



# Ligji për Liri të Asociimit në OJQ në Kosovë

---

Analizë ligjore dhe e nivelit të zbatimit

*Ky është një dokument punues i cili shfrytëzohet nga KCSF për nevoja të avokimit gjatë procesit të hartimit të Koncept-Dokumentit mbi lirinë e asociimit në OJQ në Kosovë*

Dhjetor 2015

Dokument punues

*Ky punim është përgatitur nga Qendra Europiane për të Drejtën Jo për Përfitim (ECNL) dhe Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) në kuadër të programit LEEP II, i financuar nga USAID. ECNL është qendra kryesore europiane për hulumtim dhe burime në fushën e shoqërisë civile, me seli në Budapest. Synimi i saj është promovimi i një ambienti të favorshëm ligjor dhe fiskal për shoqërinë civile në Europë, dhe përcjellja e përvojave europiane tek pjesët e tjera të botës. KCSF është organizatë vendore jo-fitimprurëse, e përqendruar në përkrahjen e iniciativave civile vendase që çojnë në një lëvizje të fuqishme të shoqërisë civile, e cila do të promovojë kulturë demokratike dhe do t'i përgjigjet nevojave socio-ekonomike të Kosovës dhe, do të jetë fuqimisht e përqendruar në mbështetje të procesit të integritimit në BE dhe në dhënien e kontributit në këtë drejtim.*

---

Njësia e Hulumtimeve të KCSF-së përkrahet nga Fondi për Institute Hulumtuese i Fondacionit për Shoqëri të Hapur (OSF TTF). KCSF përkrahet nga Agjencia Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar (Sida).

*Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi e autorëve dhe nuk reflekton domosdoshmërisht pikëpamjet e USAID, Fondit për Institute Hulumtuese të Fondacionit për Shoqëri të Hapur ose Sida.*

E drejta autoriale © 2015. Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) dhe Qendra Europiane për të Drejtën Jo për Përfitim (ECNL)

Dhjetor 2015

## Përmbajtja

I.	HYRJE.....	4
II.	STANDARDET NDËRKOMBËTARE DHE EUROPIANE PËR LIRINË E ASOCIIMIT.....	5
III.	PASQYRË E SHKURTË E SEKTORIT TË OJQ-ve NË KOSOVË.....	7
IV.	ANALIZË E LIGJIT PËR OJQ.....	10
4.1.	Dispozitat e përgjithshme .....	10
4.2.	Themelimi i OJQ-së .....	14
4.3.	Organizimi dhe funksionimi i brendshëm i OJQ-ve.....	21
4.4.	Statusi për përftim publik .....	24
4.5.	Mbyllja e OJQ-së dhe heqja e saj nga regjistri .....	32
V.	REKOMANDIME.....	35

Dokument përfundimtar

## I. HYRJE

Ky raport i vlerësimit dhe zbatimit ligjor (në tekstin e mëtejshëm: "*raporti*") është përgatitur nga Qendra Europiane për të Drejtën Jo për Përfitim (ECNL) dhe Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Ky punim përfshinë analizën e Ligjit 04/L-57 për Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare (në tekstin e mëtejshëm "Ligji për OJQ") dhe praktikën e zbatimit të tij. Ky raport ka për qëllim ta mbështesë krijimin e mjedisit më të favorshëm për OJQ-të në Kosovë, në përputhje me praktikën më të mira ligjore.

Do të dëshironim të shprehim falënderimet tona për Departamentin e OJQ-ve si dhe për të gjitha OJQ-të për kohën e dedikuar dhe njohuritë e tyre mbi Ligjin për OJQ-të dhe zbatimin e tij. Ne në ECNL dhe KCSF jemi të gatshëm të japim informacione të mëtejme lidhur me ndonjërin prej çështjeve të ngritura në raport si dhe me rekomandimet e këtij raporti.

### Historiku i kornizës ligjore për OJQ-të

Korniza ligjore e organizatave joqeveritare (në tekstin e mëtejshëm: "OJQ") në Kosovë ka qenë ndër të parat që është trajtuar nga Misioni i Përkohshëm i Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), përmes Rregullores 22/1999<sup>1</sup> të tij, të miratuar më 15 nëntor 1999. Përmes kësaj Rregulloreje janë përcaktuar elementet kryesore për themelimin, regjistrimin, veprimtarinë dhe shpërbërjen e OJQ-ve në Kosovë. Kjo Rregullore ka qenë në fuqi deri në vitin 2009. Në vitin 2005 është ndërmarrë iniciativa zëvendësim të Rregullores, kur më 23 shkurt të vitit 2005 Kuvendi i Kosovës e miratoi Ligjin për Lirinë e Asociimit në OJQ. Ndër të tjera, përmes këtij Ligji, regjistrimi i OJQ-ve u bë i detyrueshëm dhe i nevojshëm, duke përfshirë ripërtëritjen e regjistrimit të OJQ-ve çdo të dytin vit<sup>2</sup>. Pas presionit nga shoqëria civile vendore dhe ndërkombëtare, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së nuk e nënshkroi këtë Ligj, duke i dhënë kështu fund kësaj iniciative kufizuese.

Më 12 shkurt 2009, Kuvendi i Kosovës e miratoi Ligjin nr. 03 / L-134 për Lirinë e Asociimit në OJQ, i cili kryesisht ishte i bazuar në Rregulloren e UNMIK-ut 22/1999, por përmbante edhe disa dispozita shtesë mbi çregjistrimin e organizatave me status për përfitim publik të cilat dështojnë të dorëzojnë raportet vjetore tek Departamenti për OJQ-të<sup>3</sup>. Për më tepër, për shkak të ndryshimeve të bëra në minutat e fundit gjatë procedimit në Kuvend, ky Ligj ishte miratuar me disa probleme teknike, kryesisht në numërimin dhe referimet në nene të caktuara.

Zyrtarisht me arsyen e rregullimit të problemeve teknike, ndërsa në realitet të shtyrë nga kërkesa e OJQ-ve mikrofinanciare për të krijuar mundësi ligjore për transformimin e tyre, Ligji për OJQ i vitit 2009 u hap për ndryshime menjëherë vitin pasues. I tërë procesi i plotësim-ndryshimit zgjati pothuajse dy vite dhe u shoqërua me një numër të problemeve përmbajtësore dhe procedurale. Çështja kryesore e ngritur nga ana e institucioneve publike dhe e kundërshtuar nga shoqëria civile kishte të bënte me largimin e OJQ-ve mikrofinanciare nga fushëveprimi i Ligjit, çka do të hapte rrugën për shndërrimin e tyre në biznese

---

<sup>1</sup>[http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/A1999regs/RA1999\\_22.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/A1999regs/RA1999_22.htm)

<sup>2</sup> Shih arkivin e lajmeve të Qendrës Ndërkombëtare për të Drejtën e Entiteteve Jofitimprurëse (ICNL), në: <http://www.icnl.org/news/2005/14-Apr-Kosovo.html>

<sup>3</sup> Ligji 03/L-134 për Lirinë e Asociimit në OJQ (i shfuqizuar me Ligjin 04/L-57), gjendet në: <http://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2629>

private<sup>4</sup>. Pas një fushate të gjerë të shoqërisë civile, këto dispozita u hoqën dhe Ligji 04 / L-57 u miratua nga Kuvendi i Kosovës më 29 gusht 2011. Ky ligj vazhdon të jetë në fuqi.

Edhe pse nuk është drejtpërdrejt i lidhur me Ligjin për OJQ, një zhvillim tjetër i ndërlidhur ishte hartimi dhe miratimi i Ligjit 04 / L-093 për bankat, institucionet mikrofinanciare dhe institucionet jobankare<sup>5</sup> nga ana e Kuvendit të Kosovës më 12 prill 2012. Ndër të tjera, ky ligj ndërhyri në mënyrë të drejtpërdrejt në fushëveprimin e Ligjit për OJQ, përmes trajtimit të subjektivitetit juridik të OJQ-ve (konkretisht, OJQ-ve mikrofinanciare). Si përgjigje ndaj një parashtrese të bërë nga ana e shoqërisë civile, përmes Institucionit të Avokatit të Popullit, Gjykata Kushtetuese e Kosovës i shpalli të pavlefshëm nenet 90, 95 (1.6), 110, 111 dhe 116 të këtij Ligji<sup>6</sup>, duke e pamundësuar kështu ndërhyrjen e Ligjit për bankat mbi Ligjin për OJQ-të.

### **Fushëveprimi dhe struktura e raportit**

Përveç Hyrjes, raporti përbëhet prej katër kapitujve tjerë, ku në kapitullin II përshkruhen instrumentet kryesore ndërkombëtare dhe europiane për lirinë e asociimit. Kapitulli i tretë paraqet një pasqyrë të shkurtër të sektorit të OJQ-ve në Kosovë, duke i përfshirë karakteristikat kryesore dhe kornizën ligjore. Kapitulli IV përmban një vlerësim të dispozitave të Ligjit për OJQ vis-à-vis standardeve dhe praktikave të mira ndërkombëtare dhe europiane, i plotësuar me raportin mbi zbatimin e dispozitave përkatëse. Bazuar në analizën e legjislacionit dhe praktikës, në secilën pjesë jepen rekomandime konkrete për mënyrat avancimit të mëtejme të kornizës ligjore. Kapitulli i fundit jep një përmbledhje të këtyre rekomandimeve për mbështetjen e krijimit të mjedisit ligjor më të favorshëm për një shoqëri civile aktive dhe të qëndrueshme në vend.

### **Metodologjia**

Vlerësimi ligjor është i bazuar në shqyrtimin e Ligjit për OJQ dhe ligjeve të tjera relevante, të cilat në mënyrë të drejtpërdrejt apo të tërthortë ndikojnë në zbatimin e Ligjit për OJQ. Kërkimi i informatave lidhur me zbatimin e Ligjit për OJQ është bërë përmes metodologjive të ndryshme. Autorët kanë bërë një hulumtim të studimeve dhe raporteve të mëparshme lidhur me këtë çështje, si dhe kanë kryer hulumtime në terren me hisedarët kryesorë nga institucionet publike dhe sektori jo-qeveritar. Hulumtimi në terren është përbërë prej anketave me kategori specifike të OJQ-ve dhe intervistave gjysmë të strukturuar me përfaqësuesit e Departamentit për OJQ dhe të OJQ-ve të përzgjedhura.

## **II. STANDARDET NDËRKOMBËTARE DHE EUROPIANE PËR LIRINË E ASOCIIMIT**

Liria e asociimit është e drejtë themelore e garantuar me instrumente ndërkombëtare dhe europiane, duke përfshirë Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (neni 22, në tekstin e mëtejme: "KNDCP")<sup>7</sup>, Konventën Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut

<sup>4</sup> TACSO Të zhvillohemi së bashku – përfshirja e shoqërisë civile në procesin legjislativ, qershor 2011, fq.15-17

<sup>5</sup> <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2816>

<sup>6</sup> Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese për rastin nr: KO97/12 <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2816>

<sup>7</sup> Mund të gjendet në: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

(neni 11 , në tekstin e mëtejshëm: "KEDNJ")<sup>8</sup> dhe Kartën e Bashkimit Europian për të Drejtat Themelore (neni 12)<sup>9</sup>. Këto dokumente e pohojnë se **çdo person** ka të drejtën e lirisë së asociimit me të tjerët. Shteti ka detyrim pozitiv për të garantuar dhe mbrojtur lirinë e asociimit, të sigurojë që korniza juridike për OJQ është e favorshme dhe që mekanizmat e nevojshëm institucionalë të themelohen për t'i siguruar këto të drejtat. **Çfarëdo ndërhyrje në lirinë e asociimit duhet: 1) të përcaktohet me ligj; 2) t'i shërbejë qëllimit legjitim; dhe 3) të jetë e nevojshme në një shoqëri demokratike.** Lista e arsyeve për kufizime legjitime duhet të jetë e plotë, respektivisht t'i plotësojë secilin nga kushtet e mësipërme. Kufizimet mund të aplikohen: në interes të sigurisë kombëtare, sigurisë publike, parandalimit të trazirave apo krimit, mbrojtjes së shëndetit apo moralit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të të tjerëve.

Përveç kësaj, janë miratuar dokumente dhe udhëzime të tjera ndërkombëtare për ta mbështetur procesin e zbatimit të së drejtës për liri të asociimit, duke përfshirë, Rekomandimet e Këshillit të Europës mbi statusin ligjor të organizatave joqeveritare në Europë (në tekstin e mëtejshëm: "Rekomandimet e KiE")<sup>10</sup>, Udhëzimet e Përbashkëta të OSBE/ODIHR-it dhe Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit (në tekstin e mëtejshëm: "Udhëzimeve të Përbashkëta të OSBE/ODIHR-it dhe Komisionit të Venedikut").<sup>11</sup>

Në nivel të OKB-së, Maina Kiai, raportues special i OKB-së për të drejtat e lirisë për tubime paqësore dhe lirisë së asociimit, e mbron respektimin e këtyre lirive dhe, ndër të tjera, ofron udhëzime për zbatim përmes raporteve të tij tematike. Temat e raporteve të tij përfshijnë, praktikisht më të mira për promovimin e lirisë së tubimit dhe asociimit, të drejtën e shoqërisë civile për financim dhe burime, dhe shumë të tjera. Përveç kësaj, Këshilli i OKB-së për të Drejta të Njeriut e mbron lirinë e asociimit dhe të shoqërisë civile, nëpërmjet rezolutave të tij; ku e fundit ka qenë lidhur me hapësirën e shoqërisë civile, e miratuar në shtator të vitit 2014.<sup>12</sup>

Në nivelin e Bashkimit Europian, gjithnjë e më shumë është duke iu kushtuar vëmendje lirisë së asociimit dhe kornizës së gjerë ligjore për krijimin e mjedisit të favorshëm për shoqërinë civile. Komunikata e Komisionit Europian e vitit 2012 *Rrënjët e Demokracisë dhe Zhvillimi i Qëndrueshëm: Angazhimi i Europës me shoqërinë civile në Marrëdhënie të Jashtme*<sup>13</sup> deklaroi promovimin e një mjedisi të favorshëm për OJQ-të si një nga tri prioritetet për mbështetjen e BE-së në vendet partnere. Përveç kësaj, në fund të vitit 2013 Drejtoria e Përgjithshme për Zgjerim ka nxjerrë Udhëzime për mbështetjen e shoqërisë civile në vendet e zgjerimit për periudhën 2014-2020, me një listë të objektivave, rezultateve dhe treguesve për mbështetjen e BE-së dhënë shoqërisë civile.

<sup>8</sup> Mund të gjendet në: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

<sup>9</sup> Mund të gjendet në: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>10</sup> Rekomandimi CM/Rec(2007)14 i Komisionit të Ministrave për shtetet anëtare rreth statusit juridik të OJQ-ve në Europë, mund të gjendet në: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>11</sup> OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venedikut: *Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit*, 2014, mund të gjendet në: <http://1exagu1grkmq3k572418odooym.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/12/Venice-Commission-Guidelines-on-Freedom-of-Association.pdf>

<sup>12</sup> Rezoluta e Këshillit të OKB për të drejtat e njeriut A/HRC/27/L.24, Mund të gjendet në: <http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/a-hrc-l24-as-adopted.pdf>

<sup>13</sup> Miratuar në shtator 2012 dhe pranuar nga Këshilli i Bashkimit Evropian në tetor 2012;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

Konkluzionet e këshillit: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf)

## **Liria e asociimit përbëhet prej një sërë parimesh kyçe, ku përfshihen:**

1. E drejta për të themeluar, t'iu bashkuar dhe marrë pjesë në ndonjë shoqatë, që vlen për të gjithë, pa përjashtime;
2. E drejta për të vepruar lirshëm nga ndërhyrja e paarsyeshme e shtetit apo e ndonjë pale të tretë;
3. E drejta për asociim me apo pa status të subjektit juridik;
4. E drejta për të pasur qasje në fonde dhe burime dhe për t'i shfrytëzuar ato sipas dëshirave të veta.

*E drejta për të themeluar dhe për t'iu bashkuar ndonjë shoqate do t'i garantohet të gjithë individëve dhe subjekteve juridike pa diskriminim mbi bazën e gjinisë, racës, kombësisë, pikëpamjeve fetare apo ndonjë baze tjetër. Kjo nënkupton se çdokujt i lejohet të themelojë dhe të marrë pjesë në ndonjë organizatë joformale ose të regjistruar. Sipas Rekomandimit të KiE, "OJQ-të mund të jenë organe joformale ose organizata me subjektivitet juridik".<sup>14</sup> Prandaj, regjistrimi është vullnetar dhe në rast se shoqata vendosë të regjistrohet, atëherë ai duhet të jetë i lehtë, të kryhet me kohë, të mos jetë i kushtueshëm financiarisht, dhe t'i sigurohet e drejta për tu ankuar në rast të refuzimit të regjistrimit.*

*Pasi të themelohen, OJQ-të kanë të drejtë të veprojnë lirshëm nga ndërhyrja e paarsyeshme e shtetit apo e ndonjë pale të tretë në punët e tyre. Rrjedhimisht, shteti ka dy lloje të detyrimeve, pozitive dhe negative: duhet t'i sigurojë OJQ-ve mbrojtje nga ndërhyrjet e palëve të trejta, si dhe ta respektojë këtë të drejtë themelore e të mos ndërhyjë në udhëheqjen e brendshme të organizatave.<sup>15</sup>*

*Të gjitha OJQ-të kanë të drejtë të kërkojnë, të pranojnë dhe të përdorin burime - financiare, në natyrë dhe njerëzore – pavarësisht vendit të prejardhjes. Kjo është pjesë përbërëse e të drejtës për lirinë e asociimit e garantuar me instrumente të shumta ndërkombëtare dhe europiane të cekura më lartë. Qasja në burime është e rëndësishme jo vetëm për ekzistencën e OJQ-së në vetvete, por edhe për atë që përfituesit e OJQ-së të mund t'i gëzojnë të drejtat e tjera të njeriut. Raportuesi Special i OKB-së, Maina Kiai, në raportin e tij tematik po ashtu e ka theksuar parimin e qasjes së lirë në financim, të mbështetur nga një sërë organesh të OKB-së për të drejtat e njeriut.<sup>16</sup> Përveç kësaj, OJQ-të duhet të jenë të lira për t'u angazhuar në çfarëdo aktivitete të ligjshme ekonomike, afariste apo komerciale, që mbështesin aktivitetet e tyre jofitimprurëse.<sup>17</sup>*

## **III.PASQYRË E SHKURTË E SEKTORIT TË OJQ-ve NË KOSOVË**

### **1.1.Karakteristikat kryesore të sektorit të OJQ-ve**

Historia e shoqërisë civile në Kosovë është pjesë e një historie më të gjerë të Europës lindore gjatë kohës së rënies së komunizmit, por gjithashtu e formësuar edhe nga rrethanat unike të Kosovës dhe shpërbërja e dhunshme e Jugosllavisë. Kur autonomia e Kosovës ishte hequr në vitin 1989, shoqëria

<sup>14</sup>Neni 3 i rekomandimeve për statusin juridik të OJQ-ve në Europë, Këshilli i Europës, 2007.

<sup>15</sup> OSCE/ODIHR dhe Komisioni i Venedikut: *Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit*.

<sup>16</sup> Raportuesi special i OKB-së për të drejtat e lirisë për tubime paqësore dhe asociim, Maina Kiai: Raporti tematik mbi praktikën më të mira për promovimin e lirisë të tubimeve dhe asociimeve paqësore, A/HR/20/27, mund të gjendet në: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf)

<sup>17</sup> Po aty.



civile u bë pjesë e rezistencës, përmes bashkëpunimit të afërt me qeverinë paralele e cila ishte ngritur për të mos iu bindur Beogradit, dhe e cila ofronte shërbime alternative shëndetësore, të mirëqenies dhe të arsimit. Suksesi i Lëvizjes për pajtimin e gjaqeve është vetëm një nga shembujt e popullaritetit dhe forcës së shoqërisë civile gjatë asaj kohe. Pothuajse e tërë popullsia e Kosovës ka qenë aktive gjatë dekadës së tërë të solidaritetit shoqëror dhe vullnetarizmit.

Intervenimi i NATO-s dhe krijimi i Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) në vitin 1999, ishte pikë kthese për zhvillimin e përgjithshëm të shoqërisë civile në Kosovë. Nevojat e mëdha për veprime emergjente dhe rindërtim, si dhe pajtimi ndëretnik, bënë që shoqëria civile t'i transformojë aktivitetet e saj dhe të përshtatet me realitetin e ri. Niveli i lartë i mbështetjes financiare dhe përkrahjes teknike nga donatorët ndërkombëtarë rezultoi me një rritje masive të numrit të OJQ-ve.

Sipas Raportit të Matricës së Monitorimit të vitit 2014<sup>18</sup>, numri i përgjithshëm i OJQ-ve të regjistruara në fund të këtij viti kishte arritur në 8014, nga të cilat 7731 ishin shoqata dhe 283 fondacione. Në fillim, fushat më të zakonshme të punës së OJQ-ve ishin çështjet e grave, pakicave dhe ato rinore. Që prej pavarësimit të Kosovës në vitin 2008, një numër në rritje i OJQ-ve janë të angazhuar për demokratizim, çështje si mbrojtja e mjedisit, kultura, përfshirja sociale dhe të tjera. Gjithashtu, viteve të fundit, qëndrimi i zyrtarëve shtetërorë dalëngadalë po shndërrohet nga bashkëpunimi ad-hoc drejt interesimit të shtuar për ndërtimin e partneritetit efektiv me sektorin. Në përputhje me këtë, në vitin 2013 u shënuar miratimi i Strategjisë së parë të qeverisë për bashkëpunim me shoqërinë civile. Megjithatë, faktorët e tjerë të rëndësishëm për zhvillimin e shoqërisë civile, si mbështetja e shtetit apo angazhimi i OShC-ve në ofrimin e shërbimeve, janë në faza shumë të hershme të zhvillimit, pra praktika është ad-hoc dhe nuk është e bazuar në asnjë dokument strategjik apo dokument të politikave. Për më tepër, një numër i ligjeve dhe akteve nënligjore të lidhura me punën e organizatave jo-qeveritare vazhdojnë të mbesin të paharmonizuara ose edhe të shkelin dispozitat e Ligjit për OJQ.

## 1.2. Korniza ligjore

Garancitë ligjore për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, përfshirë të drejtën për asociim, janë të parapara me Kushtetutën e Kosovës. Sipas nenit 44 të Kushtetutës "1. Liria e asociimit është e garantuar. Liria e asociimit ngërthen të drejtën e secilit për të themeluar një organizatë pa pasur nevojë të sigurojë leje, për të qenë ose për të mos qenë anëtar i një organizate, si dhe për të marrë pjesë në aktivitete të një organizate". Këto të drejta mund të kufizohen vetëm me ligj "deri në atë masë që është e nevojshme për përmbushjen e qëllimit të kufizimit në një shoqëri të hapur dhe demokratike"; prandaj ajo është në përputhje me të drejtën ndërkombëtare.

Ligji për Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare është ligji bazë që e rregullon tërë ciklin e themelimit dhe funksionit të OJQ-ve, dhe për këtë arsye është subjekti kryesor i kësaj analize. Me Ligjin për OJQ-të parashihet miratimi i disa akteve të caktuara nënligjore për:

- zbatimin e tërë kapitullit mbi organizatat me status për përfitim publik (në tekstin e mëtejshëm: "OSPP");
- krijimin e Komisionit për shpërndarjen e aseteve të mbetura të OJQ-ve të shuara apo të çregjistruara; dhe
- krijimin dhe funksionalizimin e organit për ankesa..

<sup>18</sup> Mund të gjendet në: [http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014\\_eng.pdf](http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014_eng.pdf)

Përveç këtyre, aktet tjera ligjore të rëndësishme për funksionimin e OJQ-ve janë:

- Ligji 03/L-172 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale;
- Ligji 05/L-029 për Tatimin në të Ardhurat e Korporatave;
- Ligji 05/L-028 për Tatimin në të Ardhurat Personale;
- Udhëzimi Administrativ QRK - nr: 02/2014 mbi Regjistrimin dhe Funksionimin e OJQ-ve;
- Ligji 03/L-196 për Parandalimin e Pastrimit të Parave dhe Financimit të Terrorizmit (duke përfshirë Ligjin 04/L-178 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit 03/L-196);
- Ligji 04/L-051 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik;
- Ligji 02/L-17 për Shërbime Sociale dhe Familjare;
- Ligji 03/L-222 për Administratën Tatimore dhe Procedurat;
- Rregullorja e Punës e Qeverisë 09/2011;
- Udhëzimet Administrative të Ministrive të ndryshme për Ofrimin dhe Sigurimin e Mbështetjes Financiare për OJQ-të lokale.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Lista e plotë e ligjeve që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me OJQ-të mund të gjendet në Raportin me tabelën monitoruese për shtetin e Kosovës , viti 2014, faqet 55-56.

## IV. ANALIZË E LIGJIT PËR OJQ

Ligji për OJQ përbëhet nga pesë kapituj, ku përfshihen: (1) Dispozitat e përgjithshme; (2) Themelimi i OJQ-së; (3) Organizimi dhe funksionimi i brendshëm i OJQ-së; (4) Statusi për Përfitim Publik i OJQ-së, raportimi financiar dhe pezullimi i tij; (5) Shuarja dhe çregjistrimi i OJQ-së.

Ligji për OJQ e rregullon themelimin, regjistrimin, udhëheqjen, funksionimin dhe shuarjen e OJQ-ve në përgjithësi në përputhje me standardet europiane dhe ndërkombëtare, edhe pse një numër i dispozitave ligjore mund të sqarohen më tej ose të ndryshohen që të jenë plotësisht në përputhje me praktikën më të mirë.

Ky kapitull e shtjellon secilën fushë të Ligjit për OJQ-të dhe e bën një vlerësim të përputhshmërisë së tij në raport me standardet përkatëse dhe praktikën e të mira ndërkombëtare dhe europiane. Përveç kësaj, çdo pjesë përmban një raport të shkurtër mbi zbatimin e dispozitave përkatëse.

### 4.1. Dispozitat e përgjithshme

#### 4.1.1. Fushëveprimi i Ligjit dhe përkufizimet themelore

Sipas nenit 1, Ligji për OJQ e rregullon themelimin, regjistrimin, udhëheqjen e brendshme, veprimtarinë, shuarjen dhe çregjistrimin e personave juridik të organizuar si organizata joqeveritare, dhe nuk vlen për entitetet e tjera, përfshirë këtu partitë politike, sindikatat, qendrat fetare, dhe fushat e tjera të rregulluara me ligje të veçanta.

Më tej, ky kapitull definon termet që janë përdorur në këtë Ligj, duke përfshirë termet si: OJQ, ministri, ministër, organi kompetent, person, përfaqësues i autorizuar, anëtar i familjes dhe situata të jashtëzakonshme. Definimi i termeve të përdorura në ligj është praktikë e mirë dhe e rëndësishme për të siguruar zbatimin koherent të ligjit.

Përkufizimi i termit **organizata joqeveritare** bën dallimin midis dy llojeve të organizatave vendore, shoqatave dhe fondacioneve, dhe i njeh organizatat e huaja dhe ndërkombëtare si OJQ nëse ato janë në përputhje me detyrimin për mosshpërndarje të fitimit, sipas këtij ligji.

Sipas përkufizimit të termit **shoqatë** në nenin 5, shoqata është një organizatë e anëtarësisë që mund të themelohet nga së paku tre ose më shumë persona, ku të paktën njëri prej tyre ka vendbanimin ose zyrën në Kosovë. Kushti për të pasur të paktën tre anëtarë themelues është në përputhje me praktikën e mira dhe trendet europiane për lirinë e asociimit.<sup>20</sup> Sipas Raportuesit Special të OKB-së, Maina Kiai, praktika më e mirë<sup>21</sup> thotë se duhet kërkuar vetëm dy persona për të formuar një shoqatë, siç është rasti në Armeni, Estoni dhe Luksemburg<sup>22</sup>. Megjithatë, kushti që së paku njëri prej themeluesëve duhet të ketë vendbanimin të përhershëm në Kosovë është diskriminues dhe shkel standardet ndërkombëtare. Sipas Udhëzimeve të Përbashkëta të OSBE/ODIHR-it dhe Komisionit të Venedikut, legjislacioni dhe politikat që e rregullojnë fushën e shoqatave nuk duhet të diskriminojnë asnjë grup apo individ për

<sup>20</sup> Sipas trendit evropian, për krijimin e shoqatës kërkohen 2 apo 3 anëtarë.

<sup>21</sup> OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venedikut: *Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit*, para. 148.

<sup>22</sup> Raport: Krahasimi i trajtimit të bizneseve dhe të shoqatave nga ana e shteteve (A/70/266), Mund të gjendet në: <http://freemassembly.net/rapporteurreports/sectoral-equity/>

çfarëdo baze, duke përfshirë këtu statusin e vendit të banimit. Të gjithë personat dhe grupet që dëshirojnë të formojnë shoqatë duhet ta kenë atë mundësi, duke u trajtuar në mënyrë të barabartë nga autoritetet shtetërore.<sup>23</sup> Duke e pasur parasysh zgjerimin e internetit dhe të teknologjive të reja, fakti se nëse të gjithë themeluesit jetojnë jashtë vendit nuk duhet të përbëjë pengesë. Përveç kësaj, ekzistojnë instrumente të ndryshme ligjore për mënjanimin e kostove shtesë për mjetet tradicionale të komunikimit (p.sh. posta) ndërmjet autoriteteve dhe ndonjë personi me vendbanim jashtë vendit. Për shembull, ligji mund të kërkojë që themeluesit që nuk janë banorë të përhershëm të Kosovës të emërojnë një person me banim në Kosovë si përfaqësues të autorizuar, nëpërmjet së cilit do të dërgoheshin letrat zyrtare. Për më tepër, kushti që së paku njëri nga themeluesit të jetë banor i përhershëm i Kosovës mund të konsiderohet si kufizuese për diasporën kosovare. Sa për ilustrim, nëse tre pjesëtarë të diasporës kosovare të cilët nuk kanë shtetësi të Republikës së Kosovës janë të interesuar që të themelojnë një shoqatë në Kosovë, ky kufizim atyre u'a pamundëson një gjë të tillë, duke i detyruar që patjetër të përfshijnë ndër themeluesit e shoqatës edhe ndonjë shtetas ose banor të Kosovës.

Në praktikë, në shumicën e rasteve Departamenti për OJQ paraqet kërkesa shtesë gjatë procesit të regjistrimit të shoqatave, kërkesa të cilat nuk rrjedhin nga Ligji për OJQ-të. Përveç themeluesve formal të një shoqate të paraqitur në aktin e themelimit dhe aplikimit për regjistrim, Departamenti për OJQ kërkon një "listë shtesë të anëtarëve" për regjistrimin e shoqatës. Në rast se janë vetëm tre themelues, Departamenti për OJQ kërkon që lista e anëtarëve të përmban pesë (5) persona shtesë. Si rezultat, nevojiten së paku tetë (8) persona për themelimin e një shoqate. Pavarësisht se nuk ka bazë ligjore për këtë kërkesë, Departamenti për OJQ deklaroi se kjo është e nevojshme për të siguruar që brenda shoqatës të zbatohen parime demokratike. Sipas deklaramentit të Departamentit për OJQ, në qoftë se tre themeluesit e zgjedhin njëri-tjetrin në pozitë udhëheqëse të shoqatës (d.m.th. kreu i shoqatës, sekretari i shoqatës dhe menaxheri financiar/arkëtari), ata do të duhet të votojnë për veten e tyre dhe parimet demokratike nuk do jenë aplikuar. Kështu, kërkesa për së paku tetë (8) anëtarë në përbërje të Kuvendit të Anëtarëve do të thotë se për secilin nga pozicionet ekziston një konkurrencë prej dy-tre personave/anëtarëve<sup>24</sup>. Kjo praktikë është konfirmuar gjatë monitorimit të zbatimit të Ligjit, duke e përcjellë procedurën e regjistrimit të dy organizatave në vitin 2014, të cilave gjithashtu iu kishte kërkuar që të paraqisnin një listë shtesë të anëtarëve tek Departamenti për OJQ-të.<sup>25</sup>

**Fondacioni** përkufizohet si *"organizatë pa anëtarësi, e themeluar për menaxhim të pronave dhe pasurive. Fondacioni mund të themelohet prej një apo më shumë personave, ku së paku njëri prej tyre duhet të ketë vendbanim të përhershëm apo zyre në Kosovë."* Ngjashëm me shoqatat, kushti për vendbanim të përhershëm/zyre në Kosovë përbën shkelje të parimit të mosdiskriminimit dhe të së drejtës së qytetarëve të Kosovës apo të huaj që jetojnë jashtë vendit për të formuar fondacion.

Sipas përkufizimit, fondacionet themelohen për menaxhimin e pronave dhe pasurive. Megjithatë, në praktikë janë të pakta ato organizata që veprojnë në përputhje me këtë përkufizim. Rezultatet e anketës së realizuar me fondacione të regjistruara tregojnë se ndonëse një pjesë e madhe e tyre kishin për qëllim menaxhimin dhe shpërndarjen e fondeve në momentin e regjistrimit, shumica dërrmuese e tyre

<sup>23</sup> OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venedikut: *Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit*.

<sup>24</sup> Intervistë me the Drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015

<sup>25</sup> Matrica monitoruese për mjedis të favorshëm për zhvillimin e shoqërisë civile, Raport shteti për Kosovën 2013, fq. 12.

asnjëherë nuk kanë menaxhuar apo shpërndarë ndonjë fond<sup>26</sup>. Nga 294 fondacionet e regjistruara vetëm një është themeluar me kapital fillestar.<sup>27</sup>

Përveç themelues, kushti për banor rezident vlen edhe për **përfaqësuesin e autorizuar të OJQsë**. Për më shumë, përfaqësuesi i autorizuar duhet të jetë i moshës madhore dhe të ketë zotësi të veprimit, sipas përkufizimit të dhënë në pikën 1.6. i Ligjit për OJQ.

Në fund, edhe **situatat e jashtëzakonshme** janë përkufizuara në nenin 2, megjithatë fushëveprimi i tyre është mjaft i ngushtë, ku situatë e jashtëzakonshme konsiderohet vetëm fatkeqësia natyrore.. Bazuar në praktikat krahasuese, situata të jashtëzakonshme mund të jenë edhe luftërat, grevat, trazirat, ndërprerjet apo mosfunksionimi i energjisë elektrike apo i shërbimeve telefonike, si dhe situata të tjera.

#### **Rekomandime:**

- 1) Përkufizimi i situatave të jashtëzakonshme mund të zgjerohet përtej fatkeqësive natyrore, dhe të përfshijë edhe situata të tjera vis-major të cilat mund ta pengojnë ndonjë OJQ të kryejë detyrat e saja të përditshme, përfshirë këtu përfundimin dhe dorëzimin e raportit vjetor;
- 2) Departamenti për OJQ nuk duhet të kërkojë anëtarë shtesë për regjistrimin e shoqatave përveç themeluesve. Numri i anëtarëve duhet t'i lihet vendimit të plotë të shoqatës dhe themeluesve të saj.

#### **4.1.2. Liria e asociimit dhe detyrimi për mosshpërndarje të fitimit**

**E drejta për lirinë e asociimit** është e theksuar në nenin 3 të Ligjit për OJQ. Në bazë të këtij neni, çdo person në Kosovë e gëzon të drejtën e plotë për lirinë e asociimit dhe themelimit të OJQ-së, pa diskriminuar askënd.

**Parimi i mosdiskriminimit** është thelbësor për ushtrimin e lirisë së asociimit dhe theksohet në të gjitha instrumentet ndërkombëtare dhe europiane që e mbrojnë këtë të drejtë. Megjithatë, siç është përkujtuar më lartë, ky parim është shkelur me kushtin për vendbanimin të përhershëm të së paku njërit nga themeluesit të shoqatave/fondacioneve.

**Mos shpërndarja e fitimit** është një nga karakteristikat kryesore të OJQ-ve që rrjedhin nga natyra e tyre jofitimprurëse. Ligji për OJQ e rregullon kufizimin për mos-shpërndarje në nenin 4, ku përcaktohet se *"pasuritë, të ardhurat dhe fitimet e një OJQ-je përdoren për të mbështetur qëllimet jofitimprurëse të përcaktuara të organizatës."* Ligji po ashtu përcakton se asetet, të ardhurat dhe fitimet nuk duhet të përdoren për t'i sjellë përfitime asnjë personi që është i lidhur ngushtë me OJQ-në, përfshirë këtu themeluesin, drejtorin, zyrtarin, anëtarin, punonjësin ose donatorin, përveç pagesës apo **kompensimit të arsyeshëm** për punën e kryer për organizatën.

Nga perspektiva krahasuese, ligjet për OJQ-të tradicionalisht e ndalojnë shpërndarjen e fitimit mes personave që janë të lidhur me OJQ-të në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë. Për shembull, sipas nenit 12 par. 4 të Ligjit të Maqedonisë për Shoqata dhe Fondacione, *"fitimi i gjeneruar nuk mund të ndahet mes themeluesve, anëtarëve, anëtarëve të organeve tjera të organizatës, drejtorëve, punonjësve, ose cilit do person tjetër të lidhur me to."* Në Mal të Zi, fitimet e ndara nuk mund të shpërndahen mes

<sup>26</sup> Anketë me fondacionet e regjistruara në Kosovë, qershor-korrik 2015

<sup>27</sup> Fondacioni i familjes Rizvanolli, i themeluar për shfrytëzimin e trashëgimisë së familjes për ndërtimin e një shkolle fillore

themeluesve, anëtarëve, anëtarëve të organeve dhe punonjësve të organizatave jo-qeveritare, si dhe të afërmve të këtyre personave në linjën e drejtë dhe të afërmve deri në shkallën e dytë, të afërmve nga martesat deri në shkallën e parë, bashkëshortit ose bashkëshortëve, kujdestareve, adoptuesve, të adoptuarve, agjentëve ligjorë apo avokatëve, nëse nuk parashihet ndryshe me ndonjë statut të veçantë.

Përveç ndalimit të shpërndarjes së fitimit, në Kosovë, Ligji për OJQ gjithashtu përcakton pagesën e kompensimit të arsyeshëm për punën e kryer nga stafi dhe personat e tjerë që janë ngushtë të lidhur me OJQ-në. Në parim, OJQ-të duhet të jenë të lira për të vendosur rreth shpenzimeve të tyre për punë, përfshirë këtu edhe pagat. Ata përballen me kufizime nga donatorët, perceptimin e publikut dhe etikës së brendshme. Qeveria në asnjë mënyrë nuk duhet të jetë instanca e cila vendos se çfarë nënkuptojmë me "të arsyeshëm". OJQ-të duhet të kenë në radhët e tyre staf profesionistë dhe tjetër që paguhen për punën e tyre, me qëllim të zhvillimit dhe rritjes së organizatës dhe përmbushjes së misionit për të cilin janë themeluar. Ato mund të punësojnë njerëz që janë ekspertë të ndonjë fushe shumë specifike të cilët pra mund të kërkojnë pagesa më të larta. Rregullorja aktuale mund të rezultojë në interpretim arbitrar dhe të ndërhyjë tek e drejta e OJQ-ve për t'i përcaktuar lirshëm punët e tyre të brendshme. Në Udhëzimet e Përbashkëta të Komisionit të OSBE/ODIHR-Venice përcaktohet se ndërhyrja, vëzhgimi dhe mbikëqyrja e OJQ-ve nga shteti duhet të jetë në përpjesëtim me qëllimin legjitim dhe jo më të rrepta se ato që aplikohen ndaj bizneseve private.<sup>28</sup>

Në vendet e BE-së ku ekziston kushti për kompensimin e arsyeshëm, ai kusht zakonisht vlen për anëtarët e bordit dhe jo për stafin apo personat e tjerë që kryejnë aktivitete për OJQ-të dhe që kanë lidhje të drejtpërdrejtë apo të tërthortë me organizatën.<sup>29</sup> Gjithashtu, në disa raste, kompensimi i arsyeshëm kërkohet vetëm tek OJQ-të që kanë status për përfitim publik (p.sh., Poloni). Megjithatë, këto rregulla duhet të shikohen dhe të vlerësohen në raport me kontekstin e përgjithshëm rregullativ për organizata me SPP, sa përfitime ato marrin dhe sa janë të ekspozuara ndaj kontrolleve krahasuar me OJQ-të që nuk e kanë këtë status.

Në praktikë, as Departamenti për OJQ e as ndonjë institucion tjetër nuk kanë mandat për monitorimin e zbatimit të kësaj dispozite. Tek organizatat për përfitim publik, raporti vjetor që i dorëzohet Departamentit për OJQ ofron informata përmes të cilave mund të vlerësohet nëse kjo dispozitë ligjore është zbatuar ose jo. Megjithatë, një vlerësim i tillë do të bazohet vetëm në deklarinë dhe organizatës në raport vjetor, pa pasur mundësi që të konfirmohet në mënyrë tjera.<sup>30</sup> Supozohet se përmbushja e kushtit për kompensim të arsyeshëm është në diskrecion të vet OJQ-ve, të cilat mund të përdorin kriterë të ndryshme për të vlerësuar se çfarë niveli i kompensimit konsiderohet si "i arsyeshëm" për punën specifike të bërë për OJQ-në. Vlen të theksohet se në forume të ndryshme ku diskutohen çështje të OJQ-ve, një numër i përfaqësuesve nga institucionet qeveritare vazhdimisht e kanë ngritur çështjen se pavarësisht kësaj kërkesë ligjore, një numër i OJQ-ve mundësojnë kompensime shumë të larta për stafin e tyre udhëheqës (OJQ-të mikrofinanciare janë përmendur si shembuj më të zakonshëm të kësaj "shkelje").

<sup>28</sup> OSBE/ODIHR-it dhe Komisioni i Venedikut: *Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit*.

<sup>29</sup> Belgjikë, Gjermani, Holandë, Rusi dhe Suedi.

<sup>30</sup> Intervistë me the Drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015.

## Rekomandime:

- 1) Në mënyrë që parimi i mosdiskriminimit të respektohet në tërë ligjin, kushti për vendbanimin të përhershëm duhet të largohet si kërkesë për themeluesit e shoqatave dhe fondacioneve (përfshirë nga pjesa e përkufizimeve);
- 2) Termi kompenzim i arsyeshëm të largohet nga Neni 4.3 i Ligjit.

## 4.2. Themelimi i OJQ-së

### 4.2.1. Tipologjia e OJQ-ve

Ligji për OJQ i njih dy forma tradicionale të së drejtës civile të organizatave joqeveritare: **shoqatat** si organizata të bazuara në anëtarësi dhe **fondacionet** si organizata pa anëtarësi. Të dy format përkufizohen më tej në Ligjin për OJQ, siç është e shtjelluar më lartë. Ligji për OJQ po ashtu i njih të drejtën e themelimit të shoqatës edhe **personave juridikë, me po të njëjtat parime sikurse ato për persona fizik.**

Sipas neneve 10 dhe 11 të KEDNj-së dhe praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, qytetarët duhet ta kenë mundësinë për të formuar subjekte juridike për përmbushjen e qëllimeve të tyre sociale. Tri funksionet kryesore të OJQ-ve janë:

- 1) Grumbullimi i kapitalit dhe shpërndarja e donacioneve;
- 2) Ofrimi i shërbimeve dhe kryerja e punëve pa fitim;
- 3) Aktivitete bazuar në komunitet dhe anëtarësi.

Është e rëndësishme që të ekzistojnë forma juridike të përshtatshme të cilat i përmbushin nevojat e veçanta financiare dhe udhëheqëse të të gjitha këtyre tri funksioneve. Asnjë prej shteteve, megjithatë, nuk kanë formë juridike ku një funksion i delegohet vetëm një forme juridike. Në shumicën e shteteve europiane, secili funksion mund të ushtrohet përmes më shumë se një forme juridike. Tradicionalisht, forma e fondacionit e përfaqëson funksionin e parë, atë për mbledhje dhe shpërndarje të granteve, me lloje të ndryshme të formave juridike sipas të drejtës zakonore dhe asaj kontinentale (fondacionet, trustet, etj.). Për sa u përket aseteve të fondacioneve, në përgjithësi ngritën dy pyetje kryesore:

- 1) Në rast të regjistrimit të një Fondacioni, a duhet të kërkohej kapital fillestar minimal?
- 2) A duhet fondacioni të ketë një shumë të caktuar të kapitalit i cili është në dispozicion përgjithmonë, e cila edhe mund të investohet/afatizohet dhe vetëm interesi nga investimi të përdoret?

Në rajon dhe Europë hasim në vende të cilat kapitalin fillestar e kanë si kriter për themelimit të fondacionit, dhe të tjera që jo domosdoshmërisht kërkojnë kapital fillestar në momentin e themelimit. Përveç fondacionit si formë tradicionale, në disa vende ekzistojnë edhe lloje tjera të organizatave pa anëtarësi. Shembull, në Republikën Çeke forma e organizimit e **Fondeve** është më e thjeshtë se sa e fondacioneve. Fondet mund të themelohen pa kapital fillestar, dhe zakonisht i shërbejnë qëllimeve afatshkurta. Kurse në Sllovaki, **fondet jo-investuese** i shërbejnë qëllimeve afatshkurta dhe mund të themelohen me kapital shumë më të vogël fillestar në krahasim me fondacionet.

Në vendet anglo-saksone dhe ato me ndikim nga kjo kulturë, organizatat që japin shërbime, janë forma më e zakonshme e organizatave jo-fitim prurëse. Ky lloj i organizatave themelohet për një qëllim të përbashkët publik, dhe kanë strukturë udhëheqëse kolektive. Format më të njohura janë korporatat jo

për përfitim dhe organizatat e bamirësisë. Në vendet kontinentale, ku shoqatat dhe fondacionet janë dy format kryesore ligjore e organizimit të OShC-ve, kjo formë ligjore nuk ka ekzistuar dhe nuk është shumë e shprehur. Sidoqoftë, edhe pse nuk kanë ekzistuar si formë ligjore, funksionin e ofrimit të shërbimeve e kanë kryer shoqatat dhe fondacionet., Me kohë, legjislacioni dhe rregullat e themelimit të shoqatave dhe fondacioneve kanë ndryshuar, duke i'u përshtatur nevojave dhe duke lehtësuar procedurën për themelim. Me shumë pak përjashtime, në të gjitha vendet e BE-së shoqatat mund të themelohen me 2-3 persona. Gjithashtu, fondacioni si formë ligjore ka ndryshuar nga forma dhe kuptimi tradicional, kështu duke mundësuar themelimin e fondacioneve edhe pa kapital fillestar apo fond investiv, dhe me rregulla më fleksibile për organet udhëheqëse.

Përveç kësaj, shumë vende kanë avancuar legjislacionin për organizata të shoqërisë civile, duke j'u përshtatur zhvillime dhe nevojave të kohës. Si rrjedhojë, forma të reja juridike për regjistrim të organizatave që ofrojnë shërbime janë sjellë në sektorin e shoqërisë civile, siç janë: Kompanitë për Komunitetin në Britani të Madhe; Institutet në Çeki; Intitucionet Publike në Lituani; Kompanitë Jo për Përfitim në Hungari, etj.

Në Republikën Çeke, "**instituti**", është subjekt juridik i themeluar me qëllim të kryerjes së aktiviteteve në të mirë të shoqërisë apo zhvillimit të gjithëmbarshtëm ekonomikë. Institutet angazhohen në aktivitete, rezultatet e të cilave janë të qasshme dhe të barabarta për të gjithë. Qëllimi dhe struktura e brendshme e udhëheqjes së instituteve ndryshojnë nga dy format tradicionale të OJQ-ve, si në vijim:

1. *Instituti kundrejt Shoqatës:* vendimmarrja brenda shoqatës është kolektive (demokratike), ndërsa instituti është monokratik dhe mund të jetë vetëm në duart e themeluesit/themeluesve. Rrjedhimisht, tek shoqatat Kuvendi i Anëtarëve është organi më i lartë vendimmarrës, dhe ekzistojnë procedura të qarta dhe publike për formën e anëtarësimit, mandatin e anëtarëve etj. Të drejtat dhe obligimet e themeluesve të shoqatës shuhen në momentin e regjistrimit. Kurse tek institutet, vendimmarrja mund të kufizohet vetëm tek themeluesit e organizatës, pa ndonjë obligim në numër minimal apo maksimal të anëtarëve, kufizim në mandate apo rotacion. Po ashtu, themeluesit e institutit zakonisht dhurojnë një shumë të parave për organizatën të cilat i përdorin për ofrimin e shërbimeve, gjë kjo që nuk është e zakonshme tek shoqatat. Për shoqatën kërkohen së paku tre themelues, ndërsa instituti mund të themelohet edhe nga një person.
2. *Instituti kundrejt Fondacionit:* Instituti e përmbushë misionin e vet përmes ofrimit të shërbimeve, ndërsa fondacioni përmes ofrimit të kontributeve, rrjedhimisht granteve apo formave tjera përkrahjes. Fondacioni nuk mund ta shpërndajë kapitalin e fillestar, dhe as ta zvogëlojë atë, perderisa instituti mundet.

**Institucionet publike** në Lituani janë kombinim i tipareve të organizatave me anëtarësi dhe ato pa anëtarësi, si dhe janë aktive në ofrimin e shërbimeve për përfitim publik. Në Shqipëri, **qendra** është organizatë jofitimprurëse, pa anëtarë dhe ka për qëllim ofrimin e shërbimeve dhe zbatimin e projekteve për të mirën . Qendra mund të themelohet prej një apo më shumë personave fizikë apo juridikë, përmes aktit noterial. Akti për krijimin e qendrës regjistrohet në gjykatë me kërkesë të themeluesit të saj. Atyre nuk u lejohet që të kryejnë aktivitete profitabile.

**Kompanitë jofitimprurëse janë një nga format jo të shpeshta ligjore të OShC-ve, por që disa shtete e njohin edhe këtë formë si kategori ligjore.** Këtë shembull e hasim në Hungari. Kjo formë ligjore i mundëson të gjitha kategorive të biznesit – shoqëri me përgjegjësi të kufizuar, shoqëri aksionare etj – që të themelohen dhe të funksionojnë në mënyrë jofitimprurëse sipas Ligjit V të vitit 2006 për



transparencën, procedurën e regjistrimit dhe procedurën e shpërbërjes së korporatave. Shoqëria është jofitimprurëse nëse akti i vet themelues përcakton se fitimi nga aktivitetet e kompanisë nuk do të shpërndahen në mes të anëtarëve por për pasurimi të mëtejme dhe shtim të asetëve të kompanisë.

Neni 7 i Ligjit për OJQ i përkufizon **OJQ-të e huaja dhe ndërkombëtare** si persona juridik të themeluar sipas një legjislacioni i cili i përmbushë kushtet për mosshpërndarje të të ardhurave. Ligji nuk përcakton asnjë udhëzim të mëtejme për mënyrën e vlerësimit të përrputhshmërisë me kushtet e parapara për mos shpërndarje të të ardhurave. Si rrjedhojë mbetet i paqartë për sa i përket mënyrës së zbatimit të kësaj dispozite.

Në Kosovë, një numër i madh i OJQ-ve që funksionojnë si organizata hulumtuese (*think tank*) janë të regjistruara si fondacione. Megjithatë, shumica prej tyre nuk kanë apo nuk menaxhojnë pasuri apo prona, gjë e cila është në kundërshtim me përkufizimin e termit fondacion të dhënë në Ligjin për OJQ.

#### **Rekomandime:**

- 1) Të niset një debat i gjerë me qëllim të vlerësimit të nevojës për forma tjera ligjore të regjistrimit të OJQ-ve, si për shembull organizata për ofrimin e shërbimeve apo organizata hulumtuese të cilat nuk kanë anëtarë e as nuk menaxhojnë pasuri apo prona.

#### ***4.2.2. Themelimi i shoqatave dhe i fondacioneve në Kosovë***

Sipas nenit 6 të Ligjit për OJQ, OJQ-të themelohen përmes **aktit themelues**, i cili përmban: emrin e plotë, shkurtësën dhe llogon e organizatës, formën ligjore, qëllimet dhe aktivitetet kryesore, informatat e kontaktit të themeluesve dhe përfaqësuesit të autorizuar dhe afatin kohor për të cilin themelohet organizata (në qoftë se organizata themelohet për një afat të caktuar kohor). Poashtu, fondacionet mund të themelohen edhe me lënie të trashëgimisë.

Përveç aktit themelues, OJQ-të duhet të kenë edhe **statut** të organizatës, dokument ky i cili përcakton parimet, rregullat, detyrat dhe përgjegjësitë udhëheqëse dhe për funksionim të oganizatës. Neni 6.3 i Ligjit për OJQ i përcakton kërkesat minimale, përkatësisht informatat e domosdoshme për t'u përfshirë në **statut**.

Sipas raportit tematik të Raportuesit Special të OKB-së për të drejtat e lirisë për tubim paqësor dhe asociim, Maina Kiai, shoqatat duhet ta kenë lirinë e përcaktimit të statuteve, strukturës udhëheqëse dhe vendimmarrëse, aktiviteve të tyre pa ndërhyrjen e shtetit.<sup>31</sup> Sipas Rekomandimit të Këshillit të Europës "*OJQ-të si persona juridik (të regjistruara) duhet të kenë dokumente të shkruara përmes të cilave rregullohet forma e funksionimit dhe vendimmarrjes. Këto dokumente zakonisht konsistojnë në aktin e themelimit ose aktin e inkorporimit (varësisht prej përdorimit), çfarëdo dokumenti tjetër që i përcakton kushtet sipas të cilave veprojnë ato organizata*". Neni 19 liston informatat që statuti i një OJQ-je të regjistruar duhet t'i përmbajë: emrin e organizatës; objektivat; përgjegjësitë dhe obligimet; organin më të lartë udhëheqës; shpeshësinë e mbledhjeve të këtij organi; procedurën sipas së cilës këto takime mbahen; mënyrën në të cilën ky organ i miraton raportet financiare dhe të tjera; dhe procedurën për ndryshimin e statutit dhe shpërbërjen e organizatës apo shkrirjen e saj me një OJQ tjetër. Prandaj

---

<sup>31</sup>Raport: Praktikrat më të mira për promovimin e lirisë për tubime dhe asociim (A/HRC/20/27), mund të gjendet në: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf)

kërkesat minimale (që dalin nga Ligji për OJQ) që duhet t'i përmbajë statuti i OJQ-së në Kosovë janë në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Një tipar i veçantë i organizatave pa anëtarë është se ato shpeshherë themelohen me testament. Në Kosovë, fondacioni mund të krijohet me trashëgimi, respektivisht nëpërmjet testamentit.

#### **4.2.3. Regjistrimi**

OJQ-të në Kosovë mund të marrin statusin e personit juridik përmes regjistrimit. Organi kompetent për regjistrim është Departamenti për OJQ në kuadër të Ministrisë së Administratës Publike. Neni 9(1) i Ligjit për OJQ e thekson të drejtën kushtetuese për të themeluar organizatë pa marrë ndonjë leje "Asnjë person nuk ka nevojë të regjistrojë OJQ-në për të ushtruar të drejtën e lirisë së asociimit".

Në bazë të nenit 9(3) të Ligjit për OJQ, për tu regjistruar, çdo organizatë duhet të dorëzojë formularin për aplikim, aktin themelues dhe statutin e organizatës. Neni 4(3) i Udhëzimit Administrativ i përcakton dokumentet e tjera që duhet t'i bashkëngjiten aplikacionit për regjistrimit, duke përfshirë vendimin për caktimin e përfaqësuesit të autorizuar, listën e anëtarëve të Kuvendit apo të Bordit të Drejtorëve (varësisht nga forma juridike e regjistrimit të organizatës) dhe të tjera. Departamenti për OJQ është i detyruar të lëshojë certifikatën e regjistrimit ose vendimin për refuzim të regjistrimit brenda 60 ditëve nga dita e marrjes së kërkesës për regjistrim, përveç nëse brenda kësaj periudhe kohore kërkohen informata shtesë ose sqarime.

Derisa kriteret për regjistrim të përcaktuara me Ligjin për OJQ janë në përputhje me praktikën rregullative europiane, **afati i fundit për marrjen e vendimeve rreth regjistrimit është i gjatë** në krahasim me vendet e tjera europiane. Në fakt, periudha prej 60-ditëve është më e gjata në mesin e të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe ky afat kohor mund të zgjatet më tej nëse Departamenti për OJQ kërkon informacione shtesë ose sqarime.

Raportuesi Special i konsideron si praktika të mira të regjistrimit të OJQ-së procedurat të cilat janë të thjeshta, jo të vështira, të shpejta dhe pa pagesë, . Ligjet për regjistrim duhet të jenë jodiskriminuese dhe regjistrimi nuk duhet të jetë më i ngarkuar, burokratik dhe më i gjatë për OJQ sesa për biznese<sup>32</sup>. Bazuar në praktikën krahasuese, periudha kohore mesatare për regjistrim të OJQ-së është 30 ditë. Ka vende në rajon që caktojnë afate edhe më të shkurta, si për shembull Maqedonia (5 ditë) dhe Shqipëria (15 ditë).<sup>33</sup>

Ndryshe nga regjistrimi i OJQ-ve, afati kohor për regjistrimin e një biznesi afarist në Kosovë është dhjetë (10) ditë kalendarik. Për më tepër, nëse autoriteti i regjistrimit brenda dhjetë (10) ditëve kalendarike nuk e bën regjistrimin e as nuk kthen ndonjë dokument apo të kërkojë informata shtesë, biznesi afarist, me ligj, konsiderohet si e regjistruar zyrtarisht<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>Raport: Krahasimi i trajtimit të bizneseve dhe shoqatave nga ana e shteteve (A/70/266), mund të gjendet në: <http://freeassembly.net/rapporteurreports/sectoral-equity/>

<sup>33</sup> ECNL: Matrica monitoruese për mjedis të favorshëm për departamentin e shoqërisë civile: raport rajonal 2014. Mund të gjendet në: [http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/06/MM-Regional-Report-2014-final\\_web.pdf](http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/06/MM-Regional-Report-2014-final_web.pdf)

<sup>34</sup> Ligji 02/L-123 për organizatat biznesore.

Neni 10 përcakton një listë të arsyeve për **refuzimin e aplikacionit për regjistrim që është në përgjithësi në përputhje me praktikat europiane**. Sipas Udhëzimit Administrativ, Departamenti për OJQ mund të kërkojë informata dhe dokumente shtesë ose shpjegim me shkrim nga përfaqësuesi i autorizuar i OJQ-së në rast se aplikimi nuk është i plotë apo është i paqartë. Megjithatë, sipas formulimit të Udhëzimit administrativ nënkuptohet se ajo nuk është e detyrueshme dhe nuk ka asnjë dispozitë e tillë në Ligjin për OJQ. Sipas nenit 160 të Udhëzimeve të Përbashkëta të OSBE/ODIHR-it dhe Komisionit të Venecias, *"Ligji nuk duhet t'ja mohojë të drejtën e regjistrimit një ogranizate vetëm në bazë të lëshimeve teknike, siç është mungesa e ndonjë dokumenti apo e nënshkrimit, por duhet t'i japë aplikuesit një periudhë të caktuar dhe të arsyeshme kohore për rregullimin e lëshimeve, dhe në të njëjtën kohë ta njoftojë organizatën për të gjitha ndryshimet e kërkuara dhe përmirësimet apo plotësimet e nevojshme*. Në Kroaci Ligji për shoqata përcakton se *"Në qoftë se zyra e qarkut konstaton se statuti i shoqatës nuk është në përputhje me këtë ligj, ose në qoftë se nuk janë dorëzuar dokumentet e kërkuara sipas nenit 15 paragrafi 1, ajo e njofton aplikuesin me një akt lidhur me atë dhe do të caktojë një periudhë për arritjen e përputhshmërisë e cila nuk mund të jetë më e shkurtër se 15 ditë e as më e gjatë se 30 ditë "(neni 16 (2)).*

Nëse **OJQ-të e huaja dhe ndërkombëtare** dëshirojnë të regjistrohen si degë ato duhet të paraqesin një sërë dokumentesh, duke përfshirë formularin e aplikimit, dëshminë e subjektivitetit juridik jashtë Kosovës, adresën e zyrës në Kosovë dhe një deklaratë me shkrim me informata mbi qëllimet e organizatës, përshkrimin e përgjithshëm të aktiviteteve dhe informatat e kontaktit të përfaqësuesit të autorizuar.

Kërkesa për dorëzimin e dokumenteve shtesë për themelimin e një dege në përgjithësi është e arsyeshme dhe në përputhje me praktikat rregullative europiane. Megjithatë, Ligji për OJQ nuk i përmend OJQ-të e huaja që janë aktive në Kosovë për një afat të shkurtër, me angazhime episodike. Si praktikë e mirë rregullative, OJQ-të e huaja dhe ndërkombëtare nuk janë të detyruara të regjistrohen në raste të tilla.

Në praktikë, procedura e regjistrimit zbatohet në masë të madhe pa ndonjë vështirësi të madhe dhe brenda afatit të parashikuar. Megjithatë, ka raste kur OJQ-të përballen me vështirësi të caktuara gjatë procesit të regjistrimit, e të cilat kryesisht janë të ndërlidhura me përmbajtjen e statutit. Departamenti për OJQ ofron një model të statutit i cili i jepet të gjithë të interesuarëve, vetëm si një ndihmë për ata që nuk kanë kapacitete për të hartuar statut të përshtatur për OJQ-në e tyre. Sipas Departamentit për OJQ, organizatat nuk janë të detyruara ta përdorin modelin e statutit të ofruar nga ky departament; mjafton që statuti i tyre të jetë në përputhje me Ligjin.<sup>35</sup> Megjithatë, shumica e OJQ-ve të regjistruara përdorin këtë model dhe përfshijnë në statut vetëm informacionet specifike të OJQ-së së tyre. Sipas Indeksit Kosovar të Shoqërisë Civile 2014, 76.3% të OJQ-ve të anketuara konfirmojnë se procedura e regjistrimit zgjatë më pak se 2 muaj, dhe vetëm 9.9% kanë deklaruar se procedura e regjistrimit ka zgjatur më shumë se 2 muaj (13.9% deklaruan se nuk kanë informacion mbi këtë, pasi ata nuk kanë qenë pjesë e OJQ-së gjatë asaj periudhe kohore).<sup>36</sup> Rezultatet ishin të ngjashme në anketën me OJQ të regjistruara gjatë vitit të fundit (korrik 2014 - qershor 2015), e cila është bërë specifikisht për këtë raport, ku 27% e OJQ-ve të anketuara kanë deklaruar se procedura e regjistrimit ka zgjatur më shumë se 2 muaj.

<sup>35</sup> Intervistë me the Drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

<sup>36</sup> KCSF: Indeksi Kosovar i shoqërisë civile 2014, f.11, mund të gjendet në

[http://kcsfoundation.org/repository/docs/05\\_02\\_2015\\_2315218\\_KCSF\\_Kosovar\\_Civil\\_Society\\_Index\\_web\\_final\\_ENG.pdf](http://kcsfoundation.org/repository/docs/05_02_2015_2315218_KCSF_Kosovar_Civil_Society_Index_web_final_ENG.pdf)

Brenda këtij grupi të OJQ-ve, 61.5% e tyre deklarojnë se arsyeja për një vonesë të tillë ishin kërkesat e paqarta nga Departamenti për OJQ dhe koha që atyre iu është nevojitur për t'i plotësuar ato kërkesa. Nga intervistat e zhvilluara me një numër të përzgjedhur të të anketuarve, u kuptua se shumica e kërkesave shtesë nga Departamenti për OJQ nuk kanë pasur ndonjë bazë ligjore, por janë bazuar interpretimet e vetë zyrtarëve përgjegjës për regjistrim të OJQ-ve. Si ilustrim, një shoqatë, e cila është e angazhuar në çështje të urbanizmit i ishte kërkuar që të ofronte shpjegim të hollësishëm verbal rreth "qëllimit të vërtetë të organizatës", si dhe formatit të llogos së organizatës. Për më tepër, si një ndër aktivitetet e renditura në statut ishte prodhimi i një reviste periodike. Në këtë rast, Departamenti për OJQ kishte kërkuar që çmimi i revistës të vendosej në statut. Në fund, kësaj shoqate i ishte kërkuar që ta hiqte nga statuti fjalinë "ne do të ndërmarim akcione për të ...", me arsyetimin se ky formulim tingëllon sikur organizata po themelohet për organizimin e protestave dhe se një gjë e tillë nuk mund të lejohet.<sup>37</sup> Dy OJQ-ve të tjera u ishte kërkuar që t'i ndryshonin emrat e aktiviteteve në mënyrë që të jetë në përputhje me listën zyrtare të aktiviteteve të Departamentit për OJQ. Për më tepër, aktiviteti i shënuar si "edukimi i femrave", u kërkuar që të sqarohet më tej, në mënyrë që të definohej qartë lloji i edukimit që do të ofrohej.<sup>38</sup> Një shoqatë tjetër i ishte kërkuar që ta ndryshonte emrin e një organi në kuadër të strukturës së paraparë të organizatës (organ i ndërmjetëm vendimmarrës), nga "Këshill Konsultativ", në "Bordi i Drejtorëve". Idea fillestare e organizatës ka qenë themelimi i një organi konsultativ dhe jo vendimmarrës, ndërsa pas kërkesave të Departamentit për OJQ kanë përfunduar me Bord të organizatës, me të drejta dhe përgjegjësi vendimmarrëse. Sipas statutit, organi më i lartë i asaj organizate ishte Kuvendi i Anëtarëve.<sup>39</sup> Në secilin prej këtyre rasteve, pas një periudhe të caktuar kohore, OJQ-të përkatëse kishin ardhur në përfundim se diskutimet me Departamentin për OJQ merrnin shumë kohë dhe po e vështirësonin funksionalizimin e organizatës. Si rrjedhojë, në të dy rastet, organizatat kishin vendosur t'i pranojnë kërkesat e Departamentit, edhe pse ato nuk kishin bazë ligjore.

#### Rekomandime:

- 1) Të shkurtohet periudha kohore maksimale gjatë së cilës mund të regjistrohet një OJQ, nga 60 ditë sa është aktualisht, në 30 ditë.
- 2) Të shtohet një dispozitë ligjore e cila thotë se Departamenti për OJQ duhet të kërkojë informata dhe dokumente shtesë ose shpjegim me shkrim nga përfaqësuesi i autorizuar i OJQ-së në rast se aplikacioni nuk është i plotë apo është i paqartë dhe mund ta refuzojë regjistrimin vetëm pasi që kjo kërkesë të mos jetë përmbushur.
- 3) Të përcaktohen dispozita të qarta ligjore për kufizimin e hapësirës së veprimit/diskrecionit të Departamentit për OJQ për kërkimin e informatave apo dokumenteve shtesë gjatë procedurës së regjistrimit për OJQ-të;
- 4) Të përcaktohen dispozita të qarta ligjore për lejimin e aktivitetit të OJQ-ve të huaja dhe ndërkombëtare që janë aktive në Kosovë vetëm për një periudhë afatshkurtër apo vetëm për një herë, pa nevojë të regjistrohen.

<sup>37</sup> Intervistë me I.D., themelues i një shoqate që merret me urbanizëm. 18.08.2015

<sup>38</sup> Intervistë me A.F. dhe F.D., themelues të shoqatave që merren me femra, përkatësisht me arsimim. 18.08.2015

<sup>39</sup> Intervistë me U.Xh., themelues i një shoqate mjedisore. 18.08.2015

#### 4.2.4. Regjistri i OJQ-ve

Sipas nenit 12 të Ligjit për OJQ, Departamenti për OJQ i mirëmban dhe i azhurnon të dhënat në regjistrin publik<sup>40</sup>, përfshirë

- Emrin
- Adresën
- Formën e organizimit dhe qëllimet e organizatës
- Themeluesit
- Emrin dhe informatat e tjera kontaktuese të përfaqësuesit të autorizuar dhe
- Ekzistencën e statusit të përfituesit publik (nëse ka).

Ekzistenca e një regjistri me qasje publike është në përputhje me standardet<sup>41</sup> dhe praktikat europiane<sup>42</sup> dhe promovon funksionimin transparent dhe mbikëqyrjen efektive të OJQ-ve. Këta regjistra zakonisht përfshijnë emrin, formën ligjore, qëllimin, adresën e organizatës dhe informacione të tjera për kontakt, datën e themelimit dhe numrin e regjistrimit, anëtarët e bordit dhe personin/personat e autorizuar për ta përfaqësuar organizatën. Varësisht nga forma ligjore, regjistri mund të përmbajë edhe të dhëna të tjera, si pasurinë themeluese apo emrat themeluesë për fondacionet. Prandaj përmbajtja e regjistrit të OJQ-ve në Kosovë është në përputhje me këto praktika.

Në bazë të nenit 12(4) të Ligjit për OJQ, OJQ vendase, të huaja dhe ndërkombëtare **janë të detyruara që një herë në vit të dorëzojnë një deklaratë** tek Departamenti për OJQ e cila konfirmon se informacionet në regjistrin e OJQ-ve janë ende të vlefshme, ose që kanë ndryshuar. Sipas nenit 12 të Udhëzimit Administrativ, kjo deklaratë duhet të dorëzohet jo më vonë se data 28 shkurt pas vitit në fjalë. Shkelja e kësaj dispozite mund të rezultojë me largim nga regjistri i OJQ-ve, siç rregullohet me nenin 12(5) të Ligjit për OJQ. Procedura në rast të mosdorëzimit të deklaratës vjetore rregullohet në nenin 13 të Udhëzimit Administrativ.

Sipas nenit 9(11) i Ligjit për OJQ, OJQ-ja **e informon Departamentin për OJQ brenda 30 ditëve për çdo ndryshim të informatave në aktin themelues dhe në statut të organizatës.** (neni 6(1) dhe (3)) apo në dokumentacionin e paraqitur nga OJQ-të e huaja dhe ndërkombëtare gjatë regjistrimit të tyre (neni 9(5)). Dokumenti themelues dhe statuti i përmbajnë të gjitha informatat që janë në regjistrin e OJQ-ve, prandaj nëse OJQ-ja vepron në përputhje me këtë kërkesë Departamenti për OJQ informohet për çdo ndryshim. Rrjedhimisht, kërkesa për dorëzimin e deklaratave vjetore duket si kërkesë e panevojshme administrative në raport me obligimin sipas nenit 9(11).

Në praktikë, regjistri publik i OJQ-ve mbahet nga Departamenti për OJQ në format kompjuterik Excel, i cili publikohet në faqen e internetit të Departamentit për OJQ<sup>43</sup>. Ai përmban tërë informatat që një OJQ i dorëzon gjatë procesit të regjistrimit, duke e zgjeruar kështu listën e informatave që kërkohen për një regjistër të tillë me listën e aktiviteteve dhe nënaktiviteteve të organizatës (sipas statutit), datën e regjistrimit, numrin e regjistrimit dhe pozitën e përfaqësuesit të autorizuar brenda organizatës. Aktualisht, Departamenti për OJQ është në proces të hartimit të një regjistri të ri publik, i cili do të jetë i bazuar online dhe do ta lehtësojë qasjen në të dhënat publike për të gjithë të interesuarit, duke

<sup>40</sup> <https://map.rks-gov.net/Departments/DOJQ.aspx>

<sup>41</sup> *Neni 164 i Udhëzimeve të përbashkëta OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venecias për lirinë e asociimit*

<sup>42</sup> Pothuajse të gjitha shtetet europiane kanë regjistër publik.

<sup>43</sup> Dosja në Excel gjendet për shkarkim vetëm në gjuhën shqipe të ndërlidhjes në internet: <https://map.rks-gov.net/Departments/DOJQ.aspx?lang=sq-AL>

përfshirë edhe pjesën tjetër të institucioneve publike që mund të kenë nevojë për informacione mbi OJQ të caktuara.<sup>44</sup>

Regjistri publik nuk azhurnohet rregullisht, për shkak të mungesës së informacioneve të një numri të madh të OJQ-ve të regjistruara. Me dy instrumente në dispozicion për azhurnimin e informatave publike të OJQ-ve, Departamenti për OJQ raporton se asnjëri prej tyre nuk zbatohen siç duhet nga OJQ-të. Konkretisht, detyrimi për ta informuar Departamentin e OJQ-ve brenda 30 ditëve për çdo ndryshim të informatave në aktet themeluese dhe statutet siç parashihet me nenin 9(11), zbatohet rrallë nga OJQ-të. Në rastet e organizatave me status për përfitim publik, me dorëzimin e raporteve vjetore, zyrtarët e Departamentit për OJQ kontrollojnë nëse ndonjë nga informacionet kanë ndryshuar dhe në përputhje me rrethanat kërkojnë nga OJQ-të që të dorëzojnë njoftimin për ndonjë ndryshim të tillë.<sup>45</sup> Në mënyrë të ngjashme, deri në fund të qershorit 2015, vetëm 150 OJQ kanë përmbushur detyrimin për dorëzimin e pasqyrave vjetore për të konfirmuar nëse informacioni në regjistrin publik ka ndryshuar apo jo, sipas nenit 12(4).<sup>46</sup> Meqë mospërmbushja e këtij detyrim për tri vite me radhë e detyron Departamentin për OJQ që të fillojë procesin e çregjistrimit të OJQ-së, në pranverën e vitit 2015 Departamenti për OJQ-të ka ndërmarrë një fushatë informimi nëpërmjet mediave vendase për t'i informuar OJQ-të rreth kësaj kërkesë.<sup>47</sup>

#### **Rekomandime:**

- 1) Të diskutohet thellësisht mbi mekanizmat e mbledhjes së informatave në dispozicion të Departamentit për OJQ, duke e vlerësuar zbatueshmërinë e tyre dhe duke synuar përcaktimin për modelin më efektiv për mbledhje të informatave me sa më pak barrë për OJQ-të.

### **4.3. Organizimi dhe funksionimi i brendshëm i OJQ-ve**

Kapitulli III i Ligjit për OJQ e rregullon udhëheqjen e brendshme të shoqatave dhe të fondacioneve, konfliktin e interesit, ndalimin e aktiviteteve të caktuara, dhe llojet e burimeve dhe shfrytëzimin e tyre.

#### ***4.3.1. Struktura e udhëheqjes së brendshme***

Pasi të jenë formuar, OJQ-të kanë të drejtën e veprimit në mjedis të favorshëm, të lira nga ndërhyrja e paarsyetuar e shtetit apo nga ndërhyrjet në punët e tyre. Liria për asociim përfshinë lirinë e themeluesve dhe/apo të anëtarëve për rregullimin e udhëheqjes së brendshme të organizatës dhe kryerjen e punëve e veta. Si entitete të pavarura, autonome, OJQ-të duhet të kenë diskrecion të gjerë në rregullimin e strukturës së tyre operative dhe procedurave të tyre të brendshme. Shteti ka detyrim ta respektojë natyrën private, të pavarur të OJQ-ve, dhe të përmbahet nga ndërhyrjet në punët e tyre të brendshme.

Neni 13 i Ligjit për OJQ i përkufizon standardet e caktuara minimale të udhëheqjes së brendshme për shoqatat dhe fondacionet. Organi më i lartë drejtues i shoqatave është Kuvendi, ndërsa i fondacioneve është Bordi i Drejtorëve. Kuvendi/Bordi i Drejtorëve kanë përgjegjësi të plotë për politikat dhe çështjet

<sup>44</sup> Intervistë me the drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

<sup>45</sup> Intervistë me the drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

<sup>46</sup> Të dhënat janë siguruar nga Departamenti për OJQ-të në korrik 2015.

<sup>47</sup> Intervistë me the drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

financiare të OJQ-së dhe duhet të takohen së paku një herë në vit. Së fundmi, Ligji i përcakton detyrat e caktuara të cilat nuk mund të delegohen.

Në përgjithësi, Ligji për OJQ u ofron OJQ-ve fleksibilitet për përcaktimin e strukturave udhëheqëse të brendshme. I vetmi koment ka të bëjë me nenin 13(4) të Ligjit për OJQ- rreth listës së detyrave të cilat janë të rezervuara për organin më të lartë drejtues dhe që nuk mund të delegohen. Aty përfshihet **zgjedhja e zyrtarëve në pozita udhëheqëse të OJQ-së**, siç është përshkruar në pikën 4.2. Megjithatë, në Ligjin për OJQ nuk është e qartë se çka nënkuptohet me 'pozitë udhëheqëse' dhe se kur zbatohet kjo dispozitë. Për shoqatat me anëtarësi të gjerë (p.sh., qindra anëtarë), thirrja e Kuvendit për qëllime të zgjedhjes së zyrtarëve, apo edhe të drejtorit ekzekutiv, mund të paraqes vështirësi.

Në praktikë, pjesa më e madhe e dispozitave mbi udhëheqjen e brendshme mbetet në diskrecionin e vet OJQ-ve. Departamenti për OJQ vepron vetëm me informatat që i dorëzohen zyrtarisht nga OJQ-të, duke përfshirë edhe ndryshimet e statutit ose procesverbalet e mbledhjeve të organit më të lartë drejtues të OJQ-së. Siç është paraqitur më lart, shumë OJQ nuk i raportojnë ndryshimet e statuteve të tyre, e as nuk dorëzojnë procesverbalet e secilit takim të organit më të lartë drejtues të tyre. Megjithatë, Departamenti për OJQ u kërkon OJQ-ve që për çdo herë që ato i ndryshojnë përfaqësuesite autorizuar, duhet të dorëzojnë edhe procesverbalin e detajuar të mbledhjeve të Kuvendit të anëtarëve/Bordit të Drejtorëve, të shoqëruar me listën e të gjithë pjesëmarrësve, me nënshkrimet e tyre dhe numrat personal.<sup>48</sup> Ndonëse lista e pjesëmarrësve nevojitet për vlerësimin e vlefshmërisë së takimit, shumë herë kjo mund të jetë e vështirë nga fakti se Departamenti për OJQ-të nuk e ka listën e azhurnuar të anëtarëve të një numri të madh të OJQ-ve. Më parë, ka pasur raste kur si Departamenti për OJQ ashtu edhe OJQ-të janë përballur me probleme në vlerësimin/interpretimin e vlefshmërisë së mbledhjeve të organeve më të larta drejtuese.

Në lidhje me përkufizimin e pozitave udhëheqëse, ndonëse nuk është e specifikuar në ligj, interpretimi nga Departamenti për OJQ është se për shoqata, pozitat udhëheqëse përbëhen prej anëtarëve të organit ndërmjetës dhe përfaqësuesi i autorizuar, ndërsa për fondacionet është drejtori ekzekutiv dhe përfaqësuesi i autorizuar.<sup>49</sup>

#### **Rekomandim:**

- 1) Të përkufizohet termi "pozitë udhëheqëse" i përfshirë në nenin 2 të Ligjit për OJQ-të. Në të kundërtën, zgjedhja e zyrtarëve në pozita udhëheqëse të OJQ-ve duhet të hiqet nga lista e detyrave që janë të rezervuara për organin më të lartë drejtues, sikurse edhe zgjedhja e përfaqësuesit të autorizuar.

#### **4.3.2 Konflikti i interesit**

Në nenin 14 të Ligjit për OJQ rregullohet çështja e konfliktit të interesit për dy rastet vijuese:

- Për pjesëmarrjen e anëtarëve të organit udhëheqës në shqyrtimin apo marrjen e vendimeve për çfarëdo çështje për të cilën kanë interes të drejtpërdrejtë ose të tërthortë ekonomik dhe
- Transaksionet mes OJQ-së dhe anëtarëve, zyrtarëve, anëtarëve të bordit, punonjësve apo një organizate të ndërlidhur.

<sup>48</sup> Intervistë me the Drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

<sup>49</sup> Intervistë me the Drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015

Përderisa rasti i parë gjithmonë është i ndaluar, transaksionet ku ekziston konflikti i interesit mund të lejohen nëse “organi udhëheqës përcakton pas një shqyrtimi të arsyeshëm se transaksioni është në interesin më të mirë të OJQ-së, si dhe është i drejtë dhe i arsyeshëm për të, dhe se OJQ-ja nuk ka mundur të ketë një aranzhim më të favorshëm me përpjekje të arsyeshme dhe sipas rrethanave ekzistuese.” Megjithatë, termi “organizatë e ndërlidhur” nuk përcaktohet në Ligjin për OJQ.

Duke ditur se si konflikti i interesit mund të ndikojë negativisht në procesin e vendimmarrjes dhe ta dëmtojë OJQ-në, në shumicën e vendeve kjo çështje trajtohet përmes ligjit. Rregullat e konfliktit të interesit kanë për qëllim mbrojtjen e interesit të OJQ-së në raport me bordin dhe palët e interesit. Rrjedhimisht, rregullimi i çështjes së konfliktit të interesit në Ligjin për OJQ të Kosovës është në përputhje me praktikën e mira rregulluese.

Në praktikë, kjo dispozitë është në diskrecion të vet OJQ-ve, dhe Departamenti për OJQ asnjëherë nuk ka pasur të bëjë me ndonjë kërkesë për trajtimin e konfliktit të interesit e as me ndonjë përfshirje proaktive në identifikimin dhe trajtimin e konfliktit të interesit. I vetmi moment kur Departamenti për OJQ përfshihet në vlerësim është nëse ka ndonjë konflikt të interesit në fazën e regjistrimit. Megjithatë, deri më tani Departamenti për OJQ nuk ka raportuar asnjë rast të tillë.<sup>50</sup>

#### **4.3.3 Ndalimi i grumbullimit të fondeve, të bërjes së fushatës dhe i përkrahjes së kandidatëve/partive politike**

Sipas nenit 15 të Ligjit për OJQ, “OJQ-të nuk mund të angazhohen në grumbullimin të fondeve apo fushata në përkrahje të partive politike ose kandidatëve për post politik, e as që mund të propozojnë, regjistrojnë apo përkrahin në ndonjë mënyrë tjetër kandidatët për post publik.”

Sa i përket të drejtës për angazhim në cilindo aktivitet, duke përfshirë aktivitetet politike të lidhura ngushtë me lirinë e shprehjes, të anëtarësimit apo të asociimit, OJQ-të duhet të lejohen të angazhohen në çdo lloj të aktivitetit që u lejohet edhe individëve, pa ndonjë kufizim shtesë ndaj tyre. Disa instrumente ndërkombëtare dhe europiane kanë integruar garanci konkrete për angazhimin e OJQ-ve në aktivitetet politike. Ky mendim përkrahet përmes instrumenteve të ndryshme ndërkombëtare, duke përfshirë në mes të tjerash, Konventën Ndërkombëtare për të Drejta Civile dhe Politike (ICCPR)<sup>51</sup> dhe Rekomandimin e Këshillit të Europës.<sup>52</sup>

Shembujt e vendeve europiane tregojnë se praktikën rregulluese të angazhimit të OJQ-ve në aktivitetet politike dallojnë. Derisa në disa vende nuk ka kufizime, ka edhe të tilla të cilat e kufizojnë. Megjithatë, **në rastet kur ka kufizime në aktivitetet politike, atëherë** 1) kufizimet janë qartazi të përcaktuara në ligj dhe specifikojnë llojin e saktë të aktiviteteve të prekura; 2) janë qartazi të ndërlidhura me aktivitetet lidhur me partitë dhe zgjedhjet politike kundruall spektrit të gjerë të aktiviteteve të politikave publike, në të cilat OJQ-të janë të angazhuara; 3) kufizimet kryesisht ndërlidhen me formën specifike juridike të OJQ-së apo me statusin e saj të përfutjesit publik a humanitar; 4) ekziston një tendencë gjithnjë në rritje për ndarjen e aktiviteteve politike në kuptimin të partive politike dhe të zgjedhjeve nga aktivitetet e

<sup>50</sup>Intervistë me drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015.

<sup>51</sup>Neni 25 i Konventës Ndërkombëtare për të Drejta Civile dhe Politike (ICCPR), mund të gjendet në: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>52</sup>Neni 13 i Rekomandimit të KE-së.



politikave publike, si dhe t'u lejohet OJQ-ve që lirshëm t'i shprehin mendimet e tyre dhe të angazhohen në proceset e politikave.<sup>53</sup>

Kështu që kufizimet në angazhimin për grumbullim të fondeve apo për fushata në përkrahje të partive politike ose të kandidatëve politikë korrespondojnë me disa nga praktikat europiane. Megjithatë, **ndalimi për të propozuar, regjistruar apo përkrahur kandidatët për poste publike mund të ndërhyjë në aktivitetet e politikave publike të OJQ-ve.** Në bazë të kësaj dispozite, OJQ-të zyrtarisht nuk lejohen të emërojnë përfaqësues në organet ndërsektorale (këshilla) dhe borde të pavarura.

Kjo është kundërthënëse me praktikën ekzistuese në Kosovë, ku në shumë raste OJQ-të kanë përfaqësues në “organet publike”, siç është Këshilli Prokurorial i Kosovës, Këshilli Kombëtar për Integritet Europian, Këshilli Kombëtar për Luftën Kundër Korrupsionit, Këshilli për zbatimin e Strategjisë qeveritare për bashkëpunim me shoqërinë civile, etj. Këto organe luajnë rol të rëndësishëm në bashkëpunimin mes OJQ-ve dhe Qeverisë dhe në fushat e tyre përkatëse të punës, dhe po që se neni 15 do të zbatohet në praktikë, do të kufizonte shumë të drejtën për të marrë pjesë në realizimin e punëve publike.

#### **Rekomandime:**

- 1) Te përkufizimet e Ligjit, Neni 2, të definohet qartë termi “organizatë e ndërlidhur”;
- 2) Të largohet nga Ligji ndalesa për propozimin, regjistrimin apo përkrahjen e kandidatëve për poste publike;
- 3) Ndalesa për grumbullimin e fondeve apo për fushata për parti politike duhet të riformulohet në mënyrë që shprehimisht të ndërlidhet ndalesën e regjistrimit të kandidatëve për zgjedhje.

### **4.4. Statusi për përfitim publik**

Korniza ligjore për OJQ zakonisht u lejon organizatave të themelohen në forma të ndryshme me qëllim të arritjes së një qëllimi legjitim, duke përfshirë si interesat e përfitimit të ndërsjellë, ashtu edhe interesat e përfitimit publik. Shtetet zakonisht tentojnë t'i promovojnë aktivitetet që i shërbejnë të mirës së përbashkët dhe u japin përfitime atyre organizatave që realizojnë aktivitetet e tilla. OJQ-të që merren me aktivitete për përfitim të publikut kanë emërtime të ndryshme varësisht prej vendeve ku veprojnë, duke përfshirë: “shoqata bamirëse”, “organizatat e lira nga taskat” “organizata për interes publik”, etj. Në Kosovë përdoret termi “organizata me status për përfitim publik”, të cilat rregullohen në Kapitullin IV të Ligjit për OJQ.

#### **4.4.1 Përkufizimi dhe kriteret**

Në nenin 17(1) të Ligjit për OJQ përshkruhen dhe përkufizohen kriteret për OJQ-të me status të përfituesit publik, duke përfshirë:

- *Listën e hapur të aktiviteteve që kualifikohen për këtë status;*
- *Grupi i synuar* – aktiviteti duhet t'i shërbejë interesit publik. Në rastin e 3 aktiviteteve – arsimit, shëndetësisë, zhvillimit ekonomik – Ligjin për OJQ e saktëson konkretisht fushëveprimin e përfituesëve (individëve apo grupeve në kushte të pavolitshme);

---

<sup>53</sup>Dokumenti i Këshillit të Evropës për rregullimin e aktiviteteve politike të organizatave joqeveritare, përditësuar në vitin 2014. Mund të gjendet në:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306eb8>

- Kushti për ndërmarrjen e një apo më shumë aktiviteteve për përfitim publik si *aktivitete kryesore/parësore* të organizatës.

Praktika europiane tregon se koncepti për përfitim publik zakonisht përfshinë elementet vijuese:



#### Lista e aktiviteteve të kualifikueshme

Neni 17(1) përfshinë një listë të hapur të 12 aktiviteteve. Qasja universale ("cilido aktivitet tjetër që i shërben përfitimit publik) është e mirë për praktikën rregulluese ligjore me qëllim të përshtatjes ndaj nevojave në rritje. Në bazë të praktikave krahasuese, fushat e tjera të përfitimit publik mund të jenë si në vijim: mbrojtja e konsumatorit; ndihmë dhe përkrahje për refugjatë, zhdukja e varfërisë, mbrojtja apo kujdesi ndaj shtazëve të lënduara apo të rrezikuara; kohezioni social; mirëqenia sociale; eliminimi i diskriminimit, ruajtja e objekteve dhe vendeve historike dhe të tjera.<sup>54</sup>

#### Grupet e synuara

Aktivitetet për përfitim publik zakonisht i shërbejnë shoqërisë në përgjithësi apo grupit të synuar të përfituesëve të cenueshëm. Në përputhje me praktikën europiane, Ligji për OJQ parasheh që OSPP t'i "shërbejnë përfitimit publik". Për qëllime të OJQ-ve të përfshira në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe të zhvillimit ekonomik, në nenin 17(2)-(3) përcaktohet më tej se çka i përbën aktivitetet për përfitim publik. Në rastin e OJQ-ve për arsim dhe shëndetësi, përfitimet domethënëse do të jepen falas apo me çmim më të ulët se ai i tregut për individët ose grupet në kushte të pavoritshme, ndërsa OJQ-të për zhvillim ekonomik vetëm nëse veprimtaritë e tyre ndërmerren, në radhë të parë për të mirën e individëve dhe grupeve në kushte të pavoritshme.

#### Dominimi i aktivitetit për përfitim publik

<sup>54</sup> Shembuj tjerë të ligjeve që prekin organizatat me status për përfitim publik:

<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/modelprovsforlawsaffectingpbos.pdf>

Legjislacioni për OSPP zakonisht parasheh dominimin e aktiviteteve për përftim publik, gjegjësisht që OSPP-ja të jetë e organizuar dhe të veprojë në aktivitete të tilla. Disa vende, duke përfshirë Gjermaninë, Moldavinë dhe Mbretërinë e Bashkuar, kërkojnë që organizata të merret vetëm me aktivitete për përfitim publik. Disa shtete të tjera janë më liberale dhe i lejojnë OSPP-të të merren edhe me aktivitete të tjera. Në raste të tilla, në ligj thjesht mund të parashihet që organizata të jetë *parimisht* për përfitim publik (p.sh. Maqedonia) ose që të përcaktojë pragun *minimal* për aktivitet e përfitimit publik. Si shembull, në Holandë qëllimi dhe aktiviteti aktual duhet të jetë 90% apo më shumë në interes të publikut. Në Hungari, kostoja dhe shpenzimet që lidhen me interesin e aktivitetit për përfitim publik duhet të arrijë 50% të koston dhe shpenzimeve totale gjatë një mesatareje për dy vite.

Ngjashëm me këtë, në Ligjin për OJQ parashihet që OSPP-të të ndërmarrin një apo më shumë aktivitete për përfitim publik si *aktivitete kryesore* të saj. Pasi që lë hapësirë të madhe për interpretim, Ligji për OJQ mund të përfshijë garanci të tjera për dominimin e aktivitetit për përfitim publik.

Në praktikë, kushtet ligjore për marrjen e statusit për përfitim publik në përgjithësi zbatohen. Departamenti për OJQ konfirmon përmes statutit të OJQ-së nëse kushtet themelore për organizatën për përfitimit publik përmbushen (në momentin e aplikimit për status për përfitim publik) apo përmes raporteve vjetore të dorëzuara nga organizatat për përfitim publik. Që nga viti 2011, janë refuzuar vetëm 3 aplikacione për status për përfitim publik për shkak të mospërputhjes së qëllimeve dhe aktiviteteve të organizatës me aktivitetet e pranueshme për status për përfitim publik. Për organizatat për përfitim publik nga fusha e shëndetësisë, arsimit dhe të zhvillimit ekonomik, Departamenti për OJQ zakonisht kërkon që kushtet për çmime më të ulëta se sa ato të tregut dhe kategoritë përfituese nga aktivitetet e organizatës të vendosen në statut.<sup>55</sup>

#### 4.4.2 Regjistrimi i OSPP

Aplikimi për status për përfitim publik mund të bëhet në momentin e regjistrimit të organizatës, apo kur do që organizata e shoh të arsyeshme aplikimin për një status të tillë. OJQ-ja parashtron kërkesën te Departamenti për OJQ dhe dëshmon se i plotëson kushtet e parapara në nenin 17(1)-(2) të Ligjit për OJQ. Formulari i kërkesës për njohjen e statusit për përfitim publik gjendet në shtojcën 7 të Udhëzimit administrativ. Sipas nenit 17 (5), Ministria propozon një akt nënligjor për zbatimin e statusit për përfitim publik.

Megjithatë, deri më tani një akt i tillë nuk është propozuar apo miratuar, edhe pse disa dispozita për formularët e raportimit të OSPP-ve janë të përfshira në Udhëzimin administrativ GRK – Nr: 02/2014 për regjistrimin dhe punën e OJQ-ve. Sa i përket afateve për parashtrimin e kërkesës për statusin për përfitim publik nuk ka dispozita ligjore ku shprehimisht përcaktohen këto afate. Në mungesë të tyre, Departamenti për OJQ aplikon dispozitat e njejta me ato për procedurën e regjistrimit.<sup>56</sup>

#### 4.4.3 Udhëheqja e brendshme

Në krahasim me OJQ-të e rregullta, për OSPP-të mund të ketë kërkesa të veçanta ligjore rreth strukturës së tyre qeverisëse. Në disa vende ekziston **kushti obligues për strukturë udhëheqëse të përbërë prej dy shtyllash, me një organ të ndarë mbikëqyrës**, me qëllim që të sigurohet transparenca dhe llogaridhënia për shpenzimet e tyre. Për shembull, në Poloni, OSPP-të duhet të kenë një organ statutor të auditimit apo të mbikëqyrjes, të ndarë nga organi menaxhues, dhe që rrjedhimisht nuk raporton për çështjet

<sup>55</sup>Intervistë me drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015.

<sup>56</sup>Intervistë me drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015

lidhur me auditimin e brendshëm apo mbikëqyrjen<sup>57</sup>. Ngjashëm me këtë, në Moldavi OSPP-të kanë një organ publik të mbikëqyrjes (këshill) me së paku 3 persona që nuk kanë lidhje farefisnore (të afërm apo miq deri në nivelin e tretë) dhe duhet t'i respektojnë rregullat për shmangien konfliktit të interesit. Anëtarët e organit mbikëqyrës (këshillit) në të njëjtën kohë nuk mund të jenë anëtarë të organit ekzekutiv të shoqatës së njëjtë<sup>58</sup>. Në rastin e Hungarisë, kërkohet bordi mbikëqyrës për OSPP-të vetëm në rastet kur të hyrat vjetore kalojnë pesëdhjetë milionë HUF – forinta hungareze (përafërsisht 162,500 EUR).<sup>59</sup>

Përveç kësaj, **kushtet e posaçme mund të ndërliiden me anëtarët e organeve menaxhuese dhe mbikëqyrëse**. Në Holandë, drejtori nuk duhet të jetë i dënuar për nxitje të urrejtjes apo të dhunës ose për përdorim të dhunës në 4 vitet e fundit. Në Poloni, anëtarët e organit menaxhues nuk duhet të jenë të dënuar përmes vendimit të formës së prerë të lëshuar nga gjykata për çfarëdo krimi lidhur me gabimin e qëllimshëm apo me veprën penale tatimore.<sup>60</sup>

Megjithatë, çfarëdo kushti shtesë duhet të jetë në proporcion me beneficionet e organizatës me status të përfituesit publik kundruall OJQ-ve që nuk gëzojnë statusin e tillë. Statusi i përfituesit publik nuk do të kishte domethënie po të mos kishte përfitime nga shteti, të ofruara për lehtësimin e punës dhe qëndrueshmërisë së OSPP-së. Përftimet nga shteti zakonisht vijnë në formë të lirit nga pagesa e tatimit në të hyrat e organizatës, stimulimeve tatimore për donatorët e organizatave dhe të lirit nga TVSh-ja. OSPP-të po ashtu mund të pranojnë subvencione ose grante nga shteti, si dhe trajtim preferencial në marrjen e kontratave të caktuara nga Qeveria.<sup>61</sup>

Ligji për OJQ në Kosovë nuk parasheh kushte të veçanta për udhëheqjen e brendshme të OSPP-ve. Në praktikë, nuk ka veprime specifike që ndërmerr Departamenti për OJQ lidhur me udhëheqjen e brendshme të organizatave me status për përfitim publik. Megjithatë, pasi që vetëm organizatat për përfitim publik kërkohen t'ia dorëzojnë një raport vjetor Departamentit të OJQ-ve, është mu ky grup i OJQ-ve që është më i lehtë për t'ia vlerësuar nivelin e përputhshmërisë me kushtet e përgjithshme ligjore të udhëheqjes së brendshme.

Në praktikë ekzistojnë probleme të shumta në tërë sistemin e statusit për përfitim publik, të cilat janë kryesisht të ndërlihdura me përftimet e supozuara për këtë kategori të OJQ-ve. Neni 17(4) i Ligjit për OJQ u jep të drejtë organizatave me status për përfitim publik të kenë *lirim dhe lehtësira tatimore e fiskale, përveç atyre që në thelb janë pagesa për shërbime publike komunale*. Megjithatë, pritet që lehtësirat specifike dhe konkrete të përcaktohen përmes legjislacionit përkatës tatimor dhe fiskal, siç është Ligji për të tatimin e të hyrave të korporatave, Ligji për tatimin në të ardhurat personale, Ligji për TVSh-në, etj. Në Ligjin për tatimin e të ardhurave të korporatave dhe Ligjin për tatimin në të ardhura personale, parashihet zbritjet tatimore për donacione të korporatave apo ato individuale deri në 10% të të hyrave të tatueshme në rast se ato donacione janë për qëllime humanitare, shëndetësore, arsimore, fetare, shkencore, kulturore, mjedisore apo sportive<sup>62</sup>. Përfituesit që kanë të drejtë në marrje

<sup>57</sup>Neni 20 i Ligjit për përfitimin publik dhe punën vullnetare.

<sup>58</sup>Neni 30(3)b) i Ligjit për shoqatat publike.

<sup>59</sup>Neni 40 i Ligjit për CLXXV i vitit 2011.

<sup>60</sup>Neni 20 i Ligjit për përfitimin publik dhe punën vullnetare.

<sup>61</sup>David Moore, Katerina Hadzi-Miceva, Nilda Bullain: A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe. ECNL, 2008. Mund të gjendet në: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_1.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_1.htm)

<sup>62</sup>Në korrik të vitit 2015 zbritja është rritur prej 5% në 10%, perms Ligjit të ri për tatimin në të ardhurat e korporatave dhe të Ligjit për tatim në të ardhura personale, ku pjesa tjetër e dispozitave për OJQ-të nuk ka ndryshuar.

të donacioneve, përfshijnë OJQ-të që kanë status për përfitim publik sipas rregullores, si dhe cilëndo organizatë tjetër jokomerciale, e cila drejtpërdrejt realizon aktivitete në interes publik dhe jo për përfitim në fushat e lartpërmendura. Këto lehtësira tatimore jepen vetëm për një numër të caktuar të aktiviteteve për përfitim publik, gjë që nuk është në përputhje me statusin për përfitim publik të rregulluar në Ligjin për OJQ-të. Kjo bën që Statusi për Përfitim Publik të mos jetë kusht për të përfituar ndonjë lehtësi, por lehtësitë eventuale të përfitohen si pasojë e llojit të aktivitetit në fjalë. Në praktikë, OJQ-të që kanë pranuar donacione individuale apo të korporatave kanë qenë të pakta, por asnjëra prej tyre nuk kanë raportuar zbritje tatimore si arsye kryesore për pranimin e këtyre donacioneve. Kjo nënkupton se lehtësirat tatimore nuk janë motivimi kryesor për donacione. Për më tepër, lidhur me aktivitetet ekonomike, ekzistojnë dykuptimësi në kornizën ligjore, posaçërisht lidhur me diferencimin e OJQ-ve që kanë status të përfitim publik dhe atyre që nuk e kanë. *“Një organizatë joqeveritare, e cila kryen çfarëdo aktiviteti komercial apo tjetër që nuk është drejtpërdrejtë i lidhur me qëllimin e saj publik do të obligohet të paguajë tatim në të ardhura prej dhjetë për qind (10%) në të ardhurat prej atij aktiviteti biznesor të pandërlidhur”,* derisa aktivitetet ekonomike të ndërlidhura të OShC-ve janë të liruar deri në *“një nivel të arsyeshëm të të ardhurave”*<sup>63</sup>. Përderisa kjo dispozitë duket të jetë e aplikueshme për të gjitha OJQ-të, pavarësisht statusit të tyre për përfitim publik, përmendja e “qëllimit për përfitim publik” tregon se vetëm ato me status për përfitim publik mund të përfitojnë nga ky lirim. Derisa legjislacioni bazë do të mund të interpretohej se të gjitha organizatat joqeveritare i nënshtrohen lirimit tatimor për aktivitetet e ndërlidhura ekonomike, në udhëzimet administrative për këtë nen të ligjit që kanë qenë në fuqi deri vonë janë cekur vetëm organizatat me status për përfitim publik. Kjo jokonsekuencë shkakton vështirësi në interpretimin dhe zbatimin e këtij legjislacioni. Rezultatet e anketës me organizatat për përfitim publik, të bëra enkas për këtë raport, tregojnë se vetëm një numër i vogël i organizatave për përfitim publik kanë këtë status për shkak të përfitimeve të dhëna. Për më tepër, në intervistat me to sqarohet se në realitet përfitimet nuk janë drejtpërdrejtë të ndërlidhura me statusin e tyre për përfitim publik, por me burimet e financimeve apo me aspekte të tjera teknike të përcaktuara nga institucionet publike. Si rrjedhojë, mund të vihet në përfundim se statusi për përfitim publik në fakt nuk parasheh ndonjë përfitim specifik për mbajtësit e këtij statusi, dhe se çfarëdo rritje e kërkesave për raportim dhe (ose) e obligimeve për udhëheqje të brendshme mund të bëhet vetëm pas rritjes dhe shpjegimit të përfitimeve konkrete përmes ligjeve tatimore dhe fiskale.

#### **4.4.4 Kërkesat për raportim**

Në Ligin për OJQ parashihet që OSPP t’i dorëzojë raporte vjetore Departamentit për OJQ, duke përfshirë 1) Pjesën për menaxhim dhe administrim; 2) Raportin për aktivitetet dhe të arriturat dhe 3) raportin financiar. Raportet dorëzohen deri në fund të marsit të vitit pasues të raportimit. OJQ-të e tjera nuk dorëzojnë kurrfarë raportesh tek Departamenti për OJQ-të apo diku tjetër, përveç raporteve tatimore mujore, tremujore dhe vjetore.

Raportimi është element i rëndësishëm i ciklit të veprimtarisë së OJQ-së, përmes të cilit sigurohet që autoritetet dhe qytetarët në përgjithësi të kuptojnë misionin dhe rezultatet e aktiviteteve të tyre. Andaj, legjislacionet vendore zakonisht i inkurajojnë OJQ-të që të rrisin transparencën e tyre dhe në to parashihen një lloj i kërkesave për raportim për së paku lloje të caktuara të OJQ-ve. Për më tepër, nëse shteti jep përfitime për OJQ të caktuara, mund të kërkojë nivel më të lartë të llogaridhënies dhe të caktojë kushte më të rrepta për raportim për të mbikëqyrur shfrytëzimin e këtyre përfitimeve të tërthorta apo të drejtpërdrejta nga shteti. Për shembull, në vende ku ekziston statusi humanitar apo për përfitim publik, përpos raportit të rregullt financiar, organizatat me status të tillë shpesh duhet të

<sup>63</sup>Ligji 05/L- 029për Tatimin në të Ardhurat e Korporatave – neni 34.

dorëzojnë raporte narrative për veprimtarinë e tyre. Për shembull, në Poloni, OSPP duhet të hartojnë raportin vjetor, duke përfshirë raportin e aktiviteteve dhe raportin financiar. Raportet duhet të jenë në dispozicion të publikut dhe të qasshme lehtë, duke përfshirë këtu edhe publikimin e raportit në faqen e internetit të OSPP-së.

Sfida lidhur me kushtet e raportimit zakonisht ndërlidhet me përshtatjen e tyre me intereset legjitime dhe me mosngarkimin e tepërt të tyre. Më 21 mars 2013, Këshilli për të drejta të njeriut i OKB-së ka miratuar Rezolutën (22/6), ku i thërret shtetet që të sigurohen se kushtet e raportimit “të mos pengojnë autonominë funksionale [të shoqatave]”. Gjithashtu, në Udhëzimet e përbashkëta për lirinë e asociimit të OSBE/OIDHR përcaktohen standardet lidhur me kushtet e raportimit.

**104. Resurset e pranuar nga shoqatat në mënyrë legjitime mund t'i nënshtrohen kushteve për raportim dhe transparencë. Megjithatë, kushtet e tilla nuk duhet të jenë panevojshëm të tepërta, dhe duhet të jenë proporcionale me madhësinë e shoqatës dhe me fushëveprimin e aktiviteteve të saj, duke marrë parasysh vlerën e pasurive dhe të ardhurave të saj.**

225. Kushtet e raportimit, në rastet kur ato ekzistojnë, nuk duhet të jenë të rënda, duhet të jenë në përputhje me madhësinë e shoqatës dhe me fushëveprimin e aktiviteteve të saj, si dhe duhet të lehtësohen sa më shumë që të jetë e mundur përmes instrumenteve të teknologjisë informative (shih pjesën për shoqata dhe teknologji të reja me poshtë). **Nga shoqatat nuk duhet të kërkohet që të dorëzojnë më shumë raporte dhe informata se sa entitetet e tjera juridike, siç janë bizneset, dhe duhet të ushtrohet barazia mes sektorëve të ndryshëm. Megjithatë, raportimi i posaçëm duhet të jetë i pranueshëm**, në rast se kërkohet në këmbim të përfitimeve të caktuara, me kusht që të jetë në diskrecionin e organizatave të tilla të vendosin nëse duhet t'i plotësojnë këto kushte të raportimit apo t'i anashkalojnë ato dhe të heqin dorë nga ndonjë përfitim i ndërlidhur, në rastet ku aplikohet.

227. Raportimi duhet të lehtësohet përmes krijimit, për shembull, të portaleve në internet, ku raportet mund të publikohen, për aq kohë sa kjo nuk e tejngarkon shoqatën. **Kushtet për raportim nuk duhet të rregullohen nga më shumë se një ligj, pasi që kjo mund të krijon kushte dalluese dhe ndoshta edhe kundërshtuese të raportimit dhe, rrjedhimisht, edhe mundësinë për mospërbushjen e tyre.** Dhe në fund, për aq sa është e mundur, nga shoqatat nuk duhet të kërkohet të parashtrajnë informatat të njëjta për autoritete të shumta shtetërore. Për të lehtësuar raportimin, autoritetet shtetërore duhet të kërkojnë këmbimin e raporteve me departamentet e tjera të shtetit nëse ka nevojë.

Rekomandimi CM/Rec (2007)14 i Komitetit të ministrave për shtetet anëtare lidhur me statusin juridik të organizatave joqeveritare në Evropë, gjithashtu përfshinë udhëzimet për raportim.

**62. Nga OJQ-të që kanë marrë çfarëdo lloji të përkrahjes publike çdo vit mund të kërkohet dorëzimi i raporteve tek organi i përcaktuar mbikëqyrës lidhur me llogaritë e tyre dhe një vështrim i përgjithshëm mbi aktivitetet e tyre.**

63. Nga OJQ-të që kanë marrë çfarëdo lloji të përkrahjes publike mund të kërkohet që të bëjnë të njohur proporcionin e mjeteve financiare të tyre të përdorura për grumbullimin e fondeve dhe për administrim.

**64. Të gjitha raportimet duhet t'i nënshtrohen obligimit për respektimin e të drejtave të donatorëve, përfituesëve dhe të punonjësve, si dhe të drejtës për mbrojtjen e konfidencialitetit legjitim të biznesit.**

Përveç kërkesave për raportim, OJQ-të vendore që kanë statusin për përfitim publik me të ardhura vjetore apo shpenzime që tejkalojnë 100,000€, si dhe OJQ-të nga shtetet e tjera dhe ato ndërkombëtare që tejkalojnë shumën e njejtë të të ardhurave apo shpenzimeve vjetore lidhur me punën dhe aktivitetet e tyre brenda Kosovës do t'i nënshtrohen auditimit të jashtëm (neni 18(9)). Është praktikë e përgjithshme ndërlidhja e kërkesave për auditim të jashtëm me një prag të caktuar buxhetor (shembuj nga vendet e tjera si Bullgaria, Estonia, Irlanda, Hungaria, Polonia dhe Maqedonia).

Shumica e OJQ-ve që kanë status për përfitim publik ia dorëzojnë me kohë raportet vjetore Departamentit të OJQ-ve. Në formularin për raportim parashihet plotësimi i të gjitha informatave relevante, dhe në përgjithësi nuk paraqet ndonjë vështirësi për organizatat me status për përfitim publik. Nëse një organizatë nuk dorëzon raportin vjetor me kohë, pas dy muajve Departamenti për OJQ e kontakton atë dhe ia përkujton obligimin. Në rast se organizata nuk dërgon raportin një muaj pas përkujtimit, statusi për përfitim publik i organizatës pezullohet. Nëse raportimi nuk përfundohet pas dy muajsh, statusi për përfitim publik i organizatës hiqet. Veprime të ngjashme gjithashtu ndërmerren edhe për organizata, të cilat dorëzojnë raporte të pakompletuara, gjegjësisht Departamenti për OJQ kërkon informata shtesë<sup>64</sup>. Megjithatë, sipas anketës së bërë me organizatat për përfitim publik enkas për këtë raport, një numër i konsiderueshëm i tyre deklarojnë se në krahasim me përfitime që i kanë në dispozicion, kërkesat për raportim janë mjaft të vështira.

Përveç OSPP-ve, nga OJQ-të e tjera nuk kërkohet dorëzimi i raportit vjetor financiar në Departamentin për OJQ. Megjithatë, kontabiliteti i saktë dhe mbajtja e librave në mënyrë të duhur kërkohen për të gjitha OJQ-të e regjistruara, edhe pse Departamenti për OJQ nuk parasheh obligime për raportim financiar të OJQ-ve pa status për përfitim publik. Këto kërkesa dalin nga ligjet fiskale dhe tatimore të cilat obligojnë të gjitha entitetet juridike të raportojnë për të hyrat vjetore dhe pagesën e tatimit në Administratën Tatimore të Kosovës (ATK). Me këtë obligim, të gjitha OJQ-të në Kosovë obligohen që t'i raportojnë një organi shtetëror mbi bilancet e tyre financiare në baza vjetore. Problematike mbetet mungesa e shkëmbimit të ndërsjellë të informatave në mes të institucioneve publike të ndryshme, në këtë rast në mes të Departamentit për OJQ dhe Administratës Tatimore të Kosovës.

Duke marrë parasysh raportimet e përmendura më sipër, një çështje e cila mund të diskutohet më thellë është shkallëzimi i raportimit financiar të OJQ-ve bazuar në buxhetin vjetor të tyre. Zbatimi i duhur dhe shkëmbimi i ndërsjellë i informatave të lidhura me raportet financiare do t'u shërbente qëllimeve të shumta: 1) caktimit të standardit minimal të raportimit financiar për sektorin; 2) dhënien e informatave për OJQ-të aktive (së paku në bazë të këtij elementi); 3) ofrimin e disa të dhënave statistikore për vlerën ekonomike të sektorit, e cila aktualisht mungon; 4) trajtimin e shqetësimeve të Njësisë për inteligjencë financiare lidhur me mungesën e transparencës financiare të OJQ-ve.

#### ***4.4.5. Suspendimi, revokimi dhe tërheqja e vullnetare e statusit për përfitim publik***

Në nenin 19 të Ligjit për OJQ parashihet baza dhe procedura e pezullimit dhe e heqjes së statusit për përfitim publik. **Mosdorëzimi i raportit vjetor apo dorëzimi i raportit të pakompletuar** mund të rezultojë me suspendimin e statusit për përfitim publik, pas njoftimit me shkrim nga ana Departamentit për OJQ . Departamenti për OJQ lëshon vendimin për heqjen e statusit për përfitim publik nëse OJQ-ja

---

<sup>64</sup>Intervistë me drejtorin e Departamentit për OJQ, 30.06.2015.

nuk dorëzon raportin e plotë pas njoftimit me shkrim për pezullim. Mosdorëzimi i raportit çon në pasoja të njejta edhe në vende të tjera, duke përfshirë Gjermaninë dhe Rumaninë.

Një arsye tjetër për suspendimin dhe heqjen e statusit është kur **OJQ-ja më nuk i plotëson kriteret për status për përfitim publik**. Në Ligj parashihet rregullimi i situatës përmes dhënies së informatave në përkrahje të pranueshmërisë për status për përfitim publik para se Departamenti për OJQ të vendos për heqjen e statusit. Kjo është në përputhje me praktikën e mira evropiane. Mirëpo, Departamenti për OJQ mund të pezullojë statusin pa paralajmërim dhe pa ia dhënë mundësinë OJQ-së që të vërtetojë se i plotëson kushtet për status.

Përveç kësaj, **vet OJQ-ja mund të kërkojë heqjen e statusit**. Sipas nenit 19(5), Departamenti për OJQ obligohet të vendos për heqjen e statusit jo më vonë se 30 ditë pas pranimit të kërkesës. Megjithatë, nuk është e qartë në Ligj se çfarë lloj vendimesh mund të merr Departamenti për OJQ dhe nëse ruan të drejtën për të refuzuar kërkesën.

Në rast se Departamenti për OJQ heq statusin për përfitim publik të një OJQ-je, **e njejta mund të riaplikojë për këtë status, 3 vjet pas datës së heqjes**. Një rregullore e ngjashme ekziston edhe në disa vende evropiane, por se afati kohor për riaplikim është më i shkurtër. Për shembull, në Bullgari, OJQ-ja mund të riaplikojë për OSPP 1 vit pasi të ketë humbur statusin. Kjo e drejtë mund të ushtrohet vetëm njëherë<sup>65</sup>. Ligji i Letonisë përmban të njëjtën rregull.<sup>66</sup>

Për vitin raportues 2014, 193 organizata me status për përfitim publik kanë dorëzuar raportet e tyre vjetore, 30 organizatave iu është pezulluar statusi për përfitim publik, ndërsa ky status iu është hequr 24 syresh<sup>67</sup>. Që nga viti 2011, kur kjo dispozitë ka hyrë në fuqi, nuk është raportuar asnjë rast i kërkesës për heqje vullnetare të statusit.

#### Rekomandime:

- 1) Të zgjerohet lista e aktiviteteve të pranueshme për status për përfitim publik dhe që së paku të përfshijnë edhe: mbrojtjen e konsumatorit, ndihmën dhe përkrahjen për refugjatë, zhdukjen e varfërisë; mbrojtjen apo kujdesin për shtazët e lënduara apo të cenueshme; kohezionin shoqëror, mirëqenien sociale; eliminimin e diskriminimit; ruajtjen e objekteve dhe vendeve historike.
- 2) Periudha pas së cilës një OJQ mund të riaplikojë për kthim të statusit për përfitim publik të pezulluar të zvogëlohet nga 3 vjet sa është aktualisht në 2 vjet;
- 3) Të miratohet akt nënligjor i veçantë për statusin për përfitim publik me qëllim të rregullimit të procedurës për regjistrim, pezullim apo heqje të statusit për përfitim publik, duke përfshirë obligimin dhe afatet për njoftim paraprak nga Departamenti për OJQ;
- 4) Cilado kërkesë apo kusht shtesë për organizatat për përfitim publik mund të merret parasysh vetëm pas futjes së përfitimeve të prekshme fiskale për organizatat e tilla.

<sup>65</sup>Neni 49(1) i Ligjit për organet korporative jofitimprurëse.

<sup>66</sup>Neni 10 i Ligjit për organizatat për përfitim publik.

<sup>67</sup>Të dhënat janë siguruar nga Departamenti për OJQ në korrik 2015.



## 4.5. Mbyllja e OJQ-së dhe heqja e saj nga regjistri

### 4.5.1. Mbyllja e OJQ-së

Në nenin 20 të Ligjit për OJQ përcaktohen 4 arsye për mbylljen e OJQ-së, duke përfshirë:

- 1) Vendimin vullnetar për mbylljen e organizatës që merret nga organi më i lartë udhëheqës në përputhje me statutin e OJQ-së;
- 2) Kur OJQ-ja bëhet josolvente ashtu siç përkufizohet sipas Ligjit në fuqi;
- 3) Afati i paraparë kohor skadon, nëse afati i tillë është i përcaktuar në aktin themelues;
- 4) Në bazë të vendimit të plotëfuqishëm gjyqësor.

Përveç kësaj, Udhëzimi administrativ parasheh bazën për pezullimin e OJQ-së nga ana e Departamentit për OJQ, edhe pse pezullimi nuk është kategori juridike në Ligjin për OJQ-të. Më konkretisht, neni 18 i Udhëzimit administrativ ia mundëson Departamentit për OJQ të pezullojë punën e OJQ-së pas kërkesës me shkrim dhe arsyetimit të një institucioni të autorizuar të sigurisë. Kohëzgjatja maksimale e pezullimit është një vit, dhe arsyetimi i tij mund të bazohet në rastet kur aktivitetet e OJQ-së pretendohet se nuk përkojnë me rendin juridik dhe kushtetues të Republikës së Kosovës dhe me të drejtën ndërkombëtare.

Ky nen e lejon ndërhyrjen e shtetit në udhëheqjen dhe aktivitetet e brendshme të OJQ-ve. Në legjislacionin bazë përcaktohet se gjykata është i vetmi “organ i jashtëm” që mund të mbyll një organizatë, derisa i njejti nuk përmban ndonjë dispozitë për pezullim të një OJQ-je. Në kundërshtim me këtë, aktet nënligjore parashohin që një njësi administrative të vendos për këtë çështje.<sup>68</sup>

Në bazë të nenit 255 të Udhëzimeve të përbashkëta të Komisionit të Venedikut të OSBE/ODIHR-it „*Edhe pse është sanksion më pak ndërhyrës se mbyllja e organizatës, çfarëdo pezullimi i aktiviteteve të një shoqate prapë mund të arsyetohet vetëm me kërcënimin që shoqata në fjalë paraqet ndaj demokracisë dhe gjithashtu duhet të bazohet vetëm në vendimin e gjykatës apo të jetë paraprirë nga një shqyrtim gjyqësor. Pezullimi gjithmonë duhet të jetë një masë e përkohshme që nuk ka efekt të gjatë. Pezullimi afatgjatë i aktiviteteve do të çonte në ngrirjen e punëve të shoqatës, duke rezultuar kështu me sanksionin e barasvlershëm me shpërbërjen.*” Rrjedhimisht, mund të themi se kompetencat e Departamentit të OJQ-ve për pezullimin e punës së OJQ-së nuk janë në përputhje me standardet përkatëse ndërkombëtare.

Në praktikë, 102 OJQ kanë vendosur vullnetarisht që të çregjistrohen dhe të mbyllin aktivitete e tyre, dhe asnjë rast i mbylljes së OJQ-së nuk është paraqitur.<sup>69</sup> Pavarësisht kësaj, në bazë të udhëzimit administrativ GRK nr.:02/2014, Departamenti për OJQ në shtator të vitit 2014 ka pezulluar 14 OJQ, ku suspendimi i tyre ende vazhdon.<sup>70</sup>

<sup>68</sup>KCSF: Matrica monitoruese për mjedis të favorshëm për zhvillim të shoqërisë civile, Raporti për Kosovën/ Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development- Kosovo Country Report 2014, fq.14, në: [http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014\\_eng.pdf](http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014_eng.pdf)

<sup>69</sup>Të dhënat janë siguruar nga Departamenti për OJQ- në korrik 2015.

<sup>70</sup>KCSF: Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development- Kosovo Country Report 2014, /Matrica monitoruese për mjedis të favorshëm për departamentin e shoqërisë civile, Raport shteti për Kosovën pg.14, në: [http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014\\_eng.pdf](http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2015/02/Monitoring-Matrix-Country-Report-Kosovo-2014_eng.pdf)

#### 4.5.2. Heqja e OJQ-së nga regjistri dhe shfrytëzimi i pasurive të mbetura

Është rregull e përgjithshme që pasuritë e mbetura të OJQ-së të shpërndahen në përputhje me statutin apo me vendimin e organit më të lartë udhëheqës, si dhe me kufizimin për mosshpërndarje të paraparë në nenin 4 të Ligjit për OJQ. Rrjedhimisht, kjo pasuri nuk mund t'i jepet themeluesit, drejtorit, zyrtarit, anëtarit, punonjësit apo donatorit të OJQ-së.

Këto kushte janë edhe më të rrepta në rast se OJQ-ja ka pasur lehtësira tatimore, donacionet që i ka marrë kanë qenë publike apo grante qeveritare, ku në këtë rast pasuritë e mbetura i jepen një OJQ-je tjetër, e cila ka qëllime të njejta apo të ngjashme të cekura në statut apo me propozim të organit më të lartë udhëheqës. Në bazë të nenit 21 (3) të Ligjit për OJQ, Ministria themelon Komisionin për shpërndarje të pasurisë së mbetur të OJQ-së së mbyllur në pajtim me aktin nënligjor të nxjerrë nga Qeveria. Ky komision do të përbëhet nga përfaqësuesit e Departamentit dhe të OJQ-së së mbyllur.

Megjithatë, pasi që një udhëzim i tillë administrativ ende nuk është miratuar, procedurat dhe kriteret specifike për vendimet e këtij komisioni ende nuk janë caktuar<sup>71</sup>. Në praktikë, Departamenti për OJQ ka zbatuar këtë dispozitë për të gjitha llojet e OJQ-ve, mdje edhe në rastet kur ato nuk kanë pranuar ndonjë përfitim tatimor, fiskal apo grante qeveritare<sup>72</sup>. Edhe po qe se kjo dispozitë do të zbatohet në mënyrë të duhur, për shkak të mungesës të ndonjë informacioni zyrtar për OJQ-të që marrin përfitime tatimore, fiskale ose grante qeveritare, ende mbetet e paqartë se si Departamenti për OJQ (apo madje edhe komisioni për shpërndarjen e pasurive të mbetura, në rast se funksionalizohet) mund të bëjë vlerësimin se cila OJQ do të duhej të përmbushë këtë obligim.

Rregullorja e tanishme për shfrytëzimin e pasurive të mbetura është në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke përfshirë dispozitat e Udhëzimeve të përbashkëta të Komisionit të Venedikut të OSBE/ODIHR-it. Në bazë të nenit 258, *“Liria e shoqatës për të përcaktuar se kush do t'i trashëgojë pasuritë e saj i nënshtrohet vetëm ndalesës së shpërndarjes së fitimit që mund ta ketë realizuar në mes të themeluesve dhe anëtarëve të saj. Lidhur me bartjen e pasurive të fituara përmes lehtësirave tatimore apo të përfitimeve të tjera publike, do të ishte legjitime që ajo pasuri t'i shpërndahet shoqatave me objektiva të ngjashme.”*

Vendet e ndryshme zbatojnë rregulla të ndryshme ligjore, të cilat kryesisht varen nga forma juridike apo statusi i caktuar për përfitim publik i organizatës. OJQ-të kanë të drejtën të përcaktojnë në statutin e tyre apo përmes vendimit të organit më të lartë udhëheqës se si do të shfrytëzohen pasuritë e tyre të mbetura. Megjithatë, shfrytëzimi i pasurive të mbetura i nënshtrohet kufizimit të mosshpërndarjes, ku anëtarët më së shumti mund të marrin vlerën nominale të kontributit të tyre fillestar (p.sh. në Lituani).

Zakonisht në ligj parashihen kushte më të rrepta në rast të organizatave që kanë status të posaçëm (status për përfitim publik) ose pranojnë përkrahje të drejtpërdrejtë ose të tërthortë nga shteti. Organizatat e tilla mund të caktojnë OSPP të tjera për të marrë cilatdo pasuri të mbetura pas pagesës së të gjitha obligimeve të organizatës. Si një masë e fundit, nëse organizata nuk ka përcaktuar se si do të shfrytëzohen pasuritë e mbetura, një agjenci shtetërore mund të krijojë një organizatë të ngjashme apo me qëllime të njejta apo këto pasuri mund t'i kthehen shtetit. Si shembull i kësaj, në Hungari nëse

<sup>71</sup>Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development- Kosovo Country Report 2014, KCSF/Matrica monitoruese për mjedis të favorshëm për departamentin e shoqërisë civile, Raport shteti për Kosovën, KCSF

<sup>72</sup>Intervistë me drejtorin e Departamentit për OJQ-të, 30.06.2015

organizata e tillë nuk përcaktohen në statutin e shoqatës apo organizata përfituese nuk është e gatshme apo nuk ka mundësi të pranojë atë pasuri, gjykata ku organizata është regjistruar ia jep pasurinë e mbetur Fondit kombëtar për bashkëpunim me qëllim të përkrahjes së organizatave të shoqërisë civile.

**Rekomandime:**

- 1) Pavarësisht procesit të hartimit të ligjit të ri për OJQ, të shfuqizohet menjëherë neni 18 i Udhëzimit Administrativ GRK Nr.:02/2014 për pezullimin e OJQ-ve.
- 2) Të qartësohet vlefshmëria e dispozitave ligjore për shpërndarjen e pasurisë së mbetur të OJQ-së së shuar në raport me përfitimet paraprake të lehtësirave tatimore, granteve qeveritare apo përfitimeve tjera.

Dokument punues

## V. REKOMANDIME

Rekomandimet lidhur me përmirësimin e Ligjit për OJQ janë përfshirë përgjatë gjithë kësaj analize ligjore. Më poshtë është paraqitur përmbledhja e rekomandimeve të propozuara:

- 1) Përkufizimi i situatave të jashtëzakonshme mund të zgjerohet përtej fatkeqësive natyrore, dhe të përfshijë edhe situata të tjera vis-major të cilat mund ta pengojnë ndonjë OJQ të kryejë detyrat e saja të përditshme, përfshirë këtu përfundimin dhe dorëzimin e raportit vjetor;
- 2) Departamenti për OJQ nuk duhet të kërkojë anëtarë shtesë për regjistrimin e shoqatave përveç themeluesve. Numri i anëtarëve duhet t'i lihet vendimit të plotë të shoqatës dhe themeluesve të saj.
- 3) Në mënyrë që parimi i mosdiskriminimit të respektohet në tërë ligjin, kushti për vendbanimin të përhershëm duhet të largohet si kërkesë për themeluesit e shoqatave dhe fondacioneve (përfshirë nga pjesa e përkufizimeve);
- 4) Termi kompenzim i arsyeshëm të largohet nga Neni 4.3 i Ligjit.
- 5) Të nisët një debat i gjerë me qëllim të vlerësimit të nevojës për forma tjera ligjore të regjistrimit të OJQ-ve, si për shembull organizata për ofrimin e shërbimeve apo organizata hulumtuese të cilat nuk kanë anëtarë e as nuk menaxhojnë pasuri apo prona.
- 6) Të shkurtrohet periudha kohore maksimale gjatë së cilës mund të regjistrohet një OJQ, nga 60 ditë sa është aktualisht, në 30 ditë.
- 7) Të shtohet një dispozitë ligjore e cila thotë se Departamenti për OJQ duhet të kërkojë informata dhe dokumente shtesë ose shpjegim me shkrim nga përfaqësuesi i autorizuar i OJQ-së në rast se aplikacioni nuk është i plotë apo është i paqartë dhe mund ta refuzojë regjistrimin vetëm pasi që kjo kërkesë të mos jetë përmbushur.
- 8) Të përcaktohen dispozita të qarta ligjore për kufizimin e hapësirës së veprimit/diskrecionit të Departamentit për OJQ për kërkimin e informatave apo dokumenteve shtesë gjatë procedurës së regjistrimit për OJQ-të;
- 9) Të përcaktohen dispozita të qarta ligjore për lejimin e aktivitetit të OJQ-ve të huaja dhe ndërkombëtare që janë aktive në Kosovë vetëm për një periudhë afatshkurtër apo vetëm për një herë, pa nevojë të regjistrohen.
- 10) Të diskutohet thellësisht mbi mekanizmat e mbledhjes së informatave në dispozicion të Departamentit për OJQ, duke e vlerësuar zbatueshmërinë e tyre dhe duke synuar përcaktimin për modelin më efektiv për mbledhje të informatave me sa më pak barrë për OJQ-të.
- 11) Të përkufizohet termi “pozitë udhëheqëse” i përfshirë në nenin 2 të Ligjit për OJQ-të. Në të kundërtën, zgjedhja e zyrtarëve në pozita udhëheqëse të OJQ-ve duhet të hiqet nga lista e detyrave që janë të rezervuara për organin më të lartë drejtues, sikurse edhe zgjedhja e përfaqësuesit të autorizuar.
- 12) Te përkufizimet e Ligjit, Neni 2, të definohet qartë termi “organizatë e ndërlidhur”;
- 13) Të largohet nga Ligji ndalesa për propozimin, regjistrimin apo përkrahjen e kandidatëve për poste publike;
- 14) Ndalesa për grumbullimin e fondeve apo për fushata për parti politike duhet të riformulohet në mënyrë që shprehimisht të ndërlidhet ndalesën e regjistrimit të kandidatëve për zgjedhje.
- 15) Të zgjerohet lista e aktiviteteve të pranueshme për status për përfitim publik dhe që së paku të përfshijnë edhe: mbrojtjen e konsumatorit, ndihmën dhe përkrahjen për refugjatë, zhdukjen e varfërisë; mbrojtjen apo kujdesin për shtazët e lënduara apo të cenueshme; kohezionin shoqëror, mirëqenien sociale; eliminimin e diskriminimit; ruajtjen e objekteve dhe vendeve historike.

- 16) Periudha pas së cilës një OJQ mund të riaplikojë për kthim të statusit për përfitim publik të pezulluar të zvogëlohet nga 3 vjet sa është aktualisht në 2 vjet;
- 17) Të miratohet akt nënligjor i veçantë për statusin për përfitim publik me qëllim të rregullimit të procedurës për regjistrim, pezullim apo heqje të statusit për përfitim publik, duke përfshirë obligimin dhe afatet për njoftim paraprak nga Departamenti për OJQ;
- 18) Cilado kërkesë apo kusht shtesë për organizatat për përfitim publik mund të merret parasysht vetëm pas futjes së përfitimeve të prekshme fiskale për organizatat e tilla.
- 19) Pavarësisht procesit të hartimit të ligjit të ri për OJQ, të shfuqizohet menjëherë neni 18 i Udhëzimit Administrativ GRK Nr.:02/2014 për pezullimin e OJQ-ve.
- 20) Të qartësohet vlefshmëria e dispozitave ligjore për shpërndarjen e pasurisë së mbetur të OJQ-së së shuar në raport me përfitimet paraprake të lehtësirave tatimore, granteve qeveritare apo përfitimeve tjera.

Dokument punues