

## **Analizë ligjore e amandamenteve të Ligjit për liri të asociimit në OJQ, të miratuar më 7 nëntor 2018**

Fillimisht, është e rëndësishme të theksohet që nga 37 amandamente të propozuara nga Komisioni, 36 janë votuar nga Kuvendi i Kosovës gjatë leximit të dytë, më 7 nëntor 2018, duke u bërë pjesë e verzionit përfundimtar të ligjit. Amandamenti i vetëm i cili nuk është votuar është amandamenti 12, i cili kërkonte dyfishimin e gjobave për OJQ-të të përcaktuara në Nenin 29, paragrafi 3.

Nga amandamentet e miratuara, disa janë të natyrës gjuhësore dhe teknike, dhe si të tilla nuk do të komentohen në vijim. Në vijim janë të shpjeguara në detaje amandamentet përmbajtësore dhe problemet që sjellin secila prej tyre.

### **AMANDAMENTI 5 – (NENI 16, PARAGRAFI 2, FSHIHET FJALA “TRE (3)”, ZËVENDËSOHET ME FJALËN “SHTATË (7)”.**

Shoqatat, në kuptimin më bazik të tyre, nënkuptojnë një grup vullnetar të personave me interesa, qëllime ose aktivitete të përbashkëta. Si rregull, grup nuk mund të konsiderohet vetëm një individ, por dy e më shumë, të cilët duhet të bashkohen për avancuar interesat e tyre të përbashkëta. Për këtë arsye, praktika e mirë kërkon që për themelimin e shoqatës duhet të jenë të paktën 2 themelues. Udhëzuesi i Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit konstaton që “për të themeluar një shoqatë është e mjaftueshme marrëveshja në mes të dy ose më shumë personave”,<sup>1</sup> ashtu siç e përcakton edhe legjislacioni i vendeve të ndryshme siç janë Franca<sup>2</sup> apo Estonia.<sup>3</sup> Rastet e vetme që janë gjetur gjatë analizës për këtë kërkesë të vendeve që kërkojnë më shumë se 2 ose 3 themelues për themelimin e shoqatës janë Gjermania dhe Turqia, të cilat kërkojnë nga 7 themelues. Të dyja këto shtete janë shtetet më të populluara të kontinentit, me popullësi prej më shumë se 80 milionë banorë, ndërsa Gjermania ligjin që e përcakton këtë obligim e ka të vitit 1964,<sup>4</sup> shumë kohë para se të fillojnë së detajuar parimet dhe praktikën ndërkombëtare në këtë fushë.

E hartuar menjëherë pas fillimit të administrimit ndërkombëtar në Kosovë dhe e ndërtuar mbi praktika të mira europiane, që nga viti 1999 korniza ligjore në Kosovë kërkon që themelimi i shoqatave të bëhet nga të paktën 3 themelues. Në vend që të mirëmbahet apo avancohet kjo praktikë e mirë e ndërtuar për tashmë 2 dekada, Amandamenti 5 e kufizon lirinë e asociimit duke e vështirësuar themelimin e shoqatave për shkak të rritjes së numrit minimal të themeluesëve.

Arsyetimi i Komisionit për këtë amandament se “është rritur numri i anëtarëve për arsye të udhëheqjes së brendshme të OJQ-së” është i paqëndrueshëm, për shumë arsye. Fillimisht, udhëheqja e brendshme e OJQ-së është çështje e brendshme e organizatës, e cila nuk duhet të jetë subjekt i ndërhyrjes shtetërore. Pavarësia e udhëheqjes së brendshme shtrihet edhe në përcaktimin e strukturave të brendshme. Kjo është pjesë e parimeve ndërkombëtare,<sup>5</sup> por edhe e vet Ligjit për OJQ, i cili në Nenin 13 paragrafi 6 përcakton që “Institucionet publike nuk ndërhyjnë në të drejtat dhe liritë e OJQ-së dhe personave që ushtrojnë të drejtën e tyre për lirinë e asociimit.” As Ligji për OJQ, as ndonjë dokument tjetër vendor ose ndërkombëtar nuk e përcakton strukturën e një shoqate apo numrin e personave pjesë të strukturave të ndryshme. Për më tepër, shoqatat – sikurse edhe OJQ-të tjera – nuk janë të obliguara që të kenë pozita të ndryshme, si p.sh. Drejtor Ekzekutiv. Obligimi i vetëm i tyre është që të kenë një përfaqësues të autorizuar, i cili është përgjegjës për komunikim me organet shtetërore.

### **AMANDAMENTI 6 – (NENI 17, PARAGRAFI 2, FSHIHET FJALA “NJË (1)”, ZËVENDËSOHET ME FJALËN “TRE (3)”.**

Përderisa shoqatat mundësojnë bashkimin e personave/anëtarëve, fondacionet janë formë e organizimit jo-për-përfitim që karakterizohen nga fakti që nuk kanë anëtarë. Tradicionalisht, fondacionet karakterizohen me prona apo pasuri e cila dedikohet për një qëllim të caktuar. Vende të ndryshme, bazuar në kontekstin historik apo nevojat aktuale, kanë rregulla të ndryshme për fondacionet, por karakteristika e vetme që është

<sup>1</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 148

<sup>2</sup> Shih Ligjin e Republikës së Francës mbi kontratën e asociimit të vitit 1901, Neni 1

<sup>3</sup> Shih Aktin për Shoqatat Jo-për-përfitim të Estonisë të vitit 1996, Neni 5

<sup>4</sup> <https://www.cof.org/sites/default/files/Germany-201807.pdf>

<sup>5</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 171, 174, 175

univerzale është që fondacionet mund të themelohen nga një (1) person,<sup>6</sup> apo me testament. Kjo është e definuar edhe në Ligjin për OJQ, i cili shprehimisht i përcakton fondacionet si “organizatë pa anëtarësi, i themeluar për menaxhimin e pronave dhe pasurive, për realizimin e qëllimeve të ligjshme për përfitim publik ose për interes të ndërsjellë.” Përderisa është i bazuar në pronë apo pasuri, numri i themeluesëve është plotësisht i parëndësishëm dhe nuk prodhon asnjë efekt praktik, përveç vështirësisë në themelimin e tyre.

Për më tepër, fakti që testamenti është një nga mënyrat e themelimit të fondacionit, përfshirë Kosovën (Neni 17, paragrafi 3 i Ligjit për OJQ), e bën këtë amandament të pakuptueshëm dhe jofunksional. Nuk është e qartë nëse autorët e këtij amandamenti kanë menduar që në rastet e themelimit të fondacionit me testament, mjafton testamenti i vetëm një (1) personi, apo duhet të jenë minimalisht testamentet e tre (3) personave?

Për shkak të gjendjes së rënduar ekonomike, Kosova ka numër të ulët të fondacioneve, ku nga viti 1999 deri më tani nga rreth 10,000 OJQ, vetëm rreth 300 janë fondacione. Por, në praktikën ndërkombëtare të fondacioneve, shembujt më të zakonshëm janë fondacione të themeluar nga një individ, një kompani, apo me testament (përsëri të një individi). Rritja e numrit minimal të themeluesëve të fondacionit, përveç problemit konceptual, nënkupton që Republika e Kosovës zyrtarisht përcakton një qasje kufizuese ndaj tyre, duke e vështirësuar tej mase shfrytëzimin e kësaj forme të organizimit për avancimin e çështjeve të ndryshme në interes publik.

Në anën tjetër, për arsyet e përmendura më lart rreth pavarësisë së OJQ-së në udhëheqjen e brendshme, arsyetimi i Komisionit se “është rritur numri i anëtarëve për arsye të udhëheqjes së brendshme të OJQ-së” është i paqëndrueshëm, ndërsa përdorimi i fjalës “anëtar” në arsyetimin mbi fondacionet është i gabuar konceptualisht.

**AMANDAMENTI 7 – (NENI 18, PARAGRAFI 2, FSHIHET FJALA “NJË (1)”, ZËVENDËSOHET ME FJALËN “TRE (3)”.**

Problemi i këtij amandamenti është i ngjashëm me problemet e shpjeguara për Amandamentin 6 mbi fondacionet, me dallimin e vetëm që te institutet, në vend të pronës dhe pasurive, baza e themelimit dhe funksionimit të instituteve është dija, shërbimi, argumenti. Rrjedhimisht, edhe te institutet, është i parëndësishëm numri i themeluesëve përderisa kjo formë e organizimit nuk ka anëtarë.

Gjithashtu, ngjashëm me fondacionet dhe për arsyet e përmendura më lart rreth pavarësisë së OJQ-së në udhëheqjen e brendshme, arsyetimi i Komisionit se “është rritur numri i anëtarëve për arsye të udhëheqjes së brendshme të OJQ-së” është i paqëndrueshëm, ndërsa përdorimi i fjalës “anëtar” në arsyetimin mbi institutet është i gabuar konceptualisht.

**AMANDAMENTI 8 – (NENI 19, PARAGRAFI 2, PAS FJALËVE “SECILI THEMELUES” SHTOHEN FJALËT “DHE VËRTETOHET TEK NOTERI” – TEKSTI NË VAZHDIM FSHIHET NË TËRËSI.)**

Fakti që shumica e organizatave të shoqërisë civile vendosin që të regjistrohen si OJQ, e bën procesin e regjistrimit si një nga momentet kryesore të kornizës ligjore mbi këtë sektor. Ish Raportuesi Special i OKB-së për lirinë e asociimit Maina Kiai 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>7</sup> Kosova, që nga viti 1999 ka pasur një procedurë të regjistrimit mjaft të lehtë dhe pozitive, me përjashtim të afatit për regjistrim, i cili me 60 ditë ka qenë ndër më të gjatët në Evropë dhe më gjerë. Me këtë ligj, afati për regjistrim është shkurtuar në 30 ditë, ndërsa Departamenti për OJQ i MAP së fundmi ka filluar përdorimin e praktikës së regjistrimit online, në përputhje me qasjen e lehtë për regjistrim.

Në kundërshtim me këtë qasje konsistente të Kosovës për gati se 2 dekada, obligimi i vërtetimit të aktit themelues tek noteri e vështirëson procedurën e regjistrimit të OJQ-së si në aspektin administrativ, ashtu edhe në atë financiar. Gjithashtu, kjo kërkesë shtesë është në kundërshtim të plotë me parimin e trajtimit të

<sup>6</sup>

<sup>7</sup> Raport: Krahasimi i trajtimit të bizneseve dhe shoqatave nga ana e shteteve (A/70/266)

barabartë ndërsektoral,<sup>8</sup> për shkak që obligimi për vërtetin të aktit themelues te noteri nuk ekziston as për biznese e as për parti politike.

Për më tepër, arsyetimi i komisionit se ky obligim është shtuar “për t’iu shmangur keqpërdorimeve është shtuar teksti “dhe vërtetohet tek noteri” është pëloësisht i paqëndrueshëm. Që nga fillimi i funksionimit të sistemit të regjistrimit të OJQ-ve në vitin 1999, as Departamenti për OJQ e as organizatat që e monitorojnë këtë proces nuk kanë raportuar keqpërdorime në aktet e themelimit dhe procesin e regjistrimit. Si rrjedhojë, është plotësisht e paqartë baza e arsytimit të Komisionit për këtë amendament.

Dispozita që e përcakton në mënyrë të qartë autoritetin përfaqësues të personave juridik me rastin e regjistrimit të shoqatave të tyre është përfshirë në projektligj me qëllim të sqarimit të saktë dhe evitimit të problemeve në interpretim dhe zbatim. Për këtë arsye, largimi i fjalisë “për personat juridik, akti themelues nënshkruhet nga përfqësuesi i autorizuar i personit juridik” pa ndonjë arsye specifike e vështirëson ushtrimin e lirisë së asociimit nga personat juridik.

**AMANDAMENTI 17 – (NENI 37, PARAGRAFI 1, FSHIHEN FJALËT “RINDËRTIM DHE ZHVILLIM EKONOMIK” DHE FJALËT “ZHDUKJEN E VARFËRISË”).**

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 (ENG: charities)”, “organizatat e liruar nga taskat (ENG: tax free organizations)” “organizata për interes publik (ENG: public benefit organizations)”, etj. Përderisa secili vend i ka veçantitë në elemente të ndryshme, kuptimi bazë i këtij koncepti është që shteti i definon disa fusha në të cilat ka interes publik, dhe nëse organizata angazhohet në ato fusha, shteti ju siguron atyre disa lehtësira. Lehtësirat kryesisht janë të natyrës tatimore/fiskale, në fonde publike apo edhe në shfrytëzim të hapësirave e pronave publike, me qëllim që organizatave t’u lehtësohet puna e tyre në interesin publik. Për t’u siguruar që këto lehtësira nuk keqpërdoren, por me të vërtetë shfrytëzohen për t’i shërbyer interesit publik, këto organizata zakonisht kanë obligime shtesë të raportimit në krahasim me organizatat tjera pa këtë status.

Në Kosovë përdoret termi “organizata me status për përfitim publik”, ndërsa ky koncept është operacional që nga viti 1999, me Rregulloren 1999/22 të UNMIK-ut mbi regjistrimin e OJQ-ve. Përgjatë viteve janë larguar një numër i madh i përfitimeve fillestare, ndërsa kanë mbetur kryesisht obligimet e njejta të raportimit. Viteve të fundit, nga rreth 10,000 OJQ të regjistruara, vetëm rreth 250 OJQ kanë Status për Përfitim Publik aktiv.<sup>9</sup> Në anën tjetër, fushat të cilat janë definuar si në interes publik janë ndryshuar për t’i reflektuar zhvillimet shoqërore në Kosovë. Megjithatë, ndryshimi gjithnjë ka nënkuptuar shtim të fushave të reja, e asnjëherë largim të atyre ekzistuese.

Largimi i zhvillimit ekonomik dhe zhdukjes së varfërisë nëpërmjet Amendamentit 17 është në kundërshtim me praktikat ndërkombëtare, por sidomos me strategjitë dhe politikat kombëtare të Kosovës në trajtimin e këtyre dy fushave. Zhvillimi ekonomik është prioritet kombëtar i të gjitha qeverive dhe të gjitha partive politike në Kosovë, ndërsa zhdukja e varfërisë gjithashtu është prioritet, për shkak të përqindjes së lartë të qytetarëve të Kosovës që jetojnë në varfëri, përfshirë varfërinë ekstreme. Për më tepër, duke qenë që ky ligj është i vetmi që e normon definimin e interesit publik, largimi i këtyre dy fushave nënkupton që Kosova nuk e konsideron zhvillimin ekonomik dhe zhdukjen e varfërisë si interes publik.

Gjithashtu, largimi i zhvillimit ekonomik dhe zhdukjes së varfërisë nga lista e aktiviteteve për përfitim publik hap rrugë për një situatë shumë të rrezikshme ku OJQ-të Mikrofinanciare nuk do të ishin pjesë të këtij statusi, rrjedhimisht nuk do t’u kërkohej të raportonin në Departamentin për OJQ për punën e tyre në interes publik. Duke marrë parasysh përvojën dhe problemet me këtë pjesë të OJQ-ve, sidomos bazuar në rastin e Gjykatës Kushtetuese KO 97/12 për Ligjin për Bankat, dhe kombinuar me amendamentin e dispozitave të shpërndarjes së pasurisë së mbetur të OJQ-ve të shuara (shih shpjegimin për Amendamentin 31), ky ndryshim bëhet shumë kundërtënës.

<sup>8</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 156

<sup>9</sup> Indeksi Kosovar pwr Shoqwrri Civile 2016, fq.32

Arsyetimi i Komisionit se “janë fshirë këto dy shprehje, duke pasur parasysh se OJQ për përfitim publik nuk kanë ndërmarrë asnjë aktivitet si parësor për këto dy fusha” është plotësisht i paqëndrueshëm dhe i pabazuar. Me qindra organizata në Kosovë janë themeluar dhe kanë kontribuar pikërisht në këto fusha, ndërsa një analizë e detajuar e Regjistrimit Publik të OJQ-ve<sup>10</sup> tregon që aktualisht rreth 1/3 e OJQ-ve me Status për Përfitim Publik janë aktive në zhvillim ekonomik dhe zhdukje të varfërisë, pa e përfshirë këtu fushën e rindërtimit.

AMANDAMENTI 18 – (NENI 37, PARAGRAFI 2, FSHIHET FJALIA E DYTË “VEPRIMTARIA E OJQ-SË PËR ZHVILLIM EKONOMIK PËRFSHINË VEPRIMTARI PËR TË MIRËN E PUBLIKUT VETËM NËSE NDËRMERRET NË RADHË TË PARË PËR TË MIRËN E INDIVIDËVE DHE GRUPEVE NË KUSHTE TË PAVOLITSHME)

Shih arsyetimin për Amandamentin 17.

AMANDAMENTI 19 – (NENI 37, PARAGRAFI 3, FSHIHET FJALA “FILLESTAR” DHE FJALËT “OSE MË VONË”.)

OJQ-të janë të lira që t’i caktojnë vet qëllimet e tyre në mënyrë të pavarur, përderisa janë në përputhje me kërkesat e një shoqërie demokratike.<sup>11</sup> Kjo e drejtë nuk kufizohet vetëm në momentin e themelimit dhe regjistrimit, por shtrihet përgjatë gjithë jetëgjatësisë së organizatës. Si e tillë, vendimi për t’u fokusuar në një fushë të caktuar mund të mirret me rastin e themelimit, apo më vonë. Kjo përfshin rastet kur gjatë punës së vet, pas regjistrimit, një OJQ mund të vendosë që të fokusohet në një fushë e cila kualifikohet si fushë me interes publik.

Në Kosovë tashmë janë bërë një numër i konsiderueshëm i OJQ-ve që po arrijnë dekadën e dytë të ekzistencës së tyre. Gjatë kësaj periudhe ka ndryshuar konteksti i jashtëm dhe OJQ-të normalisht që duhet t’i përshtaten këtij konteksti. Kufizimi i mundësisë së paraqitjes së kërkesës për status për përfitim publik vetëm në rastin e regjistrimit, nëpërmjet largimit të mundësisë së paraqitjes së kërkesës “më vonë”, u’a pamundëson OJQ-ve që t’u njihet kontributi i tyre për interes publik nëse një gjë e tillë nuk ndodh qysh në momentin e regjistrimit.

Arsyetimi i Komisionit se “me rastin e regjistrimit fillestar të OJQ-së ose më vonë, fshihet sepse kjo më vonë nuk ka afat të përcaktuar” është e paqartë dhe e paqëndrueshme. Termi “më vonë” nuk duhet të ketë afat, sepse ka për synim të definojë vetëm momentin pas regjistrimit, e jo kohëzgjatjen ose përfundimin e ndonjë afati. Duke qenë që vet OJQ-të nuk kanë ndonjë afat, as mundësia e tyre për të kërkuar statusin për përfitim publik, kurdo që e shohin të nevojshme, nuk mund të afatizohet.

AMANDAMENTI 21 – (NENI 37, PARAGRAFI 5, FSHIHET)

Në krahasim me OJQ-të e rregullta, për OJQ-të me Status për Përfitim Publik mund të ketë kërkesa të veçanta të raportimit.<sup>12</sup> Baza e kërkesave shtesë është përkrahja që u ofrohet këtyre OJQ-ve nga shteti nëpërmjet lehtësirave që i siguron ky status, ndërsa arsyeja qëndron në minimizimin e keqpërdorimit të këtyre lehtësirave në emër të këtij statusi. Megjithatë, i gjithë koncepti i statusit për përfitim publik, përfshirë obligimet raportuese, bazën e kanë vetëm dhe ekskluzivisht te lehtësirat që u ofrohen bartësve të këtij statusi. Pa këto lehtësira, statusi për përfitim publik nuk ka kuptim.

Ligji për OJQ, në Kapitullin VII, përcakton obligime shtesë të raportimit të OJQ-ve me Status për Përfitim Publik. Raportimi vjetor i këtyre OJQ-ve i japin bazë Departamentit për OJQ që të sigurohen që këto OJQ mund të vazhdojnë ta mbajnë këtë status, apo i njejtë duhet t’u suspendohet ose tërhiqet plotësisht. Megjithatë, këto obligime shtesë kanë kuptim vetëm bazuar dhe në këmbim të lehtësirave përkatëse. Edhe ashtu, përfitimet për OJQ me status për përfitim publik kanë qenë minimale për më shumë se një dekadë. Konkretisht, dispozita e njejtë e cila është larguar tashmë me Amandamentin 21 ka ekzistuar në Ligjin e

<sup>10</sup> Lista e OJQ-ve vendore të regjistruara në Kosovë <https://ojq.rks-gov.net/KerkoOJQ.aspx>, e shkarkuar më 9 nëntor 2018

<sup>11</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 47 dhe pika 86

<sup>12</sup> Rekomandimet e Këshillit të Europës për Statusin Ligjor të OJQ-ve, pika 62

kaluar për liri të asociimit në OJQ<sup>13</sup>, duke u dhënë të drejtë organizatave me status për përfitimit publik të kenë lirim dhe lehtësira tatimore e fiskale, përveç atyre që në thelb janë pagesa për shërbime publike komunale. Lehtësirat konkrete është dashur të përcaktohen nëpërmjet legjislacionit specifik tatimor e doganor, siç janë Ligji për të tatimin e të hyrave të korporatave, Ligji për tatimin në të ardhurat personale, Ligji për TVSh-në, etj. Përkundër që kanë pasur dispozita të ndryshme mbi këtë çështje, këto ligje kanë qenë dhe vazhdojnë të jenë të paharmonizuara me Ligjin bazë për OJQ, nga i cili buron ky status. Si rrjedhojë, përfitimet nga lehtësirat tatimore e fiskale janë gati se joekzistente. Si rrjedhojë, edhe pse në Kosovë ka shumë më shumë OJQ të cilat i plotësojnë kushtet për të pasur statusin për përfitim publik vetëm një pjesë e tyre e mbajnë këtë status, dhe atë më shumë për arsye imazhi sesa ndonjë përfitim konkret. Viteve të fundit janë duke u bërë përpjekje të adresimit të këtij problemi, jo vetëm nga organizatat e shoqërisë civile, por edhe nga vet Qeveria, nëpërmjet njohjes së këtij problemi dhe përfshirjes si aktiviteti i veçantë në Strategjinë qeveritare për bashkëpunim me shoqërinë civile.

Dispozita e larguar nëpërmjet Amandamentit 21 e bën të pazbatueshëm komplet statusin për përfitim publik, konkretisht gjithë Kapitullin VII të Ligjit.

Arsyetimi i Komisionit se “fshihet, me arsyen sepse asnjë OJQ nuk mund të gëzojë të drejtën për lirim nga tatimi dhe lehtësira tatimore dhe fiskale” është plotësisht i pabazë dhe i pasaktë, për të gjitha arsyet që u shpjeguan më sipër. Për më tepër, për shkak që ky amandament në praktikë e largon komplet statusin për përfitim publik, vendimmarrësit duhet të sigurohen që një vendim i tillë kaq madhor nuk mirret i bazuar në keqkuptime, por është i studjuar mirë në arsyet dhe pasojat që mund t'i prodhojë, si dhe mesazhet që mund t'i dërgojë për qasjen e Kosovës ndaj vlerave demokratike perëndimore.

AMANDAMENTI 23 – (NENI 38, PARAGRAFI 5, NËN-PARAGRAFËT 5.5 DHE 5.5.1. FSHIHEN NË TËRËSI)

Shih arsyetimin për Amandamentin 17.

AMANDAMENTI 30 – (NENI 41, NËN-PARAGRAFI 1.2, FSHIHET FJALËT “JOSOLVENTE”, ZËVENDËSOHET ME FJALËN “JOAKTIVE”.

Josolvenca dhe joaktiviteti janë koncepte plotësisht të ndryshme, të cilat nuk kanë vetëm dallime gjuhësore, por përbajtësore dhe me efekt të drejtpërdrejtë në sektorin e OJQ-ve.

Konkretisht, josolvenca ka të bëjë me paaftësinë për të paguar kërkesat, rrjedhimisht ka karakter plotësisht financiar. Në sistemin juridik të Kosovës, josolvenca përkufizohet qartë në Ligjin për falimentimin, ku përcaktohet që “Josolvenca” dhe/ose “pa-afhtësia paguese” është gjendja financiare në të cilën ndodhet një entitet i cili përgjithësisht është i paaftë të paguaj kërkesat kur maturohen ose kur detyrimet e tij e tejkalojnë vlerën e asetëve”.<sup>14</sup> Gjithashtu, parimet ndërkombëtare kërkojnë që në raste të falimentimit, të aplikohen rregullat e njejta që aplikohen për subjekte tjera juridike.<sup>15</sup>

Në anën tjetër, joaktiviteti nuk përkufizohet qartë në ndonjë ligj apo akt normativ, por përgjithësisht ka kuptim shumë më të gjerë, dhe përfshinë elemente të shumta përtej atij financiar. Parimet ndërkombëtare flasin për “pasivitet të stërzgjatur”, i cili theksohet që është shumë vështirë i definueshëm dhe i konstatueshëm, ndërsa mund të përfshijë raste të dështimit për shumë vite për të mbajtur takime apo dorëzuar raporte vjetore që kërkojnë me ligj.<sup>16</sup> Pikërisht vështirësia në definimin e kësaj gjendje ka bërë që edhe parimet ndërkombëtare të jenë sipërfaqësore, por të kujdesshme në rekomandimin që kjo nuk mund të shfrytëzohet si bazë për shuarjen e një OJQ-je, përveç në rastet e pasivitetit të stërzgjatur, dhe atë duke u siguruar që konstatimi i kësaj gjendje të mos jetë rezultat i dështimit të komunikimit në mes të organizatës dhe shtetit.

Gjithashtu, parimet ndërkombëtare e përcaktojnë “vendimin e gjykatës” si bazën e vetme të jashtme për shuarjen e një organizate.<sup>17</sup> Me Amandamentin 30 dhe përfshirjen e “joaktivitetit” si bazë për shuarjen e OJQ-

<sup>13</sup> Neni 17.4 i Ligjit 04/L-057 pwr liri tw asociimit nw OJQ

<sup>14</sup> Ligji 05/L-083 pwr falimentimin, Neni 3.1.26

<sup>15</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 246

<sup>16</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 246

<sup>17</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 242

së, krijohet mundësia që dikush nga jashtë organizatës – përveç gjykatës - të vlerësojë këtë gjendje. Kjo jep hapësirë për vendime arbitrare dhe në kundërshtim me të drejtën kushtetuese të lirisë së asociimit.

Përtej cënimit të lirisë së asociimit, edhe në praktikë është e pamundur që kjo dispozitë të zbatohet. Regjistri Publik i OJQ-ve në Kosovë përmban informata bazë mbi OJQ-të e regjistruara, por jo mbi aktivitetin e tyre. Ky regjistër e përmbush funksionin themelor të pasqyrimin të saktë të numrit të OJQ-ve të regjistruara dhe atyre të çregjistruara, por informata nëse një OJQ është aktive ose jo, sikurse edhe numri i përgjithshëm i numrit të OJQ-ve aktive, nuk është qëllim i këtij regjistri. Për më tepër, siç u theksua më sipër, në mungesë të ndonjë kriteri univerzal, vet koncepti i OJQ-ve aktive është i hapur për interpretim, rrjedhimisht i pazbatueshëm si normë juridike. P.sh. nëse për kriter do të merrej aktiviteti financiar gjatë vitit të fundit, një informatë e tillë do të mund të sigurohej nga BQK ose ATK, mirëpo do të linte jashtë të gjitha ato OJQ që janë aktive në baza ditore, por aktivitetin e tyre e bazojnë në punë vullnetare. Ngjashëm, OJQ-të kanë të drejtë dhe munden që të mos zhvillojnë asnjë aktivitet për një periudhë të caktuar kohore, por të aktivizohen vetëm kur të ketë nevojë për to (p.sh. organizatat që monitorojnë zgjedhjet mund të kenë nevojë të aktivizohen çdo 4 vite, e jo të qëndrojnë aktive vazhdimisht).

Bazuar në të gjitha këto, arsyetimi i Komisionit se “zëvendësohet me shprehje adekuate” nuk është i qëndrueshëm.

AMANDAMENTI 31 – (NENI 41, PARAGRAFI 2, RIFORMULOHET SI VIJON: “NË RAST TË SHUARJES SË OJQ-SË, PASURIA E MBETUR PAS SHLYERJES SË OBLIGIMEVE TË OJQ-SË I BARTET OJQ-SË TJETËR TË REGJISTRUAR NË REPUBLIKËN E KOSOVËS OSE INSTITUCIONEVE TJERA ME QËLLIME TË NJEJTA APO TË NGJASHME”.

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 për parimin jo-për-përfitim. 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 njejtë apo të ngjashme të cekura në statut apo me propozim të organit më të lartë udhëheqës. Parimet ndërkombëtare theksojnë që “Liria e organizatës 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 organizatave me objektiva të ngjashme.”<sup>18</sup>

Siç vërehet, ekziston një dallim i qartë në obligimin për shpërndarjen e pasurive të mbetura të OJQ-ve të shuara: 1) OJQ-të që nuk kanë pasur ndonjë përfitim nga shteti kanë obligim vetëm zbatimin e parimit jo-për-përfitim; 2) OJQ-të që kanë pasur ndonjë përfitim nga shteti, kanë obligim që pasurinë e mbetur t'ia transferojnë një OJQ-je me qëllime të ngjashme. Kjo e fundit për t'u siguruar që qëllimi i përkrahjes së shtetit të mos tjetërsohet (p.sh. nëse shteti i ka dhënë një objekt një shoqate të personave me nevoja të veçanta, në rast të shuarjes së kësaj shoqate ky objekt të mos i kalojë një shoqate të bizneseve). Ligji i kaluar për OJQ në Kosovë dhe verzioni para amandamentimit, e kanë bërë dallimin e qartë, nëpërmjet dy dispozitave të veçanta: në Ligjin e kaluar, nëpërmjet Nenit 21.3 për OJQ-të që kanë pasur përfitime nga shteti dhe Nenit 21.4 për OJQ-të tjera; në Ligjin aktual, nëpërmjet Nenit 41.2 (para amandamentimit) për OJQ-të që kanë pasur përfitime nga shteti dhe Nenit 21.4 për OJQ-të tjera dhe nëpërmjet Nenit 41.4 për OJQ-të tjera.

Gjithashtu, të dyja këto dispozita sigurojnë që pasuria e mbledhur nga OJQ-të të mos tjetërsohet, por të mbesë në sektorin e njejtë. Kjo ka qenë edhe një nga elementet bosht të Aktgjykimit të Gjykatës Kushtetuese në çështjen e transformimit të OJQ-ve mikrofinanciare.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Shih Udhëzuesin e Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit, pika 258

<sup>19</sup> Shih Aktgjykimin në rastin KO 97/12 në Gjykatën Kushtetuese mbi vlerësimin e kushtetutshmërisë së neneve të ndërlidhura me subjektivitetin juridik të OJQ-ve në Ligjin 04/L-093 për banka, institucioneve mikrofinanciare dhe institucione financiare jobankare

E ndërlidhur me më sipër, shtimi i fjalës “institucion” pa e theksuar shprehimisht nëse është institucion publik ose jo, i hap rrugë një situatë shumë të rrezikshme ku OJQ-të do të mund të shpërndarin pasurinë e tyre të mbetur edhe të institucionet/bizneset private, praktikë kjo në kundërshtim të plotë me parimin jo për përfitim dhe rastin e sipërpërmendur të Gjykatës Kushtetuese. Me OJQ-të Mikrofinanciare bartëse të disa nismave për të legalizuar një mundësi të tillë, dhe kombinuar si me largimin e dallimit të sipërpërmendur ashtu edhe ndryshimet në listën e aktiviteteve për përfitim publik (shih shpjegimin për Amandamentin 17), ky ndryshim bëhet shumë kundërthënës.

Në fund, duke e ndryshuar paragrafin 2 të Nenit 41, por duke mos e larguar paragrafin 4 të po të të njejtin nen, këto dy dispozita janë vendosur në konflikt me njëra tjetrën.

Bazuar në të gjitha këto, arsyetimi i Komisionit se “është riformuluar, për tu sqaruar se kujt i bartet pasuria pas shuarjes së OJQ” nuk është i qëndrueshëm, sepse këtë çështje vetëm se e bën më të paqartë.

#### AMANDAMENTI 37 – (NENI 47, PARAGRAFI 3, FSHIHET.)

Sipas neneve 10 dhe 11 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut 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 shoqërore.

Tri funksionet kryesore të OJQ-ve janë:

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

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. Në shpjegimin për Amandamentet 5, 6 dhe 7 janë sqaruar dallimet konceptet dhe dallimet në mes të shoqatave dhe fondacioneve, si forma juridike të bazuara në anëtarësi, respektivisht në pronë dhe pasuri.

Përderisa këto dy funksione janë përmbushur deri më tani nga Ligji i kaluar për OJQ, përmbushja e funksionit të tretë nuk ka qenë i mundshëm në kuptim të formës juridike të regjistrimit dhe organizimit. Për shkak të kësaj mungese, shumë OJQ të cilat nuk kanë pasur as antarësi e as pronë ose pasuri për të menaxhuar, janë detyruar të zgjedhin një rëndësi nga format ekzistuese të organizimit. P.sh., institute hulumtuese (think-tanks) të shumta që funksionojnë në Kosovë janë regjistruar ose si shoqata (edhe pse nuk janë të bazuar në anëtarësi) ose si fondacione (edhe pse nuk kanë për qëllim grumbullimin dhe shpërndarjen e donacioneve). Duke mos e pasqyruar natyrën e vërtetë të tyre, gjatë veprimtarisë së tyre këto OJQ kanë pasur vazhdimisht probleme të natyrave të ndryshme.

Për këto arsye, Ligji për OJQ për herë të parë ka përfshirë formën e tretë të regjistrimit të OJQ-së, atë të institutit. Në anën tjetër, Kosova i ka të regjistruara rreth 10,000 OJQ, shumë nga të cilat do ta zgjidhnin këtë formë të regjistrimit po të kishte qenë në dispozicion kur ato janë regjistruar. Për të mos diskriminuar OJQ-të tashmë të regjistruara, e sidomos për të evituar funksionimin e OJQ-ve në forma artificiale dhe/ose të papërshtatshme të organizimit, Ligji për OJQ (para amandamentimit) ka paraparë një periudhë kalimtare gjatë së cilës OJQ-ve ekzistuese t'u mundësohet zgjedhja e institutit, si formë e organizimit të tyre. Në përputhje me parimet ndërkombëtare dhe dispozitat e Ligjit për OJQ mbi qeverisjen e brendshme, ky vendim i është lënë vetëm organit më të lartë të OJQ-së. Gjithashtu, ky ndryshim është vetëm në një drejtim, respektivisht vetëm për të kaluar në institut, dhe jo ndërmjet formave tjera të organizimit.

Amandamenti 37, duke e larguar në tërësi paragrafin që e mundëson këtë ndryshim, e bën të pazbatueshme arsyen e përfshirjes së institutit si formë e re e regjistrimit të OJQ-së për të gjitha OJQ-të që tashmë janë të regjistruara në Kosovë, dukë i diskriminuar dhe vënë këto në konkurrencë jo të drejtë me OJQ-të që regjistrohen në të ardhmen.

Bazuar në të gjitha këto, arsyetimi i Komisionit se “fshihet, sepse është e panevojshme që OJQ në këtë periudhë të ndryshojë formën e organizimit” nuk është i qëndrueshëm, sepse nevoja për një ndryshim të tillë është e evidente.

**Burimet e përdorura:**

1. Udhëzuesi i Komisionit të Venedikut për lirinë e asociimit (në gjuhën angleze) - <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>
2. Rekomandimi i Këshillit të Europës për statusin ligjor të organizatave jo-qeveritare në Europë (CM/Rec(2007)/14) (në gjuhën angleze) - <https://rm.coe.int/16807096b7>
3. Raport i Raportuesit Special të OKB-së për lirinë e asociimit: Krahasimi i trajtimit të bizneseve dhe shoqatave nga ana e shteteve (A/70/266) (në gjuhën angleze): <http://freeassembly.net/rapporteurreports/sectoral-equity/>
4. Konventa Europiane e të drejtave të njeriut (në gjuhën angleze) - [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
5. Analizë ligjore dhe e nivelit të zbatimit të Ligjit për Liri të asociimit në OJQ në Kosovë (KCSF 2015) - [https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2018/06/17\\_04\\_2018\\_6476286\\_Analize\\_ligjore\\_dhe\\_e\\_zbatimit\\_e\\_Ligjit\\_per\\_OJQ\\_Dokument\\_punues\\_SH\\_Q.pdf](https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2018/06/17_04_2018_6476286_Analize_ligjore_dhe_e_zbatimit_e_Ligjit_per_OJQ_Dokument_punues_SH_Q.pdf)
6. Indeksi Kosovar për Shoqëri Civile 2016 (KCSF 2016) - [https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2017/12/05\\_11\\_2016\\_3646225\\_Indeksi\\_Kosovar\\_i\\_Shoqerise\\_Civile\\_2016\\_KCSF-1.pdf](https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2017/12/05_11_2016_3646225_Indeksi_Kosovar_i_Shoqerise_Civile_2016_KCSF-1.pdf)



### Organizatrat mbështetëse të kësaj kërkese (sipas renditjes alfabetike):

1. 7 Arte
2. Aksioni për nëna dhe fëmijë
3. Arena Mediale
4. Asociacioni i Gazetarëve të Kosovës (AGK)
5. Asociacioni Nacional i Autizmit në Kosovë
6. Balkan Sunflowers Kosova (BSK)
7. Balkans Policy Research Group (BPRG)
8. Community Building Mitrovica (CBM)
9. Demokraci për Zhvillim (D4D)
10. Demokraci Plus ( D+)
11. Down Syndrome Kosova (DSK)
12. EdGuard Institute
13. EKOVIZIONI
14. Emancipimi Civil Ma Ndryshe (EC Ma Ndryshe)
15. Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)
16. Fondacioni Trashëgimia Kulturore pa Kufij (CHwB)
17. Forumi Kosovar i Aftësisë së Kufizuar
18. George Williams Youth Association në Kosovë (GWY - YMCA)
19. GERMIN
20. Gruja Ashkane për Gratë Ashkalike (GAGA)
21. Grupi për Studime Juridike dhe Politike (GLPS)
22. HANDIKOS Kaçanik
23. HANDIKOS Prishtinë
24. Humanitarian Law Centre Kosovo
25. Iniciativa Kosovare për Stabilitet (IKS)
26. Iniciativa për zhvillimin e bujqësisë së Kosovës (IADK)
27. Instituti Demokratik i Kosovës (KDI)
28. Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD)
29. Instituti Kosovar për Kërkim dhe Zhvillim të Politikave (KIPRED)
30. Instituti Kosovar për Qeverisje Lokale (KLGJ)
31. Instituti për Politika Zhvillimore (INDEP)
32. Instituti për Studime të Avancuara (GAP)
33. Instituti RIINVEST
34. Internews Kosova
35. IPKO Foundation
36. Këshilli i Mediave të Shkruara të Kosovës (KMSHK)
37. Këshilli Rinor Kosovar (KYC)
38. Komuniteti Termokiss
39. Kosova - Women 4 Women (K-W4W)
40. KosovaLive
41. Kosovo Architecture Foundation (KAF)
42. Lets do it Kosova
43. Lets do it Peja
44. Lëvizja FOL
45. Lëvizja për Zhvillim Sociale (LZHS)
46. Nilasit e Ballkanit (NS)
47. Nisma e të Rinjëve për të Drejtat e Njeriut - Kosovë (YIHR)
48. Oda Ekonomike Amerikane në Kosovë
49. OJQ Integra
50. OJQ KOHA
51. OJQ Rritu
52. OJQ TOKA
53. Organizata për Demokraci, Anti-Korrupsion dhe Dinjitet (ÇOHU!)
54. Organizata për rritjen e cilësisë në arsim (ORCA)
55. Programi për të drejtat civile Kosovë (CRP/K)
56. Public Organization for Local Initiatives and Supports (POLIS)
57. Qendra e trajnimeve dhe burimeve për avokim (ATRC)
58. Qendra Kosovare për Studime Gjinore (QKSGJ)
59. Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë (QKSS)
60. Qendra për Arsim e Kosovës (KEC)
61. Qendra për Barazi dhe Liri të Komunitetit LGBT në Kosovë (CEL)
62. Qendra për studime të avancuara (FIT)
63. Romane Gjuvllja ko Angluno Vekor (RGAV)
64. Romane Romnja
65. Rrjeti Ballkanik i Gazetarisë Hulumtuese (BIRN)
66. Rrjeti i Edukatorëve Bashkëmoshatar (PEN)
67. Rrjeti i Grave të Kosovës (RrGK)
68. Rrjeti i Organizatave të Grave Rome, Ashkali dhe Egjiptase të Kosovës (RROGRAEK)
69. SBUNKER
70. Shkolla Politike e Prishtinës (PIPS)
71. Shoqata e Intelektualëve të Pavarur, Deçan
72. Shoqata e Kontabilistëve të Çertifikuar dhe Auditorëve të Kosovës (ShKÇAK)
73. Shoqata e TIK të Kosovës (STIKK)
74. Syri i Vizionit
75. VIZIONIDA
76. We Have e Dream (WeHAD)
77. Women's Alliance for Integration (WAI)