

ASOCIACIONI/BASHKËSIA E KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE

Kalimi i udhëkryqit



Autorët: Adrian Zeqiri, Pieter Troch, Trim Kabashi

Autorë kontribues: Aleksandar Arsić, Arben Osmani, Michael James Warren



ECMI Kosova është organizata kryesore joqeveritare e angazhuar me çështje të komuniteteve minoritare në Kosovë, me qëllim të zhvillimit të institucioneve përfshirëse, përfaqësuese dhe të ndjeshme ndaj komuniteteve, institucione këto që mbështesin një Kosovë të qëndrueshme shumetnike.

ECMI Kosova kontribuon në zhvillimin, forcimin dhe zbatimin e legjislacionit përkatës, dhe përkrah institucionalizimin e mekanizmave qeveritarë të ndërlidhur me çështje të komuniteteve, dhe ngrit kapacitetet e akterëve të shoqërisë civile dhe të qeverisë për t'u angazhuar me njëri-tjetrin dhe bashkëvepruar në mënyrë konstruktive dhe të qëndrueshme.

Rr. Nëna Terezë Nr. 41, Apt. 29,
10000 Prishtinë, Kosovë,
Tel. +381 (0) 38 224 473

www.ecmikosovo.org



PAX është një organizatë holandeze e ndërtimit të paqes që punon së bashku me qytetarë dhe partnerë të përkushtuar për të mbrojtur popullsinë civile prej akteve të luftës, për t'i dhënë fund dhunës së armatosur, dhe të ndërtojë paqe të bazuar në drejtësi. PAX ka një përkushtim afatgjatë për fuqizimin e perspektivës për paqe në Kosovë, me përqëndrim të veçantë në Mitrovicë.

Godebaldkwartier 74
3511 DZ Utrecht, The Netherlands

www.paxforpeace.nl

E drejta autoriale

© Qendra Evropiane për Çështje të Minoriteteve (ECMI) Kosova, qershor 2016. Të gjitha të drejtat të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, të ruhet në sisteme ripërtëruese ose të transmetohet në çfarëdo forme apo me çfarëdo mjeti, elektronik, mekanik, foto-kopjimi, inçizimi ose ndryshe, pa lejen paraprake të ECMI Kosovës.

ASOCIACIONI/BASHKËSIA E KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE

Kalimi i udhëkryqit



Autorët: Adrian Zeqiri, Pieter Troch, Trim Kabashi

Autorë kontribues: Aleksandar Arsić, Arben Osmani, Michael James Warren

Qershor, 2016

PËRMBAJTJA

Hyrje.....	8
1. Bashkëpunimi ndërkomunal nga perspektiva ndërkombëtare.....	12
1.1 <i>Arsyeja prapa bashkëpunimit ndërkomunal.....</i>	12
1.2 <i>Detyrat operationale dhe/ose të koordinimit.....</i>	13
1.3 <i>Bashkëpunimi ndërkomunal dhe të drejtat e komuniteteve: Këshilli i Përbashkët Komunal....</i>	13
2. Bashkëpunimi ndërkomunal në kornizën ligjore të Kosovës dhe në praktikë.....	15
2.1 <i>Partneritetet ndërkomunale.....</i>	16
2.2 <i>Asociacionet komunale</i>	17
3. Kompetencat e Asociacionit/Bashkësisë së komunave me shumicë serbe: Detyra operationale dhe/ose të koordinimit?.....	19
4. Autonomia institucionale dhe koordinimi.....	22
4.1 <i>Arsimi.....</i>	24
4.1.1 <i>Arsimi në komunat e Kosovës.....</i>	24
4.1.2 <i>Bashkëpunimi ndërkomunal në arsimin në gjuhën serbe.....</i>	26
4.2 <i>Shëndetësia dhe kujdesi social.....</i>	26
4.2.1 <i>Shëndetësia dhe kujdesi social në komunat e Kosovës.....</i>	27
4.2.2 <i>Bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe në shëndetësi dhe kujdes social</i>	28
4.3 <i>Kultura.....</i>	28
4.4 <i>Zhvillimi ekonomik lokal</i>	29
4.5 <i>Planifikimi rural dhe urban.....</i>	30
5. Raporti në mes të komunave dhe njësive të bashkëpunimit ndërkomunal	32
5.1 <i>Vendosja e bashkëpunimit ndërkomunal</i>	32
5.2 <i>Organizimi i brendshëm i bashkëpunimit ndërkomunal</i>	34
6. Asociacioni në kuadër të mekanizmit shumë-nivelësh të Kosovës për mbrojtjen e komuniteteve	36
6.1 <i>Garantimi i karakterit shumetnik të Asociacionit</i>	36
6.2 <i>Asociacioni dhe mekanizmat për përfaqësimin dhe mbrojtjen e komuniteteve në nivelin qendror....</i>	38
7. Asociacioni dhe Republika e Serbisë.....	40
Rekomandimet.....	41

PIKAT KYÇE

- * Korniza ligjore për Asociacionin duhet të formulohet nëpërmjet një procesi gjithëpërfshirës dhe transparent, i përbërë nga dy faza. Në rradhë të parë, duhet të formulohet një kornizë, në formë të një akti nënligjor, e cila definon mundësitë dhe kufizimet ligjore për bashkëpunimin ndërkomunal ndërmjet komunave me shumicë serbe. Në rradhë të dytë, përfaqësuesit e dhjetë komunave me shumicë serbe formulojnë një apo më shumë projekt-Statute për bashkëpunim ndërkomunal në kuadër të kësaj kornize ligjore, siç përcaktohet me një akt nënligjor.
- * Asociacioni duhet të vendoset në korniza si një ushtrim i **bashkëpunimit ndërkomunal** në pajtim me frymën institucionale të qeverisjes në Kosovë e cila parashikon vetëqeverisje të gjerë dhe bashkëpunim ndërkomunal si mekanizëm për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve në Kosovë por duke garantuar funksionalitetin e shtetit të Kosovës.
- * **Komunat pjesëmarrëse mbeten njësitë themelore të vetëqeverisjes** dhe ato duhet të krijojnë mekanizma të llogaridhënies që kanë për detyrë kontrollimin dhe pëcjelljen e punës së Asociacionit, si dhe të kenë mundësinë për t'u tërhequr nga Asociacioni në çdo fazë apo kohë.
- * Bashkëpunimi ndërkomunal i komunave me shumicë serbe mund të risjellë një shkallë të rendit dhe strukturës institucionale dhe si i tillë të **përmirësojë cilësinë e shërbimeve të ofruara në nivel lokal**, duke mbajtur lidhje financiare, teknike dhe simbolike me Republikën e Serbisë.
- * Asociacioni duhet të jetë një **trup ndërkomunal** me status ligjor të një asociacioni në përputhje me ligjet e Kosovës. Asociacioni do të koordinojë interesat e komunave pjesëmarrëse në fushën e demokracisë lokale, ekonomisë lokale, arsimit, shëndetësisë parësore dhe dytësore dhe të përkujdesjes sociale; planifikimit urban dhe rural, kushteve lokale të jetesës për të kthyerit në Kosovë, hulumtimet dhe zhvillimet, si dhe kulturës.
- * Komunat pjesëmarrëse duhet të themelojnë **institucione të përbashkëta publike** në mënyrë që bashkërisht të ushtrojnë kompetencat e komunave kur bëhet fjalë për arsimin në gjuhën serbe, shëndetësinë dhe kujdesin social, si dhe kulturën, siç përcaktohet me Ligjin për bashkëpunim ndërkomunal. Këto institucione të përbashkëta publike duhet të jenë lidhura ngushtë me ndërkomunal por të pavarura nga Asociacioni si trup ndërkomunal.
- * Korniza ligjore për themelimin e këtyre institucioneve të përbashkëta publike duhet të përbëhet nga një udhëzim administrativ që përcakton mundësitë dhe kufizimet për komuna që themelojnë asociacione, një akt nënligjor për zbatimin e Ligjit për ratifikimin e marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë, miratuar dhe nënshkruar në shtator të vitit 2013, në njërën anë, dhe një akti nënligjor për zbatimin e Ligjit për bashkëpunim ndërkomunal të vitit 2011 nga ana tjetër.
- * Ndikimi i Asociacionit në qeverisjen në nivel qendror duhet të jetë i kufizuar dhe i integruar në mekanizmat ekzistues për përfaqësim të komuniteteve në nivelin qendror, në veçanti në Këshillin Konsultativ për Komunitete.

- * Asociacioni duhet të mbështesë parimin e **multi-etnicitetit** që është parim kyç dhe themelor i Kosovës. Emri i Asociacionit do të jetë neutral dhe Zëvendëskryetarët për Komunitete të secilës komunë pjesëmarrëse do të kenë një ulëse në Këshillin e Asociacionit, në mënyrë që të garantohen se Asociacioni mbështet parimet e multi-etnicitetit.
- * **Republika e Serbisë** do t'i ofrojë Asociacionit mbështetje financiare dhe teknike, në mënyrë transparente dhe nëpërmjet komunave pjesëmarrëse, në pajtim me legjislacionin përkatës që rregullon këtë lloj të mbështetjes financiare dhe teknike në Kosovë.

HYRJE: ASOCIACIONI SI USHTRIM I BASHKËPUNIMIT NDËRKOMUNAL

Si një element i rëndësishëm i procesit të normalizimit të marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë, proces i mbikëqyrur nga BE, të dy vendet u pajtuan që të themelohet Asociacioni/ Bashkësia e komunave me shumicë serbe në Kosovë (në tekstin e mëtejshëm, "Asociacioni").¹ Ky institucion i propozuar, siç përshkruhet në marrëveshjen e prillit të vitit 2013 Marrëveshja e Parë për Normalizim të Marrëdhënieve, dhe në marrëveshjen pasuese të gushtit të vitit 2015 për parimet e përgjithshme / elementet kryesore, ka implikime të mundshme transformuese për ardhmërinë e komuniteteve serbe në Kosovë, dhe për qeverisjen e Kosovës në përgjithësi. Siç parashikohet me marrëveshjet përkatëse, Asociacioni ka për qëllim të përfaqësojë interesat kolektive të atyre komunave në Kosovë me shumicë të serbëve etnikë, në veçanti në fushën e arsimit, shëndetësisë, planifikimit urban dhe rural dhe ekonomisë.

Shumë serbë të Kosovës kanë pritje të mëdha për këtë entitet të ri, duke investuar në të shpresat e tyre për autonomi institucionale dhe lidhje të ngushta me Republikën e Kosovës si parakushte për një të ardhme të qëndrueshme në një Kosovë me shumicë shqiptare. Tek komuniteti shqiptar rezistenca është e theksuar, sidomos në mesin e partive opozitare të cilat e perceptojnë Asociacionin jo vetëm si një formë të autonomisë territoriale që përforcon kontrollin e Serbisë mbi komunitetin serb në Kosovë por edhe në kundërshtim me karakterin shumetnik të Kosovës. Shumë analistë kosovarë gjithashtu kanë ngritur pyetje për nevojën për këtë Asociacion duke argumentuar se ligjet e Kosovës tashmë i ofrojnë komunave me shumicë serbe kompetenca të veçanta dhe të zgjeruara të cilat iu mundësojnë atyre një vetëqeverisje substanciale.

Plani i zbatimit për marrëveshjen fillestare të prillit të vitit 2013 kishte paraparë që Ekipi i Menaxhimit i përbërë nga përfaqësues të katër komunave veriore me shumicë serbe do të hartonte një projekt-Statut në një afat kohor prej gjashtë muajsh nga nënshkrimi i marrëveshjes (dmth, tetor 2013) dhe se Asociacioni do të formohej menjëherë pas mbajtjes së zgjedhjeve lokale që u mbajtën në fund të vitit 2013. Marrëveshja e gushtit të vitit 2015 kishte përcaktuar se Ekipi i Menaxhimit do të hartonte projekt-Statutin brenda katër muajve nga data e nënshkrimit (dmth, deri në fund të dhjetorit të vitit 2015), dhe se Qeveria e Kosovës do ta miratonte Statutin me anë të një dekreti qeveritar pas arritjes së pajtimit në Dialogun e Nivelit të Lartë.

Deri më sot, megjithatë, nuk ka pasur pothuajse aspak përparim për hartimin dhe zhvillimin e një projekt-Statuti që është i pranueshëm për të gjitha palët si dhe shumë pak debate publike të mirë informuara për përmbajtjen e marrëveshjeve dhe implikimet praktike për komunitetin serb dhe për Kosovën në përgjithësi. Në vend të kësaj, diskutimi mbi Asociacionin ka qenë i nxehtë dhe i polarizuar, ku Serbia dhe udhëheqësit serb në Kosovë shfrytëzuan gjuhën e paqartë në marrëveshjet përkatëse për ta deklaruar Asociacionin si mjet për të arritur autonomi, dhe udhëheqësit e Kosovës duke shfrytëzuar të njëjtat paqartësi për të insistuar se Asociacionin do të modelohet sipas Asociacionit ekzistues të Komunave në Kosovë, Asociacion ky që përmendet në mënyrë eksplicite në marrëveshjet dhe i cili operon si një organizatë joqeveritare (OJQ).

Marrëveshjet e sipërpërmendura nuk e përshkruajnë në mënyrë të qartë se si do të operojë Asociacioni. Kjo komplikohet edhe më tepër nga vendimi i dhjetorit të vitit 2015 të Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, e cila gjeti se shumë elemente të marrëveshjes së gushtit të vitit 2015 nuk ishin në

¹ Në përputhje me rekomandimet e bëra në këtë koncept-dokument politikash për ta ndërruar emrin e Asociacionin/ Bashkësisë së komunave me shumicë serbe, termi Asociacion do të përdoret për gjatë dokumentit.

pajtim me Kushtetutën e Kosovës. Kryeministri i Kosovës, Isa Mustafa, shumë shpejt deklaroi se qeveria e tij do ta dekretojë vetëm një Status që është në pajtim me vendimin e Gjykatës.

Ky dokument ka për synim të kontribuojë në zhvillimin e një projekt-Statuti duke ofruar rekomandime konkrete. Dokumenti vlerëson, për aq sa është e mundur duke marrë parasysh të dhënat në dispozicion dhe ato që ndërlidhen me zhvillimet në Kosovë, vlerën e shtuar të një asociacioni të komunave me shumicë serbe, i bazuar në parimet e bashkëpunimit ndërkomunal: në mënyrë të veçantë, se çfarë mund të bëjë një asociacion i tillë për të adresuar nevojat dhe brengat e komunitetit serb në Kosovë. Duke u bazuar në këtë vlerësim, dokumenti ofron një sqarim realist të ndikimit të mundshëm që Asociacioni mund ta ketë në funksionalitetin e shtetit të Kosovës dhe ofron rekomandime se si të minimizohen pasojat negative. Dokumenti gjithashtu bën rekomandime konkrete për procedurën që duhet ndjekur për krijimin e një kornize ligjore—përbërë nga një udhëzim administrativ dhe akte nënligjore—të cilat duhet të përcaktojnë mundësitë dhe kufizimet e bashkëpunimit ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe, të shtjellojnë procedurat për vendosjen e bashkëpunimit ndërkomunal dhe të shtjellojnë procedurat për zbatimin e Ligjit të vitit 2013 për ratifikimin e Marrëveshjes së Parë Ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë.

Pika fillestare e këtij dokumenti është se Asociacioni është një ushtrim i bashkëpunimit ndërkomunal, në vend të autonomisë institucionale, territoriale, apo kulturore. Kjo qasje i bindet frymës dhe konstruktit të qeverisjes në Kosovë, qeverisje e cila ka vendosur në mënyrë të fuqishme parime të vetëqeverisjes lokale dhe mundësi për bashkëpunim ndërkomunal si një nga shtyllat për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve në Kosovë. Procesi i decentralizimit, një element tejet i rëndësishëm i Planit të Ahtisaarit i cili më vonë u mishërua në kornizë ligjore të Kosovës, krijoi apo zgjeroi gjashtë komuna të reja me shumicë serbe respektivisht komunat: Novobërdë, Mitrovicë e Veriut, Graçanicë, Ranillug, Partesh dhe Kllokot.² Përveç katër komunave ekzistuese me shumicë serbe (Leposaviq, Shtërpçë, Zubin Potoku, Zveçan), këto komuna gjithashtu do të jenë anëtarë të Asociacionit.

Krijimi i komunave me popullatë me shumicë serbe, përveç autonomisë së gjerë që komunat në Kosovë gëzojnë si dhe mundësia e marrjes së ndihmës nga Republika e Serbisë, ka për qëllim pikërisht që t'i ofrojë komunitetit serb në Kosovë vetëqeverisje të konsiderueshme në nivel lokal, por njëkohësisht duke mos e rrezikuar integritetin dhe funksionalitetin e shtetit të Kosovës. Ky dokument zhvillon një model të bashkëpunimit ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe që mbështet këto parime themelore të shtetit të Kosovës.

Argumenti kryesor është se bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe mund të risjellë një shkallë të rendit institucional dhe koordinimit dhe në këtë mënyrë të përmirësojë ofrimin e shërbimeve në nivel lokal, duke mbajtur lidhjet financiare, teknike dhe simbolike me Republikën e Serbisë. Kështu, Asociacioni potencialisht mund të plotësojë kërkesat dhe adresojë brengat e komunitetit serb në Kosovë, por duke vepruar në kuadër të kornizës së përgjithshme për bashkëpunimin ndërkomunal të përcaktuar me ligje përkatëse në Kosovë.

Modeli për Asociacionin i prezantuar këtu është i drejtuar poshtë, në drejtim të nivelit lokal të vetëqeverisjes si një masë konkrete për të koordinuar, racionalizuar, dhe institucionalizuar ofrimin e shërbimeve publike. Ndikimi i këtij modeli në institucionet e nivelit qendror do të jetë i kufizuar dhe i integruar në mekanizmat ekzistues për përfaqësim të komuniteteve në nivel qendror. Në këtë mënyrë, brengat dhe frika e shumicës shqiptare se Asociacioni do ta bëjë shtetin e Kosovës jofunksional adresohen në masë të madhe.

² ['Ligji Nr. 03/L-041 për Kufijtë Administrativ të Komunave'](#) (20 shkurt 2008), Neni 5.

Shqetësimet në lidhje me funksionalitetin e shtetit të Kosovës nuk duhet të anashkalohen lehtë. Derisa çdo marrëveshje e re mes Prishtinës dhe Beogradit e zvogëlon prezencën e institucioneve shtetërore serbe në Kosovë, Asociacioni mundëson vazhdimin e prezencës dhe rolit të Serbisë në çështjet e komunitetit serb në Kosovë. Nëse nuk konceptohet qartë si ushtrim i bashkëpunimit ndërkomunal, qasja proaktive e Beogradit për çështjet e serbëve të Kosovës, duke përdorur influencë politike dhe financiare për të siguruar dëgjueshmërinë e serbëve, mund ta shndërrojë Asociacionin në një pengesë serioze për zhvillimin e mëtejshëm institucional të Kosovës. Në këtë kontekst, ky model për Asociacionin përqëndrohet në vetëqeverisjen lokale, ku mbështetja nga Republika e Serbisë mund ta bëjë një ndryshim të madh në jetën e përditshme të komunitetit serb të Kosovës. Roli përfaqësues i Asociacionit për përfaqësimin e serbëve të Kosovës në nivelin qendror, megjithatë, reduktohet në një shkallë minimale dhe përfshihet në mekanizmat ekzistues. Në këtë mënyrë, ky model zbut rreziqet që mund t'i kanosen funksionalitetit të shtetit të Kosovës. Sidoqoftë, duhet të jetë e qartë për të gjithë se për të qenë Asociacioni efektiv, nevojitet një qasje proaktive dhe konstruktive nga të gjitha palët e përfshira në proces.

Dokumenti fillon me një hulumtim dhe studim të literaturës për bashkëpunimin ndërkomunal në praktikën ndërkombëtare. Dokumenti sqaron se cila është arsyeja dhe shkaku prapa bashkëpunimit ndërkomunal, prezanton një tipologji, dhe vlerëson se si ky bashkëpunim ndërlidhet me mbrojtjen dhe promovimin e interesave të komuniteteve pakicë. Kapitulli i dytë shqyrton në detaje kornizën ligjore të Kosovës për vetëqeverisje dhe bashkëpunim ndërkomunal. Ky kuptim më i gjerë i bashkëpunimit ndërkomunal është aplikuar në kapitullin tre për të hedhur dritë mbi marrëveshjet e vitit 2013 dhe 2015 për Asociacionin dhe mbi vendimin e Gjykatës Kushtetuese. Kapitulli katër pastaj vazhdon me përkthimin e kompetencave të propozuara të Asociacionit në propozime të politikave konkrete se si mund të organizohet bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe në pajtim me legjislacionin për kompetencat komunale dhe bashkëpunimin ndërkomunal, dhe kundrejt gjetjeve të hulumtimit të gjerë për nevojat dhe pritjet e komunitetit serb të Kosovës. Në kapitullin pesë, dokumenti merr parasysh pozicionin e komuniteteve jo-serbe që jetojnë në komunat që do të përfshihen në Asociacionin, dhe masat për të mbrojtur dhe promovuar intereset e të gjitha komuniteteve në kuadër të Asociacionin dhe në pajtim me frymën shumëpartitake të Kosovës. Kapitulli i gjashtë definon marrëdhëniet mes Asociacionit dhe nivelit qendror të qeverisjes dhe prezanton një model për harmonizimin e Asociacionit me mekanizmat ekzistues për përfaqësim dhe mbrojtje të komuniteteve në nivel qendror. Kapitulli shtatë, në fund, shqyrton rolin e Republikës së Serbisë në ofrimin e mbështetjes teknike dhe financiare.

Dokumenti përfundon me rekomandime praktike për vendimmarrësit në Kosovë që mund të shërbejnë si kornizë për një projekt-Statut për Asociacionin, projekt-Statut i cili synon të arrijë një kompromis mes nevojave dhe pritjeve të komunitetit serb të Kosovës (dhe zotimeve të palëve me marrëveshjen për normalizimin e marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë) dhe ruajtjes së funksionalitetit qeverisës të Kosovës brenda kornizave ligjore dhe kushtetuese.

Për sa i përket metodologjisë, ky studim bazohet në një lexim të thukët të marrëveshjeve të viteve 2013 dhe 2015 në mes të Kosovës dhe Serbisë, si dhe vendimit të vitit 2015 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës. Dokumenti e vendos Asociacionin brenda sistemit ligjor të Kosovës, dhe në veçanti ligjeve për kompetencat komunale dhe bashkëpunimin ndërkomunal, si dhe në literaturën për bashkëpunimin ndërkomunal në praktikën ndërkombëtare. Përveç kornizës ligjore, ky dokument merr parasysh edhe pritjet dhe shqetësimet e serbëve të Kosovës si dhe shqiptarëve të Kosovës. Dokumenti mbështetet në ndjekjen nga afër të debateve brenda dhe në mes të komuniteteve në media, politikë dhe sektorin e shoqërisë civile përgjatë tri viteve, si dhe studimeve të shumta që janë bërë për temën nga ana e organizatave të shoqërisë civile. Për më tepër dhe për qëllime të këtij dokumenti, intervista të gjata dhe gjysëm të strukturuar janë

kryer me përfaqësues të komunitetit serb në Kosovë nga sektorë të ndryshëm (politik, zhvillim ekonomik, arsim, shëndetësi) dhe me përfaqësues të institucioneve relevante në Kosovë (Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, Asociacioni i Komunave të Kosovës). Këto intervista janë bërë përgjatë muajve mars-prill 2016. Bashkëbiseduesit janë përzgjedhur në bazë të ekspertizës së tyre në çështje të ndërlidhura me bashkëpunimin ndërkomunal dhe fusha të caktuara ku Asociacioni pritet të ketë kompetenca. Qëndrimet e politizuara për këto tema janë evituar.

1. BASHKËPUNIMI NDËRKOMUNAL SHIKUAR NGA PERSPEKTIVA NDËRKOMBËTARE

1.1 Arsyeja prapa bashkëpunimit ndërkomunal

Format e bashkëpunimit ndërkomunal kanë fituar rëndësi në Evropë gjatë dekadave të fundit si një strategji për të trajtuar zhvillime që kanë vënë presion të madh në qeveritë lokale. Para së gjithash, zgjerimi i shkallës së shërbimeve publike të ofruara e ka bërë më të vështirë për qeveritë lokale që të ofrojnë shërbime publike adekuate dhe të një cilësie që i plotëson nevojat e popullatës. Përveç kësaj dhe si rezultat i urbanizimit dhe emigrimit, shumë komuna të vogla dhe rurale ballafaqohen me një zbrazje të popullatës, gjë që e ka vështirësuar edhe më tepër ofrimin e shërbimeve publike. Së dyti, lëvizshmëria apo mobiliteti fizik si dhe fragmentimi i pjesëmarrjes sociale të popullatës nënkupton që njerëzit shpesh nuk qëndrojnë në komunat e tyre kur marrin shërbime publike. Rezultat i kësaj është fakti që funksionet administrative të zbatuara në nivel lokal janë zvogëluar më shumë se hapësira aktive e popullatës së tyre. "Ndërvarësitë e fuqishme mes proceseve të mëdha sociale dhe të shoqërive gjithmonë e më komplekse si dhe të intervenimeve përkatëse të qeverive lokale kërkojnë politikbërje në aso shkallë që i tejkalon përmasat territoriale edhe të komuniteteve më të mëdha."³ Së treti, ekziston një presion në rritje mbi qeveritë lokale në formë të zvogëlimit të intervenimit të qeverisë në ofrimin e shërbimeve publike, të cilat çdo ditë e më shumë po ofrohen nga institucione private (të caktuara nga qeveritë lokale) dhe të aplikimit të logjikës së tregut për vlerësimin e ofrimit të shërbimeve publike. Bashkimi Evropian ofron mundësi financiare për qeveritë lokale, por konkurrenca e fuqishme me regjione tjera dhe kërkesat e rrepta paraqesin sfidë për kapacitetet komunale.⁴

Arsyeja dhe logjika prapa bashkëpunimit ndërkomunal është sepse kjo e fundit e ruan vetëqeverisjen lokale dhe në të njëjtën kohë vendos një qeverisje më racionale e cila arrin t'i përballojë presioneve të diskutuara më lartë. Motivi kryesor prapa bashkëpunimit ndërkomunal është dëshira për efektivitet më të madh të menaxhimit, më shumë shërbime si dhe shpenzime më të ulëta për shërbime më të mira. "Bashkëpunimi ndërkomunal nga njëra anë krijon një formë të qeverisjes të institucionalizuar për të trajtuar çështje të përshkallëzuara dhe presionet në rritje të tregut mbi qeverisjen lokale. Ky bashkëpunim aspiron për të siguruar ofrimin e shërbimeve publike që i plotësojnë nevojat në rritje të qytetarëve të komuniteteve lokale me çmimin më të ulët të mundshëm, synon që të rregullojë efektet e jashtme të politikave lokale në mënyrë që të parandalojë humbje të resurseve publike, si dhe të fuqizojë kapacitetet e komunave të përbashkëta për t'u ballafaquar me mundësitë dhe kërcënimet e një mjedisi gjithnjë e më kompleks dhe dinamik.

Nga ana tjetër, bashkëpunimi ndërkomunal fushën e bërjes së politikave të qeverisë lokale e lë të paprekur. Pamarrë parasysh formën që merr bashkëpunimi ndërkomunal, transferimi apo humbja e detyrave lokale apo kompetencave nuk ndodh, dhe qeveritë lokale disi mbajnë kontrollin mbi vendimet dhe shërbimet që dalin nga bashkëpunimi ndërkomunal. Si pasojë, bashkëpunimi ndërkomunal parandalon që – të paktën në teori – demokracia lokale, e vlerësuar për distancën e shkurtër në mes të elektoratit dhe administratës, të rrenohet përbrenda si rezultat i presioneve mbi qeverisjen lokale."⁵

3 Hulst, Rudie & André Van Montfort. 'Bashkëpunimi ndërkomunal: Një fenomen i përhapur gjerësisht', në: Rudie Hulst & André Van Montfort (eds), *Bashkëpunimi ndërkomunal në Evropë* (2007), faqe 1–21, p.3.

4 Ibid. faqe 3–4.

5 Ibid. faqe.8–9, shih gjithashtu Këshilli i Evropës [Komiteti Evropian për Demokracinë Lokale dhe Rajonale]. [Praktikat e mira në bashkëpunimin ndërkomunal në Evropë](#) (2007), faqe 14–19.

1.2 Detyrat operacionale dhe/apo të koordinimit

Në praktikë, bashkëpunimi ndërkomunal i mbulon një sërë detyrash. Mund të bëhet një dallim mes bashkëpunimit ndërkomunal me detyra operacionale dhe atij me detyra të koordinimit. Në thelb, forma e parë e bashkëpunimit është ofrimi i përbashkët i shërbimeve publike në fushën e kompetencave të komunave. Format e bashkëpunimit ndërkomunal me detyra koordinimi shërbejnë si platforma për planifikimin e ndikimeve të jashtme të politikave lokale dhe për promovimin e interesave të përbashkëta të qeverive lokale.

Ky dallim reflektohet edhe në shkallën e integritit organizativ. Bashkëpunimi mund të institucionalizohet si bashkëpunim ndërkomunal i integruar. Kjo merr formën e një organizate të përhershme, ku detyra të caktuara i transferohen autoritetit të përbashkët. Në këtë rast, kompetencat vendim-marrëse të komunave individuale merren përsipër nga një bord i kontrolluar përbashkët apo këshill që udhëheq një staf me zyrtarë të përfshirë në hartimin e politikave apo ofrim të shërbimeve: "Krijimi i një organizate të përhershme nënkupton përqëndrimin e kompetencave të vendim-marrjes dhe integrimin e aktiviteteve të zbatuara më parë nga komuna të ndryshme në një organizatë."⁶ Veprimi më i integruar ndërkomunal kryhet nga një trup i caktuar autonom, i cili centralizon një numër të madh të kompetencave kryesore dhe ka në dispozicion resurse të rëndësishme dhe kompetenca të gjera të vendim-marrjes. Qëllimi është bashkëpunimi në mes të autoriteteve lokale, të cilat janë ndërmarrje publike, në kuadër të një trupi të caktuar publik i zhvilluar tërësisht për menaxhimin e përbashkët të shërbimeve që zakonisht kanë një dobi të pëgjithshme. Ky trup publik është projektuar në atë mënyrë që të mund të marrë vendime vetë në emër të komunave anëtare nëpërmjet mekanizmave të integruar brendapërbrenda trupit, gjë që në një masë kufizon autonominë e atyre autoriteteve."⁷

Ekstremi tjetër është një rrjet i shturur i politikave që shërben si mënyrë për konsultime reciporke, koordinim dhe vendim-marrje të përbashkët, po ku menaxhimi aktual i detyrave apo politikave përkatëse mbetet në duart e autoriteteve lokale. "Komunat punojnë bashkërisht në fusha të caktuara të politikave por kjo nuk shtrihet në fushën e transferimit të autoritetit përkatës apo detyrave tek bashkëpunimi rajonal dhe në këtë mënyrë komunat mbajnë fuqinë e marrjes së vendimeve."⁸ Në rastin paraprak, bashkëpunimi ndërkomunal nuk zbaton vendime të përbashkëta dhe nuk ka staf të integruar.

1.3 Bashkëpunimi ndërkomunal dhe të drejtat e komuniteteve: Këshilli i Përbashkët Komunal

Elementi kryesor dallues i Asociacionit është që Asociacioni mbledh rreth vetes komunat me shumicë serbe. Si i tillë, Asociacioni duket se shton një element të mbrojtjes dhe promovimit të të drejtave të komuniteteve në logjikën e bashkëpunimit ndërkomunal. Kjo është bërë e qartë edhe në emrin e Asociacionit dhe me marrëveshjen për parimet e përgjithshme/elementet kryesore të 25 gushtit të vitit 2015, që thotë se Asociacioni do të promovojë intereset e komunitetit serb të Kosovës.⁹

Logjika dhe arsyeja prapa krijimit të bashkëpunimit ndërkomunal – ofrimi i shërbimeve publike në mënyrë më efikase – duket të mos jetë e lidhur me mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve. Mekanizmat për mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve zakonisht janë të natyrës territoriale

6 Hulst & Van Montfort: 'Bashkëpunimi ndërkomunal', faqe 13–14, citati në f. 14.

7 Këshilli i Evropës: *Praktikat e mira*, faqe 9–10.

8 Hulst & Van Montfort: 'Bashkëpunimi ndërkomunal', f.14.

9 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore', Neni 9.

apo jo-territoriale. E para i ndërlidh të drejtat e komuniteteve me një territor të caktuar dhe zakonisht ka formën e autonomisë regjionale. E fundit i jep të drejta të komuniteteve individëve në baza jo-territoriale, shpeshherë në formë të autonomisë kulturore. Kompetencat e gjera të qeverive lokale të kombinuara me të drejta të caktuara për komunitetet në nivel lokal – siç është rasti në Kosovë – në fakt paraqesin një zgjidhje të mesme mes këtyre dy parimeve. Bashkëpunimi ndërkomunal, sidoqoftë, rrallëherë krijohet ose vendoset si masë për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve të caktuara që jetojnë në komunat në fjalë. Një nga shembujt e rrallë është Këshilli i Përbashkët Komunal (“ZVO”), i cili përbëhet nga komuna me shumicë serbe në Sllavoninë lindore, Baranjë, dhe Srem në Kroacinë lindore.¹⁰ Këshilli është një organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse (Neni 1) me qëllim promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, fuqizimin e institucioneve demokratike dhe rendit të ligjit, jetë më të mirë për çdo person dhe në veçanti për të realizuar dhe mbrojtur të drejtat dhe intereset e komunitetit kombëtar serb (Neni 12).¹¹

Kompetencat e Këshillit janë kryesisht të natyrës së një trupi konsultativ dhe këshilldhënës. Në fushën e mediave, arsimit dhe kulturës, ZVO ka disa kompetenca operacionale. Këshilli, mes tjerash:

- (a) Përkujdeset për (“voditi brigu”) realizimin e të drejtave njerëzve, civile dhe etnike të pjesëtarëve të komunitetit kombëtar serb;
- (b) Analizon situatën në komuna dhe u jep rekomandime organeve të autorizuara me qëllim të përmirësimit të gjendjes;
- (c) Krijon dhe menaxhon kanalet mediatike për komunitetin kombëtar serb (TV dhe radio);
- (d) Përcjell zbatimin e autonomisë së plotë arsimore dhe kulturore dhe jep rekomandime për përmirësim;
- (e) Përkujdeset për regjistrimin e shkollave që ofrojnë mësim në gjuhën serbe dhe në alfabetin cirilik;
- (f) Përkujdeset për emërimin e mbikëqyrësve dhe këshilltarëve për arsim në gjuhën serbe;
- (g) Përkujdeset për shpërndarjen e fondeve për renovimin e objekteve shkollore për mësim në gjuhën serbe;
- (h) Bashkëpunon me institucionet e autorizuara në lidhje me tekstet shkollore për shkollimin fillor dhe të mesëm në gjuhën serbe (Neni 13), etj.

Këto kompetenca pasqyrohen në katër komisionet që operojnë në kuadër të Këshillit: media; të drejta të njeriut dhe shëndetësi; arsim, kulturë dhe sport; qendra e projekteve. Këshilli financohet nga ana e qeverisë së Kroacisë, komunave pjesëmarrëse, qeverisë së Serbisë, dhe të hyrave nga pronat vetanake. (Neni 49).

Sa i përket marrëdhënieve me nivelin qendror, Këshilli është anëtar themelues i Këshillit Kombëtar Serb, trup koordinues i pakicës serbe në Kroaci që mbron dhe promovon të drejtat kombëtare, kulturore, gjuhësore, si dhe identitetin fetar të pakicës kombëtare serbe në Kroaci në çështje që i përkasin kulturës, mediave, ligjeve, dhe administratës publike.

10 QEVERIA E KROACISË. ‘Këshilli i Përbashkët Komunal: Organizimi, statusi, përbërja, kompetencat dhe financimi’ (23 maj 1997), citati: Neni 2.

11 ‘Statuti i Këshillit të Përbashkët Komunal’ (15 shtator 2006)

2. BASHKËPUNIMI NDËRKOMUNAL NË KORNIZËN LIGJORE TË KOSOVËS DHE NË PRAKTIKË

Komunat gëzojnë të drejtën kushtetuese për bashkëpunim ndërkomunal dhe bashkëpunim ndër-kufitar.¹² Bashkëpunimi lokal dhe ndërkombëtar në mes të komunave rregullohet me Ligjin për bashkëpunim ndërkomunal i cili shtjellon më gjerë Kapitullin V të Ligjit për vetëqeverisjen lokale. Bashkëpunimi ndërkomunal gjithashtu ishte paraparë me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (Plani i Ahtisaarit) dhe garantohet me anë të Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale. Parimet themelore të bashkëpunimit ndërkomunal janë se komunat kanë të drejtë të bashkëpunojnë dhe krijojnë partneritete me komuna tjera të Kosovës në kuadër të kompetencave të tyre, për të kryer funksione që janë në interes të tyre dhe të realizojnë qëllime dhe interese të përbashkëta në fushën e shërbimeve publike komunale dhe të zhvillimit lokal.¹³

Hierarkia mes komunave individuale dhe një trupi eventual ndërkomunal është e qartë. Aшту siç përcaktohet nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës, komunat janë njësitë themelore të vetëqeverisjes lokale. Ato kanë të drejtë të themelojnë forma të bashkëpunimit ndërkomunal, mirëpo ato mbajnë të gjithë përgjegjësinë për akte dhe veprime që rezultojnë nga një bashkëpunim i tillë, dhe ligjshmëria e veprimeve të tyre në fushën e kompetencave të tyre do të shqyrtohet nga autoritetet qendrore.¹⁴ Korniza ligjore e Kosovës në mënyrë të qartë i përmbahet Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, kartë e cila përcakton se “fuqitë dhënë autoriteteve normalisht duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Ato nuk mund të kufizohen apo të minohen nga ndonjë autoritet tjetër, qendror apo regjional, përveç rasteve që parashikohen me ligj.”¹⁵ Kjo nënkupton se komunat nuk mund të transferojnë kompetencat ekzekutive tek ndonjë autoritet super-komunal, dhe se përgjegjësia përfundimtare për vendimmarrje mbetet tek trupat komunal.

Ligjet e Kosovës bëjnë dallimin mes partneriteteve komunale dhe asociacioneve. Partneritetet ndërkomunale mund t'i ndërmarrin të gjitha veprimet e nevojshme për të zbatuar dhe ushtruar bashkëpunimit e tyre funksional nëpërmjet:

- Krijimit të një organi vendimmarrës të përbërë nga përfaqësues të emëruar nga kuvendet komunale të komunave pjesëmarrëse;
- Punësimit dhe shkarkimit të personelit administrativ dhe këshillëdhënës;
- Marrjes së vendimeve për financim dhe nevoja operative të partneritetit.¹⁶

Komunat gjithashtu kanë të drejtë të krijojnë asociacione për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të tyre të përbashkëta. Asociacione të tilla mund t'i ofrojnë anëtarëve të tyre – komunave individuale – një sërë shërbimesh, duke përfshirë këtu trajnimet, ngritjen e kapaciteteve, asistencë teknike, si dhe hulumtime në lidhje me kompetencat komunale dhe rekomandime politikash.¹⁷ Kjo është në përputhje me Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, e cila u garanton autoriteteve lokale të drejtën për të qenë pjesë e asociacioneve për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të tyre të përbashkëta.¹⁸

12 Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni. 124.4.

13 'Ligji (Nr. 03/L-040) për vetëqeverisjen lokale' (20 shkurt 2008), Neni. 29.1; 'Ligji (Nr. 04/L-010) për bashkëpunim ndërkomunal' (21 korrik 2011), Neni. 3.1.1.

14 'Ligji për bashkëpunim ndërkomunal', Neni. 4.3.

15 KËSHILLI I EVROPËS, *Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale* (Strasbourg 1985), Neni. 4.4, (anglisht).

16 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 29.3. Kjo është marrë drejtpërdrejtë nga *Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës* (26 mars 2007), Aneksi III, Neni 9.1.2.

17 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Nenet 31–32; *Zgjidhja e Statusit të Kosovës*, Aneksi III, Neni 9.2.

18 Këshilli i Evropës: *Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale*, Neni. 10.2.

Sipas ligjeve të Kosovës, komunat mund të vendosin lloje të ndryshme të bashkëpunimit ndërkomunal për ofrim të shërbimeve publike:

- a) Organe të punës të përbashkëta apo komisione për shqyrtim të çështjeve që janë në kuadër të kompetencave të komunave.
- b) Organe administrative të përbashkëta përzbatimin e kompetencave të caktuara komunale dhe për kryerje të punëve profesionale dhe administrative në kuadër të kompetencave të tyre siç përcaktohet me marrëveshje mes tyre. Komunat pjesëmarrëse caktojnë nëpunësit civil për të punuar në organin administrativ të përbashkët. Sidoqoftë, këto organe nuk janë entitete ligjore dhe përgjegjësia përfundimtare mbetet me komunat individuale.¹⁹
- c) Ndërmarrje publike të përbashkëta për ofrimin e shërbimeve publike lokale, në pajtim me kushtet dhe procedurat e përcaktuara ma Ligjin për ndërmarrjet publike.²⁰
- d) Institucione publike të përbashkëta për të zbatuar aktivitete të caktuara që janë në interes të publikut dhe të rëndësisë lokale në fushën e arsimit, shëndetësisë, kulturës, kujdesit social, dhe tjera. Kryetarët e komunave të të gjitha komunave pjesëmarrëse nënshkruajnë marrëveshje që rregullojnë të drejtat e përbashkëta dhe obligimet në lidhje me institucionet publike. Vendimi për të krijuar një institucion të tillë publik duhet të miratohet me shumicë votash në kuvendet komunale, duke u bazuar në verifikimin e burimeve/resurseve të ofruara nga themeluesit, burimet e përhershme të të hyrave, të drejtave dhe obligimeve të themeluesve, të drejtave të përbashkëta dhe obligimeve të institucionit dhe themeluesve të tij, kohëzgjatjes së operimit, dhe strukturës organizative dhe menaxhuese të organizatës.²¹
- e) Partneritete publiko-private të përbashkëta për ofrimin e shërbimeve publike lokale dhe të infrastrukturës publike, në pajtim me legjislacionin për partneritetet publiko-private.²²

2.1 Partneritetet komunale

Pavarësisht nga mundësitë ligjore, ekzistojnë shumë pak marrëveshje në mes të komunave për ushtrim të përbashkët të kompetencave të caktuara. Arsyet janë të dyfishta. Para së gjithash, ekziston një mungesë e vullnetit dhe dëshirës nga ana e pushtet-mbajtësve lokalë për të ndarë kompetencat dhe buxhetin. Në përgjithësi, është në interes të qeverive lokale që të prezantojnë përmirësimet në infrastrukturë apo shërbime si rezultat i punës së tyre, dhe jo të punës së përbashkët me tjerët.

Përveç kësaj, ka mungesë të kapaciteteve për të hartuar dhe zbatuar projekte të përbashkëta. Kur vendosin për të nënshkruar marrëveshje bilaterale për projekte të përbashkëta apo për ofrim të shërbimeve të përbashkëta, kuvendet komunale duhen së pari të:

- Miratojnë kornizën e përgjithshme të Marrëveshjes;
- Emërojnë një person përgjegjës për të nënshkruar marrëveshjen (zakonisht kryetari/ja e komunës);
- Miratojnë marrëveshjen pas nënshkrimit të saj;
- Ndajnë fonde për projektin/shërbimet;
- Deponojnë marrëveshjen tek Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL)

MAPL ka gjetur se shumica e marrëveshjeve ekzistuese për bashkëpunim ndërkomunal nuk i përmbushin kriteret ligjore.

¹⁹ 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 11.

²⁰ 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 12.

²¹ 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 13.

²² 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 9.

MAPL mbështet bashkëpunimin ndërkomunal në mënyrë aktive. Ministria i ka tri programe për zhvillim ekonomik lokale, nëpërmjet të cilave në të kaluarën ka financuar projekte infrastrukture prej të cilave kanë përfituar dy ose më shumë komuna. MAPL është në proces të hartimit të një baze të dhënash për marrëveshjet ekzistuese të bashkëpunimit ndërkomunal, dhe ka identifikuar tri fusha themelore ku bashkëpunimi ndërkomunal do të ishte efektiv:

- Mbrojtja e ambientit;
- Zhvillimi ekonomik;
- Transporti.

MAPL i ka sugjeruar disa komunave që të themelojnë organe të përbashkëta menaxhimi për shërbime që ofrohen në më shumë se një qytet (p.sh. transporti publik në Prishtinë), por nuk ka hasur në përgjigje pozitive.²³

Ndër rastet e rralla të bashkëpunimit ndërkomunal janë Ndërmarrjet Publike Lokale (NPL-të), të cilat ofrojnë shërbime të rëndësishme për qytetarë në disa komuna. Këto NPL menaxhohen nga një Bord i Drejtorëve ku të gjitha komunat përfaqësohen me anëtarë të Bordit. dhe ku përqindja e votave për komunë përcaktohet bazuar në përqindjen e pronësisë së ndërmarrjes nga secila komunë. Ligji për ndërmarrjet publike mundëson krijimin e ndërmarrjeve publike (NP-ve), që ofrojnë shërbime të furnizimit të ujë të pijshëm për amvisëritë dhe bizneset, nxehjen qendrore, mbledhjen e mbeturinave, transportit, etj. NP-të mund të themelohen me vendim të Qeverisë apo Kuvendit, në rastin e NP-ve qendrore, apo nga një apo më shumë komuna në rastin e NPL-ve. Nëse një apo më shumë komuna vendosin të themelojnë një NPL në mënyrë që të ofrojnë shërbime të rëndësishme si furnizimi me ujë të pijshëm apo mbledhja e mbeturinave për qytetarë në një apo më shumë komuna, ai vendim duhet të aprovohet nga Qeveria e Republikës së Kosovës. Kësisoj, ato janë pronë e komunës apo komunave të cilat kanë themeluar atë NPL, dhe përqindja e pronësisë së Ndërmarrjes nga çdo komunë bazohet në përqindjen e qytetarëve që marrin shërbime nga kjo NPL në komunat përkatëse. Numri i saktë i aksioneve të pronësisë përcaktohet me vendim të Qeverisë. Ligji gjithashtu qartëson ushtrimin e të drejtave aksionare nga komunat, që duhet të ushtrohen nga një Komision Komunal i Aksionarëve, i cili ka të drejtë të veprojë në emër të komunës në përputhje me Ligjin për shoqëritë tregtare.²⁴

2.2 Asociacionet komunale

Një formë tjetër e bashkëpunimit ndërkomunal në Kosovë e natyrës së bashkëpunimit apo asociimit është prezente dhe aktive në Kosovë në formën e Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK). AKK-ja është një organizatë jo-fitimprurëse dhe një person juridik që përfaqëson intereset e autoriteteve lokale. Objektivat e AKK-së janë rritja e zbatimit të rregulloreve të Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale dhe organizimi dhe koordinimi i aktiviteteve të komunave në fushën e investimeve, zhvillimit ekonomik, përmirësimit të bazës ligjore, mbështetjes biznesore, kulturës, arsimit, shkencës, përkujdesjes sociale, mirëqenies dhe shërbimeve sociale, menaxhimit të konflikteve dhe përmirësimit të shërbimeve për qytetarë.²⁴ Konkretisht, AKK:

- Inicion, organizon dhe promovon bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve lokale;
- Propozon zgjidhje për problemet e përgjithshme me të cilat ballafaqohen autoritetet lokale në Kosovë;
- Ofron mendime dhe sugjerime në lidhje me projekt-ligje dhe akte nën-ligjore që kanë të bëjnë me vetëqeverisjen lokale;

²³Të gjitha informacionet më sipër burojnë nga intervista me Agron Maxhunin, Udhëheqës i Dapartamentit Ligjor dhe Monitorim të Komunave të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, 29 mars 2016.

²⁴ASOCIACIONI I KOMUNAVE TË KOSOVËS, [Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës](#) (Prishtinë, 2010), neni 2.

- Ofron mbështetje ligjore dhe organizative për komunat;
- Përfaqëson interesat e përgjithshme të autoriteteve lokale brenda Kosovës dhe në organizatat ndërkombëtare;
- Organizon dhe koordinon trajnime profesionale për autoritetet politike komunale dhe për shërbyesit civil;
- Harton dhe u shpërndan informacione dhe publikime anëtarëve të vet;
- Krijon fonde dhe krijon trupa përfaqësues dhe institucione publike.²⁵

AKK i ka dymbëdhjetë (12) kolegji me, të përbëra nga përfaqësues të të gjitha komunave, dhe të cilat punojnë dhe kanë për synim fusha specifike me interes për komunat (arsimi, shëndetësia, etj.). Nëpërmjet kolegji meve, AKK vepron si një forum për komunat që të diskutojnë çështje me interes të përbashkët. AKK propozon amendamente konkrete si dhe ide të reja për ligje dhe akte tjera ligjore. AKK është relativisht e suksesshme në këtë drejtim: rreth 70% të propozimeve të AKK-së përfshihen në ligje dhe politika në forma të ndryshme. Në mendimin e AKK-së, komunat e vogla janë më tepër të interesuara për të marrë pjesë në mënyrë aktive në punën e AKK-së dhe për të bashkërenduar aktivitetet me komuna të mëdha, ndërsa komunat e mëdha zakonisht i përdorin kanalet e veta të komunikimit (për shkak të influencës dhe qasjes më të lehtë tek autoritetet qendrore). Komunat me shumicë serbe në pjesën jugore të Kosovës marrin pjesë në AKK në mënyrë aktive dhe kanë përfituar nga aktivitetet e avokimit të AKK-së më parë.²⁶

Asociacioni i Komunave të Kosovës nuk ka buxhet të vetin bazë, por përfiton financim të drejtpërdrejtë nga komunat anëtare si dhe grante institucionale nga donatorët. AKK është e mendimit se financimi i saj nga anëtarët dhe jo drejtpërdrejt nga Qeveria e garanton pavarësinë e saj më mirë dhe se është më fleksibile në kritikën e saj drejtuar ligjeve/politikave qeveritare.²⁷

²⁵ Asociacioni i Komunave të Kosovës, *Statuti*, Neni 3.

²⁶ Intervistë me një zyrtar të AKK-së, 30 mars 2016.

²⁷ Intervistë me një zyrtar të AKK-së, 30 mars 2016

3. KOMPETENCAT E ASOCIACIONIT/BASHKËSISË SË KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE: DETYRA OPERACIONALE DHE/OSE TË KOORDINIMIT?

Duke marrë parasysh ato që u thanë më sipër, ne duhet të qartësojmë nëse Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe do të jetë një formë e partneritetit komunal, një asociacion i komunave apo një kombinim i dyjave. Me fjalë tjera, a do të ketë Asociacioni detyra operationale apo të koordinimit? Të dyja Marrëveshjet për Asociacionin përdorin gjuhë që nënkupton detyra edhe të koordinimit por edhe operationale. Sipas Marrëveshjes së Parë për Parimet që Rregullojnë Normalizimin e Marrëdhënievetë prillit të vitit 2013, Asociacioni do t'ia mundësojë komunave pjesëmarrëse ushtrimin e kompetencave të tyre do të ketë mbikëqyrje të plotë në fushën e zhvillimit ekonomik, arsimit, shëndetësisë, si dhe planifikimit urban dhe rural (Neni 4). Përderisa togfjalëshi "do të ushtroj kompetenca" lë të kuptohet se do të ketë detyra operationale, togfjalëshi "do të ketë mbikëqyrje të plotë" lë të kuptohet se do të ketë detyra të koordinimit.

Marrëveshja e 25 gushtit thotë se Asociacioni do ta ketë si objektiv ofrimin e funksioneve dhe shërbimeve për:

- (a) fuqizimin e demokracisë lokale;
- (b) (ushtrimin) e vështimit të plotë për zhvillimin e ekonomisë lokale;
- (c) (ushtrimin) e vështimit të plotë në fushën e arsimit;
- (d) (ushtrimin) e vështimit të plotë për përmirësimin e shëndetësisë lokale primare e sekondare dhe përkujdesjes sociale;
- (e) (ushtrimin) e vështimit të plotë për koordinimin e planifikimit urban dhe rural;
- (f) aprovimin e masave për përmirësimin e kushteve lokale të jetesës për të kthyerit në Kosovë;
- (g) zhvillimin, koordinimin, dhe lehtësimin e veprimtarive kërkimore dhe zhvillimore;
- (h) promovimin, afirmimin, dhe avokimin e çështjeve me interes të përbashkët për anëtarët e tij dhe përfaqësimin e tyre, përfshirë tek autoritetet qendrore;
- (i) ofrimin e shërbimeve për anëtarët e tij në përputhje me ligjet e Kosovës;
- (j) vlerësimin e ofrimit të shërbimeve publike për anëtarët e tij dhe për banorët e tyre me qëllim të përkrahjes së Bashkësisë/Asociacionit për formësimin e qëndrimeve me interes të përbashkët lidhur me pjesëmarrjen në punën e autoriteteve qendrore;
- (k) monitorimin sipas nevojës të zbatimit të objektivave të tij;
- (l) vendosjen marrëdhënieve dhe hyrjen në aranzhime bashkëpunimi me asociacionet tjera të komunave, vendore dhe ndërkombëtare.²⁸

Edhe këtu, referimi detyrave të ofrimit të funksioneve dhe shërbimeve publike lë të nënkuptohet për rol operational të Asociacionit, ndërsa "mbikëqyrje e plotë" lë të nënkuptohet për rol dhe detyra të koordinimit.

Sa i përket rolit dhe detyrave të koordinimit të Asociacionit, nuk ekziston ndonjë marrëveshje e madhe mes partnerëve të përfshirë në proces.²⁹ Asociacioni do t'ia mundësojë komunave me shumicë serbe të koordinojnë dhe planifikojnë politika në fushat e demokracisë

²⁸ 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore', Neni 9.

²⁹ Me përjashtim të asaj se interesat e kujt duhet t'i koordinojë dhe përfaqësoje Asociacioni. Për më tepër për këtë, shih pjesën 5.

lokale dhe shërbimeve publike, arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale, planifikimit urban dhe rural, kushteve të jetës të të kthyerve në Kosovë, hulumtime dhe zhvillim si dhe kulturë. Asociacioni duhet të konceptohet si një trup ndërkomunal për planifikimin dhe koordinimin e politikave lokale.³⁰ Asociacioni do ta ketë statusin e një asociacioni në përputhje me kornizën ligjore të Kosovës.

Një pyetje shumë më e paqartë, sidoqoftë, është se a është e përshtatshme për Asociacionin të ketë detyra operacionale. Dhe nëse ka, a duhet t'i marrë përsipër kompetencat dhe autoritetin e qeverive lokale dhe të marrë vendim të marrë masa në vend të tyre apo të operojë si një agjension komunal që i shërben qeverive me kërkesë të këtyre të fundit dhe duke ruajtur plotësisht kompetencat e qeverive lokale.³¹

Qeveria e Kosovës, në një interpretim pasues të Marrëveshjes së 25 gushtit, deklaroi se "Asociacioni nuk ka të drejtë të marrë vendime për komunat apo në vend të komunave anëtare të Asociacionit".³² Kryeministri serb Vuçiq, sidoqoftë, deklaroi se Asociacioni do të marrë vendime në fushën e shëndetësisë, arsimit, planifikimit urban dhe rural dhe të zhvillimit ekonomik.³³ Elementi kyçqëndron në interpretimin e togfjalëshit "mbikëqyrje e plotë".

Në gjykimin e saj në lidhje me Marrëveshjen e 25 gushtit, Gjykata Kushtetuese gjykoi se objektivat që deklarohen se Asociacioni do të ketë "mbikëqyrje të plotë" në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale, koordinimit të zhvillimit rural dhe urban dhe zhvillimit të ekonomive lokale shkelin kompetencat e komunave në ato fusha. Asociacioni nuk mund të marrë vendim e apo të dëmtojë statusin e komunave pjesëmarrëse si njësi themelore të vetëqeverisjes demokratike lokale.³⁴

Gjykata Kushtetuese kritikoi gjuhën e paqartë të përdorur në Marrëveshjen e 25 gushtit dhe verzionet e ndryshme të Marrëveshjes në tri gjuhë të ndryshme, dhe në veçanti togfjalëshin "mbikëqyrje e plotë". Gjykata vërejti se gjuha e përdorur në aktin final ligjor në tri gjuhët duhet të jetë e qartë dhe se duhet të ndjekë terminologjinë dhe gjuhën e përdorur në Marrëveshjen e Parë, domethënë, "të ketë mbikëqyrje të plotë" në vend të "ushtroje mbikëqyrje të plotë" (e para nënkupton "të jetë i informuar" sipas Gjykatës).³⁵ E formuluar në këtë formë, kjo qartazi i referohet detyrave të koordinimit. Gjykata gjithashtu definoi Asociacionin si një organizatë që do të themelohet nga komunat pjesëmarrëse në formatin e bashkëpunimit ndërkomunal me qëllim të avancimit të objektivave të caktuara. Gjykata gjithashtu shtoi se, si i tillë, Statuti i Asociacionit dhe çdo akt tjetër ligjor i hartuar nga Qeveria në lidhje me Asociacionin duhet të ketë parasysh dispozitat kushtetuese të ndërlidhura me Nenin 21.4 për Liritë dhe të Drejtat Fundamentale, Nenin 44 për Lirinë e Asociimit, dhe ndoshta më e rëndësishmja, Nenin 12 për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë, i cili i përkufizon komunat si njësi themelore të vetëqeverisjes lokale në Kosovë.³⁶

Fakti se përgjegjësia ligjore për kompetenca mbetet me komunat nuk nënkupton domosdoshmërisht që trupat e bashkëpunimit ndërkomunal nuk mund të marrin vendime në emër të

30 Hulst & Van Montfort: 'Analizë krahasuese', faqe 231–232.

31 Hulst, Rudie & André Van Montfort. 'Analiza krahasuese dhe Konkluzionet', në Hulst & Van Montfort (eds), Bashkëpunimi ndërkomunal në Evropë (2007), faqe.211–238, faqe.220–222.

32 QEVERIA E REPUBLIKËS SË KOSOVËS, *Përmbledhje e pikave kryesore e Pakos së Marrëveshjeve të Brukselit* (27 gusht 2015), faqe 4.

33 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2017461/Vu%C4%8Di%C4%87%3A+Potpisani+sporazumi+u+Briselu%2C+formirana+Zajednica+srpskih+op%C5%A1tina.html>

34 GJYKATA KUSHTETUESE E REPUBLIKËS SË KOSOVËS, 'Aktgjykim në rastin KO 130/15', (23 dhjetor 2015), nenet 140–49.

35 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 120–36.

36 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 127–36.

komunave kur është fjala për menaxhimin ditor të detyrave operacionale. Në kornizën ligjore të Kosovës, komunat nuk mund t'ia transferojnë kompetencat ekzekutive ndonjë autoriteti super-komunal, dhe përgjegjësia përfundimtare për vendim-marrje mbetet me trupat komunale.³⁷ Komunat mund të ushtrojë përgjegjësitë e veta komunale në fushën e kompetencave vetanake apo të zgjeruara nëpërmjet partneriteteve komunale.³⁸ Partneritete të tilla mund të marrin të gjitha masat e nevojshme për të zbatuar dhe ushtruar bashkëpunimin e tyre funksional nëpërmjet krijimit të një organi vendim-marrës të përbërë nga përfaqësues të emëruar nga kuvendet komunale të komunave pjesëmarrëse.³⁹ Një përjashtim është bërë për vendimet e mëposhtme, të cilat janë nën autoritetin e kuvendeve komunale dhe nuk mund të merren përsipër nga partneriteteve ndër-komunale:

- Statutet ose rregullat e procedurave dhe rregulloreve komunale;
- Miratimi i buxhetit dhe planeve investuese;
- Plani vjetor i punës dhe raporti vjetor;
- Krijimi i komiteteve që kërkohen me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale;
- Zgjedhja e Kryesuesit dhe Zëvendëskryesuesit të Kuvendit të Komunës;
- Niveli i tarifave dhe ngarkesave;
- Krijimi dhe përdorimi i simboleve, dekorimeve dhe titujve të nderit;
- Emërimi dhe riemërimi i rrugëve, rrugicave dhe vendeve të tjera publike;
- Arritja e marrëveshjeve ndërkomunale dhe atyre në kuadër të komunës;
- Anëtarësimi në asociacione përfaqësuese të komunave.⁴⁰

Në vijim, ne do të argumentojmë se komunat me shumicë serbe duhet të themelojnë një asociacion me detyra bashkëpunimi dhe, përveç kësaj, të themelojnë institucione publike ndër-komunale për përmbushjen e detyrave operacionale, në përputhje me Ligjin për bashkëpunim ndërkomunal dhe atë për vetëqeverisjen lokale. Ne do të argumentojmë se ofrimi i përbashkët i shërbimeve publike në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale si dhe kulturës potencialisht mund të përmirësojë cilësinë e shërbimeve publike të ofruara nga komunat me shumicë serbe në fushat e përmendura. Sa i përket zhvillimit ekonomik dhe planifikimit rural dhe urban, koordinimi i përbashkët është i mjaftueshëm.

37 'Ligji për bashkëpunim ndërkomunal', Neni. 4.3.

38 'Ligji për vetëqeverisje lokale', Neni 29.1.

39 'Ligji për vetëqeverisje lokale', Art. 29.3. Kjo është marrë drejtëpërdrejtë nga *Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës* (26 mars 2007), Aneksi III, Neni 9.1.2.

40 'Ligji për bashkëpunim ndërkomunal', Neni. 4.2.

4. AUTONOMIA INSTITUCIONALE DHE KOORDINIMI

Edhe pse padyshim i imponuar nga lartë si politikë, Asociacioni shumë shpejt u shndërrua në fjalë në përdorim të shpeshtë që i trajtonte të gjitha shqetësimet dhe nevojat e komunitetit serb të Kosovës, edhe pse shumica e serbëve të Kosovës nuk e kanë të qartë se çfarë saktësisht do të bëjë Asociacioni.⁴¹ Dispozitat për Asociacionin nuk janë edhe aq të larguara nga korniza ligjore e Kosovës sa besojnë shumë serbë të Kosovës apo siç po prezantohet Asociacioni nga politikanët serbë të Kosovës dhe të Serbisë. Arsimi, shëndetësia dhe përkujdesja sociale, zhvillimi ekonomik dhe planifikimi urban dhe rural janë kompetenca ekskluzive komunale dhe komunat lejohen të bashkëpunojnë në ato fusha. Në atë drejtim, "90 përqind e kompetencave që Asociacioni do t'i ketë veçse janë të mbuluara... nëse dikush e lexon Ligjin për Vetëqeverisje Lokale me kujdes, ai/ajo do të kuptojë se ajo që po paralajmërohet me pompozitet, veçse ekziston. Është vetëm pyetje e finesës dhe nuancave, fjalëve që do të përdoren gjatë definimit të statutit."⁴²

Shqetësimi kryesor që bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe duhet të trajtojë, sipas intervistave të gjera të kryera në kuadër të këtij hulumtimi, është mungesa e perceptuar e sigurisë. Kjo e fundit nuk përfshin vetëm mungesën e dhunës, por është e ndërlidhur edhe me respektimin e të drejtave të njeriut, qeverisjes së mirë, qasjes në arsim dhe shëndetësi, emancipimit politik dhe zhvillimit ekonomik, apo edhe "një minimum elementar ekonomik për ekzistencë"⁴³

Një shqetësim tjetër më i përgjithshëm është ai i paqes sociale. Serbia vazhdon të drejtojë një sistem paralel të institucioneve publike në Kosovë. Sipas një komisioni hulumtues të Kuvendit të Serbisë (për periudhën 2000-2012), dhe disa përllogaritjeve të pavarura më të freskëta, shteti i Serbisë disponon me një buxhet vjetor prej 200-350 milionë eurove për institucionet paralele në Kosovë, edhe pse shumica e saktë mbetet një mister dhe natyra jotransparente e këtyre fondeve ka hapur rrugë për spekulime për keqpërdorime me këto fonde.⁴⁴ Si të tilla, institucionet paralele kanë një efekt të rëndësishëm ekonomik dhe social në komunitetin serb në Kosovë.⁴⁵ Institucionet paralele që operojnë në kuadër të sistemit serb, shpesh argumentohet, ofrojnë shërbime publike të rëndësishme për serbët e Kosovës dhe janë punëdhënësi më i madh i komunitetit serb të Kosovës. Ekzistojnë pritje se Asociacioni dhe institucionet e tij do ta mundësojnë një tranzicion relativisht të lehtë nga institucionet paralele të Serbisë – dhe vendet e punës që vijnë në pako me të – në institucione të Asociacionit që do të operojnë në pajtim me kornizën ligjore të Kosovës.

Bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe duhet të jetë, sidoqoftë, më tepër se një shtresë apo fasadë e thjeshtë për ta ruajtur atë që tashmë veçse ekziston. Vlera kryesore e shtuar e Asociacionit për përfaqësuesit e komunitetit serb në Kosovë është se Asociacioni potencialisht mund të sigurojë qeverisje lokale më të fuqishme dhe më efikase. "Nevojat themelore të komunitetit serb në Kosovë janë ri-urbanizimi dhe krijimi i një sistemi, krijimi i një ambienti ekonomik relativisht adekuat, si dhe lehtësira dhe sisteme tatimi për ndërmarrjet më të vogla, të vogla, dhe të mesme."⁴⁶ Argumenti është se me mbështetje të

41 NGO AKTIV, *Bashkësia/Asociacioni i komunave serbe: mishërim i të gjitha frikave*, (qershor 2015).

42 Intervistë me Nusret Hoxhën, Zëvendësministër për Drejtësi, 27 mars 2016.

43 Intervistë me Prof. dr Aleksandar Qorac, Profesor në Fakultetin e Mjekësisë, Universiteti i Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 31 mars 2016

44 <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-cots-serbia-e6-billion>

45 Balkans Policy Research Group. *Integrimi i Serbëve në Kosovë Pas Marrëveshjes së Brukselit* (2015), faqe.17–18.

46 Intervistë me Nenad Todoroviç, Drejtor i "Teatrit kombëtar serb të Prishtinës me seli të përkohshme në Graçanicë", 22 mars 2016

fuqishme institucionale dhe lidhje të fuqishme institucionale me shtetin e Serbisë, komuniteti serb i Kosovës mund të angazhohet në kuadër të sistemit të shtetit të Kosovës. "Pozicioni i komunitetit serb duhet të garantohet me një model i cili do të garantojë mbështetje nga Prishtina dhe Beogradi."⁴⁷

Ky model mund të definohet si "autonomi institucionale në fushat e arsimit, shëndetësisë, zhvillimit ekonomik dhe planifikimit rural dhe urban. Në rast se serbët nuk kanë kontrollin mbi këto katër fusha në kuadër të kornizës së Asociacionit, atëherë nuk do të ketë nevojë për Asociacionin fare . . . në vend të integritetit territorial, serbët kanë nevojë për integritet institucional"⁴⁸

"Asociacioni duhet të veprojë si një sindikatë në relacionin me 'menaxhmentin e kompanisë' në Prishtinë. Vetëm, dhe këtë po e përsëris, vetëm nëse Asociacioni lejohet të krijojë institucione publike, shumë gjëra mund të kryhen. Mund t'i centralizojë aktivitetet, të formojë një 'mini qeveri' e cila nuk është e drejtuar kundër shqiptarëve. Në atë mënyrë kufizimet ekonomike dhe demografike të komunave të caktuara mund të tejkalohen nëpërmjet investimeve të përbashkëta, qasjes më të lehtë në dokumente, kulturë dhe sport, si edhe shkencë për në fund."⁴⁹

Një vlerë e tretë e shtuar e bashkëpunimit ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe – në përputhje me stimulimet ndërkombëtare për bashkëpunim ndërkomunal – është të tejkalohen kufizimet territoriale, ekonomike, demografike dhe njerëzore të komunave. Kjo vlen në veçanti për komunat me shumicë serbe në jug të Kosovës për shkak të pozitës së tyre të shpërndarë nëpër Kosovë dhe për shkak se disa prej tyre janë tejet të vogla. Shumë nga këto komuna kanë mundësi të kufizuara financiare dhe nuk kanë staf cilësor në dispozicion për të funksionuar në mënyrë të suksesshme.⁵⁰

Shumë nga kërkesat e komunitetit serb në Kosovë zërthehen në ato për koordinim të shtuar dhe autonomi institucionale në fushat e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale, zhvillimit ekonomik, planifikimit urban dhe rural, dhe kulturës. Në kapitujt që vijojnë, ne do ta ofrojmë një vështrim të detajuar të pesë fushave dhe do të shohim se nëpërmjet vetëqeverisjes së gjerë lokale, ligjet e Kosovës faktikisht mundësojnë autonomi institucionale në këto fusha në nivelin lokal në kuadër të kornizës së përgjithshme ligjore të Republikës së Kosovës. Ligjet për bashkëpunim ndërkomunal për më tepër lejojnë koordinimin në mes të komunave (në formë të asociacioneve ndërkomunale) dhe ushtrimin e përbashkët të kompetencave komunale (në forme të partneriteteve komunale). Në këtë drejtim, ne do të argumentojmë për një asociacionin ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe që do ta marrë formën e një asociacioni ndërkomunal me kompetenca koordinimi dhe tri institucione të përbashkëta publike shtesë me kompetenca operacionale në fushat e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale, dhe kulturë. Këto institucione publike do të racionalizojnë autonominë institucionale në fushat e arsimit, kulturës dhe shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale. Ato do jenë të lidhura ngushtë me, por të pavarura nga, Asociacioni koordinues.

47 Intervistë me Milosh Subotiq, Zyrtar për Bashkëpunim Ndërkombëtar në Universitetin e Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 28 mars 2016

48 Intervistë me Zhelko Tvrdishiç, gazetar i TANJUG-ut dhe B92, 25 mars 2016

49 Intervistë me Nenad Todoroviç, Drejtor i "Teatrit kombëtar serb të Prishtinës me seli të përkohshme në Graçanicë", 22 mars 2016

50 Intervistë me Nusret Hoxhën, Zëvendësministër për Drejtësi, 27 mars 2016.

4.1 Arsimi

Komuniteti serb në Kosovë e sheh shkollimin në gjuhën serbe si një shtyllë të qëndrueshmërisë afatgjate të komunitetit në shtetin e Kosovës. Momentalisht, Drejtoria për Shkolla e Ministrisë së Arsimit të Serbisë mbikëqyr punën e institucioneve të arsimit në gjuhën serbe në Kosovë, institucione të cilat veprojnë paralajmërisht me ato të Ministrisë së Arsimit të Kosovës dhe që nuk janë të akredituara nga kjo e fundit. Ofrimi i arsimit në gjuhën serbe bëhet me anë të teksteve shkollore dhe kurrikulave që vijnë drejtpërdrejtë nga Republika e Serbisë, duke përfshirë këtu menaxhimin e drejtpërdrejtë të shkollave dhe objekteve tjera arsimore. Disa nga bashkëbiseduesit tanë nga komuniteti serb deklaruan se frika e tyre më e madhe është se arsimi në gjuhën serbe do të bie nën autoritetin ekskluziv të Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë të Republikës së Kosovës, gjë që, sipas tyre, do të dërgonte në bojkot masiv nga komuniteti serb.⁵⁰

Aktualisht nuk ka shenja apo diskutime që Qeveria e Republikës së Kosovës të marrë përsipër sistemin e shkollimit në gjuhën serbe. Kosova ka toleruar sistemin paralel të shkollimit në gjuhën serbe, i cili financohet nga Serbia, sepse nuk ka pasur dëshirë të shqetësojë ofrimin e shërbimeve të rëndësishme arsimit për folësit e serbishtes. Përveç kësaj, Qeveria e Republikës së Kosovës paguan ose ka paguar pagat e më shumë se 1,000 mësuesve që kanë dhënë mësim në gjuhën serbe në kuadër të sistemit paralel të shkollimit. Këta mësues kanë pranuar paga edhe nga Kosova por edhe nga Serbia.⁵¹ Megjithatë, ndërkohë që Republika e Kosovës ka lejuar në mënyrë të heshtur përdorimin e kurrikulave dhe teksteve shkollore nga Republika e Serbisë dhe ka parashikuar edhe një proces ligjor për përdorimin e tyre pas një procesi të shqyrtimit siç parashihet me ligj, ky sistem nuk është i qëndrueshëm në afat të gjatë. Edhe pse të dyja, Kosova dhe Serbia, janë duke zbatuar kriteret e procesit të Bolonjës dhe standardet e ndërlidhura të cilësisë së arsimit të lartë, sistemet e tyre individuale janë zhvilluar në mënyrë të pavarur nga njëri-tjetri duke përfshirë ndarjen e ndryshme të shkollave fillore si dhe të ulëta dhe të mesme. Një sistem arsimor gjithëpërfshirës, që vepron në kuadër të kornizës ligjore të Kosovës dhe ofron arsim në gjuhën shqipe dhe serbe, duhet të krijohet në periudhën afatmesme.

4.1.1 Arsimi në komunat e Kosovës

Komunat e Kosovës kanë kompetenca të plota dhe ekskluzive sa i përket ofrimit të arsimit parashkollor, fillor, të mesëm të ulët dhe të mesëm të lartë, edhe pse komunat duhet t'i ushtrojnë këto kompetenca në pajtim me Ministrinë e Arsimit, Shkencë, dhe Teknologjisë.⁵² Në veçanti këto kompetenca përfshijnë:

- a) Ndërtimin e objekteve shkollore;⁵³
- b) Regjistrimin dhe pranimin e studentëve;
- c) Punësimin e mësimeve dhe personit tjetër të shkollës në pajtim me procedurat për rekrutimin, përzgjedhjen, dhe punësimin e punëtorëve publik;
- d) Regjistrimin, inspektimin e shëndetit dhe të sigurisë publike dhe licencimin e institucioneve shkollore;⁵⁴
- e) Pagesat për stafin menaxherial dhe personelit tjetër të punësuar;

51 MISIONI I OSBE-SË NË KOSOVË: *Strukturat paralele në Kosovë* (2003), f. 36 dhe Balkans Policy Research Group, *Integrimi i Serbëve në Kosovë Pas Marrëveshjes së Brukselit* (2015)

52 *Ligji (Nr. 03/L-068) për Arsimin në komunat e Republikës së Kosovës* (21 maj 2008), Neni.4.1

53 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 8.

54 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 11.

- f) Mbikëqyrjen dhe kontrollin e procesit arsimor në përputhje me udhëzimet e përcaktuara nga MASHT;
- g) Hartimin, miratimin, dhe zbatimin e rregullave të procedurës dhe kodit të mirësjelljes për shkolla;
- h) Raportimin për arsimin e nivelit parashkollor;
- i) Monitorimin dhe raportimin mbi progresin arsimor dhe social të nxënësve ndaj prindërve dhe autoriteteve tjera përgjegjëse; dhe
- j) Përcaktimin e tarifave të bashkëpjesëmarrjes në shpenzime për prindërit për pranimin e fëmijëve në kopshte dhe çerdhe.⁵⁵

Komunat ofrojnë shërbime administrative për të realizuar këto kompetenca.⁵⁶ Ato kanë kompetenca për krijimin e kushteve për ofrimin e shërbimeve arsimore në gjuhën serbe.⁵⁷ Ministria siguron fonde për arsimin fillor dhe të mesëm, dhe pastaj komunat sigurojnë fonde shtesë varësisht nga nevojat e tyre, numri i shkollave, numri i personelit dhe faktorë të ngjajshëm.⁵⁸ Komunat kanë të drejtë të bashkëpunojnë me institucione dhe komuna tjera, duke përfshirë këtu agjencitë shtetërore, të Republikës së Serbisë.⁵⁹

Komuna e Mitrovicës së Veriut ka kompetenca të zgjeruara për arsimin universitar, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të arsimit, rekrutimin, pagesat e pagave dhe trajnimin e mësuesve, instruktorëve, dhe drejtuesve.⁶⁰ Komuna gjithashtu ka kompetencë të ushtrojë përgjegjësi për këtë universitet publik në gjuhën serbe dhe të sigurojë se universiteti ka hapësirë, objekte, dhe financim të përshtatshëm për veprimtarinë e vet nga buxheti i Republikës së Kosovës dhe nga burime tjera institucionale. Fondet nga Republika e Serbisë për financim të universiteti duhet të jenë transparente dhe të publikohen, në përputhshmëri me ligjet e Kosovës.⁶¹ Projekt-ligji i ri për arsimin universitar e trajton Universitetin e Mitrovicës së Veriut, i cili lëshon diploma që nuk janë të akredituara nga Kosova, si rast special, dhe nuk e trajton më thjesht si universitet publik në Mitrovicën e Veriut.

Ligjet e Kosovës mundësojnë përdorimin e kurrikulave dhe teksteve shkollore të Republikës së Serbisë për nevoja të arsimit në gjuhën serbe në Kosovë, me kusht që Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë e Kosovës njoftohet për këtë dhe se materiali shqyrtohet për përputhshmëri me kornizën ligjore të Kosovës nga një Komision i përbërë nga përfaqësues të Ministrisë së Arsimit dhe pjesëtarë të Kuvendit nga komuniteti serb i Kosovës.⁶² Një veprim i tillë ishte ndërmarrë më parë në vitin 2010, në bashkëpunim me Zyrën Civile Ndërkombëtare, por nuk u tregua i suksesshëm për shkak të mungesës së gatishmërisë nga ana e Serbisë për ta diskutuar këtë çështje. Duhet bërë përpjekje të sërishme në këtë drejtim në mënyrë që t'iu ofrohen dhe sigurohen komunave tekste shkollore dhe kurrikula në gjuhën serbe të cilat janë në përputhje me ligjet e arsimit në Republikën e Kosovës.

55 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 4.

56 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 5.

57 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 12(1).

58 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 7.

59 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Nenet 4.1, 4.2, 4.3.

60 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 21.

61 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 12(1).

62 'Ligji për arsimin në komunat e Republikës së Kosovës', Neni 12-13.

4.1.2 Bashkëpunimi ndërkomunal dhe arsimit në gjuhën serbe

Sipas intervistave me përfaqësues të komunitetit serb të Kosovës, Asociacioni duhet të ndihmojë komunat në zbatimin e kompetencave dhe ushtrimin e fuqive të tyre në ofrimin e arsimit për qytetarë në gjuhën serbe. Asociacioni duhet të mbikëqyrë dhe avancojë arsimin në gjuhën serbe në të gjitha nivelet. Asociacioni duhet të garantojë cilësi të arsimit dhe potencialisht ta adaptojë atë duke marrë parasysh veçoritë e arsimit në gjuhën serbe në Kosovë. Asociacioni duhet gjithashtu të sigurojë fonde për shpenzimet materiale të institucioneve dhe të ofrojë studime të avancuara ekspertësh për personelin mësimdhënës. Dhe në fund, Asociacioni mund të marrë vendime strategjike për arsimin në gjuhën serbe, në konsultim me Ministrinë e Arsimit të Serbisë.⁶³ Thënë ndryshe, Asociacioni nuk duhet vetëm të mbajë status quo-në, por edhe ta rrisë cilësinë e arsimit në gjuhën serbe në Kosovë.

Korniza ligjore në Kosovë iu mundëson komunave si njësi themelore të vetëqeverisjes lokale një gamë të gjerë të kompetencave dhe fuqive në fushën e arsimit. Duke operuar bashkërisht me këto kompetenca, dhjetë komunat me shumicë serbe mund të risjellin një strukturë institucionale dhe të zbatojnë një strategji afatgjate për të përmirësuar cilësinë e arsimit në gjuhën serbe. Kur bëhet fjalë për ekzekutimin e kompetencave operacionale, organizatat e përhershme ("standing") të përfshira në ofrimin e shërbimeve janë më të përshtatshmet.⁶⁴ Në kuadër të llojeve të bashkëpunimit ndërkomunal të lejuar me ligjet e Kosovës, një institucion i përbashkët publik duket të jetë forma më e përshtatshme për bashkëpunim ndërkomunal me kompetenca operacionale.

Rekomandime

- * Dhjetë komunat me shumicë serbe duhet të themelojnë një institucion të përbashkët publik në formë të një rrjeti të shkollave në gjuhën serbe që operon në kuadër të sistemit arsimor të Kosovës.
- * Ky institucion publik duhet të jetë i pavarur nga Asociacioni (me kompetenca koordinimi). Megjithatë, institucioni do të implementojë politikat afatgjate të Asociacionit.
- * Rrjeti ndan fonde për infrastrukturë dhe materiale mësimore (nga buxhetet komunale dhe fonde nga Republika e Serbisë, këto të fundit bëhen transparente në përputhshmëri me ligjet e Kosovës), mbikëqyr ndërtimin e objekteve arsimore, regjistron dhe pranon studentë, punëson dhe paguan mësuesit dhe personelin tjetër shkollor, regjistron dhe licencën institucione arsimore, mbikëqyr dhe inspekton procesin mësimor dhe progresin e studentëve dhe harton rregulla të procedurës dhe kode të mirësjelljes.
- * Duke marrë parasysh kompetencat e rrjetit të shkollave në gjuhën serbe, do të ishte e dobishme që të nxiten përfaqësuesit e rrjetit të marrin pjesë, së bashku me përfaqësuesit e MASHT, në rishikimin e kurrikulave dhe materialeve mësimore nga Republika e Serbisë për përdorim në Kosovë.
- * UMV mbetet kompetencë e zgjeruar e Komunës së Mitrovicës së Veriut dhe nuk mund të bie në kompetencat e rrjetit të shkollave në gjuhën serbe.

4.2 Shëndetësia dhe përkujdesja sociale

Shërbimet dhe objektet e shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale të ofruara nga institucionet paralele të financuara nga Republika e Serbisë në Kosovë janë të integruara në një sistem të

⁶³ Intervistë me Predrag Stojčetoqi, Drejtor i Drejtorisë së Shkollave të Ministrisë së Arsimit të Serbisë në Kosovë, 28 mars 2016
⁶⁴ HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Analiza krahasuese dhe Konkluzionet', në Hulst & Van Montfort (eds), *Bashkëpunimi ndërkomunal në Evropë* (2007), faqe 211–238, faqe 227–230.

29 institucioneve të shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale. Ato financohen dhe menaxhohen nga Ministria e Shëndetësisë së Serbisë dhe shfrytëzimi i tyre është pa pagesë ose kundrejt një pagese simbolike. Ashtu si me arsimin, komuniteti serb i Kosovës nuk dëshiron që të humb privilegjet në shëndetësi dhe përkujdesje që i gëzon aktualisht. Ekziston gjithashtu një perceptim i përgjithshëm në mesin e popullatës serbe të Kosovës se shëndetësia dhe përkujdesja sociale e sistemit të Kosovës është me cilësi më të ulët se ajo e sistemit të Serbisë.⁶⁵

4.2.1 Shëndetësia dhe kujdesi social në komunat e Kosovës

Kujdesi shëndetësor në Kosovë është i rregulluar me një seri ligjesh dhe rregulloresh, duke përfshirë Ligjin për Shëndetësi, Ligjin për Sigurime Shëndetësore, dhe Ligjin për Inspektoratin Shëndetësor. Në bazë të Ligjit për Shëndetësi, komunat janë përgjegjëse për kujdesin shëndetësor të nivelit parësor dhe për vlerësimin e gjendjes shëndetësore të popullatës në territorin e tyre. Komunat kanë për detyrë të zbatojnë aktiviteteve promovuese për shëndetin dhe të marrin masa preventive për shëndetësinë publik. Komunat ofrojnë shërbime të kujdesit shëndetësor parësor në kuadër të Qendrave Mjekësore Familjare, të krijuara dhe drejtuara nga komunat në pajtim me Ligjin për Shëndetësi dhe aktet nën-ligjore të nxjerra nga Ministria e Shëndetësisë.⁶⁶ Licencimi i institucioneve të kujdesit shëndetësor parësor, sidoqoftë, është kompetencë e Ministrisë së Shëndetësisë.⁶⁷

Kujdesi shëndetësor dytësor përfshin spitalet, shërbimet ambulantore, diagnostike, terapeutike, rehabilitimin, transportin urgjent, dhe përkujdesjen shëndetësore publike. Mund të ushtrohet dhe të organizohet nga komunat me anë të një kërkesë nga Kuvendi Komunal përkatës dhe pas miratimit nga Ministria në përputhje me Dekretin e nxjerrë nga Ministria. Në ato komuna ku përkujdesja shëndetësore dytësore ofrohet nga komunat, ato zakonisht kanë të njëjtat kompetenca si tek përkujdesja parësore; menaxhimin, financimin, personelin, regjistrimin dhe licencimin, etj.⁶⁸ Kujdesi shëndetësor dytësor është kompetencë e zgjeruar e komunave me shumicë serbe si Mitrovica e Veriut, Graçanica dhe Shtërpca, që përfshin regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të kujdesit shëndetësor, rekrutimin, pagesën e pagave dhe trajnimin e personelit dhe administratës së kujdesit shëndetësor.⁶⁹

Komunat janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve familjare dhe shërbimeve të tjera të mirëqenies sociale, siç është përkujdesja për të cenueshmit, strehimoret, kujdesin për fëmijë, kujdesin për të moshuarit, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e qendrave të kujdesit, rekrutimin, pagesat e pagave dhe trajnimin e stafit profesional të përkujdesjes dhe mirëqenies sociale.⁷⁰ Në nivel komunal, Qendrat për Punë Sociale ofrojnë përkujdesje sociale apo ajo ofrohet duke u dhënë ndihmë financiare apo materiale organizatave qeveritare për t'iu mundësuar atyre ofrimin e këtyre shërbimeve. Qendrat për Punë Sociale janë institucione publike me një apo më shumë degë që krijohen dhe mirëmbahen nga ana e komunave. Personeli i qendrave përbëhet nga profesionistë të trajnuar dhe kualifikuar në mënyrë të përshtatshme për ofrim të shërbimeve.⁷¹ Qendrat për Punë Sociale ofrojnë ndihmë në amvisëri, përkujdesje personale, mirëqenie sociale, këshillim, përkujdesje në shtëpi dhe në raste të veçanta, ndihmë materiale

65 Intervistë me Prof. dr Aleksandar Qorac, Profesor në Fakultetin e Mjekësisë, Universiteti i Mitrovicës së Veriut/“Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë”, 31 mars 2016.

66 ‘Ligji (Nr. 04/L-125) për Shëndetësi i Republikës së Kosovës’ (13 dhjetor 2012), Neni 18.3.

67 ‘Ligji për Shëndetësi’, Neni 42.

68 ‘Ligji për Shëndetësi’, Neni 20.

69 ‘Ligji për vetëqeverisjen lokale’, Neni 20.

70 ‘Ligji për vetëqeverisjen lokale’, Neni 17.

71 ‘Ligji (Nr. 02/L-17) për Shërbime sociale dhe familjare’ (21 prill 2005), Neni 7.

për fëmijët dhe familjet e tyre që kanë nevojë për shërbime sociale.⁷² Qendrat për Punë Sociale gjithashtu administrojnë me Skemën e ndihmës sociale (me përjashtim të pensioneve).⁷³

4.2.2 Bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe në shëndetësi dhe kujdes social

Niveli aktual i shërbimeve të ofruara të kujdesit shëndetësor mund të mirëmbahet nëpërmjet financimit nga Serbia. Megjithatë, përsëri si më parë, pikëpamja nga ana serbe është se Asociacioni nuk duhet vetëm të shpie tek një status quo, por të iniciojnë një shqyrtim kritik të gjendjes së tanishme të ofrimit të shërbimeve të kujdesit shëndetësor dhe të definojë qëllime strategjike për të trajtuar mangësitë e evidentuara. Si i tillë, Asociacioni duhet të anashkalojë dyfishimin e kapaciteteve, përmirësojë cilësinë e shërbimeve të kujdesit shëndetësor dhe të garantojë trajnimin e mjekëve dhe personelit mjekësor nëpërmjet përdorimit efikas të mjeteve.⁷⁴ Ngashëm si me arsimin, një institucion i përbashkët publik duket të jetë forma më e përshtatshme e bashkëpunimit ndërkomunal me kompetenca operationale në fushën e shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale, në përputhje me Ligjin për shëndetësi dhe kompetencat komunale.

Rekomandime

- * Dhjetë komunat me shumicë serbe duhet të themelojnë një institucion të përbashkët publik për ushtrimin e kompetencave komunale në fushën e kujdesit shëndetësor primar dhe përkujdesjes sociale.
- * Ky institucion publik duhet të jetë i pavarur nga Asociacioni (me kompetenca koordinimi). Megjithatë, institucioni do të implementojë politikat afatgjate të Asociacionit.
- * Kjo mund të shihet edhe si rrjet i qendrave të shëndetësisë parësore dhe i përkujdesjes sociale në komunat me shumicë serbe që veprojnë në kuadër të sistemit shëndetësor dhe përkujdesjes sociale të Kosovës. Rrjeti alokon mjete financiare për infrastrukturë dhe materiale (nga buxhetet komunale dhe Republika e Serbisë, kjo e fundit bëhet transparente në përputhshmëri me ligjet e Kosovës), organizon sigurimin e cilësisë (mbikëqyrjen) në përputhshmëri me standardet e përcaktuara nga Ministria e Shëndetësisë e Kosovës, dhe emëron personelin e kualifikuar (personel i cili duhet të jetë i licencuar nga ana e Ministrisë së Shëndetësisë së Kosovës).
- * Komuna e Mitrovicës së Veriut, ajo e Graçanicës dhe Shtërpçës mund të themelojnë një institucion specifik publik të përbashkët për të bashkëpunuar në fushën e kujdesit shëndetësor dytësor, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të kujdesit shëndetësor, rekrutimin, pagesat e pagave dhe trajnimin e personelit të kujdesit shëndetësor dhe drejtuesve.

4.3 Kultura

Është mëse e jashtëzakonshme që çështjet e kulturës nuk përmenden në listën e fushave për të cilat Asociacioni do të ketë mbikëqyrje të plotë sipas Marrëveshjes së Parë (Neni 4). Disa institucione paralele vazhdojnë të ofrojnë aktivitete kulturore në Kosovë, siç është Teatri kom-bëtar serb në Prishtinë (në Graçanicë), Instituti për kulturë serbe në Prishtinë (në Leposaviq), zyra rajonale për mbrojtjen e monumenteve kulturore në Prishtinë (në Leposaviq), ansambli

72 'Ligji për shërbime sociale dhe familjare', Nenet 6, 9–13.

73 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 18; 'Ligji Nr. 2003/15 për Skemën e ndihmës sociale në Kosovë' (2 korrik 2003), Neni 3(2); Ligji (Nr. 04/L-096) për Ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për skemën e ndihmës sociale në Kosovë (10 maj 2012), Neni 3(2).

74 Intervistë me Prof. dr Aleksandar Qorac, Profesor në Fakultetin e Mjekësisë, Universiteti i Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 31 mars 2016.

folklorik Venac, gazeta Jedinstvo, etj. Ekzistojnë shqetësime në mesin e komunitetit serb në Kosovë që qeveritë lokale nuk sigurojnë materiale dhe resurse njerëzore të mjaftueshme për të siguruar kulturë cilësore.⁷⁵

Sipas ligjeve të Kosovës, komunat gëzojnë të drejtën e licencimit të shërbimeve dhe objekteve/pajisjeve lokale, përfshirë atyre të ndërlidhura me kulturën dhe kohën e lirë dhe për organizimin e aktiviteteve kulturore dhe të kohës së lirë. Komunat me shumicë serbe kanë kompetenca të zgjeruara për ushtruar përgjegjësi për çështje kulturore, përfshirë mbrojtjen dhe promovimin e trashëgimisë kulturore dhe fetare serbe përbrenda territorit komunal, dhe për ofrimin e mbështetjes për komunitetet fetare lokale.⁷⁶ Një institucion publik që i sjell bashkë dhjetë komunat me shumicë serbe ka potencial të stimulojë kulturën serbe në Kosovë duke kanalizuar apo lehtësuar mbështetjen aktuale që vjen nga Beogradi dhe në të njëjtën kohë të përmirësojë cilësinë e kulturës në gjuhën serbe në Kosovë dhe të vendosë qëllime strategjike në këtë fushë.

Rekomandime

- * Dhjetë komunat me shumicë serbe duhet të themelojnë një institucion të përbashkët publik për ushtrimin e kompetencave komunale në fushën e kulturës.
- * Ky institucion publik duhet të jetë i pavarur nga Asociacioni (me kompetenca koordinimi). Megjithatë, institucioni do të zbatojë politikën afatgjatë të Asociacionit.
- * Institucioni duhet të shërbejë si pikëqendrore për organizimin e ngjarjeve kulturore, të promovojë aktivitetet kulturore dhe bashkëpunimin, si dhe për një mori shërbimesh praktike në emër të komunave.

4.4 Zhvillimi ekonomik lokal

Zhvillimi ekonomik lokal në Kosovë rregullohet me një seri ligjesh që trajtojnë shtresa të ndryshme dhe shpesh plotësuese të zhvillimit ekonomik, mbështetjen e ndërmarrjeve, zhvillimi lokal, etj. Kuvendi Komunal dhe Kryetari i Komunës kanë të drejtë të miratojnë dhe zbatojnë masat për të ndikuar në zhvillimin ekonomik lokal në komunën e tyre.⁷⁷

Një asociacioni i komunave mund të lehtësojë shfrytëzimin strategjik të materialeve, burimeve njerëzore dhe financiare dhe të garantojë cilësi më të lartë në shërbime ekonomike (duke filluar nga hartimi i projekteve deri të faza e menaxhimit). Një asociacion ka mundësi gjithashtu të vendosë një kontroll mbi korrupsionin në ekonomitë lokale. Një asociacioni i komunave me shumicë serbe ka mundësi të, përfundimisht, të lejojë një zhvillim më të baraspeshuar mes këtyre komunave nëpërmjet investimeve të përbashkëta, tërheqjes së investimeve, planifikimit strategjik dhe zhvillimit lokal, zhvillimit të shkathtësive dhe cilësisë për hartim të projekteve dhe menaxhim në mënyrë që të kihet qasje në financim nga BE.⁷⁸ Asociacioni gjithashtu mundet të shërbejë si pikë qendrore për projekte infrastrukturore që, nga natyra e tyre, prekin apo nga të cilat përfiton më shumë një komunë. Për shembull, Asociacioni mundet, në emër të komunave, të përcaktojë projekte për ndërtim të rrugëve, spitaleve, shkollave, serrave për agrikulturë, infrastrukturë turistike, qendra të regjistrimit të bizneseve "one stop shop", inkubatorë të bizneseve dhe inovacionit, si dhe një mori projektsh infrastrukturore të zhvilluara për të nxitur zhvillim ekonomik lokal në më shumë së një komunë.

75 Intervistë me Nenad Todoroviq, Drejtor i "Teatrit kombëtar serb të Prishtinës me seli të përkohshme në Graçanicë", 22 mars 2016.

76 Ligji për vetëqeverisjen lokale, Neni 22.

77 Ligji për vetëqeverisjen lokale, Neni 11.

78 Intervistë me Zharko Kovaçević, Menaxher i lartë i projektit, Agjencia për Zhvillim Rajonal – Veri, 24 mars 2016

Rekomandime

* Në fushën e zhvillimit ekonomik lokal, komunat me shumicë serbe mund të bëhen bashkë dhe t'i bëjnë bashkë resurset e tyre. Kompetencat në këtë fushë janë të kufizuara në detyra koordinimi; detyrat operacionale nuk janë relevant në këtë fushë. Formati organizativ më i përshtatshëm për kompetenca koordinimi në zhvillim ekonomik lokal është një asociacion i përbashkëti projektuar për të koordinuar politika dhe projekte të veçanta infrastrukturore që nxisin zhvillimin ekonomik lokal në një apo më shumë komuna. Ky asociacion i përbashkët mund të sigurojë një platformë të përbashkët për komunat për ndarjen efikase dhe të barabartë të resurseve financiare dhe njerëzore, diskutime për nevojat dhe shqetësimet, për hartim të përbashkët të politikave dhe akteve ligjore që do të rrisnin zhvillimin e tyre lokal, dhe për mbikëqyrje të zbatimit të saktë dhe transparent të aktiviteteve të planifikimit urban dhe rural.

4.5 Planifikimi rural dhe urban

Planifikimi rural dhe urban në Kosovë rregullohet me Ligjin për Planifikim Hapësinor i cili përcakton një numër kriteresh dhe organesh përgjegjëse për planifikim hapësinor në Kosovë. Janë katër autoritete kryesore përgjegjëse për planifikim (urban dhe rural në Kosovë). Ato janë: Kuvendi i Kosovës, Qeveria e Kosovës, Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor në nivelin qendror, dhe Kuvendet Komunale së bashku me drejtorinë përkatëse në nivelin komunal.⁷⁹ Komunat kanë kompetenca dhe fuqi për hartimin e Planit Zhvillimor Komunal, Hartës Zonale Komunale, si dhe Planit Rregullues të Hollësishëm, në përputhshmëri me Planin Hapësinor dhe Hartën Zonale të Kosovës. Ato gjithashtu janë të lira të ofrojnë sugjerime, komente, dhe të dhëna për Planin Hapësinor dhe Hartën Zonale të Kosovës, dhe të ofrojnë komente me ndryshime të propozuara për këto plane në kuadër të zonave vetanake komunale.⁸⁰

Ngjashëm si tek zhvillimi ekonomik lokal, vlera e shtuar e një bashkëpunimi ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe në planifikimin urban dhe rural duhet të jetë në bashkëpunimin strategjik dhe në ndarjen e resurseve të përbashkëta. Kompetencat e mundshme të Asociacionit në fushën e planifikimit urban dhe rural mund të mundësojnë hartimin e planeve të caktuara për hapësira më të mëdha, planifikim dhe racionalizim të politikave të banimit, zonave industriale, parregullsi në procedurat për dhënien e licencave, uljen e korrupsionit dhe ndërtimeve joligjore, dhe trajtimin e mungesës së dënimeve për sjelljet joligjore të zyrtarëve lokalë.⁸¹

Megjithatë, edhe pse planifikimi urban mund t'i ketë veçori të njëjta nga njëra komunë në tjetrën, planifikimi urban në komuna shpeshherë dallon nga njëra komunë në tjetrën; planifikimi në Shtërpce, një komunë malore me potencial të madh turistik dallon për nga natyra me planifikimin rural në Graçanicë, e cila e ka një terren më të rrafshët dhe potencial të madh për agrikulturë. Si i tillë, një rrjet fleksibil apo mekanizma duhet të zhvillohen për të trajtuar planifikimin rural dhe urban në mes të komunave pjesëmarrëse, meqë një zgjidhje uniforme nuk është e përshtatshme për të gjitha komunat.

79 [Ligji \(Nr. 04/L-174\) për Planifikimin hapësinor në Kosovë](#) (31 korrik 2013), Neni 5.

80 Ligji për Planifikimin hapësinor në Kosovë, Neni 20.

81 Intervistë me Zharko Kovaçević, Menaxher i lartë i projektit, Agjencia për Zhvillim Rajonal – Veri, 24 mars 2016; Intervistë me Milosh Subotiq, Zyrtar për Bashkëpunim Ndërkombëtar në Universitetin e Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 28 mars 2016.

Rekomandime

- * Forma organizative më e përshtatshme për kompetenca koordinimi në planifikim urban dhe rural është një asociacion i përbashkët i dizajnuar për të koordinuar planifikimin urban dhe rural. Ky asociacion ofron një platformë të përbashkët për komunat për ndarje efikase të burimeve financiare dhe njerëzore, për hartimin e përbashkët të politikave dhe akteve ligjore dhe për mbikëqyrje të zbatimit të saktë dhe transparent të aktiviteteve të planifikimit urban dhe rural.

Rekomandimet e përgjithshme: Asociacion koordinues dhe tri institucione të përbashkëta publike

- * Në përfundim, ne rekomandojmë që komunat me shumicë serbe kanë mundësinë e themelimit të një asociacioni me kompetenca koordimi në fushat e demokracisë lokale dhe ofrimit të shërbimeve publike, ekonomisë lokale, arsimit, kujdesit shëndetësor parësor dhe dytësor dhe përkujdesjes sociale, planifikimit urban dhe rural, kushteve lokale të jetesës për të kthyerit në Kosovë, hulumtime dhe zhvillim, dhe kulturë.
- * Përveç kësaj, komunat me shumicë serbe duhet të themelojnë institucione publike me detyra operacionale në fushat e arsimit, shëndetësisë dhe përkujdesjes sociale dhe kulturës. Meqë asociacioni i përbashkët i komunave me shumicë serbe nuk mund të marrë përsipër kompetencat e komunave kur bëhet fjalë për vendosjen e bashkëpunimit ndërkomunal, Asociacioni nuk mundet t'i themelojë këto institucione, dhe as që do të bien ato institucione nën kontrollin e drejtpërdrejtë të Asociacionit; ato duhet të themelohen së pari nga Kuvendet Komunale. Sidoqoftë, institucionet publike kanë mundësi të zbatimit indirekt të vendimeve të marra nga komuna të caktuara në përputhje me politikat strategjike të vendosura nga Asociacioni dhe posaçërisht kolegjiunet përkatëse për arsim, shëndetësi dhe përkujdesje sociale dhe kulturë.

5. RAPORTI NË MES TË KOMUNAVE DHE NJËSIVE TË BASHKËPUNIMIT NDËRKOMUNAL

Hierarkia në mes të komunave individuale dhe grupit punues të përbashkët të mundshëm është e qartë. Siç përcaktohet me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, komunat janë njësitë themelore të vetëqeverisjes lokale. Ato kanë të drejtë të vendosin forma të bashkëpunimit ndërkomunal, mirëpo përgjegjësia ligjore për të gjitha aktet dhe veprimet që vijnë si rezultat i një bashkëpunimi të tillë mbetet me komunat, dhe ligjshmëria e veprimtarisë së tyre në fushën e kompetencave të tyre do të shqyrtohet nga autoritetet qendrore.⁸² Në të njëjtën frymë, Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale përcakton se “fuqitë dhënë autoriteteve lokale normalisht duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Ato nuk mund të minohen ose kufizohen nga ndonjë autoritet tjetër, qendror apo rajonal, përveç siç parashtrohet me ligj.”⁸³ Komunat pjesëmarrëse duhet të jenë në gjendje të ushtrojnë përgjegjësinë e tyre ligjore si në fazën e vendosjes së bashkëpunimit ndërkomunal, ashtu edhe në fazën e funksionimit aktual të bashkëpunimit ndërkomunal, siç parashihet me Ligjin për bashkëpunim ndërkomunal dhe atë për vetëqeverisjen lokale.

5.1 Vendosja e bashkëpunimit ndërkomunal

Në praktikën ndërkombëtare, në teori komunat janë të lira të vendosin bashkëpunim ndërkomunal. Përveç kësaj, bashkëpunimi ndërkomunal në shumicën e rasteve varet nga pjesëmarrja vullnetare e komunave dhe nga mundësia për tërheqje të komunave nga ky bashkëpunim në çdo fazë të tij. “Veprime të tilla vullnetare janë demonstrim i autonomisë vendore e pranuar nga të gjithë, zakonisht në kushtetutën kombëtare.”⁸⁴ Në shqyrtimin e saj të Marrëveshjes së 25 gushtit, Gjykata Kushtetuese gjykoi se korniza ligjore e Asociacionit duhet të njohë lirinë e asociimit të të gjitha komunave pjesëmarrëse dhe autoritetin ekskluziv të komunave – si njësitë themelore të vetëqeverisjes lokale – për të vendosur për bashkëpunimin ndërkomunal.⁸⁵

Marrëveshja e 25 gushtit përshkroi procedurat si në vijim për themelimin e Asociacionit. Në një afat prej katër muajsh nga data e nënshkrimit të Marrëveshjes, Ekipi i Menaxhimit pritej t’ia paraqite Dialogut të Nivelit të Lartë një projekt-Statut për Asociacionit. Ekipi i Menaxhimit përbëhet nga përfaqësues nga katër komunat veriore dhe u themeluar në prag të Marrëveshjes së Parë me detyrë të hartonte një projekt-Statut. Nëse do të miratohej nga Dialogu i Nivelit të Lartë, projekt-Statuti do të dekretohet dhe më pas do të analizohet nga Gjykata Kushtetuese. Në fund, Statuti do të miratohej nga një kuvend konstituiv i përbërë nga anëtarë të zgjedhur të kuvendeve komunale të komunave pjesëmarrëse.⁸⁶

Kjo procedure u tregua të jetë joefikase për shkak të katërrarsyeve kryesore. Së pari, Ekipi i Menaxhimit është i përbërë vetëm nga përfaqësues të katër komunave veriore dhe rrjedhimisht injoron plotësisht komunat tjera, të ashtuquajtura ‘jugore’, me shumicë serbe. Së dyti, Ekipi i Menaxhimit asnjëherë nuk vendosi raporte konstruktive me Kuvendin dhe autoritetet e Kosovës, duke zvogëluar shanset për hartimin e një Statuti të pranueshëm për të gjithë. Së treti, projekt-Statuti, nëse ekzistonte një i tillë, asnjëherë nuk iu nënshtrua konsultimeve pub-

82 ‘Ligji për bashkëpunim ndërkomunal’, Neni 4.3.

83 Këshilli i Evropës: *Karta Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale*, Neni 4.4.

84 Këshilli i Evropës: *Praktikat e mira*, f.30.

85 Gjykata Kushtetuese: ‘Aktgjykimi KO 130/15’, Nenet 120–36.

86 ‘Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore’ (25 gusht 2015), Neni 3.

like – si brenda komunitetit serb të Kosovës ashtu edhe në Kosovë në përgjithësi. Së katërti, dërgimi i Statutit tek Gjykata Kushtetuese si hap përfundimtar kufizon hapësirën e manovrimit për bërjen e ndryshimeve në Statut, nëse ndryshime të tilla kërkohen nga Gjykata.

Në mënyrë që të kalohet ky udhëkryq, korniza ligjore e Asociacionit duhet të formulohet me anë të një procesi gjithëpërfshirës dhe transparent, i përberë nga dy faza. Në fazën e parë, një kornizë duhet të formulohet që definojnë mundësitë dhe kufizimet ligjore për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe, Korniza ligjore për themelimin e këtyre institucioneve të përbashkëta publike duhet të përbëhet nga një udhëzim administrativ që përcakton mundësitë dhe kufizimet për komuna që themelojnë asociacione, një akt nënligjor për zbatimin e Ligjit për ratifikimin e marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë, miratuar dhe nënshkruar në shtator të vitit 2013, në njërin anë, dhe një akti nënligjor për zbatimin e Ligjit për bashkëpunim ndërkomunal të vitit 2011 nga ana tjetër.

Zyra e Kryeministrit dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet të emërojnë ekspertë teknikë me detyrë formulimin e një kornize teknike dhe ligjore që definojnë mundësitë ligjore dhe kufizimet se çfarë mund të bëjë Asociacioni, në konsultim me Ekipin e Menaxhimit. Procesi i hartimit të kësaj kornize duhet të përfshijë konsultime me shoqërinë civile që artikulojnë zërin e publikut si dhe një angazhim me Kuvendin e Kosovës. Projekt-korniza pastaj duhet t'i dërgohet Gjykatës Kushtetuese për shqyrtim dhe vetëm më pas t'i prezantohet Dialogut të Nivelit të Lartë për miratim.

Pas kësaj, do t'i takonte përfaqësuesve të kuvendeve komunale të dhjetë komunave me shumicë serbe që të formulonin një apo më shumë projekt-Statute për bashkëpunim ndërkomunal në kuadër të konturave të kornizës për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe dhe të sigurojnë miratimin e këtij projekt-Statuti nga një kuvend konstituiu i përbërë nga anëtarë të zgjedhur të kuvendeve komunale. Kuvendi konstituiu duhet të paraprihet nga konsultimet publike në secilën komunë pjesëmarrëse. Statuti apo statutet përfundimtar i/të formuluar nga kuvendi konstituiu pastaj duhet t'i dërgohet për shqyrtim Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, që të bëjë vlerësimin se a janë në përputhje me kornizën për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe.

Rekomandime

- * Korniza ligjore për Asociacionin duhet të formulohet nëpërmjet një procesi transparent dhe gjithëpërfshirës, i përbërë nga dy faza;
- * Në fazën e parë, një kornizë duhet të formulohet, kornizë e cila definojnë mundësitë dhe kufizimet ligjore për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe. Rrjedhimisht, duhet të përcillen hapat si vijon:
 - Lëshohet një udhëzim administrativ që përcakton mundësitë dhe kufizimet për komuna që themelojnë asociacione, dhe një akt nënligjor për zbatimin e Ligjit për ratifikimin e marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë;
 - Ekspertët teknikë të emëruar nga Zyra e Kryeministrit dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe Ekipi i Menaxhimit definojnë një projekt-kornizë ligjore në kuadër të së cilës Asociacioni do të funksionojë;
 - Konsultime me shoqërinë civile që artikulon zërat e qytetarëve dhe angazhim me Kuvendin e Kosovës për projekt-kornizën ligjore;
 - Shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese

- Prezantimi për miratim tek Dialogu i Nivelit të Lartë;
- * Në fazën e dytë, përfaqësuesit e dhjetë komunave me shumicë serbe formulojnë një apo më shumë projekt-Statute për bashkëpunim ndërkomunal në kuadër të konturave të kësaj kornize. Duhet të përcillen hapat si vijon për të siguruar transparencë dhe konsultime:
 - Seanca publike në secilën prej komunave pjesëmarrëse për shqyrtim të projekt-Statutit;
 - Kuvendi konstituiv i anëtarëve të votuar prej komunave pjesëmarrëse shqyrton Statutin;
 - MAPL duhet të shqyrtojë Statutin përfundimtar për përputhshmëri me kornizën ligjore për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe.
- * Korniza dhe Statuti(et) duhet t'i lejojnë komunat që të bëhen anëtare dhe të heqin dorë nga anëtarësia, në përputhje me ligjet relevante për bashkëpunim ndërkomunal dhe lirinë e asociimit.

5.2 Organizimi i brendshëm i bashkëpunimit ndërkomunal

Në praktikën ndërkombëtare, bashkëpunimi ndërkomunal përbëhet prej përfaqësuesve të qeverive lokale që u japin llogari këshillave komunalë. Në rastet kur përfaqësuesit komunalë reflektojnë baraspeshën e fuqisë në komuna në mënyrë proporcionale, zakonisht nuk ka mekanizma shtesë të llogaridhënies. Kur përfaqësimi komunal nuk reflekton fuqitë e komunave në mënyrë proporcionale, zakonisht ekzistojnë mekanizma tjerë të llogaridhënies.⁸⁷ Marrëveshja e 25 gushtit e definon strukturën organizative të Asociacionit siç vijon:

- (a) Kuvendi është organi më i lartë, i përbërë nga përfaqësues të emëruar dhe që janë anëtarë të zgjedhur, nga secili kuvend komunal i komunave pjesëmarrëse.
- (b) Kryetari dhe Nënkryetari do të përfaqësojnë Asociacionin dhe do të zgjedhen nga Kuvendi dhe do të jenë anëtarë të kuvendeve komunale të komunave pjesëmarrëse dhe kryetarë të komunave.
- (c) Këshilli është organ këshilldhënës me më së shumti 30 anëtarë i përbërë nga banorë të komunave pjesëmarrëse, përfshirë këtu të gjithë kryetarët e komunave.
- (d) Bordi që përbëhet nga 7 anëtarë të votuar nga Kuvendi në mesin e kryetarëve të komunave dhe banorëve të komunave pjesëmarrëse, do të marrë vendimet e duhura për menaxhim ditor dhe do të ndihmohet nga kolegji i specialistëve të specializuara.
- (e) Administrata do të mbështesë punën e Asociacionit (me fjalë tjera, grupin punues të përbashkët dhe tri institucionet publike). Nëpunësit e administratës do të gëzojnë status të punës në përputhshmëri me Ligjin për punën dhe Ligjin për shërbyesit civil. Nëpunësit e administratës do të zgjedhen në mesin e nëpunësve të komunave pjesëmarrëse, në baze të një çelësi të proporcionalitetit. Gjykata Kushtetuese argumentoi se personeli i administratës të Asociacionit mund të përfitojë nga statuti i shërbyesit civil vetëm kur është i punësuar në një pozitë në organ publik të administratës qeverisëse.⁸⁸ Nëpunësit e emëruar nga radhët e administratës së komunave i përkasin kësaj kategorie, edhe pse mbetet e paqartë nëse personeli i emëruar nga komunat mund të punojnë drejtpërdrejt për Asociacionin, një organ jo-publik.
- (f) Zyra e Ankesave do të shqyrtojë ankesat në raport me objektivat e Asociacionit.⁸⁹

⁸⁷ Hulst & Van Montfort: 'Analiza krahasuese', faqe 222–224; Këshilli i Evropës: *Praktikat e mira*, faqe 33–38.

⁸⁸ Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet 157–59.

⁸⁹ 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore' (25 gusht 2015), Neni 6.

Në mënyrë që të garantohet përfaqësimi demokratik dhe të respektohen dispozitat për përgjegjësinë përfundimtare të komunave, Statuti duhet të qartësojë procedurat e përzgjedhjes së anëtarëve të këtyre organeve që të garantohet se të gjitha komunat janë të përfaqësuara. "Për çdo rast, duhet të merren parasysh veçoritë e komunave të caktuara, posaçërisht numri i popullsisë, gjatë përcaktimit të kriterëve për proporcionalitetin e përfaqësimit të komunave pjesëmarrëse në Asociacion."⁹⁰ Përveç Kuvendit që mundëson hapin e parë të llogaridhënies meqë përbëhet nga përfaqësues të komunave pjesëmarrëse, duhet të krijohen mekanizma të llogaridhënies në secilën komunë pjesëmarrëse. Kjo shtresë e dytë e llogaridhënies përbrenda secilës komunë pjesëmarrëse do t'ia ofrojë mundësinë komunave të shqyrtojnë punën e Asociacionit, të kërkojnë ndryshime apo, përfundimisht, të tërhiqen nga anëtarësia në Asociacion.

Një shqetësim tjetër është se kush do të ketë ulëse në Asociacion. Përfaqësuesit e intervistuar të komunitetit serb në kuadër të hulumtimit të ndërmarrë për këtë projekt hulumtues, shprehën shqetësimin e tyre se Asociacioni do të drejtohet nga politikanë lokale të cilët janë nën kontrollin e Beogradit dhe që nuk përfaqësojnë komunitetin serb në Kosovë. Gjithashtu ekzistojnë disa shqetësime se Asociacioni do të jetë vetëm një zgjatje apo vazhdim i punës së komunave dhe zyrtarëve të tyre, dhe nuk do të paraqesë një ndryshim të rëndësishëm nga praktikat aktuale dhe standardet aktuale të shërbimeve të ofruara nga komunat.

Shpeshherë nuk është interes i ngushtë politik i bartësve të pushtetit lokal që të ndajnë kompetencat me komuna tjera apo një organ gjithëpërfshirës. Është e drejtë të thuhet se nxitja kryesore politike për themelimin e Asociacionit vjen nga Beogradi dhe jo nga vetë komunat pjesëmarrëse. Kjo pikënisje mund të shpie tek një organ ndërkomunal që është jofunksional. Një shqetësim shtesë është fakti se Asociacioni mund të bëhet i pajetë si rezultat i ndasive politike në mesin e komunitetit serb në Kosovë, posaçërisht në mes të katër komunave veriore dhe gjashtë komunave në jug të Kosovës. Komunat jugore janë integruar shumë më tepër në rendin juridik të Kosovës se komunat veriore, mbi të cilat Beogradi ende ushtron ndikim të fortë. Për më tepër, komunat me shumicë serbe në jug janë në përgjithësi më të vogla, të izoluara dhe shpërndara, dhe kanë popullatë më të vogël. Kjo natyrisht krijon interesa të ndryshme dhe mund të shpie tek bllokadat politike. Për këtë arsye, krijimi i mekanizmave që do të parandalonin bllokadat e mundshme nga bartësit e pushtetit lokal, do të ishte i dobishëm.

Rekomandime

- * Statuti duhet t'i definojë qartë procedurat e përzgjedhjes dhe proporcionalitetin e përfaqësuesve të komunave pjesëmarrëse që do të kenë ulëse në trupat e Asociacionit.
- * Ai duhet të vendosë një shtresë të dytë të llogaridhënies në secilën prej komunave pjesëmarrëse, që do t'ia ofrojë mundësinë komunave pjesëmarrëse të shqyrtojnë punën e Asociacionit, kërkojnë ndryshime ose, në fund, të tërhiqen nga anëtarësia në Asociacion.
- * Asociacioni duhet të angazhojë ekspertë teknikë në fushat e kompetencave të tij që të ofrojnë mbështetje dhe ekspertizë. Këta ekspertë duhet ta kenë një ulëse në kolegjiunet për secilën prej fushave të kompetencës. Procedura të qarta të përzgjedhjes duhet të definohen me Status.

90 Intervistë me Ksenija Bozhoviq, Kryesuese e Kuvendit të Komunës së Mitrovicës së Veriut, 31 mars 2016.

6. ASOCIACIONI NË KUADËR TË MEKANIZMIT SHUMË-NIVELËSH TË KOSOVËS PËR MBROJTJEN E KOMUNITETEVE

Arsyetimi në marrëveshjet ekzistuese mjegullon konceptin e një organi që përfaqëson interesat e përbashkëta të komunave pjesëmarrëse me atë të një organi që përfaqëson interesat e komunitetit serb në Kosovë. Marrëveshja e Parë thotë se Asociacioni do ta ketë një rol përfaqësues të autoritetet qendrore dhe një përfaqësues në Këshillin Konsultativ për Komunitete me funksion monitorues (Neni 6). Marrëveshja e 25 gushtit shtjellon se Asociacioni do të promovojë interesat e komunitetit serb në Kosovë në raport me autoritetet qendrore, poashtu përmes nominimit të përfaqësuesve në trupat/organet kompetente të qeverisë qendrore, përfshirë këtu Këshillin Konsultativ për Komunitete. Për më tepër, sipas Marrëveshjes për parimet e përgjithshme/elementet kryesore, Asociacioni mund të propozojë amendamente të legjislacionit dhe rregulloreve tjera relevante për përmbushjen e objektivave të tij, dhe të iniciojë procedura gjyqësore në gjykatat kompetente kundër çfarëdo akti apo vendimi që ndikon në ushtrimin e kompetencave të Asociacionit.⁹¹ Sidoqoftë, Gjykata Kushtetuese kufizoi ndjeshëm mundësinë që Asociacioni të propozojë amendamente, duke e udhëzuar atë që ta kryejë atë funksion nëpërmjet Këshillit Konsultativ për Komunitete, anëtar i së cilit parashihet që do të bëhet. Gjykata Kushtetuese gjithashtu kufizoi aftësinë e Asociacionit të iniciojë procedura gjyqësore kundër legjislacionit apo akteve tjera ligjore, duke e kufizuar atë në ligjet që drejtpërdrejt ndikojnë në Asociacionin.⁹²

Kjo paqartësi në mes të Asociacionit si organ koordinues i komunave pjesëmarrëse dhe si trup përfaqësues i komunitetit serb në Kosovë ngre dy shqetësime. Edhe pse Asociacioni i sjell bashkënjë organ komunat me shumicë serbe, ai nuk mund të reduktohet në një organ që i përfaqëson vetëm interesat e komunitetit serb në Kosovë. Kjo jo vetëm që do të dyfishonte kornizën ekzistuese të dizajnuar për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve, posaçërisht komunitetit serb (sistemi i garantuar i ulëseve në Kuvend, shumicë e dyfishtë prej 2/3 për Ligjet me Interes Vital, pjesëmarrje e garantuar në Qeverinë e Kosovës në nivel ministrash, si dhe një sërë institucionesh që mbrojnë interesat e tyre siç është Komisioneri për Gjuhët, Zyra për Çështje të Komuniteteve në kuadër të Zyres së Kryeministrit, si dhe Këshilli Konsultativ për Komunitete), po gjithashtu do të injoronte komunitetet jo-serbe që jetojnë në komunat përkatëse dhe do të shkelte parimin e multi-etnicitetit që shërben si shtyllë e kornizës ligjore të Kosovës nga niveli qendror deri te ai lokal.

6.1 Garantimi i karakterit shumetnik të Asociacionit

Pasqyrimi dhe kuptimi i Asociacionit si i bazuar në etni gjithashtu sfidon karakterin shumetnik të komunave të Kosovës. Kushtetuta e Republikës së Kosovës thekson se vetëqeverisja lokale do t'u "kushtojë kujdes të veçantë nevojave dhe brengave specifike të komuniteteve që nuk janë shumicë dhe pjesëtarëve të tyre".⁹³ Të gjitha dhjetë komunat me shumicë serbe kanë komunitete jo-serbe në mesin e popullsisë të tyre, dhe në disa raste këto komunitete janë të konsiderueshme, si shqiptarët në të dhjetë komunat dhe Novobërdë, Shtërpçë, Mitrovicë e Veriut, Kllokot, dhe Graçanicë në veçanti, romë në Graçanicë dhe veri të Kosovës, si dhe goranë dhe boshnjakë në Mitrovicë të Veriut.

91 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore' (25 gusht 2015), Neni 9-12.

92 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet 168-176.

93 Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni. 123.4.

Tabelë. Komunitetet në komunat e Asociacionit⁹⁴

Komuna	Serbë	Shqiptarë	Boshnjakë	Goranë	Romë
Leposaviq	18,000/96%	300/1,59%	300/1,6%		
Mitrovicë e Veriut	22,530/76,48%	4,900/16,63%	1,000/3,39%	580/1,97%	
Zveçan	16,000/96,1%	350/2,06%			
Zubin Potok	13,900/93,29%	1,000/6,61%			
Graçanicë	21,534/82,15%	2,474/9,44%			2,000/7,63%
Novobërdë	5,802/61,46%	3,542/37,33%			
Partesh	5,300/99,96%				
Klllokot	3,500/71,23%	1,362/27,72%			
Ranillug	5,718/97,15%	164/2,79%			
Shtërpcë	9,100/70,58%	3,757/29,14%			
Gjithsejt	121,384/84,44%	17,849/13,33%			

Një numër masash afirmative mbrojnë dhe promovojnë të drejtat e këtyre komuniteteve jo-shumicë në nivel komunal, duke përfshirë përfaqësimin në organe komunale, të drejtën për përdorimin e gjuhës së tyre, të drejtën e shkollimit në gjuhën e tyre, etj. Posaçërisht të rëndësishme në kuadër të organeve komunale janë:

- Komiteti për Komunitete, i cili përfshin përfaqësues të të gjitha komuniteteve në komuna si dhe anëtarë të Kuvendit Komunal, dhe ku të parët përbëjnë shumicën. Komiteti është përgjegjës për shqyrtimin e të gjitha politikave komunale, praktikave, dhe aktiviteteve, dhe t'i bëjë rekomandime Kuvendit Komunal me qëllim të mbrojtjes dhe promovimit të të drejtave të komuniteteve që jetojnë në komunë.⁹⁵
- Në komunat ku së paku 10% e qytetarëve i takojnë komunitete që nuk janë në shumicë në atë komunë, një Zëvendëskryetar për komunitete dhe një Zëvendëskryesues i Kuvendit Komunal emërohen.
 - Pozita e Zëvendëskryesues të Kuvendit Komunal për Komunitete është e rezervuar për kandidatin e komunitetit jo-shumicë që ka marrë shumicën e votave në zgjedhje lokale. Zëvendëskryetari promovon dialogun ndër-etnik dhe shërben si pikë zyrtare qendrore për adresimin e shqetësimeve dhe interesave të pjesëtarëve të komunitetit jo-shumicë në Kuvend Komunal.⁹⁶
 - Zëvendëskryetari për komunitete emërohet pas propozimit të Kryetarit të Komunës dhe miratimit të Kuvendit Komunal. Zëvendëskryetari ndihmon Kryetarin dhe ofron udhëzime për çështje të komuniteteve jo-shumicë.⁹⁷

Krijimi i çfarëdo institucioni në baza etnike, dhe që në dukje përjashton komunitetet tjera, bie ndesh me parimet dhe natyrën shumetnike të Kushtetutës së Kosovës dhe kornizës ligjore, përfshirë këtu masat afirmative për përfaqësim të komuniteteve në nivel komunal. Gjykata Kushtetuese me të drejtë konstatoi se Parimet e Marrëveshjes së 25 gushtit ngrenë shqetësim se a do t'i përmbahet Asociacioni parimeve për multi-etnicitet dhe shumllojshmëri etnike, dhe gjykoj se akti përfundimtar ligjor duhet të sigurojë se struktura organizative dhe personeli

⁹⁴ QENDRA EVROPIANE PËR ÇËSHTJE TË MINORITETEVE, *Komunitetet në Kosovë: Udhëzues për profesionistë që punojnë me komunitetet në Kosovë* (2013). Për qëllim të qartësisë, popullsitë qëpërbëjnë më pak se një përqind të popullatës së përgjithshme, nuk janë përfshirë në këtë tabelë.

⁹⁵ Ligji për vetëqeverisjen lokale, Neni 53.

⁹⁶ Ligji për vetëqeverisjen lokale, Nenet 54–55.

⁹⁷ Ligji për vetëqeverisjen lokale, Neni 61.

i Asociacionit do të respektojnë shumëllojshmërinë e komuniteteve që jetojnë në komunat përkatëse pjesëmarrëse.⁹⁸

Rekomandime

- * Formulim dhe arsyetim i ndryshëm duhet të përdoret në debatet mbi Asociacionin dhe në Statutin e tij përfundimtar nëse Asociacioni do të reflektojë frymën e parimeve dhe natyrën shumetnike të Kosovës. Politikëbërësit duhet të marrin parasysh ndryshimin e emrit të Asociacionit dhe të fshijnë referencën eksplicite për komunitetin serb, në përputhje me shembullin kroat të Këshillit të Përbashkët Komunal. Marrëveshje e Parë e 19 prillit të vitit 2013 deklaroi thjeshtë se do të ketë një Asociacion/Komunitet të komunave me shumicë serbe; marrëveshja nuk e përcaktoi se cili do të jetë emri i fundit dhe definitiv i Asociacionit, apo se do t'i promovojë interesat e komunitetit serb të Kosovës. E njëjta duhet të merret në konsideratë në lidhje me stemën dhe flamurin e Asociacionit.⁹⁹
- * Përfaqësuesit e komuniteteve jo-serbe në komunat pjesëmarrëse duhet ta kenë të drejtën për t'u informuar dhe kontrolluar punën e Asociacionit. Kjo mund të bëhet nëpërmjet ulëseve të garantuara për përfaqësuesit e komuniteteve jo-serbe në organet e Asociacionit apo nëpërmjet një mekanizmi shtesë të kontrollit ku asamblistët komunalë që përfaqësojnë komunitetet jo-serbe në komunat pjesëmarrëse mund ta thonë fjalën e tyre për vendimet dhe punën e Asociacionit. Kjo kompetencë bie nën spektrin e punës së Zëvendëskryesuesit për komunitete në kuadër të komunave pjesëmarrëse.

6.2 Asociacioni dhe mekanizmat për përfaqësimin dhe mbrojtjen e komuniteteve në nivelin qendror

Si trup koordinues që përfaqëson interesat e qeverive lokale me popullsi shumicë serbe – dhe duke marrë parasysh se vetëqeverisja lokale është shtyllë e rëndësishme e të drejtave të komuniteteve në Kosovë – Asociacioni duhet të marrë pjesë në mekanizmat për mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve në nivel qendror. Sidoqoftë, Asociacioni nuk duhet të shndërrohet në një mekanizëm shtesë për mbrojtjen e të drejtave të komunitetit serb në nivel qendror. Së pari, sepse është një asociacion i komunave dhe jo asociacion i komunitetit serb në Kosovë. Së dyti, sepse veçse ekzistojnë mekanizma për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve në nivel qendror. Modeli i Këshillit të Përbashkët Komunal – i cili merr pjesë në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të pakicës kombëtare serbe në Kroaci nëpërmjet Këshillit Kombëtar Serb – mund të shërbejë si inspirim për këtë. Pjesëmarrja aktive e Asociacionit në Këshillin Konsultativ për Komunitete në Kosovë ka mundësinë të fuqizojë dhe jap shtysë të re punës së Këshillit Konsultativ, dhe kështu jo vetëm të rrisë profilin e Këshillit, por edhe të sigurojë mjete buxhetore të mjaftueshme për punën e tij.

Në gjykimin e vet për këtë çështje, Gjykata Kushtetuese pohoi se Asociacioni nuk mund të marrë përsipër autoritetin e plotë dhe ekskluziv të promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave të komunitetit serb në nivel qendror dhe se nuk do të minojë autoritetin e asociacioneve ekzistuese apo përfaqësuesve të nivelit qendror që mbrojnë dhe promovojnë të drejtat e komuniteteve. Me fjalë tjera, Asociacioni nuk mund të zëvendësojë apo minojë mekanizmat ekzistues që sigurojnë mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve në nivel qendror.¹⁰⁰

98 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet153–56.

99 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore (25 gusht 2015), Neni 20.

100 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet164–67.

Përveç kësaj, Asociacioni nuk mundet të ketë të drejtën të propozojë amendamente ligjore, siç thuhet në Parimet. Mund të jetë anëtar i Këshillit Konsultativ për Komunitete, dhe si i tillë, të sugjerojë iniciativa për legjislacion.¹⁰¹ Gjykata gjithashtu kufizoi qasjen e Asociacionit tek Gjykata Kushtetuese në ato raste kur preken apo shkelen të drejtat themelore të tij si person juridik. Kësisoj, Asociacioni nuk mund t'i qaset gjykatave për të mbrojtur të drejtat e komunitetit serb në Kosovë.¹⁰²

Një kompetencë e veçantë e Asociacionit në raport me autoritetet qendrore, siç është përcaktuar në dy Marrëveshjet e para, është se kryetarët e katër komunave veriore do t'ia paraqesin Ministrin të Punëve të Brendshme të Kosovës një listë me kandidatë për nominim si Komandant Rajonal i Policisë për komunat veriore në emër të Asociacionit.¹⁰³

Rekomandime

- * Statuti i Asociacionit duhet t'i kufizojë detyrat koordinuese të Asociacionit në ato që kanë të bëjnë me anëtarët e tij, domethënë, me komunat pjesëmarrëse. Asociacioni nuk duhet të shërbejë si një trup shtesë për përfaqësimin e interesave të komunitetit serb në Kosovë. Ekzistojnë mekanizma të mjaftueshëm për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komunitetit serb në Kosovë në nivel qendror. Në atë nivel, mekanizmat më të rëndësishëm janë ulëset e garantuara në Kuvend për përfaqësuesit politik të komuniteteve jo-shumicë dhe në Qeveri, si dhe Këshilli Konsultativ për Komunitete.
- * Si një asociacion që promovon interesat e organeve të vetëqeverisjes lokale me popullsi shumicë serbe, Asociacioni duhet të kontribuojë tek këto mekanizma ekzistues, por vetëm në ato çështje që kanë të bëjnë me vetëqeverisjen lokale. Më e rëndësishmja, Asociacioni duhet të emërojë përfaqësuesit e vet tek Këshilli Konsultativ, siç parashihet në të dyja marrëveshjet, dhe si i tillë të promovojë interesat e qeverive lokale me popullsi shumicë serbe te autoritetet qendrore (duke përfshirë iniciativat për legjislacion).
- * Në emër të Asociacionit, kryetarët e katër komunave veriore do t'ia prezantojnë Ministrin të Punëve të Brendshme një listë kandidatësh për Komandantin Rajonal të Policisë për komunat veriore.

101 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet 168–73.

102 Gjykata Kushtetuese: 'Aktgjykimi KO 130/15', Nenet 174–76.

103 'Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore' (25 gusht 2015), Neni 13.

7. ASOCIACIONI DHE REPUBLIKA E SERBISË

Përfaqësuesit politik serbë dhe shumë serbë të Kosovës e shohin Asociacionin si një mënyrë për t'i forcuar lidhjet në mes të serbëve të Kosovës dhe Serbisë pa (shumë) ndërhyrje nga Prishtina. Para së gjithash, kjo lidhje duhet të kuptohet si lidhje më tepër simbolike, ngase Asociacioni i ofron komunitetit serb të Kosovës mundësinë për të përfituar financiarisht dhe teknikisht nga lidhjet me Serbinë, shtetësinë e së cilës shumica absolute e serbëve të Kosovës ende e mbajnë ashtu siç edhe lejohet me ligjet e Kosovës për shtetësinë. Kjo simbolikë është veçanërisht e rëndësishme kur bëhet fjalë për fusha të rëndësishme lidhur me identitetin kulturor dhe kombëtar, dhe në veçanti kulturë dhe arsim. Siç është diskutuar më lartë, me anë të Asociacionit dhe rrjetit të përbashkët për arsim në gjuhën serbe, komuniteti serb i Kosovës mund ta rregullojë dhe organizojë përdorimin e materialeve dhe kurrikulave të Serbisë. Një mekanizëm i ngjashëm mund të aplikohet për kulturë, edhe pse kjo e fundit nuk përshkruhet në shumë detaje rigoroze nga ana e shtetit. Si të tilla, lidhjet simbolike në mes të komunitetit serb të Kosovës, potencialisht përmes Asociacionit, dhe Republikës së Serbisë e lejojnë komunitetin Serb të Kosovës të mbetet pjesë e komunitetit kombëtar serb por duke vazhduar të jenë qytetarë të Republikës së Kosovës.

Sidoqoftë, lidhjet janë me të forta se vetëm simbolike. Serbia mund të ofrojë përkrahje financiare dhe teknike për ofrimin e shërbimeve publike. Marrëveshja e gushtit të vitit 2015 ka parashikuar që Asociacioni do të marrë mbështetje financiare nga Republika e Serbisë.¹⁰⁴ Vlerësohet se shteti i Serbisë disponon me një buxhet vjetor prej 350 milionë eurosh për institucionet paralele në Kosovës.¹⁰⁵ Ndihma financiare dhe teknike nga Serbia, kësaj, është e rëndësishme për ofrimin e shërbimeve publike popullatës serbe të Kosovës. Përveç kësaj, institucionet paralele serbe janë punëdhënësi më i madh i komunitetit serb; humbja e punës është një nga arsyt kryesore se pse komuniteti serb i frikësohet integritit në institucionet e Kosovës. Asociacioni do të mund të rregullonte mbështetjen teknike dhe financiare nga Republika e Serbisë dhe kështu të mirëmbante cilësinë e shërbimeve publike dhe nivelin e punësimit, megjithëse racionalizmi i shpenzimeve do të jetë i rëndësishëm së veçantë në ardhmëri.

Edhe pse biesh ndesh me të kuptuarit tradicional të një shteti sovran, posaçërisht duke marrë parasysh historinë e marrëdhënieve Kosovë-Serbi, mbështetja teknike dhe financiare nga Republika e Serbisë drejtuar komuniteti serb të Kosovës është në përputhje me kornizën ligjore të Kosovës, me kusht që autoritetet qendrore nuk anashkalohehen dhe se roli i Republikës së Serbisë kufizohet në mbështetjen teknike dhe financiare për zbatimin e kompetencave komunale. Asistenca financiare e Republikës së Serbisë për komunat e Kosovës rregullohet me Ligjin për financat e pushtetit lokal, me kusht që asistenca financiare kalon nëpër Thesarin e Kosovës para se të transferohet tek komuna në fjalë.¹⁰⁶ Ky ligj parasheh asistencë përkomunat për ofrimin e shërbimeve publike. Me fjalë tjera, asistenca financiare nga Republika e Serbisë do të ofrohet përmes komunave pjesëmarrëse dhe jo drejtpërdrejt për Asociacionin.

Ligji për vetëqeverisjen lokale u mundëson komunave të bashkëpunojnë, në fushëveprimin e kompetencave të tyre, me komuna dhe institucione, duke përfshirë agjensionet shtetërore, në Republikën e Serbisë. Bashkëpunime të tilla mund të marrin formën e ofrimit të asistencës teknike dhe financiare, duke përfshirë personel me ekspertizë dhe pajisje, për zbatimin e kom-

¹⁰⁴ Ibid.,Neni. 17(d).

¹⁰⁵ Shih referencën 45.

¹⁰⁶ [Ligji \(Nr.03/L-049\) për Financat e pushtetit lokal](#) (13 mars 2008), Neni 6.

petencave.¹⁰⁷ Për më tepër, partneritetet komunale kanë të drejtën për marrëdhënie të drejt-përdrejta me institucione në Republikën e Serbisë, por vetëm deri në atë shkallë që nevojitet për të zbatuar aktivitet praktike të partneritetit dhe me kusht se autoriteti i huaj publik nuk ushtron ndonjë fuqi ekzekutive, administrative, apo legjislative në territorin e Republikës së Kosovës.¹⁰⁸

Rekomandime

- * Asociacioni do të pranojë asistencë financiare dhe teknike nga Republika e Serbisë, në bazë të parimeve të llogaridhënies dhe transparencës;
- * Mbështetja teknike nga Republika e Serbisë duhet të definohet në formë të marrëveshjeve për bashkëpunim në mes të Asociacionit dhe Republikës së Serbisë, e cila duhet të jetë subjekt i miratimit nga komunat pjesëmarrëse dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal;
- * Mbështetja financiare nga Republika e Serbisë duhet të definohet në formë të marrëveshjeve për bashkëpunim në mes të Asociacionit dhe Republikës së Serbisë, e cila duhet të jetë subjekt i miratimit nga komunat pjesëmarrëse dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. Mbështetja financiare duhet të kalojë nëpërmjet Thesarit të Kosovës dhe komunat pjesëmarrëse duhet t'i nënshtrohen auditimit nga autoritetet kompetente në Kosovë, duke përfshirë Auditorin e Përgjithshëm.

107 'Ligji për vetëqeverisjen lokale', Neni 30.2.

108 'Ligji për bashkëpunim ndërkomunal', Neni. 18.3.

REKOMANDIME

Asociacioni është një instrument potencialisht vital për të siguruar qëndrueshmërinë e komunitetit serbe në Kosovë në afat të gjatë, duke institucionalizuar koordinimin dhe përfaqësimin e interesave kolektive, institucionalizuar ofrimin e shërbimeve publike, dhe formalizuar një lidhje me Serbinë. Asociacioni është kulminacioni i procesit të decentralizimit i cili krijoi një kornizë institucionale për shprehjen dhe koordinimin e interesave serbe në Kosovë, në kuadër të kornizës ligjore të Republikës së Kosovës. Ai ka potencialin për të ankoruar qytetarët serbë të Kosovës brenda kornizës ligjore të Kosovës, dhe të institucionalizojë dialogun dhe bashkëpunimin me autoritetet qendrore të Republikës së Kosovës.

Sfida e hartimit dhe miratimit të Statutit të Asociacionit, dhe menaxhimit të zbatimit të mëtejshëm të atij Statuti do të jetë e konsiderueshme. Qeveria e Kosovës dhe Ekipi i Menaxhimit do të obligohen të negociojnë dhe komunikojnë në mirëbesim për të hartuar një kornizë të pranueshme për të dytë, nën presion të vazhdueshëm nga opozita politike, dhe me një Serbi që jo gjithmonë luan një rol konstruktiv. Udhëheqja politike e Kosovës do të detyrohet të flasë sinqerisht me qytetarët për atë se çfarë është dhe çfarë nuk është Asociacioni, dhe se çfarë duket se do të jenë implikimet që do të ketë ai për qeverisjen e shtetit; udhëheqja politike e serbëve të Kosovës do të detyrohen ta navigojnë një rrugë të vështirë mes interesave të Kosovës, Serbisë, dhe vetë qytetarëve serbë të Kosovës. Do të ketë nevojë urgjente për transparencë dhe angazhim publik, si dhe angazhim me qytetarë dhe komente kudo që jepet mundësia, për të qetësuar tensionet tek dyja komunitetet përgjatë këtij procesi.

Pjesa në vijim paraqet një sërë rekomandimesh në lidhje me elementet specifike të një kornize të Statutit për Asociacionin dhe propozon një proces me anë të së cilit ato mund të realizohen.

II. Procesi i themelimit

R1. Korniza ligjore për Asociacionin duhet të formulohet nëpërmjet një procesi transparent dhe gjithëpërfshirës, i përbërë nga dy faza;

R2. Në fazën e parë, një kornizë duhet të formulohet, kornizë e cila definon mundësitë dhe kufizimet ligjore për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe. Korniza ligjore për themelimin e këtyre institucioneve të përbashkëta publike duhet të përbëhet nga një udhëzim administrativ që përcakton mundësitë dhe kufizimet për komuna që themelojnë asociacione, një akt nënligjor për zbatimin e Ligjit për ratifikimin e marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë, miratuar dhe nënshkruar në shtator të vitit 2013, në njërin anë, dhe një akti nënligjor për zbatimin e Ligjit për bashkëpunim ndërkomunal të vitit 2011 nga ana tjetër.

Rrjedhimisht, duhet të përcillen hapat si vijon:

- Lëshohet një udhëzim administrativ që përcakton mundësitë dhe kufizimet për komuna që themelojnë asociacione, dhe një akt nënligjor për zbatimin e Ligjit për ratifikimin e marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e Marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë;
- Ekspertët teknikë të emëruar nga Zyra e Kryeministrit dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal dhe Ekipi i Menaxhimit definojnë një projekt-kornizë ligjore në kuadër të së cilës do të funksionojë Asociacioni;

- Konsultime me shoqërinë civile që artikulon zërat e qytetarëve dhe angazhim me Kuvendin e Kosovës për projekt-kornizën ligjore;
- Shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese;
- Prezantimi për miratim tek Dialogu i Nivelit të Lartë;

R3. Në fazën e dytë, përfaqësuesit e dhjetë komunave me shumicë serbe formulojnë një apo më shumë projekt-Statute për bashkëpunim ndërkomunal në kuadër të kësaj kornize. Duhet të përcillen hapat si vijon për të siguruar transparencë dhe konsultime:

- Seanca publike në secilën prej komunave pjesëmarrëse për shqyrtim të projekt-Statutit;
- Kuvendi konstituiv i anëtarëve të votuar prej komunave pjesëmarrëse shqyrton Statutin;
- MAPL duhet të shqyrtojë Statutin përfundimtar për përputhshmëri me kornizën ligjore për bashkëpunim ndërkomunal në mes të komunave me shumicë serbe.

R4. Korniza dhe Statuti(et) duhet t'i lejojnë komunat që të bëhen anëtare dhe të heqin dorë nga anëtarësia, në përputhje me ligjet relevante për bashkëpunim ndërkomunal dhe lirinë e asociimit.

II. Asociacioni

R5. Komunat me shumicë serbe do ta themelojnë një asociacion që do ta marrë formën e një grupi të përbashkët punues ndërkomunal me kompetenca koordinimi në fushat e demokracisë lokale, ekonomisë lokale, arsimit, kujdesit shëndetësor parësor dhe dytësor dhe përkujdesjes sociale, planifikimit urban dhe rural, kushteve lokale të jetesës për të kthyerit në Kosovë, humtime dhe zhvillim, dhe kulturë.

R6. Asociacioni do të jetë një grup i përbashkët punues me status ligjor të një asociacioni në përputhje me ligjet e Kosovës.

R7. Komunat pjesëmarrëse duhet të themelojnë mekanizma të llogaridhënies për të kontrolluar dhe përcjellë punën e Asociacionit dhe të kenë mundësinë që të tërhiqen nga asociacioni në çdo fazë.

R8. Komunat pjesëmarrëse mund të themelojnë institucione publike lokale për qëllime të ofrimit të shërbimeve për qytetarë, siç parashihet me Ligjin për bashkëpunim ndërkomunal dhe t'ia besojnë koordinimin (jo menaxhimin) e këtyre ndërmarrjeve Asociacionit (shih rekomandimet nën III).

R9. Asociacioni nuk do t'i referohet asnjë komuniteti të veçantë në emër, stemë, apo emblemë.

Asociacioni do ta ketë strukturën e brendshme si vijon:

Kuvendi

R10. Kuvendi është organi më i lartë dhe është i përbërë nga përfaqësues të emëruar dhe që janë anëtarë të zgjedhur nga secili kuvend komunal i komunave pjesëmarrëse.

R11. Përbërja e Kuvendit do të reflektojë peshën proporcionale të popullsisë dhe përbërjes etnike të secilës komunë pjesëmarrëse.

R12. Kryetari dhe Nënkryetari do të përfaqësojnë Asociacionin dhe do të zgjedhen nga Kuvendi dhe do të jenë anëtarë të kuvendeve komunale të komunave pjesëmarrëse dhe kryetarë të komunave.

Këshilli

R13. Këshilli është organ këshilldhënës me më së shumti 30 anëtarë i përbërë nga banorë të komunave pjesëmarrëse, përfshirë këtu të gjithë kryetarët e komunave.

R14. Zëvendëskryetarët për komunitete të secilës prej komunave pjesëmarrëse do ta kenë një ulëse në Këshill. Ata do të vlerësojnë posaçërisht se a po i përmbahet Asociacioni parimeve të multi-etnicitetit.

Bordi dhe Kolegji

R15. Bordi përbëhet nga 7 anëtarë të votuar nga Kuvendi në mesin e kryetarëve të komunave dhe banorëve të komunave pjesëmarrëse. Bordi do të marrë vendimet e duhura për menaxhim ditor dhe do të ndihmohet nga kolegji dhe e specializuara.

R16. Bordi do të ndihmohet nga kolegji dhe e specializuara për fushat e demokracisë lokale, ekonomisë lokale, arsimit, kujdesit shëndetësor parësor dhe dytësor dhe përkujdesjes sociale, planifikimit urban dhe rural, të kthyerit, hulumtime dhe zhvillim, dhe kulturë. Këto kolegji dhe e specializuara do të përbëhen nga ekspertë teknikë dhe do të ofrojnë mbështetje dhe ekspertizë për Bordin me kërkesë të Bordit.

Administrata

R17. Administrata do ta mbështesë punën e Asociacionit. Personeli i administratës do të emërohet proporcionalisht nga personeli i komunave pjesëmarrëse, me kusht që një emërim i tillë mundësohet nga Ligji për shërbyesit civil dhe Ligji për bashkëpunim ndërkomunal.

Zyra e Ankesave

R18. Zyra e Ankesave do të shqyrtojë ankesat në raport me objektivat e Asociacionit

III. Institucionet e përbashkëta publike

R19. Komunitat me shumicë serbe do të themelojnë institucione të përbashkëta publike për arsim, shëndetësi dhe përkujdesje sociale, dhe kulturë. Kuvendet komunale do të duhet të marrin vendime të veçanta për themelimin e këtyre institucioneve publike, në përputhje me dispozitat përkatëse të Ligjit për bashkëpunim ndërkomunal dhe atij për vetëqeverisjen lokale, si dhe në pajtim me ligjet përkatëse që rregullojnë ofrimin e shërbimeve, si ai për shëndetësinë, arsimin, kulturën, etj.

R20. Meqë Asociacioni nuk mundet të marrë përsipër kompetencat e komunave sa i përket vendosjes së bashkëpunimit ndërkomunal (shih rekomandimet nën II), Asociacioni nuk mundet t'i themelojë këto institucione publike, dhe as që do të jenë ato nën kontrollin e drejtpërdrejtë të tij. Megjithatë, institucionet publike mund të zbatohen vendimet e marra nga komuna të caktuara në mënyrë indirekte dhe në përputhje me politikën strategjike të caktuara nga Asociacioni dhe në veçanti nga kolegji dhe e specializuara për arsim, shëndetësi dhe përkujdesje sociale si dhe kulturë.

Rrjeti i përbashkët për arsim në gjuhën serbe

R21. Komunitat me shumicë serbe do ta kenë rastin të themelojnë një rrjet të arsimit në gjuhën serbe që vepron në kuadër të sistemit arsimor të Kosovës. Kjo do ta marrë formën e një institucioni të përbashkët publik dhe do të ndajë fonde për infrastrukturë dhe material mësimor (nga buxhetet komunale dhe financimet nga Republika e Serbisë, kjo e fundit do të bëhet transparente në përputhje me ligjet e Kosovës), mbikëqyr ndërtimin e objekteve shkollore, regjistrojë dhe pranojë studentë, dhe paguajë mësuesit dhe personelin shkollor, regjistrojë dhe licencojë institucione arsimore, mbikëqyrë dhe hetojë procesin mësimor dhe progresin e studentëve, dhe zhvillojë rregulla të procedurave dhe kode të mirësjelljes.

R22. Rrjeti do të mbështetet në politikën strategjike të hartuara nga Asociacioni, por nuk do të bie nën autoritetin e drejtpërdrejtë të Asociacionit (shih II).

R23. Duke marrë parasysh kompetencat e rrjetit të shkollave në gjuhën serbe, do të ishte e dobishme të nxiteshin përfaqësuesit e rrjetit të merrnin pjesë, së bashku me përfaqësues të MASHT, në revidimin e kurrikulës dhe materialeve mësimore nga Republika e Serbisë për

përdorim në Kosovë, me qëllim afatmesëm harmonizimin e sistemeve të arsimit në kuadër të kornizës së përgjithshme të arsimit në Kosovë.

R24. UMV mbetet kompetencë e zgjeruar e Komunës së Mitrovicës së Veriut dhe nuk mund të bie në kompetencat e rrjetit të shkollave në gjuhën serbe.

Rrjeti i përbashkët për kulturë serbe

R25. Komunitet me shumicë serbe do ta kenë rastin të themelojnë një rrjet të shëndetësisë dhe kujdesjes sociale në komunitet me shumicë serbe që vepron në kuadër të sistemit shëndetësor dhe të kujdesjes sociale të Kosovës. Ky rrjet do ta marrë formën e një institucioni publik të përbashkët dhe do të ndajë fonde për infrastrukturë dhe material (nga buxhetet komunale dhe financimet nga Republika e Serbisë, kjo e fundit do të bëhet transparente në përputhje me ligjet e Kosovës), të organizojë vlerësime dhe sigurime të cilësisë (mbikëqyrje) në përputhje me standardet e vendosura nga Ministria e Shëndetësisë e Kosovës dhe emërojë personel të kualifikuar (të cilët duhet të jenë të licencuar nga Ministria e Shëndetësisë e Kosovës).

R26. Komunitet e Mitrovicës së Veriut, Graçanicës dhe Shtërpçës, komuna këto që kanë kompetencat të zgjeruara në kujdesin shëndetësor dytësor, mund të themelojnë institucione të veçanta për bashkëpunim në kujdes dytësor shëndetësor, pagesa të pagave dhe trajnime të personelit të kujdesit shëndetësor dhe drejtuesëve.

R27. Të dy institucionet publike do të mbështeten në politikat strategjike të hartuara nga Asociacioni (shih II), por nuk do të bie nën autoritetin e drejtpërdrejtë të Asociacionit.

Rrjeti i përbashkët për kulturë serbe

R28. Komunitet me shumicë serbe do ta kenë rastin të themelojnë një institucion të përbashkët publik për të stimuluar kulturën serbe në Kosovë. Institucioni publik do të shërbejë si pikë qendrore e organizimit të ngjarjeve kulturore dhe bashkëpunimit, si dhe do të ofrojë një sërë shërbimesh praktike në emër të komuniteteve.

R29. Rrjeti do të mbështetet në politikat strategjike të hartuara nga Asociacioni (shih II), por nuk do të bie nën autoritetin e drejtpërdrejtë të Asociacionit.

IV. Asociacioni dhe Këshilli Konsultativ për Komunitete

R30. Statuti i Asociacionit (shih II) duhet ta kufizojë rolin koordinues të Asociacionit në ato çështje që lidhen me anëtarët e tij, domethënë, komunitet pjesëmarrëse. Asociacioni nuk duhet të shërbejë si një trup shtesë për përfaqësimin e interesave të komunitetit serb të Kosovës.

R31. Si një asociacion që promovon interesat e organeve të vetëqeverisjes lokale me popullsi shumicë serbe, Asociacioni duhet të emërojë përfaqësuesit e vet tek Këshilli Konsultativ, siç parashihet në të dyja marrëveshjet, dhe si i tillë të promovojë interesat e qeverive lokale me popullsi shumicë serbe te autoritetet qendrore (duke përfshirë iniciativat për legjislacion përmes Këshillit).

R32. Në emër të Asociacionit, kryetarët e katër komuniteteve veriore do t'ia prezantojnë Ministrisë të Punëve të Brendshme një listë me kandidatë për Komandant Rajonal të Policisë për komunitet veriore.

V. Asociacioni dhe Republika e Serbisë

R33. Asociacioni do të pranojë asistencë financiare dhe teknike nga Republika e Serbisë, në bazë të parimeve të llogaridhënies dhe transparencës, siç parashihet me ligjet e Kosovës.

R34. Mbështetja teknike nga Republika e Serbisë duhet të definohet në formë të marrëvesh-

jeve për bashkëpunim në mes të Asociacionit dhe Republikës së Serbisë, e cila duhet të jetë subjekt i miratimit nga komunat pjesëmarrëse dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal; R35. Mbështetja financiare nga Republika e Serbisë duhet të definohet në formë të marrëveshjeve për bashkëpunim në mes të Asociacionit dhe Republikës së Serbisë, e cila duhet të jetë subjekt i miratimit nga komunat pjesëmarrëse dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal. Mbështetja financiare duhet të kalojë nëpërmjet Thesarit të Kosovës dhe komunat pjesëmarrëse duhet t'i nënshtrohen auditimit nga autoritetet kompetente në Kosovë, duke përfshirë Auditorin e Përgjithshëm.

LISTA E REFERENCAVE

Marrëveshjet themelore

Marrëveshja e parë për Normalizimin e Marrëdhënieve (19 prill 2013)
Asociacioni/Bashkësia i komunave me shumicë serbe: Parimet e përgjithshme/Elementet kryesore(25 gusht 2015)

Korniza ligjore

REPUBLIKA E KOSOVËS. [Kushtetuta e Republikës së Kosovës](#)

- . [Ligji Nr. 2003/15 për Skemën e ndihmës sociale në Kosovë](#) (2 korrik 2003)
- . [Ligji \(Nr. 02/L-17\) për Shërbime sociale dhe familjare](#) (21 prill 2005)
- . [Ligji \(Nr. 03/L-040\) për Vetëqeverisjen lokale në Kosovë](#) (20 shkurt 2008)
- . [Ligji \(Nr. 03/L-041\) për Kufijtë administrativ të komunave](#) (20 shkurt 2008)
- . [Ligji \(Nr.03/L-049\) për Financat e pushtetit lokal](#) (13 mars 2008)
- . [Ligji \(Nr. 03/L-068\) për Arsimin në komunitet e Republikës së Kosovës](#) (21 maj 2008)
- . [Ligji \(Nr. 03/L-087\) për Ndërmarrjet publike](#) (13 qershor 2008)
- . [Ligji \(Nr. 04/L-010\) për Bashkëpunim ndërkomunal](#) (21 korrik 2011)
- . [Ligji \(Nr. 04/L-096\) për Ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për skemën e ndihmës sociale në Kosovë](#) (10 maj 2012)
- . [Ligji \(Nr. 04/L-125\) për Shëndetësi i Republikës së Kosovës](#) (13 dhjetor 2012)
- . [Ligji \(Nr. 04/L-174\) për Planifikimin hapësinor në Kosovë](#) (31 korrik 2013)

ASOCIACIONI I KOMUNAVE TË KOSOVËS, [Statuti i Asociacionit të Komunave të Kosovës](#) (Prishtinë, 2010)

GJYKATA KUSHTETUESE E REPUBLIKËS SË KOSOVËS, '[Aktgjykim në rastin KO 130/15](#)', (23 dhjetor 2015)

KËSHILLI I EVROPËS, [Karta Evropiane për Vetëqeverisjes Lokale](#) (Strasburg 1985)

[Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës](#)(26 mars 2007)

Burimet dytësore

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SERBISË, Raporti përfundimtar i Komisionit Kërkimor për vërtetimin e fakteve në lidhje me shpenzimin e resurseve nga buxheti i Republikës së Serbisë në territorin e Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë për periudhën 2000–2012 (14 April 2014).

GRUPI PËR HULUMTIMIN E POLITIKAVE NË BALLKAN. [Integrimi i Serbëve në Kosovë Pas Marrëveshjes së Brukselit](#) (2015)

KËSHILLI I EVROPËS [Komiteti Evropian për Demokracinë Lokale dhe Rajonale]. [Praktikat e mira në bashkëpunimin ndërkomunal në Evropë](#)(2007) (anglisht)

QENDRA EVROPIANE PËR ÇËSHTJE TË MINORITETEVE, [Komunitetet në Kosovë: Udhëzues për profesionistë që punojnë me komunitetet në Kosovë](#) (2013)

QEVERIA E KROACISË. 'Këshilli i Përbashkët Komunal: Organizimi, statusi, përbërja, kompetencat dhe financimi' (23 maj 1997)

–. 'Statuti i Këshillit të Përbashkët Komunal' (15 shtator 2006)

QEVERIA E REPUBLIKËS SË KOSOVËS, [Përmbledhje e pikave kryesore e Pakos së Marrëveshjeve të Brukselit](#) (27 gusht 2015)

HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Bashkëpunimi ndërkomunal: Një fenomen i përhapur gjerësisht', në: Rudie Hulst & André Van Montfort (eds), Bashkëpunimi ndërkomunal në Evropë (2007), faqe.1–21

HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Analiza krahasuese dhe Konkluzionet', në Hulst & Van Montfort (eds), Bashkëpunimi ndërkomunal në Evropë (2007), faqe 211–38

NGO AKTIV, [Bashkësia/Asociacioni i komunave serbe: mishërim i të gjitha frikave](#) (qershor 2015).

MISIONI I OSBE-SË NË KOSOVË:[Strukturat paralele në Kosovë](#) (2003).

Intervistat

Zyrtar i AKK-së, 30 mars 2016

Ksenija Bozhoviq, Kryesuese e Kuvendit të Komunës së Mitrovicës së Veriut, 31 mars 2016

Prof. dr Aleksandar Qorac, Profesor në Fakultetin e Mjekësisë, Universiteti i Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 31 mars 2016

Nusret Hoxha, Zëvendësministër i Drejtësisë, 27 mars 2016

Zharko Kovaçeviq, Menaxher i lartë i projektit, Agjencia për Zhvillim Rajonal – Veri, 24 mars 2016

Agron Maxhuni, Udhëheqës i Departamentit Ligjor dhe Monitorim të Komunave të Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, 29 mars 2016

Predrag Stojçetoviq, Drejtor i Drejtorisë së Shkollave të Ministrisë së Arsimit të Serbisë në Kosovë, 28 mars 2016

Milosh Subotiq, Zyrtar për Bashkëpunim Ndërkombëtar në Universitetin e Mitrovicës së Veriut/"Universiteti i Prishtinës me seli të përkohshme në Mitrovicë", 28 mars 2016

Nenad Todoroviq, Drejtor i "Teatrit kombëtar serb të Prishtinës me seli të përkohshme në Graçanicë", 22 mars 2016

Zhelko Tvrdishiq, gazetar i TANJUG-ut dhe B92, 25 mars 2016



ECMI Kosovo

Str. Nëna Terezë Nr. 41, Apt. 29
10000 Prishtinë/Priština, Kosovo
Tel. +381 (0) 38 224 473

Str. Cika Jovina Nr. 3, 1stFl
38220 Mitrovica/Mitrovicë North, Kosovo
Tel. +381 (0) 64 00 55 488

Email: info@ecmikosovo.org

Web: www.ecmikosovo.org
