

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës

RASTI NR. KO130/15

**KËRKESA E PRESIDENTES SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS, SHKËLQESISË
SË SAJ, ZONJËS ATIFETE JAHJAGA**

**“KËRKESË PËR INTERPRETIMIN E PËRPUTHSHMËRISË SË PARIMEVE
TË PËRGJITHSHME/ELEMENTEVE KRYESORE TË
ASOCIACIONIT/BASHKËSISË SË KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE ME
FRYMËN E KUSHTETUTËS, NENIN 3 (1), KAPITULLIN II SI DHE
KAPITULLIN III TË KUSHTETUTËS SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS”**

PARASHTRESË AMICUS CURIAE

PËR GJYKATËN KUSHTETUESE TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

KUSHTRIM ISTREFI, JURIST

STRASBURG, MË 26 NËNTOR 2015

Përmbajtja

Përmbledhje.....	3
1 Kuptimi dhe fushëveprimi i termit ‘çështje kushtetuese’ nga neni 84.9 i Kushtetutës së Kosovës.....	4
1.1 Praktika gjyqësore e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës	4
1.2 ‘Çështja kushtetuese’ në rastin e tanishëm.....	5
2 Çështje juridike lidhur me asociacionet e komunave.....	7
2.1 E drejta për të formuar ose për t’iu bashkuar asociacioneve të komunave.....	7
2.2 Bashkëpunimi ndërkomunal	8
3 Vetëqeverisja dhe decentralizimi.....	11
4 Dispozitat e Parimeve të përgjithshme që janë në pajtueshmëri me Kushtetutën.....	13
5 Dispozitat e Parimeve të përgjithshme që nuk janë pajtueshmëri me të drejtën e autoriteteve publike për t’u asociuar sipas Kushtetutës.....	14
6 Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Parimeve të përgjithshme nuk do duhej të rezultonte me <i>vlerësim indirekt</i> të Marrëveshjes së Parë për normalizimin e marrëdhënieve.....	16
6.1 Vlerësimi indirekt i marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare.....	16
6.2 Dallimet në mes të Marrëveshjes dhe Parimeve të përgjithshme.....	16

Përmbledhje¹

Instrumentet që kanë të bëjnë me të drejtën e komunave për t'u asociuar kryesisht prekin dispozitat kushtetuese që lidhen me organizimin territorial të Shtetit, njërive të vetëqeverisjes dhe relacionet ndërmjet autoriteteve lokale dhe qendrore. Instrumenti i shqyrtuar në këtë parashtresë *Amicus Curiae*, konkretisht “Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe në Kosovë - Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore” (Parimet e përgjithshme) ka të bëjë me këtë kategori të dispozitave kushtetuese.

Kjo parashtresë *Amicus Curiae* gjen se disa nga dispozitat e Parimeve të përgjithshme, në formulimet e tyre eksplicite ose të dykuptimshme, ngrenë shqetësime kushtetuese dhe nuk janë në harmoni, *inter alia*, me nenin 12, me Kapitullin X, me nenin 113 dhe me frymën e Kushtetutës së Kosovës. Njëherazi, disa dispozita të tjera të Parimeve të përgjithshme, përfshirë paragrafët a, g, h, i, j, k, l, m, të pikës 4, janë në pajtueshmëri me nenet 123.3, 123.4 dhe 124.4 të Kushtetutës së Kosovës.

Kjo parashtresë më tej identifikon që vlerësimi i kushtetutshmërisë së disa dispozitave të Parimeve të përgjithshme mund të përbëjë *vlerësim indirekt* të Marrëveshjes së Parë Ndërkombëtare të Parimeve që Rregullojnë Normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë (Marrëveshja), të ratifikuar me Ligjin nr. 04/L-199 nga Kuvendi i Kosovës në formën e një traktati ndërkombëtar të obligueshëm. Posaçërisht, një *vlerësim indirekt* i tillë do të mund të ndodhte përmes vlerësimit të disa dispozitave të Parimeve të përgjithshme që po ashtu janë të përcaktuara në Marrëveshje, në veçanti nenet e saj 1 deri në 6 si dhe neni 9.

¹ Kjo parashtresë *Amicus Curiae* është përgatitur me kërkesë të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës. Ajo adreson pyetjet e shtruar nga Gjykata Kushtetuese. Kjo parashtresë është përgatitur nga 13 deri më 26 nëntor 2015.

1 Kuptimi dhe fushëveprimi i termit ‘çështje kushtetuese’ nga neni 84.9 i Kushtetutës së Kosovës

1.1 Praktika gjyqësore e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës

Në praktikën e mëhershme gjyqësore, Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar termin ‘çështje kushtetuese’ nga neni 84.9 i Kushtetutës duke i dhënë atij kuptim të gjerë.² Në veçanti, në rastin lidhur me dorëheqjen e Kryetarit të Komunës së Rahovecit, Gjykata theksoi si në vijim:

faktet ... duken që në fillim ta ngrenë një çështje kushtetuese. Kjo në veçanti pasi ka të bëjë me dy dispozita kushtetuese: me Nenin 123 [Parimet e përgjithshme të Qeverisjes Lokale dhe Organizimit Territorial], dhe me Nenin 45 [Të Drejtat Zgjedhore dhe të Pjesëmarrjes] të Kushtetutës.³

Më tej, Gjykata e deklaroi kërkesën në atë rast të pranueshme dhe konstatoi që “nuk [kishte] nevojë që Gjykata ta elaboronte bazën për pranueshmëri të paraparë me Nenin 113.1.2 të Kushtetutës”.⁴

Nga arsyetimi i lartpërmendur i Gjykatës Kushtetuese del se “çështje kushtetuese” është çdo çështje që ka të bëjë me një dispozitë kushtetuese.⁵

Në rastin e Ushtruesit të detyrës së Presidentit të Republikës, Gjykata Kushtetuese më tej sqaroi kuptimin e ‘çështjes kushtetuese’ nga neni 84.9.

Në atë rast, Gjykata shqyrtoi nëse çështja lidhur me hapat që Ushtruesi i detyrës së Presidentit mund të ndërmerre ose veprimet që mund të kërkoreshin nga ai për t'i ndërmarrë gjersa mbante edhe pozitën e Sekretarit të Përgjithshëm të PDK-së ishte ‘çështje kushtetuese’.⁶ Gjykata Kushtetuese konstatoi si vijon:

² Në adresimin e pyetjes së shtruar nga Gjykata Kushtetuese, autori është i mendimit që kuptimi i termit ‘çështje kushtetuese’ nga neni 84.9 nuk duhet konsideruar si i izoluar nga dispozitat e tjera të Kushtetutës së Kosovës. Në veçanti, neni 93.10 dhe neni 113.2 dhe 113.3 duhet parë si dispozita *ejusdem generis*, apo me fjalë tjera si dispozita të llojit të njëjtë sikurse neni 84.9. Neni 113 duhet parë si rregull i bashkërendimit. Me këtë nuk sugjerohet që neni 113 ka epërsi ndaj neneve 84.9 dhe 93.10. Në të vërtetë, ato qëndrojnë në relacion horizontal. Njëkohësisht dhe duke marrë parasysh që Kushtetuta e Kosovës përmban si dispozita specifike ashtu edhe të përgjithshme, relacioni horizontal mes tyre duhet kuptuar në atë mënyrë që përmbajtja normative e dispozitave më specifike është saktësisht një specifikim më i mirë i dispozitave më të përgjithshme. Shih Humberto Avila, *Theory of Legal Principles* (Springer, 2007), në 88; Richard A. Posner, *Overcoming Law* (Harvard University Press, 1996), në 233 Ky interpretim megjithatë do të përbënte shmangie nga praktika e tanishme gjyqësore e Gjykatës Kushtetuese.

³ Rasti nr. KO80/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 7 tetor 2010, paragrafi 24.

⁴ Rasti nr. KO97/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 22 dhjetor 2010, paragrafi 26.

⁵ Shih, po ashtu, Rastin nr. KO97/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 22 dhjetor 2010, paragrafi 13, ku konstatohet: “Faktet e përmendura në atë rast e siguruan Gjykatën se çështja ishte e një rëndësie të mjaftueshme për ta shpallur rastin të pranueshëm”.

⁶ Rasti nr. KO97/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 22 dhjetor 2010, paragrafi 12.

Në përputhje me Nenin 112.1 të Kushtetutës, "Gjykata Kushtetuese është autoriteti përfundimtar për interpretimin e Kushtetutës" dhe, për shkak të kësaj, nuk ekziston asnjë organ tjetër nga i cili parashtruesi i kërkesës mund të kërkojë përgjigje në këto çështje kushtetuese. Gjykata është e mendimit se çështjet e ngritura nga parashtruesi i kërkesës janë "çështje kushtetuese" të parapara në Nenin 84 (9) dhe që këto çështje të ngritura janë të përshtatshme për t'u shqyrtuar nga kjo Gjykatë.⁷

Gjykata Kushtetuese vazhdoi duke konkluduar se "Neni 84 (9) i Kushtetutës nuk parashikon[te] ndonjë afat kohor brenda të cilit këto pyetje mund të referohen në Gjykatë... prandaj... të gjitha kriteret për pranueshmëri të kërkesës [ishin] përmbushur".⁸

Prandaj, sipas Gjykatës Kushtetuese rezulton që 'çështja kushtetuese' nuk është e kufizuar as në fushëveprim e as në kohë. Çdo çështje, përderisa ka të bëjë me ndonjë dispozitë të Kushtetutës së Kosovë, kualifikohet.

Në këtë drejtim, duhet theksuar se praktika e disa juridiksioneve të tjera tregon se gjykatat e tyre të larta e kanë përdorur termin 'çështje kushtetuese' për të përshkruar një çështje juridike që rregullohet me kushtetutën përkatëse.

Për shembull, Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara e ka përdorur atë lidhur me një çështje nëse ndëshkimi trupor nga ana e mësimeve në shkollë ishte në harmoni me kërkesat e një procesi të rregullt nga Amendamenti i Katërbëdhjetë i Kushtetutës së SHBA-së.⁹ Po ashtu, praktika e Gjykatës Kushtetuese Federale të Gjermanisë tregon një kuptim të ngjashëm.¹⁰ Në kontekstin e Bashkimit Evropian (BE), Avokati i Përgjithshëm Wathlet e përdori termin 'çështje kushtetuese' në një rast ku ishin ngritur çështje të ndarjes së pushteteve, të përgjegjësisë dhe të kompetencave të institucioneve të BE-së.¹¹ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut e aplikoi këtë term dhe terme të ngjashme në kontekstin e mbrojtjes së të drejtave të individëve.¹²

Nga sa u tha më lart, termat 'constitutional question' (pyetje kushtetuese) dhe 'constitutional matter' (çështje kushtetuese) janë përdorur të paktën lidhur me çështje që prekin të drejta themelore ose kompetenca të organeve publike të rregulluara me kushtetutën përkatëse.

1.2 'Çështja kushtetuese' në rastin e tanishëm

⁷ Rasti nr. KO97/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 22 dhjetor 2010, paragrafi 14.

⁸ Rasti nr. KO97/10, Aktgjykim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 22 dhjetor 2010, paragrafi 16.

⁹ Ingraham kundër Wright, 430 U.S. 651 (1977), Nr. 75-6527, Gjykata Supreme e SHBA-së, 19 prill 1977

¹⁰ 2 BvR2236/04, Mendim mospajtues i gjyqtarit Lübke-Wolff lidhur me Aktgjykimin e Senatit të Dytë të 18 korrikut 2005, paragrafi 165; 1 BvR 1444/01, Urdhër i Dhomës së Parë të Senatit të Parë të 29 nëntorit 2005, paragrafi 17

¹¹ Rasti C-425/13, Komisioni Evropian kundër Këshillit të Bashkimit Evropian, Opinion i Avokatit të Përgjithshëm Wathlet i nxjerrë më 17 mars 2015, paragrafi 2.

¹² Shih, p.sh., Gorraiz Lizarraga dhe të tjerët kundër Spanjës, Kërkesa nr. 62543/00, Aktgjykim i Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, 27 prill 2004, paragrafi 41.

Në kërkesë, nga Gjykata Kushtetuese kërkohet që të ekzaminojë nëse Parimet e përgjithshme janë në pajtueshmëri me frymën e Kushtetutës, me nenin 3.1, me Kapitullin II dhe me Kapitullin III të Kushtetutës. Duket se referenca në frymën e Kushtetutës bëhet me qëllim të leximit sistematik të Kushtetutës. Kërkesa më tej ngre një çështje më të gjerë kushtetuese përkitazi me pajtueshmërinë e Parimeve të përgjithshme me Kushtetutën si tërësi (shih paragrafin 14 të kërkesës).

Derisa çështja nuk është formuluar në mënyrë precize, fushëveprimi i saj, megjithëse i gjerë, mund të identifikohet. Në dritën e praktikës së vendosur gjyqësore të Gjykatës Kushtetuese, çështja që duhet të ekzaminohet është nëse dokumenti i referuar nga Presidentja, pra Parimet e përgjithshme, është ose jo në pajtueshmëri me Kushtetutën e Kosovës. Në këtë kërkesë kërkohet vlerësim i kushtetutshmërisë së një akti të Qeverisë pa paragjykuar rezultatin e tij.¹³ Kjo formë e vlerësimit, e njohur si *vlerësim abstrakt*, i lejon “një gjykatë ... që të ekzaminojë veprimet e organeve legjislative dhe ekzekutive të qeverisë para ose pas shpalljes dhe të përcaktojë nëse këto veprime janë në pajtim me kushtetutën e vendit”.¹⁴ Ekzistojnë praktika të vlerësimit abstrakt, madje edhe në mungesë të rastit konkret të mosmarrëveshjes.¹⁵

Kërkesa e tanishme rrjedhimisht mund të shihet si kërkesë për vlerësim të pajtueshmërisë së Parimeve të përgjithshme me Kushtetutën si tërësi.

¹³ Shih rastin nr. KI82/12, Aktvendim për papranueshmëri i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës, 25 janar 2013, paragrafët 33-34.

¹⁴ Nicola Ch. Corkin, *Europeanization of Judicial Review* (Routledge, 2015), në 11.

¹⁵ Donald W. Jackson and C. Neal Tate, *Comparative Judicial Review and Public Policy* (Praeger, 1992), në 7

2 Çështje juridike lidhur me asociacionet e komunave

Është *domaine réservée* e secilit shtet që të përcaktojë modelin e organizimit territorial, njësive të vetëqeverisjes lokale apo rajonale dhe relacionet ndërmjet autoriteteve të tilla. Aty ku kushtetutat ose ligjet njohin qytete, krahina, komuna, kantone, rajone ose njësi të tjera juridike të vetëqeverisjes, autoritetet lokale në njësi të tilla të vetëqeverisjes e kanë të drejtën për t'u asociuar.

Kushtetuta e Kosovës i njeh komunat si njësi themelore të vetëqeverisjes lokale. Ajo nuk parasheh njësi rajonale ose njësi tjera të veçanta të vetëqeverisjes.¹⁶

E drejta e komunave për t'u asociuar sipas nenit 10 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale përfshin të drejtën për të formuar ose për t'iu bashkuar asociacioneve të komunave dhe të drejtën e bashkëpunimit ndërkomunal.

2.1 E drejta për të formuar ose për t'iu bashkuar asociacioneve të komunave

E drejta për të formuar ose për t'iu bashkuar asociacioneve të komunave parashikon “të drejtën e bashkësive vendore për të aderuar në një shoqatë për mbrojtjen dhe nxitjen e interesave të tyre të përbashkëta”.¹⁷ Kjo e drejtë, sipas raportit shpjegues të Këshillit të Evropës, “ka të bëjë me shoqatat, objektivat e të cilave janë ... të përgjithshme ... dhe që normalisht kërkojnë të përfaqësojnë të gjitha organet vendore të një lloji të caktuar, ose të disa llojeve, në nivel rajonal ose kombëtar”.¹⁸

Nga pikëpamja juridike, këto asociacione kryesisht themelohen si struktura për shkëmbimin e njohurive dhe të përvojave dhe për ngritjen e shqetësimeve lidhur me demokracinë, efikasitetin, resurset dhe zhvillimin ekonomik lokal, për të përmendur vetëm disa. Lidhur me këtë, neni 32.3 i Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale parashikon që asociacionet e komunave “mund t'u ofrojnë anëtarëve të tyre një numër shërbimesh, duke përfshirë trajnimin, ngritjen e kapaciteteve, ndihmën teknike dhe hulumtimin në kompetencat komunale dhe rekomandimet politike, në pajtim me ligjin”.¹⁹

Asociacionet e komunave përfaqësojnë interesat e pjesëtarëve të tyre edhe pranë autoriteteve qendrore. Në këtë cilësi, ata mund të llojnë për të rritur buxhetin dhe për të promovuar interesa të tjera të qeverisjes lokale. Për shembull, Asociacioni Kombëtar i Komunave në Republikën e Bullgarisë ka të drejtë “[të përfaqësojë dhe të mbrojë] interesat e pjesëtarëve të tyre pranë Kuvendit Nacional, Presidentit të Republikës së Bullgarisë, Këshillit të Ministrave, ministrive dhe agjencive të qeverisë qendrore, aktivitetet e të cilave kanë ndikim në qeverinë lokale”²⁰

¹⁶ Neni 12 i Kushtetutës së Kosovës.

¹⁷ Neni 10.2 i Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.

¹⁸ *Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale dhe raporti shpjegues*, Këshilli i Evropës (Publikim i Këshillit të Evropës, 2010) në 43.

¹⁹ Neni 32.3 i Ligjit nr. 03/L-040 për vetëqeverisjen lokale. Shih po ashtu nenin 6 dhe 7 të Statutit të Asociacionit të Komunave “Asociacioni i Njësive të Vetëqeverisjes Lokale të Republikës së Maqedonisë – ZELS” të vitit 2013

²⁰ Neni 3.2.1 i Kartës së Asociacionit Kombëtar të Komunave në Republikën e Bullgarisë, i ndryshuar më 3 dhjetor 2014.

Një rol i tillë përfaqësimi i këtyre llojeve të asociacioneve megjithatë nuk shtrihet aq sa të ketë të drejtë të themelojë njësi të vetëqeverisjes të autorizuar për të kryer funksione publike.

Raporti shpjegues i Këshillit të Evropës mbi Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale sqaron se “e drejta për të qenë pjesë e organizatave të kësaj natyre nuk nënkupton njohjen nga qeveria qendrore të një shoqate individuale si bashkëbisedues të vlefshëm”. Aktivitetet e asociacionit të komunave pra nuk reduktojnë ose nuk zëvendësojnë aranzhimet kushtetuese dhe ligjore të bashkëpunimit dhe të mbikëqyrjes së komunave nga ana e autoritetit qendror.

Asociacionet e komunave në kuptim të nenit 10.2 të Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale kryesisht themelohen si organizata jofitimprurëse dhe joqeveritare pa kompetenca publike. Si shembull, neni 1 i Statutit të Asociacionit të Komunave në Republikën e Kroacisë sqaron se “Asociacioni paraqet aleancë vullnetare të komunave dhe vepron si organizatë joqeveritare dhe jopartiake”. Duke pasur këtë formë juridike, ligjet që rregullojnë institucionet publike nuk aplikohen ndaj administratës dhe punonjësve të asociacioneve të tilla.

2.2 Bashkëpunimi ndërkomunal

Në kuadër të së drejtës së komunave për t'u asociuar, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale parashikon të drejtën për bashkëpunim ndërkomunal. Në bazë të nenit të saj 10.1 “Bashkësitë 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”. Raporti shpjegues i Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale sqaron si në vijim:

Ky paragraf mbulon bashkëpunimin ndërmjet organeve vendore mbi një bazë funksionale, veçanërisht me kuadrin e kërimit të një efëcence më të madhe nëpërmjet projekteve të ndërsjella, ose nëpërmjet kryerjes së detyrave që shkojnë përtej kapacitetit të një organi të vetëm. Një bashkëpunim i tillë mund të marrë formën e krijimit të konsorciumeve ose të federatave të organeve, megjithëse kuadri ligjor për krijimin e strukturave të tilla mund të parashikohet në ligj.²¹

Format juridike të bashkëpunimit ndërkomunal janë dizajnuar për të shkrirë funksione dhe shërbime të caktuara publike të ushtruara nga komunat në një formë institucionale të qeverisjes.²² Sipas Rudie Hulst dhe Andre van Montfort, bashkëpunimi ndërkomunal ka “detyra operacionale dhe bashkërendimi... Detyrat operacionale i referohen prodhimit të përbashkët të shërbimeve publike ... Detyrat e bashkërendimit i referohen

²¹ Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale dhe raporti shpjegues, Këshilli i Evropës (Publikim i Këshillit të Evropës, 2010) në 42.

²² Rudie Hulst dhe André van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (Springer, 2007), në 7, 8 dhe 13. Bashkëpunimi ndërkomunal është posaçërisht i dobishëm për vendet me komuna më të vogla që nuk kanë mjete për të realizuar shërbime lokale publike. Për shembull, në Hungari, një e treta e 3.100 komunave kanë më pak se 500 banorë. Shih, p.sh., *Local and regional democracy in Hungary*, CG(25)7FINAL, 25th Session of the Congress of Local and Regional Authorities, 29-31 tetor 2013, paragrafi 68.

rregullimit të aspekteve të jashtme të politikave lokale dhe alokimit të resurseve dhe shpenzimeve që është racionale nga perspektiva supralokale”.²³

Neni 162.4 i Kushtetutës së Belgjikës parashikon mundësinë për autoritetet lokale që, nëse dëshirojnë, të ushtrojnë bashkërisht funksionet publike në fusha të caktuara me interes të përbashkët.²⁴ Mbi këtë bazë, komunat belge kanë themeluar një entitet që quhet *Intercommunale* për kryerjen e shërbimeve të caktuara *publike* në fushat që përfshijnë por që nuk kufizohen në mbledhjen e mbeturinave, në distribuimin e ujit dhe të gazit. Kjo formë e bashkëpunimit ndërkomunal mund të shtrihet në fusha të tjera të shërbimit publik nëse nuk është e kufizuar me Kushtetutë ose me ligj.

Në ushtrimin e shërbimeve publike në kuadër të konceptit të bashkëpunimit ndërkomunal, organi ndërkomunal po ashtu mund të marrë formën e një entiteti publik dhe, nëse parashihet me ligj, ligji për shërbimin civil mund të mbulojë punonjësit e tij.²⁵ Në këtë kontekst, organet e bashkëpunimit ndërkomunal mund të ushtrojnë funksione të caktuara ekzekutive.²⁶

Kjo formë e bashkëpunimit ndërkomunal, megjithatë, nuk shtrihet deri te krijimi i një njësie të re të vetëqeverisjes që ushtron funksione publike në mënyrë të pavarur dhe pa qenë e kontrolluar nga anëtarët e saj. Për më tepër, në bashkëpunimin ndërkomunal “pavarësisht formës që merr, nuk ka transfer ose humbje të përhershme të detyrave ose kompetencave lokale dhe në një mënyrë qeveria lokale mban kontroll mbi vendimet dhe shërbimet që rezultojnë nga bashkëpunimi”.²⁷

Një organ i themeluar për qëllime të bashkëpunimit ndërkomunal është i formuar nga komunat dhe operon për to. Kësisoj, komunat ia delegojnë kompetencat dhe resurset e tyre këtij organi. Për më tepër, komunat nuk mund të delegojnë kompetenca, që me

²³ Rudie Hulst and André van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (Springer, 2007), at 11.

²⁴ Para reformës kushtetuese të vitit 1993, autoritetet qendrore belge përcaktuan fushëveprimin e bashkëpunimit ndërkomunal. Lidhur me këtë, shih Ligjin e Belgjikës për Intercommunales, të 22 dhjetorit 1986, që mund të gjendet në:

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1986122247&table_name=loi. Nga viti 1993 e këndej, rajonet u bënë kompetente për të rregulluar bashkëpunimin ndërkomunal

²⁵ Shih, p.sh., Alain Verriest, *Le statut du personnel des ASBL <<communales>>*, in Michel Marée et Philippe T'Kint (red.), *ASBL et missions de service publics* (Edipro, 2008) në 177-202.

²⁶ Duhet të theksohet se termi ‘funksion ekzekutiv’ ndonjëherë është përdorur gabimisht në sistemin juridik të Kosovës. Ky term është përdorur për të përshkruar *kompetenca ose mandate ekskluzive ose primare*. Për shembull, mandati primar ose ekskluziv i gjyqtarëve dhe i prokurorëve të EULEX-it për hetimin, ndjekjen dhe gjykimin e krimeve të caktuara ndërkombëtare gabimisht ishte shpjeguar si pjesë e funksionit ose mandatit ekzekutiv. Sipas Eric Barendt, *institucionet dhe personat* që ushtrojnë funksione ekzekutive përfshijnë çdo organ publik dhe shërbim civil. Sipas pikëpamjes së tij, “funksionet dhe fuqitë ekzekutive rrjedhimisht përfshijnë duke filluar nga marrja e vendimeve kruciale dhe vendimeve të ndjeshme politike deri te administrimi i detajuar që përfshijnë pak ose aspak ushtrim të diskrecionit. Në të vërtetë, ndoshta do të ishte e drejtë të konsiderohet si ekzekutive çdo gjë që bëhet nga qeveria, ose autoriteti publik, përveç nëse hyn në kategorinë e pushtetit legjislativ ose gjyqësor”. Shih Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford University Press, 1998) në 107-108. Kushtetuta e Kosovës gjithashtu parasheh në nenin 93.11 që funksionet ekzekutive ushtrohen jo vetëm nga Qeveria, si një entitet i vetëm, por edhe nga organe të tjera të nivelit qendror ose lokal.

²⁷ Rudie Hulst dhe Andre van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (Springer 2007), në 9.

Kushtetutë dhe me ligj duhet të ushtrohen vetëm nga organe komunale të zgjedhura në mënyrë demokratike.²⁸ Ky është element kyç i vetëqeverisjes lokale.

Po ashtu, është e pakontestueshme që komunat nuk mund të delegojnë organit ndërkomunal më shumë kompetenca sesa që kanë, si dhe ato nuk mund t'u shmangen përgjegjësi që i kanë me ligj.

Në fund, pasi që organet ndërkomunale formohen për të kryer funksione dhe shërbime të caktuara komunale, qeveria qendrore vazhdon të monitorojë dhe të rishikojë punën e organeve të tilla përmes ligjeve dhe parimeve të vetëqeverisjes lokale.²⁹

Në përgjithësi, dy të drejtat e lartpërmendura të autoriteteve lokale për t'u asociuar ushtrohen ndaras, përmes themelimit të institucioneve të ndara dhe të udhëhequra nga ligje të ndryshme vendëse. E drejta për të formuar ose për t'u bashkuar në asociacion të komunave të karakterit të përgjithshëm kryesisht ushtrohet përmes ngritjes së një organi joqeveritar të rregullohet me ligje të tjera prej atyre që janë relevante për institucionet publike.³⁰ Nga ana tjetër, bashkëpunimi ndërkomunal për qëllime të bashkëpunimit funksional mund të përfshijë themelimin e një institucioni për kryerjen e funksioneve ose të shërbimeve të caktuara publike.³¹ Ligjet për institucionet publike rregullojnë këtë formë të fundit.

²⁸ Shih, p.sh., 132.2 të Kushtetutës së Kosovës.

²⁹ Shih, p.sh., Nenin 8 të Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale.

³⁰ Për këtë formë të së drejtës së autoriteteve lokale për t'u asociuar shih, p.sh., Statutin e Asociacionit të Komunave në Republikën e Kroacisë, të 2 dhjetorit 2008, Statutin e Asociacionit të Komunave të Kosovës, të qershorit 2015, Kartën e Asociacionit Kombëtar të Komunave në Republikën e Bullgarisë, të ndryshuar më 3 dhjetor 2014.

³¹ Shih, p.sh., Alain Verriest, Le statut du personnel des ASBL <<communales>>, in Michel Marée et Philippe T'Kint (red.), ASBL et missions de service publics (Edipro, 2008) në 177-202.

3 Vetëqeverisja dhe decentralizimi

Fakti se ‘Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe’ përmban fjalët ‘asociacion’ dhe ‘komuna’ domosdo nuk e reflekton karakterin e vërtetë ligjor të këtij entiteti. Natyra e tij juridike duhet shqyrtuar duke iu referuar Parimeve të përgjithshme. Disa njohës të së drejtës kushtetuese sugjerojnë se instrumentet e vetëqeverisjes në raport me grupet minoritare ndonjëherë shërbejnë për të rregulluar format e decentralizimit territorial.³² Solomon Sersso dhe Francesco Palermo vërejnë se disa kushtetuta u “ofrojnë territoreve të banuara nga pakicat statuse speciale në krahasim me pjesën tjetër të vendit, më saktësisht për t’u ofruar grupeve kompakte të minoriteteve instrumente më të avancuara të vetëqeverisjes”.³³ Në këtë kontekst, mund të mos jetë e lehtë të dallohet kur një instrument i vetëqeverisjes, pa marrë parasysh emërtimin e tij, të ketë veti të autonomisë.³⁴

Profesor Yash Ghai ka komentuar si vijon:

Zgjedhja e emërtimeve nuk është e rëndësishme për qëllime negociatash, dhe bishtërimet e qëllimshme mund të jenë vërtetë të dobishme, posaçërisht nëse kushtetuta i ndalon disa opsione ose kur ka ndjeshmëri të veçantë për ‘sovrانيتin’ ... emërtimet shpesh i referohen statusit juridik

—
Çështjet si shkalla e fortifikimit dhe mënyra e ndarjes së subjekteve/pushteteve –

E që mund të mos jetë gjithmonë udhëzues i vërtetë në fushën e autonomisë. Edhe kur është e mundur për të qenë specifik me emërtimet, mund të mos ekzistoj ndonjë formë ligjore që do të përjashtonte format e tjera....

Këto zhvillime ... kanë ndihmuar në hartimin e marrëveshjeve për format e vetëqeverisjes për t’iu përshtatur rrethanave dhe të papriturave të ndryshme. Përveç kësaj, ka variacione në marrëveshjet e e detajuara përbrenda secilës kategori, siç është ndarja e pushteteve mes shtresave të ndryshme të qeverisë, strukturat e qeverisë, marrëdhëniet mes këtyre strukturave në nivele të ndryshme dhe shpërndarja e burimeve të tjera dhe atyre financiare. Përdërisa ky fleksibilitet është rëndësishëm në procesin e negocimit dhe lehtëson kompromiset, ekziston rreziku se mund të çoj deri tek aranzhime dhe sisteme komplekse, e që mund të prodhojë mungesë kohezioni dhe vështirësi qeverisjeje³⁵.

Nga pikëpamja juridike, aranzhimet e lartpërmendura kryesisht ushtrohen duke krijuar njësi të tipit rajonal të vetëqeverisjes.³⁶ Sipas mendimit të Komisionit të Rajoneve të Bashkimit Evropian, “çfarëdo deklarimi lidhur me vetëqeverisjen rajonale duhet të mbulojë katër pika kyç:

³² Solomon Sersso dhe Francesco Palermo, ‘Minority Rights’ in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds) *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge, 2015), në 163; Yash Ghai, *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (Cambridge University Press, 2000) në 10; Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford University Press, 1998), në 59-64.

³³ Solomon Sersso dhe Francesco Palermo, ‘Minority Rights’ in Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders (eds) *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge, 2015), në 163.

³⁴ Yash Ghai, *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (Cambridge University Press, 2000) në 10.

³⁵ Yash Ghai, *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (Cambridge University Press, 2000) në 10.

³⁶ Në literature botërore ekzistojnë edhe terma të tjerë që paraqesin këto forma të aranzhimit të autonomisë. Shih, e.g. Henry J. Steiner, ‘Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities’, 66 *Notre Dame Law Review* (1991), në 1539; Christopher McCrudden and Brendan O’Leary, *Courts and Consociations* (Oxford University Press, 2013), në 6-10.

Kompetencat e këtyre organeve, pushtetet apo mënyrat e tjera të ushtrimit të tyre vis-à-vis botës së jashtme, burimet financiare dhe se si janë të organizuara ato, dhe mbrojtjen e autonomisë së tyre”³⁷. Një definicion më i detajuar i vetëqeverisjes rajonale është ofruar në projekt Kartën e vetëqeverisjes rajonale të Këshillit të Evropës (“Projektkarta”):

Vetëqeverisja rajonale nënkupton të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve më të mëdha territoriale brenda secilit shtet, për të pasur organe të zgjedhura, të jenë administrativisht të vendosura në mes të qeverisë qendrore dhe autoriteteve lokale dhe të gëzojnë prerogativat ose të vetorganizimit ose të tipit që zakonisht asocion me autoritetet qendrore, për të menaxhuar, në përgjegjësitë e tyre dhe në interesin e popullatës së tyre, një pjesë të konsiderueshme të punëve publike, në përputhje me parimin e subsidiaritetit³⁸.

Rajoni, sipas Projektkartës, shërben si “një shtresë ndërmjet qeverisë qendrore dhe autoriteteve lokale”,³⁹ ka të drejtën e inicimit të rasteve para gjykatave dhe ka burimet e veta, përfshirë edhe të drejtën e mbledhjes së taksave.⁴⁰ Përveç kësaj, në pjesë relevante të nenit 13 të Projektkartës thuhet:

1. Rajonet kanë pasuritë e tyre dhe sistemin e tyre të administratës, si dhe organe të tyre që ata mund t'i themelojnë dhe stafin e tyre.
- ...
2. Rajonet mund të përcaktojnë kushtet e shërbimit të stafit të tyre në kuadër të kufijve të parimeve të tilla të përgjithshme që mund të jenë përcaktuar nga autoriteti qendror... në fjalë.

Në dritën e asaj që u tha më lart, vetëqeverisja rajonale është njësi e veçantë e autorizuar të ushtrojë pushtetet publike. Sipas profesorit Tove H. Malloy, “kjo [projekt] konventë nuk ka gjetur përkrahjen e shumë shteteve, meqë klima politike për vetëqeverisje të nivelit nënshtetëror nuk është më aq e hapur sa ishte”.⁴¹

³⁷ Mendimi i Komitetit të Rajoneve për "Rekomandimin e Kongresit të autoriteteve lokale dhe rajonale të Evropës lidhur me Kartën Evropiane për vetëqeverisje rajonale" (2001/C 144/02) i 13 dhjetorit 2000, pika 1.1.

³⁸ Neni 3.1. i Rekomandimit 34 (1997) për Projektkartën Evropiane për vetëqeverisje rajonale. Sipas Tove H. Malloy, “kjo [projekt] konventë nuk ka gjetur mbështetjen e shumicës së shteteve anëtare, meqë klima politike për vetëqeverisje të nivelit nënshtetëror nuk është më aq e hapur sa ishte”. Shih Tove H. Malloy, ‘Minority Rights’ in (ed) David P. Forsythe, *Encyclopedia of Human Rights: Vëllimi 1* (Oxford University Press, 2009), në 518.

³⁹ Mendimi i Komitetit të Rajoneve për "Rekomandimin e Kongresit të autoriteteve lokale dhe rajonale të Evropës lidhur me Kartën Evropiane për vetëqeverisje rajonale " (2001/C 144/02), i 13 dhjetorit 2000, pika 1.5.

⁴⁰ Shih, p.sh., nenet 15-17 të Rekomandimit 34 (1997) me Kartën Evropiane për vetëqeverisje rajonale

⁴¹ Shih Tove H. Malloy, ‘Minority Rights’ in David P. Forsythe (ed), *Encyclopedia of Human Rights: Vëllimi 1* (Oxford University Press, 2009), në 518.

Ky vështrim tregon për implikimet e mundshme të këtij lloji njësisë të vetëqeverisjes. Për këto arsye, ato kryesisht qeverisen nga kushtetutat vendore.

4 Dispozitat e Parimeve të përgjithshme që janë në pajtueshmëri me Kushtetutën

Kushtetuta e Kosovës njeh të drejtën e bashkëpunimit ndërkomunal. Kjo është e garantuar me nenin 123.3 të Kushtetutës, i cili parasheh respektimin dhe zbatimin e Kartës Evropiane për vetëqeverisje lokale.

Përveç kësaj, neni 124.4 i Kushtetutës garanton që “komunat kanë të drejtë për bashkëpunim ndërkomunal dhe ndërkufitar në pajtim me ligjin”. Kjo dispozitë nuk specifikon kufijtë apo format e bashkëpunimit por vetëm se kërkon që të jetë në pajtim me ligjin.⁴²

Dispozitat e lartpërmendura duhet kuptuar në mënyrë që të mundësojnë bashkëpunimin ndërkomunal në fusha të caktuara të interesit të përgjithshëm e në veçanti në kontekst të komuniteteve joshumicë në Kosovë. Kjo është në pajtueshmëri me nenin 123.4 të Kushtetutës së Kosovës, i cili parasheh si vijon:

Vetëqeverisja lokale bazohet në parimet e qeverisjes së mirë, transparencës, efikasitetit dhe efektivitetit në ofrimin e shërbimeve publike, duke u kushtuar kujdes të veçantë nevojave dhe brengave specifike të komuniteteve që nuk janë shumicë dhe pjesëtarëve të tyre.⁴³

Në dritën e Kushtetutës së Kosovës, bashkëpunimi ndërkomunal mund të zërë vend veçanërisht kur Kushtetuta ose ligjet promovojnë një bashkëpunim të tillë.

Për shembull, neni 9 i Marrëveshjes, në mënyrë eksplicite parasheh se katër kryebashkiakët e pjesës veriore të Republikës së Kosovës do të propozojnë komandantët rajonalë të policisë. Kjo formë e bashkëpunimit ndërkomunal mund të zgjerohet edhe te pjesët e tjera të funksioneve dhe të shërbimeve publike, përfshirë edhe shërbimet komunale, nëse ashtu është paraparë me ligj dhe dëshirohet nga komunat relevante.

Përmes formës së bashkëpunimit ndërkomunal, Asociacioni/Bashkësia mund të kryejë së paku funksionet sipas paragrafëve a, g, h, i, j, k, l, m të nenit 4 për Parimet e përgjithshme.

Megjithatë, kjo nuk do të thotë se organi ndërkomunal mund të ushtrojë kontroll mbi atë fusha në formën e njësisë së veçantë të vetëqeverisjes. Siç u tha më lart, e drejta për bashkëpunim ndërkomunal nuk përfshin transferim të përhershëm apo humbje të kompetencave.

⁴² Kjo nënkupton se bashkëpunimi ndërkomunal nuk mund të përcaktohet me dekret apo me akte të tjera nënligjore.

⁴³ Neni 123.4 i Kushtetutës së Kosovës.

5 Dispozitat e Parimeve të përgjithshme që nuk janë në pajtueshmëri me të drejtën e autoriteteve publike për t'u asociuar sipas Kushtetutës

Kjo parashtresë *Amicus Curiae* gjen se dispozitat e Parimeve të përgjithshme në vijim, me formulimin e tyre të qartë apo të paqartë, ngrenë shqetësime kushtetuese dhe një pjesë e tyre nuk janë në harmoni, *inter alia*, me nenin 12, me Kreun X, me nenin 113 si dhe me frymën e Kushtetutës së Kosovës.⁴⁴

Asociacioni/Bashkësia si entitet ligjor i karakterit të veçantë – pika 2 e Parimeve të përgjithshme

Duke pasur parasysh kompetencat e gjera të Asociacionit/Bashkësisë, termi 'entitet ligjor' i 'karakterit të veçantë' i paraparë në pikën 2 po ashtu mund të nënkuptojë njohjen e njësisë së veçantë vetëqeverisëse të autorizuar për të ushtruar funksione publike.⁴⁵ Një dallim i tillë dhe formë më e lartë e vetëqeverisjes tejkalon kufijtë e konceptit të asociacionit apo të bashkëpunimit ndërkomunal, të paraparë me Kushtetutën e Kosovës.

Themelohet me dekret të Qeverisë – pikat 2 dhe 15 të Parimeve të përgjithshme

Sipas nenit 124.4 dhe nenit 12.2 të Kushtetutës së Kosovës vetëm ligji mund të rregullojë çështjet e bashkëpunimit ndërkomunal. Pasi të jenë përcaktuar me ligj kompetencat e një bashkëpunimi ndërkomunal, organet e tij mund të veprojnë në formën e statutit.⁴⁶

Ofron funksione dhe shërbime publike – pika 4 e Parimeve të përgjithshme

Sipas pikës 4 të Parimeve të përgjithshme, Asociacioni/Bashkësia do të kryejë funksione dhe shërbime publike në një sërë lëmenjsh, përfshirë ekonominë lokale, arsimin, shëndetësinë, planifikimin urban dhe atë rural.

Kjo aftësi e Asociacionit/Bashkësisë për të kryer 'funksione dhe shërbime publike' tregon se administrata e tij do të posedonte disa funksione ekzekutive. Sa i përket ushtrimit të këtyre funksioneve, ka paqartësi rreth shkallës së pushtetit që i jepet Asociacionit/Bashkësisë. Posaçërisht, terminologjia "ushtron vështrim të plotë" e përdorur në Pikën 4 është e paqartë.

'Ushtron vështrimin', qoftë ajo e 'plotë' ose e 'pjesëshme', nuk është gjetur në literaturën juridike apo në jurisprudencë.⁴⁷

⁴⁴ Këto gjetje nuk përjashtojnë mundësinë se edhe dispozita tjera të Parimeve të përgjithshme mund të mos jenë kompatible me Kushtetutën. Ato kërkojnë sqarime të mëtejme dhe mund të vlerësohen pasi që Statuti të definojë karakterin e saktë ligjor, kompetencat dhe aranzhimet e tjera institucionale të Asociacionit/Bashkësisë.

⁴⁵ Për konceptin e 'vetëqeverisjes së bashkësisë', shih Christopher McCrudden dhe Brendan O'Leary, *Courts and Consociations* (Oxford University Press, 2013), në 7-8.

⁴⁶ Ligji Nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen lokale, në Kapitullin V rregullon forma të caktuara të bashkëpunimit ndërkomunal.

⁴⁷ Termi 'ushtron vështrim të plotë' nuk duket në bazën e të dhënave të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian apo në ndonjë tekst tjetër ligjor në internet.

Po ashtu, fjalorët nuk ofrojnë ndonjë udhëzim të dobishëm për kuptimin e domethënies së këtyre fjalëve. Fjalori i Oksfordit e definon fjalën ‘*vështron*’ (*overview*) si “hulumtim (survey), inspektim (inspection), mbikëqyrje (supervision), mbikëqyrje (overlooking) ... përmbledhje ose shqyrtim i plotë i fakteve apo ideve; deklarata koncize ose përshkrim i një teme”,⁴⁸ dhe vështrues - “të vështrosh nga një pozitë më e lartë ... të shikosh (një gjë) nga lart ose tejprtej; të analizosh (to examine), të inspektosh (to inspect), të lexosh (to peruse)”.⁴⁹

Meqë një term i tillë është futur në nenin 4 të Marrëveshjes, do të ishte relevante të sqarohej fushëveprimi dhe kuptimi i këtij termi.

Marrëdhëniet me autoritetet qendrore – Pika 8

Pika 8 e Parimeve të përgjithshme vë Asociacionin/Bashkësinë në një nivel horizontal bashkëpunimi me qeverinë qendrore. Kjo nga ana e saj i ngjan një forme konfederate ku njësitë territoriale bashkëpunojnë në nivel horizontal në bazë të bashkëpunimit të ndërsjellë dhe ndarjes së informatave. Asnjë formë e vetëqeverisjes lokale apo edhe e vetëqeverisjes rajonale nuk njeh një marrëdhënie të tillë horizontale me autoritetet qendrore.⁵⁰ Sipas nenit 93.6 të Kushtetutës, Qeveria e Kosovës ka mandat kushtetues për të udhëzuar dhe për të mbikëqyrur punën e organeve të administratës.

Asociacioni/Bashkësia si palë e autorizuar para Gjykatës Kushtetuese – Pika 11

Në dritën e nenit 113 të Kushtetutës së Kosovës, Asociacioni/Bashkësia nuk është e kualifikuar si palë e autorizuar për të parashtruar kërkesë në Gjykatën Kushtetuese. Asociacioni/Bashkësia si organ që ushtron funksione publike nuk kualifikohet as si individ për të iniciuar raste para Gjykatës Kushtetuese, në përputhshmëri me nenin 113.7 të Kushtetutës.

Pamundësia për të lënë Asociacionin/Komunën – Pika 17

Asociacionet e komunave formohen në baza vullnetare. Andaj, secila komunë duhet të ketë të drejtën që të tërhiqet nga ai. Meqenëse, Parimet e përgjithshme nuk parashohin një mundësi të tillë, ato ngrenë një brengë kushtetuese të vetëqeverisjes rajonale duke qenë se komuna të caktuara mund të jenë të parapërcaktuara t’i përkasin një strukturë të tillë.

⁴⁸ J.A. Simpson dhe E.S.C. Weiner, *The Oxford English Dictionary* (Botimi i 2, Clarendon Press, 2989), në 1134.

⁴⁹ J.A. Simpson dhe E.S.C. Weiner, *The Oxford English Dictionary* (Botimi i 2, Clarendon Press, 2989), në 1134.

⁵⁰ Shih nenin 19 të Rekomandimit 34 (1997) me Kartën Evropiane për vetëqeverisje rajonale.

6 Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Parimeve të përgjithshme nuk do duhej të rezultonte me vlerësim indirekt të Marrëveshjes së Parë për normalizimin e marrëdhënieve

6.1 Vlerësimi indirekt i marrëveshjeve të ratifikuara ndërkombëtare

Nenet 1 deri në 6 dhe neni 9 i Marrëveshjes rregullojnë statusin dhe kompetencat e Asociacionit/Bashkësisë. Siç pranohet nga institucionet e Kosovës, Marrëveshja përbën një marrëveshje të detyrueshme ndërkombëtare.

Përderisa dispozitat e Marrëveshjes dhe Parimet e përgjithshme mund të mos jenë identike, ato janë të ndërlidhura.

Andaj, Gjykata Kushtetuese duhet të jetë e vetëdijshme se vlerësimi i Parimeve të përgjithshme mund të rezultonte me *vlerësim indirekt* të Marrëveshjes. Kjo pastaj mund të çojë në shkelje, nga ana e Kosovës, të detyrimeve nga marrëveshja e ratifikuar. Prandaj, duhet shqyrtuar nëse Kushtetuta e Kosovës e autorizon Gjykatën Kushtetuese për të vlerësuar marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara.

Neni 113 i Kushtetutës së Kosovës e vesh Gjykatën Kushtetuese me juridiksionin e shqyrtimit të pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën.⁵¹

Një argument që mund të ngrihej është se marrëveshjet ndërkombëtare, pas miratimit nga Kuvendi i Kosovës, përbëjnë ligj dhe si i tillë mund të shqyrtohet nga Gjykata. Megjithatë, ky argument nuk qëndron në interpretimin sistemor të Kushtetutës së Kosovës meqë ai dallon ligjet nga marrëveshjet e detyrueshme ndërkombëtare, së paku sa i përket vlerësimit kushtetues dhe hierarkisë së normave.

Në nenin 113.3.4, Kushtetuta përdor termin ‘marrëveshjet e detyrueshme ndërkombëtare’ veçmas nga ai i ligjit. Neni 19.2 i Kushtetutës po ashtu i referohet “marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara” si burim i veçantë i ligjit, dhe për më tepër parasheh “epërsinë e tyre ndaj ligjeve”. Në dritën e kësaj duke pasur parasysh qasjen e hapur të Kosovës ndaj të drejtës ndërkombëtare.⁵² Kushtetuta e Kosovës nuk parasheh vlerësimin indirekt të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara.

Për të konkluduar, nëse kërkesa shpallet e papranueshme, vlerësimi kushtetutshmërisë nuk do të duhej të përfshinte dispozitat e Parimeve të përgjithshme të cilat janë identike me dispozitat e Marrëveshjes.

6.2 Dallimet në mes të Marrëveshjes dhe Parimeve të përgjithshme

Për dallim nga Parimet e përgjithshme, Marrëveshja nuk e definon Asociacionin/Bashkësinë si një “entitet ligjor” të “karakterit të veçantë”; nuk parasheh themelimin e tij me dekret të Qeverisë; dhe nuk specifikon burimet, buxhetin, administratën dhe kompetencat që përmbajnë Parimet e përgjithshme. Në vend të kësaj, ajo parasheh se kompetencat e Asociacionit do të ushtrohen në pajtueshmëri me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje lokale dhe se strukturat e Asociacionit/Bashkësisë do të

⁵¹ Neni 113.2.1 i Kushtetutës së Kosovës.

⁵² Shih, Kushtrim Istrefi dhe Visar Morina, ‘Judicial Application of International Law in Kosovo’ in Sinisa Rodina dhe Tamara Perisin (eds) *Judicial Application of International Law in South East Europe* (Springer, 2015), në 165-166 dhe 170-171.

formohen në po të njëjtën bazë si statuti ekzistues i Asociacionit të Komunave të Kosovës.⁵³

Një tjetër dispozitë që tregon për asociacionin e komunave është edhe neni 6 i Marrëveshjes, i cili parasheh: “Bashkësia/Asociacioni do të ketë rol përfaqësues të autoritetet qendrore”. Siç u diskutua më lart, funksioni i përfaqësimit në kuptimin e të drejtës së autoriteteve lokale për t’u asociuar nuk nënkupton se Asociacioni/Bashkësia duhet të veprojë si bashkëbiseduesi i vetëm valid me autoritetet qendrore.

Dhe, në fund, neni 4 i Marrëveshjes parasheh se “komunat kanë të drejtë të bashkëpunojnë në ushtrimin e kompetencave të tyre përmes Bashkësisë/Asociacionit në mënyrë kolektive”. Kjo formë e bashkëpunimit, siç u tha më lart, nuk është në përputhshmëri me të drejtën e bashkëpunimit ndërkomunal nga nenet 123.3 dhe 124.4 të Kushtetutës së Kosovës.

⁵³ Neni 3 i Marrëveshjes.