

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës
Rruga Perandori Justinian p.n.
10000 Prishtinë

Dastid Pallaska, Avokat
Pallaska&Associates L.L.C.
Bulevardi Nëna Terezë 47/5
10000 Prishtinë

Tel: + 381 38 244 888
Fax: + 381 38 244 887
info@pallaska-associates.org
www.pallaska-associates.org

Parashtresë *Amicus Curiae*

në lidhje me

Kërkesën KO 130/15

referuar

Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës

nga

Presidentja e Republikës së Kosovës

1 dhjetor 2015



1. Hyrje

- 1.1 Më 13 nëntor 2015, jam ftuar nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, tash e tutje referuar si “**Gjykata,**” të paraqes një parashtrësë *Amicus Curiae*, tash e tutje referuar si “**Ftesa,**” në lidhje me Kërkesën KO 130/15, e dorëzuar në Gjykatë nga Shkëlqesia e Saj, Atifete Jahjaga, Presidente e Republikës së Kosovës, tash e tutje referuar si “**Kërkesa.**” Sipas Kërkesës, Presidentja e Republikës së Kosovës ka kërkuar nga Gjykata “Interpretimin e përputhshmërisë së Parimeve të Përgjithshme/elementeve kryesore të Asociacionit të komunave me shumicë serbe me frymën e Kushtetutës, me Nenin 3, paragrafin I, Kapitullin II dhe Kapitullin III, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.”
- 1.2 Në bazë të Rregullit 53 të Rregullores së Punës të Gjykatës dhe Pikës 5, paragrafi (b), të Udhëzimit mbi Praktikat Nr. 01/2012 të Gjykatës Kushtetuese, kjo parashtrësë *Amicus Curiae* është e kufizuar në pyetjet e specifikuar në Ftesë. Megjithëse, në bazë të Nenit 5, paragrafi (g), të Udhëzimit mbi Praktikat 01/2012 të Gjykatës, unë kam të drejtë të kërkoj kompensim të shpenzimeve të arsyeshme për shërbimin si *Amicus Curiae* për Gjykatën, dëshiroj të informoj Gjykatën se kjo parashtrësë *Amicus Curiae* është paraqitur në Gjykatë mbi baza *pro bono*, si pjesë e praktikës së interesit publik të firmës sime që ka për qëllim forcimin e sundimit të ligjit në Kosovë.
- 1.3 Kjo parashtrësë *Amicus Curiae* është e bazuar ekskluzivisht në shqyrtimin e instrumenteve të mëposhtme kushtetuese dhe ligjore:
- (a) Kushtetuta e Republikës së Kosovës, tash e tutje referuar si “**Kushtetuta;**”
 - (b) Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe – Parimet e Përgjithshme/elementet kryesore në gjuhën angleze, tash e tutje referuar si “**Parimet e Përgjithshme;**”
 - (c) Ligji Nr. 03/L-121 për “Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Gjykatën Kushtetuese;**”
 - (d) Rregullorja e Punës e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, tash e tutje referuar si “**Rregullorja e Punës;**”
 - (e) Ligji Nr. 04/L-199 për “Ratifikimin e Marrëveshjes së Parë Ndërkombëtare të Parimeve që Rregullojnë Normalizimin e Marrëdhënieve në mes të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Ratifikimin e Marrëveshjes Ndërkombëtare për Normalizimin e Marrëdhënieve;**”
 - (f) Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, miratuar nga Këshilli i Evropës, tash e tutje referuar si “**Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale;**”
 - (g) Ligji Nr. 03/L-040 për “Vetëqeverisjen Lokale,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Vetëqeverisjen Lokale;**”
 - (h) Ligji Nr. 04/L-57 për “Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Lirinë e Asociimit;**”

- (i) Ligji Nr. 03/L-149 për “Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Shërbimin Civil;**”
- (j) Ligji Nr. 03/L-087 për “Ndërmarrjet Publike,” tash e tutje referuar si “**Ligji për Ndërmarrjet Publike;**”
- (k) Rregullorja Nr. 02/2011 për “Fushën e përgjegjësisë së Zyrës Administrative të Kryeministrit dhe Ministrive,” siç është ndryshuar, tash e tutje referuar si “**Rregullorja për Përgjegjësitë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive;**”
- (l) Statuti Nr. 237/2015 i Asociacionit të Komunave të Kosovës, tash e tutje referuar si “**Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës.**”

1.4 Kjo parashtrësë *Amicus Curiae* është përgatitur në gjuhën angleze dhe për lehtësim të punës së Gjykatës mund të përkthehet më pas në gjuhën shqipe. Thënë këtë, në rast të ndonjë mospërputhjeje ndërmjet versioneve anglisht dhe shqip të kësaj parashtrëse *Amicus Curiae*, do të mbizotërojë versionin në gjuhën angleze.

2. Lejueshmëria

Baza juridike e Kërkesës

- 2.1 Kërkesa paraqet argumente konkurruese në lidhje me lejueshmërinë e vet dhe kompetencën e Gjykatës për të gjykuar mbi meritat e Kërkesës. Përkatesisht, Kërkesa fillimisht pretendon se Neni 84, paragrafi 9, i Kushtetutës i vesh Presidentit – në cilësinë e vet si Kreu i Shtetit – autoritet të gjerë dhe të pakufizuar për t’i referuar Gjykatës çfarëdo dhe të gjitha “pyetjet kushtetuese,” larg përtej bazës së përcaktuar me Nenin 113 të Kushtetutës. Në mbështetje të këtij qëndrimi, Kërkesa thekson se Neni 84, paragrafi 9, i Kushtetutës i jep Presidentit mandatin për të sjellë para Gjykatës çfarëdo dhe të gjitha “pyetjet kushtetuese” që nuk kanë fituar ende formën e një ligji, dekreti, rregulloreje apo Statuti të Komunës, që do t’i kualifikonte për t’u sfiduar/kundërshtuar në Gjykatë në pajtim me Nenin 113, paragrafi 2 dhe/ose 3, të Kushtetutës. Në esencë, pretendimi i lartpërmendur sugjeron se Kërkesa i konsideron Parimet e Përgjithshme si një “pyetje kushtetuese” që nuk ka fituar ende një formë të veçantë juridike.
- 2.2 Pavarësisht atë që u përmend më sipër, Kërkesa njëkohësisht u referohet Parimeve të Përgjithshme si “**akt juridik i miratuar nga Kryeministri i Republikës së Kosovës**” ose “**legjislacion zbatues i një marrëveshjeje ndërkombëtare.**” [*Theksi i shtuar*]. Në të vërtetë, Pika 7 e Kërkesës – duke përcaktuar fushëveprimin e Parimeve të Përgjithshme – përcakton se Parimet e Përgjithshme “**në formën e një akti juridik të miratuar nga Kryeministri i Republikës së Kosovës** rregullojnë çështjet që janë të përcaktuara në Nenin 3, paragrafi 1, Kapitullin II dhe Kapitullin III [të Kushtetutës].” [*Theksi i shtuar*]. Referimi i Parimeve të Përgjithshme si “akt ligjor i miratuar nga Kryeministri” sugjeron se – madje edhe sipas Kërkesës – Parimet e Përgjithshme kanë fituar një formë mbi bazën e së cilës mund të kundërshtohen para Gjykatës në bazë të Nenit 113, paragrafi 2 dhe/apo 3, të Kushtetutës. Fakti se Kërkesa konsideron që Parimet e Përgjithshme kanë marrë formë ligjore gjithashtu vërtetohet me Pikën 10 të Kërkesës, që përcakton se Parimet e Përgjithshme janë “**legjislacion zbatues i një marrëveshjeje ndërkombëtare.**” [*Theksi i shtuar*].

2.3 Cilësimi i Parimeve të Përgjithshme si akt juridik është po ashtu evident në Pikën 7 të Kërkesës, ku qartazi thuhet se Parimet e Përgjithshme “**prodhojnë efekt juridik në sistemin kushtetues të Republikës së Kosovës.**” [Theksi i shtuar]. Kjo deklaratë tregon se Kërkesa trajton Parimet e Përgjithshme si instrument kushtetues dhe juridik që prodhon efekte kushtetuese dhe juridike. Në të vërtetë, kjo mënyrë e argumentimit është po ashtu e pranishme në Pikën 10 të Kërkesës që pretendon se Parimet e Përgjithshme mund të konsiderohen edhe si instrument ligjor në kuptim të Nenit 113, paragrafi 10, i Kushtetutës, në bazë të së cilit mund të krijohet kompetenca shtesë e Gjykatës. Siç mund të provohet nga ajo që u tha më sipër, pretendimet e mësipërme në lidhje me kompetencën bazohen jo vetëm në argumente juridike konkurruese por ato gjithashtu paraqesin interpretim shumë të gjerë të bazës juridike mbi të cilën thuhet se mbështeten këto pretendime. Në dritë të kësaj, kjo parashtrësë *Amicus Curiae* do të ekzaminojë veç e veç që të dy këto argumente në lidhje me kompetencën.

Autoriteti i Presidentit për të referuar “pyetje kushtetuese” në Gjykatë në bazë të Nenit 84, paragrafi 9, të Kushtetutës

2.4 Pavarësisht funksionit të rëndësishëm të Presidentit për garantimin e funksionimit kushtetues të institucioneve të themeluara me Kushtetutë, Presidenti nuk ka autoritet të gjerë dhe të pakufizuar për të referuar pyetje në Gjykatë, siç pretendohet në Kërkesë. Kufizimet e autoritetit të Presidentit për të referuar pyetje/çështje në Gjykatë sipas Nenit 84, paragrafi 9, të Kushtetutës, duhet të vlerësohen në bazë të qëllimit të veprimit kushtetues të ndërmarrë nga Presidenti. Në këtë drejtim, qëllimi i veprimit kushtetues të ndërmarrë nga Presidenti sipas Nenit 84, paragrafi 9, të Kushtetutës, mund të ndahet në dy kategori të përgjithshme, si vijon:

- (i) veprim kushtetues që ka për qëllim sfidimin/kundërshtimin e një akti të caktuar juridik dhe/ose real përkitazi me përputhshmërinë e këtij akti me Kushtetutën; dhe
- (ii) veprim kushtetues që ka për qëllim sqarimin ose kërkesën për interpretimin e një dispozite të caktuar kushtetuese që është e ndërlidhur ngushtë me ushtrimin e kompetencave të Presidentit të mandatuara me Kushtetutë.

Baza kushtetuese sipas së cilës Presidenti mund të ndërmarr veprim kushtetues që sfidon/kundërshton një akt të caktuar juridik dhe/ose real përkitazi me përputhshmërinë e këtij akti me Kushtetutën përcaktohet në Nenin 113, paragrafët 2 dhe 3, të Kushtetutës. Neni 29 i Ligjit për Gjykatën Kushtetuese rregullon formën dhe substancën e kërkesës që mund të parashtrohet në bazë të këtyre dispozitave kushtetuese. Në këtë drejtim, është me rëndësi të theksohet se – kur parashtrohet një kërkesë mbi bazën e lartpërmendur kushtetuese – Presidenti vepron në cilësinë e vet si Kreu i Shtetit – duke përfaqësuar unitetin e popullit të Republikës së Kosovës dhe duke garantuar funksionimin kushtetues të institucioneve të mandatuara me Kushtetutë. Në dritë të kësaj, Presidenti vepron sipas Nenit 113, paragrafët 2 dhe 3, të Kushtetutës vetëm atëherë kur Presidenti konsideron se një akt i caktuar juridik dhe/ose real nuk është në përputhje me Kushtetutën. Thënë këtë, duhet theksuar se një kërkesë e Presidentit në bazë të Nenit 113, paragrafët 2 dhe 3, të Kushtetutës, nuk kërkon nga Presidenti që të marrë qëndrim të prerë përkitazi me përputhshmërinë e aktit të sfiduar/kundërshtuar me Kushtetutën. Përkundrazi, për të parashtruar një kërkesë sipas Nenit 113, paragrafët 2 dhe/ose 3, të Kushtetutës, nga Presidenti kërkohet vetëm që të shtrojë pyetje lidhur me atë nëse akti i sfiduar/kundërshtuar është në përputhje me Kushtetutën. Në të vërtetë, sipas Nenit 29 të

Ligjit për Gjykatën Kushtetuese, një kërkesë e parashtruar sipas Nenit 113, paragrafi 2, të Kushtetutës, duhet vetëm (i) të specifikojë nëse pyetja e përputhshmërisë ka të bëjë me tërë aktin apo me një pjesë të vet; dhe (ii) të identifikojë dispozitat e Kushtetutës me të cilat akti i sfiduar/kundërshtuar mund të mos jetë në përputhje. Rrjedhimisht, mund të nxirret përfundimi se Presidenti – madje edhe kur vepron në bazë të Nenit 113, paragrafi 2 dhe/ose 3, të Kushtetutës – mund të sfidoj/kundërshtoj një akt vetëm duke shtruar pyetje lidhur me përputhshmërinë e aktit të sfiduar/kundërshtuar me Kushtetutën dhe duke identifikuar dispozitat kushtetuese me të cilat akti i sfiduar/kundërshtuar mund të mos jetë në përputhje.

- 2.5 Përveç kësaj, në bazë të Nenit 84, paragrafëve 2 dhe 9, lidhur me Nenin 83 dhe Nenin 112 të Kushtetutës, Presidenti gjithashtu ka autoritet për të ngritur pyetje në Gjykatë që janë ngushtë të ndërlidhura me ushtrimin e kompetencave kushtetuese të Presidentit. Ky autoritet shitesë për të referuar “pyetje kushtetuese” në Gjykatë është i kuptueshëm pasi që i mundëson Presidentit të ushtrojë kujdesin e duhur për të siguruar që Presidenti nuk e shkelë Kushtetutën gjatë ushtrimit të kompetencave të mandatuara me Kushtetutë. Ky autoritet është unik për Presidentin pasi që – sipas Kushtetutës – vetëm Presidenti mund të shkarkohet për shkelje serioze të Kushtetutës. Është me rëndësi të theksohet se, sipas Nenit 113, paragrafi 6, të Kushtetutës, Presidenti mund të shkarkohet vetëm për “shkelje serioze” të Kushtetutës. Kjo do të thotë që Presidenti nuk mund të shkarkohet për çfarëdo shkelje të Kushtetutës. Lidhur me këtë, mund të argumentohet se një nga elementet kryesore të termit “shkelje serioze” – siç është përdorur në Nenin 113, paragrafi 6, të Kushtetutës – është që Presidenti ta ketë shkelur Kushtetutën me vetëdije dhe/ose me dashje.
- 2.6 Në dritë të kësaj, Neni 84, paragrafi 9, në lidhje me Nenin 82 dhe 112 të Kushtetutës, e vesh Presidentin me autoritet për të ngritur “pyetje kushtetuese” në Gjykatë me qëllim të sigurimit që veprimet e Presidentit, gjatë ushtrimit të kompetencave të mandatuara me Kushtetutë, janë në përputhje dhe në pajtim me Kushtetutën. Duke kërkuar udhëzim mbi “pyetjet kushtetuese” sipas dispozitave të mësipërme kushtetuese, Presidenti është në gjendje që jo vetëm të parandalojë ndonjë shkelje të Kushtetutës gjatë ushtrimit të kompetencave të veta por edhe të demonstrojë që çfarëdo shkelje e paqëllimtë e Kushtetutës nuk përbën “shkelje serioze,” në kuptim të Nenit 113, paragrafi 6, të Kushtetutës.

Përkufizimi i termit “pyetje kushtetuese” sipas Nenit 84, paragrafi 9, të Kushtetutës

- 2.7 Siç u shpjegua më sipër, përderisa forma dhe substanca e veprimit kushtetues kur sfidohet/kundërshtohet një akt juridik dhe/ose real sa i përket përputhshmërisë së aktit përkatës me Kushtetutën janë të përcaktuara me Nenin 113, paragrafët 2 dhe 3, të Kushtetutës, forma dhe substanca e “pyetjes kushtetuese” që mund të parashtrohet nga Presidenti në Gjykatë, sipas Nenit 84, paragrafi 9, në lidhje me Nenin 82 dhe 112 të Kushtetutës, nuk janë të rregulluara në mënyrë specifike me Kushtetutë. Për këtë arsye, përkufizimi i termit “pyetje kushtetuese,” siç është përdorur në Kërkesë, është i nevojshëm në mënyrë që të vlerësohet nëse Parimet e Përgjithshme paraqesin “pyetje kushtetuese” në kuptim të Nenit 84, paragrafi 9, në lidhje me Nenin 82 dhe Nenin 112 të Kushtetutës. Në bazë të analizës së dhënë në pikën paraprake, në mënyrë që një pyetje të konsiderohet “pyetje kushtetuese” sipas Nenit 84, paragrafi 9, të Kushtetutës, kriteret vijuese duhet të plotësohen në mënyrë kumulative:

- (i) pyetja duhet të jetë e natyrës kushtetuese, pra pyetja duhet të trajtojë një çështje konkrete që në mënyrë specifike është e paraparë dhe/ose e përcaktuar në Kushtetutë;
- (ii) pyetja duhet të jetë e ndërlidhur ngushtë me të paktën një prej kompetencave të Presidentit sipas Nenit 84 të Kushtetutës; dhe
- (iii) pyetja duhet të ketë për qëllim të sigurojë që ushtrimi i kompetencave të Presidentit, të mandatuara me Kushtetutë, është në përputhje dhe në pajtim me Kushtetutën.

Testi tri-pikësh i lartpërmendur është vendosur nga Gjykata në Aktgjykimin KO 103/14, në të cilin Gjykata vlerësoi pajtueshmërinë e Nenit 84, paragrafi 14, me Nenin 95 të Kushtetutës. Në këtë rast, Gjykata konstatoi se pasi që kërkesa kishte ngritur pyetje kushtetuese lidhur me dispozita konkrete kushtetuese (Neni 84, paragrafi 14, dhe Neni 95 i Kushtetutës), pyetjet e parashtruara nga Presidentja “**janë të natyrës kushtetuese.**” [*Theks i shtuar*]. Është me rëndësi të theksohet se, në rastin e lartpërmendur, Presidentja kishte kërkuar interpretim të dy dispozitave brenda Kushtetutës që dukej se binin ndesh me njëra-tjetrën (Neni 84, paragrafi 14, dhe Neni 95 i Kushtetutës). Kjo do të thotë se Aktgjykimi KO 103/14 përbënte interpretim të Kushtetutës nga ana e Gjykatës, përkatësisht të rendit të përparësisë/mbizotërimit të dy dispozitave kundërthënëse, gjatë ushtrimit të funksionit të Gjykatës sipas Nenit 112 të Kushtetutës. Siç do të elaborohet në vijim, Aktgjykimi KO 103/14 nuk mund të shërbejë si precedent për këtë Kërkesë pasi që, në rastin e tanishëm, Presidentja nuk ka kërkuar “interpretim” të Kushtetutës, siç ka bërë në Kërkesën KO 103/14, por ka kërkuar vlerësim të pajtueshmërisë së Parimeve të Përgjithshme, si akt specifik dhe i pavarur, me Kushtetutën. Duke u bazuar në atë që u tha më sipër, mund të arrihet në përfundimin se Kërkesa nuk mund të shpallet e pranueshme në bazë të Nenit 84, paragrafi 9, në lidhje me Nenin 82 dhe Nenin 112 të Kushtetutës. Kjo për faktin se përderisa Parimet e Përgjithshme sigurisht që kanë implikime kushtetuese, Parimet e Përgjithshme as nuk janë të ndërlidhura ngushtë me kompetencat e Presidentit të mandatuara me Kushtetutë, siç përcaktohet në Nenin 84 të Kushtetutës, dhe as Kërkesa nuk shërben si mekanizëm për të siguruar që ushtrimi nga Presidenti i kompetencave të mandatuara me Kushtetutë, është në përputhje dhe në pajtim me Kushtetutën.

Kërkesa është e pranueshme sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës

2.8 Pavarësisht thënieve të mësipërme – për arsyet e dhëna në vijim – Kërkesa është e pranueshme sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, në lidhje me Nenin 29 dhe Nenin 30 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese. Sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, Presidenti është i autorizuar t’i referojë Gjykatës pyetje të përputhshmërisë me Kushtetutën të, *inter alia*, dekretëve të Kryeministrit dhe të rregulloreve të Qeverisë. Siç u theksua më sipër, Parimet e Përgjithshme paraqesin një akt që është nënshkruar nga Kryeministri. Në preambulën e vet, e cila përcakton kornizën juridike nën të cilën janë nënshkruar Parimet e Përgjithshme, thuhet se Parimet e Përgjithshme janë nënshkruar nga palët nënshkruese mbi bazën e Ligjit për Ratifikimin e Marrëveshjes Ndërkombëtare për Normalizimin e Marrëdhënieve, i cili – në bazë të ratifikimit nga Kuvendi – është bërë pjesë e sistemit juridik të Kosovës. Në dritën e kësaj dhe me qëllim të vlerësimit nëse Parimet e Përgjithshme kanë formën e nevojshme për t’u sfiduar/kundërshtuar sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, është e nevojshme të vlerësohet forma e Parimeve të Përgjithshme sipas ligjit të Kosovës.

- 2.9 Neni 93, paragrafi 4, i Kushtetutës parasheh që Qeveria “**merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve.**” [Theksi i shtuar]. Ky funksion i Qeverisë, i bashkuar me autoritetin e Kryeministrit për të përfaqësuar dhe për të udhëhequr Qeverinë dhe për të siguruar implementimin e ligjeve dhe të politikave të përcaktuara nga Qeveria, tregon se Parimet e Përgjithshme paraqesin akt të Qeverisë dhe/ose të Kryeministrit në mbështetje dhe/ose në implementimin e Ligjit për Ratifikimin e Marrëveshjes Ndërkombëtare për Normalizimin e Marrëdhënieve. Ky përfundim është i bazuar në Nenin 6, paragrafi 4.1, të Rregullores për Përgjegjësitë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, që përcakton se Kryeministri – në ushtrimin e kompetencave të veta kushtetuese – mund “**të nxjerr vendime, urdhra, rregullore dhe lidh marrëveshje mirëkuptimi/bashkëpunimi.**” [Theksi i shtuar].
- 2.10 Dispozita e lartpërmendur nënkupton se Kryeministri mund të ekzekutojë marrëveshje të mirëkuptimit/bashkëpunimit në zbatim të kompetencave të veta kushtetuese për të “siguruar implementimin e ligjeve [...]” Duke qenë se Parimet e Përgjithshme janë nënshkruar nga palët në bazë të Ligjit për Ratifikimin e Marrëveshjes Ndërkombëtare për Normalizimin e Marrëdhënieve, mund të nxirret përfundimi se Parimet e Përgjithshme paraqesin akt ekzekutiv të Kryeministrit në kuptim të Nenit 6, paragrafi 4.1, të Rregullores për Përgjegjësitë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive. Rrjedhimisht, mund të konstatohet se Parimet e Përgjithshme paraqesin “dekret” të Kryeministrit, në kuptim të Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës.
- 2.11 Përveç kësaj që u tha më lartë, duhet theksuar se nga vetë gjuha e Kërkesës del që qëllimi i Kërkesës është shqyrtimi i përputhshmërisë së Parimeve të Përgjithshme, si akt specifik dhe i pavarur, me Kushtetutën. Kjo do të thotë se Kërkesa, në thelb, kërkon nga Gjykata që të deklarohet nëse Parimet e Përgjithshme janë në përputhshmëri me Kushtetutën. Ky funksion i Gjykatës nuk mund të kryhet vetëm në bazë të Nenit 112 të Kushtetutës, që parashikon se Gjykata është autoriteti përfundimtar për interpretimin e Kushtetutës. Në të vërtetë, interpretimi i Kushtetutës është një proces që është i kufizuar në frymën dhe tekstin e Kushtetutës. Siç është evidente nga Kërkesa, në këtë rast është kërkuar nga Gjykata që në mënyrë eksplicite të vlerësojë përputhshmërinë me Kushtetutën të një akti të Kryeministrit, që është i ndarë dhe i pavarur nga Kushtetuta. Në këtë aspekt, është me rëndësi të theksohet se Kërkesa madje ka specifikuar dispozitat e Kushtetutës me të cilat Parimet e Përgjithshme mund të mos jenë në përputhje. Rrjedhimisht, është e qartë se veprimi kushtetues i ndërmarrë nga Presidentja përbën vlerësim të përputhshmërisë me Kushtetutën të një akti të Kryeministrit, në kuptim të Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, në lidhje me Nenin 29 dhe 30 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese.
- 2.12 Duke qenë se *ratione materiae* dhe *ratione personae* që Gjykata të shpallë Kërkesën të pranueshme, sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, u vërtetuan më lartë, tani është e nevojshme të ekzaminohet nëse Kërkesa është *ratione temporis* në bazë të Nenit 30 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese. Sipas Nenit 30 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese, një kërkesë, sipas Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, mund të parashtrohet brenda periudhës prej 6 (gjashtë) muajsh nga momenti kur ka hyrë në fuqi akti i kontestuar. Në këtë drejtim, duhet të theksohet se Parimet e Përgjithshme u nënshkruan nga palët më 25 gusht 2015. Prandaj, është e qartë se kjo Kërkesë është po ashtu e pranueshme në bazë të kriterit *ratione temporis*, siç specifikohet në Nenin 30 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese. Mbi bazën e thënies së mësipërme, mund të konstatohet se Kërkesa është e pranueshme në bazë të Nenit 113, paragrafi 2.1, të Kushtetutës, në kuptim të *ratione materiae*, *ratione personae* dhe *ratione temporis*.

3. Meritat

Natyra juridike e Asociacionit/ Bashkësisë sipas Parimeve të Përgjithshme

(a) E drejta e komunave për të themeluar asociacione dhe kufizimet kushtetuese dhe ligjore të kësaj të drejte

- 3.1 Së pari dhe para se gjithash, është me rëndësi të nënvizohet se e drejta e komunave për të pasur bashkëpunim ndërkomunal dhe ndërkufitar, në pajtim me ligjin, garantohet me Nenin 124, paragrafi 4, të Kushtetutës. Thënë këtë, një bashkëpunim i tillë ndërkomunal dhe ndërkufitar bazohet në interesat e përbashkëta të komunave që kanë të bëjnë me kompetencat e tyre të mandatuara me Kushtetutë dhe me ligj. E drejta e komunave që të përfshihen në bashkëpunim ndërkomunal dhe ndërkufitar gjithashtu njihet edhe me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, që është e aplikueshme në Kosovë në bazë të Nenit 123, paragrafi 3, të Kushtetutës. Përkatësisht, Neni 10, paragrafi 1, i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale parasheh që “[b]ashkësitë vendore kanë të drejtë **gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre** të bashkëpunojnë dhe, **brenda ligjit**, të bashkohen me bashkësi të tjera vendore për të realizuar detyrat me interes të përbashkët.” [*Theksi i shtuar*]. Kjo do të thotë që – në kuadër të bazës juridike të mësipërme – e drejta e komunave për të formuar dhe për t’iu bashkuar një asociacioni njihet për aq sa ushtrimi i një të drejtë të tillë ka të bëjë me kompetencat komunale dhe, çka është më me rëndësi, ushtrimi i kësaj të drejte është në kuadër të ligjit. Rrjedhimisht, elementet e Parimeve të Përgjithshme që synojnë të ushtrojnë të drejtën e komunave për t’u përfshirë në bashkëpunim ndërkomunal dhe ndërkufitar janë, në parim, në përputhje me Nenin 124, paragrafi 4, të Kushtetutës dhe me Nenin 10, paragrafi 1, të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Pavarësisht kësaj, siç do të elaborohet në vijim, Parimet e Përgjithshme shkojnë përtej kufizimeve të përcaktuara në Nenin 124, paragrafi 4, të Kushtetutës dhe në Nenin 10, paragrafi 1, të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.
- 3.2 Teksti i Parimeve të Përgjithshme tregon se “interesi i përbashkët,” në bazë të të cilit Asociacioni/Bashkësia do të themelohet është përkatësia etnike e shumicës së banorëve të komunave të asociuara. Fakti se “përkatësia etnike” është “interesi i përbashkët” i Asociacionit/Bashkësisë është evident pikërisht në emërtimin e Parimeve të Përgjithshme, që e definojnë Asociacionin/Bashkësinë si një organizatë të “**komunave me shumicë serbe në Kosovë**” [*Theksi i shtuar*]. Siç është e evidente nga më sipër, përkatësia etnike nuk është dhe nuk mund të shërbejë si “interesi i përbashkët” për bashkëpunimin ndërkomunal dhe ndërkufitar ndërmjet komunave. Kjo për faktin se “përkatësia etnike” nuk hyn në sferën e kompetencës ose funksionit komunal mbi bazën e të cilit komunat mund të kërkojnë bashkëpunim ndërkomunal dhe ndërkufitar sipas Nenit 124, paragrafi 4, të Kushtetutës dhe sipas Nenit 10, paragrafi 1, të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Përkundrazi, është mendim i këtij *Amicus Curiae* që themelimi i një asociacioni, duke pasur si të vetmin kriter përkatësinë etnike të anëtarëve të vet ose, siç është rasti me Asociacionin/ Bashkësinë, përkatësinë etnike të shumicës së banorëve të anëtarëve të vet, paraqet shkelje të drejtpërdrejtë të Nenit 3, paragrafi 1, të Kushtetutës, që e përkufizon Kosovën si “**shoqëri shumëetnike, e përbërë nga shqiptarët dhe komunitetet tjera** [...]” [*Theksi i shtuar*]. Rrjedhimisht, ky *Amicus Curiae* konsideron se përdorimi i frazës “komuna me shumicë serbe” në titullin dhe në tekstin e Parimeve të Përgjithshme duhet të shpallet si jo në përputhje me Nenin 3, paragrafi 1, dhe me Nenin 124, paragrafi 4, të

Kushtetutës, si dhe me Nenin 10, paragrafi 1, të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.

(b) Asociacioni/Bashkësia mund të themelohet mbi bazën e “interesit të përbashkët” të komunave me kompetenca të zgjeruara

- 3.3 Pavarësisht thënieve të mësipërme, duhet theksuar se Kushtetuta dhe ligji i aplikueshëm ofrojnë bazë të mjaftueshme për themelimin e një asociacioni të komunave që kanë një sërë kompetencash që i dallojnë ato nga komunat tjera. Në këtë drejtim, duhet theksuar se Neni 16 i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale ua njeh komunave tri lloje të kompetencave, si në vijim: (i) kompetencat komunale vetanake; (ii) kompetencat e deleguara nga autoritetet qendrore; dhe (iii) kompetencat komunale të zgjeruara. Sipas Nenit 17 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, “kompetencat komunale vetanake” paraqesin përgjegjësi komunale tradicionale, përfshirë por duke mos u kufizuar në zhvillimin ekonomik lokal, në planifikimin urban, në kujdesin shëndetësor publik primar, në zhvillimin dhe në mirëmbajtjen e infrastrukturës lokale etj. Në anën tjetër, sipas Nenit 18 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, “kompetencat e deleguara” paraqesin ato kompetenca që normalisht ushtrohen nga autoritetet qendrore por që i janë deleguar komunave për të lehtësuar qasjen e qytetarëve në shërbimet publike. Mbi këtë bazë, Neni 18 i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale përcakton që “kompetencat e deleguara” përfshijnë, por nuk kufizohen në, regjistrat kadastral, regjistrat civil, regjistrimin e votuesve, regjistrimin e bizneseve etj. Është po ashtu me rëndësi të nënvizohet se, sipas Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, kompetencat komunale vetanake dhe kompetencat e deleguara, në parim, mund të ushtrohen nga secila dhe nga të gjitha komunat e Kosovës.
- 3.4 Përveç kompetencave komunale të lartpërmendura, Ligji për Vetëqeverisje Lokale u jep komunave të caktuara kompetenca të zgjeruara. Vetëm sa për ilustrim, sipas Nenit 20 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, komunat e Mitrovicës së Veriut, të Graçanicës dhe të Shtërpçës kanë kompetencë për ofrimin e kujdesit dytësor shëndetësor, përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve shëndetësore, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimin e personelit dhe të administratorëve të kujdesit shëndetësor. Gjithashtu, Komuna e Mitrovicës së Veriut ka kompetencë për ofrimin e arsimit të lartë. Përveç këtyre, sipas Neneve 22 dhe 23 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, të gjitha komunat ku komuniteti serb është në shumicë kanë autoritetin të ushtrojnë përgjegjësi për çështjet kulturore, si dhe të drejta të zgjeruara pjesëmarrjeje në përzgjedhjen e komandantëve të stacioneve policore lokale, në pajtim me ligjin. Mbi bazën e thënieve të mësipërme, një asociacion i komunave me kompetenca të zgjeruara mund të themelohet sipas Ligjit për Vetëqeverisje Lokale dhe sipas Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale. Për dallim nga Asociacioni/Bashkësia i/e themeluar nga Parimet e Përgjithshme, një asociacion i komunave me kompetenca të zgjeruara nuk do ta kishte përkatësinë etnike të banorëve të anëtarëve të vet si të vetmin “interes të përbashkët” mbi bazën e të cilit do të themelohet. Prandaj, një asociacion i komunave që themelohet në bazë të kompetencave të zgjeruara të komunave është në përputhje me Kushtetutën dhe me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, me kusht që objektivat e një asociacioni të tillë të jenë në pajtim me kufizimet nga Neni 124, paragrafi 4, i Kushtetutës, dhe nga Neni 10, paragrafi 1, i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.

(a) Ofrimi i funksioneve dhe i shërbimeve publike për komunat dhe për banorët e tyre

3.5 Pika 4 e Parimeve të Përgjithshme – para specifikimit të fushave në të cilat do t'i realizojë objektivat e veta – parashihet në terma të qartë dhe pa ekuivokë se “Asociacioni/Bashkësia do të ketë si objektiva kryesore **ofrimi i funksioneve dhe shërbimeve publike për** [...]” [Theksi i shtuar]. Pasi që kjo frazë i paraprin specifikimit të fushave, në të cilat Asociacioni/Bashkësia do t'i realizojë objektivat e veta konkrete, karakteri i objektivave konkrete, të specifikuara në Nenin 4 të Parimeve të Përgjithshme, duhet të vlerësohet në dritën e frazës “**ofrimi i funksioneve dhe shërbimeve publike.**” [Theksi i shtuar]. Përdorimi i kësaj fraze para specifikimit të kompetencave konkrete tregon se Asociacioni/Bashkësia do të përmbush objektivat e veta, të përcaktuara në Pikën 4, paragrafët (a) – (m) të Parimeve të Përgjithshme, duke “ofruar funksione dhe shërbime publike” për anëtarët e vet dhe, çka është më me rëndësi, për banorët e anëtarëve të vet. Fakti që, sipas Parimeve të Përgjithshme, Asociacioni/Bashkësia do të ofrojë funksione dhe shërbime publike për banorët e anëtarëve të vet është i përcaktuar në Pikën 4, paragrafi (k), të Parimeve të Përgjithshme, që parashihet se Asociacioni/Bashkësia do të bëjë “vlerësimin e ofrimit të shërbimeve publike për anëtarët e vet dhe **për banorët e tyre**[...]” [Theksi i shtuar]. Referenca e kësaj dispozite në ofrimin e shërbimeve publike për banorët e anëtarëve të Asociacionit/Bashkësisë dëshmon se Parimet e Përgjithshme e fuqizojnë Asociacionin për ushtrim të kompetencave ekzekutive, që sipas Kushtetutës i janë dhënë vetëm komunave. Përfundimi se Parimet e Përgjithshme i japin Asociacionit/Bashkësisë fuqi ekzekutive forcohet po ashtu kur kihet parasysh se Pika 6, paragrafi (f), e Parimeve të Përgjithshme parashihet që Asociacioni/Bashkësia do të ketë “zyrë të ankesave, me mandat që të shqyrtojë ankesat që kanë të bëjnë **me objektivat e veta.**” [Theksi i shtuar]. Kjo sugjeron që zyra e ankesave mund të shqyrtojë ankesat jo vetëm të anëtarëve të Asociacionit/Bashkësisë por edhe të banorëve të anëtarëve të Asociacionit/Bashkësisë, të cilëve u ofrohen shërbimet publike sipas Pikës 4, paragrafi (k), të Parimeve të Përgjithshme.

3.6 Ofrimi i funksioneve dhe shërbimeve publike nga Asociacioni/Bashkësia, siç parashihet me Pikën 4 të Parimeve të Përgjithshme, përbën shkelje të drejtpërdrejtë të Nenit 123 të Kushtetutës, ku parashihet se “vetëqeverisja lokale ushtrohet nëpërmjet organeve përfaqësuese të zgjedhura në zgjedhje të përgjithshme, të barabarta, të lira e të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë.” Përveç kësaj, Pika 4 e Parimeve të Përgjithshme nuk është në pajtim me Nenin 124, paragrafi 1, të Kushtetutës, pasi që përcakton Asociacionin/Bashkësinë si një njësi shtesë të vetëqeverisjes lokale, mbi komunat. Duhet gjithashtu të theksohet se themelimi i zyrës për ankesa, sipas Pikës 7, paragrafi (f), të Parimeve të Përgjithshme, tejkalon fushëveprimin e vlerësimit që autoritetet qendrore mund të ushtrojnë mbi aktet komunale, duke vepruar në domenin e tyre, të paraparë me Nenin 124, paragrafi 7, të Kushtetutës. Në këtë drejtim, është e nevojshme të theksohet se – sipas Nenit 79 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale – shqyrtimi i funksionimit të komunave në fushën e kompetencave vetanake dhe të zgjeruara kufizohet në shqyrtimin e ligjshmërisë, ndërsa për kompetencat e deleguara autoritetet qendrore mund të kryejnë edhe shqyrtimin e përshtatshmërisë. Duke i mundësuar zyrës për ankesa të Asociacionit/Bashkësisë që të pranojë dhe të vendosë lidhur me çfarëdo lloj ankese nga banorët e komunave, Pika 7, paragrafi (k), e Parimeve të Përgjithshme shkelë Nenin 124, paragrafi 7, të Kushtetutës në lidhje me Nenin 79 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale.

- (b) Mosnjohja e të drejtës së komunave për ta lënë apo për të dalë nga Asociacioni/Bashkësia
- 3.7 Një element tjetër që i jep Asociacionit/Bashkësisë natyrën e një organizate ekzekutive dhe të detyrueshme është dështimi i Parimeve të Përgjithshme të saktësojë rrethanat në të cilat një anëtar i Asociacionit/Bashkësisë mund ta lërë apo të dal nga organizata. Edhe pse Parimet e Përgjithshme nuk paraqesin Statut të Asociacionit/Bashkësisë, mospërfshirja e kësaj dispozite është befasuese duke marrë parasysh se Parimet e Përgjithshme rregullojnë procedurën për hyrjen apo bashkimin e anëtarëve të rinj. Sipas Nenit 3, paragrafi 2, të Ligjit për Lirinë e Asociimit, i cili zbaton Nenin 44 të Kushtetutës, **“asnjë person nuk obligohet që të asociohet kundër vullnetit të tij dhe asnjë person nuk diskriminohet në asnjë mënyrë për shkak të vendimit për t’u asociuar apo për të mos u asociuar.”** [Theks i shtuar].
- 3.8 Duke mos ua njohur të drejtën anëtarëve të vet që ta lënë apo për të dalë nga Asociacioni/Bashkësia, Parimet e Përgjithshme përbëjnë shkelle të Nenit 44 të Kushtetutës, siç zbatohet me Nenin 3, paragrafi 2, të Ligjit për Lirinë e Asociimit. Përveç kësaj, dështimi i Parimeve të Përgjithshme për t’u dhënë anëtarëve të vet në mënyrë eksplicite të drejtën për ta lënë apo për të dalë nga Asociacioni/Bashkësia sugjeron se kjo organizatë është një organizatë e detyrueshme ekzekutive dhe, si e tillë, paraqet një nivel shtesë të vetëqeverisjes në Kosovë, mbi komunat.
- (c) E drejta e Asociacionit për të ushtruar kompetencat ekzekutive/funksionet publike që i delegohen nga autoritetet qendrore
- 3.9 Pika 5 e Parimeve të Përgjithshme parasheh se Asociacioni/Bashkësia do të **“ushtrojë edhe kompetenca tjera shtesë, të cilat mund t’i delegohen nga autoritetet qendrore.”** [Theksi i shtuar]. Neni 3 i Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale definon “kompetencat e deleguara” si “kompetencat e qeverisë qendrore dhe të institucioneve të tjera qendrore, ekzekutimi i të cilave përkohësisht i caktohet me ligj komunave.” Siç përcaktojnë qartë dispozitat e lartpërmendura, kompetencat e deleguara mund të ushtrohen vetëm nga komunat dhe vetëm kur kjo është e paraparë me ligj. Duke pasur parasysh se qëllimi kryesor i nocionit të kompetencave të deleguara është lehtësimi i qasjes së qytetarëve në shërbime publike, është e logjikshme se qëllimi i autoriteteve qendrore është të delegojnë kompetenca të caktuara te komunat, si njësi themelore të vetëqeverisjes, që janë më të afërta me qytetarët si përfituesit përfundimtarë të shërbimeve të tilla publike. Rrjedhimisht, e drejta e Asociacionit/Bashkësisë për të marrë kompetenca shtesë nga autoritetet qendrore jo vetëm se shkelë kompetencat e komunave për të ushtruar kompetencat e deleguara, të përcaktuara me Nenet 123 dhe 124 të Kushtetutës si dhe me Nenin 18 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, por po ashtu shtrembëron konceptin e kompetencave të deleguara siç janë definuar më lartë, që konsiston në sjelljen e shërbimeve publike më afër përfituesve.
- (d) E drejta e Asociacionit/Bashkësisë për të ndërmarrë iniciativë legjislative dhe për të qenë palë para Gjykatës
- 3.10 Karakteri ekzekutiv i kompetencave të Asociacionit/Bashkësisë është po ashtu evident në faktin se, sipas Pikës 10 të Parimeve të Përgjithshme, Asociacionit/Bashkësisë i është dhënë pushteti për të propozuar amendamente të legjislacionit dhe rregulloreve të tjera relevante për përmbushjen e objektivave të veta. Edhe pse kjo kompetencë është kualifikuar me frazën “në përputhje me ligjet e Kosovës,” një kualifikim i tillë nuk ka

efekt juridik meqenëse kjo kompetencë paraqet shkelje të drejtpërdrejtë të Nenit 79 Kushtetutës. Përkatësisht, siç edhe mund të vërtetohet, Neni 79 i Kushtetutës nuk e njeh Asociacionin/Bashkësinë si një palë që mund të ndërmarrë iniciativa legislative. Rrjedhimisht, mund të nxirret përfundimi se Pika 10 e Parimeve të Përgjithshme jo vetëm që paraqet shkelje të drejtpërdrejtë të Nenit 79 të Kushtetutës por aplikimi i kësaj dispozite, në fakt, kërkon amandamentimin e Kushtetutës.

3.11 Autoriteti i Asociacionit/Bashkësisë për të ndërmarrë iniciativë legislative shoqërohet nga Pika 11 e Parimeve të Përgjithshme, e cili i jep Asociacionit/Bashkësisë të drejtën për të kërkuar mbrojtje të kompetencave të veta para çdo gjykate, përfshirë edhe Gjykatën. Sigurimi i zotësisë së Asociacionit/Bashkësisë për të qenë palë para Gjykatës konfirmon faktin se – sipas Parimeve të Përgjithshme – Asociacioni/Bashkësia është themeluar si organizatë me mandat kushtetues. Kjo për faktin se Kushtetuta njeh si palë të autorizuar vetëm ato autoritete që kanë pushtet dhe kompetenca të mandatuara me Kushtetutë. Është më se e qartë se Kushtetuta në përgjithësi, dhe Neni 113 i Kushtetutës në veçanti, nuk njeh Asociacionin/Bashkësinë si palë të autorizuar për të ndërmarrë veprim kushtetues/ligjor para Gjykatës. Rrjedhimisht, është e qartë se Pika 11 e Parimeve të Përgjithshme jo vetëm se nuk është në pajtim me Kushtetutën por zbatimi i kësaj dispozite, në fakt, kërkon amandamentimin e Kushtetutës.

(e) E drejta e Asociacionit/Bashkësisë për të pasur pronësi mbi ndërmarrjet që ofrojnë shërbime lokale

3.12 Neni 14 i Parimeve të Përgjithshme parasheh se Asociacionit/Bashkësisë do t'i ofrohet mundësi ligjore që, *inter alia*, “**të ketë pronësi mbi pronë të luajtshme dhe të paluajtshme, të ketë bashkëpronësi të kompanive që do të ofrojnë shërbime lokale** [...]” [*Thëksi i shtuar*]. Dispozita e lartpërmendur e Parimeve të Përgjithshme sugjeron se Asociacioni/Bashkësia do të ketë zotësinë ligjore dhe të drejtën për të pasur në bashkëpronësi ndërmarrje që ofrojnë shërbime lokale. Pronësia mbi ndërmarrjet që ofrojnë shërbime lokale është e rregulluar me Ligjin për Ndërmarrjet Publike. Neni 3 i Ligjit për Ndërmarrjet Publike dallon dy kategori të ndërmarrjeve publike. Në lidhje me këtë, sipas Nenit 3 të Ligjit për Ndërmarrjet Publike, Republika e Kosovës ka në pronësi të gjitha ndërmarrjet publike në nivel qendror, të cilat janë specifikuar në Shtojcën 1 të Ligjit për Ndërmarrjet Publike. Nga ana tjetër, paragrafi 2, i Nenit 3, i Ligjit për Ndërmarrjet Publike parasheh se ndërmarrjet e listuara në Shtojcën 2 të Ligjit për Ndërmarrjet Publike janë në pronësi të një komune apo të disa komunave. Duhet theksuar se, sipas Nenit 3, paragrafi 3, të Ligjit për Ndërmarrjet Publike, një ndërmarrje në të cilën Republika e Kosovës mban një interes pronësor prej 50% ose më shumë do të konsiderohet si ndërmarrje e cila është në pronësi të autoriteteve publike qendrore, përveç nëse një ndërmarrje e tillë ose i ofron shërbime më pak se tri (3) komunave ose në fushën e mbledhjes së mbeturinave.

3.13 E drejta e Asociacionit/Bashkësisë për të themeluar dhe për të mbajtur në pronësi ndërmarrje publike në nivel lokal apo qendror merr një kompetencë tjetër të rëndësishme të komunave për t'u ofruar shërbime banorëve të vet nëpërmjet këtyre entiteteve ligjore. Duhet të nënvizohet se ndërmarrjet publike janë shumë të rëndësishme meqë nëpërmjet tyre autoritetet lokale dhe/ose ato qendrore u ofrojnë banorëve të tyre shërbime publike me çmime të ulëta. Siç shihet nga thëniet e mësipërme, nuk ka aspak nevojë që Asociacionit t'i jepet ky autoritet pasi që, sipas Nenit 3 të Ligjit për Ndërmarrjet Publike, disa komuna mund të themelojnë ndërmarrje publike në nivel lokal apo në nivel qendror. Duke pakësuar të drejtën e komunave për të themeluar dhe për të pasur në pronësi

ndërmarrjet publike apo për të ndarë një pjesë të interesit pronësor me Asociacionin/Bashkësinë, Pika 14 e Parimeve të Përgjithshme e zvogëlon aftësinë e komunave për t'i shërbyer banorët e vet në mënyrë efektive.

- 3.14 Në dritën e thënieve të mësipërme dhe përkundër faktit se qëllimi i deklaruar i Asociacionit/Bashkësisë është që t'u ofrojë anëtarëve të vet platformë më të mirë të bashkëpunimit që forcon pozitën e tyre në tërësi – në fakt – dispozitat e lartpërmendura të Parimeve të Përgjithshme marrin nga komunat apo pakësojnë kompetencat kryesore komunale të cilat i janë dhënë komunave me Kushtetutë. Në të vërtetë, fakti se Parimet e Përgjithshme kërkojnë transferimin ose ndarjen e disa funksioneve kryesore komunale me Asociacionin/Bashkësinë dëshmon – më mirë se çilido argument tjetër – se Asociacioni/Bashkësia paraqet një organizatë me kompetenca ekzekutive që është një nivel shtesë i vetëqeverisjes lokale, mbi komunat. Rrjedhimisht, në bazë të analizës së mësipërme, mund të konstatohet se Asociacioni/Bashkësia do të pakësojë pushtetet dhe kompetencat e mandatuara me Kushtetutë të komunave që do t'i bashkohen Asociacionit/Bashkësisë. Si të tilla, dispozitat e Parimeve të Përgjithshme, të specifikuara më sipër, nuk janë në pajtueshmëri me dhe paraqesin shkelje të Neneve 44, 79, 113, 123 dhe 124 të Kushtetutës, si dhe të Neneve 3 dhe 18 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, të Nenit 3, paragrafi 2, të Ligjit për Lirinë e Asociimit, dhe të Nenit 3 të Ligjit për Ndërmarrjet Publike.

Fushëveprimi i instrumenteve qeverisëse të asociacioneve të komunave sipas ligjeve të Kosovës

- 3.15 Siç është elaboruar më sipër, objektivat e Asociacionit/Bashkësisë dhe, çfarë është më me rëndësi, mënyra në të cilën ushtrohen këto objektiva, e veshin Asociacionin/Bashkësinë me karakterin e një njësie të veçantë dhe shtesë të vetëqeverisjes lokale me kompetenca ekzekutive. Ky përfundim forcohet edhe më shumë kur vlerësohen objektivat e Asociacionit/Bashkësisë në raport me objektivat e Asociacionit të Komunave të Kosovës. Neni 31 i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale i ofron komunave të drejtën për të formuar dhe për tu bashkuar në asociacione për mbrojtjen dhe për promovim e “interesave të tyre përbashkëta.” Sipas Nenit 32, paragrafi 3, të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, një asociacion i komunave mund t'u ofrojë anëtarëve të vet një **“numër shërbimesh, duke përfshirë trajnimin, ngritjen e kapaciteteve, ndihmën teknike dhe hulumtim në kompetencat komunale dhe rekomandimet politike, në pajtim me ligjin.”** [Theksi i shtuar]. Siç edhe është evidente thëniet e mësipërme, Neni 32, paragrafi 3, i Ligjit për Vetëqeverisje Lokale përcakton në mënyrë të qartë dhe pa ekuivokë fushëveprimin e objektivave që një asociacion komunash mund të ketë kur themelohet sipas Nenit 31 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Në lidhje me këtë, dispozita e lartpërmendur parasheh se një asociacion komunash mund t'u ofrojë shërbime vetëm pjesëtarëve të vet, e që janë komunat. Kjo do të thotë se një asociacion komunash nuk mund t'u ofrojë shërbime banorëve të anëtarëve të vet, siç synon të bëjë Asociacioni/Bashkësia në bazë të Parimeve të Përgjithshme.
- 3.16 Kufizimet ligjore lidhur me fushëveprimin e shërbimeve/objektivave që mund t'u ofrojë një asociacion komunash anëtarëve të vet sipas Nenit 32, paragrafi 2, të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, më së miri demonstron në Statutin e Asociacionit të Komunave të Kosovës. Përkatësisht, Neni 3, paragrafi 1, i Statutit të Asociacionit të Komunave të Kosovës, parasheh se Asociacioni i Komunave të Kosovës angazhohet për implementimin e rregullave nga Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale. Sipas Nenit 3, paragrafi 2, të Statutit të Asociacionit të Komunave të Kosovës, Asociacioni i Komunave të Kosovës është i mandatuar me këto detyra dhe përgjegjësi: (i) inicion,

organizon dhe propozon bashkëpunimin ndërkomunal; (ii) këmben ide dhe sugjerime në lidhje me projekt ligjet, ligjet dhe aktet nënligjore që kanë të bëjnë me vetëqeverisjen lokale; (iii) ofron asistencë organizative dhe ligjore anëtarëve të vet; (iv) përfaqëson anëtarët e vet në ndërveprimin e tyre me palët e treta si organizatat ndërkombëtare dhe partnerët e huaj; (v) organizon trajnime për anëtarët e vet; (vi) lehtëson këmbimin e informatave në mes të anëtarëve të vet etj.

- 3.17 Siç mund të dallohet, Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës nuk ofron ndonjë bazë për Asociacionin e Komunave të Kosovës që të ofrojë shërbime banorëve të anëtarëve të vet apo që në ndonjë mënyrë të zëvendësojë, të plotësojë ose të mbikëqyrë anëtarët e vet në ushtrimin e kompetencave të tyre të mandatuara me Kushtetutë. Përmbajtja e Nenit 3 të Statutit të Asociacionit të Komunave të Kosovës nënvizon faktin se Asociacioni/Bashkësia, që është paraparë të themelohet sipas Parimeve të Përgjithshme, është një njësi shtesë e vetëqeverisjes, e cila është autorizuar jo vetëm të ushtrojë mbikëqyrje ndaj komunave në ushtrimin e kompetencave të tyre të mandatuara me Kushtetutë, por, po ashtu mund t'u ofrojë funksione edhe shërbime publike banorëve të komunave që i janë bashkuar Asociacionit/Bashkësisë. Rrjedhimisht, është e qartë se Pika 4 dhe Pika 7, paragrafi (f), i Asociacionit nuk janë në pajtim me Nenet 123 dhe 124 të Kushtetutës në lidhje me Nenet 31 dhe 32 të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale.

Statusi ligjor/ kushtetues i të punësuarve të Asociacionit/Bashkësisë

- 3.18 Karakteri ekzekutiv i Asociacionit po ashtu konfirmohet nga fakti se Pika 6, paragrafi (e), i Parimeve të Përgjithshme parasheh se statusi i punësimit i personelit të Asociacionit/Bashkësisë do të jetë në pajtim me, *inter alia*, Ligjin për Shërbimin Civil. Lidhur me këtë, duhet nënvizuar fakti se “shërbimi civil” është kategori kushtetuese e mandatuar me Nenin 101 të Kushtetutës. Me këtë rast, duhet të theksohet se Neni 101 është pjesë e Kapitullit IV të Kushtetutës, i cili rregullon “Qeverinë e Republikës së Kosovës.” Kjo do të thotë se, sipas Nenit 101 të Kushtetutës, “shërbimi civil” është një krah ekzekutiv/administrativ i Qeverisë së Republikës së Kosovës nëpërmjet të cilit Qeveria ushtron “**pushtetin ekzekutiv në pajtueshmëri me Kushtetutën dhe ligjin,**” siç është paraparë me Nenin 92, paragrafin 2 të Kushtetutës. [*Theksi i shtuar*].
- 3.19 Se “shërbimi civil” është një krah ekzekutiv/administrativ për ushtrimin e autoritetit ekzekutiv/administrativ po ashtu vërtetohet edhe me përkufizimin e këtij termi në Ligjin për Shërbimin Civil. Përkatësisht, Neni 2, paragrafi 1.1, i Ligjit për Shërbimin Civil definon “shërbimin civil” si “**tërë trupi i personelit administrativ të punësuar në institucionet e administratës qendrore dhe komunale të parapara me këtë ligj, të cilët zbatojnë politikën dhe sigurojnë respektimin e rregullave dhe procedurave përkatëse.**” [*Theksi i shtuar*]. Përfundimi se statusi i shërbyesve civil është paraparë vetëm për të punësuarit e autoriteteve qendrore dhe/ose lokale publike, po ashtu është konfirmuar me përkufizimin e termi “shërbyes civil,” të paraparë me paragrafin 2.2 të Nenit 2 të Ligjit për Shërbimin Civil. Sipas kësaj dispozite, “shërbyesi civil” është definuar si “**personi i punësuar për ushtrimin e autoritetit administrativ publik** në bazë të aftësisë dhe kapacitetit, i cili merr pjesë në formulimin dhe zbatimin e politikave, monitorimin e zbatimit të rregullave dhe procedurave administrative, sigurimin e ekzekutimit të tyre dhe ofrimin e mbështetjes së përgjithshme administrative për zbatimin e tyre.” [*Theksi i shtuar*].
- 3.20 Duke i dhënë të punësuarve të Asociacionit/Bashkësisë statusin e “shërbyesit civil,” siç parashihet me Nenin 2, paragrafi 2.2 të Ligjit për Shërbimin Civil, Parimet e Përgjithshme

kanë konfirmuar se Asociacionit/Bashkësisë – dhe të punësuarve të vet – do tu jepet e drejta e ushtrimit të autoritetit administrativ publik. Ky element përcakton në terma konkluziv/përfundimtar karakterin ekzekutiv të objektivave dhe të kompetencave të Asociacionit/Bashkësisë, të elaboruar më sipër. Në të vërtetë, nëse objektivat dhe kompetencat e Asociacionit/Bashkësisë do të ishin të natyrës jo-ekzekutive, këto objektiva dhe kompetenca do të ishin ushtruar nga personat të cilëve nuk iu është dhënë statusi i shërbyesit civil. Megjithatë, pasi që, sipas Pikës 4 të Parimeve të Përgjithshme, Asociacionit/Bashkësisë i është dhënë autoriteti për të kryer “funsione dhe shërbime publike,” mandati i Asociacionit/Bashkësisë mund të zbatohet vetëm nga shërbyesit civil të cilët sipas Nenit 2, paragrafi 2.2, të Ligjit për Shërbimin Civil, janë të punësuar me mandat të veçantë për ushtrimin e autoritetit administrativ publik. Rrjedhimisht, vetëm për këtë arsye, mund të përfundohet se Asociacioni/Bashkësia paraqet një organizatë me kompetenca ekzekutive, e cila ushtron mbikëqyrje administrative mbi anëtarët e vet në cilësinë e vet si njësi shtesë e vetëqeverisëse.

Marrëdhëniet e Asociacionit/Bashkësisë me autoritetet qendrore

- 3.21 Pika 8 e Parimeve të Përgjithshme parasheh se “**Asociacioni/Bashkësia do të punojë me autoritetet qendrore sipas parimit të bashkëpunimit të ndërsjellë dhe shkëmbimit të informatave.**” [Tabela i shtuar]. Formulimi i dispozitës së lartpërmendur sugjeron se Asociacioni/Bashkësia ka marrëdhënie horizontale me autoritetet qendrore, duke përfshirë edhe Qeverinë e Kosovës. Si rezultat i kësaj, formulimi i përdorur në Pikën 8 të Parimeve të Përgjithshme lë përshtypje se Asociacioni/Bashkësia është një organizatë që është e barabartë në zotësi juridike para autoriteteve qendrore të Kosovës. Përveç kësaj, fakti se – sipas Pikës 8 të Parimeve të Përgjithshme – Asociacioni/Bashkësia vetëm “bashkëpunon” me autoritetet qendrore mundet gjithashtu të interpretohet se Asociacioni/Bashkësia nuk i nënshtrohet kontrollit nga autoritetet qendrore të Kosovës. Pasi që termi “autoritetet qendrore” – i përdorur në Pikën 8 të Parimeve të Përgjithshme – është shumë i gjerë, një term i tillë mund të interpretohet ashtu që të përfshijë cilindo dhe të gjitha autoritetet qendrore të themeluara sipas Kushtetutës, duke përfshirë gjykatat e rregullta si dhe Gjykatën. Rrjedhimisht, Pika 8 e Parimeve të Përgjithshme krijon përshtypjen se Asociacioni/Bashkësia është një organizatë jashtë rendit kushtetues të Kosovës.
- 3.22 Fakti se Pika 8 e Parimeve të Përgjithshme i jep Asociacionit/Bashkësisë karakter të një organizate jashtë rendit kushtetues të Kosovës, gjithashtu vërtetohet me Pikën 9 të Parimeve të Përgjithshme, sipas të cilit Asociacioni/Bashkësia do të promovojë interesat e komunitetit serb të Kosovës në raport me autoritetet qendrore. Përkatesisht, sipas Nenit 9 të Parimeve të Përgjithshme, Asociacioni/Bashkësia merr rolin e një përfaqësuesi dhe të një organi politik të komunitetit të serbëve të Kosovës, që ndërvepron me autoritetet qendrore – në pozitë të barabartë – për dhe në emër të komunitetit serb të Kosovës. Kjo formë e përfaqësimit të një komuniteti nuk parashihet me Kushtetutë. Rrjedhimisht, Pikat 8 dhe 9 të Parimeve të Përgjithshme nuk janë në pajtim me Kushtetutën.

Procedura për themelimin e Asociacionit/Bashkësisë

- 3.23 Pika 2 e Parimeve të Përgjithshme parasheh se Asociacioni/Bashkësia themelohet me një dekret të Qeverisë së Kosovës, i cili “do të shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese.” Pika 21 e Parimeve të Përgjithshme gjithashtu parasheh se cilido dhe të gjitha amendamentet e Statutit të Asociacionit/Bashkësisë shqyrtohen nga Gjykata. Në thelb, dispozitat e lartpërmendura të Parimeve të Përgjithshme parashohin se Gjykata do të jetë përgjegjëse

për vlerësimin e Statutit të Asociacionit/Bashkësisë dhe të cilitdo nga amendamentet e këtij Statuti, për pajtueshmëri me Kushtetutën. Edhe pse një kontroll preventiv i kushtetutshmërisë së Statutit të Asociacionit/Bashkësisë, dhe çfarëdo amendamenti të këtij Statuti, mund të ketë qëllim që të sigurojë se këto dokumente janë në pajtueshmëri me Kushtetutën, fakti se një numër i konsiderueshëm i dispozitave të Parimeve të Përgjithshme nuk janë në pajtim me Kushtetutën, sugjeron se kontrolli preventiv i kushtetutshmërisë mund të jetë paraparë për shkak se Parimet e Përgjithshme – në fakt – kërkojnë amendamentimin e një numri të dispozitave të Kushtetutës.

- 3.24 Përfundimi i lartpërmendur bazohet në faktin se, sipas Nenit 113, paragrafi 9, të Kushtetutës, rasti i vetëm kur një akt parashtrahet në Gjykatë për vlerësim preventiv për pajtueshmëri me Kushtetutën është kur akti i tillë rezulton me një ndryshim të Kushtetutës. Prandaj, mund të nxirret përfundimi se as kontrolli preventiv kushtetues i Statutit të Asociacionit/Bashkësisë, dhe të cilitdo nga amendamentet e këtij Statuti – të parapara me Pikat 2 dhe 21 të Parimeve të Përgjithshme – nuk është në pajtim me Kushtetutën apo se një vlerësim i tillë kushtetues parashihet të bëhet nga Gjykata në pajtim me Nenin 113, paragrafi 9, të Kushtetutës.

Shqetësimet e tjera lidhur me Parimet e Përgjithshme

- 3.25 Në fund, por jo për nga rëndësia, përderisa kjo parashtrësë *Amicus Curiae* është përgatitur vetëm duke u bazuar në versionin në gjuhën angleze të Parimeve të Përgjithshme, duhet të theksohet se përkthimi në gjuhën serbe i termit “kuvendi themelues,” në Pikën 3 të Parimeve të Përgjithshme, është i pasaktë dhe lajthitës. Përkatësisht, në versionin e gjuhës serbe të Parimeve të Përgjithshme, termi “kuvendi themelues” është përkthyer si “kuvend kushtetues” apo në përkthim fjalë për fjalë “kuvend kushtetutëbërës.” Pasi që instrumenti qeverisës që pritet të miratohet në kuvendin themelues të Asociacionit/Bashkësisë është statut dhe jo kushtetutë, përdorimi i termit “kuvend kushtetues” apo “kuvend kushtetutëbërës” në Pikën 3 të versionit në gjuhën serbe të Parimeve të Përgjithshme është i pasaktë dhe lajthitës. Sipas mendimit të këtij *Amicus Curiae*, termi “kuvend kushtetues” apo “kuvend kushtetutëbërës” në Pikën 3 të Parimeve të Përgjithshme në gjuhën serbe duhet të zëvendësohet me termin “**osnivačka skupština**” i cili në gjuhën angleze përkthehet si “kuvend themelues.” Ky korrigjim është i nevojshëm pasi që termi “kuvend kushtetues” ose “kuvend kushtetutëbërës” në Pikën 3 të Parimeve të Përgjithshme në gjuhën serbe nuk është në pajtueshmëri me Nenin 1 dhe 2 të Kushtetutës.

* * *

Mbetem në dispozicion të Gjykatës për çfarëdo pyetje që Gjykata mund të ketë lidhur me këtë parashtrësë *Amicus Curiae*.

Me respekt,

Dastid Pallaska,
Avokat