: Tirana, Shkodra, Lezha, Kukësi, Dibra, Durrësi, Elbasani, Korça, Gjirokastra, Vlora, Feri dhe Berati.

brenda territorit të tij, sipas një marrëveshje të lidhur mes palëve.⁸⁹

Të drejtat e njësive të qeverisjes vendore

Me Kushtetutë dhe Ligjin për Funksionimin dhe Organizimin e Qeverisjes Vendore, njësive të qeverisjes vendore veç funksioneve dhe kompetencave në kuadër të fushëveprimtarisë së tyre gëzojnë edhe një gamë të gjerë të drejtave të cilat janë të përmbledhura në këto shtylla kryesore e që janë:

1. E drejta e qeverisjes e cila konsiston në përcaktimin masa që ato i gjykojnë të nevojshme për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave në krijimin e strukturave administrative për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tyre, sipas ligjeve në fuqi etj.
2. E drejta e pronësisë konsiston në ushtrimin e të drejtës së pronësisë. Ato fitojnë, shesin dhe japin në përdorim pronën e paluajtshme ose të luajtshme të tyre, si dhe ushtrojnë të drejtat e tjera të përcaktuara me ligj.
3. E drejta e mbledhjes së të ardhurave dhe e bërjes së shpenzimeve konsiston në krijimin mbledhjen e të ardhura dhe bëjnë shpenzime për përmbushjen e funksioneve të tyre si dhe vendosin taksa dhe tarifa për shërbimet në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe interes të bashkësisë.
4. E drejta e kryerjes së veprimtarive ekonomike konsiston në përmbushjen e funksioneve publike në interes të bashkësisë që ato përfaqësojnë, ushtrojnë veprimtari ekonomike që nuk bien ndesh me orientimet themelore të politikave themelore të shtetit.
5. E drejta e bashkëpunimit⁹⁰ konsiston në kryerjen e shërbimeve specifike në emër dhe

⁸⁹ Shih nenin 109 paragrafi 4 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁹⁰ Shih nenin 111 paragrafi 41 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

dobi të bashkësive përkatëse, bashkëpunimin me njësi të qeverisjes vendore të vendeve tjera dhe përfaqësohen në organizata ndërkombëtare të pushteteve vendore në përputhje me legjislacionin në fuqi

6. E drejta e personit juridik⁹¹ konsiston në faktin që njësitë e qeverisjes vendore ushtrojnë të gjitha të drejtat e përcaktuara në Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë dhe në legjislacionin në fuqi, të drejtën e lidhjes së kontratës, të drejtën e krijimit të personave tjerë juridik, etj..

7. Të drejta të tjera konsiston në mundësinë e dhënies së titujve të nderit dhe stimuj, vendosin emërtimet e territoreve, objekteve dhe institucioneve nën juridiksionin e tyre, sipas kriterëve të përcaktuara me ligj. Njësitë e qeverisjes vendore kanë vulën dhe simbolet e tyre dhe të gjitha këto të drejta njësitë e qeverisjes vendore i ushtrojnë përmes organeve të tyre të përcaktuara me ligj.⁹²

Organet e njësive të qeverisjes vendore

Njësitë e qeverisjes vendore kanë organet e veta përfaqësuese dhe ekzekutive.

- Organet përfaqësuese janë këshilli komunal, këshilli bashkiak dhe këshilli i qarkut
- ndërsa organ ekzekutiv për komunën dhe bashkinë është Kryetari, ndërsa në qark është Kryetari dhe Kryesia e Qarkut.

Këshilli komunal dhe bashkiak, si organe përfaqësuese të njësive bazë të vetëqeverisjes vendore zgjidhen me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta, dhe votim të fshehtë, sipas mënyrës së parashikuar me Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë për çdo katër vjet.⁹³

⁹¹ Shih nenin 8 të Ligjit për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore. 2000.

⁹² Deri në vitin 2007, mandati i organeve përfaqësuese dhe ekzekutive të njësive të qeverisjes vendore ishte tre vjeçar, ndërsa nga ky vit me ndryshime ligjore që u bënë këto mandate tani janë katër vjeçar.

⁹³ Shih neni 24 të Ligjit për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore viti 2000.

Numri i anëtarëve të këshillave komunal dhe bashkiak përcaktohet në bazë të popullsisë sipas një skeme të përcaktuar me ligj mbi bazën e numrit të banorëve sipas evidencave të zyrave të gjendjes civile të datës 1 janar të vitit kur zhvillohen zgjedhjet.⁹⁴ Të drejtën për tu zgjedhur anëtarë i këshillave komunal dhe bashkiak kanë vetëm ata shtetas që kanë banim të përhershëm në territorin e njësive përkatëse. Një person ka të drejtën për tu zgjedhur në të njëjtën kohë vetëm në një këshill komunal ose bashkiak. Këshillat komunal dhe bashkiak krijohen me zgjedhje të drejtpërdrejta përmes listave të hartuara nga subjektet zgjedhore (parti politike, koalicione apo kandidatë të pavarur) dhe sistemit proporcional rajonal aktualisht në fuqi sipas Kodit zgjedhor. (Zaganjori, Xh. 2001:266) Këshilli komunal dhe ai bashkiak ushtron autoritetin e vet në interes të publikut vendor përmes nismave të ndryshme për çdo çështje që nuk i ndalohet me ligj ose që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj ndonjë organi tjetër shtetëror. Ndërsa, kompetencat e tyre i ushtrojnë nëpërmjet urdhrave, urdhërësive dhe vendimeve. Këshilli nga radhët e veta qysh në mbledhjen e parë konstituive nga radhët e veta e zgjedh kryetarin dhe zëvendëskryetarin, i cili kujdeset për mbarëvajtjen e punëve të këshillit dhe trupave të tij.

Këshilli i qarkut, si organ përfaqësues i nivelit të dytë të qeverisjes vendore zgjidhet nga përfaqësuesit e organe përfaqësuese (këshillave) të atyre njësive bazë të qeverisjes vendore që janë në përbërje të qarkut përmes sistemit të delegimit. Numri i anëtarëve të këshillit të qarkut përcaktohet përpjesëtimisht në bazë të popullatës në komuna dhe bashki dhe sipas një skeme të përcaktuar me ligj.⁹⁵ Anëtarë të këshillit të qarkut sipas funksionit janë gjithnjë kryetarët e komunave dhe bashkive. Këshilli i qarkut ka të drejtë të nxjerrë urdhëresa dhe vendime me

⁹⁴ Shih nenin 50 të Ligjit për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, ku është përcaktuar skema e përbërjes së këshillave të qarkut.

⁹⁵ Kompetencat e Këshillave komunale, bashkiake dhe të qarkut janë: rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre, Ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike, Kanë të drejtë të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre, Të drejtë të vendosin, në përputhje me ligjin, taksa vendore, si dhe nivelin e tyre, Caktojnë rregullat për organizimin dhe funksionimin e tyre në pajtim me ligjin, Krijojnë simbolet e qeverisjes vendore, si dhe tituj vendorë të nderit, Ndërmarrin nisma për çështje vendore përpara organeve të caktuara me ligj.

fuqi detyruese të përgjithshme për territorin e qarkut. Këshilli nga radhët e veta qysh në mbledhjen e parë konstituive nga radhët e veta e zgjedh kryetarin, zëvendëskryetarin dhe kryesinë e qarkut. Legjislacioni përcakton shprehimisht dhe kompetencat e Këshillave komunale, bashkiake dhe të qarkut.⁹⁶ Organi i zgjedhur drejtpërdrejt i njësisë së qeverisjes vendore mund të shpërndahet ose të shkarkohet nga Këshilli i Ministrave për shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve. Organi i shpërndarë ose i shkarkuar mund të ankohet në Gjykatën kushtetuese brenda 15 ditëve, dhe në këtë rast vendimi i Këshillit të Ministrave pezullohet. Në rastin e mosushtimit të së drejtës së ankimit brenda 15 ditëve, ose në rastin e lënies në fuqi të vendimit të Këshillit të Ministrave nga Gjykata Kushtetuese, Presidenti i Republikës cakton datën e zgjedhjeve në njësinë vendore përkatëse.⁹⁷

*Kryetari është organ ekzekutiv i komunës ose i bashkisë, i cili zgjidhet në zgjedhje të përgjithshme dhe të drejtpërdrejta, të fshehta me një mandat katërvjeçar. Të drejtën për t'u zgjedhur si kryetar komune ose bashkie e kanë vetëm ata persona që kanë vendbanim të përhershëm në territorin e njësisë vendore përkatëse. Kryetari komunës ose bashkisë e përfaqëson komunën dhe bashkinë brenda dhe jashtë. Kryetarin në ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave e ndihmon zëvendëskryetari, të cilin e emëron dhe e shkarkon ai personalisht. Si organ ekzekutiv ai zbaton aktet e këshillit dhe raporton sa herë që kërkohet nga këshilli për gjendjen ekonomike financiare ose të paktën çdo 6 muaj gjithashtu ushtron dhe një sërë kompetencash të tjera tejet të rëndësishme në lidhje me administrimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore.*⁹⁸ Kryetari i komunës apo i bashkësi në të njëjtën kohë

⁹⁶ Shih nenin 115 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

⁹⁷ Shih nenin 44 të Ligjit për funksionimin dhe organizimin e qeverisjes vendore, 2000 ku përcaktohet se kompetencat e kryetarit janë : Të gjitha përveç atyre që kryen Këshilli i komunës ose Bashkisë, zbaton aktet e këshillit përkatës, merr masa për përgatitjen e mbledhjeve të këshillit, raporton për gjendjen financiare në Këshill, raporton për probleme në Këshill, është anëtar i Këshillit të qarkut, emëron/shkarkon zv. kryetarët e njësisë së vet, emëron/shkarkon drejtuesit e ndërmarrjeve dhe institucioneve në varësi, emëron/shkarkon punonjësit jo nëpunës civilë, ushtron të drejtat e personit juridik, merr masa për kualifikimin e punonjësve, kthen për rishqyrtim vetëm një herë vendimet e këshillit kur ato cenojnë interesat e njësisë.

⁹⁸ Shih nenin 114 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

është edhe anëtar i këshillit të qarkut.

Kryesia e qarkut- Kryetari ; Kryesia e këshillit të qarkut është organ ekzekutiv kolegjal të cilin e zgjedh Këshilli i Qarkut dhe përbëhet nga Kryetari, zëvendëskryetari dhe nga 5 deri 9 anëtarë. Kryesia ushtron kompetencat të përcaktuara me ligj përveç atyre që iu kanë dhënë këshillit të qarkut. Me kryesinë udhëheqë kryetari. Kryetari i Qarkut ka kompetenca dhe funksione analoge të kryetarit të komunës –bashkisë.

*Prefekti si përfaqësues i Këshillit të Ministrave në qark.*⁹⁹ Marrëdhënia mes Këshillit të Ministrave dhe qeverisjes vendore sigurisht reflekton edhe parimin e kontrollit të pushteteve, në bazë të cilit Këshilli i Ministrave ushtron kontroll mbi qeverisjen vendore. Me kushtetutë parashihen edhe mekanizmat për ushtrimin e kontrollit të këtij niveli të pushtetit, e një ndër ta është edhe institucioni i prefektit. Prefekti është përfaqësuesi i drejtpërdrejtë i Këshillit të Ministrave i mandatuara në çdo qark. Misioni, kompetencat dhe detyrat e prefektit rregullohen me ligj, në këtë rast me Ligjin për Prefektin.¹⁰⁰ Prefekti kujdeset madje merr edhe masa që organet e qeverisjes vendore të plotësojnë detyrat e tyre ligjore, kontrollon veprimtarinë e këtyre organeve duke u kujdesur për të bashkërenduar veprimtarinë e institucioneve qendrore në nivel vendor. Mund të thuhet lirisht se funksioni themelor i prefektit është kontrolli i përditshëm e konkret i verifikimit të ligjshmërisë së akteve të miratuara nga organet e qeverisjes vendore në komuna, bashki e qark, madje ky kontroll shtrihet edhe në aspektin financiar në kufijtë e përcaktuara me ligj.

Në marrëdhëniet me organet e qeverisjes vendore që përcaktohen me ligj, prefekti si detyrë parësore ka kontrollin dhe ligjshmërinë e akteve, dhe se ushtrimi i këtyre kompetencave nuk duhet kuptuar si marrëdhënie varësie, sepse parimi bazë mbi të cilin vendosen marrëdhëniet mes qeverisjes vendore dhe asaj qendrore është ai i decentralizimit. Këtë marrëdhënie

⁹⁹ Shih Ligjin Nr. 8927, datë 25.7.2002 për Prefektin.

¹⁰⁰ Po aty.

(jovartësie) mes prefektit dhe organeve të qeverisjes vendore, shprehimisht e thekson edhe ligji për Prefektin, përmes dispozitës së veçantë.¹⁰¹

4.2.4. Vetëqeverisjes lokale në Maqedoni

Republika e Maqedonisë është e vetmja republikë që e fitoi pavarësinë në mënyrë paqësore nëpërmjet referendumit në vitin 1991, vit gjatë të cilit u realizua procesi i shpërbërjes së ish-federatës jugosllave. Republika e Maqedonisë është një shtet multietnik, pavarësisht që nuk përcaktohet si e tillë në kushtetutë, kjo sepse bazuar në të dhënat e Entit Shtetëror të Statistikave, Republika e Maqedonisë ka një strukturë etnike si në vijim: 64,2% Maqedonas, 25.2% Shqiptarë, 3,8% Turq, 2,7% Romë, 1.8% Serbë, 0,5% Vllehë dhe 1,8% të pa përcaktuar.¹⁰² Në vitin 1991 pasi Maqedonia fitoi pavarësinë u miratua Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë në të cilën sistemi i vetëqeverisjes lokale sanksionohet me dispozita të veçanta dhe konsiderohet si një nga vlerat themelore të rendit kushtetues.¹⁰³ Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë u garanton qytetarëve të drejtën e vetëqeverisjes lokale. Kjo është e rregulluar me nenin 114 të Kushtetutës ku përcaktohet se njësia bazë e vetëqeverisjes lokale është komuna. Pra sistemi i vetëqeverisjes lokale në Maqedoni është njëshkallesh dhe me kompetenca të njëjta për të gjitha komunat, pa marrë parasysh territorin, numrin e banorëve apo shkallën e zhvillimit ekonomik përveç Shkupit. Qyteti i Shkupit si njësi e veçantë e vetëqeverisjes lokale dhe kryeqytet i Republikës ka edhe organizim të qeverisjes lokale me ligj të veçantë.¹⁰⁴

Komunat në Maqedoni financohen nga burimet e të ardhurave komunale në përputhje me ligjin përkatës dhe nga mjetet e nivelit qendror. Vetëqeverisja lokale rregullohet me ligj, i cili miratohet me një shumicë prej dy të tretave të votave të numrit të përgjithshëm të

¹⁰¹ Po aty.

¹⁰² Shih nenin 8 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë.

¹⁰³ Po aty.

¹⁰⁴ Shih Ligjin e vetëqeverisjes lokale të qytetit të Shkupit, 1996.

deputetëve.¹⁰⁵ Në Kushtetutë është përcaktuar nxjerrja e Ligjit për ndarjen territoriale të Republikës të Maqedonisë duke përcaktuar kufijtë e komunave; gjithashtu në kushtetutë janë përcaktuar çështjet me rëndësi lokale, sidomos në fushat e shërbimeve publike, urbanizmit dhe planifikimit rural, mbrojtjes së mjedisit, zhvillimit ekonomik lokal, financimit lokal, kulturës, sportit, mbrojtjes sociale dhe të fëmijëve, arsimit, shëndetësisë dhe fushave tjera të parapara me ligj.¹⁰⁶ Përveç rregullimit kushtetues, sistemi i qeverisjes lokale në Maqedoni ka dhe rregullim ligjor i cili realizohet nëpërmjet ligjeve të veçanta si ligji për vetëqeverisjen lokale të vitit 1996 dhe 2002, ligji mbi organizimin territorial të komunave në Republikën e Maqedonisë¹⁰⁷ që e ndanë territorin e Maqedonisë në 124 komuna, kurse Shkupi ka status të veçantë si kryeqytet dhe me një formë të veçantë të organizimit. Këto ligje më vonë kanë pësuar ndryshime dhe plotësime të dukshme, për sa i përket kompetencave të komunave, të cilat ngushtohen duke kaluar gati tërësisht nën juridiksionin e pushtetit qendror përkatësisht ministrive përkatëse, si ato të arsimit, kulturës, shëndetësisë, çështjeve sociale etj. Pra, nga ky koncept i rregullimit dhe ndarjes së pushteteve mes atij qendror dhe lokal, nuk bëhej fjalë për decentralizim të pushtetit, por për dekoncentrim klasik të përgjegjësisë për kryerjen e punëve të karakterit lokal në këtë rast komunës, si njësi e vetëqeverisjes lokale.

Struktura organizative dhe kompetencat e organeve të njësive lokale

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë u ka njohur komunave si njësi të vetëqeverisjes lokale statusin si persona juridik. Aktualisht bazuar mbi Ligjin për organizimin territorial të vetëqeverisjes lokale Republika e Maqedonisë ka 84 komuna. Kjo ndarje territoriale është udhëheqë nga parimi që harta e ndarjes dhe kufijtë komunalë të mos i ndjek vijat etnike, por mbi të gjitha ndarja territoriale të bazohet mbi principe dhe kritere relevante për tërë territorin e Maqedonisë. Ligji përcakton që territori në të cilin themelohet komuna me kufijtë e saj, të

¹⁰⁵ Shih nenin 115 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë.

¹⁰⁶ Shih Ligjin mbi organizimin territorial të komunave në Republikën e Maqedonisë”, 2002

¹⁰⁷ Po aty.

cilët përputhen me kufijtë e komunave kadastrale, duhet të kenë lidhje natyrore gjeografike, ekonomike, me infrastrukturën rrugore ndërmjet vendbanimeve dhe qendrës së përbashkët, si dhe të ketë objekte të ndërtuara të infrastrukturës dhe objekte të standardit shoqëror.¹⁰⁸ Bazuar në këto parime, nga 84 komuna kemi dallime të konsiderueshme mes tyre, si për nga hapësira territoriale ashtu edhe numri i banorëve. Me Ligjin për vetëqeverisje lokale të vitit 2002, komunat kanë dy lloje të kompetencave:

1. kompetenca vendore dhe
2. kompetenca të deleguara

Kompetencat vendore¹⁰⁹ me të cilat ngarkohen komunat që t'i realizojnë në interes të publikut përcaktohen në nenin 22, të ligjit për Vetëqeverisje Lokale ndërsa në nenin 23 të këtij ligji përcaktohen kompetencat e deleguara të komunave.¹¹⁰ Në Ligjin për vetëqeverisjen lokale përcaktohet se organet e Komunës janë: Këshilli dhe Prefekti.¹¹¹

Këshilli është organi përfaqësues i qytetarëve të komunës. Ai është organ kolegjal i cili miraton statutin, rregulla dhe akte të përgjithshme të nivelit lokal përkatësisht nga fushë veprimtaria e komunës e përcaktuar me ligj. Ligji për vetëqeverisjen lokale ka përcaktuar kompetencat e komunës/qytetit të Shkupit si në vijim: nxjerrja e statudit të komunës/qytetit të Shkupit, nxjerrja e vendimeve dhe akteve tjera. Nxjerrja e planit hapësinor dhe të planit themelor dhe detaj urbanistik, buxhetin dhe llogarinë përfundimtare për zbatimin e buxhetit. Komuna e Shkupit ka të drejtën e organizimit të referendumit, ajo gjithashtu themelon organet komunale, organizata, shërbime dhe fonde, si dhe zgjedh dhe shkarkon kryetarin dhe

¹⁰⁸ Shih nenin 22 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004 ku përcaktohet se kompetencat vendore janë: Planifikimi urbanistik (urban dhe rural), Mbrojtja e mjedisit jetësor dhe natyrës, Zhvillimi ekonomik lokal, Veprimtari të komunale, Kultura, Sporti dhe rekreacioni, Mbrojtja sociale dhe mbrojtja e fëmijëve, Arsimithelemi, financimi dhe administrimi i shkollave deri në nivelin e mesëm në bashkëpunim me qeverinë qendrore, Mbrojtja shëndetësore primare, Masat për mbrojtje dhe shpëtim të qytetarëve, Mbrojtja kundër zjarrit, Mbikëqyrja mbi kryerjen e punëve nga kompetenca e saj dhe Punë të tjera të përcaktuara me ligj.

¹⁰⁹ Po aty.

¹¹⁰ Shih nenet 17 dhe 18 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004.

¹¹¹ Shih nenin 31 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004.

nënkryetarin e Këshillit. Po ashtu ajo gëzon të drejtën e emërimit dhe shkarkimit të bartësve të funksioneve të tjera publike në komunë, kryen mbikëqyrjen e punëve e organeve komunale, organizatat, shërbimet dhe fondet, siguron zbatimin e ligjeve, nxjerrë rregulloren për punën e saj dhe kryen punë të tjera të përcaktuara me kushtetutë, ligj dhe statutin e komunës etj..¹¹² Në statutin e komunës së Shkupit përcaktohet organizimi i Këshillit komunal nga ku numri i këshilltarëve përcaktohet nga numri i banorëve në komunë dhe nuk mund të jetë më pak se 9 (nëntë).¹¹³ Këshilli i komunës përbëhet nga përfaqësuesit e zgjedhur me votim të drejtpërdrejt, të lirë, të fshehtë dhe pluralist në zgjedhjet lokale. Këshilli zgjedh nga anëtarët e vet kryetarin e komunës së Shkupit, i cili kryeson dhe udhëheq seancat e këshillit, kujdeset për mbarëvajtjen e punën e Këshillit dhe i kryen punët e përcaktuara me ligj dhe statut të komunës. Kryetari i Këshillit për punën e vet i përgjigjet Këshillit të komunës/qytetit.

Prefekti zgjidhet me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta, të lira dhe me votim të fshehtë në përputhje me ligjin me të cilin rregullohen zgjedhjet lokale.¹¹⁴ Prefekti në bazë të ligjit dhe statutit të komunës është organi më i lartë ekzekutiv i komunës, i cili e përfaqëson dhe prezanton komunën para qytetarëve dhe organeve të pushtetit shtetëror. Prefekti kryen punë dhe detyrat të cilat janë të përcaktuara me ligj dhe mbahet përgjegjës edhe për detyrat e deleguara komunës nga pushteti qendror. Ai udhëheq me administratën komunale, propozon dhe nxjerrë vendime, rregullore dhe akte tjera që kanë të bëjnë me administratën komunale, propozon dhe e realizon buxhetin komunal, emëron stafin menaxhues të administratës komunale dhe ndërmarrjeve, institucione e fondeve publike komunale, kujdeset për pronën

¹¹² Shih nenin 236 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004.

¹¹³ Shih nenin 23 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale (2004), ku përcaktohet se kompetencat e deleguara janë: Organet e administratës shtetërore mund t'ia delegojnë kryerjen e punëve të caktuara nga kompetencat e veta prefektit, në përputhje me ligjin, në rastet nga paragrafi (1) i këtij neni barten edhe mjetet e parapara në buxhetin e Republikës së Maqedonisë për kryerjen e atyre punëve, mënyra e kryerjes së punëve nga paragrafi (1) i këtij neni mund t'iu adaptohet kushteve lokale, me respektimin e standardeve të përcaktuara me ligj, organi i administratës shtetërore nga paragrafi(1) i këtij neni në mënyrë supsidiale është përgjegjës për kryerjen e punëve të deleguara.

¹¹⁴ Shih nenin 34 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004.

publike komunale dhe mbikëqyrë ligjshmërinë e akteve para shpalljes së tyre. Prefekti i Komunës/qytetit të Shkupit nxjerrë aktvendime në procedurë administrative në shkallën e parë. Me këto akte ai vendos për realizimin e të drejtave, detyrimeve apo të interesave juridike konkrete të qytetarëve në territorin e komunës së saj, të përcaktuara me ligj e që bien në kompetencë të njësisë së vetëqeverisjes lokale. Kundër akteve-vendimeve të prefektit palët e pakënaqura mundë të kundërshtojnë (ankesë) përmes Ministrisë përkatëse të nivelit qendror, e në rastet kur nuk lejohet ankesa me ligj, atëherë aktvendimet e prefektit janë përfundimtare, dhe palët e pakënaqura në raste të këtilla mund të ngrenë vetëm padi për konflikt administrativ pranë Gjykatës administrative. Mandati i prefektit është katër (4) vjeçar dhe përputhet me mandatin e Këshillit komunal, përkatësisht të zgjedhjeve të rregullta të parapara me ligj.

Organet e vetëqeverisjes lokale për realizimin dhe përmbushjen e detyrave dhe obligimeve që i ngarkon ligji duhet të kenë mjetet e nevojshme financiare. Pushteti lokal ka të drejtë në burime të përshtatshme financiare. Çështja e financimit të pushtetit lokal, është një nga çështjet thelbësore, që duhet t'i kushtohet rëndësi e veçantë për faktin se pa financim nuk ka as funksionim të mirëfilltë të organeve të vetëqeverisjes lokale, përkatësisht ofrim të shërbimeve me standarde bashkëkohore. Se sa e rëndësishme është kjo çështje, më së miri flet edhe parimi që del nga Karta Evropiane mbi autonominë Lokale, ku ky parim radhitet në një ndër parimet kryesore për organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes lokale dhe obligon Qeveritë e shteteve që këtë çështje ta parashohin me dispozita të veçanta kushtetuese dhe ligjore. Njësitë e vetëqeverisjes lokale në Maqedoni kanë dy lloje të burimeve të financimit: të ardhurat burimore dhe mjetet plotësuese në formë të granteve nga buxheti i Republikës. Në grupin e parë bëjnë pjesë të ardhurat burimore të caktuara me ligj, si: tatimet, taksat, të ardhurat nga gjobat komunale etj.¹¹⁵ Në grupin e dytë të të ardhurave, bëjnë pjesë

¹¹⁵ Shih nenin 49 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004.

mjetet plotësuese nga buxheti i Republikës, si dhe të ardhurat në formë të huas nga buxheti i Republikës,¹¹⁶ që të mos ndërpritet funksionimi i njësive të vetëqeverisjes lokale. Veç këtyre burimeve të financimit për këtë periudhë njësitë e vetëqeverisjes lokale në Maqedoni janë ndihmuar financiarisht nga shumë organizata qeveritare dhe joqeveritare ndërkombëtare për realizimin e shume projekteve publike dhe të infrastrukturës. (Aliu, A.&Stavileci, E. 2009:111) Por, duhet theksuar se në ndarjen e buxhetit shtetëror, njësitë e vetëqeverisjes lokale me shumicë shqiptare nga Qeveria e Maqedonisë vazhdimisht diskriminohen, e kjo më së miri dëshmohet se komunat shqiptare janë dhe mbeten ndër komunat më të pazhvilluara në Republikën e Maqedonisë, për çka e bartë përgjegjësinë edhe faktori politik shqiptar.

Qyteti i Shkupit – njësi e veçantë e vetëqeverisjes lokale

Qyteti i Shkupit është njësi e veçantë e vetëqeverisjes lokale, ku realizohen nevojat dhe interesat e përbashkëta të qytetarëve që dalin nga statusi i qytetit të Shkupit, si kryeqytet i Republikës së Maqedonisë.¹¹⁷ Duke e marrë për bazë pozitën e veçantë të qytetit të Shkupit si komunë dhe njësi e vetëqeverisjes lokale, organizimi, kompetencat dhe funksionet që ka nuk ndryshojnë esencialisht nga komunat tjera standarde në Republikën e Maqedonisë. Kështu, Ligji për vetëqeverisjen lokale i Republikës së Maqedonisë, thekson se dispozitat e njëjta ligjore vlejnë në tërësi edhe për qytetin e Shkupit, sikur edhe me Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale të Qytetit të Shkupit, me përjashtim të atyre dispozitave, të cilat me këtë ligj janë paraparë ndryshe.¹¹⁸ Me Ligjin e Qytetit të Shkupit rregullohen kompetencat e Qytetit të Shkupit, organizimi i punës së organeve të veta, pjesëmarrja e drejtpërdrejtë e qytetarëve

¹¹⁶ Të ardhurat burimore të komunës janë: Tatimet (një pjesë nga tatim fitimi, tatimi i pasurive të lëna në trashëgim dhe dhuratave të pasurive të patundshme), taksat e tokës komunale, taksat komunale dhe të ardhurat nga shërbimet, të ardhurat nga pasuritë e veta, të ardhurat tatimore republikane ose nga jashtë (në mall ose para), fitime nga ndërmarrjet dhe shërbimet publike të formuara nga njësia e vetëqeverisjes lokale, të ardhurat nga gjrobat për mosrespektimin e rregullave të njësive të vetëqeverisjes lokale, të ardhurat tjera të parapara me ligj.

¹¹⁷ Shih nenin 4 paragrafi 1 i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. 2004

¹¹⁸ Shih nenin 16 Ligjit për të Vetëqeverisje Lokale. të Qytetit të Shkupit, Shkup.1996.

në vendimmarrje, mënyra e financimit, mbrojtja e vetëqeverisjes lokale, bashkëpunimi ndërkomunal i komunave brenda qytetit, përfshirja e komunave në qytetin e Shkupit. Qyteti i Shkupit si Kryeqytet i Republikës së Maqedonisë dhe si tërësi e vetme territoriale, urbane, ekonomike, politike dhe ekologjike përfshinë këto komuna: Qendra, Kisela Voda, Gazibaba, Çairi, Karposhi, Shuto Orizare dhe Gjorgje Petrov.¹¹⁹

Marrëveshja e Ohrit

Marrëveshja Kornizë e Ohrit synonte zhvillimin e qetë dhe harmonik të shoqërisë maqedonase duke respektuar njëkohësisht identitetin etnik dhe interesat e të gjithë qytetarëve të Maqedonisë. Ajo u nënshkrua si një domosdoshmëri për t'i dhënë fund konflikteve të armatosura që kishte ndërmjet entiteteve të ndryshme në Maqedoni. Kjo marrëveshje u bazua mbi këto parime bazë:

1. Tërësisht dhe pa kusht hidhet poshtë përdorimi i dhunës për realizimin e qëllimeve politike. Vetëm zgjidhjet paqësore politike mund ta garantojnë stabilitetin dhe ardhmërinë demokratike të Maqedonisë;
2. Sovraniteti dhe integriteti territorial i Maqedonisë dhe karakteri unitar i shtetit janë të pashkelshëm dhe duhet të ruhen;
3. Nuk ekzistojnë zgjidhje territoriale për çështjet etnike;
4. Karakteri shumetnik i shoqërisë maqedonase duhet të ruhet dhe të gjejë shprehjen e vet në jetën publike. Një shtet bashkëkohor demokratik, në rrjedhën natyrore të zhvillimit dhe krijimit të vet, duhet vazhdimisht të sigurojë Kushtetutën e tij që tërësisht t'i plotësojë nevojat e të gjithë qytetarëve të saj, në pajtim me standardet më të larta ndërkombëtare si dhe vet të zhvillohen vazhdimisht; dhe
5. Zhvillimi i pushtetit vendor është me rëndësi thelbësore për nxitjen e pjesëmarrjes së

¹¹⁹ Po aty. Neni 4. paragrafi 1.

qytetarëve në jetën demokratike dhe për përparimin e respektimit të identitetit të bashkësive.¹²⁰

Maqedonia me anëtarësimin e saj në Këshillin e Evropës si dhe synimin për anëtarësim në Bashkimin Evropian detyrohet që t'i përqafojë edhe parimet bazë që dalin nga Karta e Këshillit të Evropës mbi Autonominë Lokale si dhe të zbatojë Marrëveshjen kornizë të Ohrit (2001), përmes së cilës obligohet që të ndryshojë dhe plotësojë me dispozita të reja Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale të vitit 2002, me anë të të cilit do të fuqizohen autorizimet e përfaqësuesve të zgjedhur vendor dhe dukshëm do të rriten kompetencat e tyre në pajtim me Kushtetutën dhe Aneksin A të Marrëveshjes së Ohrit. Në bazë të kësaj Marrëveshje, e cila është në pajtim të plotë me Kartën evropiane të autonomisë lokale, komunave e në veçanti atyre me shumicë shqiptare u njohet autoriteti për qeverisje si në sferën e shërbimeve publike, urbanistike planifikim rural, kulturë, arsim, mbrojtje sociale dhe shëndetësore, financa lokale etj. Edhe pse, ligjet e përmendura janë miratuar, por implementimi në praktikë është larg asaj për çka edhe janë zotuar autoritetet e qeverisë së Maqedonisë.

Marrëveshja e Ohrit erdhi si rezultat i ndërprerjes së konfliktit të armatosur me ndërmjetësim ndërkombëtar. Ajo në parmet themelore thekson arritjen dhe realizimin e objektivave politike me rrugë paqësore duke e përjashtuar dhunën; ruajtjen e sovranitetit dhe integritetit territorial të Maqedonisë si shtet të karakterit unitar dhe se nuk mund të ketë zgjidhje territoriale për çështje etnike; ruhet karakteri shumetnik i shoqërisë maqedonase; të zhvillohet një shtet demokratik dhe me standarde të pranuar ndërkombëtarisht sikur edhe zhvillimi dhe përparimi i pushtetit vendor me kritere demokratike duke e respektuar identitetin e bashkësive etnike. Me anë të kësaj Marrëveshjeje autoritetet maqedonase morën përsipër detyrimin para opinionit të brendshëm dhe institucioneve ndërkombëtare që brenda

¹²⁰ Shih Marrëveshjen Kornizë të Ohrit, 13 gusht 2001.

afatit të përcaktuar t'i realizojnë ndryshimet e nevojshme kushtetuese dhe ligjore e që kishin të bëjnë me decentralizimin e pushtetit (fuqizimin e njësive të vetëqeverisjes lokale), përfaqësimin e drejtë dhe jodiskriminues të shqiptarëve në të gjithë administratën dhe institucionet shtetërore, ndryshimin e procedurave kuvendare duke e praktikuar parimin e shumicës kualifikuese (2/3) për amandamentimin e kushtetutës dhe të disa ligjeve sistemore që prekin të drejtat e bashkësive që nuk janë popullatë shumicë në Maqedoni, të drejtën për arsimim dhe përdorim të gjuhës amtare si gjuhë zyrtare të cilën e flasin të paktën 20% e popullatës ndryshe nga maqedonishtja, shprehja e identitetit nacional përmes simboleve etnike të bashkësisë etj. Por afati i plotësimit të kriterëve të përcaktuar nga autoritetet ndërkombëtare për implementimin e legjislacionit ligjor në përputhje me marrëveshjen skadoi dhe nuk u respektua. Për mospërmbyllje të detyrimeve të vendosura nga marrëveshja nuk mund të fajësohet vetëm qeveria e Maqedonisë, por edhe faktori politik shqiptar që nuk ndoqi një politikë koherente por të fragmentuar gjatë tërë kësaj kohe. Pikat kritike në të cilat marrëveshja nuk u realizua sipas dinamikës së paraparë e të cilat i konsiderojmë jetike për popullatën shqiptare janë:

1. Moszyrtarizmi i përdorimit të gjuhës shqipe si gjuhë e dytë zyrtare në Republikën e Maqedonisë, edhe pse, me Kushtetutë kjo e drejtë është përcaktuar saktësisht: Cilado gjuhë tjetër, të cilën e flasin të paktën 20% e popullatës, po ashtu është gjuhë zyrtare. Pra, norma 20% është kusht që një gjuhë ta fitojë statusin e përdorimit zyrtar. Mirëpo, kjo dispozitë kushtetuese modifikohet “mjeshhtërisht” në Ligjin për përdorimin e gjuhëve zyrtare (2006), në nenin 2 të këtij Ligji thuhet: “Në organet shtetërore të Republikës së Maqedonisë mund të përdoret edhe gjuha zyrtare tjetër nga ajo e maqedonishtes.”¹²¹ Këtu kemi një ndryshim substancial nga përcaktimi kushtetues ku përdorimi i gjuhës zyrtare shprehet me “është” kurse me Ligj “mund”. Pra, gjuha

¹²¹ Shih Ligjin për përdorimin e gjuhëve”, Shkup 2008.

shqipe nuk përdoret me automatizëm, por mund të përdoret ose jo; ky është ndryshimi substancial.

2. Me marrëveshjen e Ohrit përfaqësimi i drejtë ka këtë formulim: “Tërësisht do të respektohet parimi i mosdiskriminimit dhe trajtimi i barabartë i të gjithë personave para ligjit”. Ky raport do të zbatohet në punësim në administratën dhe ndërmarrjet publike. Por, edhe sot e kësaj dite ende nuk kemi përfaqësim adekuat të shqiptarëve në institucionet publike dhe shtetërore të Maqedonisë.
3. Decentralizimi i pushtetit e sidomos në fushën e financave është zëvendësuar me dekoncentrim klasik.

Vonesat në mosimplementimin me kohë të kësaj marrëveshjeje kanë ndikuar negativisht në palët politike të vendit duke bërë që ato të shfaqin ide dhe alternativa konkurruese në “tregun” e ideve politike. Ka shumë arsye të kërkohej llogari nga ata që e kanë vonuar procesin e implementimit, qofshin ata në pushtetin aktual, apo pararendës. Emërues i përbashkët i të gjitha vonesave të këtij procesi ka qenë obstruimi i afateve duke luajtur lojë jo të sinqertë mes partnerëve të koalicionit. Por, mbi të gjitha, Marrëveshja e Ohrit, është viktimë e marrëveshjeve të brendshme të liderëve maqedonas dhe shqiptarë.

4.2.5. Vetëqeverisja lokale në Federatën e Bosnjës e Hercegovinës (entitetin kroat dhe boshnjak) dhe Republikën Serbe

Vështrim i shkurtër historik i vetëqeverisjes lokale

Rregullimin shtetëror dhe kushtetues të Bosnje-Hercegovinës (BeH) e gjejmë të sanksionuar në Kushtetutën e vitit 1995, dhe në Aneksin IV të Marrëveshjes së Përgjithshme Kornizë për BeH, të nënshkruar në Dejton, SHBA. Bosnje-Hercegovina ka një sistem të

komplikuar, asimetrik dhe strukturë të niveleve të ndryshme shtetërore që ka kushtëzuar një sistem jo funksional të vetëqeverisjes lokale. Organet qendrore të pushtetit shtetëror të Bosnje-Hercegovinës, në raport me qeverisjen lokale, kanë funksione dhe përgjegjësi të kufizuara. (Miliçević, N. & H. Pasiq & Z. Zlokapa & A. Shtitiq, 1999:38-41) Në bazë të Marrëveshjes së Dejtonit, shteti i Bosnje-Hercegovinës vazhdon të funksionojë nga aspekti juridik në vend të Republikës së Bosnje e Hercegovinës, me strukturë të brendshme të modifikuar në kufijtë e pranuar ndërkombëtarisht. Bosnje-Hercegovina është shtet i përbërë me status juridik *sui generis*, i cili përbëhet nga dy entitete të barabarta, por me rregullim asimetrik me atë të Federatës së Bosnje e Hercegovinës dhe Republikës Serbe, si dhe Distriktit të Bërçkos,¹²² si njësi administrative e veçantë në kuadër të Federatës së Bosnje e Hercegovinës.¹²³

Federata e Bosnje e Hercegovinës është shtet multietnik, i cili përbëhet nga tre entitete etnike: boshnjakë, serbë dhe kroatë. Bazuar në të dhënat e Agjencisë për Statistika, struktura etnike sipas këtij regjistrimi është si në vijim: rreth 43.5% boshnjakë (myslimanë), 31% serbë, 17% kroatë dhe rreth 8% të tjerë.¹²⁴ Për ta kuptuar më mirë gjendjen aktuale, të zhvillimit të përgjithshëm politik dhe shoqëror, e në veçanti vetëqeverisjen lokale në Bosnje dhe Hercegovinë, duhet të kthehemi në vet historinë ku në këto territore për shekuj me radhë ishin nën sundimin e dy perandorive - Perandorisë Otomane dhe Austro-Hungareze, si dhe ish Federatës Jugosllave. Kështu, nën ndikimin e këtyre regjimeve u zhvillua edhe sistemi i

¹²² Distrikti i Bërçkos: Territorin e ish komunës së Bërçkos e pretendonin të dyja palët negociatore. Gjatë procesit të negociatave nuk u arrit marrëveshje. Kështu, me Marrëveshjen e Dejtonit, ky territor mbeti nën administrim ndërkombëtar deri në vendimin përfundimtar nga arbitrazhi ndërkombëtar. Arbitrazhi ndërkombëtar vendosi më 8 mars 2000 dhe u themelua Distrikti i Bërçkos. Distrikti i Bërçkos është njësi territoriale e vetëqeverisjes lokale, por edhe me kompetenca të entitetit shtetëror, ngase me Statut të distriktit ka Kuvendin, Qeverinë dhe gjykatat e distriktit si organe të pavarura nga entitetet tjera shtetërore brenda shtetit të Bosnje e Hercegovinës. Formalisht distrikti i takon të dyjave entiteteve (Federatës së Bosnje e Hercegovinës dhe Republikës Serbe), por i nënshtrohet vetëm ligjeve dhe institucioneve nacionale të Bosnje Hercegovinës, dhe dallon nga modeli i Vashingtonit (Distrikti i Kolumbisë) të SHBA-ve.

¹²³ Slavko Dedic. Lokalna Samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo, 1998, fq.75.

¹²⁴ Shih Raportin e Agjencionit të statistikave BH, Sarajevë. 2013.

qeverisjes lokale në Bosnje dhe Hercegovinë. Meqenëse, qëllimi kryesor i analizës të kësaj pjesë të punimit është koncepti aktual i vetëqeverisjes lokale në këtë shtet, i cili ka trashëguar në masë të madhe konceptin jugosllav të sistemit komunal, ne nuk do t'i kthehemi historisë, por për shqyrtim do të marrim për bazë organizimin dhe funksionimin e këtij niveli të qeverisjes në një shtet aq të komplikuar si federativ, me dy entitete shtetërore dhe sisteme shumë të ndryshme, dhe me shumë sisteme të vetëqeverisjes lokale, të themi *sui generis* për hapësirat e ish-federatës jugosllave.

Vetëqeverisja lokale në BeH organizohet dhe funksionon me dy sisteme të ndryshme dhe të ndara, ai i Republikës Sërpska dhe i Federatës së Bosnje e Hercegovinës. Meqenëse, entitetet shtetërore në BeH dallojnë shumë mes tyre, edhe trajtimi i vetëqeverisja lokale, përkatësisht i njësive të vetëqeverisjes kanë trajtim të ndryshëm në Republikën Sërpska ndaj atyre në Federatën e BeH. Këto dallime më së miri shihen në aspektin e rregullimit kushtetues. Rasti me Republika Sërpska me kushtetutën e entitetit nga ai i Federatës së BeH, kushtetuta e cila nuk ka asnjë dispozitë të veçantë, ngase, ky nivel i organizimit është paraparë të rregullohet me kushtetutat kantonale (dhjetë kantone) të Federatës. Dallimet kryesisht kanë të bëjnë me detyrat dhe përgjegjësitë me të cilat ngarkohen njësitë e vetëqeverisjes lokale, qofshin ato burimore ose të deleguara.

Rregullimi kushtetues dhe ligjor i sistemit të vetëqeverisjes lokale

Përgjegjësitë shtetërore të përcaktuara me Kushtetutën e Bosnje e Hercegovinës që nuk i takojnë shtetit i mbarten entiteteve, kështu në këtë grup hyn edhe vetëqeverisja lokale.¹²⁵ Meqenëse, BeH funksionon si shtet i dy entiteteve shtetërore të barabarta dhe me një autonomi të lartë të rregullimit të brendshëm në kuadër të entiteteve, në këtë aspekt është rregulluar edhe sistemi i vetëqeverisjes lokale, pra, si sistem i ndarë dhe i ndryshëm nga aspekti

¹²⁵ Shih nenin 3 të Kushtetutës së Bosnjës e Hercegovinës.

kushtetues dhe ligjor. Derisa në entitetin e Federatës së BeH, me kushtetutë dhe ligje të federatës ky sistem rregullohet në parime të reduktuara, sepse iu është lënë që kjo fushë të rregullohet me kushtetutat e kantoneve (si njësi politiko-territoriale të entitetit të federatës së BeH), në entitetin e Republikës Sërpska, çështja e sistemit të vetëqeverisjes lokale rregullohet me kushtetutë dhe ligj të veçantë. Nisur nga kjo rezulton se si strukturë organizative sistemi i vetëqeverisjes lokale në Federatën e BeH i përket tipit të decentralizuar, për dallim nga ai i Republika Sërpskës është unitar dhe i centralizuar. Vetëqeverisja lokale gjen rregullim kushtetues në kapitullin VI të Kushtetutës së Federatës së BeH, pavarësisht se ky kapitull nuk emërtohet si i vetëqeverisje lokale, por si qeverisje komunale. Ky kapitulli përbëhet nga 7 nene dhe nuk trajton detyrat dhe përgjegjësitë e organeve të qeverisë komunale, përkundrazi aty përshkruhet struktura dhe mënyra e zgjedhjes së këtyre organeve, përkatësisht Këshillit komunal dhe kryeshefit të komunës (prefektit).¹²⁶

Në këto kushte funksionet dhe përgjegjësitë e organeve si dhe ndarja territorial e njësive të vetëqeverisjes lokale rregullohet me ligje të veçanta në nivel të entitetit të federatës, kushtetutave dhe ligje të kantoneve (10 kantone). Sistemi i vetëqeverisjes lokale në Federatën e BeH është rregulluar me ligjin e parë të miratuar më 1995, i emërtuar si “Ligj mbi bazat e Vetëqeverisjes lokale”,¹²⁷ dhe me ligjin e radhës të vitit 2006, i emërtuar si: “Ligj mbi principet e Vetëqeverisjes lokale”.¹²⁸ Dy ligjet, jo vetëm që rregullojnë këtë fushë mbi “bazat dhe principet”, por duke inkorporuar edhe parimet dhe standardet e konceptit evropian të vetëqeverisjes lokale. Veç dispozitave kushtetuese sistemi i vetëqeverisjes lokale në Republikën Serbe rregullohet edhe me ligj të veçantë i emërtuar si “Ligji për vetëqeverisjen lokale”,¹²⁹ i miratuar në vitin 2005.

¹²⁶ Shih nenet 1-7 të Kapitullit VII, të Kushtetutës së Bosnjës e Hercegovinës.

¹²⁷ Shih Ligjin mbi bazat e vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare e BH, nr.6/95.

¹²⁸ Shih Ligjin mbi principet e vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare e BH, 49.2006.

¹²⁹ Shih Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale, GZ RS 101/04.

Struktura organizative e njësive të vetëqeverisjes lokale dhe kompetencat e tyre

Komunat si njësi të vetëqeverisjes lokale janë persona juridikë të cilat organizohen në bazë të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes lokale e Federatës së Bosnje e Hercegovinës dhe Ligjit për vetëqeverisjen lokale të Republikës Serbe. Aktualisht në bazë të këtyre ligjeve territori i Bosnjës dhe Hercegovinës është i organizuar në 141 komuna, përkatësisht në federatën e BeH ka 78 komuna dhe në Republikën Serbe ka 63 komuna dhe territori i Distriktit të Bërçkos, i cili funksionon si njësi komunale dhe me strukturë të njëjtë sikur komunat – qytetet në Federatën e Bosnje e Hercegovinës. Si pasojë e luftës¹³⁰ dhe spastrimit etnik, kufijtë e komunave aktuale kanë pësuar ndryshime nga kufijtë e paraluftës, sepse me rastin e ndarjes dhe përcaktimit të kufijve komunalë nuk janë respektuar kritere dhe parime standarde, por në këtë rast në të shumtën e rasteve kriteri kryesor dhe dominues ka qenë kriteri i forcës (dhunës) dhe ai etnik. Komunat dallojnë nga hapësira territoriale, numrit të banorëve, zhvillimit ekonomik, resurseve etj. Bazuar në Ligjet për vetëqeverisje lokale komunat e të dyja entiteteve kanë dy lloje të kompetencave:

- kompetenca vendore; dhe
- kompetenca të deleguara;

Në Ligjin mbi principet e vetëqeverisjes lokale të Federatës së BeH përcaktohet lista e kompetencave për të cilat komunat ngarkohen që t'i kryejnë punët në interes të publikut.¹³¹

¹³⁰ Lufta e fundit në Bosnjë e Hercegovinë zgjati nga 1992 deri 1995.

¹³¹ Shih nenin 8 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së BeH, ku përcaktohet se kompetencat vendore të komunave janë: Sigurimi dhe mbrojtja e lirive dhe të drejtave njerëzore në pajtim me kushtetutën, Miratimi i buxhetit të komunës, Planifikimi urbanistik (urban dhe rural), Përcaktimi dhe udhëheqja e politika për caktimin e tarifave për shfrytëzimin e të mirave publike, shfrytëzimin e tokës ndërtimore, shfrytëzimin dhe përdorimin e pasurisë komunale, shfrytëzimin e resurseve të njësive vetëqeverisëse lokale dhe ndarjen e mjeteve financiare nga këto të mira, Mbrojtja e mjedisit jetësor dhe natyrës, Zhvillimi ekonomik lokal, Veprimtaritë komunale si (infrastruktura rrugore, pastrimi, mbeturinat e forta, varrezat e qytetit, rrugët lokale dhe urat, ndriçimi, parkingjet , transporti publik, Kultura, Sporti dhe rekreacioni, Mbrojtja sociale dhe mbrojtja e fëmijëve, Arsimi- themelimi, financimi dhe administrimi i shkollave deri në nivelin e mesëm në bashkëpunim me qeverinë qendrore, Mbrojtja shëndetësore primare, Masat për mbrojtje dhe shpëtim të qytetarëve, Mbrojtja kundër zjarrit, Mbikëqyrja mbi kryerjen e punëve nga kompetenca e saj, Shpallja e referendumit lokal, Shpallja e

Po të njëjtat kompetenca të komunës parashihen edhe në Ligjin për vetëqeverisje Lokale të Republikës Serbe në nenet 12 deri 27, ku flitet për përgjegjësitë komunale dhe jo të njësisë së vetëqeverisjes lokale si me Ligjin e federatës së BeH, dhe është një dallim më tepër teknik i përshkrimit të këtyre kompetencave, se këtu ndahen veprimtaritë në grup, dhe çdo grup i veprimtarisë së njëjtë rregullohet në mënyrë taksative edhe me dispozitë në vete. Njësive të vetëqeverisjes lokale u lejohen forma bashkëpunimi edhe me njësitë të tjera vetëqeverisje për kryerjeve të punëve të përbashkëta në kuadër të kompetencave vendore dhe atyre të deleguara. Këto forma të bashkëpunimit mund të bëhen me marrëveshje paraprake mes njësive të vetëqeverisjes lokale, duke ngritur organe, shërbime, organizata dhe institucione me autorizime publike të përbashkëta. Me këtë lloj të bashkëpunimit njësitë e vetëqeverisjes kursejnë resurset si dhe ngritin efikasitetin dhe efektivitetin e ofrimit të shërbimit.

Në kompetencat e deleguara përfshihen detyrat dhe punët në përgjegjësi të pushtetit federal apo kantonial, të cilat me ligj mund t'i barten njësive të vetëqeverisjes lokale pas konsultimit dhe pajtimit paraprak të organeve lokale, gjithmonë duke e përfillur parimin e supsidiaritetit. Për kryerjen e punëve të caktuara ndahen edhe mjetet e nevojshme materiale dhe teknike. E në rastet tjera, kur këto përgjegjësi të pushteteve kantonale dhe të federatës bëhen pa konsultimin paraprak me organin e njësisë së vetëqeverisjes lokale, atëherë mund të vjen deri te mosmarrëveshjet dhe konflikti mes këtyre niveleve të pushtetit, dhe njësia e vetëqeverisjes lokale mbrojtjen mund ta kërkojë para Gjykatës Kushtetuese të federatës së Bosnje e Hercegovinës.

Organet e Njësive të vetëqeverisjes Lokale

Me Ligjin për principet e vetëqeverisjen lokale të Federatës së Bosnje e Hercegovinës organet

vendimit për hua publike, Krijimi i kushteve për punë dhe veprimtarinë normale të radio e TV lokale në pajtim me ligjin, Themelimi i bashkësive lokale në territorin e komunës, Mbrojtja e kafshëve dhe Punë të tjera të përcaktuara me ligj.

e njësisve të vetëqeverisjes lokale janë: Këshilli i komunës, Këshilli i qytetit dhe Prefekti i komunës përkatësisht prefekti i qytetit,¹³² ndërsa në entitetin e Republikës Serbe me Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale organet e komunës janë: Kuvendi i komunës dhe Kryebashkiaku i Komunës dhe për komunat e qyteteve Kryebashkiaku i qytetit.¹³³

Këshilli i komunës është organ kolegjal përfaqësues i qytetarëve të komunës i cili miraton statutin, rregullat dhe aktet e përgjithshme të nivelit lokal përkatësisht nga fushëveprimtaria e komunës/komunë e qytetit, të përcaktuara me ligj. (Gazeta e Republikës Serbe. 2012:70)¹³⁴ Ligji në mënyrë të qartë ka përcaktuar kompetencat e komunës/qytet komunës si në vijim: nxjerrja e statutit të komunës/qytet komunës, nxjerrja e vendimeve dhe akteve tjera, nxjerrja e planit hapësinor dhe të planit themelor dhe detaj urbanistik, buxhetin dhe llogarinë përfundimtare për zbatimin e buxhetit; merr vendime për hua publike, për emërtimin e rrugëve, shesheve dhe lagjeve, ndanë mirënjohje personaliteteve dhe institucioneve, nxjerrë vendim mbi organizimin e bashkësive lokale në territorin e komunës, nxjerrë vendim për bashkim dhe anëtarësim në asociacione dhe forma tjera të bashkimit. Komuna ka të drejtën e organizimit të referendumit, themelon organe komunale, organizata, shërbime dhe fonde, zgjedhë dhe shkarkon kryetarin dhe nënkryetarin e Këshillit (Kryetarin e Kuvendit në entitetin e Republikës Serbe), zgjedh, emëron dhe shkarkon bartësit e funksioneve tjera publike në komunë, përveç kryebashkiakut i cili zgjidhet nga qytetarët në zgjedhje të përgjithshme dhe të drejtpërdrejta, kryen mbikëqyrjen e punëve e organeve komunale, organizatat, shërbimet dhe fondet, i anulon dhe abrogon aktet e organeve të këshillit të komunës, siguron zbatimin e ligjeve dhe të dispozitave tjera për të cilët është i autorizuar nga Qeveria qendrore e entitetit dhe Qeveria Kantonale në rastin e Federatës,

¹³² Shih nenin 12 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së BeH.

¹³³ Shih nenin 29 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së RS.

¹³⁴ Në Bosnje e Hercegovinë në dy entitetet me ligje të veçanta statusin e komunës së qytetit e gëzojnë këto qytete: Banjalluka, Sarajeva Lindore, Mostari, Sarajeva, Bjelina, Dobojo, Prijedor, Trebinja, Zenica, Bihaqi, Tuzla, dhe Shiroki Brijeg.

nxjerrë rregulloren për punën e saj, dhe kryen punë të tjera të përcaktuara me kushtetutë, ligj dhe statutin e komunës.¹³⁵ Në statutin e komunës/qytetit përcaktohet organizimi i organit të Këshillit komunal, qytetit dhe numri i këshilltarëve i cili varet nga numri i banorëve.¹³⁶ Këshillin i komunës përbëhet nga përfaqësues të zgjedhur në zgjedhjet e lokale me votim të drejtpërdrejtë, të lira dhe të fshehta. Këshilli zgjedh kryetarin e Këshillit të Komunës – Kuvendit Komunal/qytetit nga anëtarët e tij. Ai kryeson dhe udhëheq me seancat e këshillit-kuvendit, kujdeset për mbarëvajtjen e punës e Këshillit-Kuvendit, dhe i kryen punët e përcaktuara me ligj dhe statut të komunës. Kryetari i Këshillit-Kuvendit për punën e vet i përgjigjet Këshillit të komunës- kuvendit/qytetit.

Prefekti/Kryebashkiaku është organi më i rëndësishëm ekzekutiv i komunës/qytetit. Ai zgjidhet në zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejtë dhe të lira me votim të fshehtë në përputhje me ligjin me të cilin rregullohen zgjedhjet lokale.¹³⁷ Prefekti përfaqëson dhe prezanton komunën para qytetarëve dhe organeve të pushtetit shtetëror. Në nenin 15 të Ligjit për principet e vetëqeverisjes lokale të Federatës së BeH, Prefekti kryen funksionet dhe detyrat të cilat janë të përcaktuara me ligj dhe mbahet përgjegjës edhe për detyrat e deleguara komunës nga pushteti qendror.¹³⁸ Edhe në entitetin e Republikës Serbe Kryetari i komunës/Kryebashkiaku i qytetit me Ligjin për vetëqeverisje lokale i ka të përcaktuar.

¹³⁵ Shih nenin 13 të Ligjit për principet e vetëqeverisjes lokal dhe nenin 30 të Ligjit për vetëqeverisjen lokal të RS

¹³⁶ Shih nenin 31 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së RS.

¹³⁷ Shih nenin 15 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së BeH ku përcaktohet se Prefekti ka këto kompetenca: Prezanton dhe e përfaqëson komunën/qytetin, Nxjerrë akte (aktvendime) në përgjegjësi të veta si: vendime, rregullore, urdhëresa dhe aktvendime. Harton dhe Këshillit ia propozon për miratim propozim buxhetin si dhe plane, programe dhe dokumente rregullator në funksion të zhvillimit të përgjithshëm ekonomik të komunës, Propozon vendime dhe akte të ndryshme Këshillit, Implementon politikat e përgjithshme të njësisë së vetëqeverisjes lokale dhe siguron zbatimin e vendimeve dhe akteve të miratuar nga Këshilli, Zbaton ligjet dhe rregullat tjera të cilat iu kanë besuar njësisë së vetëqeverisjes lokale nga pushteti shtetëror, Përcakton organigramën e administratës komunale, Propozon dhe nxjerrë rregullore dhe akte tjera që kanë të bëjnë me strukturën e brendshme të administratës komunale. Realizon bashkëpunimin e njësisë të vetëqeverisjes lokale me komunat, qytetet, organizatat dhe institucionet ndërkombëtare, në pajtim me vendimet e Këshillit dhe trupave të tij, Propozon dhe e realizon buxhetin komunal, emëron stafin menaxhues të administratës komunale dhe ndërmarrjeve, institucioneve e fondeve publike komunale, kujdeset për pronën publike komunale dhe mbikëqyrë ligjshmërinë e akteve para shpalljes së tyre.

¹³⁸ Po aty.

përgjegjësitë gati të përafërta me ato të Prefektit të komunës/Kryebashkiakut të qytetit në Federatën e BH, por në numër më të madh dhe me disa kompetenca shtesë. Ky dallim shihet në radhitjen e përgjegjëseve që janë të përmbledhura brenda nenit 43¹³⁹ të ligjit. Mandati i kryetarit/kryebashkiakut është katër (4) vjeçar dhe përputhet me mandatin e Këshillit komunal/qytetit, përkatësisht të zgjedhjeve të rregullta lokale të parapara me ligj.

¹³⁹ Shih nenin 43 të Ligjit mbi principet e vetëqeverisjes Lokale Federatës së RS ku përcaktohet se Prefekti ka këto kompetenca: miraton planin e mbrojtjes civile dhe kujdeset për implementimin e tij, jep pëlqimin për miratimin e statuteve dhe akteve tjera të përgjithshme për ndërmarrjet dhe institucionet, ku themelues është komuna, merr iniciativë për ndalesë të zbatimit të vendimit, aktvendimit apo aktit të përgjithshëm të Kuvendit Komunal deri me vendimin përfundimtarë të Gjykatës, nëse konsideron që është në kundërshtim me ligjin dhe Kushtetutën, vendosë si organ i shkallës së dytë në ankesat e vendimeve të administratës komunale në procedurë administrative të shkallës së parë, nëse për to nuk janë në përgjegjësi të organeve republikane, është përgjegjës për ligjshmërinë e të gjitha akteve që i propozon kuvendi komunal dhe kryen punë të tjera të përcaktuara me ligj dhe statut të komunës.

KAPITULLI V

ORGANIZIMI I VETËQEVERISJES LOKALE NË KOSOVË

5.1. Vështrim i përgjithshëm historik mbi qeverisjen lokale në Kosovë

Territori i Republikës së Kosovës, në histori karakterizohet nga një shtrirje gjeografike jo të qëndrueshme në kufijtë e jashtëm të saj, por me një qendër të qëndrueshme dhe të pandryshueshme. Për shkak të pushtimeve të ndryshme, ai është trashëgimi historike e territorit të Dardanisë antike, e cila njohu disa forma administriv. Pushtimi nga Perandoria Romake në vitin 44 para erës sonë solli ndryshimin e administrimit të territorit në një njësi të vetme administrative që njihej me emrin Ilirikum. Kjo formë administrimi qëndroi deri në shekullin XVIII. Gjatë viteve 1180 – 1455 Dardania kalon nën administrimin lokal të Perandorisë Bizantine. Popullsia e Kosovës ka qenë kryesisht shqiptare. Kosova nga viti 1455 deri në vitin 1912 u administrua nga Perandoria Turke, dhe pikërisht gjatë kësaj periudhe ajo u njoh si njësi e veçantë administrativo-juridike. Sipas ligjit mbi vilajetet të vitit 1864, Vilajeti i Kosovës si njësi administrativo-territoriale ndahej në disa Sanxhaqe. (Rizaj, S. 1985:44)

Sanxhaku ishte një formë e organizimit territorial dhe lokal i ngjashëm me rrethin ose qarkun në ditët e sotme, në kuadër të secilit vilajet. Në themel të sanxhakut funksiononin kazatë, (Miftari, F. 2007:42) që përfaqësonin nivelin themelor të qeverisjes lokale të ngjashëm me komunat sot. Sanxhaqet që e përbënin njësinë administrativo-territoriale të Vilajetit të Kosovës ishin: Prishtina, Sjenica, Prijepola, Peja, Shkupi dhe Prizreni. (Rrahimi, Sh. 1969:12) Pas Luftës së Parë Botërore organizimi territorial i Kosovës pësoi ndryshime me qëllim riorganizimin territorial, që synonte krijimin e të drejtës historike dhe etnike mbi territorin e Kosovës. (Rrahimi, Sh. 1969:12) Territori i Kosovës, sipas ndarjes administrativo-territoriale të vitit 1921 përbëhej nga katër qarqe që ishin qarku i Prishtinës, qarku i Mitrovicës, qarku

i Pejës dhe qarku i Prizrenit. Me reformën e vitit 1929-1930 ndarja administrative territoriale e Kosovës u bë në 3 banovina, në atë të Vardarit, Moravës dhe Zetës. Këto ndarje u bënë mbi bazën e një strategjie politiko-demografike për ndryshim të strukturës etnike.

Kosova gjatë viteve 1945 - 1999 ishte nën administrimin e Jugosllavisë dhe Serbisë. Kështu, përgjatë Luftës së Dytë Botërore, në territorin e Kosovës u formuan “Frontet Nacional-Çlirimtare” si organet e para të pushtetit të atëhershëm shtetëror, të cilat më vonë u transformuan në “Këshilla Nacional-Çlirimtare”. Këto organe mund të konsiderohen si format e para të organizimit të pushtetit lokal, nisur nga fakti që ato funksiononin në nivel fshati, qyteti dhe komune. (Bilandzic, D. 1985:53) Lëvizja nacional-çlirimtare ishte një lidhje politike e punëtorëve dhe e fshatarëve me shtresat e tjera revolucionare . Pas përfundimit të Luftës së Dytë Botërore në gjithë territorin e Jugosllavisë vepronte sistemi i këshillave popullorë. Me mbarimin e luftës dhe miratimit të Kushtetutës së parë të Jugosllavisë së re, për organizimin dhe funksionimin e tyre, u miratua edhe ligji i veçantë i emërtuar si Ligj i Përgjithshëm mbi Këshillat Popullorë. (Malcolm, N. 2012:48) Me anë të këtij ligji u rregulluan në mënyrë të detajuar parimet lidhur me pozitën, organizimin dhe kompetencat e këshillave popullorë. Këto parime ishin:

1. Në të gjitha njësitë politiko-territoriale, vendet, rrethet, qytetet dhe qarqet, populli qeveris përmes organeve të veta përfaqësuese, këshillave popullorë, të cilat i zgjedh dhe me mundësi revokimi.
2. Këto organe përfaqësuese në territor të tyre qeverisin punët me rëndësi lokale, duke zbatuar njëherësh edhe dispozitat ligjore të organeve më të larta.

3. Këshillat popullore aprovojnë dispozita të përgjithshme, në mesin e tyre edhe planet dhe buxhetin. Në harmoni me këtë, ato janë të vetmet dhe organet më të larta në territoret e tyre.
4. Këshillat popullore i zgjedhin organet e veta ekzekutive, këshillat ekzekutivë, të cilët qeverisin punët e këshillit popullor.
5. Numri i anëtarëve (këshilltarëve) të këshillave popullore, varësisht prej nivelit dhe numrit të banorëve, sillet prej 7 deri në 17. (Vojislav, S. 1972:129)

Më vonë forma e organizimit të qeverisjes lokale e përbërë nga këshillat popullore u shndërrua në sistem komunal, i cili evoluoi si rezultat i reformave të njëpasnjëshme, që nga mbarimi i luftës e deri në vitet 90 të shekullit të kaluar. Sistem i komunave i bazuar në marrëdhëniet socialiste të klasës punëtore dhe popullit, funksionoi në mënyrë unike për gjithë territorin e ish-federatës Jugosllave, për rrjedhojë edhe në Kosovë, e cila gjatë kësaj periudhe ishte pjesë përbërëse e saj. Nisur nga fakti që Kosova ka qenë e pushuar për një periudhë shumë të gjatë dhe për rrjedhojë panjohur forma të ndryshme të administrimit lokale. Më poshtë do të analizojmë disa nga format më të rëndësishme të administrimit për nga kohëzgjatja dhe rëndësia.

5.1.1. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën e ish-Federatës Jugosllave

Ashtu si përmendëm më sipër, Kosova ka qenë në pushtimin e Federatës Popullore të Jugosllavisë, pushtim i cili ndikoi në riorganizimin territorial të saj. (Babic, B. 1984:277) Pas mbarimit të Luftës së Dytë Botërore pozita kushtetuese-juridike e Kosovës, nën juridiksionin e Republikës Federative Popullore të Jugosllavisë, u përcaktua nga tri akte kryesore:

1. Kushtetuta e Republikës Federative Popullore të Jugosllavisë (RFPJ-së) e vitit 1946;
2. Kushtetuta e RP të Serbisë e vitit 1947;

3. Statuti i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë (KAKM-së) i vitit 1948.

Sipas Kushtetutës së RFPJ-së të vitit 1946, Kosova u përcaktonte krahinë autonome në kuadër të strukturës kushtetuese të Serbisë. Kjo ishte ndarja e parë administrative e cila bënte të mundur identifikimin e Kosovës si njësi autonome e cila përfaqësohej në Kuvendin Popullor të RFPJ-së në Dhomën e Kombeve, ku Kosovën e përfaqësuan 15 deputetë,¹⁴⁰ që ishte përfaqësim subjektiv dhe paragjykses. Në këtë periudhë, Kosova e atëhershme, nuk kishte kushtetutë, por rolin e saj luante Statuti përmes të cilit realizohej veprimtaria normative dhe nxjerrja e akte me karakter nënligjor.

Në vitin 1953 u miratua Statuti dhe institucionet vendimmarrëse më të larta të Kosovës ishin: Këshilli Popullor, Këshilli Ekzekutiv Krahinor dhe organet krahinore të administratës. (Bajrami, A.1995:61) Me nxjerrjen e Ligjit Kushtetues të RFPJ-së në vitin 1953 dhe Ligjit Kushtetues të RP të Serbisë në 1953, pozita kushtetuese e Kosovës u degradua edhe më shumë. Gjatë kësaj periudhe organizimi i qeverisjes lokale u bazua në aplikimin e sistemit jugosllav të centralizmit demokratik, ku organet lokale të pushtetit vendosës janë hierarkisht të varura nga organet qendrore.

Njësitë bazë të vetëqeverisjes lokale ishin komunat dhe rrethet që kishin funksione të shumta në ushtrimin e pushtetit. Nga reforma komunale e vitit 1952, territori i Kosovës u nda në 195 komuna, dhe rrethe, ku statusin e rretheve e kishin kryesisht qytetet e mëdha. (Lesko, I. 1974:93) Këto organe lokale të pushtetit u vendosën nën hierarki të dyfishtë ndaj organeve qendrore krahinore dhe ndaj organeve republikane të Serbisë. Vendosja e tillë nën hierarkinë e dyfishtë, për organet lokale të pushtetit ishte një centralizëm total i pushtetit qendror. Organizimi i vetëqeverisjes lokale i riformua në vitin 1958 dhe vitin 1962 duke zvogëluar numrin e komunave. Kështu në vitin 1958 ishin në total rreth 65 komuna, ndërsa

¹⁴⁰ Shih nenin 54 të Kushtetutës së RFPJ-së,

në vitin 1962 kemi një rënie të konsiderueshme të numrit të komunave duke u ulur në 28 sosh. Gjithashtu, edhe rrethet pësuan ndryshime: në vitin 1958 ishin vetëm 6 rrethe, ndërsa në vitin 1962 ato mbetën 5 rreth dhe kjo formë e organizimit ka funksionuar deri në vitin 1967.(Lesko, I. 1974:94)

Në vitin 1963 u miratuan Kushtetuta e RSFJ-së dhe Kushtetutat e Republikave Socialiste. Po në këtë vit Kosova nxori Statutin e saj të tretë dhe njëkohësisht të fundit si aktin më të lartë juridik. Me Statutin, mes tjerash u përcaktua edhe numri i komunave, kështu, Kosova ndahej në 22 njësi komunale dhe 5 rrethe, pra kemi një zvogëlim të mëtejshëm të numrit të komunave, por mbeten të pandryshuara kompetencat dhe përgjegjësitë. Pushteti i vetëqeverisjes lokale ishte i centralizuar duke dominuar parimet e subordinimit dhe varësisë institucionale. Pra institucionet lokale të Kosovës ishin nën varësinë direkte të institucioneve qendrore të Republikës së Serbisë. Në vitin 1974 u miratua Kushtetuta e RSFJ-së e cila i dha një pozite më të favorizuar pozitës kushtetuese të Kosovës në kuadër të Federatës Jugosllave. Ajo e njihte Kosovë si njësi autonome politike territoriale dhe element kushtetues i Federatës Jugosllave. (Osmani, J. &Manaj, R. 2013:14) Kushtetuta e vitit 1974 promovoi për herë të parë konceptin e një federate të decentralizuar duke i dhënë një pozitë më të rëndësishme nivelit të qeverisjes lokale, i cili krahas rolit parësor të komunave, parashihte edhe organizimin e bashkësive vetëqeverisëse të interesit dhe organizatat e punës së bashkuar, si shtylla të vetëqeverisjes socialiste.

Sipas Kushtetutës së vitit 1974, komuna ishte një bashkësi themelore vetëqeverisëse dhe shoqërore-politike, e bazuar në pushtetin dhe vetëqeverisjen e klasës punëtore dhe të të gjithë të punësuarve.¹⁴¹ Për realizimin e të drejtave, obligimeve dhe interesave të përbashkëta në

¹⁴¹ Shih nenin 116 të Kushtetutës së RSFJ të vitit 1974.

komunë, punëtorët dhe qytetarët organizoheshin në Organizatat bazë të punës së bashkuar,

bashkësi lokale, bashkësi vetëqeverisëse të interesit, organizata dhe bashkësi të tjera të bashkimit vetëqeverisës dhe organizata shoqërore-politike, më marrëveshje vetëqeverisëse dhe ujdj shoqërore përmes delegacioneve dhe delegatëve në kuvendin komunal dhe organet tjera të vetëqeverisjes. Të drejtat, detyrat si dhe organet e komunës janë të përcaktuara në kushtetutë dhe statut. Organet kryesore të komunës ishin:

- Kuvendi i Komunës, i cili e zgjidhte kryetarin e komunës;
- Këshilli Ekzekutiv i Komunës;
- Organet Komunale të Administratës;
- Avokati Publik Komunal.¹⁴²

Statuti si akti më i lartë normativ i komunës, përcaktonte organizimin dhe veprimtarinë e komunës dhe të organeve të saj. Gjatë kësaj periudhe autonomia e pushtetit lokal ishte në një shkallë më të lartë t në raport me organet krahinore dhe nuk kishin varësi nga organet republikane. Krahas funksioneve ekonomike, administrative dhe politike që tani ishin të garantuara me kushtetutë, ato gëzonin edhe të drejtën e bashkëpunimit ndërkombëtar në sferën e zhvillimit ekonomik. (Shatri, B. 2006:16) Pas vitit 1981 statusi politik-kushtetues i Kosovës dhe autonomia që ishte fituar me Kushtetutën e vitit 1974 ra, kjo si rrjedhojë e një ndërhyrje të drejtpërdrejt nga ana e organeve të Serbisë, në organet lokale të qeverisjes, duke marrë nën kontroll e drejtpërdrejt të drejtën dhe veprimtarinë e komunave në ushtrimin e kompetencave të tyre.

Për rrjedhojë u anuluan të gjitha vendimet e organeve lokale, u realizuan inspektive arbitrare nga ana e organeve të Republikës së Serbisë me qëllim zëvendësimin e administratës në organet lokale. Në vitin 1989 rrënimi i pozitës kushtetuese të Kosovës bëri

¹⁴² Shih nenin 126 të Kushtetutës të KSA të Kosovës të vitit 1974.

që të suprimoheshin dhe të gjitha organet kushtetuese të Kosovës. Suprimimi i pushtetit lokal në Kosovë dhe të organeve të tjera ekzekutive në nivelin lokal u zhvillua në bazë të legjislacionit diskriminues të organeve të Republikës së Serbisë në rrethana të jashtëzakonshme dhe të veçanta. (Miftari. F, 2007:42) Përmes ligjeve diskriminuese për veprimin e organeve republikane serbe në rrethana të jashtëzakonshme, u vendos suprimimi i kuvendeve komunale në komunat e veçanta të Kosovës duke i zëvendësuar me administratën e dhunshme serbe, e cila largoi të gjithë punëtorët shqiptarë nga administrata komunale. Pas shumë zhvillimeve politike që dëshmuar hapur shpërbërjen e pashmangshme të Federatës Jugosllave, deputetët e atëhershëm të Kuvendit Krahinor të Kosovës, të suprimuar nga organet republikane të Serbisë, miratuan Deklaratën Kushtetuese të 2 Korrikut në vitin 1990, që shprehte vullnetin politik të qytetarëve të Kosovës.

Më 7 Shtator të vitit 1990, mbi bazën e deklaratës kushtetuese të 2 Korrikut, u miratua Kushtetuta e Kaçanikut, dhe më 26-30 shtator të vitit 1991 u mbajt një referendum popullor për Kosovën shtet sovran dhe i pavarur. Në bazë të Kushtetutës së Kaçanikut, komuna është njësi territoriale, në të cilën qytetarët realizojnë vetë administrimin e saj, në harmoni me statutin e komunës. Republika me ligj mund t'i besojë komunës kryerjen e disa punëve.¹⁴³ Kushtetuta dhe ligji përcaktojnë që komuna nëpërmjet organeve të veta realizon këto funksione:

1. Miraton programin e zhvillimit ekonomik lokal, planin urbanistik, buxhetin dhe llogarinë përfundimtare;
2. Siguron zhvillimin e veprimtarive komunale dhe dispozitat e veta, cakton kriteret e përgjithshme për ushtrimin dhe kryerjen e tyre;

¹⁴³ Shiko nenin 87 të Kushtetutës së Kaçanikut, Kaçanik të vitit 1990.

3. Përkujdeset për ndërtimin, mbrojtjen dhe mirëmbajtjen e rrugëve lokale si dhe të objekteve të tjera publike të cilat janë me interes komunal;
4. Rregullon shfrytëzimin e tokës ndërtimore dhe të hapësirës afariste;
5. Përkujdeset për përmbushjen e nevojave të qytetarëve në fushën e arsimit, kulturës, shëndetësisë, mbrojtjes sociale dhe të fëmijëve, të kulturës fizike, zejtarisë, turizmit, të mbrojtjes e përparimit të mjedisit jetësor dhe në sfera të tjera të përcaktuara me statutin e komunës dhe me akte të tjera komunale, me interes të drejtpërdrejtë për qytetarët të cilët jetojnë në territorin e komunës;
6. Siguron zbatimin e dispozitave komunale si dhe të ligjeve dhe dispozitave të tjera republikane, realizimi i të cilave i është besuar komunës; dhe
7. Formon organe, organizata dhe shërbime të komunës.¹⁴⁴

Në baze të kësaj Kushtetute qyteti i Prishtinës ishte njësi e posaçme territoriale. Statutin e qytetit e nxjerr Kuvendi i Qytetit, i cili përbëhet nga deputetët e zgjedhur me anë të zgjedhjeve të lira, të drejtpërdrejta dhe të fshehta.

Sipas Kushtetutës së Kaçanikut të drejtat dhe detyrat e Kuvendeve Komunale dhe strukturave të tjera lokale ishin përmbushja e detyrimeve dhe shërbimeve ndaj qytetarëve. Por ky detyrim kushtetues nuk u realizua për shkak të vendosjes së dhunshme të institucioneve Serbe në nivel komunash. Për rrjedhojë nuk u realizuan as zgjedhjet komunale dhe niveli i organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale nuk u vu në zbatim. (Lesko, I. 1974:93) Në këto kushte mënyra e vetme e organizimit dhe funksionimit të qeverisjes lokale ishte organizimi paralel institucional në segmente të caktuara përmes organizimit politik të qytetarëve.

Pavarësisht situatës në të cilën Kosova dhe qytetarët e saj ndodheshin përmes

¹⁴⁴ Shiko nenin 88 të Kushtetutës së Kaçanikut, të vitit 1990.

organizimeve politike ata arritën të mbajnë institucione paralele me vetëfinancim në fushën e arsimit, shëndetësisë primare, kulturës, sportit, përkrahjes sociale dhe organizimeve tjera lokale. Vlen për t'u theksuar fakti se gjatë kësaj periudhe për organizimin e sistemit paralel arsimor në të gjitha nivelet e shkollimit, shëndetësor dhe financiar u realizua mbledhja e kontributit për fonde të ndryshme. Funksionimi i institucioneve paralele ka zgjatur deri në periudhën e luftës së hapur të Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës (UÇK) kundër forcave okupuese serbe. (Bajrami, A.1995:61) Gjatë kohës së luftës çlirimtare, në zonat e kontrolluara nga UÇK-ja, organizimin e jetës dhe kujdesin për popullsinë civile e mori përsipër UÇK-ja, me strukturat e saj të organizimit përmes Drejtorisë për Marrëdhënie Civile-Ushtarake, në kuadër të Shtabit të Përgjithshëm të Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës.

5.1.2. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën 1999 -2000

Pas përfundimit të luftës, në vitin 1999, Kosova u vendos nën mbikëqyrjen e UNMIK,¹⁴⁵ i cili në bashkëpunim me përfaqësues të politikës kosovare udhëhoqi administratën shtetërore të Kosovës. Kështu, u krijua një Qeveri e përkohshme bazuar në vendimin e përbashkët të të gjitha subjekteve pjesëmarrëse në Konferencën e Rambujesë. Qeveria e Përkohshme e Kosovës bëri përpjekjet e para për fillimin e normalitetit dhe institucionalizimin e jetës në Kosovë në të gjitha nivelet duke përfshirë edhe atij lokal. Kështu, brenda Qeverisë së Përkohshme të Kosovës u themelua Ministria e Pushtetit Lokal, e cila kishte si detyrë organizimin e organeve dhe institucioneve të pushtetit lokal siç ishin komunave. Me qëllim krijimin e bazës juridike për funksionimin e pushtetit lokal, Qeveria e Përkohshme miratoi Dekret-Ligjin për Pushtetin Lokal, i cili përcakton mënyrën e funksionimit të pushtetit lokal në Kosovë. Sipas këtij Dekret-Ligji; *“Komunat përbëjnë njësinë themelore territoriale në të*

¹⁴⁵ UNMIK ishte administratë ndërkombëtare Kombeve të Bashkuara, e cila ndihmoi themelimin dhe organizimin e shtetit të ri të Kosovës dhe u vendos nga Kombet e Bashkuara me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit në qershor të vitit 1999.

cilën qytetarët realizojnë interesat e përbashkëta”.¹⁴⁶ Dekret-Ligji vendos një sistem unik të funksionimit të pushtetit lokal, funksionimi i të cilit nuk arriti të zbatohet në mënyrë të barabartë në të gjitha komunat, nga ku vështirësia më e madhe u konstatua në komunat e pjesës veriore të vendit, të populluara me shumicë serbe.

Për organizimin dhe administrimin e punëve komunale dhe për marrjen e vendimeve me interes për qytetarët, Ministria e Pushtetit Lokal të Qeverisë së Përkohshme emëroi kryetarët e komunave dhe funksionar të tjerë ekzekutive. Emërimi dhe organizimi i strukturave të përkohshme lokale bëri të mundur kalimin me sukses të periudhës së emergjencës dhe kthimin e popullsisë që ishte larguar në mënyrë të dhunshme nga Kosova, si edhe fillimi i rindërtimit të objekteve të banimit e të infrastrukturës, në bashkëpunim me institucionet dhe organizatat e shumta ndërkombëtare.(Osmani, J. 2013:25)

Mandati i Qeverisë së Përkohshme të Kosovës përfundoi pasi përmbushi misionin dhe detyrimet e saja të krijuara në Kosovë me anë të marrëveshjes së Kryeministrit Hashim Thaçi dhe Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara (PSSP) Dr. Bernard Kouchner, në fund të dhjetorit të vitit 1999. Mbarimi këtij mandati nënkupton dhe përfundimin e detyrave edhe të të gjitha strukturave të tjera që ishin krijuar falë saj në Kosovë dhe që nuk ishin nën autoritetin e Rezolutës 1244 të OKB-së.

Në vitin 2000 të gjitha përgjegjësitë e organizimit dhe funksionimit të jetës institucionale në Kosovë kaluan nën autoritetin e UNMIK-ut dhe u krijuan strukturat e përbashkëta administrative si: Këshilli i Përkohshëm Administrativ (KPA) dhe Këshilli Tranzitor Administrativ (KTA), nën autoritetin e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP-së) të OKB-së. Brenda Këshillit të Përkohshëm Administrativ, u formua Departamenti i Administrimit lokal, si strukturë e UNMIK-ut, i cili drejtohej nga dy kryetarë, ku njëri

¹⁴⁶ Shih nenin 1 të Dekretligji për Pushtetin Lokal.

kryetar ishte ndërkombëtar dhe tjetri nga Kosova. Qëllimi i krijimit të këtij Departamenti ishte organizimi i pushtetit lokal deri në mbajtjen e zgjedhjeve të para lokale në Kosovë, kur edhe fillon ndërtimi i institucioneve të zgjedhura lokale e demokratike të Kosovës.

5.1.3. Vetëqeverisja lokale në Kosovë në periudhën 2000 – 2008

Me vendosjen e UNMIK-ut në Kosovë, në vitin 2000 u miratuan dy rregullore kryesore për themelimin dhe funksionimin e sistemit të ri të Vetëqeverisjes lokale, përkatësisht u miratua Rregullorja 2000/43 për emrat, numrat dhe kufijtë e komunave dhe Rregullorja 2000/45 për Vetëqeverisjen e Komunave të Kosovës. Me Rregulloren 2000/43, Kosova ka 30 (tridhjetë) komuna me kufijtë e pranuar sipas gjendjes së para luftës të cilat tregohen edhe në Hartën Nr.1 për ndarjen territoriale.

Më 28 tetor të vitit 2000 u mbajtën zgjedhjet e para lokale demokratike, dhe u krijuan Asambletë Komunale, trupat e asambleve dhe u ndërtua shërbimi civil administrativ. Gjatë kësaj periudhe të organizimit të Vetëqeverisjes lokale në Kosovë, Komunitetët kanë funksionuar në bazë të Rregullores së UNMIK-ut 2000/45. Deri në vendimin e statusit të ardhshëm të Kosovës, me këtë Rregullore në pajtim me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara, themelohen institucionet e përkohshme për vetëqeverisje autonome dhe demokratike në nivel komunal, si hap drejt bartjes progresive të përgjegjësiw administrative të Misionit të Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), i cili do të mbikëqyr dhe ndihmoj konsolidimin e këtyre institucioneve.¹⁴⁷

Sipas Rregullores 2000/45, Njësia themelore territoriale e Vetëqeverisjes lokale në Kosovë është komuna, e cila kishte ato funksione të cilat nuk i ishin rezervuar shprehimisht pushtetit qendror. Komunitetët administrojnë dhe drejtojnë çështjet publike në

¹⁴⁷ Shih nenin 1.1 të Rregullores së UNMIK-ut” Nr. 2000/45.

territorin e tyre brenda kufijve të përcaktuar me ligj, për të siguruar kushte për një jetesë normale dhe të qetë për të gjithë banorët e Kosovës. Sipas Rregullores 2000/45 çdo komunë ka status juridik dhe gëzon të drejtën për të poseduar dhe administruar pronën, të drejtën për të ngritur padi dhe për të qenë i paditur në gjykata, të drejtën për të lidhur kontrata dhe për të punësuar punëtor.¹⁴⁸ Ndryshimet e kufijve të komunave mund të bëhen vetëm nga pushteti qendror,¹⁴⁹ që në këtë rast ishte UNMIK-u dhe vetëm pas konsultimeve paraprake me komunat përkatëse.¹⁵⁰

Rregullorja 2000/45 rregullon funksionet dhe administrimin e pushtetit lokal të Kosovës, si:

- Përgjegjësitë dhe kompetencat e Komunave në bazë të Rregullores 2000/45;
- Organet e komunës sipas Rregullores 2000/45;
- Kryeshefi ekzekutiv dhe bordi i drejtorëve;
- Kompetencat e Administratorit Komunal;
- Themelimi i Njësive Komunale (Pilot Njësiti Komunal-PNJK);
- Përgjegjësitë dhe kompetencat e komunave në bazë të Rregullores 2007/30.

Nisur nga rëndësia që ka pasur Rregullorja 2000/45 në lidhje me administrimin e vetëqeverisjes lokale të Kosovës, më poshtë do të trajtojmë në menyte të detajuar kuadrin e saj ligjor.

- Përgjegjësitë dhe kompetencat e Komunave në bazë të Rregullores 2000/45

Miratimi i kësaj rregulloreje bëri të mundur vendosjen e themeleve të organizimit administrativ dhe territorial të qeverisjes lokale në Kosovë, në përputhje me Kartën

¹⁴⁸ Shih nenin 2.4 të Rregullores së UNMIK-ut” Nr. 2000/45.

¹⁴⁹ “*Pushteti Qendror*” në këtë fazë konsiderohej i UNMIK-u, i cili vepron nën autoritetin e Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP);

¹⁵⁰ Shih nenin 2 të Rregullores së UNMIK-ut” Nr. 2000/45.

Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale. Forma e organizimit të komunës sipas Rregullores 2000/45 është unike për të gjithë territorin e Kosovës. Të gjitha Komunat kanë kompetenca dhe përgjegjësi të njëjta pavarësisht madhësinë së territorit, numrin të banorëve apo shkallës së zhvillimit ekonomik dhe urban. Në territorin e komunave përshihen qendra urbane e vetë komunës, fshatrat, vendbanimet dhe lagjet në afërsi të tyre. Organet e komunës kanë përgjegjësi funksionale edhe territoriale.

Forma e bashkëpunimit ndërmjet komunës, fshatrave, vendbanimeve dhe lagjeve urbane lidhur me vëllimin e punës, organizimin dhe aktivitetin institucional përcaktohen në statut dhe rregulloret lokale. Në Rregulloren 2000/45 përcakton disa nga detyrat kryesore¹⁵¹ të komunave, detyrat e tyre kanë kryesisht karakter lokal dhe kryesisht me fuqi zbatuese territoriale. Përveç këtyre aktiviteteve, komunat mund të ndërmarrin veprime në territorin e tyre edhe rreth çështjeve të tjera komunale. Funksionet a saj janë me karakter ekonomik, politik dhe social.¹⁵²

Burimet financiare për zhvillimin e aktiviteteve dhe përgjegjësive komunale sigurohen nga të ardhurat e pushtetit qendror. Pushteti qendror i jep komunës kompetenca plotësuese të cilat janë nën mbikëqyrjen e autoritetit të pushtetit qendror. Komunat në kuadër të

¹⁵¹ Shih nenin 3.1 të Rregullores së UNMIK-ut” Nr 2000/45, Ofrimin e kushteve themelore lokale për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik; Planifikimin urban dhe të fshatit si edhe shfrytëzimin e tokës; Lëshimin e lejeve për ndërtim dhe zhvillime të tjera; Mbrojtjen lokale të ambientit; Zbatimin e rregullave të ndërtimit dhe kontrollimin e standardeve të ndërtimit; Ofrimin e shërbimeve publike lokale dhe të infrastrukturës duke përfshirë furnizimin me ujë, ujësjellësin dhe kanalizimin, përpunimin e ujërave të zeza, mirëmbajtjen e rrugëve lokale, transportin lokal dhe planet për ngrohtoret lokale; Shërbimet publike duke përfshirë shërbimin e zjarrfikësve dhe të emergjencës; Udhëheqjen e pronës së komunës; Shkollimin parashkollor, fillor dhe të mesëm; Kujdesin primar shëndetësor; Shërbimet sociale dhe strehimin; Mbrojtjen e konsumatorëve dhe shëndetin publik; Lëshimin e lejeve për shërbime dhe pajisje, duke përfshirë argëtimin, ushqimin, tregjet, shitjet në rrugë, transportin lokal publik dhe shërbimin e taksistëve, gjuetinë e peshkimit, restaurantet dhe hotelet; Panairët dhe tregjet; Emërimin dhe riemërimin e rugicave, rrugëve dhe vendeve të tjera publike në pajtim me dispozitat e kapitullit 1, neni 9 dhe kapitullit 2, neni 11; Sigurimin dhe mirëmbajtjen parqeve publike, hapësirave të hapura dhe varrezave; Aktivitetet e tjera të ngjashme dhe të rëndësishme për administrimin adekuat të territorit komunal, që nuk janë të përcaktuar gjetiu me ligj.

¹⁵² Këto funksione janë: turizmi; aktivitetet kulturore; sportet dhe aktivitetet e lira; aktivitetet e rinisë; avancimi ekonomik; avancimi i vlerave qytetare.

kompetencave të tyre, nxjerrin Statutin e Komunës dhe rregulloret komunale. Pas miratimit të Rregullores mbi vetëqeverisjen e komunave të Kosovës, u organizuan dhe u mbajtën zgjedhjet e para lokale të 28 tetorit të vitit 2000. Zgjedhje vendore u organizuan në bazë të sistemit zgjedhor proporcional me lista të hapura, kurse mandati i anëtarëve të Kuvendit të Komunës ishte 2 (dy) vite.

- Organet e komunës sipas Rregullores 2000/45

Në bazë të Rregullores 2000/45 organet e komunës janë: Kuvendi i Komunës dhe Kryetari i Komunës. Rregullorja në nenin 10 paragrafin 1 të saj përcakton se *“Organi më i lartë përfaqësues i komunës është kuvendi komunal, i cili zgjidhet në mënyrë direkte. Pushteti dhe detyrat e komunës ushtrohen nga kuvendi komunal dhe organet e tij, përveç rasteve kur përcaktohet ndryshe nga kjo rregullore.”* Ky nen e pozicionon në këtë mënyrë Kuvendin e Komunës, në majën e piramidës të qeverisjes vendore dhe si organin përfaqësues të komunës i cili krijohet me anë të zgjedhjeve të drejtpërdrejta përmes zgjedhjeve të përgjithshme lokale. Kuvendi është i vetmi organ që e ushtron pushtetin në nivel komunal. Me rregullore i janë përcaktuar funksionet dhe përgjegjësitë si organ i pushtetit lokal. Kuvendi miraton Statutin dhe rregullat e procedurës si edhe ka të drejtën e marrjes së vendimeve dhe akteve tjera të përgjithshme që kanë të bëjnë me fushëveprimtarinë e komunës si njësi e vetëqeverisjes lokale.¹⁵³

Puna e Kuvendit komunal është e hapur dhe transparente. Ajo ushtrohet përmes seancave të rregullta plenare (në raste të caktuara edhe të jashtëzakonshme), trupave punues, Komiteteve (komisioneve) të përhershme dhe komisioneve funksionale dhe atyre *ad hoc*. Me statut dhe rregullore, Kuvendi është i detyruar që brenda vitit kalendarik të mbajë së paku 10

¹⁵³ Shih nenin 11.1 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut’.

(dhjetë) seanca plenare. Kuvendi i ushtron përgjegjësitë e veta në marrjen e vendimeve në mënyrë të pavarur e autonome dhe në bazë të Rregullores janë disa përgjegjësi ekskluzive të këtij organi të cilat nuk mundën t'u barten (delegohen) ndonjë organi apo trupe të Kuvendit për marrjen e vendimeve. Rregullorja në nenin 11 paragrafi 3 përcakton detyrat që janë ekskluzivitet dhe të padelegueshme të Kuvendit.¹⁵⁴ Numri i komunave në Kosovë dhe numri i anëtarëve të Kuvendeve Komunale në Komuna sipas Rregullores 2000/45 është përcaktuar në nenin 10.2 dhe që pasqyrohen në punim në tabelën Nr. 1.

Në nenin 11 paragrafi 4 të Rregullores parashikohet mundësia e delegimit të pushtetit vendimmarrës të Kuvendit Komunal te organet e tjera të Kuvendit siç janë: Komitetet e Kuvendit, Kryetari i Kuvendit Komunal apo Kryeshefi Ekzekutiv. Në këtë paragraf të nenit 11 të Rregullores parashikohet dhe drejta e revokimit të delegimit të vendimmarrjes në çdo kohë.¹⁵⁵ Po ashtu, janë të përcaktuara procedurat për mbajtjet e mbledhjeve të kuvendit, konfliktet e interesit, autorizimet plotësuese të anëtarëve të Kuvendit të Komunës, mënyra e shkarkimit të anëtarëve dhe Kryetarit të Kuvendit. Komitetet obliguese të Kuvendit Komunal janë: Komiteti për Politikë dhe Financa, Komiteti për Ndërmjetësim dhe Komiteti për Komunitete.

- Komiteti për Politikë dhe Financa- Konsiderohet si trupi më i rëndësishëm i Kuvendit, i

¹⁵⁴ Shih nenin 11.3 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut” Miratimin e buxhetit; Miratimin e çështjeve të tjera financiare të cilat sipas Statutit dhe rregullave të procedurës i janë lënë Kuvendit; Kompensimet për anëtarët e zgjedhur; Raportin vjetor; Miratimin, ndryshimin dhe anulimin e ligjeve lokale; Krijimin i komiteteve që kërkohen me këtë Rregullore; Zgjedhjen e kryetarit dhe zëvendëskryetarit të komunës; Emërimin e Kryeshefit ekzekutiv; Emërimin e Bordit të drejtorëve; Nivelin e pagesave dhe çmimeve; Krijimin dhe përdorimin e simboleve, dekorimeve dhe titujve të nderit, në përputhje me rregulloret e Pushtetit Qendror; Emërtimin dhe riemërtimin e rrugicave, rrugëve dhe vendeve të tjera publike; Bërjen e planeve dhe marrëveshjeve në pajtim me kapitullin 1, neni 3.6.

¹⁵⁵ Shih nenin 11.4 të Rregullores Nr 2000/45 së UNMIK-ut” ku parashikohet “Kuvendi komunal mund t’ia delegojë pushtetin për të marrë vendime ngarkojë një komiteti të kuvendit komunal, kryetarit të komunës apo Kryeshefit ekzekutiv. Kuvendi i komunës mund të revokojë delegimin në çdo kohë. Kompetenca e deleguar mund të bartet edhe më tej brenda autoritetit të dhënë me këtë rregullore.

cili është përgjegjës për propozimin e buxhetit, për formulimin dhe hulumtimin e drejtimit strategjik të komunës. Udhëheqës i këtij komiteti, sipas pozitës, është Kryetari i Kuvendit Komunal.¹⁵⁶

- Komiteti për Ndërmjetësim - Shqyrton të gjitha çështjet të cilat Komiteti për Komunitete i parashtron te ky komitet, i cili ndërmerr veprimet e nevojshme për të konstatuar se a janë shkelur apo mund të shkelen të drejtat e një komuniteti.¹⁵⁷
- Komiteti për Komunitete - Përkrah të drejtat dhe interesat e komuniteteve që jetojnë në atë komunë dhe përveç kësaj, përkrah një shoqëri ku traditat e ndryshme kulturore, fetare dhe shoqërore, jo vetëm të kenë tolerancë në mes vete, por edhe të inkurajohen për punë dhe jetë të përbashkët institucionale.¹⁵⁸

Kryetari i Komunës zgjidhet nga radhët e Kuvendit me dhe mandati i Kryetarit zgjatë sa mandati i anëtarëve të Kuvendit komunal.¹⁵⁹ Propozimi për zgjedhjen e kryetarit vjen nga përfaqësuesit e grupit më të madh politik që përfaqësohet në kuvend dhe zgjedhja e tij realizohet me votim të fshehtë.¹⁶⁰ Kandidati që do të marrë më tepër se 2/3 (dy të tretat) e votave nga numri i përgjithshëm i anëtarëve të zgjedhur të kuvendit do të shpallet kryetar i Komunës.¹⁶¹

Rregullorja 2000/45 parashikon se në mungesë të arritjes së kuotës së paraparë në paragrafin 4 të nenit 24, atëherë do të mbahet një votim i dytë i zgjedhjeve për kryetar. Nëse edhe nga ky votim nuk arrihet kuota e parashikuar atëherë të dy kandidatët të cilët kanë fituar shumicën e votave në rrethin e dytë shkojnë në rrethin e tretë të votimit dhe kandidati i cili

¹⁵⁶ Shih nenin 22 të Rregullores Nr 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁵⁷ Shih nenin 23 të Rregullores Nr 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁵⁸ Shih nenin 23 paragrafi 4 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁵⁹ Shih nenin 24 paragrafi 2 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁶⁰ Shih nenin 24 paragrafi 3 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁶¹ Shih nenin 24 paragrafi 4 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

fiton shumicën e votave në rrethin e tretë zgjidhet Kryetar i Kuvendit Komunal.¹⁶² Kuvendi komunal po ashtu zgjedh zëvendëskryetarin nga anëtarët e tij, i cili ka për detyrë të ndihmojë kryetarin në punët dhe përgjegjësitë e Kuvendit dhe procedura e zgjedhjes është e njëjtë si ajo e zgjedhjes së kryetarit.¹⁶³ Në komunat ku jetojnë 1 (një) apo më shumë komunitete, të cilat nuk janë shumicë dhe të cilat përbëjnë një pjesë të rëndësishme të popullatës, emërohet një zëvendëskryetar plotësues nga ana e Kuvendit Komunal nga radhët e komuniteteve.¹⁶⁴

- Kryeshefi ekzekutiv dhe bordi i drejtorëve

Në nenin 30 të Rregullores 2000/45 trajtohet mënyra e zgjedhjes dhe funksionet e një organi tjetër me karakter ekzekutiv siç është ai i Kryeshefit ekzekutiv. Në paragrafin e parë të këtij neni përcaktohet se *”Kuvendi Komunal, në bazë të propozimit të kryetarit, emëron Kryeshefin ekzekutiv i cili i plotëson kushtet e përcaktuara me Statut.”* Propozimi i Kryetarit të Kuvendit për kandidatin për Kryeshef ekzekutiv bëhet në seancë të kuvendit dhe konsiderohet i zgjedhur nëse për kandidatin e propozuar kanë votuar shumica e anëtarëve të pranishëm të kuvendit.

Kryeshefi ekzekutiv është një organ i lartë vendor kjo për faktin se ai mbanë njëkohësisht dhe postin sekretarit të kuvendit komunal, kryesues i bordit të drejtorëve¹⁶⁵ dhe është drejtor i personelit,¹⁶⁶ nën udhëheqjen e të cilit janë emërimi, kushtet e shërbimit si dhe shkarkimi i të gjithë punonjësve të komunës, përveç anëtarëve të Bordit të drejtorëve. Ky organ ekzekutiv ka një numër të detyrave dhe përgjegjësi të përcaktuara tejet të rëndësishme.¹⁶⁷ Kryeshefi

¹⁶² Shih nenin 24 paragrafi 6 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut..

¹⁶³ Shih nenin 25 paragrafi 2 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁶⁴ Shih nenin 24 paragrafi 3 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut

¹⁶⁵ Shih nenin 30 paragrafi 2 pika b e Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

¹⁶⁶ Shih nenin 30 paragrafi 5 të Rregullores Nr. 2000/45 të UNMIK-ut

¹⁶⁷ Shih nenin 30 paragrafi 2 të Rregullores Nr. 2045 të UNMIK-ut ku përcaktohen detyrat e këtij organi të cilat janë: kryen detyrën e sekretarit të kuvendit komunal; është kryesues i bordit të drejtorëve; është përgjegjës për udhëheqjen efikase të çështjeve financiare të komunës, për mbajtjen dhe zbatimin e procedurave dhe kontrolleve efektive financiare, në përputhje me kërkesat e Pushtetit Qendror; kryen të gjitha detyrat që i janë caktuar atij ose asaj me Statut dhe me rregullat e procedurës, dhe kryen të gjitha detyrat tjera që i janë caktuar

ekzekutiv për punën e tij, të bordit të drejtorëve dhe të gjithë shërbyesve civilë, i raporton Kryetarit të Kuvendit dhe Kuvendit Komunal sa herë që kërkon Kuvendi, përveç raportimeve të përcaktuara me statut.

Bordi i Drejtorëve është një institucioni rëndësishëm i cili ndihmon Kuvendin Komunal dhe komitetet e tij në sigurimin e të gjitha informatave dhe raporteve për procesin e marrjes së vendimeve.¹⁶⁸ Bordi i drejtorëve përbëhet nga drejtorët e drejtorive komunale, si dhe drejtorin e zyrës së komuniteteve. Zgjedhja e drejtorëve bëhet përmes konkursit publik dhe sipas vlerësimeve të komisionit, me përbërje sipas fuqisë politike në kuvend dhe në mbikëqyrje të autoriteteve ndërkombëtare lokale me të cilat udhëheq administratori komunal. Kryeshefi ekzekutiv, bordi i drejtorëve dhe personeli administrativ përbëjnë shërbimin civil administrativ të komunës.

Rregullorja 2000/45 ka ofruar një shkallë të autonomisë lokale, duke iu referuar Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale, ku përcaktohen të drejtat dhe kompetencat e organeve lokale, Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut, Kartën Evropiane për Gjuhët Rajonale ose të Pakicave dhe Konventën për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit. Gjatë kësaj periudhe, Kuvendet Komunale kanë funksionuar në kapacitete të kufizuara autonome, sepse kompetencat e rezervuara të UNMIK-ut ushtroheshin nëpërmjet administratorit komunal, i cili kishte fuqi ekzekutive mbi vendimet e Kuvendit Komunal dhe organeve tjera administrative.

- Kompetencat e Administratorit Komunal

atij ose asaj nga kryetari ose nga Kuvendi komunal.

¹⁶⁸ Shih nenin 31 paragrafi 2 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut.

Karakteristikë kryesore e organizimit të qeverisjes së Kosovës në këtë periudhë është qeverisja nën mbikëqyrjen e UMNİK-ut. Në praktikën e funksionimit të Kuvendeve Komunale, administratorët e UMNİK-ut kishin shumë kompetenca për të vënë mbikëqyrje dhe kontroll administrativ mbi të gjitha të drejtat, përgjegjësitë dhe funksionet që ofron Rregullorja 2000/45 nën autoritetin e UMNİK-ut.¹⁶⁹ Kompetencat e administratorit komunal janë gjithëpërfshirëse dhe të rëndësishme dhe përcaktohen në mënyrë të detajuar në nenin 48 të kësaj Rregulloreje. Gjatë periudhës së funksionimit të organeve të Vetëqeverisjes Lokale sipas Rregullores 2000/45, roli i administratorëve ndërkombëtarë ishte me kompetenca të plota ekzekutive gjatë dy viteve të para.

Me zgjedhjet e dyta komunale roli i administratorëve filloi të ndryshojë në mënyrë graduale dhe të kujdesshme. Kështu, nga roli ekzekutiv fuqiplotë kaloi në rol mbikëqyrës të komunës, por edhe më tej duke i ruajtur disa nga kompetencat e rezervuara të përcaktuara me rregullore. Gjithashtu, kur kemi të bëjmë me kufizimet dhe kompetencat e rezervuara gjatë gjithë kësaj kohe, kemi parasysh se veç pushtetit ekzekutiv që përfaqësohej nga autoritetet e administratës civile ndërkombëtare të UMNİK-ut në Kosovë, kishte dhe ende vazhdon të veprojë si një pushtet i dytë ekzekutiv, i karakterit ndërkombëtar, që ushtrohet nga Komandanti i Forcave

¹⁶⁹ Shih nenin 48 paragrafi 2 të Rregullores Nr. 2000/45 së UMNİK-ut Kompetencat e administratorit komunal janë: administratori komunal duhet të ndërtojë me qëllim që të garantojë se vendimet e komunës janë në pajtim me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe ligjeve në fuqi. Administratori komunal mund të ndërtojë me qëllim që të garantojë respektimin e parimeve themelore të së drejtave të njeriut, trajtimin e tyre të barabartë, dhe të mbrojtë të drejtat e interesat e komuniteteve. Administratori komunal ka të drejtë të suspendojë dhe t'i paraqesë PSSP-së çdo vendim për të cilin konsideron se është në kundërshtim me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara, sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe të ligjeve në fuqi. Ai, në bashkëpunim me PSSP-në, duhet të bashkëpunojë në krijimin e kushteve lokale për kthimin e personave të zhvendosur brenda vendit dhe refugjatëve në komunat nga e kanë prejardhjen, administratori komunal e ndihmon komunën në rindërtimin fizik të saj, në iniciimin e aktiviteteve për ndërtimin e paqes dhe aktiviteteve e programeve të pajtimit, si edhe në përkrahjen e zhvillimit të qëndrueshëm të ekonomisë lokale. Administratori komunal i thërret mbledhjet përruese të kuvendit komunal, të cilat mbahen brenda 15 (pesëmbëdhjetë) ditëve prej publikimit të rezultateve të zgjedhjeve nga ana e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, derisa të zgjidhet kryetari, administratori komunal thërret dhe udhëheq të gjitha mbledhjet e kuvendit të komunës dhe vepron si kryetar i komunës... etj.

të Kosovës nën mandatin e KFOR-it, sipas Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara.

5.1.3.1. Themelimi i Njësive Komunale (Pilot Njësitë Komunale-PNJK)

Sistemi i vetëqeverisjes lokale të Kosovës kishte nevojë për reformime dhe përmirësime të ndryshme. Në këto kushte Qeveria e Kosovës, miratoi Programin e Punës për Reformën e Qeverisjes Lokale, në vitin 2005.¹⁷⁰ Me anë të këtij programi qeveritar parashikohej nisja e krijimit të Njësive Komunale përmes një pilot projekti. U përcaktua që këto njësi komunale pilote (PNJK) të themeloheshin në kuadër të disa komunave ekzistuese në Kosovë, përkatësisht në ato vendbanime me popullsinë më të shumtë, qoftë nga komunitetit shqiptar apo edhe nga të komuniteteve të tjera joshqiptare (komunitetit pakicë). Për vënien në zbatim të projektit të PNJK, PSSP-ja, nxjerr Urdhëresën Administrative Nr. 2005/11,¹⁷¹ përmes së cilës u përcaktua kuadri ligjor për themelimin e njësive komunale të reja. Qëllimi primar i themelimit të njësive komunale ishte përmirësimi dhe ofrimi i shërbimeve sa më afër komunitetit mbështetur në parimin e supsidiaritetit të organeve të njësive të vetëqeverisjes lokale. Me këtë projekt pilot mbështetur në Urdhëresën Administrative, parashihet themelimi i 5 (pesë) njësive komunale në kuadër të pesë komunave, si vijon:

1. Njësia Komunale e Junikut, në kuadër të Komunës së Deçanit;
2. Njësia Komunale e Parteshit, në kuadër të Komunës së Gjilanit;
3. Njësia Komunale e Hanit të Elezit, në kuadër të Komunës së Kaçanikut;

¹⁷⁰ Programi i Punës për Reformën e Qeverisjes Lokale, u miratua në 22 shkurt 2005 dhe u plotësuar më datë 27 korrik 2005;

¹⁷¹ Urdhëresa Administrative e PSSP-së nr.2005/11, 22 korrik 2005;

4. Njësia Komunale e Graçanicës, në kuadër të Komunës së Prishtinës; dhe
5. Njësia Komunale e Mamushës, në kuadër të Komunës së Prizrenit.¹⁷²

Fushëveprimi i përgjegjësive dhe kompetencave, i strukturës dhe i organeve përfaqësuese dhe ekzekutive të njësive komunale pilot do të bëhet ashtu siç parashihet në Rregulloren Nr. 2000/45¹⁷³ të UNMIK-ut. Pra, PNJK-ve u jepen kompetenca të njëjta sikur komunat aktuale në Kosovë, me një dallim se organet e këtyre njësive do të jenë të përkohshme dhe do të caktohen nga PSSP-ja në koordinim me Ministrinë për Administrimin e Qeverisjes Lokale. Bartja e kompetencave nga komunat ekzistuese tek NJKP do të bëhet në mënyrë graduale dhe progresive në varësi nga kapacitetet e ngritura të këtyre njësive.

Gjithashtu NJKP-të kanë të përcaktuar edhe hapësirën e vet territoriale, e cila mbështetet në Rregulloren e UNMIK-ut 2000/43, përkatësisht në vendimin ekzekutiv të Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm.¹⁷⁴ Njësitë komunale pilote në hapësirën e vet territoriale përfshijnë njësitë kadastrale me një ose më shumë, në varësi të hapësirës gjeografike, infrastrukturës dhe përbërjes etnike. Parë nga aspekti i përbërjes etnike me shumicë, njësia komunale e Junikut dhe Elez Hanit janë shqiptare, ndërsa, njësia komunale e Graçanicës dhe Parteshit me shumicë nga komuniteti serb dhe ajo e Mamushës me shumicë të komunitetit turk. Pavarësisht problemeve dhe sfidave të shumëllojshme gjatë implementimit (fillimisht rezistencës dhe bojkotit nga ana e komunitetit serb) të projektit të PNJK, mund të arrijmë në përfundimin se të gjitha këto njësi komunale rezultuan të suksesshme dhe tani, të gjitha këto funksionojnë si komuna në vete, në kuadër të sistemit të vetëqeverisjes komunale të Kosovës.

- Përgjegjësitë dhe kompetencat e komunave në bazë të Rregullores 2007/30

¹⁷² Shih nenin 2 të Rregullores Nr 2000/45 së UNMIK-ut;

¹⁷³ Shih nenin 4 paragrafi 1 të Rregullores Nr. 2000/45 së UNMIK-ut;

¹⁷⁴ Shih Rregulloren Nr. 2000/4 të UNMIK-ut mbi numrin, emrat dhe kufijtë e komunave, e miratuar më 27 korrik 2000.

Kuadri ligjor që kishte Kosova nuk konsiderohet i plotë dhe për të realizuar mbikëqyrjen dhe organizimin e institucioneve të përkohshme për vetëqeverisjen demokratike dhe autonome të Kosovës. Në këto kushte deri në vendimin përfundimtar të statusit politik të Kosovës duke iu referuar parimeve të Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen Lokale brenda kufijve të ligjit, për të rregulluar dhe udhëhequr një pjesë substanciale të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës vendore, u shpall Rregullorja e UNMIK-ut 2007/30.¹⁷⁵ Me anë të kësaj Rregulloreje u realizuan disa ndryshime të karakterit substancial në strukturën organizative të njësive të vetëqeverisjes lokale (komunave), në kompetencat e komunave, në përgjegjësitë e organeve dhe të sistemit zgjedhor në nivel lokal. Qëllimi i nxjerrjes së kësaj rregullore ishte përgatitja e institucioneve të qeverisjes lokale me frymën e dispozitave të reja ligjore, të cilat do të aprovohen në Kuvendin e Kosovës në bazë të Kushtetutës dhe Pakos Gjithëpërfshirëse të Presidentit Ahtisari. Në këtë rregullore përcaktohen kompetencat normative të komunave normative në nivelin komunal, të cilat nuk janë të ndara shprehimisht për organet qendrore dhe në përputhje me kufizimet e përcaktuara me ligj.¹⁷⁶

Rregullorja përcakton kompetencat lidhur me legjislacionin komunal dhe detyrimet e komunave për të zbatuar legjislacionin qendror në nivelin lokal i cili u delegohet atyre. Edhe pse nuk thuhet shprehimisht, kjo kategori përfshin shënimet kadastrave, regjistrat civilë, regjistrimin e votuesve dhe atë të biznesit. Në kuadër të kompetencave vendore komunat janë përgjegjëse dhe kanë liri të plotë veprimi për t'i rregulluar çështjet e interesit të përbashkët në nivelin lokal, ndërsa për sa u përket kompetencave të deleguara, autoritetet e nivelit qendror

¹⁷⁵ “Rregullorja e UNMIK-ut”, 2007/30, u shpall më 16 tetor 2007, nga PSSP;

¹⁷⁶ OSCE/UNMIK, Departamenti i Monitorimit, “Marrëdhëniet ndërmjet autoriteteve qendrore dhe lokale në Kosovë”, Shkurt 2008;

ia besojnë nivelit lokal zbatimin e politikave të nivelit qendror brenda kornizës së kompetencave të tyre dhe me financim nga niveli qendror.

Rregullorja Nr. 2007/30 solli disa ndryshime që konsistojnë më tepër në zgjedhjen e drejtpërdrejtë të Kryetarit të Komunës, në Rregulloren Nr. 2000/45 përcaktohet se kryetari zgjidhej nga Kuvendi Komunal,¹⁷⁷ ndërsa në Rregulloren Nr. 2000/30 përcaktohet Kryetari i komunës zgjidhet drejtpërdrejt nga njerëzit që kanë të drejtë vote në komunë në përputhje me Ligjin mbi zgjedhjet komunale që është në fuqi.¹⁷⁸ Me anë të kësaj Rregulloreje Kryetari i Komunës merr më tepër rol ekzekutiv dhe emëron Drejtorët komunalë, të cilët janë të emëruar politikë dhe e ndihmojnë kryetarin në kryerjen e detyrave dhe përgjegjësi, përveç Drejtorit të Administratës dhe Personelit, i cili emërohet nga Kuvendi i Komunës, në pajtim me procedurat për zgjedhjen dhe punësimin e shërbyesve të lartë civilë të përcaktuar sipas ligjit për shërbyesit civilë. Kryetari i Komunës udhëheq dhe kryeson mbledhjet e Kuvendit të Komunës dhe mbledhjet e Bordit të Drejtorëve, me çka është e dukshme se roli politik dhe ekzekutiv i kryetarit është me kompetenca më të avancuara.

Risi tjetër që duhet veçuar është se me këtë rregullore pozita e Kryeshefit Ekzekutiv shuhet dhe të gjitha detyrat dhe përgjegjësitë i kalojnë kryetarit të komunës, domethënë, kryetari tani ka fuqi të plotë ekzekutive, të cilën nuk e kishte më herët. Efektet e Rregullores Nr: 2007/30, në organizimin dhe funksionimin e Vetëqeverisjes Lokale dalin në pah që në pjesën e preambulës së saj, ku nënkuptohet që me an të kësaj baze ligjore duhen parapërgatitur organet dhe institucionet e zgjedhura lokale, që të përshtaten me ndryshimet që do të sjellë Ligji për Organizimin e Vetëqeverisjes lokale në Kosovë dhe ligjet e tjera që

¹⁷⁷ Shih nenin 24 paragrafi 1 të Rregullores Nr. 2000/30 së UNMIK-ut.

¹⁷⁸ Shih nenin 24 paragrafi 1 të Rregullores Nr. 2000/30 së UNMIK-ut.

rregullojnë fushëveprimin e Vetëqeverisjes lokale, në bazë të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe ligjeve që burojnë nga Pakoja Gjithëpërfshirëse e Presidentit Ahtisari.

5.1.4. Vetëqeverisja lokale në Propozimin Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisari

Organizimi dhe funksionimi i vetëqeverisjes lokale ishte një proces jo i lehtë për tu vënë në praktik për shkak dhe të situatës politike të Kosovës, shpesh herë është konstatuar se komunat gjatë miratimit të akteve komunale nuk i kanë zbatuar ligjet dhe për pasojë janë nxjerrë akte komunale në kundërshtim me legjislacionin në fuqi. Për këtë arsye por jo vetëm, procesi i reformimit të vetëqeverisjes lokale në Kosovë, për shkak të kompleksitetit dhe politizimit të skajshëm, u bë pjesë përbërëse për zgjidhjen e statusit final të Kosovës. Kjo ishte çështja më e diskutueshme gjatë procesit të bisedimeve mes delegacioneve të Kosovës dhe Serbisë nën udhëheqjen e ekipit të UNOSEK-ut,¹⁷⁹ të udhëhequr nga diplomati finlandez ish-presidenti Marti Ahtisari, si i ngarkuar i posaçëm i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara Kofi Anan. Diskutimet lidhur me këtë fushë, kryesisht, përqendroheshin në çështjet e decentralizimit dhe në kompetencat e komunave, në të cilat komuniteti serb përbën shumicën.

Fillimisht u hartua një platformë negociimi vendosur mbi parimin: “*Jo Ndarje*”, “*Jo Bashkim me Ndonjë Vend Tjetër*” dhe “*Jo Kthim në Vitin 1999*”. Mbështetur mbi këtë formulë të bisedimeve edhe kur ishte çështja e rregullimit të vetëqeverisjes lokale, u morën për bazë parimet e shumë dokumenteve dhe instrumentave ndërkombëtarë më të rëndësishëm të kësaj fushe, si, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale e vitit 1985, Konventa Kornizë për

¹⁷⁹ UNOSEK - United Nations Office of the Special Envoy of the Secretary General for the Future Status Process for Kosovo;

Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare e vitit 1995, Skica e Konventës Evropiane për Bashkëpunimin Kufitar ndërmjet Bashkësive Territoriale ose Autoriteteve e vitit 1980 si dhe Praktikrat rajonale me referencë të veçantë Kornizën mbi Marrëveshjen e Ohrit.

Në vitin 2003 Komisioni i Këshillit të Evropës hartoi Raportin për decentralizimin ku u përcaktuan rekomandimet e para se si duhet të organizohet dhe decentralizohet pushteti lokal. Ky raport parapriu dhe procesin e qeverisjes lokale që po realizohej në Kosovë. Disa nga rekomandimet e Këshillit të Evropës për decentralizimin janë:

1. Ruajtja e numrit ekzistues të komunave dhe dhënia e përgjegjësive shtesë;
2. Krijimi i komunave të reja në kuadër të atyre ekzistuese;
3. Ndarja e përgjegjësive dhe kompetencave vendimmarrëse midis niveleve komunale dhe atyre nën komunale, përmes krijimit të këshillave lokale të zgjedhura në mënyrë demokratike;
4. Krijimi i nivelit rajonal të qeverisjes dhe një numri të kufizuar të komunave të reja;
5. Krijimi i niveleve rajonale të vetëqeverisjes të përqendruara në 5-7 (pesë-shtatë) qytetet më të mëdha të Kosovës;
6. Krijimi i rajoneve të reja dhe një nivel të ri nën komunal;
7. Krijimi i njësive nën komunale në çdo fshat.¹⁸⁰

Në vitin 2005 i dërguari special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së z. Kai Eide, realizoi një raport në të cilin pasqyrohej plotësimi i standardeve të vendosura para statusit duke u përqendruar në detyrimet e institucioneve të Kosovës për trajtimin e komuniteteve pakicë dhe në veçanti për komunitetin me pakicë serbe.¹⁸¹

¹⁸⁰ Shih Raporti me rekomandime të Këshillit të Evropës mbi decentralizimin në Kosovë, Qershor 2003, i hartuar nga Misioni i Këshillit të Evropës i kryesuar nga Karlo Civileti;

¹⁸¹ Shih më gjerësisht: Raporti i Kai Eide, Ambasador i Norvegjisë në NATO, i dorëzoi Kofi Annanit Raportin mbi gjendjen e përgjithshme në Kosovë. Ai përmes këtij raporti i rekomandon Annan fillimin e bisedimeve për statusin politik të Kosovës. Si rezultat i këtij Raporti, si udhëheqës i këtyre bisedimeve u emërua Presidenti

Me fillimin e negociatave, zhvillimet në proces dëshmuar se statusi i Kosovës, përkatësisht pavarësia e Kosovës dhe trajtimi i pakicave në Kosovë dhe posaçërisht pakicës serbe do të kenë një zgjidhje “*sui generis*”. Kështu, pas gati dy viteve të negociatave dhe përpjekjeve për gjetjen e kompromisit në mes të palëve negociuese, i dërguari special i OKB-së për udhëheqjen e negociatave për statusin e Kosovës, Presidenti Ahtisari, më 26 mars 2007, prezantoi propozimin gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës, tani i njohur edhe si “*Plani i Ahtisarit*” në Këshillin e Sigurimit të OKB-së, i cili i dha fund procesit të negociatave pa mundësinë e arritjes së marrëveshjes, për shkak se pala serbe, në fund të procesit, nuk u pajtua me zgjidhjet e propozuara dhe nuk e nënshkroi marrëveshjen. Ky Plan, edhe pse iu prezantua Këshillit të Sigurimit, nuk u shtrua në rend dite për shqyrtim, për shkak se Rusia paralajmëroi kundërshtimin me shfrytëzimin e të drejtës së vetos.

Në propozimin e Presidentit Ahtisari në aneksin e tretë të kësaj marrëveshje, përcaktohen detyrat e detajuara për organizimin dhe përgjegjësitë e organeve të Vetëqeverisjes Lokale duke e marrë për bazë edhe procesin e decentralizimit. Në këtë aneks, janë përcaktuar dhe janë marrë në konsideratë brengat dhe shqetësimet legjitime të komunitetit me pakicë serbe dhe komuniteteve të tjera që jetojnë në Kosovë. Aneksi III ka 14 nene dhe shtojcën me hartat dhe zonat kadastrale të komunave të reja të propozuara me Plan. Duke analizuar Aneksin III, i cili në tërësi i kushtohet decentralizimit dhe komunave si njësi të vetëqeverisjes lokale. Me nenin 1.3, parashihet që parimet kryesore të decentralizimit të përcaktohen me kushtetutë, ashtu siç është paraparë me nenin 8, Aneksi I, i kësaj marrëveshje, e që parasheh si më poshtë:

- Kosova do të përbëhet prej Komunave;

- Kompetencat dhe kufijtë e komunave do të përcaktohen me ligj;
- Komunat kanë të drejtë për burime lokale të të hyrave dhe pranim të financimit të duhur nga autoritetet qendrore.
- Komunat kanë të drejtë për bashkëpunim ndërkomunal dhe tejkuftar në fushat e kompetencave të tyre vendore dhe të zgjeruara.¹⁸²

Në nenin 2 të aneksit III, parashikohet nxjerrja e ligjeve si Ligji për vetëqeverisjen Lokale dhe Ligji për kufijtë e komunave për një afat prej 120 ditësh nga hyrja në fuqi e kësaj marrëveshje. Gjithashtu, në kuadër të këtij aneksi me nenin 12.4 parashihet edhe formimi i komunave të reja serbe, në vendbanimet ku komuniteti serb është i përqendruar me të paktën 5000 banorë.¹⁸³ Komunat në Kosovë do të kenë kompetenca burimore të vetat, duke respektuar standardet e përcaktuara me legjislacionin në fuqi si dhe kompetenca shtesë siç janë: menaxhimi i ujërave, regjistrimi dhe liçencimi i institucioneve të arsimit, dhënia e licencave, shërbimet familjare dhe shërbimet e tjera.

Ajo çka e bën këtë marrëveshje të veçantë dhe specifike është se e bën dallimin e disa komunave me kompetenca të zgjeruara vendore. Komunat që gëzojnë këtë lloj të kompetencave janë: Komuna e Mitrovicës së Veriut, e Graçanicës dhe e Shtërpçës. Kompetencat shtesë kryesisht kanë të bëjnë me çështjet e arsimit, shëndetësisë sekondare, financave lokale (donacione shtesë nga Serbia), bashkëpunimin ndërkomunal dhe lidhja e partneriteteve përmes asociacioneve, çështje kulturore, mbrojtjen dhe promovimin e

¹⁸² Shih pikën 1.3 të Propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës,

http://albanian.pristina.usembassy.gov/uploads/images/MmZRQs6_VjQXFlq0g4IH8A/ Propozim për Statusin e Kosoves. pdf.

¹⁸³ Shih pika 2.1 dhe pika 2.2 të Propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës,

http://albanian.pristina.usembassy.gov/uploads/images/MmZRQs6_VjQXFlq0g4IH8A/ Propozim për Statusin e Kosoves. pdf

trashëgimisë kulturore dhe fetare serbe, të drejta të avancuara pjesëmarrëse në zgjedhjen dhe shkarkimin e komandantëve të stacioneve policore në komunat me shumicë serbe si dhe të drejta bashkëpunimi brenda kompetencave të tyre me komunat dhe institucionet, përfshirë agjencitë qeveritare të Republikës së Serbisë.¹⁸⁴

Zgjidhjet e ofruara nga ky Plan u bënë për të inkurajuar dhe siguruar pjesëmarrjen aktive në jetën publike të komuniteteve jo shumicë, në rend të parë serbe dhe njëkohësisht, për të fuqizuar qeverisjen e mirë si edhe për të rritur efikasitetin dhe efektivitetin e shërbimeve publike në tërë Kosovën, në pajtim me parimet dhe dispozitat që janë paraparë në këtë dokument, e të cilat do të inkorporohen edhe me dispozita kushtetuese dhe ligjore në legjislacionin pozitiv të Kosovës. Kjo mbase ishte premisë e një zgjidhje “*sui generis*” (të llojit të veçantë) gjatë gjithë procesit të negociatave për statusin politik të Kosovës në Vjenë, ku vëmendje e madhe i është kushtuar themelimit të një sistemi të avancuar dhe të qëndrueshëm të Vetëqeverisjes lokale për trajtimin e pakicave në Kosovë. Në Planin Gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për Statusin e Kosovës në Aneksin III janë komunat e reja dhe zonat kadastrale të tyre.¹⁸⁵

5.2. Komuna si njësi e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kosovës

¹⁸⁴ Shih Neni 4.1 neni 4.3 neni 8.1 neni 8.4 neni 9.1 neni 9.2 dhe neni 10.1 të Propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës, http://albanian.pristina.usembassy.gov/uploads/images/MmZROs6_VjQXFq0g4IH8A_Propozim_për_Statusin_e_Kosoves.pdf

¹⁸⁵ Sipas Aneksi 3 të Planit Gjithëpërfshirës të Presidentit Ahtisari zonat kadastrale janë : Graçanicë (16), ZK Badoc, ZK Batushë, ZK Çagllavicë, ZK Dobratin, ZK Graçanicë, ZK Gushtericë e Ulët, ZK Gushtericë e Epërme, ZK Llapllasellë, ZK Lepi, ZK Livagjë, ZK Preoc, ZK Skullan, ZK Sushicë, ZK Suhadoll, ZK Radevë, ZK Uglar. Novobërdë (24), ZK Bostan, ZK Bolec, ZK Bushincë, ZK Carevc, ZK Dragancë, ZK Izvor, ZK Jasenovik, ZK Kllobukar, ZK Koretishtë, ZK Kufcë e Epërme, ZK Llabjan, ZK Makresh i Ulët, ZK Makresh i Epërm, ZK Manishincë, ZK Miganoc, ZK Mozgovë, ZK Novobërdë, ZK Parallovë, ZK Prekoc, ZK Stanishor, ZK Strazhë, ZK Tërniqec, ZK Tirincë, ZK Zebincë.. Ranillug (13), ZK Bozhec, ZK Domoroc, ZK Drenoc, ZK Gllugoc, ZK Hodec, ZK Kormnjan i Epërm, ZK Kormnjan i Ulët, ZK Pançellë, ZK Rajanoc, ZK Ranillug, ZK Ropotovë e Madhe, ZK Ropotovë e Vogël, ZK Tomanc.. Partesh (3), ZK Budrikë e Poshtme, ZK Pasjan, ZK Partesh.. Kllokot / Vërboc (8), ZK Gërncar, ZK Kllokot, ZK Letnica, ZK Mogillë, ZK Shashar, ZK Vërboc, ZK Vërnakollë, ZK Vërnez.. Mitrovicë Veri (3), ZK Mitrovicë (sipas përkufizimit të bashkëngjitur në hartat III B, C), ZK Suhodoll i epërm (sipas përkufizimit të bashkëngjitur në hartat III B,C), ZK Suhodoll i poshtëm (sipas përkufizimit të bashkëngjitur në hartat III B,C);

Në bazë të kuadrit ligjore aktual qeverisja lokale gëzon autonomi të plotë dhe pushteti i sajë ka burimin nga vullneti i qytetarëve me përjashtim të ndërhyrjes së gjykatave kompetente kur organet e pushtetit lokal dalin jashtë kornizave ligjore duke mos i zbatuar ato. Qeverisja vendore konsiderohet një nga shtyllat më të rëndësishme të qeverisjes së një shteti dhe për nga rëndësia ajo në Kushtetutën e Republikës së Kosovës e gjejmë të trajtuar në kreun X (dhjet) të saj. Qeverisja vendore është e organizuar në dy nivele në nivelin qendror dhe atë lokal. Në Kapitullin X të Kushtetutës të Republikës së Kosovës në nenet 123 dhe 124 janë përcaktuar parimet e përgjithshme si dhe mënyra e organizimit dhe e funksionimit të vetëqeverisjes lokale.¹⁸⁶

Në një analizë të nenit 124 paragrafi 1 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës arrihem në konkluzionin që *“Komuna është njësi themelore e Vetëqeverisjes Lokale,¹⁸⁷ e përbërë nga një komunitet i qytetarëve në një territor të caktuar, të përcaktuar me ligj, e cila ushtron tërë pushtetin i cili nuk është i rezervuar shprehimisht për institucionet qendrore”*. Përkufizimi i komunës vjen edhe nga interpretimi i neneve të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Në bazë të kushtetutës dhe ligjeve, komuna në Republikën e Kosovës gëzon shkallë të lartë të vetëqeverisjes lokale dhe inkurajon dhe siguron pjesëmarrje aktive të të gjithë qytetarëve në procesin e vendimmarrjes në organet komunale. Organet administrative të komunës janë të detyruara t’u garantojnë të gjitha të drejtat, liritë dhe mundësi të barabarta për shërbimet komunale, pa dallim etnie, gjinie, gjuhe, religjioni, race, mendimi politik apo mendimi tjetër dhe prejardhje sociale qytetarëve të komunës. Komunat duhet të ndjekin politikën dhe praktikën më të mirë me qëllim mbështetjen e bashkëjetesës dhe paqes ndërmjet qytetarëve të tyre për të krijuar kushte të përshtatshme që u mundësojnë të gjithë qytetarëve

¹⁸⁶ Shih nenet 123 dhe 124 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. 5 Qershor 2008;

¹⁸⁷ Shih nenin 124 paragrafi 1 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës . 5 Qershor 2008.

për t'i shprehur, ruajtur e zhvilluar identitetet e tyre etnike, kulturore, fetare dhe gjuhësore. Autoritetet komunale janë të detyruara t'u përgjigjen në format e përcaktuara në kushtetutë dhe ligje, qytetarëve të komunës, ashtu sikurse qytetarët e komunës kanë të drejtën e pjesëmarrjes në iniciativat aktivitetet dhe vendimmarrjet e komunës sipas ligjeve të Republikës.

Nisur nga detyrimi i ofrimit të shërbimeve sa më cilësore qytetarëve, komunat kanë të drejtën të lidhin marrëveshjes me fshatrat, lagjet apo vendbanimet brenda territorit të tyre në pajtim me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale të Republikës së Kosovës. Në paragrafin e dytë të nenin 124 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcaktohet se krijimi, vendosja e emrit, përcaktimi i kufijve gjeografik, kompetencat dhe mënyra e organizimit dhe funksionimit të komunës në Kosovë rregullohet me ligj.¹⁸⁸ Veprimtaria e komunave si njësi e vetme e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kosovës gëzon rregullim ligjorë përmes tri ligjeve që janë: Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, Ligjit për Kufijtë e Komunave;si edhe Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal. Ligji i atribuon komunës statusin e personit juridik dhe si e tillë komuna ka të drejtën që të padisë dhe të paditet në gjykata, të posedojë, dhe të menaxhojë pasurinë, të mund të jetë pronare apo bashkëpronare e ndonjë kompanie që është në interes të komunës në raport me qytetarët, të lidhë kontrata etj.¹⁸⁹ Ligji për përcaktimin e emrave dhe kufijtë të komunave është derivat i pakos së ligjeve të propozimit gjithëpërfshirës të Marti Ahtisarit për statusin e Kosovës dhe Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Komunat kanë të drejtën e përdorimit të simboleve të tyre.¹⁹⁰ Simbolet e komunës miratohen dhe ndryshohen nga Kuvendi i Komunës në pajtim me dispozitat kushtetuese dhe ligjore të Republikës së

¹⁸⁸ Shih nenin 124 paragrafi 2 të Kushtetutën e Republikës së Kosovës. 5 Qershor 2008;

¹⁸⁹ Shih nenin 5 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

¹⁹⁰ Shih nenin 7 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

Kosovës¹⁹¹ dhe nuk mund t'u përngjajnë simboleve të shteteve, apo komunave në Republikën e Kosovës dhe jashtë saj.

Qytetarët e komunës kanë të drejtën e përdorimit dhe barazisë gjuhësore, të përcaktuar sipas ligjit për përdorimin e gjuhëve, të rregulluar sipas nenit 7 dhe 8 të këtij ligji. *“Çdo qytetar ka të drejtë të komunikojë dhe të pranojë shërbimet e mundshme dhe dokumentet publike nga institucionet komunale dhe zyrtarët në cilëndo gjuhë zyrtare. Organet e komunës dhe ekzekutivi komunal e kanë për detyrë të sigurojnë kushte për çdo person që të mund të komunikojë dhe të pranojë shërbimet administrative dhe dokumentet publike në cilëndo gjuhë zyrtare”*.¹⁹²

Çështja e përdorimit të gjuhëve të minoriteteve e në veçanti atij serb, ka qenë në fokusin e negociatave për statusin e Kosovës. Nisur nga ky fakt u miratua Ligji për përdorimin e gjuhëve ku shprehimisht thuhet: *“Gjuha shqipe, gjuha serbe dhe alfabetet e tyre janë gjuhë zyrtare në Kosovë dhe kanë status të barabartë në institucionet e Kosovës,¹⁹³ përkundër përbërjes etnike të Republikës së Kosovës, ku mbi 93% e popullsisë është shqiptare.”* Miratimi i këtij ligji rriti në mënyrë të konsiderueshme përdorimin e gjuhëve në komuna. Në komunat e banuara nga një bashkësi, gjuha amtare e të cilës nuk është gjuhë zyrtare dhe e cila përbën së paku 5% të popullsisë së përgjithshme të asaj komune, gjuha e asaj bashkësie do të ketë statusin e gjuhës zyrtare në atë komunë dhe do të përdoret barabartë me gjuhët zyrtare.

Pavarësisht kësaj, në mënyrë të veçantë në komunën e Prizrenit gjuha turke do të ketë statusin e gjuhës zyrtare.¹⁹⁴ Standardi i përdorimit të gjuhëve shkon edhe më tej, sepse sipas nenit 2

¹⁹¹ Shih nenin 7 paragrafi 4 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale Lokale ku thuhet se: Komunitat mund t'i miratojnë apo t'i ndryshojnë simbolet e veta me 2/3 (dy të tretat) e votimit të kuvendit të komunës, pas konsultimit publik gjithëpërfshirës.

¹⁹² Shih nenin 7 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

¹⁹³ Shih nenin 2 të Ligjit Nr. 02/-37 për përdorimin e gjuhëve, 2006.

¹⁹⁴ Shih nenin 2 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 02/-37 për përdorimin e gjuhëve, 2006.

paragrafi 4 të Ligjit “Për Përdorimin e Gjuhëve në Republikën e Kosovës”, në ato komuna ku jeton një bashkësi, gjuha amtare e së cilës nuk është një nga gjuhët zyrtare në Kosovë dhe e cila bashkësi ka më shumë se 3% të popullatës së përgjithshme të komunës, gjuha e asaj bashkësie do të ketë statusin e gjuhës në përdorim zyrtar në atë komunë dhe do të jetë në përdorim të barabartë në pajtim me dispozitat përcaktuara në nenin 8 të ligjit për përdorimin e gjuhëve. Përveç kësaj, një bashkësi, gjuha e së cilës ka traditë të folurit në një komunë, do ta ketë statusin e gjuhës në përdorim zyrtar në atë komunë. Këtë më së miri e dëshmon edhe praktika e përdorimit të gjuhës turke në komunat: Mitrovicë, Gjilan dhe Vushtrri.

5.2.1 Organet Komunale dhe komitetet e Kuvendit të Komunës

Në bazë të ligjit për vetëqeverisje lokale organet më të rëndësishme të komunës janë: Kuvend¹⁹⁵ i Komunës dhe Kryetari.

- Kuvendi i komunës

Kuvendi i Komunës është organi më i lartë përfaqësues i komunës, i cili zgjidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga qytetarët, në pajtim me ligjin mbi zgjedhjet lokale. Në bazë të ligjit për zgjedhjet lokale, komunat konsiderohen si njësi të veçuara zgjedhore dhe secila ka kuvend. Anëtarët e kuvendit zgjidhen me votim të drejtpërdrejtë nga qytetarët e regjistruar e komunën ku mbahen zgjedhjet. Të gjithë qytetarët e komunës mund të kandidohen për organet e kuvendit të komunës (kryetar komune dhe këshilltar të kuvendit), nëse plotësojnë kushtet e parapara sipas ligjit. Mandati i anëtarit të kuvendit kalon për verifikimi në komisionin e verifikimit të mandateve, komision ky që themelohet nga kuvendi i komunës në seancën e parë të kuvendit komunal. Pasi kalon komisionin e mandateve anëtari i kuvendit

¹⁹⁵ Shih nenin 10 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

komunal mund të ushtroj ligjërisht funksionin e tij. Kuvendi i Komunës është i detyruar të mbajë mbledhjen e parë brenda 15 (pesëmbëdhjetë) ditësh, prej ditës së certifikimit të rezultateve të zgjedhjeve. Mbledhja e parë e kuvendit të komunës thirret nga kryetari i komunës brenda 15 (pesëmbëdhjetë) ditësh nga dita e certifikimit të rezultatit të zgjedhjeve. Nëse kryetari i komunës, për ndonjë arsye në afatin ligjor, nuk e thërret mbledhjen e parë të kuvendit, ajo mund të thirret nga anëtari më i vjetër i zgjedhur i kuvendit komunal brenda 15 (pesëmbëdhjetë) ditësh nga data kur kryetari është dashur ta thërrasë mbledhjen e parë të kuvendit të komunës. Në rast se anëtari më i vjetër i kuvendit nuk e thërret mbledhjen sipas detyrës së tij ligjore, mbledhja inauguruese e kuvendit të komunës mund të caktohet me shumicën e anëtarëve të zgjedhur të kuvendit të komunës.¹⁹⁶ Mbledhjet e kuvendit të komunës që mbahen para zgjedhjes së kryesuesit të kuvendit të komunës, i kryeson anëtari më i moshuar i kuvendit të komunës që është i pranishëm në mbledhje.¹⁹⁷

Në mbledhje e parë anëtarët bëjnë betimin dhe nëse ndonjë anëtar i kuvendit të komunës për ndonjë arsye nuk e nënshkruan betimin ose mandatin në pajtim me ligjin brenda një muaji pas certifikimit të rezultatit të zgjedhjeve, mandati i tij pushon si anëtar i kuvendit dhe zbatohen procedurat e tjera sipas ligjit, për zëvendësimin e anëtarit që ka dështuar të përmbushë obligimin ligjor të nënshkrimit të mandatit. Procedurat për zëvendësimin e anëtarit të kuvendit bëhen pranë Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.¹⁹⁸ Numri i anëtarëve të kuvendit të një komune duhet të jetë proporcional, pavarësisht nga numri i qytetarëve në komunë. Për dallim nga zgjedhjet e para të mbajtura në Kosovë, sipas rregullores 2000/45 të UNMIK-ut, ku numri i anëtarëve të kuvendeve komunale ishte më i vogël sesa numri

¹⁹⁶ Shih nenin 42 paragrafi 5të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

¹⁹⁷ Shih nenin 35 paragrafi 3të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

¹⁹⁸ Shih nenin 35 paragrafi 5të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

proporcional i banorëve, kjo në mungesë të regjistrimit të popullsisë, tani me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale, numri i anëtarëve të kuvendit ndryshon në varës të numrit të qytetarëve në komuna¹⁹⁹ Kuvendi i komunës së Prishtinës përbëhet prej 51 anëtarësh.²⁰⁰ Mandati i anëtarëve të kuvendit të komunës në Republikën e Kosovës është 4 (katër) vite, i përcaktuar me kushtetutë dhe me ligj. Në nenin 37 të ligjit për Vetëqeverisjen Lokale përcaktohen dhe rastet e pushimit të mandatit të anëtarit të kuvendit të komunës. Mandati i çdo anëtari humbet ose pushon në këto raste: kur mbaron afati, ndryshon vendbanimi, jep dorëheqjen etj.²⁰¹

Në bazë të ligjit kodit zgjedhor kandidati që zgjidhet kryetar komune, nuk do të ketë të drejtë ta jetë dhe pjesë në Kuvendin e Republikës së Kosovës apo në Kuvendin e Komunës.²⁰² Anëtarët e kuvendit të komunës kanë të drejta dhe mundësi të barabarta të marrin pjesë në punimet e kuvendit, të drejta këto që janë të parashikuara në statutin dhe rregulloren e tij të punës. Anëtarët e kuvendit të komunës kanë të drejtë të kërkojnë informacione lidhur me çështjet komunale nga kryetari dhe organet e tjera të komunës. Në secilën mbledhje, anëtari i kuvendit të komunës mund të parashtrojë vërejtje me gojë ose të dorëzojë vërejtje me shkrim, të cilat i bashkëngjiten procesverbalit. E drejta e anëtarit të komunës është pjesëmarrja dhe adresimi të pranishmëve në cilindo komision të komunës, anëtar i të cilit nuk është, por nuk

¹⁹⁹ Shih nenin 36 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale. Sipas tij, numri i anëtarëve të kuvendit nëpër komuna është i përcaktuar si më poshtë: Nëse komuna i ka deri në 10.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 15 anëtarësh; Nëse komuna i ka prej 10.001 deri 20.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 19 anëtarësh; Nëse komuna i ka prej 20.001 deri 30.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 21 anëtarësh; Nëse komuna i ka prej 30.001 deri 50.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 27 anëtarësh; Nëse komuna i ka prej 50.001 deri 70.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 31 anëtarësh; Nëse komuna i ka prej 70.001 deri 100.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 35 anëtarësh; Nëse komuna i ka më shumë se 100.000 qytetarë, kuvendi i asaj komune përbëhet prej 41 anëtarësh.

²⁰⁰ Shih nenin 36 paragrafi 2 ë Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁰¹ Shih nenin 37 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale përcakton se mandati i anëtarit të kuvendit mbaron në rastet kur: Me rastin e përfundimit të mandatit të tij; Nëse e ndërton vendbanimin ku është zgjedhur; Nëse anëtari ia paraqet kryetarit të komunës dorëheqjen me shkrim nga posti i tij; Nëse anëtari ka qenë i dënuar për ndonjë vepër penale dhe është lëshuar urdhri për burgim për 6 (gjashtë) ose më shumë muaj; Nëse anëtari nuk merr pjesë 3 (tri) muaj rresht në mbledhjet e kuvendit të komunës pa arsye; Nëse ligji e s'kualifikon dhe e konsideron të pa-përzgjedhshëm.

²⁰² Shih nenin 9 paragrafi 3 të Ligjit për Zgjedhjet lokale në Republikën e Kosovës.

mund të votojë. Gjithashtu, anëtari i kuvendit të komunës mund t'i propozojë kryesuesit të komitetit për diskutim ndonjë çështje që është përgjegjësi e komitetit. Anëtarit të kuvendit të komunës i lejohet të mungojë nga vendi i tij i punës për periudhën kohore që është e domosdoshme për kryerjen e punëve të kuvendit dhe të marrë kompensimin për pjesëmarrje në punën e tij në kuvendin e komunës sipas udhëzimeve të nxjerra nga qeveria qendrore. Po ashtu, anëtarët e kuvendit kanë edhe detyrimet e tyre të marrin pjesë në të gjitha mbledhjet e kuvendit, përveç rasteve kur mungesat e tyre janë të justifikueshme.²⁰³ Gjithashtu, përveç të drejtave, Anëtari i kuvendit ka detyrim ligjor që në fillim të marrjes së mandatit të bëjë publike (edhe me shkrim) të gjitha konfliktet e interesit që lindin në çdonjërën prej mbledhjeve në të cilën është prezent, si edhe çdo këshilltar mund të ofrojë informacione për interesat e anëtarit tjetër nëse i posedon ato informacione.

Është e detyrueshme realizimi dhe regjistrimi i deklaratës së pasurisë, përpara mbledhjes së parë e kuvendit të komunës, në regjistrin publik të mbajtur nga shefi i administratës dhe personelit. Për çdo ndryshim të gjendjes së tyre financiare, anëtarët janë të detyruar të paraqesin sapo ato të kenë ndodhur. Kjo çështje është e rregulluar me përcaktimin e masave për përjashtimin e anëtarëve nga procesi i marrjes së vendimeve dhe nga procedurat administrative aty ku ka konflikt interesi me statutin dhe rregulloren e punës së kuvendit sipas ligjit.²⁰⁴ Kuvendi i komunës funksionon në bazë të Ligjit të Vetëqeverisjes Lokale, statutit dhe akteve tjera ligjore. Në bazë të nenit 40 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale Kuvendi i komunës nuk i delegon përgjegjësitë e veta ndonjë organi tjetër lidhur me marrjen e vendimeve si:

²⁰³ Shih nenin 39 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁰⁴ Shih nenin 38 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

1. Miratimin e statutit dhe Rregulloren e punës, rregulloret komunale dhe miratimin, ndryshimin dhe shfuqizimin e tyre;
2. Miratimin e buxhetit dhe planeve investuese;
3. Miratimin e çështjeve të tjera financiare, të cilat janë të rezervuara për kuvendin sipas statutit apo rregullores së punës;
4. Planin vjetor të punës dhe raportin vjetor;
5. Themelimin e komisioneve të kërkuara sipas këtij Ligji;
6. Zgjedhjen e kryetarit dhe zëvendëskryetarit të komunës;
7. Nivelin e tarifave dhe ngarkesave;
8. Krijimin dhe përdorimin e simboleve, dekoratave dhe titujve të nderit të komunës, në pajtim me ligjin në fuqi;
9. Emërimin dhe riemërimin e rrugëve, rrugicave dhe vendeve të tjera publike;
10. Arritjen e marrëveshjeve ndër komunale dhe brenda komunale;
11. Marrjen e vendimeve për t'u bashkuar me asociacione përfaqësuese të komunave të Republikës së Kosovës dhe përgjegjësi të tjera që kërkojnë me ligj.

Në bazë të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale dhe Ligjit për Zgjedhjet Lokale, për ushtrimin efikas të detyrave dhe përgjegjësi të kuvendit, kuvendi nga radhët e anëtarëve të tij zgjedh kryetarin e tij, i cili ka të njëjtin mandat sikurse anëtarët e tjerë të kuvendit. Zgjedhja e kryetarit të kuvendit bëhet me votim të fshehta.²⁰⁵ Gjatë seancës së parë zgjedhore kandidati duhet të marrë më shumë se gjysmën e votave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të zgjedhur të kuvendit.²⁰⁶ Në rastin kur asnjëri prej kandidatëve në votimin e parë

²⁰⁵ Shih nenin 41 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁰⁶ Shih nenin 41 paragrafi 4 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

nuk e siguron shumicën e kërkuar, atëherë kandidati ose 2 (dy) kandidatët me numrin më të madh të votave shkojnë në votimin e dytë dhe kandidati që merr më shumë se gjysmën e votave nga numri i përgjithshëm i anëtarëve të zgjedhur, zgjidhet kryetar i kuvendit të komunës.

Në ato komuna ku minimumi 10% e qytetarëve i përkasin komuniteteve, posti i zëvendëskryetari të kuvendit për komunitete është i rezervuar nga përfaqësuesit e tyre. Këtë post të kuvendit të komunës për komunitete e fiton kandidati përfaqësues i komunitetit jo shumicë, i cili ka marrë më së shumti vota në listën e hapur të kandidatëve për zgjedhje në kuvendin e komunës. Zëvendëskryetari i kuvendit të komunës për komunitete promovon dhe përfaqëson interesat e komunitetit pakicë në mbledhjet e kuvendit edhe pse të zgjedhurit me votën e lirë nuk mund të kenë detyra të ndara në mbrojtje të interesave të qytetarëve të cilat janë të garantuara me kushtetutë dhe të mbrojtura me ligje. Në rast se kuvendi i komunës ka marrë ndonjë vendim i cili mund të shkelë të drejtat e garantuara me kushtetutë, zëvendëskryetari i kuvendit të komunës për komunitete, vendimet e tilla ia paraqet kuvendit të komunës për rishqyrtim. Në rast se kuvendi i komunës nuk e shqyrton aktin apo vendimin ose nëse zëvendëskryetari konsideron se rezultati pas rishqyrtimit ende paraqet shkelje të së drejtave të garantuara kushtetuese, ai mund ta parashtrojë çështjen edhe në gjykatën kushtetuese, e cila mund të vendosë për pranimin e çështjes për shqyrtim. Nëse gjykata kushtetuese vendos ta marrë çështjen në shqyrtim, ajo është kompetente ta marrë edhe vendimin përfundimtar.

Kuvend i Komunës gjatë vitit është i detyruar të mbajë gjatë një viti kalendarik të paktën 10 (dhjetë) seanca, 5 (pesë) prej të cilave duhet të mbahen gjatë 6 (gjashtë) muajve të parë të vitit, mbledhjet e kuvendit thirren dhe drejtohen nga Kryetari i kuvendit të komunës. Anëtarët

e kuvendit njoftohen me shkrim 7 ditë para secilës mbledhje njoftohen. Njoftimi me shkrim përmban datën e mbledhjes, kohën e mbajtjes së mbledhjes, vendin e mbledhjes, rendin e ditës për mbledhje dhe materialet e mbledhjes. Rendi i ditës për mbledhjen e kuvendit të komunës caktohet nga kryetari i kuvendit të komunës në marrëveshje me kryetarin e komunës. Gjatë secilës mbledhje, nëse ka ndonjë çështje urgjente me rëndësi publike, anëtarët e kuvendit kanë të drejtë të kërkojnë shtimin e pikës në rendin e ditës në seancën e rregullt të kuvendit. Nëse kërkesa e tillë shtrohet në kuvend, mund të miratohet apo refuzohet me votën e shumicës së anëtarëve të kuvendit prezentë në kuvend. Të gjithë anëtarët e kuvendit të komunës dhe të komiteteve të tij, përfshirë edhe kryesuesin kanë nga një votë, por kryesuesi ka një votë shtesë nëse votimi është i barabartë për ose kundër një propozimi, dhe në këtë rast vota e kryesuesit të kuvendit përcakton vendimin e kuvendit. Abstenimi në votim regjistrohet me qëllim të themelimit të kuorumit, por nuk merret parasysh në rezultatet e votimit. Mbledhja e jashtëzakonshme e kuvendit të komunës caktohet me kërkesën e bërë me shkrim nga më së paku 1/3 (një e treta) e numrit të përgjithshëm të anëtarëve të kuvendit apo me kërkesë të kryetarit. E drejta për thirrjen e mbledhjes së jashtëzakonshme e përfshin edhe të drejtën për caktimin e rendit të ditës për mbledhjen e caktuar. Për dallim nga mbledhjet e rregullta, rendi i ditës për mbledhjen e jashtëzakonshme nuk mund të ndryshohet gjatë asaj mbledhje.

Mbledhjet e jashtëzakonshme dallojnë nga ato të rregullta edhe nga koha e njoftimit me shkrim siç kërkohet me rregullore të punës, ku në rastin e mbledhjes së jashtëzakonshme afati kohor i njoftimit është 3 (tri) ditë pune para datës së mbajtjes së mbledhjes. Mbledhjet e kuvendit të komunës dhe të gjitha komisioneve të tij janë të hapura për publikun, dhe atyre u

lejohej pjesëmarrja në mbledhje ashtu siç parashihet me rregulloren e punës.²⁰⁷ Por nga ky rregull ka edhe përjashtime në rastet kur kuvendi i komunës apo komiteti me votën e shumicës vendos për përjashtimin e publikut nga mbledhja, apo nga një pjesë e saj, në rastet kur:

- Mendohet se mbajtja e mbledhjes së hapur mund të çojë deri te çrregullimi publik apo mund të shkaktojë dhunë;
- Mbledhja e hapur kërcënon të zbulojë informacione (dhe dokumente), të cilat janë të klasifikuara si dokumente të besueshme sipas ligjit mbi qasjen në dokumentet zyrtare;
- Kërcënon të zbulojë informacione të ndjeshme personale apo komerciale. Informacione lidhur me procedurat gjyqësore të tanishme ose të ardhshme.²⁰⁸

Në secilën mbledhje mbahen procesverbalet në pajtim me ligjin për përdorimin e gjuhëve dhe aprovohen në seancën e radhës.

- Kryetari i Komunës

Zgjedhja e kryetarit të komunës bëhet me votim të drejtpërdrejtë nga ana e qytetarëve të komunës. Ligji parashikon kushtet minimale që duhet t'i plotësojë kandidati për kryetar të komunës. Disa nga këto kritere janë kriteri i vendbanimit, duhet që kandidati për kryetar të komunës duhet të ketë qenë banor i komunës në të cilën garon për t'u zgjedhur si kryetar i komunës të paktën prej 3 vitesh. Njëkohësisht, kandidati i certifikuar për pozitë të kryetarit të komunës mund të certifikohet si kandidat në zgjedhjet e tjera siç janë ato për Kuvend të Republikës së Kosovës apo kuvend të Komunës (në rastet kur zgjedhjet lokale dhe ato nacionale organizohen në të njëjtën kohë), por mund të mbajë vetëm një pozitë të zgjedhur. Kandidati zgjidhet kryetar i komunës nëse i ka fituar më shumë se 50% plus 1 (një) votë të

²⁰⁷ Shih nenin 45 paragrafi 1 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

²⁰⁸ Shih nenin 45 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

numrit të përgjithshëm të votave të vlefshme të hedhura në atë komunë. Në rast se asnjëri nga kandidatët nuk fiton më shumë se 50% plus 1 (një) votë të numrit të përgjithshëm të votave të vlefshme, Komisioni Qendror Zgjedhor (KQZ-ja) organizon raundin e dytë të zgjedhjeve në mes të dy kandidatëve të cilët kanë fituar më së shumti vota të vlefshme.²⁰⁹ Raundi i dytë i zgjedhjeve mbahet ditën e diel 4 (katër) javë pas raundit të parë. Në raundin e dytë kandidati i cili fiton shumicën e votave të zgjedhësve që dalin në zgjedhje zgjidhet kryetar i komunës. Në nenin 56 të ligjit për vetëqeverisjen vendore përcaktohen rastet kur përfundon mandati i kryetarit të komunës.²¹⁰ Në momentin e zgjedhjes Kryetari i komunës, kryen procedurën e betimit ose deklaratën solemne para anëtarëve të kuvendit të komunës.²¹¹

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale në nenin 58 të tij përcakton se kryetari i komunës në Republikën e Kosovës zbaton përgjegjësitë si në vijim:

- Përfaqëson komunën dhe vepron në emër të saj;
- Udhëheq ekzekutivin e komunës dhe administratën e saj dhe mbikëqyr administrimin financiar të komunës;
- Ushtron të gjitha kompetencat, të cilat nuk i jepen në mënyrë eksplicite kuvendit të komunës apo komiteteve të tij;
- Ekzekuton aktet e kuvendit të komunës;
- Emëron apo shkarkon zëvendësit e tij/saj;

²⁰⁹ Shih nenin 9 paragrafi 5 të Ligji për Zgjedhjet Lokale në Republikën e Kosovës;

²¹⁰ Shih nenin 56 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale. Mandati i kryetarit të komunës është 4 (katër) vjeçar dhe përfundon: Kur kryetari ta kryejë mandatin e tij; Nëse ai vdes; Nëse ai jep dorëheqje; Nëse ai ndërron vendbanimin në një komunë tjetër; Nëse ai nuk paraqitet në punë për më shumë se 1 (një) muaj pa arsye; Nëse ai shkarkohet nga detyra në pajtim me ligjin; Në rast të vendimit përfundimtar të gjyqit që e privon kryetarin e komunës nga cilësia juridike; dhe Në rast të dënimit për vepër penale me një urdhër për burgim për 6 (gjashtë) muaj ose më tepër.

²¹¹ Shih nenin 57 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale. Teksti i betimit është si në vijim: “Betohe (ose deklaroj solemnisht) që do t’i kryej detyrat e mia dhe do t’i ushroj kompetencat e mia si kryetar i komunës së ...me nder, besnikëri, në mënyrë të paanshme, me ndërgjegje dhe në pajtim me ligjin, në mënyrë që t’i siguroj kushtet për një jetë të qetë për të gjithë.”

- Emëron dhe shkarkon anëtarët e tij të cilët i ndihmojnë atij në kryerjen e detyrave;
- Organizon punën dhe drejton politikën e komunës;
- Propozon rregullore apo akte të tjera për miratim në kuvendin e komunës;
- Propozon zhvillimin komunal, planet rregulluese dhe investuese, propozon buxhetin vjetor për miratim në kuvendin e komunës dhe ekzekuton buxhetin e miratuar;
- Raporton para kuvendit të komunës për situatën ekonomiko-financiare të komunës dhe për zbatimin e planeve investuese të komunës, së paku një herë në gjashtë muaj apo kurdoherë që kërkohet nga kuvendi i komunës; dhe
- Mund të kërkojë që kuvendi i komunës ta shqyrtojë një akt komunal para hyrjes në fuqi, kur konsideron se akti cenon legjislacionin në zbatim dhe/apo interesin e komuniteteve.
- Do të konsultojë nënkryetarin për komunitete për çështjet që kanë të bëjnë me komunitetin jo shumicë; dhe
- Aktivitetet tjera që i caktohen me statut.

Menjëherë pas zgjedhjes së tyre, kryetarët e komunave ndërpresin çdo kontratë apo lidhje që kanë, me të cilat mund ta vendosin në pikëpyetje aftësinë e tyre për kryerjen e përgjegjësisë në mënyrë të drejtë dhe të paanshme. Kryetari i komunës përjashtohet nga procedurat vendimmarrëse dhe ato administrative kur ka të bëjë me ndonjë çështje në të cilën ai apo ndonjë anëtar i afërm i familjes së tij ka ndonjë interes personal apo financiar. Kryetari i komunës mundet vullnetarisht ta përjashtojë veten nga vendimmarrja nëse konsideron se mund të ketë konflikt interesi dhe shënon çdo ndryshim në gjendjen financiare menjëherë pasi paraqitet ndryshimi. Kur ka konflikt të interesit, statuti i komunës parasheh masat që

duhet të ndërmerren për përjashtimin e kryetarit nga procedurat e vendimmarrjes dhe ato administrative. Aktet e kryetarit të komunës janë urdhëresat dhe vendimet brenda fushës së kompetencave të tij.²¹² Kryetari i komunës mund të pezullohet me vendim të Qeverisë së Republikës së Kosovës brenda afatit prej 30 (tridhjetë) ditëve, nëse ai ka cenuar kushtetutën dhe ligjet në fuqi.²¹³ Pasi të konsiderohet se janë plotësuar kushtet për suspendim të kryetarit nga detyra, ministria përgjegjëse për pushtetin lokal i rekomandon Qeverisë së Republikës së Kosovës suspendimin e atij kryetari. Qeveria më pas brenda 30 (tridhjetë) ditëve mund ta suspendojë me vendim kryetarin e komunës dhe lëndën t’ia dorëzojë Gjykatës Kushtetuese. Në rast se Gjykata Kushtetuese e përkrah vendimin, atëherë Qeveria mund ta shkarkojë kryetarin nga detyra. Pas shkarkimit nga detyra fillojnë procedurat për zgjedhjen e kryetarit të ri sipas ligjit për zgjedhjet lokale përmes mbajtjes së zgjedhjeve të jashtëzakonshme.

Nënkryetari i Komunës. Në çdo komunë, kryetari i komunës emëron një nënkryetar për të njëjtin mandat dhe shkarkohet nga kryetari.²¹⁴ Sipas kërkesës së kryetarit, nënkryetari e ndihmon kryetarin në ushtrimin e funksioneve ekzekutive të përditshme, si edhe vepron në emër të kryetarit në mungesë të tij. Në rast se posti i nënkryetarit mbetet i lirë, kryetari emëron nënkryetarin e ri jo më vonë se 30 (tridhjetë) ditë pas paraqitjes së postit të lirë.²¹⁵ Po ashtu, konflikti i interesit për nënkryetarin zbatohet ngjashëm si për kryetarin e komunës.

Nënkryetari i Komunës për komunitete është një tjetër institucion i qeverisjes vendore në nenin 61 të ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Në këtë nen përcaktohet se në ato komuna ku të paktën 10% e qytetarëve u përkasin komuniteteve jo shumicë, ato komuna kanë një

²¹² Shih nenin 13 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²¹³ Shih nenin 64 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²¹⁴ Shih nenin 60 paragrafi 1 dhe 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²¹⁵ Shih nenin 60 paragrafi 4 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

nënkryetar për komunitete.²¹⁶ Mandati i nënkryetarit për komunitete është i njëjtë me mandatin e kryetarit të zgjedhur dhe atë të nënkryetarit të emëruar. Emërimi dhe shkarkimi i nënkryetarit për komunitete propozohet nga kryetari i komunës dhe duhet të miratohet nga shumica e anëtarëve të kuvendit të komunës që janë të pranishëm dhe votojnë, si dhe shumica e anëtarëve të kuvendit të komunës që janë të pranishëm dhe votojnë, e të cilët u përkasin komuniteteve jo shumicë.²¹⁷ Obligimet e nënkryetarit për komunitete janë që të ndihmojë kryetarin dhe të ofrojë këshilla lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me komunitetin pakicë. Në rast të mbetjes i lirë posti i nënkryetarit për komunitete, kryetari e propozon nënkryetarin e ri jo më vonë se 30 (tridhjetë) ditë pas paraqitjes së postit të lirë.

Komitetet e Kuvendit si trupa punues të Kuvendit

Kuvendet komunale janë të obliguara të themelojnë komitetet e përhershme me qëllim të funksionimit dhe përmbushjes së obligimeve ligjore dhe transparencës ndaj qytetarëve. Kuvendi themelon 2 (dy) komitete të përhershme, Komitetin për Politikë dhe Financa dhe Komitetin për Komunitete, ndërsa e mban të drejtën e themelimit të komiteteve këshilldhënëse, për çështjet të cilat konsiderohet se janë të nevojshme për kryerjen e përgjegjësiave dhe obligimeve të kuvendit.²¹⁸

a. Komiteti për Politikë dhe Financa

Komiteti më i rëndësishëm i kuvendit është ai për politikë dhe financa, i cili kryesohet nga kryesuesi i kuvendit të komunës dhe përbërja e tij duhet të reflektojë përfaqësimin e grupeve politike në kuvendin e komunës. Ky komitet është përgjegjës për shqyrtimi e të gjitha

²¹⁶ Shih nenin 64 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

²¹⁷ Shih nenin 60 paragrafi 4 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²¹⁸ Shih nenin 51 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

politikave, dokumenteve fiskale dhe financiare, planeve dhe iniciativave, duke përfshirë këtu edhe planifikimin strategjik, kornizën vjetore buxhetore afatmesme, planin vjetor të prokurimit, rregulloren vjetore për tatimet, tarifat dhe pagesat, planin vjetor të punës për auditivin e brendshëm, buxhetin vjetor afatmesëm dhe çdo ndryshim të buxhetit gjatë vitit fiskal si dhe për marrjen e raporteve nga kryetari dhe dorëzimin e rekomandimeve në kuvendin e komunës.²¹⁹ Në bazë të përshkrimit të obligimeve, ky komitet është rregullator i funksionimit të së gjitha organeve të kuvendit.

b. Komiteti për Komunitete

Në komitetin për komunitete përfshihen shumica e thjeshtë nga anëtarët e kuvendit të komunës, ndërsa anëtarët e tjerë janë përfaqësuesit e komuniteteve, së paku nga një anëtar prej secilit komunitet që jeton në komunë. Me këtë komitet udhëheq një përfaqësues i komunitetit dhe përbërjen e shumicës së komitetit e përbëjnë përfaqësuesit e komunitetit jo shumicë. Komiteti i komuniteteve është përgjegjës për shqyrtimin e përputhshmërisë së vendimeve të autoriteteve komunale me ligjin, zbatimin dhe shqyrtimin e të gjitha politikave komunale, praktikave dhe aktiviteteve në harmoni me të drejtat dhe interesat e komuniteteve jo shumicë. Ky komitet i rekomandon kuvendit masat që duhet të ndërmerren për të siguruar jetësimin e dispozitave që kanë të bëjnë me nevojën e komuniteteve pakicë në rast se ato nuk janë zbatuar dhe ngrenë çështjet që kanë të bëjnë me zhvillimin, avancimin dhe mbrojtjen e identitetit të tyre etnik, kulturor, fetar dhe gjuhësor brenda komunës.

c. Komitetet këshilldhënëse

Përveç komiteteve të përhershme, kuvendi i komunës themelon komitete këshill-dhënëse

²¹⁹ Shih nenin 52 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

sektoriale me qëllim përfshirjen sa më cilësore të qytetarëve në procesin e vendimmarrjes. Këto komitete përbëhen kryesisht nga qytetarët, organizatat joqeveritare, ekspertë të fushave të caktuara dhe grupeve të interesit. Komitetet këshilldhënëse mund të bëjnë hulumtime, të ofrojnë mendime për iniciativat e kuvendit të komunës, të paraqesin propozime në pajtim me statutin e komunës. Anëtarët e komiteve këshilldhënëse kanë të drejtë kompensimi për pjesëmarrje në mbledhjet e komitetit sipas statutit të komunës.

5.2.2. Aktet normative të organeve komunale

Organet e qeverisjes vendore në përputhje me kushtetutën dhe ligjet për qeverisjen vendore gëzojnë të drejtën e hartimit të akteve me fuqi nënligjore në njësinë administrative që ata administrojnë. Kështu Kuvendi i komunës dhe kryetari kanë të drejtë të nxjerrin akte dhe të ndërmarrin masa për zbatimin e tyre brenda fushës së kompetencave dhe përgjegjësi të tyre. Të gjitha aktet komunale duhet të jenë në pajtueshmëri me sistemin kushtetues dhe ligjor në Republikën e Kosovës. Në kuadër të kompetencave ligjore Kuvendi i komunës miraton këto akte:

- a) *Statutin e komunës;*
- b) *Rregulloren e punës;*
- c) *Rregulloret komunale; dhe*
- d) *Çdo akt tjetër të nevojshëm apo të duhur për funksionimin efikas të komunës.²²⁰*

Te gjitha këto akte që i miraton kuvendi i komunës janë të karakterit normativ dhe akte të përgjithshme nënligjore, të cilat zbatohen brenda territorit të komunës. Ndërsa Kryetari i komunës, si organ ekzekutiv ka të drejtë të nxjerrë akte individuale si urdhëresa dhe vendime brenda fushës së kompetencave të tij.

²²⁰ Shih nenin 12 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

- *Statuti i komunës*

Një ndër funksionet më të rëndësishme të kuvendit të komunës është miratimi dhe ndryshimi i statutit komunal, i cili rregullon zbatimin e përgjegjësiave të komunave në përputhje me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale. Në nenin 12 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale përcaktohet se “ *Statuti komunal, si akti më i lartë juridik i komunës, miratohet dhe ndryshohet me më shumë se 2/3 (dy të tretat) e anëtarëve të pranishëm në mbledhje, të cilët votojnë kur të shqyrtohet propozimi i tillë.* Statutet komunale, si akte juridike, janë stereotipe dhe me përmbajtje të ngjashme për të gjitha komunat. Statuti komunal përshkruan detyrat dhe përgjegjësitë e komunës, duke pasur parasysh specifikat e komunës konkrete. Statutet nuk kanë dispozita me të cilat shprehet ana komparative e komunave. Ato janë të ngurta dhe nuk lënë mundësi për autonomi në disa segmente të vendimmarrjes në komunë. Kuvendi komunal miraton Statutin dhe e ndryshon atë nëse konsideron se një gjë e tillë është e nevojshme. Statuti rregullon zbatimin e përgjegjësiave të komunës ashtu si i është përcaktuar me ligj. Gjithashtu, me statutin dhe në pajtim me legjislacionin nacional dhe në koordinim me qeverinë qendrore rregullohet organizimi i brendshëm - struktura organizative e organeve dhe shërbimeve administrative të komunës.

b) Rregullorja e punës së Kuvendit

Me ligj dhe statut të komunës është paraparë që kuvendi i komunës të miratojë rregulloren e punës së kuvendit. Me rregullore të tillë përpunohen normat ligjore dhe statutore të organeve të kuvendit, të drejtat dhe detyrat e anëtarëve të kuvendit, mënyrën e organizimit të punës së kuvendit, procedurat e shqyrtimit dhe nxjerrjes së akteve të kuvendit dhe marrjes së vendimeve.

c) Rregulloret komunale

Komunat mund të nxjerrin rregullore lokale të komunës dhe të marrin vendime specifike që u përkasin çështjeve përbrenda kompetencave të komunës. Statuti i komunës siguron miratimin dhe publikimin e tyre pas konsultimit publik. Asnjë rregullore lokale e komunës nuk mund të jetë e vlefshme nëse është në konflikt me ligjin në fuqi. Gjithashtu, nxjerrja e rregulloreve lokale, të cilat krijojnë obligime dhe të drejta për qytetarë dhe përcaktojnë procedurën e realizimit të tyre, është një ndër funksionet më të rëndësishme të kuvendit komunal. Për ndryshim nga statuti, rregulloret lokale miratohen me shumicën e thjeshtë të anëtarëve të pranishëm.

5.2.3. Kompetencat e Komunës

Komunat në Republikën e Kosovës i ushtrojnë kompetencat e tyre sipas parimit të subsidiaritetit,²²¹ në pajtim të plotë me parimet e qeverisjes së mirë, demokracisë, transparencës dhe sundimit të ligjit ashtu si zbatohet në tërë Evropën. Shumë prej parimeve të dokumenteve relevante janë të pasqyruara në organizimin, funksionimin dhe reformën e qeverisjes lokale në Kosovë. Mbi bazën e këtij parimi një pjesë të madhe ose në shumicën e çështjeve të negociuara, hapësirë e veçantë i është kushtuar organizimit dhe funksionimit të qeverisjes lokale, duke filluar nga promovimi dhe sigurimi i të drejtave të plota të gjithë qytetarëve në arsim, shëndetësi, politikë sociale, siguri, drejtësi, ekonomi, bashkëpunim ndërkufitar e deri tek organizimi territorial përmes krijimit të komunave të reja, decentralizimit të pushtetit dhe kompetencave të zgjeruara komunale. Në shumë raste kompetencat e komunave në Kosovë mbi bazën e dokumentit gjithëpërfshirës të Pakos së Ahtisarit për statusin, tejkalojnë kompetencat komunale në praktikën e njohura deri më tani edhe se në

²²¹ Shih nenin 15 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

shtetet me përqindje shumë më të lartë të pakicave. Një qasje e tillë për sigurimin e të drejtave të pakicave, që është ndërlidhur me statusin e Kosovës, dhe mbi bazën e të cilit dokument është shpallur dhe njohur pavarësia e Republikës së Kosovës, paraqet njëkohësisht përparësi dhe sfidë për plotësimin e standardeve për inkuadrim në strukturat euro-atlantike. Sipas kushtetutës dhe nenit 16 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, Komunitet në Republikën e Kosovës ushtrojnë tri lloje të kompetencave si ato:

1. Vetanake (vendore);
2. Të deleguara;
3. Të zgjeruara.

Nisur nga fakti që këto kompetenca kanë një rëndësi relevante për punimet tonë, më poshtë do të analizojmë kuadrin ligjor dhe kompetencat e komunave si njësi të qeverisjes lokale në Republikën e Kosovës.

a) Kompetencat vetanake

Këto kompetenca janë të trajtuara në mënyrë të detajuar në nenin 17 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale. Kështu sipas këtij neni kompetencat vetanake (vendore) janë kompetenca të plota dhe ekskluzive, për sa i përket interesit lokal, duke i respektuar standardet e përcaktuara në legjislacionin e zbatueshëm në këto fusha:

- Zhvillimin lokal ekonomik;
- Planifikimin urban dhe rural;
- Shfrytëzimin e tokës dhe zhvillimin;
- Zbatimin e rregulloreve të ndërtimit dhe standardeve për kontrollimin e ndërtimit;
- Mbrojtjen e mjedisit lokal;

- Ofrimin dhe mirëmbajtjen e shërbimeve publike dhe shërbimeve komunale, përfshirë furnizimin me ujë, kanalizimin dhe drenazhin, trajtimin e ujërave të zeza, menaxhimin e mbeturinave, rrugëve lokale, transportin lokal dhe skemave të nxehjes lokale;
- Përgjigje ndaj rasteve emergjente lokale;
- Ofrimin e arsimit publik parashkollor, fillor dhe të mesëm, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve edukative, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimin e instruktorëve dhe administratorëve të arsimit;
- Promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut;
- Ofrimin e kujdesit publik primar shëndetësor;
- Ofrimin e shërbimeve familjare dhe shërbimeve të tjera të mirëqenies sociale, siç është kujdesi për të cënueshmit, strehimin familjar, kujdesin fëmijëror, kujdesin për të moshuarit, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e këtyre qendrave të përkujdesjes, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimin e profesionistëve të mirëqenies sociale;
- Banimin publik;
- Shëndetësinë publike;
- Licencimin e shërbimeve publike dhe objekteve, duke përfshirë ato që kanë të bëjnë me argëtimin, aktivitete kulturore dhe të lira, ushqimin, strehimin, tregjet, shitësit në rrugë, transportimin lokal publik dhe taksitë;
- Emërtimin e rrugëve, rrugicave dhe vendeve të tjera publike;
- Ofrimin dhe mirëmbajtjen e parqeve dhe hapësirës publike;
- Turizmit;
- Aktivitetet e lira dhe ato kulturore, si dhe çdo çështje që nuk është përjashtuar

shprehimisht nga kompetenca e tyre, apo që nuk i është përcaktuar një autoriteti tjetër²²²;

b) Kompetencat e deleguara

Këto kompetenca janë subjekt i nenit 18 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale nga ku mund të themi që disa çështjeve që konsistojnë në rregullimin e raporteve mespushtetit qendror dhe lokal, dhe që vërtetohen se në praktikë funksionojnë më mirë e zbatohen më lehtë, nëse ato delegohen në nivelin lokal, ligjet e Republikës së Kosovës në fushë-veprimtarinë e qeverisjes lokale mundësojnë delegimin institucional me përkrahje financiare. Kompetencat e deleguara janë:

- Shënimet kadastrale;
- Regjistrimi civil;
- Regjistrimi i votuesve;
- Regjistrimi i biznesit dhe licencimit;
- Shpërndarja e pagesave të ndihmës sociale (me përjashtim të pensioneve);
- Mbrojtja e pyjeve që ndodhen në territorin e komunës në kuadër të autorizimeve të deleguara nga autoriteti qendror, duke përfshirë edhe dhënien e licencave për prerjen e drurëve në bazë të rregullave të miratuara nga qeveria.²²³

Autoritetet qendrore në Republikën e Kosovës mund të delegojnë kompetenca shtesë për komunat, nëse është e nevojshme dhe nëse janë në pajtim me kushtetutën dhe ligjet. Këto kompetenca të deleguara, gjithmonë duhet të përcillen me financim të nevojshëm në përputhje me objektivat, standardet dhe kërkesat e përcaktuara të qeverisë për projektet e

²²² Shih nenin 17 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²²³ Shih: Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

përbashkëta. Në praktikat e qeverisjes lokale nuk njihet përcaktim me ligj i kompetencave të zgjeruara komunale si në rastin e Kosovës.

c) Kompetencat e zgjeruara

Disa komuna kanë kompetencat e tyre të zgjeruara vetanake (vendore) në fushën e shëndetësisë, edukimit, dhe kanë të drejtë për pjesëmarrjen në zgjedhjen e komandantëve të stacioneve policore në përputhje me Ligjin për Policinë dhe Ligjin e Vetëqeverisjes

Lokale.²²⁴ Autoritetet qendrore në Republikën e Kosovës mbikëqyrin ushtrimin e kompetencave të zgjeruara në pajtim me legjislacionin qendror, që parasheh qasje të barabartë në shërbimet publike, standarde minimale, sasiore dhe cilësore në ofrimin e shërbimeve publike, kualifikime minimale të personelit, aftësimin e tyre, parime të përgjithshme për licencim dhe akreditim të ofruesve të shërbimeve publike. Komunitetet që ushtrojnë kompetenca të zgjeruara, mund të bashkëpunojnë me secilën komunë në ofrimin e shërbimeve të tilla.

Me ligj, disa komunitete i njihen kompetencat e zgjeruara në këto fusha si në vijim:

- *Kompetencat e zgjeruara për kujdesin dytësor shëndetësor*

Komuniteti i Mitrovicës së Veriut, Graçanicës dhe Shtërpçës, kanë kompetenca për ofrimin e përkujdesjes dytësore shëndetësore, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të kujdesit shëndetësor, punësimin, pagesën e rrogave dhe aftësimin e personelit administrativ të kujdesit shëndetësor.

- *Kompetencat e zgjeruara në shkollimin universitar*

Komuniteti i Mitrovicës së Veriut ka kompetencë për shkollim të lartë, ku përfshihet regjistrimi dhe licencimi i institucioneve shkollore, punësimi, pagesa e rrogave dhe aftësimi i instruktorëve dhe administratorëve arsimor.

- *Kompetencat e zgjeruara në fushën e kulturës*

Në të gjitha komunitetet ku komuniteti serb është shumicë, kanë kompetenca për ushtrimin e përgjegjësisë në çështjet kulturore, ku hyn mbrojtja dhe promovimi i trashëgimisë kulturore dhe religjioze brenda territorit komunal, si dhe për përkrahjen e komuniteteve lokale religjioze në pajtim me ligjin për trashëgiminë kulturore.

²²⁴ Shih nenin 19 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

- *Të drejtat e zgjeruara për pjesëmarrje në zgjedhjen e komandantëve të stacioneve policore lokale*

Komunat në të cilat komuniteti serb është shumicë, kanë kompetencë në ushtrimin e të drejtës së zgjeruar për pjesëmarrje në zgjedhjen e komandantëve lokal të policisë sipas ligjit për policinë.²²⁵

5.2.4. Financat e komunës

Menaxhimi efikas i të ardhurave publike është çelësi i suksesit të një qeverisje të mirë. Një ndër funksionet kryesore të njësive të Vetëqeverisjes Lokale, në këtë rast komunave, është zhvillimi i qëndrueshëm për të krijuar mirëqenie për qytetarët i cili arrihet edhe përmes vetë qëndrueshmërisë financiare. Ashtu si në vende të tjera edhe në Kosovë në aspektin e burimeve financiare për komunat dhe për zbatimin e politikave zhvillimore komunale, kompetencat dhe përgjegjësitë e menaxhimit të financave publike janë përcaktuar në Ligjin Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale. Çështja e financave publike gëzon dhe vëmendjen e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale. Kuvendi Komunal dhe organet e tjera komunale kanë të drejtën dhe autorizimin që në mënyrë të pavarur të rregullojnë dhe menaxhojnë burimet financiare të cilat rrjedhin nga të hyrat vetanake komunale ose të cilat janë ndarë komunës në formë të grantit të përgjithshëm.²²⁶ Ligjin Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale përcaktohet se buxheti komunal përbëhet prej të hyrave vetanake, granteve nga Qeveria e Republikës së Kosovës, donacioneve dhe të hyrave të tjera.²²⁷ Sipas nenit 24 paragrafi 4 kërkesat thelbësore për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë janë të përcaktuara në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Ligjin për Financat e Pushtetit Lokal. Në përputhje me politikat e qëndrueshme ekonomike komunale, duke pasur parasysh qëndrueshmërinë fiskale

²²⁵ Shih nenet 20, 21, 22, 23 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²²⁶ Shih nenin 24 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²²⁷ Shih nenin 24 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

të komunave dhe të qeverisë, komunat e kanë të drejtën e burimeve të mjaftueshme financiare me të cilat ushtrojnë lirshëm kompetencat e tyre. Me përjashtim të tatimit në pronën e paluajtshme brenda kufijve të saj, komuna nuk është e autorizuar të caktojë apo të vjelë çfarëdo detyrimi ose taksa të tjera. Kjo ndalesë vlen (mirëpo nuk kufizohet) për detyrime doganore dhe detyrime të tjera, tatimin në kapital si dhe të gjitha detyrimet e tjera të cilat kanë ndikim të barazvlefshëm me detyrimet dhe taksat e sipërpërmendura. Kjo ndalesë nuk zbatohet kur komuna vepron për ushtrimin ose përmbushjen e një funksioni apo përgjegjësie e cila i është deleguar në mënyrë formale dhe të ligjshme nga qeveria.

Parimi i pavarësisë financiare të komunave zbatohet kundrejt zbatimit të kompetencave vetanake komunale, kompetencave të deleguara dhe kompetencave të zgjeruara të përcaktuara në Kushtetutë dhe Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale. Kur një ligj u jep kompetenca të shtuara vetanake një grupi të caktuar të komunave, këto kompetenca të shtuara trajtohen në mënyrë të njëjtë me kompetencat e tjera vetanake. Qeveria dhe Kuvendi sigurojnë që në buxhetin e Kosovës komunave përkatëse t'u ndahen fonde të nevojshme për ushtrimin e këtyre kompetencave.

Burimet financiare të një komune përbëhen nga të hyrat vetanake, grantet operative, grantet për kompetencat e shtuara, grantet e jashtëzakonshme dhe të hyrat nga huamarrja e komunës.²²⁸

Të gjitha të hyrat e mbledhura ose të pranuara nga komuna, në bazë të autorizimit janë të hyra vetanake të komunës, ku përfshihen kryesisht të ardhurat nga taksat vendore, gjobat etj..²²⁹

²²⁸ Shih nenin 7 paragrafi 1 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²²⁹ Shih nenin 8 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale ku përcaktohet se të ardhura vetanake janë: Taksat komunale, gjobat, tarifat e shfrytëzimit, pagesat tjera për shërbimet publike të ofruara nga komuna si dhe detyrimet dhe gjobat e autorizuar me ligj; Qiratë në pronat e paluajtshme të cilat ndodhen në komunë dhe të cilat janë nën administrimin ose nën pronësi të komunës; Të hyrat nga shitja e pasurive komunale; Të hyrat nga ndërmarrjet të cilat janë plotësisht ose pjesërisht në pronësi të komunës; Bashkëpagesat nga konsumatorët e shërbimeve arsimore dhe shëndetësore të cilat ofrohen nga komuna; Të hyrat e realizuara nga cilado agjensi, departament ose organizatë e komunës si rezultat i ofrimit të çfarëdo malli ose shërbimi; Interesi në depozitat komunale, nëse ekziston; Grantet dhe/ose donacionet nga qeveritë e huaja, duke përfshirë organizatat qeveritare dhe joqeveritare si edhe institucionet ndërkombëtare dhe multinacionale.

Të gjitha kategoritë e tjera të të hyrave të cilat janë përcaktuar si të hyra vetanake komunale në bazë të ligjit të Republikës së Kosovës. Përmes një rregulloreje, komuna mund të vendosë tarifa të cilat caktohen me qëllim të kompensimit të shpenzimeve të komunës për ndërtim, përmirësimin, zgjerimin ose riparimin e infrastrukturës komunale, zgjerimin ose rehabilitimin e ndërtesave ekzistuese. Gjithashtu, në grupin e të hyrave tjera vetanake të komunës janë edhe burimet që vijnë nga gjobat, qeramarrja dhe shërbime të tjera të cilat i ofron komuna.

Gjobat në trafik. Të gjitha rregullat e trafikut duhet të jenë në përputhshmëri me rregullat e përcaktuara në Ligjet e Republikës së Kosovës, mirëpo komuna përmes një rregulloreje mund të vendosë rregulla të trafikut dhe të përcaktojë gjoba të cilat shqiptohen në rast të shkeljes së këtyre rregullave. Gjobat e shqiptuara për shkeljet në trafik brenda territorit të komunës janë të hyra vetanake. Transfertat e mjeteve financiare nga gjobat bëhen në përputhje me Ligjin mbi Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP).

Gjobat për shkeljen e rregulloreve komunale. Komuna shqipton gjoba dhe masa tjera për shkeljet e rregulloreve komunale, të miratuara nga Kuvendi Komunal.

Shuma e këtyre gjobave dhe ashpërsia e masave detyrimore duhet të jetë proporcionale me seriozitetin e shkeljes dhe sipas saj duhet të përfshihen edhe shpenzimet e nevojshme ligjore për zbatimin e masës. Komuna shqipton gjoba për personat privatë, për të gjithë personat të cilët pengojnë ose kufizojnë qasjen e publikut në pronën komunale, përmes ndërtimit ose vendosjes së paautorizuar të pengesave të përkohshme ose të përhershme.²³⁰

Të hyrat nga qiradhënia. Për shfrytëzimin e pronës komunale nga ndërmarrjet ose personat fizikë, komunat kanë të drejtën të vendosin dhe të mbledhin qiranë.

²³⁰ Shih nenin 19 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

Zakonisht vlera e qirasë për shfrytëzimin e pronës së paluajtshme komunale është vlera e tregut e cila zbatohet në 3 (tri) kritere nga madhësia e ndërtesës ose tokës, vendndodhja dhe lloji i ndërtesës ose tokës dhe nga Qëllimi i shfrytëzimit, qoftë për ushtrimin e aktiviteteve afariste, tregtisë, bujqësisë ose punëve profesionale.

Komuna mund ta përcaktojë një vlerë të qirasë e cila është më e ulët se ajo e tregut, nëse shfrytëzimi i pronës komunale në mënyrë të qartë i shërben një qëllimi dhe interesi domethënës të publikut.²³¹

Të ardhurat nga grantet

Komunat pranojnë grante operative nga Buxheti i Kosovës, të cilat jepen në formë të grantit të përgjithshëm, grantit specifik për arsim dhe grantit specifik për shëndetësi.

1. Granti i përgjithshëm - mundëson një shkallë të arsyeshme të stabilitetit në të hyrat komunale dhe ofron një mjet përkatës për vendosjen e barazisë ndërmjet komunave, sepse merr parasysh mundësinë e banorëve të secilës komunë për të pasur qasje në shërbimet publike dhe mundëson alokimin adekuat të burimeve për komunitetet pakicë në komunat përkatëse.²³² Kriteret e ndarjes së grantit të përgjithshëm janë të përcaktuara sipas ligjit, ku merret parasysh numri i banorëve, madhësia gjeografike, numri i popullsisë pakicë dhe specifika të tjera që mund të jenë të lëvizshme në raport me zhvillimet ekonomike dhe reformën financiare.

Granti specifik për arsim dhe shëndetësi - Përveç grantit të përgjithshëm, komunat pranojnë edhe grante specifike për arsim dhe shëndetësi.

Granti specifik për arsim përdoret për financimin e ofrimit të nivelit të standardit minimal të

²³¹ Shih nenin 20 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²³² ²³⁴ Shih nenin 24 paragrafi 1 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale

arsimit parashkollor, fillor dhe të mesëm.²³³ Ndërsa, granti specifik për shëndetësi përdoret për financimin e ofrimit të standardit minimal të shëndetësisë publike primare. Të dy këto grante përcaktohen dhe u alokohen komunave²³⁴ në përputhje me formulën që përcakton komisioni i granteve. Kjo formulë, sa i përket grantit specifik të arsimit bazohet në numrin e regjistruar të nxënësve, gjithashtu, merret parasysh programi mësimor kombëtar, arsimi për nevoja të veçanta dhe shpenzimet operative që nuk përfshijnë pagat, normat e madhësisë së klasave dhe lokacionin. Granti specifik për shëndetësi merr parasysh moshën, strukturën gjinore të popullsisë së regjistruar të ofruesit të shëndetësisë primare, si edhe numrin e personave të moshuar dhe personave me nevoja të veçanta shëndetësore.

2. Grantet e jashtëzakonshme

Ndarja e grantit të përgjithshëm dhe granteve specifike për komunat, përmbushin nevojat zhvillimore të komunës dhe shërbimeve ndaj qytetarëve në kuadër të programeve dhe politikave zhvillimore të komunave. Ndërsa, është e paraparë që për komunat të ndahen edhe grantet e jashtëzakonshme në rast të fatkeqësive natyrore (zjarreve, vërshimeve, tërmete, shkatërrimeve të tjera natyrore), të cilat kanë ndikim serioz në një komunë. Në këtë rast, qeveria duhet t'i ndajë një grant të jashtëzakonshëm komunës së goditur me qëllim të lehtësimit të pjesshëm ose të plotë nga pasojat e fatkeqësisë, të cilat nuk mund t'i mbulojë me buxhetin komunal.

3. Huamarrja

Komunat, sipas Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal, kanë të drejtën edhe në huamarrje të mjeteve të caktuara dhe me kushte të caktuara dhe se këto mjete ekskluzivisht të përdoren për projekte në investime kapitale. E drejta e huamarrjes nga komunat realizohet në bazë të

²³³ Po aty, Neni 24.1.

²³⁴ Shih nenin 25 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale o aty , Neni 25.2.

kërkesës së kryetarit të komunës e cila duhet të jetë e miratuar në Kuvendin Komunal dhe e autorizuar nga Ministri i Ekonomisë dhe Financave. Kjo kërkesë duhet të përmbajë dispozita të cilat trajtojnë çështjet si në vijim:

- Që nuk është kontraktuar borxh ndërkombëtar;
- Huamarrja do të lejohet vetëm nga tregu kombëtar i kapitalit dhe pa ekspozim ndaj rrezikut nga këmbimet e huaja;
- Të hyrat nga huamarrja do të përdoren për projekte të posaçme të investimit kapital të cilat janë paraparë në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve dhe janë autorizuar në buxhetin e Kosovës;
- Projektet e investimit kapital duhet t'i jenë nënshtruar një rishikimi të suksesshëm të planeve të investimit dhe planeve kapitale nga Komisioni i Granteve;
- Kushtet e propozuara të huamarrjes duhet të jenë shqyrtuar dhe miratuar si të krahasueshme me kushtet e tregut nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave;
- E ashtuquajtura “*periudha e pritjes*” e cila aplikohet për marrëveshjet për huazim, me anë të së cilës shlyerja e borxhit pezullohet ose lehtësohet për një periudhë fillestare, është e ndaluar.

Të gjitha huamarrjet e propozuara duhet të jenë të mbuluara plotësisht me kolateral me prona të paluajtshme në pronësi të komunës. Prona e paluajtshme e cila përdoret si kolateral duhet të jetë në pronësi të komunës dhe të jetë e lirë nga të gjitha pretendimet e tjera pronësore apo pengesat. Shërbimi i përgjithshëm vjetor i borxhit, duke përfshirë kamatën dhe pagesat themelore për shlyerjen e borxhit të papaguar të komunës dhe e cila duhet të përfshijë shumën e huamarrjes së re të propozuar, nuk duhet të tejkalojë 15% (pesëmbëdhjetë për qind) të totalit të së hyrave vetanake të komunës nga viti i kaluar fiskal. Shuma e përgjithshme e borxhit të papaguar të komunës, duke përfshirë huamarrjen e propozuar, nuk duhet të tejkalojë 50% (pesëdhjetë për qind) të së hyrave vetanake komunale që nga vitit i shkuar fiskal. Pasi komuna të ketë lidhur marrëveshjen për huamarrje, kopje të të gjitha dokumenteve duhet t'i dërgohen Ministrit të Ekonomisë dhe Financave.²³⁵

5.2.5. Bashkëpunimi ndërkomunal

Një ndër atributet më të rëndësishme që kanë komunat është krijimi i bashkëpunimeve të ndryshme në dobi të komunitetit që ato kanë nën administrimin e tyre. Kështu Komunitat mund të lidhin marrëveshje me fshatrat, vendbanimet dhe lagjet urbane brenda territorit të vet për të siguruar përmbushjen sa më cilësore të nevojave të gjithë qytetarëve të komunës.²³⁶

Më tej në nenin 34 paragrafi 2 përcaktohet se “*Me aprovimin e komunës në bazë të statutit dhe rregullores përcaktohen format e bashkëpunimit ndërmjet komunës dhe njësive më të vogla, të cilat mund të bëhen pjesë e përgjegjësisë dhe kompetencave të komunës e cila mund t'i dekoncentrojë disa prej përgjegjësisë në njësitë më të vogla, në fshatra, vendbanime dhe lagje urbane.*” Të gjitha bashkëpunimet e këtyre niveleve duhet të jenë të koordinuara mbi bazën e programit dhe planit strategjik të komunës, në frymën e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Në pajtim me Kartën Evropiane

²³⁵ Shih nenin 30 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²³⁶ Shih nenin 34 paragrafi 1 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

të Vetëqeverisjes Lokale dhe me Ligjin e Vetëqeverisjes lokale, komunat kanë të drejtë të bashkëpunojnë dhe të krijojnë partneritete me komunat e tjera të Republikës së Kosovës, brenda fushës së kompetencave të tyre.

Aktivitetet e partneriteteve komunale financohen nga buxhetet komunale të komunave pjesëmarrëse, dhe mund të ndërmarrin të gjitha masat e nevojshme për ushtrimin dhe jetësimin e bashkëpunimit funksional përmes themelimit të një organi vendimmarrës të përbërë nga përfaqësuesit e emëruar të kuvendeve pjesëmarrëse. Vendimi për partneritet i nënshtrohet mbikëqyrjes së ligjshmërisë në pajtim me ligjin për vetëqeverisjen lokale.²³⁷ Bashkëpunimi ndërkomunal dhe partneritetet komunale ndërmjet komunave të Republikës së Kosovës, mbi bazën e propozimit të planit gjithëpërfshirës të Pakos së Ahtisarit për statusin, Kushtetutës së Kosovës dhe Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, është një sfidë e institucioneve demokratike të Republikës së Kosovës në rrugën e procesit të reformimit të pushtetit lokal, përderisa nuk zbatohen në praktikë përparësitë funksionale të shërbimeve për qytetarët pa u ndikuar nga politika dhe instrumentalizimi politik i pakicës serbe në Republikën e Kosovës.

Në nenin 30 paragrafi 1 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale përcaktohet që përveç bashkëpunimit ndërkomunal dhe partneriteteve komunale, komunat e Republikës së Kosovës kanë të drejtë të lidhin marrëveshje bashkëpunimi edhe me organe të Vetëqeverisjes lokale të shteteve tjera. Këto bashkëpunime janë të lejuara dhe të përkrahura nga organet qendrore të shtetit, brenda kompetencave komunale vetanake dhe kompetencave të zgjeruara të përcaktuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale. Për çdo synim të bashkëpunimit ndërkufitar, komunat njoftojnë ministrinë përgjegjëse për qeverisjen lokale me draft-marrëveshjen e bashkëpunimit ndërmjet

²³⁷ Shih nenin 29 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

komunave dhe partnerëve të propozuar.²³⁸ Ministria përgjegjëse për qeverisjen lokale mund të kërkojë ndryshime të draft-marrëveshjes për bashkëpunim, nëse e konsideron se ka shkelje të ligjit dhe mund ta suspendojë bashkëpunimin e synuar. Komuna mund ta kundërshtojë një veprim të tillë të ministrisë në Gjykatën e Qarkut, kompetente për territorin e komunës. Vendimin përfundimtar dhe zgjidhjen për zbatimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë në raste të tilla duhet ta sjellë Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, në mënyrë që të mos ketë një barasvlerësim të nivelit të gjykatave dhe të mos lejohen vendimet kundërtënëse ligjore mbi bazën e kompetencave kushtetuese të institucioneve të Republikës së Kosovës.

Asociacioni i komunave

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale në nenin 31 të tij parasheh gamën e bashkëpunimeve të tjera që mund të kenë komunat. Kështu, në këtë nen përcaktohet se *“për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të tyre të përbashkëta, komunat formojnë dhe marrin pjesë në asociacionet që funksionojnë në kuadër të kushtetutës dhe ligjit.* Asociacionet e komunave në Republikën e Kosovës themelohen në bazë të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale²³⁹ (themelimi i tyre është paraparë me Planin Gjithëpërfshirës të Ahtisarit edhe për komunat me shumicë serbe)²⁴⁰ dhe Kartën Evropiane për Vetëqeverisje lokale.²⁴¹ Asociacioni i komunave të Kosovës, është organizatë jofitimprurëse, është person juridik, i themeluar nga komunat e Republikës së Kosovës dhe i përfaqëson interesat e përgjithshme të tyre. Aktivitetet e asociacionit janë të bazuara në parimet e vullnetarizmit të anëtarëve të saj, në parimet e demokracisë dhe në parimet e decentralizimit të pushtetit. Anëtarë të Asociacionit janë autoritetet komunale të Republikës së Kosovës. Komunat mund t’u bashkohen asociacioneve

²³⁸ Shih nenin 30 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

²³⁹ Shih nenin 31 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁴⁰ Shih nenin 9 të Planit Gjithëpërfshirës i Ahtisarit, Aneksi III;

²⁴¹ Shih nenin 10 të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.

përfaqësuese të organeve të Vetëqeverisjes Lokale të Republikës së Kosovës pas vendimit të marrë nga Kuvendi i Komunës përkatëse. Asociacionet e tilla mund t'u ofrojnë anëtarëve të tyre një numër shërbimesh, duke përfshirë aftësimin, ngritjen e kapaciteteve, ndihmën teknike, hulumtimin me kompetenca komunale dhe rekomandimet politike.

Asociacioni e ka lirinë e veprimit, të drejtën e iniciativave dhe rekomandimeve politike si zë i ndërmjetëm në mes të qeverisë lokale dhe qeverisë qendrore, me qëllim të përmirësimit të cilësisë së shërbimeve, rritjes së transparencës dhe përgjegjësisë publike të institucioneve. Duke e parë si nevojë bashkëpunimin ndërkomunal dhe afirmimin e politikës lokale të Kosovës në institucionet ndërkombëtare, Asociacioni i Komunave të Kosovës u themelua më 31 korrik 2001. Prej datës 22 mars 2002, pushteti lokal i Kosovës ka marrë statusin e vëzhguesit pranë Kongresit të Pushtetit Lokal Regjional (CLRE) të Këshillit të Evropës në Strasburg. Statusi i vëzhguesit për autoritetet lokale të Republikës së Kosovës pritet të shndërrohet me të drejtat e plota të anëtarit, pas pranimin të Kosovës në Këshillin e Evropës, nënshkrimit dhe ratifikimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Asociacioni i Komunave të Republikës së Kosovës angazhohet për zbatimin e rregullave të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Asociacioni organizon dhe koordinon aktivitetet e anëtarëve në sferën e investimeve, në zhvillimin ekonomik të komunave, në përmirësimin e bazës ligjore dhe sundimin e ligjit, përmirësimin e kushteve në arsim, shkencë, mbrojtje shëndetësore, çështje sociale, si dhe në përmirësimin e shërbimeve për qytetarët, për raportet me asociacionet jashtë shtetit dhe organizatat ndërkombëtare.²⁴² Asociacioni i komunave veprimtarinë e vet e ka të rregulluar përmes Statutit të Asociacionit, ku parashihet përmbushja e objektivave dhe detyrave të tij.²⁴³ Asociacioni i komunave ka edhe organet e

²⁴² Shih nenin 2 paragrafi 1 i Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës;

²⁴³ Shih nenin 3 të Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës, ku përcaktohet se detyrat janë: Inicion, organizon dhe promovon bashkëpunimin në mes autoriteteve komunale të Republikës së Kosovës, propozon zgjidhjen e problemeve të përgjithshme të autoriteteve komunale, nxjerr materiale metodologjike të cilat ua jep autoriteteve komunale; Jep mendime, sugjerime dhe vërejtje në projekt-ligjet dhe aktet nënligjore që kanë të bëjnë me qeverisjen komunale; Bën asistencë organizative dhe ligjore për autoritetet komunale; Përfaqëson

saj udhëheqëse, të cilat janë: Kuvendi, Këshilli, Bordi dhe Kryetari i Asociacionit. Me statut është paraparë edhe shuarja e punës dhe aktivitetit të asociacionit. Kështu, asociacioni pushon aktivitetin e vet nëse Kuvendi i asociacionit vendos për shuarje me 2/3 (dy të tretat) e të gjithë anëtarëve të saj apo me vendim të organit shtetëror (organi që ka regjistruar Asociacionin), nëse më shumë se gjysma e anëtarëve e braktisin anëtarësinë në asociacion.

Si rezultat i bisedave teknike në Bruksel mes delegacioneve të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë e me ndërmjetësimin e përfaqësueses të Bashkimit u arrit Marrëveshja tanimë e njohur e Brukselit e cila u nënshkrua më 19 prill 2013. Kjo Marrëveshje ka nxitur shumë kritika dhe debat të gjerë brenda qarqeve intelektuale dhe shoqërore. Debatit dhe kritikën kryesisht kanë të bëjnë me dilemat se me këtë marrëveshje a po tejkalohet Plani i Ahtisarit, apo me këtë Marrëveshje kemi Ahtisari plus. Sipas marrëveshjes së miratuar në Kuvendin e Kosovës, shohim se Plani i Ahtisarit nuk është tejkaluar në pjesën që ka të bëjë me parimet për themelimin e Asociacionit/Bashkësinë për komunat me shumicë serbe në Republikën e Kosovës. Të gjitha pikat që përmban marrëveshja dhe zgjidhjet e arritura për këtë çështje janë brenda sistemit juridik dhe kushtetues të Kosovës. Vlen të theksohet se ajo që është në kundërshtim me Planin Ahtisari dhe që konsiderohet se është tejkaluar plani i Ahtisarit me këtë marrëveshje, ka të bëjë me statusin e qytetit të Mitrovicës. Plani i Ahtisarit, kishte paraparë që të dy komunat të funksionojnë në kuadër të një bordi, duke e ruajtur kështu karakterin e një qyteti, e Marrëveshja e Brukselit përfundimisht e njëj realitetin e qytetit të ndarë në dy komuna; atë të Mitrovicës së jugut me shumicë shqiptare dhe Mitrovicën Veriore me shumicë serbe dhe me dy administrata të ndara. Kështu, duke

interesat e përgjithshme profesionale të autoriteteve dhe shërbimeve civile nga autoritetet komunale; Përfaqëson interesat e anëtarëve të saj para autoriteteve të jashtme dhe organizatave ndërkombëtare dhe ndihmon autoritetet komunale që të bashkëpunojnë me partnerët e jashtëm; Organizon dhe koordinon trajnime profesionale për autoritetet komunale; Organizon dhe koordinon qarkullimin e informacioneve për anëtarët e vet dhe nxjerr publikimet e veta; Hap zyra përfaqësimi, krijon mekanizma për ngritjen e kapaciteteve për autoritetet komunale; Kryen shërbime të tjera për anëtarët e vet.

mos e paraparë krijimin e bordit të përbashkët të së dy administratave të së njëjtit qytet, marrëveshja e Brukselit ka anuluar komplet pikën 13 të Planit të Ahtisarit. Marrëveshja si tërësi ka 14 pika të cilat janë të pasqyruar në shtojcën Nr:1 në fund të studimit.

5.2.6. Struktura organizative dhe statusi ligjor i administratës komunale

Në kapitullin VIII të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale trajtohet administrata lokale e Republikës së Kosovës. Në bazë të këtij kapitulli administratën komunale përbëhet nga punonjësit që kanë statusin e shërbimit civil. Këtë status ia garanton Ligji për Shërbimin Civil të Kosovës.²⁴⁴ Sipas nenit 65 paragrafi 1: *”shërbimi civil komunal përfshin të gjithë personat e punësuar nga autoriteti komunal, rroga e të cilëve paguhet nga buxheti i Republikës së Kosovës, përveç: a) kryetarit, nënkryetarit/ve dhe drejtorëve komunal; b) kryesuesit, zëvendëkryesuesit/ve dhe të gjithë anëtarëve të kuvendit të komunës”* Shërbyesit civilë të punësuar në administratën komunale kryejnë punë dhe detyra në bazë të parimeve të demokratike të përcaktuara në Ligjin për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, si ai i ligjshmërisë, mosdiskriminimit etj..²⁴⁵ Sipas Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale dhe akteve tjera rregullatore, administrata komunale është e organizuar në departamente (drejtori). Çdo departament menaxhohet nga drejtori i cili emërohet dhe shkarkohet nga kryetari i komunës. Drejtorët menaxhojnë dhe drejtojnë departamentet e tyre në përputhje me udhëzimet strategjike dhe politike të kryetarit të komunës dhe raportojnë te kryetari i komunës në baza të rregullta për çështjet që janë në kompetencat e tyre.²⁴⁶

Në statusin e Komunës përcaktohet numri dhe lloji i drejtorive komunale në varësi të kapaciteteve kadrovike, numrit të banorëve, resurseve dhe veprimtarive ekonomike,

²⁴⁴ Shih Ligjin për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, 2010;

²⁴⁵ Shih nenin 5 të Ligjit për shërbimin civil të Republikës së Kosovës, ku përcaktohet se parimet janë : Parimit të ligjshmërisë; Parimit të mosdiskriminimit; Parimit të detyrimit për t’iu përgjigjur kërkesave; Parimit të efikasitetit dhe efektshmërisë; Parimit të përgjegjësisë; Parimit të paanësisë dhe pavarësisë profesionale; Parimit të transparencës; dhe Parimit të shmangies nga konflikti i interesit.

²⁴⁶ Shih nenin 62 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

themelohen edhe drejtoritë komunale. Drejtorët komunalë, drejtorët e institucioneve dhe ndërmarrjeve që janë nën autoritetin e komunës dhe nëpunësit civilë të administratës së komunës, nuk mund të jenë anëtarë të Kuvendit të Republikës së Kosovës apo Kuvendit të Komunës ku ata punojnë.²⁴⁷ Zgjedhjet për kuvendin e komunës nuk mund të jenë shkak për rishqyrtimin e emërimeve të shërbyesve civilë dhe ata janë të mbrojtur me ligj si të punësuar si shërbyes të karrierës. Administrata komunale ka udhëheqësin e personelit,²⁴⁸ të cilin e shpall, rekruton dhe shkarkon kryetari i komunës në pajtim me ligjin për shërbimin civil. Nëse posti i udhëheqësit të personelit mbetet i lirë, atëherë kryetari i komunës emëron një anëtar të lartë të shërbimit civil komunal në cilësinë e kryesit të detyrës deri në zgjedhjen e udhëheqësit. Në bazë të Statutit komunal themelohen drejtoritë komunale të cilat përfshijnë: Drejtorinë e Administratës dhe Personelit, Drejtorinë e Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale, Drejtorinë e Arsimit dhe Kulturës, Drejtorinë e Financave, Ekonomisë dhe Zhvillimit, Drejtorinë e Urbanizmit, Kadastrës dhe Mbrojtjes së Mjedisit, Zyrën Komunale për Komunitete dhe ndonjë drejtori tjetër që konsiderohet e nevojshme dhe e duhur për ushtrimin e funksioneve dhe përgjegjësi të komunës. Kryetari emëron drejtorin për secilën drejtori në pajtim me nenin 56,²⁴⁹ i cili do të jetë përgjegjës për drejtimin dhe udhëheqjen e drejtorisë komunale, përveç Drejtorisë së Administratës dhe Personelit, e cila funksionon nën drejtimin dhe udhëheqjen e Shefit të Drejtorisë nën autorizimet e përgjithshme të kuvendit komunal dhe të kryetarit. Drejtorët janë të emëruar politikë për mandat të njëjtë me kryetarin e komunës dhe konsiderohen “të emëruar të lirë”, përkatësisht kohëzgjatja e mandatit të tyre ekskluzivisht varet nga vullneti i kryetarit të komunës.

²⁴⁷ Shih nenin 65 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁴⁸ Shih nenin 62 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale

²⁴⁹ Shih nenin 58 paragrafi 2 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

5.2.7.Raporti midis pushtetit qendrorë dhe atij lokal, aksesit i qytetarëve në Vetëqeverisjen lokale

Në një shoqëri demokratike qeverisja lokale është hallka e fundit, por jo më pak e rëndësishme (pas pushtetit qendror) e sistemit qeverisës. Bashkë me pushtetin qendror, ajo krijon kuadrin e plotë institucional të qeverisjes dhe të funksionimit të sistemit politik, social dhe ekonomik të një vendi. Duke iu referuar parimeve bazë të organizimit dhe funksionimit të organeve të qeverisjes lokale të cilat përcaktohen me norma kushtetuese dhe ligjore, parashihet që mes dy hallkave të pushtetit të kultivohet marrëdhënia e bashkëpunimit dhe bashkërendimit në funksion të përmbushjes së kërkesave dhe interesave të qytetarëve. Për shkak të rëndësisë që ka ky raport Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale i Republikës së Kosovës e trajton këtë në kreun X të tij. Sipas këtij ligji marrëdhëniet ndërmjet qeverisë qendrore dhe lokale i vështrojmë në kuadër të objektivave të shqyrtimit administrativ, të mbikëqyrjes, këshillimit, mbështetjes dhe ndihmës në sigurimin e ligjshmërisë së aktiviteteve

të organeve të qeverisjes lokale dhe të sigurimit dhe respektimit të të drejtave dhe interesave të qytetarëve.²⁵⁰ Parimi themelor në të cilin ushtrohet shqyrtimi administrativ në vendimet e organeve komunale ka të bëjë me pajtueshmërinë me Kushtetutën e ligjin dhe, me këtë rast, intervenimi i autoritetit mbikëqyrës duhet të jetë proporcional me interesat të cilat synon t'i mbrojë. Ligji ka përcaktuar si autoritet mbikëqyrës ministrinë përgjegjëse për qeverisjen lokale - Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, nëse përgjegjësia për mbikëqyrjen e komunave nuk i jepet me ligj ministrisë tjetër përgjegjëse ose institucionit që ka të bëjë me lëmi të posaçme.

Në të gjitha sistemet e qeverisjes lokale shqyrtimi administrativ i vendimeve nga fusha e kompetencave vetanake dhe të zgjeruara kufizohet në shqyrtimin e ligjshmërisë që ushtrohet nga Ministria apo ndonjë mekanizëm që është funksionalisht i lidhur me qeverisjen

²⁵⁰ Shih nenin 74 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

lokale (Ministria e Pushtetit Lokal), ndërsa shqyrtimi i kompetencave të deleguara i nënshtrohet mbikëqyrjes së ligjshmërisë dhe përshtatshmërisë së veprimeve dhe ushtrohet nga organi i qeverisë qendrore që i ka deleguar ato.²⁵¹ Në rastet kur autoriteti mbikëqyrës konsideron se një vendim apo një akt i komunës nuk është në përputhje me kushtetutën dhe ligjet, ai mund të kërkojë që komuna ta rishqyrtojë vendimin apo aktin e tillë. Ndërsa, kur kemi të bëjmë me shqyrtimin e përshtatshmërisë së aktit-veprimit, nëse organi komunal nuk vepron sipas kërkesës, organi mbikëqyrës përgjegjës për ushtrimin e mbikëqyrjes së përshtatshmërisë, mund ta modifikojë, zëvendësojë aktin, apo ta suspendojë ekzekutimin e vendimit - aktit komunal. Përfundimisht, në fushën e rishqyrtimeve të akteve dhe vendimeve të organeve komunale që shqyrtohen hyjnë edhe ankesat e drejtuara nga qytetarët që nuk pajtohen me vendimet e tilla. Kjo formë e rishqyrtimit përmes ankesës bëhet sipas ligjit për procedurën administrative.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe ligjet mbi vetëqeverisjen lokale theksojnë rëndësinë e aksesit të qytetarëve në veprimtarinë e administratës. Në kapitullin IX të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale trajtohet të drejtat e qytetarëve në veprimtarinë komunale dhe format e aksesit të informacionit pranë institucioneve komunale.

Kështu ligji përcakton në nenin 68 të tij të drejtën e informimit Publik dhe konsultimit të qytetarëve. Komuna është e hapur për qytetarët dhe iniciativat e tyre. Me ligj, komunat janë të obliguara të mbajnë periodikisht së paku 2 (dy) herë në vit takime publike,²⁵² në të cilat mund të marrin pjesë të gjithë qytetarët e interesuar dhe secili person apo organizatë me interes në komunë. Data dhe vendi i takimit publikohet së paku 2 (dy) javë para mbajtjes së takimit dhe njëri nga takimet mbahet në gjysmën e parë, ndërsa takimi tjetër mbahet në gjysmën e dytë të vitit. Kjo nuk e kufizon mundësinë e mbajtjes së më shumë takimeve

²⁵¹ Shih nenin 79 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

²⁵² Shih nenin 68 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

publike, sipas kërkesave dhe nevojave të komunës dhe qytetarëve. Në takimet e tilla, zakonisht, përfaqësuesit komunalë informojnë pjesëmarrësit për aktivitet e komunës, projektet e realizuara, projektet e parashikuara, të arriturat tjera dhe vështirësitë në të cilat kanë hasur. Pjesëmarrësit e takimeve publike mund të shtrojnë pyetje dhe të japin propozime për përfaqësuesit e zgjedhur komunalë. Përveç takimeve publike, komunat janë të obliguara t'i njoftojnë qytetarët për planet apo programet e rëndësishme me interes publik. Kuvendi i Komunës miraton Rregulloren Komunale që promovon transparencë të organeve përfaqësuese, ekzekutive dhe administrative të komunës, për të arritur pjesëmarrjen e publikut në marrjen e vendimeve në nivel lokal dhe për të lehtësuar qasjen publike në dokumentet zyrtare.²⁵³

Në nenet 69.70.71 trajtohen të drejtat e peticionit, iniciativat e qytetarëve dhe referendumi. Qytetarët e komunës dhe organizatat e interesuara me ligj e kanë të garantuar të drejtën e prezantimit të peticionit në Kuvendin e Komunës për çfarëdo çështje në lidhje me përgjegjësitë dhe kompetencat e komunës. Pas marrjes së peticionit, Kuvendi komunal është i obliguar që peticionin ta shqyrtojë në pajtim me statutin dhe rregulloren e punës.²⁵⁴ Gjithashtu, qytetarët mund të marrin iniciativa të ndryshme dhe të propozojnë rregullore apo akte tjera brenda kompetencave të komunës. Iniciativa e qytetarëve është një tjetër formë e komunikimit mes qytetarëve dhe komunës për çështjet që janë në interes të publikut. Iniciativat mund të jenë të karakterit politik, ekonomik, edukativ, kulturor, sportiv, çështje të infrastrukturës, ambientit dhe çështje të tjera të cilat mund të zgjidhen në bashkëpunim me organet e komunës. Iniciativa e qytetarëve apo e ndonjë organizate të interesuar mund të propozojnë edhe rregullore të ndryshme në formë të Propozim-Rregullores për miratim nga organet komunale. Propozim-rregullorja për të shqyrtuar duhet të nënshkruhet nga 15% e

²⁵³ Shih nenin 68 paragrafi 4 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁵⁴ Shih nenin 69 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale.

votuesve të regjistruar të komunës.²⁵⁵ Një formë tjetër e pjesëmarrjes të drejtpërdrejtë e qytetarëve në vendimmarrje të nivelit lokal është edhe referendumi. Me ligj, është paraparë mundësia që qytetarët e komunës (nënshkrimet e 10% të votuesve të regjistruar), mund të kërkojnë që një rregullore e kuvendit të komunës e miratuar nga kuvendi komunal t'i nënshtrohet referendumit.²⁵⁶ E drejta e referendumit lokal është e garantuar me Ligjin mbi Vetëqeverisjen Lokale dhe me parimet e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Te ky lloj referendumi kemi të bëjmë me deklarin e qytetarëve në nivelin lokal për çështje nga fushëveprimi i organeve lokale të pushtetit si p.sh. në sferën e urbanizmit, investimeve në infrastrukturën komunale, ndarjen territoriale të vendbanimeve, pronës publike dhe çështjeve të tjera me interes lokal.

²⁵⁵ Shih nenin 70 paragrafi 3 të Ligjit Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale;

²⁵⁶ Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, Neni 71.

KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Konkluzione

Dhënia e një përkufizimi kategorik për nocionin e vetëqeverisjes lokale në tërësi ka qenë një ndër problemet më të vështira të së drejtës kushtetuese si pasojë e dyzimit të mendimeve në lidhje me këtë koncept. Kështu studiues të ndryshëm në krijimin e përkufizimit të nocionit të vetëqeverisjes lokale bazohen në ndarjen territoriale, ndërsa disa të tjerë nisen nga karakteristika, e ashtuquajtur interaksioni shoqëror, në kuptimin e veprimit reciprok dhe veprimit të varur reciprok të qytetarëve (qytetarët, aktivitetet, nevojat dhe marrëdhëniet). Si rrjedhojë, për përkufizimin dhe kuptimin e nocionit vetëqeverisje lokale, përveç vështirësive esenciale kuptimore, duhet pasur parasysh edhe dallimet terminologjike, të cilat burojnë nga ato të vetëkuptimit të këtij nocioni. Aktualisht, në teorinë e shkencave juridike dhe politike në varësi të disa kriterëve historike, gjeografike, ekonomike, politike, administrative, tradicionale, etnike, kulturore, etj lëvrojnë disa përkufizime të vetëqeverisjes lokale, duke na paraqitur gjendjen e tanishme të rolit dhe formave të organizimit të vetëqeverisjes lokale në shtete të ndryshme në kuadër të sistemeve politike shtetërore të tyre. Si përfundim me vetëqeverisje lokale kuptojmë: Organizatën shoqërore të autorizuar që vendosë dhe kryen një numër të caktuar të funksioneve shoqërore, në një territor të caktuar, i cili është i ndarë nga qeveria nacionale-

qendrore apo rajonale.

Nisur nga kjo, vetëqeverisja lokale është mënyrë e qeverisjes në njësi themelore territoriale, si: komunat, qytetet, bashkitë si dhe në rrethet dhe distriktet, qarqet, provincat, dukatat dhe krahinat-regjionet. Praktikisht qeverisja lokale organizohet dhe funksionon si bashkësi qeverisëse në kuptimin politik dhe sociologjik. Po duhet thënë që, jo çdo herë të gjitha elementet që e karakterizojnë njësinë qeverisëse – politike kanë përputhshmëri të plotë me rrethanat e krijuara historike e të tjera dhe me elementet e bashkësive të konsoliduara lokale, kjo sepse format e vetëqeverisjes lokale janë të ndryshme. Sistemet e vetëqeverisjes lokale kanë karakteristika të ndryshme, duke bërë që ato të dallohen nga forma, pozita, si dhe funksioni i organizimit në territore të caktuara urbane, dhe në nivel shtetëror. Në bazë të disa studimeve ndarja e vetëqeverisjes lokale bëhet në bazë të kompetencave që ka, dhe duhet t'i zbatohet në njësinë e caktuar territoriale për organizimin dhe kryerjen e shërbimeve të caktuara, duke bërë që vetëqeverisja lokale të ndahet vetëqeverisje lokale në me kompetenca të përgjithshme dhe vetëqeverisjes funksionale reale. Sistemet e vetëqeverisjes lokale në bazë të nivelit të organizimit janë sistemi i vetëqeverisjes lokale një-shkallësh (këto janë sistemet në nivel të komunave), sistemi i vetëqeverisjes dy-shkallësh (këto janë sistemet e nivelit të dytë, apo ndërmjetësues), dhe sistemi i vetëqeverisjes lokale tri-shkallësh. Pjesa më e madhe e shteteve aktualisht kanë aplikuar sistemi dyshkallësh të organizimit të njësive të vetëqeverisjes lokale.

Mënyra dhe niveli i qeverisjes lokale është i përcaktuar dhe rregulluar nga shumica e kushtetutave të shteteve duke bërë që ndarja administrative lokale të përcaktohet që në aktin themeltarë të krijimit të një shteti, që është kushtetuta. Pra, sistemi i vetëqeverisjes lokale si në aspektin organizativ, funksional të kompetencave dhe atë të përgjegjësive në tërësi është kategori kushtetuese. Rregullimi nga ana kushtetuese e procesit administrativ dëshmon se është e garantuar e drejta e njerëzve në bashkësi të caktuara territoriale, që në mënyrë të mëvetësishme të qeverisin me punët e bashkësisë në mënyrë të drejtpërdrejtë, pavarësisht

nga organizimit të sistemit politik, qeveritë lokale janë të pavarura të ushtrojnë funksionet, të drejtat dhe obligimet e tyre në harmoni me kushtetutën dhe ligjet në fuqi të secilit shtet.

Përparimi i shpejt i demokracisë lokale dhe rajonale nxori në pah domosdoshmërinë e hartimit të një dokumenti i cili do të synonte organizimin dhe administrimin më efikas të vetëqeverisjes lokale në nivel evropian. Dokumenti ka formën e një Karte ku përcaktohen parimet themelore të organizimit dhe funksionimit të vetëqeverisjes lokale. Në të vërtetë Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale është produkt i shumë iniciativave të ndërmarra dhe i disa viteve punë brenda Këshillit të Evropës. Ratifikimi i Kartës Evropiane mbi Vetëqeverisjen lokale nga të gjitha shtetet e Këshillit të Evropës, me të cilën shtetet marrin përsipër inkorporimin e parimeve baze të Kartës në sistemin e brendshëm juridik. Me pranimin e këtyre parimeve të materializuara në dispozita kushtetuese e ligjore njësisë të vetëqeverisjes lokale u sigurohet dhe garantohet siguria dhe mbrojtje juridike e fuqishme të autonomisë lokale që ka të bëjë me mënyrën e zgjedhjes së organeve vetëqeverisëse, fuqinë politike – ekzekutive, kontrollin shtetëror administrativ si dhe raportin në mes të niveleve të pushtetit. Edhe pse, parimet bazë të Kartës kërkojnë që sistemet e organizimit të vetëqeverisjes lokale të organizohen mbi parime dhe rregulla unike në të gjitha shtetet, megjithatë duke respektuar specifikat dhe veçoritë lokale dallimet e tyre tregojnë më së miri se rregullat unike për sistemin e vetëqeverisjes lokale nuk vlejnë për të gjitha shtetet. Karta synon forcimin e autonomisë vendore në Evropë dhe një ndër parimet më të rëndësishme të vetëqeverisjes lokale është parimi kushtetues dhe ligjor i vetëqeverisjes lokale, i cili gjendet në nenin 2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Nëpërmjet këtij parimi, e drejta e vetëqeverisjes lokale duhet të garantohet me ligj dhe të jetë e përcaktuar edhe në kushtetutë (aty ku është e mundur). Poashtu, Karta trajton edhe raportin midis pushtetit qendror dhe lokal, format e bashkëpunimit të autoriteteve lokale dhe parimin e decentralizimit të pushtetit lokal.

Me shqyrtimet e sistemeve politike dhe kushtetuese të shteteve që kishim për trajtim në

punim arrihet në përfundim se organizimi i sistemit të vetëqeverisjes lokale në një apo më shumë nivele, nuk varet vetëm nga madhësia e shtetit, por duke i marre për bazë edhe faktorët e tjerë determinues për organizimin e këtij niveli të pushtetit. Mbështetur në praktikat e disa shteteve që kishim temë trajtimi mund të konstatojmë se organizimin e vetëqeverisjes lokale në një nivel e kanë ato shtete, të cilat me sipërfaqe dhe numër të banorëve janë më të vogla, ndërsa organizimin në dy e më shumë nivele, e kanë shtetet më të mëdha për nga numri i banorëve, sipërfaqja e territorit, por edhe për nga tradita dhe struktura etnike. Struktura, përgjegjësitë dhe pesha politike e një komune ose më shumë komunave në vendet me sistem të vetëqeverisjes lokale në një nivel, me numër të banorëve dhe me sipërfaqe më të vogël, dallon nga vendet më të mëdha me sistem të organizimit në dy e më shumë nivele, ku numri i komunave sillet prej disa qindra deri në disa mijëra. Gjatë analizimit të qeverisjes lokale së disa vendeve me demokraci të konsoliduar arritëm në konkluzionin që secili nga shtetet që trajtuam ka një sistem të ndryshëm nga tjetri e karakteristika secili të veçanta. Kështu Mbretëria e Bashkuar karakterizohet nga sistemi tri shkallësh i cili është edhe në Itali por i ndryshëm nga sistemi anglez. Së pari sistemi treshkallësh i Mbretërisë së Bashkuar nuk është i unifikuar për të gjitha njësitë lokale. Çka do të thotë që në territoret rurale ekziston sistemi tre shkallësh ku janë : famullia , rrethi i fshatit, rrethi kurse në territorin urban është dy shkallësh, qyteti pa rreth dhe rrethi i qytetit përballë qarkut; dhe një shkallësh kur janë në pyetje qytetet me rreth, atëherë qyteti është me status të qarkut. Në të kundër, në Itali ky sistem dominon në të gjithë territorin e vendit pa dallime të nivelit urban apo rurale. Në Itali sistemi tre shkallësh përbëhet nga komunat, provincat dhe regionet. Kështu, në dallim nga shtetet federale, Italia si shtet unitar në sistemin e vetëqeverisjes lokale përveç njësive territoriale të komunave dhe provincave ka edhe rajonin si nivel të tretë të organizimit të autonomisë territoriale.

Kushtetuta dhe ligji në dallim nga komunat dhe provincat të cilat gëzojnë autonomi në

aspektin normativ dhe organizativ, rajoneve i lejon kompetenca edhe në aspektin politik. Dallimi tjetër konsiston në faktin se në Mbretërinë e Bashkuar pushteti lokal i nënshtrohet vetëm parlamentit, sepse konsiderohet si krijim i tij kjo për faktin se vetë pozita e këtij pushteti është e lidhur me parimet e sistemit juridik dhe të sovranitetit të parlamentit ndërsa në vendet e tjera ai i nënshtrohet procesit të zakonshëm ligjor dhe administrimit nga pushteti qendror.

Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes lokale në Gjermani është i nivelit dy shkallësh. Republikë Federale e Gjermanisë është e ndarë në njësi federale-republika, gjegjësisht *lande*, distrikte dhe komuna. Qeverisja lokale në Francë funksionon me sistemin dy shkallësh. Në Francë si njësi të qeverisjes lokale njihen komuna dhe departamenti por në ndryshim nga sistemi gjerman në sistemin e qeverisjes lokale franceze ekziston edhe njësi administrative me emërtimin *orandisman* i cili paraqitet vetëm si njësi elektorale për kuvendin lokal të qarkut dhe si trajtë e dekoncentrimit administrativ. Qeverisja lokale franceze dallon nga sistemet tjera, sepse ky sistem nënkupton vetë sistemin e dekoncentrimit të pushtetit shtetëror, i cili zbatohet përmes pavarësimit të shërbimeve të caktuara, që kryejnë punë dhe shërbime në nivel lokal. Kështu, në kuadër të tyre organizohen edhe organet dhe institucionet e administratës lokale si dhe emërohen përfaqësuesit e pushtetit qendror për nivelin lokal, të cilët praktikisht mbikëqyrin punën e organeve qeverisëse të pushtetit lokal, ku vije në shprehje i ashtuquajturit sistem francez i “binarëve të dyfishtë” të pushtetit. Sistemi i Vetëqeverisjes lokale në Gjermani sot konsiderohet si sistemi më i avancuar bashkëkohor, kështu që shumë shtete, jo vetëm në Evropë, për të organizuar sistemin e pushtetit lokal marrin si model sistemin gjerman. Ky sistem është shumë efikas për kryerjen e punëve lokale në të gjitha fushat, prandaj, në shumë shtete të Evropës juglindore që kaluan tranzicionin është marrë edhe si model i rregullimit të vetëqeverisjes lokale që sot janë anëtare të Bashkimit evropian dhe Këshillit të Evropës.

Vetëqeverisja lokale në Republikën e Çekisë është e bazuar në sistemin dy shkallësh ku njësia bazë e vetëqeverisjes lokale është komuna dhe njësia territoriale më e lartë është qarku. Pavarësisht madhësisë dhe statusit të tyre, të gjitha komunat në Çeki gëzojnë një rregullim të brendshëm të njëjtë ku organi përfaqësues në komunë është këshilli dhe anëtarët e tij zgjidhen nga qytetarët në zgjedhje lokale me një mandat katërvjeçar. Organizimi dhe funksionimi i vetëqeverisjes lokale në Poloni bazohet në parimet e vetëqeverisjes, pavarësisht, autonomisë lokale dhe decentralizimit. Bazuar në Kushtetutën e Republikës së Polonisë njësia themelore e vetëqeverisjes lokale është komuna, dhe sistemi i vetëqeverisjes lokale në Republikën e Polonisë është i organizuar në tre nivele komuna, distrikti dhe rajoni.

Porsa i përket vetëqeverisjes lokale në Republikën e Shqipërisë duhet thënë se trojet shqiptare për shkak të një evoluimi të gjatë i cili ka kaluar nëpër disa etapa kanë njohur organizime të ndryshme administrative e territoriale. Karakteristikë e organizimit administrativ është se çdo etapë mbartë tiparet e veta nga niveli i zhvillimit ekonomiko- social, karakteri dhe niveli i emancipimit të çdo pushteti të vendosur. Aktualisht vetëqeverisja lokale në Shqipëri rregullohet më anë të ligjit Nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Kjo ndarje territoriale e ndanë Shqipëri në dy nivele të njësive të qeverisjes vendore, në 12 qarqe të cilët ndahen më tej në 61 bashki. Ligji i ri ka sjellë disa risi dhe ndryshimet në lidhje me organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore në Shqipëri duke u klasifikuar si ligj organik i qeverisjes vendore, sepse ai vendos një kuadër të ri normativë, me ndryshime substanciale nga ligjet dhe aktet tjera nënligjore të kësaj fushe. Një risi shumë e rëndësishme e ligjit që më parë nuk është njohur ka të bëjë me konceptin e “decentralizimit asimetrik” të funksioneve dhe kompetencave. Njohja me ligj e këtij instrumenti lejon decentralizimin e funksioneve dhe kompetencave në mënyrë të diferencuar duke ia përshtatur transferimin e funksioneve kapaciteteve reale që kanë njësitë vendore.

Republika e Maqedonisë si e vetmja republikë që e fitoi pavarësinë në mënyrë

paqësore nëpërmjet referendumit në vitin 1991 ka si njësi bazë të vetëqeverisjes lokale komunën. Maqedonia ka një sistem njëshkallesh me kompetenca të njëjta për të gjitha komunat, pa marrë parasysh territorin, numrin e banorëve apo shkallën e zhvillimit ekonomik.

Territori i Republikës së Kosovës për shkak të rrethanave historike që kaloi gjatë pushtimeve të ndryshme, e që konsiderohen si trashëgimi historike njohu disa forma administrative, nga antika e deri me pavarësimin e tij.

Pas mbarimit të Luftës së Dytë Botërore pozita kushtetuese-juridike e Kosovës, nën juridiksionin e Republikës Federative Popullore të Jugosllavisë u përcaktua nga Kushtetuta e RFPJ-së si krahinë autonome e Serbisë dhe federatës jugosllave. Pas shpalljes së pavarësisë të Republikës së Kosovës, sfidat në reformimin e vetëqeverisjes lokale dhe të decentralizimit do të vazhdojnë të ngelin në zbatimin e reformës sipas ligjeve në rastet kur këto të drejta janë të lidhura me statusin e komuniteteve pakicë e në veçanti të komunitetit serb, i cili ende heziton të integrohet në shoqërinë kosovare. Është konstatim i përgjithshëm se iniciimi dhe implementimi i decentralizimit në Kosovë ka qenë me premisa dhe motive politike. Këtë më së miri e dëshmojnë edhe raporti i Kai Eides, pjesa për decentralizimin dhe formimin e Njërive të reja komunale dhe Aneksi për Decentralizimin i Planit të Ahtisarit. Duke u marrë për bazë këto premisa komuniteti serb i mbështetur edhe nga Qeveria e Beogradit , përmes decentralizimit po angazhohet për autonomi territoriale dhe politike brenda Kosovës. Përmes autonomisë territoriale, serbët po angazhohen të fitojnë të drejtën që të vendosin për çështjet që janë të karakterit shtetëror. Këtë qëllim do realizojnë në të ardhmen e afërt nëse implementohet marrëveshja e fundit e Brukselit lidhur me formimin e Asociacionit/ Bashkësisë së komunave më shumicë serbe. Reformimi i qeverisjes lokale kërkon ngritjen e kapaciteteve të organeve komunale, mbi bazën e reformës në administratën publike që nënkupton bashkërendim reciprok të institucioneve respektive, si parakusht për sukses. Roli i kryetarit të komunës dhe fuqia e tij ekzekutive është fuqizuar në raport me kuvendin e komunës dhe

administratën komunale. Zgjedhja e drejtpërdrejtë me votën e qytetarëve i jep kompetenca dhe përgjegjësi shumë më të mëdha se në të kaluarën. Për këtë kërkohet sjellje racionale në ushtrimin e përgjegjësive dhe kompetencave mbi bazën ligjore.

Rekomandime

Vetëqeverisja lokale është një formë qeverisjeje e organizuar në njësi themelore territoriale të caktuara e cila organizohet dhe funksionon si bashkësi qeverisëse në kuptimin politik dhe sociologjik, por jo çdo herë të gjitha elementet që e karakterizojnë njësinë qeverisëse – politike përputhen plotësisht me elementet e bashkësive të konsoliduara lokale, kështu që vendosja e kontrollit demokratik në të gjitha nivelet e organeve të njësive të vetëqeverisjes; kryetarit, kuvendit dhe administratës duhet të bëhet në harmoni me Kushtetutën, ligjet e vendit dhe legjislacionin e BE-së. Raporte midis pushtetit qendror kundrejt atij vendore shpesh herë i tejkalojnë kornizat ligjore duke u shndërruar në abuzive dhe të paligjshme. Në jo pak raste flagrante kemi konstatuar që politika ka një influencë tepër të lartë në qeverisjen vendore dhe kjo jo në zgjedhjen e kandidatëve politik përfaqësues por me abuzim të kompetencave dhe të të drejtës së vetos që ato kanë nëpër këshillat bashkiak duke bllokuar në këtë mënyrë iniciativa të rëndësishme që janë në dobi të komunitetit që komuna përfaqëson. Në këto kushte rekomandohet që:

1. Kalimi i përgjegjësive nga pushteti qendror në atë vendor, duhet shoqëruar gjithmonë me kuadrin e duhur ligjor, i cili duhet të ketë gjithashtu edhe kuadrin rregullator dhe zbatues, me qëllim të përcaktimit të qartë të mënyrës së kalimit të këtyre përgjegjësive
2. Duhet dhënë fund trajtimit dhe zbatimit të konceptit të decentralizimit si një si kalim i kompetencave politike dhe administrative në pushtetin vendor.
3. Është e domosdoshme akordimi i fondeve dhe burimeve të mjaftueshme financiare për zbatimin e kompetencave të qeverisjes lokale dhe realizimin e planeve vendore në përputhje me legjislacionin vendor.
4. Trajnimi i nëpunësve të administratës publike vendore është i një rëndësie vitale në mënyrë periodike, me qëllim të njohjes së përgjegjësive, që rrjedhin nga miratimi i akteve ligjore dhe nënligjore.

5. Në realizimin sa më efikas dhe të mirë të funksioneve vendor është tejet i rëndësishëm koordinimi ndërmjet organeve të qeverisjes qendrore dhe organeve të pushtetit lokal.
6. E një rëndësie vitale është dhe informimi i qytetarëve për përgjegjësitë dhe të drejtat, që ata kanë në procesin e qeverisjes vendore, transparenca në realizimin e planeve që do të kenë impakt te qytetarët e komunitetit.
7. Brenda hapësirave ligjore, aty ku ligji e lejon, të bëhen ndryshime kushtetuese dhe të përcaktohen kompetencat e të gjitha llojeve, duke marrë për bazë Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale.
8. Të afirmohen praktikat e bashkëpunimit ndërkombëtar dhe të ngritët partneriteti me autoritete lokale në Evropë dhe me asociacione të ndryshme lokale, e që është jo vetëm në interes të bashkëpunimit, por edhe i arritjes së standardeve për integrim.

LITERATURA:

1. Agni Aliu & Esat Stavileci, "Qeverisja Lokale", Tetovë-Prishtinë, 2009
2. Antić Teodor "Komparativni prikaz sustave lokalne samouprave u nekim evropskim državama", Zbornik Pravnog Fakulteta, Zagreb 2002
3. Antic Teodor "Komparativni prikaz" Politicka misao. V. XXXIX (4/ 2002)
4. Bajrami Arsim "Mëvetësia e Kosovës në sferën normative në periudhën 1974-1994". Disertacioni i doktoratës, Prishtinë, 1995
5. Bajrami Arsim "Teoria dhe praktika parlamentare", Prishtinë 1997
6. Bajrami Arsim "Kushtetuta dhe të drejtat e qytetarit", Prishtinë 1998
7. Bajrami Arsim "Aktet burimore kushtetuese dhe politike të shtetësisë së Kosovës", Monografi e botuar nga Shoqata e Pavarur e Juristëve të Kosovës, Prishtinë 1997
8. Bajrami Arsim, "Aspekte kushtetuese dhe politike të mëvetësisë së Kosovës", Prishtinë 1996
9. Bajrami Arsim "E drejta kushtetuese II", Fakulteti Juridik, Prishtinë 1996
10. Bajrami Arsim "Kosova-political, internacional and constitutional arguments", bashkautor me E. Stavilecin dhe B. Rekën, Prishtinë 1996
11. Bërçolli Arqile & Nasip Mecaj, "Organizimi administrativo-tokësor në Shqipëri (retrospektivë)", Tiranë 1996
12. Ballanca Zejnullah "E drejta administrative e RPSH, I dhe II", Tiranë 1974
13. Blazić Đorđe "Prestonica i sistem lokalne samouprave u Crnoj Gori", Podgorica 1994
14. Ç'është Demokracia, Qendra informative Amerikane 1996
15. Dedic Slavko, "Lokalna Samouprava u federaciji Bosne i hercegovine", Sarajevo, 1998
16. Dobjani Emir "E drejta administrative I", Tiranë 2004
17. Dhimo Dhimo "E drejta kushtetuese e Republikës Popullore të Shqipërisë", Tiranë 1963
18. Erjona Canaj & Sokol Bana "E drejta e Bashkimit European", Tiranë. UETPRESS. 2011
19. Fira A. "Ustavno pravo", Beograd 1984
20. Gordana Maretic e Teo Giljetic "Lokalna samouprava u Njemackoj i Francuskoj", Hrvatska Javna Uprava, Zagreb 2010
21. Historia e Shqipërisë, Akademia e Shkencave të Shqipërisë, Tiranë 1996
22. Historia e Popullit Shqiptar I-II, Prishtinë 1969
23. Historia e Popullit Shqiptar për shkollat e mesme, Prishtinë 1996

24. Ivo Puhan “ E drejta Romake”. Prishtinë 1970
25. Jakson . Erik, “The strukture of lokal gornment in England and Wels”, London 1967,
26. Jovičić Miodrag “Struktura i teritorialna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama”, Doktorska disertacija, Beograd 1972
27. Kushtetuta e KSA të Kosovës e vitit 1974, Gazeta zyrtare e KSAK nr. 4/74
28. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, e miratuar në Kaçanik më 7 shtator 1990
29. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Prishtinë 2008
30. Kushtetuta e RSF Jugosllavisë 1974
31. Kushtetutat: ShBA, Maqedonisë, Kroacisë, Sllovenisë , Francës, Gjermanisë, Italisë, Austrisë, Çekisë, Shqipërisë, Polonisë, Bosnje e Hercegovinës, Federatës së Bosnje e Hercegovinës dhe Kushtetuta e Republikës Srpska
32. Laloçi Krenar “E drejta kushtetuese”, Tiranë 1997
33. Law on system of Capital city of Warszawa, 15 march 2002
34. Lesko Ivan ” Stabilizacija politikcko-teritorijalne podjele i organizacije u SFRJ, Geografski Glasnik, br.36/37, Beograd 1974
35. Leskoviku Migena “Bashkëpunimi i qeverisjes vendore me qeverisjen qendrore, garanci për mirë qeverisje në bodi të komunitetit “ Tiranë, 2010
36. Mateja Crnkovic, ” Hrvatska Javna Uprava” , nr.4.2010
37. Milicevic N,H.Pasic,Z.Zlopka,A Stitic, “Lokalna Samouprava u BiH, Sarajevo,1999
38. Miroslav Grochovski i Joanna Regulska, “Uporedna iskustva lokalnih samouprava- slucaj Poljske, Beograd 2002
39. Omari Luan “Sistemi parlamentar”, Elena Gjika, Tiranë 1994
40. Onesin Cvitan “Lokalna Samouprava “ Split 2003
41. Pasić Najdan “Uporedni politički sistemi”, Beograd 1976
42. Politicka Enciklopedija, Savremena Administratcija, Beograd 1975
43. Pollozhani B. Salihu L. Dobjani E. Stavileci E. “ E Drejta Administrative”, Shkup 2010
44. Pusić Eugen “Komuna i općina”, Informator, Zagreb 1981
45. Pusić Eugen “Lokalna zajednica“, Narodne novine, Zagreb 1963
46. “Pushtetet lokale në Evropën Qendrore dhe Lindore si dhe në komunitetin e shteteve të pavarura në vitin 1994”, Antologji me punime përshkruese, Instituti për Vetëqeverisjen lokale dhe shërbime publike, Budapest 1994
47. Ramljak Milan “Centralna i lokalna uprava u razvoj”, Pravni Fakultet, Zagreb 1982

48. Rrahimi Shukri “Vilajeti i Kosovës”, ETMMK, Prishtinë 1989
49. Saliu Kurtesh “ E drejta kushtetuese” Libri i I, Prishtinë 2004
50. Saliu Kurtesh “E drejta kushtetuese“, Prishtinë 1998
51. Stavileci Esat “Elementet e të drejtës administrative”, Prishtinë 1995
52. Stavileci Esat “Hyrje në shkencat administrative“, Prishtinë 1997
53. Skender Rizaj “ Kosova gjatë shekujve XV, XVI dhe XVII, Prishtinë 1992
54. Simović Voislav, “Sistemi komunal dhe politika komunale”, ETMMK, Prishtinë 1972
55. Sokol Smiljko “Ustavno pravo i politicke institucije”, Zagreb 1991
56. Temistocle Martinez , “ E Drejta Kushtetuese “, UET Press 2011
57. Tinder Glen “Mendimi politik”, Tiranë 1991
58. Tokvil De Aleksis “Mbi demokracinë në Amerikë”, Dukagjini, Pejë 1998
59. Todorovski Ilija “Lokalna samuprava vo Anglia, SAD i Jugosllavija“, Skopje 1991
60. Xhezair Zaganjori e tjerë.... “ Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë “, Tiranë. 2001
61. Zajmi Gazmend “Dimensions on the Question of Kosova in the Balkans”, Prishtinë 1994
62. Zlata Plostajner “ Modeli organizacije lokalne samouprave”. Beograd 2007

Burimet dhe aktet tjera juridike

1. Agjencia evropiane për rindërtim, “B&S Evropë -Krahasimi me strukturat evropiane si bazë për përmirësimin e legjislacionit për qeverisjen lokale në Kosovë”, mars 2007
2. Agjencia evropiane për rindërtim, “B&S Evropë - Struktura dhe funksionimi i demokracisë lokale dhe rajonale“, mars 2007
3. Agjencia evropiane për rindërtim, “B&S Evropë - Struktura dhe funksionimi i demokracisë lokale “, maj 2007
4. CDF-KODI - “Udhërrëfyes për përmbushjen e standardeve parësore në komuna” 2007
5. COUNCIL OF EUROPE – “Reforma e vetëqeverisjes lokale dhe administratës publike në Kosovë” 2007
6. Deklarata Kushtetuese e 2 Korrikut 1990, “Gazeta zyrtare” e KSAK nr.10-22/90
7. Dekretligji për Pushtetin Lokal , Qeveria e Përkohshme, Prishtinë 2000
8. Dokumenti i Bankës Botërore - Shqipëri; “Decentralizimi në tranzicion”, gusht 2004

9. “Dokumenti kornizë për reformimin e Vetëqeverisjes lokale në Kosovë”, Prishtinë, korrik 2004
10. IPV-“Plani i veprimit për zbatimin e decentralizimit”, 2004
11. Karta Evropiane për Vetëqeverisjen lokale, Strazbur 1986
12. Këshilli i Ministrave . VKM nr. 7652/1992
13. Këshilli i Ministrave, VKM nr. 269/1992
14. Këshilli i Ministrave, VKM 7608/1992
15. Ligji për Vetëqeverisjen lokale, 2008
16. Ligji për Kufijtë Administrativ të Pushtetit komunal, 2008
17. Ligji për Financat e Pushtetit lokal, 2008
18. Ligji për Zgjedhjet lokale, 2008
19. Ligji kushtetues për status të veçantë nr. 2/48 (Krahinat e Italisë)
20. Ligji mbi qasjen në dokumentet zyrtare, nr. 12/2003, Kuvendi i Kosovës
21. Ligji mbi menaxhimin e financave publike, nr. 2/2003, Kuvendi i Kosovës
22. Ligji mbi planifikimin hapësinor, nr. 14/2003, Kuvendi i Kosovës
23. Ligji mbi ndryshimin e ligjit për menaxhimin e financave publike, nr. 21/2003
24. Ligji për kadastrën, nr. 25/2003, Kuvendi i Kosovës
25. Ligji për inspektoratin e arsimit, nr. 27/2004, Kuvendi i Kosovës
26. Ligji për procedurën administrative, nr. 28/2005, Kuvendi i Kosovës
27. Ligji për përdorimin e gjuhëve, nr. 37/2006, Kuvendi i Kosovës
28. Ligji për shërbimin civil të Republikës së Kosovës, 2009
29. Ligji për Trashëgimin kulturore, nr. 88/2006, Kuvendi i Kosovës
30. Ligji për Zgjedhjet në Republikën e Kosovës, i vitit 1991
31. Ligji për përdorimin e gjuhëve, Shkup 2002
32. Ligji për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, Tiranë nr. 8652, i vitit 2000
33. Ligji nr. 8927/2002 për Prefektin
34. Ligji mbi organizimin territorial të komunave në Republikën e Maqedonisë, 2002
35. Ligji për vetëqeverisjen lokale i Maqedonisë, 1995, 2004
36. Ligji i vetëqeverisjes lokale i qytetit të Shkupit, 1996
37. Ligji për përdorimin e gjuhëve, Shkup 2008
38. Ligji për Komunat dhe Rrethet i Jugosllavisë, Beograd, 20.VI. 1955
39. Ligji mbi themelimin e komunave dhe përcaktimin e territorit të tyre 1993 (Republikës së Sllovenisë)
40. Ligji për Vetëqeverisjen lokale 1992 (Slloven)

41. Ligji mbi bazat e vetëqeverisjes lokale B e H, 1995
42. Ligji mbi principet e vetëqeverisjes lokale B e H, 2006
43. Ligji mbi vetëqeverisjen lokale i Republikës Srpska, 2005
44. Ligji për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore nr. 8652, 2000
45. Ligji për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore. 2015
46. Marrëveshja e Përgjithshme Kornizë për B e H, Dejton 1995
47. Marrëveshja Kornizë e Ohrit, 13 gusht 2001
48. Marrëveshja e Brukselit, 19 prill 2013
49. MAPL, “ Departamenti i Planifikimit të Burimeve”. Prishtinë 2000
50. MAPL- “Doracaku i ligjeve për komunat”, USAID 2006
51. MAPL- “Raporti vjetor statistikor i komunave”, 2005 dhe 2006
52. MAPL- “Reforma e pushtetit lokal”, 2006
53. MSHP- Dokumenti “Reforma e Administratës Publike në Kosovë”, 2008
54. OSCE/UMNIK, Departamenti i Monitorimit, Marrëdhëniet ndërmjet autoriteteve qendrore dhe lokale në Kosovë, shkurt 2008
55. Përmbledhje legjislacioni për pushtetin vendor, Tiranë .2010
56. Programi i punës për reformën e qeverisjes lokale . Qeveria e Kosovës, 2005
57. Propozimi Gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës (Plani Ahtisari) 2007
58. Raporti i Kai Eide, emisar special i Kofi Ananit, Sek. Përgjithshëm i OKB-së, për gjendjen në Kosovë, 2005
59. Report The Steering Committee on Local and Regional Democracy, December 1999, Europe Concil, Strasbourg, 2000
60. Raporti i Agjencionit të statistikave BH, Sarajevë, 2013
61. Raport i MAPL, Prishtine, 2007
62. Raport, Instituti për Studime të politikave interkulturore Maqedoni, Maj 2009
63. Raport, Enti Shtetëror i Statistikave, Shkup, www.stat.gov.com
64. Republika e Shqipërisë- “Strategjia e decentralizimit dhe autonomisë vendore”, Tiranë 1999
65. Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit të OKB-së, 10 qershor 1999
66. Rezoluta Kuvendit të Kosovës për “Republikën e Kosovës Shtet Sovran dhe i Pavarur”, e miratuar pas referendumit popullor më 18 tetor 1991
67. Rregullorja e UMNK-ut 9/2001 për Kornizën Kushtetuese të Vetëqeverisjes së Përkohshme në Kosovë
68. Rregullorja e UMNK-ut 19/2001 mbi Degën e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë

69. Rregullorja e UMNIK-ut 24/1999 për Ligjet në fuqi në Kosovë
70. Rregullorja e UMNIK-ut 39/2000 mbi Zgjedhjet komunale në Kosovë
71. Rregullorja e UMNIK-ut 43/2000 mbi Numrin, emrat dhe kufijtë e komunave
72. Rregullorja e UMNIK-ut, 45/2000 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë
73. Rregullorja e UMNIK-ut 36/2001 mbi Shërbimin Civil të Kosovës
74. Rregullorja e UMNIK-ut 11/2002 mbi Zgjedhjet komunale në Kosovë
75. Rregullorja e UMNIK-ut 54/2006 për ndryshimin e Rregullores së UMNIK-ut 45/2000 mbi Vetëqeverisjen e komunave
76. Rregullorja e UMNIK-ut 55/2006 për ndryshimin e rregullores së UMNIK-ut 11/2001 mbi zgjedhjet komunale në Kosovë
77. Rregullorja e UMNIK-ut 27/2007 mbi Zgjedhjet komunale në Kosovë
78. Rregullorja e UMNIK-ut 30/2007 mbi ndryshimin e Rregullores së UMNIK-ut 45/2000 mbi Vetëqeverisjen e komunave në Kosovë
79. Statuti i Asociacionit të komunave të Kosovës, 2001
80. UNDP – “Decentralizimi dhe qeverisja lokale në Kosovë”: Sfidat dhe mundësitë 2008

Website:

1. www.stat.gov.com
2. www.conventions.coe.int
3. <http://www.uamd.edu.al/new/wp-content/uploads/2013/01/PARIMI-I-AUTONOMISE-VENDORE-SI-NJE-NGA-PARIMET-THEMELORE-TE-QEVERISJES-VENDORE.pdf>
4. <http://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2014/01/qeverisja-vendore.pdf>
5. http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/poglavje16_AL.pdf
6. <http://mordor.rrota.com/2014/shtetiwebdocs/2012/09/19/ndarjet-administrative-territoriale/>
7. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1962187&Site=Congress&direct=true>
8. http://kqk.gov.al/sites/default/files/publikime/ligji_nr.8548_date_11.11.1999-k.europiane_e_autonomise_vendore.pdf
9. <http://www.osce.org/sq/kosovo/31772?download>

Harta 1. Ndarja territoriale e Kosovës në njësi të vetëqeverisjes lokale - Komuna



Shih tabelën Nr:1

Nr	Komuna	Nr. i Anëtarëve të Kuvendit Komunal
1.	Prishtinë	51
2.	Podujevë	41
3.	Prizren	41
4.	Suharekë	41
5.	Gjakovë	41
6.	Pejë	41
7.	Mitrovicë	41
8.	Gjilan	41
9.	Ferizaj	41
10.	Rahovec	31
11.	Malishevë	31

12.	Gllgovc	31
13.	Lipjan	31
14.	Deçan	31
15.	Istog	31
16.	Klinë	31
17.	Skenderaj	31
18.	Vushtrri	31
19.	Kaçanik	31
20.	Kamenicë	31
21.	Viti	31
22.	Fushë Kosovë	21
23.	Obiliq	21
24.	Shtime	21
25.	Dragash	21

26.	Leposaviq	17
27.	Zveçan	17
28.	Zubin Potok	17
29.	Novobërdë	17
30.	Shtërpçë	17

Shtojcë Nr:1 : Marrëveshja e Brukselit për Asociacionin e komunave me shumicë serbe

Marrëveshja si tërësi ka 15 pika dhe pikat që reflektojnë në fushat e përgjegjësisë të komunave të kësaj marrëveshje (përkthim është jozyrtar), e emërtuar si:

Marrëveshja e Parë e parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënive ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë

1. Do të ketë një Asociacion/Bashkësi të komunave me shumicë serbe në Kosovë. Anëtarësimi në të do të jetë i hapur edhe për komunat e tjera, të cilat përmenden në marrëveshje.

2. Bashkësia/Asociacioni do të krijohet përmes statutit. Shpërndarja e tij do të ndodhë vetëm përmes një vendimi të palëve pjesëmarrëse. Garancitë juridike do të sigurohen përmes ligjit në fuqi dhe ligjit kushtetues (përfshirë 2/3 e shumicës së trupit vendimmarrës).

3. Strukturat e Asociacionit/Bashkësisë do të themelohen mbi po të njëjtat baza sikurse statuti ekzistues i Asociacionit të Komunave të Kosovës, si për shembull, kryetari, zëvendëskryetari, Asambleja, Këshilli.

4. Në përputhje me kompetencat e dhëna nga Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale dhe Ligji i Kosovës, komunat pjesëmarrëse do të kenë të drejtë të bashkëpunojnë gjatë ushtrimit të fuqive të tyre kolektive përmes Bashkësisë/Asociacionit. Asociacioni/Bashkësia do të ketë qasje të plotë në fushat e zhvillimit ekonomik, arsimit, shëndetësisë, urbanizmit dhe planifikimit rural.

5. Asociacioni/Bashkësia do të ushtrojë edhe përgjegjësi të tjera shtesë, varësisht se si delegohen nga autoritetet qendrore.

6. Komuniteti/Bashkësia do të ketë një rol reprezentimi në autoritetet qendrore dhe, për këtë qëllim, do të ketë një ulësë në këshillin konsulent të komuniteteve. Në përputhje me këtë, është paraparë një funksion monitorues.

7. Do të ketë një forcë policore në Kosovë,që quhet Policia e Kosovës. Të gjithë policët në veri të Kosovës do të jenë të integruar brenda kornizës së policisë së Kosovës. Pagat do të jepen vetënm nga Policia e Kosovës(PK).

8. Anëtarëve të strukturave serbe të sigurimit do t’iu ofrohet nga një vend në strukturat ekuivalente kosovare.

9. Do të ketë një komandant Rajonal të Policisë për katër komunat me shumicë serbe (Mitrovica e Veriut, Zveçan, Zubin Potok dhe Leposaviq). Komandat i këtij rajoni do të jetë një serb i Kosovës, i nominuar nga Ministria e Brendshme, nga një listë që do të sigurohet nga katër kryebashkiakët, në emër të Komunitetit/Asociacionit. (Do të ketë edhe një komandant tjetër rajonal për komunat e Mitrovicës, dhe Vushtrisë. Përbërja e PK-së në veri do të reflektojë përbërjen e popullatës së katër komunave.Komandanti rajonal i katër komunave në veri do të bashkëpunoj me komandantët e tjerë rajonalë.

10. Autoritetet gjyqësore do të jenë të integruara dhe do të operojnë brenda kornizës ligjore të Kosovës. Gjykata e Apelit në Prishtinë do të krijojë një panel , shumica e gjykatësve të të cilit do të jenë serbë të Kosovës, për t’u marrë me të gjitha komunat me shumicë serbe në Kosovë.

11. Një sektor i kësaj gjykate të Apelit, e përbërë nga stafi administrativ dhe gjyqësor, do t137 qëndrojë përherë në veri të Mitrovicës(Gjykata e Qarkut në Mitrovicë). Shumica e secilit panel të sektorit të mësipërm do të përbëhet nga gjykatës serb të Kosovës. Vendqëndrimi i gjykatësve respektivë do të varet nga natyra e rasteve në të cilat janë të përfshirë.

12. Zgjedhjet komunale në komunat e veriut do të organizohen në vitin 2013, me ndihmën e OSBE-së, në përputhje me ligjin e Kosovës, dhe me standardet ndërkombëtare.

13. Diskutimet lidhur me energjinë dhe telekomin do të intensifikohen nga të dyja palët, dhe do të përfundojnë deri më 15 qershor.

14. Eshtë arritur pajtimi që asnjëra pallë të mos e bllokojë,apo inkurajojë të tjerët për të

blokuar progresin e anës tjetër në rrugëtimin drejt BE-së.

15. Me ndihmën e BE,nga të dy palët do të krijohet një Komitet i Implementimit.

