

Qeveritë lokale në veri të Kosovës: lojë “mes dy zjarresh”

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Korrik 2017.

Ky dokument për politika është shkruar në kuadër të projektit të financuar përmes granteve të Ambasadës Amerikane në Prishtinë. Mendimet, qëndrimet, konkludimet apo mesazhet që gjenden në tekst janë të autorëve dhe nuk paraqesin domosdoshmërisht qëndrimet e Departamentit të Shtetit.

1. Hyrje

Me miratimin e Rezolutës 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara, me të cilën Kosova u vendos nën protektorat ndërkombëtar u krijuan shumë sfida, qoftë pozitive qoftë negative, të cilat më pas kanë ndikuar në demokratizimin, qeverisjen e mirë dhe zhvillimin socio-ekonomik të komunave në Kosovë. Shumë prej këtyre sfidave nuk janë zgjidhur deri më sot, ndërsa ato janë edhe më të theksuara në nivel të qeverisjes lokale në komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës, ku vazhdojnë të interpretohen në mënyra të ndryshme zgjidhjet juridiko-kushtetuese dhe korniza kushtetuese e njësive të qeverisjes lokale në Kosovë.

Situata u komplikua edhe më tej pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, sepse komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës nuk e njihnin legjitimitetin e qeverisë qendrore në Prishtinë. Gjatë kësaj periudhe janë organizuar zgjedhjet lokale nën sistemin juridik të Serbisë, rezultatet e së cilës nuk i ka njohur Qeveria e Kosovës dhe komuniteti ndërkombëtar. Me nënshkrimin e Marrëveshjes së Brukselit në prill të vitit 2013 u krijuan kushtet për shpallje të zgjedhjeve për organet e qeverisjes lokale në veri të Kosovës, me çka këto komuna u vunë nën sistemin juridik dhe kushtetues të Kosovës. Megjithatë, me këto zgjedhje nuk janë zgjidhur problemet kyçe të funksionimit të organeve lokale me të cilat këto komuna po përballen që nga koha e ardhjes së misionit të UNMIK-ut në Kosovë.

Në këtë punim ofrohet një pasqyrë historike e kornizës ligjore që rregulloi funksionimin e organeve lokale në Kosovë që nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Kumanovës dhe vendosja e misionit të UNMIK-ut e deri më sot, duke u fokusuar në veçanti në funksionimin e komunave me shumicë serbe në veri të vendit.

2. Organet e vetëqeverisjes lokale në veri të Kosovës

Me nënshkrimin e Marrëveshjes së Kumanovës dhe miratimin e Rezolutës 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara në Kosovë u vendos misioni administrativ i Organizatës së Kombeve të Bashkuara në Kosovë nën emrin UNMIK.² UNMIK-u ishte përgjegjës për themelimin e organeve të përkohshme të vetëqeverisjes në Kosovë, si dhe për

¹ Të gjitha të drejtat i përkasin ©InTER2017. Komentet dhe sugjerimet mund t'i dërgoni në adresën: office@regionalnirazvoj.org.

² UNMIK - Misioni i Organizatës së Kombeve të Bashkuara në Kosovë



kontrollimin e punës së tyre. Si bazë ligjore, UNMIK-u e kishte shfrytëzuar Kushtetutën e Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë, të vitit 1974.

Miratimi i Rezolutës 1244/99 të përmendur më sipër rezultoi me tërheqjen e organeve shtetërore të Republikës Federative të Jugosllavisë (RFJ) dhe Republikës së Serbisë të të gjitha niveleve, posaçërisht në mjediset ku shumicën e popullatës e përbënin shqiptarët. Megjithatë, në trevat me shumicë serbe nuk ndodhi një gjë e tillë, sepse administrata e RFJ-së dhe Republikës së Serbisë e asaj kohe (ose një pjesë e administratës) u mbajt në një trajtë të caktuar. Prandaj, komunat në veri të Kosovës e mbajtën strukturën institucionale, numrin e të punësuarve dhe kontinuitetin ligjor të komunave nga periudha e paraluftës kur kishin funksionuar nën kornizën ligjore të Republikës së Serbisë. Përveç kësaj, legjitimiteti i këtyre institucioneve pasqyrohet edhe në faktin që RFJ apo Republika e Serbisë kurrë nuk kanë miratuar ndonjë dokument që ligjërisht do t'i pezullonte organet shtetërore në Kosovë (përfshirë komunat, por edhe organizatat dhe institucionet tjera, përfshirë ndërmarrjet publike, shtetërore dhe shoqërore) dhe do t'i vendoste ato nën ingerencat e UNMIK-ut.

Ndërkohë komuniteti ndërkombëtar dhe organet qendrore në Kosovë, në të cilat dominonin shqiptarët e të cilave serbët kryesisht nuk ia njihnin legjitimitetin, i hynë procesit të formësimit të kornizës ligjore dhe institucionale brenda së cilit më vonë do të funksiononin organet lokale qeverisëse në Kosovë. Gjenezja e procesit të zhvillimit të kornizës institucionale dhe ligjore të organeve lokale të vetëqeverisjes në Kosovë mund të ndahet në dy periudhat në vijim:

1. Periudha e ndërtimit të kornizës ligjore dhe institucionale gjatë misionit të UNMIK-ut, nga viti 1999 deri në 2008;
2. Periudha e ndërtimit të kornizës ligjore dhe institucionale pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, nga viti 2008 deri më sot.

Organet e vetëqeverisjes lokale me shumicë serbe në veri të Kosovës kryesisht nuk kanë marrë pjesë në këtë proces, e as në praktikë nuk i kanë implementuar zgjidhjet ligjore dhe institucionale të cilat janë imponuar nga komuniteti ndërkombëtar, por kanë vazhduar të funksionojnë brenda kornizës ligjore të Serbisë për aq sa ka qenë e mundur, duke e krijuar një sistem 'hibrid'³ institucional i cili është unik për funksionimin e organeve lokale në veri të Kosovës.

Situata me organet lokale në komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës ndërlkohet edhe më tej pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, kur këto komuna ndërpresin çdo formë të bashkëpunimit me qeverinë qendrore në Kosovë. Megjithatë, situata ndryshon bindshëm pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit në vitin 2013, kur falë presionit të komunitetit ndërkombëtar Qeveria e Serbisë pajtohet që të shpërbëjë kuvendet komunale dhe të vendosë masa të përkohshme në organet lokale që funksionojnë në kuadër të ligjeve të Serbisë. Atëbotë për herë të parë u organizuan zgjedhjet për kuvende komunale në bazë të ligjeve të Kosovës në tërë territorin e Kosovës, përfshirë komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës (Leposaviq, Mitrovicë e Veriut, Zubin Potok dhe Zveçan).

Në vijim janë përshkruar epokat e zhvillimit të institucioneve lokale nga viti 1999 deri më sot.

2.1. Organet lokale në veri të Kosovës gjatë administratës së UNMIK-ut (1999 – 2008)

PMe nënshkrimin e marrëveshjes ushtarako-tekniqe të datës 9 qershor 1999 përfundoi fushata ajrore e NATO-s⁴ kundër RFJ-së. Me Marrëveshjen e Kumanovës u krijuan kushtet për miratimin e Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të Organizatës së Kombeve të Bashkuara, gjë që u ndodhi ditën në vijim. Me këtë Rezolutë, OKB "...autorizoi Sekretarin e Përgjithshëm që, me ndihmën e organizatave ndërkombëtare relevante, të punojë në krijimin e një pranije civile ndërkombëtare në Kosovë, për të krijuar organet e përkohshme nën ombrellën e së cilave qytetarët e Kosovës do të mund të gëzojnë autonomi substanciale brenda RFJ-së, e të cilat do të përbëjnë organe të qeverisjes së përkohshme deri në krijimin e institucioneve demokratike vetëqeverisëse të cilat do të sigurojnë kushte për jetë të qetë dhe normale për të gjithë banorët e Kosovës".⁵

3 Sistemi "hibrid" në kuptim të kornizës institucionale të këtyre organeve lokale është krijuar me përzierjen e sistemit serb të para ndryshimeve demokratike (para vitit 2000) dhe sistemit kosovar nga koha e UNMIK-ut, në atë mënyrë që korniza institucionale adaptoi nga disa elemente të këtyre dy sistemeve, por për nga funksionaliteti dallohej nga organet tjera lokale që vepronin nën njërin apo tjetrin sistem.

4 Organizata e Aleancës Veriatlantike

5 Rezoluta e Këshillit të Sigurimit 1244 (1999), mbi situatën në Kosovë, neni 10, në faqen <http://bit.ly/2sC10xg>

Në fakt, me Rezolutën 1244/99 është krijuar baza për formimin e misionit administrativ të OKB-së në Kosovë, të njohur si UNMIK-u, me një përfaqësues special të Sekretarit të Përhershëm i cili do të mbikëqyrte punën e tij. UNMIK-u ka nxjerrë rregullore me të cilat e ka rregulluar krijimin e kornizës ligjore dhe institucionale të administratës së përkohshme në Kosovë. Në pajtim me Rregulloren e UNMIK-ut 1999/1 mbi autorizimet e administratës së përkohshme në Kosovë, UNMIK-ut i jepen të gjitha autorizimet legjislative dhe ekzekutive në Kosovë, përfshirë menaxhimin e gjyqësorit si dhe menaxhimin me tërë pronën shoqërore dhe shtetërore që ka qenë pronë e RFJ-së dhe Republikës së Serbisë.

Me ardhjen e misionit të UNMIK-ut erdhi edhe tek ndryshimet në funksionimin e administratave komunale. UNMIK-u adaptoi modelin e administratës që funksiononte në Kosovë para konfliktit si dhe rregullativën e përkohshme me Marrëveshjen e Rambujesë lidhur me ndarjen e territorit të Kosovës në komuna. Me Rregulloren 1999/14, UNMIK-u emëroi administratorë komunalë në komunat e Kosovës për të kryer kontroll dhe mbikëqyrje funksionet që i janë besuar organeve të vetëqeverisjes lokale, duke kërkuar nga shërbimet dhe organet në fjalë që të marrin miratimin e administratorëve para nxjerrjes së vendimeve apo ndërmarrjes së ndonjë iniciative.

Megjithatë, siç u theksua edhe më parë, me arritjen e administratës së UNMIK-ut situata sa i përket funksionimit të komunave me shumicë shqiptare dallonte bindshëm në krahasim me atë në komunat me shumicë serbe. Në fakt, deri sa administrata e RFJ-së dhe Republikës së Serbisë u tërhoq nga hapësirat në të cilat dominonte popullata shqiptare, në mjediset serbe ajo vazhdoi funksionimin edhe pas vitit 1999. Kjo në veçanti ishte e theksuar në veri të Kosovës, në komunat e Zubin Potokut, Zveçanit, Leposaviqit dhe Mitrovicë të Veriut,⁶ komuna këto që vazhdonin të punojnë në bazë të ligjit për vetëqeverisje lokale në Serbi.

Me Rregulloren e UNMIK-ut 2000/13 u krijua korniza ligjore për regjistrimin e votuesve në Kosovë. Duke qenë se pas hyrjes së trupave të NATO-s në Kosovë mbi dy të tretat e popullatës serbe u larguan nga Kosova, popullata e mbetur serbe frikohej që me pjesëmarrje në regjistrim civil do të mbetej si regjistër i përhershëm mbi numrin e vogël të Serbëve në Kosovë. Nga këto arsye, komuniteti serb refuzoi pjesëmarrjen në regjistrim,⁷ duke kërkuar që para regjistrimit të popullatës të zgjidhen çështjet e kthimit, sigurisë dhe lirisë së lëvizjes. Megjithatë, UNMIK-u nuk i mori parasysh kërkesat e serbëve dhe vazhdoi punën në ndërtimin e institucioneve kosovare përmes rregulloreve që rezultuan me zgjedhje dhe formim të organeve të vetëqeverisjes lokale. Kësisoj, gjatë korrikut të vitit 2000, UNMIK-u miratoi Rregulloren 2000/39 për zgjedhjet lokale në Kosovë dhe Rregulloren 2000/43 për numrin, emrat dhe kufijtë e komunave. Në bazë të nenit 1.1 të Rregullores së UNMIK-ut 2000/43, në Kosovë u formuan 30 komuna.

Në të njëjtin vit u miratua edhe Rregullorja e UNMIK-ut 2000/45 mbi vetëqeverisjen lokale, e cila definoi komunat si institucione të përkohshme të vetëqeverisjes autonome dhe demokratike. Preambula e kësaj Rregulloreje është në pajtim me Konventën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale (KEVL) të Këshillit të Evropës,⁸ në nenin 3.1 të së cilës theksohet qartë e drejta dhe aftësia e organeve lokale për vetëqeverisje. Në bazë të nenit 10.1 të Rregullores 2000/45, organi më i lartë përfaqësues i komunës është Kuvendi i Komunës, anëtarët e së cilit zgjedhen drejtpërsëdrejti përmes zgjedhjeve.

Në pajtim me Rregulloren e UNMIK-ut 2000/45, të gjitha komunat në Kosovë i krijuan nga dy organe – ligjvënëse dhe ekzekutive. Organi ligjvënës përbëhej nga përfaqësues të zgjedhur në çdo komunë drejtpërdrejt nga qytetarët. Kuvendi është organi më i lartë përfaqësues i komunës dhe përbën bazën e trupit ligjvënës. Me Rregullore përcaktohet se numri i anëtarëve të kuvendeve komunale mund të jetë mes 17 dhe 59, ndërsa me nenin 10.2 caktohet numri i anëtarëve për secilin kuvend komunal individualisht. Me këtë nen përcaktohet se Kuvendi Komunal i Zubin Potokut, Zveçanit dhe Leposaviqit do të kenë nga 17 anëtarë. Mandati i parë i anëtarëve të kuvendeve komunale ishte dy vite, ndërsa pas tij secili mandat mund të ishte deri në katër vite.

Në maj të vitit 2001, UNMIK-u miratoi Rregulloren 2001/9, e njohur si "Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë". Kjo Rregullore luante rolin e një kornize kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisje lokale në Kosovë dhe përkufizonte institucionet të cilat do të vendoseshin në duart e liderëve të zgjedhur

⁶ Atëbotë Mitrovica e Veriut ende nuk ishte komunë e veçantë

⁷ Deri më sot nuk është kryer regjistrimi i popullatës në komuna me shumicë serbe në Kosovë, kështu që numri i banorëve në to vlerësohet në bazë të numrit të banorëve para vitit 1999.

⁸ Konventa Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, Këshilli i Evropës, në faqen: <http://bit.ly/2tY7zOx>

dhe zyrtarëve të lartë publikë, pas zgjedhjeve të planifikuara për nëntor të vitit 2001. Neni 1.3 i kësaj Rregulloreje përkufizon komunat si njësi themelore të vetëqeverisjes territoriale.

Funksionimi i organeve lokale i definuar me Rregulloret e UNMIK-ut 2000/45 dhe 2001/9 nuk ishte mjaftueshëm i detajuar, sepse u shfaqën probleme të dyfishimit të kompetencave mes nivelit qendror dhe lokal në Kosovë, si dhe probleme në marrëdhëniet mes kuvendeve të komunave, kryetarëve të komunave dhe drejtorëve ekzekutivë në komuna. Si zgjidhje për këto dhe problemet tjera që ndërlidheshin me strukturën organizative dhe forcimin e administratës publike, UNMIK-u nxori Rregulloren 2007/30 e cila përbën plotësim dhe ndryshim të Rregullores 2000/45. Për shembull, për dallim nga Rregullorja 2000/45 e cila përcaktonte se kryetarët e komunave zgjedhen nga kuvendet komunale, Rregullorja 2007/30 parashihte që kryetari i komunës të zgjedhej drejtpërsëdrejti nga votuesit. Kjo Rregullore gjithashtu solli ndryshime sa i përket kompetencave të kryetarëve të komunave, veçanërisht në fushat e zhvillimit ekonomik lokal, planifikimit urban dhe rural, zhvillimit dhe përdorimit të tokave, aplikimit të lejeve ndërtimore dhe kontrollit të standardeve të ndërtimtarisë, mbrojtjes së mjedisit në nivel lokal, furnizimit dhe mirëmbajtjes së shërbimeve publike dhe reagimit lokal në situata emergjente. Këto kompetenca më pas do të barteshin edhe në Ligjin për Vetëqeverisje Lokale të miratuar pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës.

Rregulloret e UNMIK-ut që kanë themeluar dhe organizuar punën e organeve qeverisëse në Kosovë, përfshirë edhe atë të organeve lokale, kanë ndikuar dukshëm në definimin e planin gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës të hartuar nga Ahtisaari (më tej Plani i Ahtisaarit),⁹ e më vonë edhe janë integruar në zgjidhjet ligjore të nxjerra pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës.

2.2 Organet e vetëqeverisjes lokale pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës

Kosova e ka shpallur pavarësinë më 17 shkurt të vitit 2008. Pas kësaj, në pajtim me parimet e Kushtetutës së Kosovës, KEVL dhe Planin e Ahtisaarit, Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin për Vetëqeverisje Lokale¹⁰ (në vijim LVL) si bazë ligjore për organizimin dhe funksionimin e organeve lokale të vetëqeverisjes në Kosovë. Në bazë të LVL, komunat në Kosovë gëzojnë nivel të lartë të vetëqeverisjes dhe nxisin pjesëmarrje aktive të të gjithë qytetarëve në procesin e vendimmarrjes në komuna.¹¹ LVL merr parasysh edhe parimet që i përmban KEVL. Përveç LVL, në pajtim me Planin e Ahtisaarit, Qeveria e Kosovës ka miratuar edhe disa ligje tjera përcjellëse që kanë të bëjnë me funksionimin e organeve lokale të vetëqeverisjes, përfshirë Ligjin për Kufijtë Administrativë të Komunave,¹² Ligjin për Zgjedhjet Lokale,¹³ dhe Ligjin për Financat Lokale.¹⁴

Me zgjidhje ligjore u përkufizuan tri kategori të kompetencave lokale: **kompetencat vetanake**, **kompetencat e deleguara** dhe **kompetencat e deleguara** për komunat me shumicë serbe (të cilat nuk janë të bartshme në entitete tjera). Kompetencat vetanake të organeve lokale të vetëqeverisjes janë numëruar në LVL dhe komunat kanë autonomi në vendimmarrje lidhur me ekzekutimin e tyre. Kompetencat e deleguara bëjnë pjesë në grupin e kompetencave të cilat niveli qendror ia delegon organeve lokale. Këto kompetenca mund t'u merren komunave nëse vërtetohet se nuk kanë kapacitetet për ekzekutim të mirëfilltë të tyre.¹⁵ Kompetencat e zgjeruara për komunat me shumicë serbe janë pjesë e zgjidhjes së ofruar në decentralizimin thelbësor të marrë nga plani i Ahtisaarit. Me këto kompetenca, komunave iu jepet status i privilegjuar në vendimmarrje për çështje të rëndësishme për qëndrueshmërinë e komuniteteve serbe. Megjithatë, me ligj kufizohet mundësia e bartjes së këtyre kompetencave të zgjeruara tek organet tjera, gjë që mund të ndryshojë me rastin e krijimit të Komunitetit të komunave serbe, në pajtim me dispozitat e Marrëveshjes së Brukselit.

⁹ *Emisari Special i OKB për Kosovë, Marti Ahtisaari, në mars të vitit 2007 në seancën e Këshillit të Sigurimit të OKB-së propozoi Planin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, të ashtuquajturin Plan i Ahtisaarit. Ky propozim nuk u miratua falë vetos ruse. Megjithatë, qeveria në Prishtinë u thirr në këtë dokument me rastin e shpalljes së pavarësisë së Kosovës, duke e shfrytëzuar atë si kornizë për Kushtetutën e Kosovës.*

¹⁰ Ligji Nr. 03/L-040 për Qeverisjen Lokale, në faqen <http://bit.ly/2tyqufg>

¹¹ *Procesi i decentralizimit në Kosovë dhe krijimi i komunave të reja. Drejtorja e Përgjithshme për Politika të Jashtme të Bashkimit, Parlamenti Evropian, 2010, në faqen <http://bit.ly/2hb0JMF>*

¹² Ligji Nr. 03/L – 041 për Kufijtë Administrativ të Komunave, në faqen <http://bit.ly/2sLLTov>

¹³ Ligji Nr. 03/L – 072 për Zgjedhjet Lokale në Republikën e Kosovës, në faqen <http://bit.ly/2sM08K5>

¹⁴ Ligji Nr. 03/L – 049 për Financat Lokale, në faqen <http://bit.ly/2rDSwti>

¹⁵ *Organizimi dhe funksionimi i organeve lokale të vetëqeverisjes. Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, 2013, në faqen <http://bit.ly/2rJqHuB>*

Korniza ligjore gjithashtu u jep komunave të drejtë të hyrjes në bashkëpunimit ndërkomunal dhe ndërkufitar. Komunës i lejohet të hyjë në bashkëpunim me komuna tjera me qëllim të zhvillimit të përsheptuar ekonomik, efikasitetit dhe efektivitetit të shtuar në kuptim të ofrimit të shërbimeve për qytetarë dhe përdorues tjerë të shërbimeve komunale.¹⁶ Aspekt i rëndësishëm i LVL-së është që çdo komunë mund të bartë tek një komunë tjetër mandatin për implementim të një kompetence të vet, në rast se ajo nuk ka kapacitet për ta realizuar atë.

Bashkëpunimi ndërkombëtar lokal kufizohet në aspekte administrative dhe teknike, përveç komunitetit serb i cili ka të drejtë të bashkëpunojë me Serbinë në fusha që janë të rëndësishme së theksuar për mbijetesën e atij komuniteti.¹⁷ Sidoqoftë, me ligj përkufizohet se nuk mund të realizohen partneritete me komunat apo institucionet serbe, e as të përzihen e bashkohen kompetencat që rrezikojnë sovranitetin e Kosovës. Gjatë negociatave në Vjenë, Qeveria e Serbisë është angazhuar që arsimit, shëndetësia, kujdesi social dhe trashëgimia kulturore në komunat serbe të mbetet nën kompetencat e Qeverisë së Serbisë e jo Qeverisë së Kosovës. Por, sipas dispozitave të planit të Ahtisaarit, në bazë të së cilit është hartuar Kushtetuta e Kosovës, rolin e organit mbikëqyrës mbi të gjitha komunat e Kosovës e luan Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal të Kosovës.¹⁸

Organet lokale në Kosovë të cilat LVL kanë fituar më shumë liri të veprimit në krahasim me nivelin qendror, me çka është arritur një nivel i caktuar decentralizimi. Megjithatë, decentralizimi është duke u zhvilluar në një mjedis kompleks politik, në të cilin marrin pjesë përkrahësit por edhe kundërshtarët e tij, kështu që në praktikë (ende) nuk janë jetësuar të gjitha dispozitat e përcaktuara në ligj. Përveç kësaj, decentralizimi në masë të caktuar është orientuar nga integrimi i komuniteteve pakicë, me theks të veçantë në integrimin e komunitetit serb në veri të Kosovës, i cili për arsye politike e ka bojkotuar çdo lloj bashkëpunimi me institucionet e Kosovës. Bojkoti nga komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës kishte të bënte edhe me implementimin e LVL-së edhe ligjeve tjera të Kosovës, kështu që kjo përbën bazën e arsyes së mosimplementimit të zgjidhjeve ligjore në lidhje me decentralizimin. Situata në këto komuna në masë të gjerë ka ndryshuar pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Parë mbi Parimet e Normalizimit të Marrëdhënieve mes Beogradit dhe Prishtinës, të njohur si "Marrëveshja e Brukselit", të nënshkruar në Bruksel më 19 prill 2013, kur për herë të parë në këto komuna u organizuan zgjedhjet lokale në bazë të ligjeve të Kosovës.

2.3 Marrëveshja e Brukselit dhe ndryshimet në funksionimin e njërive të vetëqeverisjes lokale në veri të Kosovës

Marrëveshja e Brukselit, e nënshkruar nga përfaqësuesit e Qeverisë së Serbisë dhe Qeverisë së Kosovës, përbëhet nga 15 pika.¹⁹ Organizimi i zgjedhjeve lokale në komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës parashihet në pikën e njëmbëdhjetë, e cila thotë: "në komunat në veri të Kosovës gjatë vitit 2013 do të mbahen zgjedhje lokale, me ndërmjetësim të OSBE-së dhe në pajtim me ligjet e Kosovës dhe standardet ndërkombëtare."

Pikërisht organizimi i zgjedhjeve në komunat e veriut të Kosovës në nëntor të vitit 2013 ishte një nga rezultatet e para të zbatimit të Marrëveshjes së Brukselit. Zgjedhjet për kryetarë të komunës së saporformuar të Mitrovicës së Veriut²⁰ u përsëritën në fillim të vitit 2014, ndërsa deri në qershor të vitit 2014 përfundoi procesi i konstituimit të kuvendeve të komunave në të gjitha katër komunat e veriut të Kosovës (Leposaviq, Mitrovicë e Veriut, Zubin Potok dhe Zvečan).²¹

16 E drejta për bashkëpunim ndërkomunal (si brenda Kosovës ashtu edhe në nivel ndërkombëtar), si dhe e drejta për formim dhe anëtarësim në asociacione ndërkomunale garantohej me KEVL.

17 Neni 30.2, Ligji Nr. 03/L – 40 për Vetëqeverisje Lokale, në faqen <http://bit.ly/2tyqufg>

18 Procesi i decentralizimit dhe krijimit të komunave të reja në Kosovë, Drejtoria e Përgjithshme për Politika të Jashtme të Bashkimit, Parlamenti Evropian, 2010, në faqen <http://bit.ly/2hb0JMF>

19 Teksti i Marrëveshjes së Brukselit, në faqen <http://bit.ly/2sZmwLN>

20 Komuna e Mitrovicës së Veriut është formuar në vitin 2013, pas mbajtjes së zgjedhjeve të para sipas ligjeve të Kosovës në veri të vendit. Para kësaj, në Mitrovicën e Veriut ka ekzistuar administrata e UNMIK-ut, e cila ishte funksionale deri në fund të vitit 2012 kur u mbyll për shkak të mungesës së pretenduar të mjeteve financiare. Pak para mbylljes së Administratës së UNMIK-ut, Qeveria e Kosovës ka vendosur që në veri të Mitrovicës të hapë zyrën administrative e cila do të ketë të gjitha autorizimet si dhe të gjitha komunat tjera në Kosovë. Kësisoj, administrata e UNMIK-ut në Mitrovicë u shndërrua në zyrën administrative në Mitrovicën e Veriut, gjë që përbënte hapin e parë drejt formimit të Komunës së Mitrovicës së Veriut.

21 Komunat tjera me shumicë serbe në pjesët tjera të Kosovës veç kishin funksionuar në bazë të sistemit të Kosovës.

Në bazën e Marrëveshjes së Brukselit gjendet edhe ideja që komunat në veri të Kosovës të integrohen në kornizën kushtetuese-ligjore të Kosovës, prandaj mbajtja e zgjedhjeve për organe lokale në këto komuna shihej si kusht i domosdoshëm dhe hap i rëndësishëm në këtë proces. Megjithatë, zhvillimi i situatës dhe rrethanave në terren dëshmoi se ky proces edhe më tej përshkohet me sfida të shumta, shumica prej së cilave ende nuk janë zgjidhur.

Sfida më e madhe në komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës edhe më tej vazhdon të jetë sistemi i funksionimit të dyfishtë të organeve lokale. Siç është theksuar edhe më lartë, pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Kumanovës dhe zbkimit të misionit të UNMIK-ut, organet lokale në mjediset me shumicë serbe në Kosovë, e në veçanti në katër komunat e trajtuara me këtë punim – ato të veriut të Kosovës, vazhdonin të mbanin kontinuitetin e periudhës së paraluftës. Për të përkrahur këtë veprimtari, gjithë këto vite Qeveria e Serbisë rregullisht ka mbuluar të ardhurat personale të të punësuarve në këto njësi të vetëqeverisjes lokale dhe ndërmarrjet komunale të tyre.

Në periudhën pas vitit 1999, Qeveria e Serbisë disa herë e ka ndryshuar qëndrimin e vet lidhur me pjesëmarrjen e organeve lokale në trevat me shumicë serbe në punën e institucioneve të Kosovës, si dhe qasjen ndaj pjesëmarrjes së popullatës lokale serbe në zgjedhje lokale dhe qendrore.²² Pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit, në shtator të vitit 2013, Qeveria e Serbisë nxori vendim për shpërbërjen e kuvendeve komunale në katër komuna në veri të Kosovës. Me këtë vendim u vendosën dhe masat e përkohshme dhe u emëruan kryetarët dhe anëtarët e organeve të përkohshme që u krijuan për të kryer punë nga lëmi i kompetencave të qeverisjes lokale në këto komuna. Sipas ligjeve të Serbisë, Kryetari i Kuvendit Kombëtar është përgjegjës që brenda dy muajsh pas shpërbërjes së kuvendeve komunale të shpallë zgjedhjet lokale, por kjo nuk ka ndodhur tash e katër vite.²³ Në vend të këtyre zgjedhjeve, Qeveria e Serbisë aktivisht ka kërkuar që qytetarët e katër komunave në veri të Kosovës të marrin pjesë në zgjedhjet lokale që i ka organizuar Qeveria e Kosovës, në pajtim me parimet e përkufizuara në Marrëveshjen e Brukselit.

Përveç në rastin e komunës së Zubin Potokut, kryetarët e komunave të tri komunave tjera nuk janë të njëjtë me kryetarët e organeve të përkohshme që i kishte emëruar paraprakisht Qeveria e Serbisë.²⁴ Ndarja e pushteteve mes kryetarëve të sapozgjedhur të komunave dhe organeve të përkohshme ishte veçanërisht karakteristike në komunën e Leposaviqit, ku pas zgjedhjeve u shfaq një konflikt politik mes figurave dhe strukturave që udhëhiqnin komunën nën sistemin e Kosovës dhe atyre që këtë e bënin nën sistemin e Serbisë.

²² Si shembull, në bazë të rekomandimit të Qeverisë së Serbisë, popullata e trevës i ka bojkotuar zgjedhjet lokale në Kosovë të cilat në vitin 2000 i kishin organizuar UNMIK-u dhe OSBE-ja. Marrë parasysh që me këtë veprim organet lokale në treva me shumicë serbe kryesisht kishin mbetur pa përfaqësues, përmes një marrëveshjeje mes UNMIK-ut dhe Qeverisë së Serbisë u gjet zgjidhja për emërimin e përfaqësuesve të kuvendeve komunale lokale që do të udhëhiqnin me organet lokale për dy vite, por pa ndikim në buxhete lokale sepse menaxhimi i financave lokale në këto komuna mbeti në duar të UNMIK-ut. Paralelisht me emërimin e përfaqësuesve të komunitetit serb që do të marrin pjesë në punimet e kuvendeve komunale nga UNMIK-u, Qeveria e Serbisë i shpërbëri kuvendet në këto komuna dhe vendosi masa të përkohshme, nën kryesimin e organeve të përkohshme të cilat shpesh udhëhiqeshin nga të njëjtit njerëz që ishin emëruar si përfaqësues nga UNMIK-u. Pas dy vitesh (2002), UNMIK-u dhe OSBE-ja organizuan ciklin e ri të zgjedhjeve lokale në të cilat popullata lokale ftohet të marrë pjesë nga Qeveria e Serbisë. Kjo e fundit më pas e njeh legjitimitetin e organeve të zgjedhura që udhëheqin komunat qoftë sipas sistemit të UNMIK-ut apo sistemit të Republikës së Serbisë. Megjithatë, në zgjedhjet e ardhshme lokale të cilat u organizuan në vitin 2007 Qeveria e Serbisë nuk e përkrahu pjesëmarrjen e popullatës serbe, ndërsa bojkoti i zgjedhjeve pati më shumë sukses në katër komunat e veriut të Kosovës. Qeverisja në këto komuna bëhet nga kryetarë të zgjedhur në zgjedhjet e vitit 2002. Kosova më 2008 e shpallë pavarësinë e cila nuk njihet nga Serbia, e me këtë përfaqësuesit lokalë nga veriu i Kosovës bojkotojnë çdo kontakt me përfaqësuesit e Qeverisë së Prishtinës. Në anën tjetër, gjatë vitit 2008 Serbia organizoi zgjedhjet në tërë territorin e vet, përfshirë Kosovën. Kjo ishte hera e parë (dhe e fundit) pas vitit 1999 që Serbia organizoi zgjedhje (lokale) në Kosovë. Atëherë, përfaqësuesit e zgjedhur udhëhiqnin me komunat në veri të Kosovës, por legjitimitetin e tyre nuk e njihite as komuniteti ndërkombëtar as Qeveria në Prishtinë. Në ciklin zgjedhor vijues, në vitin 2012, Serbia gjithashtu shpallë zgjedhjet e rregullta lokale të cilat duhej të organizoheshin edhe në veri të Kosovës, por kjo nuk ndodhi pas presionit që mbi Qeverinë në Beograd e ushtroi komuniteti ndërkombëtar.

²³ E ngjashme është situata edhe në komunat tjera me shumicë serbe në Kosovë të cilat punojnë nën ombrellën e sistemit të Republikës së Serbisë, e në të cilat gjithashtu me vite të tëra mbizotërojnë masat e përkohshme.

²⁴ Vetëm në komunën e Zubin Potokut, kryetari i emëruar i organit të përkohshëm është edhe kryetar i zgjedhur i komunës, prandaj kjo komunë është politikisht më stabilja nga të katër komunat e veriut të Kosovës

Komunat në veri të Kosovës përballen me problemin e krijimit të organeve funksionale dhe efikase lokale të vetëqeverisjes. Realisht, këto organe lokale nuk kanë marrë pjesë në programet e ngritjes së kapaciteteve dhe reformës së administratave komunale në Kosovë, të cilat janë organizuar nga organizatat ndërkombëtare gjatë misionit të UNMIK-ut por edhe më vonë. Këto komuna nuk kanë qenë të përfshira as në proceset e reformës që janë realizuar (ose ende realizohen) në Serbi, apo si anëtare në Konferencën e Përhershme të Qyteteve dhe Komunave – asociacionin e komunave të Serbisë që aktivisht punon në avancimin e kapaciteteve të administratave komunale.²⁵ Njëkohësisht, komunat e veriut të Kosovës nuk janë përfshirë as në zgjidhjet sistemike për realizimin e disa ligjeve të rëndësishme në Serbi,²⁶ me çka atyre u është dërguar mesazh i qartë se zgjidhjet ligjore nga Serbia janë vetëm pjesërisht të zbatueshme për to. Nga tërë kjo mund të arrihet përfundimi se organet e vetëqeverisjes lokale në veri të Kosovës (të cilat punojnë sipas ligjeve të Serbisë) paraqesin hibride institucionale në të cilat implementohen zgjidhje të cilat mund të realizohen në rrethana të caktuara, dhe që ato sipas funksionalitetit dhe kapaciteteve dallojnë bindshëm nga komunat tjera në Serbi.

Zgjedhjet në veri të Kosovës nuk kanë rezultuar me atë që (në plotësi) të implementohen ligjet e Kosovës, por me atë që liderëve të zgjedhur t'u tolerohet që vetë të vendosin se cilat zgjidhje ligjore do t'i aplikojnë e cilat jo. Për shembull, komunat e veriut të Kosovës i kanë miratuar Statutet e Komunave që janë në pajtueshmëri me ligjin dhe janë verifikuar nga ana e Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal. Megjithatë, edhe pas gati katër vitesh, komunat nuk i kanë themeluar drejtoritë e përcaktuara në Statutet e tyre.

Specifikat e funksionimit të komunave në veri të Kosovës (sipas sistemit të Kosovës) pasqyrohen edhe në procesin e hartimit të buxheteve komunale për vitin 2015. Të gjitha komunat e veriut të Kosovës i kishin larguar nga projektbuxhetet e veta linjat për arsim dhe shëndetësi, edhe pse këto dy fusha sipas legjislacionit kosovar duhet të jenë pjesë e buxhetit të organeve komunale. Komunat e kanë arsyetuar këtë me synimin e tyre që financimin e shëndetësisë dhe arsimit ta bëjnë përmes Bashkësisë së komunave me shumicë serbe, formimi i së cilës gjithashtu është paraparë me pikat e Marrëveshjes së Brukselit.

Duhet theksuar edhe se komuna e Mitrovicës së Veriut, e themeluar përmes procesit të negociatave në Bruksel përballat me mungesë të hapësirave fizike për punë adekuate të Kuvendit Komunal dhe shërbimeve komunale. Megjithatë, aktualisht është duke u ndërtuar një ndërtesë e re administrative për Komunën e Mitrovicës së Veriut, me ndihmë të Bashkimit Evropian, ndërtimi i së cilës pritet në vitin 2018.

3. Përfundim

Që nga viti 1999, sistemi i vetëqeverisjes lokale në mjediset me shumicë serbe në veri të Kosovës është përshkruar me shumë sfida, para së gjithash politike, sepse menjëherë pas luftës u krijua atmosfera që këto komuna paraqesin bastionin e fundit të mbrojtjes së institucioneve të Serbisë në Kosovë. Barra me të cilën përballen këto komuna tejkalon kornizat mbi të cilat funksionojnë organet tjera të qeverisjes lokale në Kosovë apo kudo në botë. Prandaj, zgjidhjet ligjore dhe institucionale të krijuara në Kosovë pas vitit 1999, qoftë nga UNMIK-u, gjatë negociatave për statusin e Kosovës të udhëhequra nga Marti Ahtisaari, apo nga Qeveria e Kosovës pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, nuk kanë qenë mjaftueshëm të pranueshme për Qeverinë e Serbisë, rrjedhimisht as për udhëheqësit e vet komunave në fjalë.

Si pasojë, është shfaqur rezistenca e bartësve të funksioneve lokale ndaj implementimit të zgjidhjeve ligjore të Kosovës, si dhe problemi i funksionalitetit dhe efikasitetit të këtyre organeve lokale si rezultat i mungesës së

25 Për shembull, me miratimin e Kushtetutës së Republikës së Serbisë (2006) dhe ndryshimin e rregullativës ligjore që rregullon punën e organeve lokale të vetëqeverisjes, me ndihmë të ministrisë së linjës dhe SKGO-së, shumica e administratave komunale në Serbi e kanë ndërruar dukshëm strukturën e vet dhe mënyrën e punës në krahasim me periudhën para ndryshimeve demokratike në Serbi, duke formuar drejtori të reja dhe shërbime profesionale për realizimin e veprimtarisë së vet në pajtim me ligjin. Komunat e veriut të Kosovës nuk kanë qenë pjesë e këtyre proceseve, prandaj administratat e tyre kanë ngecur në të njëjtën trajtë e formë sikur para vitit 1999.

26 Kësisoj, për shembull, komunat nga veriu i Kosovës nuk kanë qenë të përfshira në sistemin elektronik të Qeverisë së Serbisë për lëshimin e lejeve të ndërtimit, gjë që ua pamundëson këtyre komunave lëshimin e lejeve të ndërtimit në bazë të Ligjit për planifikim dhe ndërtim të Republikës së Serbisë.

reformave dhe kapaciteteve operative të administratave komunale.

Me nënshkrimin dhe implementimin e Marrëveshjes së Brukselit ka ardhur deri tek vendosja e masave të përkohshme në këto komuna nga Qeveria e Serbisë, e më pas edhe tek mbajtja e zgjedhjeve në bazë të ligjeve të Kosovës. Megjithatë, me këtë nuk janë zgjidhur problemet në nivel lokal. Ato vetëm kanë marrë një formë të re, e cila për nga kompleksiteti nuk është fare më e lehtë se sa situata para nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit. Sipas të gjitha gjasave, kjo situatë do të zgjasë deri në formimin e Bashkësisë së komunave me shumicë serbe në Kosovë, e cila parashihet me Marrëveshjen e Brukselit, e themelimi i së cilës ende nuk ka filluar por vazhdon të përfillet mes politikanëve dhe përfaqësuesve qeveritarë në Beograd e Prishtinë.

InTER – Instituti për Zhvillim Teritorial Ekonomik - është një think tank i pavarur jo qeveritarë me mision të promovimit dhe përparimit të zhvillimit teritorial shoqëro-ekonomik në Ballkanin Perëndimorë.

*Qyteti Verior, Çika Jovina pn, Mitrovicë Veriore
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*

Ky dokument për politika është shkruar në kuadër të projektit “Mbështetje qeverive lokale në veri të Kosovës në reformimin e administratës publike” të financuar nga Ambasada Amerikane në Prishtinë, që realizohet nga Instituti për Zhvillim Ekonomik Teritorial (InTER). Projekti realizohet në periudhën maj 2016 – korrik 2017.

