

Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

---

**MENDIM JURIDIK I AVOKATIT TË POPULLIT NË CILËSINË E MIKUT TË  
GJYKATËS (AMICUS CURIAE)**

**drejtuar**

**Gjykatës Themelore në Prishtinë  
Departamentit për Çështje Administrative**

**A. nr. 274/2022**

**Suhat Ademi**

**lidhur me**

**Padinë A.nr.1046/22, të parashtruar më 29 prill 2022 nga Avokatura Shtetërore, në emër të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, në çështjen e emërimit të nënkryetarit të komunës për komunitete në Fushë Kosovë**

Prishtinë, më 26 shtator 2022

## Qëllimi i Mendimit Juridik

Avokati i Popullit ia paraqet Gjykatës Themelore në Prishtinë këtë Mendim Juridik në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*), i cili ka për qëllim ta argumentojë bazën ligjore dhe të ofrojë një analizë ligjore përkitazi me rastin e bazuar në ankesën individuale të ankuesit z. Suhat Ademi (në tekstin e mëtejshëm: ankuesi) lidhur me veprimet e Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal (në tekstin e mëtejshëm: MAPL), që kanë të bëjnë me çështjen e emërimit të nënkryetarit të komunës për komunitete në Fushë Kosovë.

## Baza ligjore e veprimit të Avokatit të Popullit

Neni 132, paragrafi 1, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: *“Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike.”*

Gjithashtu neni 16, paragrafi 9, i Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit përcakton: *“Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (amicus curiae) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi.”*

## Rrethanat e rastit

1. Më 4 shkurt 2022, Komuna e Fushë Kosovës, në pozitën e nënkryetarit të komunës për komunitete ka emëruar z. Suhat Ademin, përfaqësues nga subjekti politik “Iniciativa e Fushë Kosovës për Egjiptian dhe Ashkali”. Më 8 shkurt 2022, vendimi për emërim është dërguar në MAPL për shqyrtim të ligjshmërisë.
2. Më 22 shkurt 2022, MAPL-ja i ka dërguar Komunës së Fushë Kosovës kërkesë për rishqyrtimin e ligjshmërisë së vendimit për emërimin e nënkryetarit të komunës për komunitete në këtë komunë, duke konsideruar se ai është në kundërshtim me dispozitat e legjislacionit në fuqi, pasi në Udhëzimin Administrativ 02/2020 për procedurat e emërimit të nënkryetarëve në komuna, përcaktohet: *“Nënkryetari i komunës për komunitete emërohet nga radhët e komunitetit joshumicë, i cili për nga numri përbën komunitetin joshumicë më të madh në komuna.”* (neni 8.3). Duke qenë se komuniteti ashkali përbën komunitetin joshumicë më të madh në Fushë Kosovë, si dhe duke qenë se ankuesi i përket komunitetit egjiptian dhe jo atij ashkali, sipas MAPL-së, emërimi i tij ishte në kundërshtim me dispozitën e lartcekur të Udhëzimit Administrativ 02/2020. Prandaj MAPL-ja i ka rekomanduar Komunës së Fushë Kosovës rishqyrtimin e vendimit në fjalë.
3. Megjithatë, ankuesi ka thënë se Komuna e Fushë Kosovës e ka njoftuar MAPL-në se ajo vazhdon ta mbështesë vendimin për emërimin e z. Ademit në pozitën e nënkryetarit, duke konsideruar se qëndrimi i MAPL-së është i pabazuar dhe shkel Ligjin për Vetëqeverisje Lokale, meqë ai është zgjedhur nënkryetar me votat e shumicës së anëtarëve të Kuvendit të Komunës si dhe të shumicës së anëtarëve, të cilët u përkasin komuniteteve joshumicë. Në fakt, Komuna e Fushë Kosovës i bën thirrje MAPL-së që ta shfuqizojë tërësisht nenin 8.3 të Udhëzimit Administrativ 02/2020 për procedurat e emërimit të nënkryetarëve në komuna, duke e vlerësuar atë si jokushtetues dhe kundërligjor.
4. Sipas pohimeve të ankuesit, rasti në fjalë është në shqyrtim në Gjykatën Themelore në Prishtinë dhe ai tashmë nuk i ushtron detyrat dhe përgjegjësitë e nënkryetarit të komunës

për komunitete në Fushë Kosovë, gjë që kjo është duke ndikuar negativisht në çështjet e politikave komunale që kanë të bëjnë me komunitetet joshumicë në Fushë Kosovë. Prandaj ka kërkuar ndihmën e Avokatit të Popullit përkitazi me çështjen në fjalë.

5. Më 6 maj 2022, përfaqësuesi i Avokatit të Popullit, nëpërmjet postës elektronike, ka kërkuar informata për rastin nga përfaqësuesi i Avokaturës Shtetërore, meqenëse ajo është kompetente t'i përfaqësojë ministritë në organet gjyqësore dhe në organet e tjera administrative, përfshirë edhe hartimin e parashtresave ligjore.
6. Më 23 maj 2022, përfaqësuesi i Avokatit të Popullit, nëpërmjet postës elektronike, ka marrë përgjigje nga përfaqësuesi i Avokaturës Shtetërore, sipas të cilës, me kërkesën e MAPL-së, Avokatura Shtetërore e Kosovës, bazuar në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë si dhe në Ligjin për Avokaturën Shtetërore, më 29 prill 2022, në Gjykatën Themelore në Prishtinë - Departamenti për Çështje Administrative ka iniciuar padi për konflikt administrativ, me numër të rastit A.nr.1046/22, për anulimin e vendimit të datës 4 shkurt 2022, me të cilin ankuesi është emëruar në pozitën e nënkryetarit të komunës për komunitetet në Fushë Kosovë, meqenëse Kuvendi i Komunës së Fushë Kosovës nuk kishte ndërmarrë as edhe një veprim për rishqyrtimin e këtij akti, as pas pranimit të kërkesës me shkrim të MAPL-së të datës 22 shkurt 2022.
7. Në këtë kuptim, Avokati i Popullit, duke trajtuar një rast të ngjashëm, rastin A.nr.9/2019, më 31 korrik 2019 i kishte rekomanduar MAPL-së që ta ndryshonte Udhëzimin Administrativ të asokohshëm nr. 2014/01 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna, përkatësisht ta fshinte paragrafin 2 të nenit 6: "*Nënkyetari i komunës për Komunitete emërohet nga radhët e komunitetit joshumicë, i cili për nga numri përbën komunitetin joshumicë më të madh në komunë.*" Por ky ndryshim nuk kishte ndodhur.
8. Gjithashtu, më 19 shtator 2022, Avokati i Popullit publikoi Raportin me rekomandime A.nr.676/2021 lidhur me ndryshimin dhe plotësimin e Udhëzimit Administrativ (MPL)Nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna dhe mes të tjerash konstatoi se neni 8, paragrafi 3, i Udhëzimit Administrativ nr. 02/2020 duket se komuniteteve joshumicë, që nuk e përbëjnë komunitetin më të madh joshumicë, ua mohon mundësinë që ta kenë nënkryetarin për komunitete nga radhët e veta. Si rrjedhojë e kësaj, Avokati i Popullit konsideron se neni 8, paragrafi 3, i Udhëzimit Administrativ nr. 02/2020 nuk është në harmoni me Ligjin nr. 04/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, përkatësisht me nenin 61, paragrafi 1, dhe se i njëjti duhet të ndryshohet.

### **Baza ligjore e rastit**

Kjo parashtresë bazohet në instrumentet ligjore të zbatueshme në Republikën e Kosovës, si në vijim:

#### **9. Kushtetuta e Republikës së Kosovës**

##### **Neni 62 [Përfaqësimi në Organet e Pushtetit Lokal]**

*"1. Në komunat në të cilat së paku dhjetë për qind (10%) të banorëve u përkasin komuniteteve, të cilat në ato komuna nuk janë shumicë, posti i zëvendëskryetarit për komunitete të kuvendit të komunës do të rezervohet për një përfaqësues nga radhët e këtyre komuniteteve.*

2. Postin e zëvendëskryetarit do ta mbajë kandidati që i përket popullatës që nuk është shumicë, që ka marrë shumicën e votave në listën e hapur të kandidatëve për zgjedhje për kuvendin e komunës.

3. Zëvendëskryetari për komunitetet, do të promovojë dialog ndërmjet komuniteteve dhe shërben si pikë formale e kontaktit për adresimin e brengave dhe interesave të komuniteteve që nuk janë shumicë në takimet e kuvendit të komunës dhe në punët e saj. Zëvendëskryetari gjithashtu është përgjegjës për shqyrtimin e ankesave që parashtrohen nga komunitetet ose pjesëtarët e tyre, nëse aktet a vendimet e kuvendit të komunës shkelin të drejtat e tyre të garantuara me Kushtetutë. Zëvendëskryetari këto çështje i'a referon kuvendit të komunës, për rishqyrtimin e aktit a të vendimit të marrë.

Paragrafi 5: "Në këto komuna përfaqësimi në organin ekzekutiv për komunitetet që nuk janë shumicë në Republikën e Kosovës është i garantuar."

#### 10. Neni 124 [Organizimi dhe Funksionimi i Vetëqeverisjes Lokale]

"7. Rishikimi administrativ i akteve të komunave nga autoritetet qendrore në fushën e kompetencave të tyre, kufizohet në sigurimin e përputhjes me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe me ligjin."

#### 11. Ligji nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale

Neni 60 [Nënkryetari i Komunës]

"60.1 Në çdo komunë, Kryetari i Komunës ka një nënkryetar.

60.2 Nënkryetari emërohet nga kryetari për të njëjtin mandat dhe shkarkohet nga Kryetari.

60.3 Me kërkesë të kryetarit, Nënkryetari i ndihmon kryetarit në ushtrimin e funksioneve ekzekutive të përditshme dhe vepron në emër të Kryetarit në mungesë të tij.

60.4 Kur posti i nënkryetarit mbetet i lirë, kryetari emëron nënkryetarin e ri, jo më vonë se tridhjetë ditë pas paraqitjes së postit të lirë."<sup>1</sup>

#### 12. Neni 61 [Nënkryetari i Komunës për Komunitetet]

"61.1 Komunitet ku të paktën 10% e qytetarëve i përkasin komuniteteve jo shumicë do të kenë një nënkryetar për komunitete.

61.2 Nënkryetari për Komunitete do të emërohet për mandat të njëjtë si të kryetari.

61.3 Emërimi dhe shkarkimi i Nënkryetarit për Komuniteteve propozohet nga Kryetari i Komunës dhe duhet të miratohet nga shumica e anëtarëve të Kuvendit të Komunës që janë të pranishëm dhe votojnë si dhe shumica e anëtarëve të Kuvendit të Komunës që janë të pranishëm dhe votojnë të cilët i përkasin komuniteteve jo shumicë.

61.4 Nënkryetari për komunitete do t'i ndihmojë kryetarit dhe do të ofrojë këshilla dhe udhëzime për kryetarin lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me komunitetin pakicë.

61.5 Kur posti i nënkryetarit për komunitete mbetet i lirë, kryetari propozon

---

<sup>1</sup>**Shënim:** Në ueb-faqen zyrtare të Gazetës Zyrtare të Republikës së Kosovës, në versionin e Ligjit nr. 03/L-040 për Vetëqeverisjen Lokale, në gjuhën serbe, emërtimi i nenit 60 është "Gradonačelnik Skupštine/Kryetari i Kuvendit", ndërsa në gjuhën shqipe është "Nënkryetari i Komunës". Derisa emërtimi i nenit 61 në gjuhën shqipe është "Nënkryetari i Komunës për Komunitete", në gjuhën serbe është "Potpredsednik Opštine za zajednice"/Zëvendëskryetari i Komunës".

*nënkryetarin e ri, jo më vonë se tridhjetë ditë pas paraqitjes së postit të lirë sipas procedurave të paragrafit 3 të këtij neni. [...].”*

### **13. Neni 82 [Procedura për shqyrtimin e ligjshmërisë]**

*82.1 Nëse autoriteti mbikëqyrës konsideron se një vendim apo një akt i komunës nuk është në përputhje me kushtetutën dhe ligjet, ai mund të kërkojë që komuna ta rishqyrtojë vendimin apo aktin e tillë. Kërkesa duhet të përmbajë arsyet e supozuara të shkeljes së kushtetutës apo ligjit dhe nuk suspendon ekzekutimin e vendimit komunal apo akteve të tjera.*

### **Udhëzimi Administrativ (MPL) Nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna**

[...]

### **14. Neni 5 [Nënkyetari i komunës për komunitete]:**

- 1. “Në komunat ku së paku 10% e qytetarëve i përkasin komuniteteve jo shumicë, emërimi i nënkryetarit të komunës për komunitete është i obligueshëm.*
- 2. Në komunat ku pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë janë më pak se 10%, me qëllim të promovimit të të drejtave të komuniteteve jo shumicë, sipas mundësive financiare, komunat mund të emërojnë një nënkryetar për komunitete.”*

### **15. Neni 6 [Procedura për emërimin e nënkryetarit të komunës për komunitete]**

*“Kryetari i komunës është i obliguar që jo më vonë se 30 ditë pas dhënies së betimit dhe marrjes së mandatit të tij, në konsultim me të gjithë përfaqësuesit e komuniteteve në komunë, t’i propozojë kuvendit të komunës për emërim kandidatit për nënkryetar për komunitete. [...].”*

### **16. Neni 8 [Kushtet për emërimin e nënkryetarëve]:**

- 3. “Nënkyetari i komunës për komunitete emërohet nga radhët e komunitetit joshumicë, i cili për nga numri përbën komunitetin joshumicë më të madh në komuna.”*

### **Vlerësimi i Avokatit të Popullit**

17. Kushtetuta e Republikës së Kosovës në nenin 62 përcakton rregullën që vendi i nënkryetarit është i rezervuar për komunitetet në ato komuna ku më së paku 10% të banorëve janë nga radhët e komuniteteve pakicë, në mënyrë që këto komunitete, të cilat në ato komuna nuk përbëjnë shumicë, të kenë përfaqësim përkatës në organet publike dhe lokale. Për më tepër, roli i nënkryetarit për komunitete i komunës është mjaft i rëndësishëm, duke pasur parasysh se ai është kompetent për avancimin e dialogut ndërmjet tyre dhe paraqet personin zyrtar që është i autorizuar për zgjidhjen e problemeve dhe të interesave të komuniteteve dhe të pjesëtarëve të tyre, të cilat nuk e përbëjnë shumicën.<sup>2</sup>

18. Avokati i Popullit thekson se në mënyrë që përfaqësuesit e komuniteteve pakicë të mundë t’i realizojnë dhe mbrojnë të drejtat e tyre të garantuara me Kushtetutë, është e domosdoshme që t’u sigurohet përfaqësimi përkatës në organet lokale publike. Kështu, në komunat ku më së paku 10% e banorëve u takojnë komuniteteve pakicë, të cilat në atë

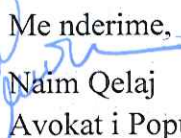
<sup>2</sup> Prof. dr. Enver Hasani / Prof. dr. Ivan Čukalović, Botimi I, dhjetor 2013, Prishtinë, Komentari i Kushtetutës, faqe 251, neni 62.

komunë nuk përbëjnë shumicën, vendi i nënkryetarit është i rezervuar për një përfaqësues të komunitetit (neni 62, paragrafi 1, i Kushtetutës).

19. Ligji për Vetëqeverisjen Lokale përcakton: *“Emërimi dhe shkarkimi i Nënkyetarit për Komunitete propozohet nga Kryetari i Komunës dhe duhet të miratohet nga shumica e anëtarëve të Kuvendit të Komunës që janë të pranishëm dhe votojnë si dhe shumica e anëtarëve të Kuvendit të Komunës që janë të pranishëm dhe votojnë të cilët i përkasin komuniteteve jo shumicë.”* (neni 61.3). Në anën tjetër, Udhëzimi Administrativ 02/2020, neni 8.3, baza ligjore në të cilën thirret MAPL-ja për të rekomanduar rishqyrtimin komunal përcakton: *“Nënkyetari i komunës për komunitete emërohet nga radhët e komunitetit joshumicë, i cili për nga numri përbën komunitetin joshumicë më të madh në komuna.”* Nga kjo shihet qartë se udhëzimi administrativ përcakton një rregullim ndryshe nga ligji.
20. MAPL-ja mund t’i vlerësojë aktet e komunës për të parë se a janë ato në përputhje me Kushtetutën dhe me ligjet sipas përcaktimeve të dispozitave të nenit 124, paragrafi 7, të Kushtetutës dhe të nenit 82, paragrafi 1, të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale. Këtë frymë të këtyre akteve do të duhej ta përçonte edhe në udhëzimet administrative dhe po ashtu interpretimi nuk do të duhej të dilte jashtë përcaktimeve kushtetuese e ligjore.
21. Por, edhe sikur MAPL-ja të mundë ta vlerësonte çështjen e përputhshmërisë së një akti komunal me një udhëzim administrativ, Udhëzimi Administrativ 02/2020 nuk është në hierarki normative më të lart sesa Ligji për Vetëqeverisjen Lokale. Udhëzimi Administrativ 02/2020 qartazi është në kundërshtim me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale, ligji duhet të mbizotërojë në vlerësimin e ligjshmërisë së aktit komunal kundrejt udhëzimit administrativ.
22. Sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale, për t’u zgjedhur një person nënkryetar për komunitete mjafton që ai t’i marrë votat e shumicës së anëtarëve të kuvendit komunal, përfshirë shumicën e votave të anëtarëve nga komunitetet joshumicë. Pra ligji nuk kërkon që në komunën e caktuar komuniteti nga vjen kandidati për nënkryetar të jetë i komunitetit më të madh në aspektin numerik në atë komunë. Në përputhje me ligjin, ka garanci të mjaftueshme që kandidati për nënkryetar për komunitete i komunës do t’i përfaqësojë denjësisht interesat e komuniteteve, duke marrë parasysh se zgjidhet edhe me shumicën e votave të anëtarëve të kuvendit komunal, të cilët përfaqësojnë komunitetet joshumicë. Nuk është aspak relevante që kandidati të vijë nga një komunitet i caktuar që është më i madhi në komunë, në përputhje me ligjin. Ndërkaq udhëzimi administrativ, si legjislacion sekondar, nuk mund të rregullojë çështje përtej asaj që e lejon legjislacioni primar.
23. Megjithëse MAPL-ja nxori Udhëzimin Administrativ nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna dhe me këtë shfuqizoi Udhëzimin Administrativ nr. 2014/01, rekomandimi i Avokatit të Popullit u injorua dhe dispozita në fjalë mbeti e pandryshuar.
24. Sipas vlerësimit të Avokatit të Popullit, as Udhëzimi Administrativ (i asokohshëm) nr. 2014/01 dhe as Udhëzimi Administrativ (që është në fuqi) nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna nuk e përçojnë frymën e Kushtetutës dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Nuk është e qëndrueshme juridikisht që të vlejë qëndrimi se

nënkryetari për komunitete duhet të jetë pjesëtar i komunitetit më të madh joshumicë në një komunë të caktuar.

25. Në këtë drejtim Avokati i Popullit konstaton se çfarëdo kufizimi në Udhëzimin Administrativ, sipas të cilit do t'i jepej përparësi ndonjërit nga komunitetet joshumicë për propozimin e nënkryetarit për komunitete i komunës, e cenon të drejtën e komuniteteve të tjera joshumicë, që nuk janë komuniteti më i madh joshumicë, që ta propozojnë nënkryetarin për komunitete të komunës.<sup>3</sup> Prandaj Avokati i Popullit vlerëson se Udhëzimi Administrativ Nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna është në kundërshtim me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale që është në fuqi.

Me nderime,  
  
Naïm Qelaj  
Avokat i Popullit

Bashkëngjitur:

- Letër rekomandimi A.nr.9/2019, i datës 31 korrik 2019, drejtuar Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal.
- Raporti me rekomandime A.nr.676/2021, i datës 19 shtator 2022, lidhur me Ndryshimin dhe Plotësimin e Udhëzimit Administrativ (MPL) Nr. 02/2020 për Procedurën e Emërimit të Nënkyetarëve në Komuna.

---

<sup>3</sup> A. nr. 676/2021.