

Pushteti ligjdhënës dhe ekzekutiv në komunitet me popullatë shumicë serbe në veri të Kosovës – lëshim me tobogan në rrethana politike turbulente

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Korrik 2017.

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

1. Hyrje

Sistemi i vetëqeverisjeve lokale në komunitet me popullatë shumicë serbe në veri të Kosovës funksionojnë që nga paslufta dhe ardhja e UNMIK-ut dhe atë sikurse një tobogan² (ang. Roller Coaster), i cili di të befasoj me rënie të lirë dhe ndryshim të papritur të drejtimit të lëvizjes, mirëpo gjithnjë duke u kthyer në pikën e nisjes, prej nga kishte ka filluar udhëtimi. Në të vërtetë, komunitet me popullatë shumicë serbe në veri të Kosovës e kanë ruajtur strukturën institucionale e cila ka ekzistuar në Kosovë para vitit 1999, e që kishte vazhduar së funksionuari sipas ligjeve të Republikës së Serbisë, edhe pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Kumanovës dhe ardhjes së misionit të UNMIK-ut. Nga ana tjetër, komunitet i kishin miratuar strukturat administrative të cilat ishin formuar në kuadër të funksionimit të misionit të UNMIK-ut, e më vonë edhe të funksionimit të qeverisë së Kosovës. Në këtë mënyrë u krijua një sistem i dyfishtë, në të cilin funksiononin komunitet në veri të Kosovës: njëri sipas ligjeve të Serbisë, e tjetri sipas ligjeve të Kosovës.

Ndonëse ishte pritur që implementimi i marrëveshjes së Brukselit do të sillte ndryshime drastike në kuptimin e funksionimit të vetëqeverisjeve lokale në veri të Kosovës, kjo megjithatë nuk ndodhi. Nëpër komunitet të cilat funksionojnë sipas ligjeve të Serbisë ishin vendosur masat e përkohshme, ndërsa kryetarët e komunave u zëvendësuan me kryetarë të organeve të përkohshme. Nga ana tjetër, u organizuan edhe zgjedhjet lokale sipas sistemit të Kosovës, në kuadër të cilit u zgjodhën kryetarët e këtyre komunave dhe ishin themeluar kuvendet komunale sipas ligjeve të Kosovës.

Në të vërtetë, pas nënshkrimit të marrëveshjes së Brukselit në vitin 2013, u organizuan për herë të parë zgjedhjet lokale në gjithë territorin e Kosovës, duke përfshirë edhe komunitet në veri të Kosovës. Serbët janë popullatë shumicë në 10 nga gjithsej 38 komuna në Kosovë, ndërsa komunitet me popullatë shumicë serbe kanë kompetenca të zgjeruara krahasuar me komunitet fqinje në të cilat shqiptarët janë popullatë shumicë. Mirëpo, edhe përkundër ndryshimeve të krijuara që ishin rrjedhojë e marrëveshjes së Brukselit si dhe organizimit të zgjedhjeve lokale sipas sistemit të Kosovës, qeveria e Serbisë ka vazhduar me financimin e institucioneve lokale në Kosovë, të cilat edhe më tutje vazhdojnë të ofrojnë një numër të madh të shërbimeve për qytetarët e vet në kuadër të kornizës së sistemit të Serbisë për vetëqeverisjen lokale.

¹ Të gjitha të drejtat i përkasin ©InTER2017. Komentet dhe sugjerimet mund t'i dërgoni në adresën: office@regionalnirazvoj.org.
² Tobogan (Ang. Roller Coaster) mjet që ofron një lloj të vozitjes nëpër parqet e argëtimit, që njihet për nga shpejtësia, por edhe siguria gjatë rënies së lirë, ndërrimeve të papritura të drejtimit të lëvizjes, lëvizjes me kokë teposthtë dhe ekzibicioneve të ngjashme.



2. Puna e kuvendeve të komunave në veri të Kosovës

Sipas ligjit për Vetëqeverisjen Lokale në Serbi (ZLS RS)³ dhe ligjit për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë (LVL në Kosovë),⁴ kuvendi komunal është organi më i lartë i vetëqeverisjes lokale. Si pjesë e zbatimit të Marrëveshjes së Brukselit dhe krijimit të kushteve për organizimin e zgjedhjeve të para lokale sipas sistemit të Kosovës, në shtator të vitit 2013 qeveria e Republikës së Serbisë i ka shpërndarë kuvendet komunale në katër komunat e pjesës veriore të Kosovës dhe i ka futur masat e përkohshme duke i emëruar kryetarët e këtyre organeve të përkohshme. Ndonëse, sipas ligjeve të Serbisë, kryetari i Kuvendit popullor do të duhej të shpallte zgjedhjet për anëtarë të kuvendeve në afat prej dy muajve nga momenti i hyrjes në fuqi të vendimit për vendosjen e masave të përkohshme dhe shpërndarjen e kuvendeve komunale në njësitë të vetëqeverisjes lokale, kjo nuk ka ndodhur edhe pse tashmë kanë kaluar gati katër vite. Për këtë arsye, komunat në veri të Kosovës të cilat funksionojnë sipas sistemit të Serbisë edhe më tutje funksionojnë pa pasur kuvende të zgjedhura, ato vazhdojnë të udhëhiqen nga organet e përkohshme në krye me kryetarët e këtyre organeve.

Nga ana tjetër, nëpër komunat e pjesës veriore të Kosovës funksionon edhe sistemi i vetëqeverisjes lokale i themeluar pas ardhjes së misionit të UNMIK-ut, e më pas ky sistem është transferuar te pushteti i Kosovës. Pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, ky sistem nuk është zbatuar në katër komunat e pjesës veriore, mirëpo gjendja ka ndryshuar me nënshkrimin e marrëveshjes së Brukselit kur edhe ishin krijuar kushtet për organizimin e zgjedhjeve lokale. Në zgjedhjet lokale është bërë zgjedhja e anëtarëve dhe janë themeluar kuvendet e komunave. Po ashtu, janë hartuar edhe statutet e komunave të cilat janë verifikuar nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal në Kosovë. Kuvendet e komunave në pjesën veriore të Kosovës paraqesin një shembull të rrallë të funksionimit të institucioneve vetëm në kuadër të ligjeve të Kosovës, dhe jo atyre të Serbisë, ndaj në vazhdim të këtij punimi do të analizohet edhe puna e këtyre institucioneve vetëm sipas sistemit të Kosovës.

Kuvendi i komunës ka kompetenca të miratoj statutin, rregulloren e punës, rregulloret komunale dhe çdo akt tjetër juridik të nevojshëm për funksionimin efikas të komunës (Neni 12 i Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë). Anëtarët e kuvendit, përkatësisht asambleistët, zgjedhen nga qytetarët gjatë zgjedhjeve lokale, dhe mandati i tyre zgjatë katër vite. (Neni 37 i LVL në Kosovë). Në zgjedhjet lokale, ekziston klauzola gjinore me të cilën promovohet barazia gjinore (çdo i treti anëtarë i një subjekti politik duhet të jetë i gjinisë femërore).

Numri i asambleistëve nëpër kuvende është në proporcion me numrin e banorëve të komunës, kështu që varësisht nga numri i banorëve, kuvendet mund të kenë prej 15 deri 41 anëtarë. Përjashtim bën Kuvendi i komunës i qytetit të Prishtinës të cilin e përbëjnë 51 asambleistë (Neni 36). Të katër komunat në veri të Kosovës kanë numër të barabartë të asambleistëve në kuvendet e tyre (nga 19). Sipas vlerësimeve zyrtare dhe të dhënave nga misioni i OSBE-së në Kosovë,⁵ komuna e Mitrovicës Veriore i ka 29.460 banorë⁶ prandaj sipas ligjit për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë, ajo duhet t'i ketë 21 asambleistë. Mirëpo, autoritetet qendrore në Prishtinë nuk i pranojnë të dhënat për numrin e banorëve, sepse ata i kanë vlerësimet e veta sipas të cilave në këtë komunë jeton një numër më i vogël i banorëve.

Anëtarët e kuvendit komunal e zgjedhin kryesuesin me votim të fshehtë. Për t'u bërë kryesues, anëtari i kandiduar duhet të fitoj më shumë se gjysmën e votave nga numri i përgjithshëm i anëtarëve të zgjedhur (Neni 41). Në komunat të cilat me regjistrimin e fundit të popullësisë kanë pasur më shumë se 10% të pjesëtarëve nga komunitetet jo shumicë, kuvendet duhet ta kenë edhe zëvendëskryesuesin e komuniteteve (Neni 54). Në këtë pozitë, kuvendi e emëron një anëtar nga komuniteti jo shumicë që ka fituar më së shumti vota në zgjedhje (Neni 54).

Komunat janë të obliguara që të mbajnë së paku 10 seanca të kuvendit në vit, prej të cilave 5 duhet të mbahen brenda gjashtëmuajorit të parë (Neni 43.3). Sipas raportit nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, për funksionimin e të gjitha komunave në Kosovë, të gjitha komunat në veri të Kosovës në vitin 2016 e kanë përmbytur obligimin ligjor për numrin e mbledhjeve të rregullta të kuvendeve të komunave. Komuna e Mitrovicës Veriore dhe ajo e Leposaviqit e kanë tejkaluar numrin prej 10 mbledhjeve të mbajtura për vitin paraprak.⁷

³ "Službeni glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 i 101/2016

⁴ Ligji Nr.03/L – nr. 040 për Vetëqeverisjen Lokale, (versioni në gj. serbe) në <http://bit.ly/2tyqufg>

⁵ Misioni i OSBE-së në Kosovë

⁶ Profili i komunës – Mitrovica Veriore, Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), Misioni në Kosovë, qasja në <http://bit.ly/2dHGdoL>

⁷ Raport për funksionimin e komunave, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, qasja në <http://bit.ly/2rC0zXq>

Mbledhjet e kuvendit janë të hapura për publikun dhe të gjithë personave të interesuar u lejohet të ndjekin dhe të marrin pjesë gjatë mbledhjeve, në pajtim me rregulloren e punës. Në veri të Kosovës, ndjekja e mbledhjeve të kuvendit dhe kohëzgjatja e tyre dallon sipas komunave. Për shembull, mbledhjet e kuvendit të komunës së Leposaviqit zgjasin shumë, dhe për shkakun se aty ka një opozitë të fortë, shqyrtimet janë dinamike dhe shpesh janë shumë afër konfrontimit verbal. Mbledhjet e kuvendit komunal të Leposaviqit xhirohen nga televizioni lokal, prandaj publiku informohet mirë për punën e tyre. Mirëpo, në Zubin Potok, mbledhjet e kuvendit të komunës zakonisht zgjasin pak dhe rrallëherë ka pjesëmarrje nga mediet dhe qytetarët.

Të gjitha kuvendet e komunave janë të obliguara të formojnë Komitetin për politika dhe financa dhe Komitetin për komunitete. Komiteti për politika dhe financa është përgjegjës për propozimin e buxhetit komunal, pjesëmarrjen në hartimin e buxhetit, miratimin e pasqyrës përfundimtare, raportim në kuvend për gjendjen financiare në komunë dhe të gjitha çështjeve tjera që kanë të bëjnë me financimin e komunës dhe paraqitjen e udhëzimeve për punën e kuvendit. Ky komitet duhet të reflektojë përbërjen e kuvendit dhe atë e kryeson kryesuesi i kuvendit (Neni 52.1). Komiteti për komunitete përbëhet prej anëtarëve dhe përfaqësuesve nga komunitetet jo shumicë. Komiteti është përgjegjës për të siguruar respektimin e të drejtave dhe interesave të komuniteteve pakicë në territorin e komunës, si dhe për promovimin e identitetit kulturor, etnik e fetar të komuniteteve (Neni 53.2).

Të dyja sistemet e vetëqeverisjes lokale (i Kosovës dhe i Serbisë) kryesisht funksionojnë në të njëjtat ndërtesa administrative. I vetmi përjashtim është komuna e sapoformuar e Mitrovicës Veriore e cila nuk ka hapësira adekuate për punën e organeve të veta. Mirëpo, ky problem do të zgjidhet në saje të përkrahjes financiare të Bashkimit Evropian, i cili edhe i ka ndarë mjetet për ndërtimin e ndërtesës së re të komunës.

2.1. Dallimet e legjislacionit në raport me sistemin serb

Ekzistojnë dallime të caktuara në raport të funksionimit të kuvendeve në mes të legjislacionit serb dhe atij të Kosovës. Edhe pse këto ndryshime nuk janë domethënëse në kuptim të funksionimit të kuvendeve të komunave, mirëpo është me rëndësi të përmenden. Njëra prej dallimeve ka të bëjë me numrin e anëtarëve të kuvendeve të komunave ku ligjet serbe parashohin një numër më të madh të anëtarëve, krahasuar me ligjet e Kosovës. Sipas sistemit të Kosovës, kuvendi i komunës së Leposaviqit numëron 19 anëtarë, ndërsa gjatë funksionimit të kuvendit në kuadër të sistemit serb, kuvendi kishte 31 anëtarë. Në tabelën e mëposhtme është paraqitur një krahasim për numrin e anëtarëve në kuvendet e komunave në veri të Kosovës, në raport me këto dy sisteme.

Tabela 1. Paraqitja krahasuese e numrit të anëtarëve në kuvendet komunale sipas sistemit të Kosovës dhe sistemit të Serbisë

Komuna	Numri i anëtarëve sipas ligjeve të Kosovës	Numri i anëtarëve sipas ligjeve të Serbisë
Mitrovica Veriore	19	30
Zveçani	19	27
Zubin Potoku	19	31
Leposaviqi	19	31

Vërehen dallime në kuptim të numrit të mbledhjeve të kuvendit të cilat është dashur të mbahen brenda një viti. Sipas ligjeve të Serbisë, mbledhjet e kuvendeve janë mbajtur së paku një herë në tre muaj, më saktë, së paku katër herë në vit. Sipas ligjeve të Kosovës, kuvendet duhet të mbajnë së paku 10 mbledhje në vit, që është më shumë sesa ajo që parashihet me ligjin në Serbi.

Në pajtim me strukturën etnike të komunave, ligji i Kosovës parashihet ekzistimin e zëvendëskryesuesit të kuvendit të komunës për komunitete, si një prej mekanizmave për përfshirjen e komuniteteve jo shumicë. Për emërimin e zëvendëskryesuesit, ligji e parashihet një prag prej 10% nga numri i banorëve të komunës që janë pjesëtarë të komuniteteve jo shumicë (Neni 54). Në rast se ky prag nuk arrihet, komunat e kanë të drejtën diskrecionale që të themelojnë pozitën e zëvendëskryesuesit, nëse vlerësojnë se kjo do të ishte e dobishme për mbrojtjen e komuniteteve jo shumicë. Në komunat në pjesën veriore të Kosovës, kjo pozitë është themeluar në Mitrovicën Veriore, Zubin Potok dhe Leposaviq.

3 Zgjedhja dhe përgjegjësitë e kryetarit të komunës⁸ në komunat në pjesën veriore të Kosovës

Në komunat të cilat funksionojnë sipas ligjeve të Kosovës, bartësit e pushtetit ekzekutiv janë kryetarët e komunave të cilët janë zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë gjatë zgjedhjeve, dhe të cilët i kanë kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre të përcaktuara në kuadër të Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale. Në punë atij i ndihmojnë zëvendësit dhe këshilltarët të cilët i emëron kryetari i komunës, dhe mandati i të cilëve është i lidhur me mandatin e kryetarit të komunës.

Në përshkrimin e detyrave të kryetarit të komunës përmendet që ai i kryen edhe detyrën e emërimit dhe largimit të drejtorëve të komunës, përkatësisht drejtorëve të drejtorive komunale. Edhe pse në komunat në pjesën veriore të Kosovës, kryetarët e komunave i kanë pranuar shumicën e kompetencave të cilat duhet t'i zbatojnë duke qenë bartës të pushtetit ekzekutiv, për shkak të specifikës së gjendjes politike disa kompetenca thjesht ende nuk mund të zbatohen. Kjo para së gjithash reflektohet në procesin e krijimit të administratës së komunës, përkatësisht emërimit të drejtorëve të drejtorive të komunave, që akoma nuk ka përfunduar në të gjitha komunat. Ndonëse, ky është një vendim të cilin duhet ta nxjerrin kryetarët e komunave, kjo nuk varet ekskluzivisht nga vullneti i tyre, por edhe nga buxhetet komunale me të cilat do të duhej të parashiheshin mjete financiare të mjaftueshme për themelimin e administratës komunale funksionale. Përrjashtim përbën komuna e Mitrovicës Veriore e cila i ka trashëguar organet e Zyrës Administrative të Mitrovicës Veriore, të cilën e përbëjnë shtatë drejtori funksionale.⁹

Sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale në Kosovë, kryetari i komunës e ka për detyrë të raportojë për gjendjen ekonomike e financiare dhe jetësimin e planeve investive të komunës, në intervale kohore të rregullta, së paku një herë në 6 muaj, ose kur kjo kërkohet nga kuvendi i komunës (Neni 58). Kur do që konsiderohet e nevojshme, anëtarët kanë të drejtë të kërkojnë një raport për punën e organit të pushtetit ekzekutiv. Për këtë arsye, prania e kryetarit të komunës është e domosdoshme gjatë mbajtjes së mbledhjeve të kuvendit.

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal në Kosovë ka kryer procesin e mbikëqyrjes së komunave lidhur me obligimin e kryetarit të komunës që të paraqes raport në kuvendin e komunës, veçanërisht për gjendjen ekonomike e financiare për vitin 2016. Mbikëqyrja ka treguar se komunat në pjesën veriore të Kosovës e kanë përmbushur këtë obligim ligjor, sepse brenda vitit kryetarët e komunave kanë raportuar dy herë në kuvendet e komunës¹⁰ dhe kanë treguar një shkallë të lartë të përgjegjësisë dhe bashkëpunimit e cila mundëson plotësimin e funksionimit të të dyja organeve, kuvendit dhe kryetarit të komunës.

Kryetari i komunës, si bartës i funksionit ekzekutiv sipas sistemit serb, zgjedhet nga anëtarët e kuvendit. Mirëpo, pas futjes së masave të përkohshme nga ana e Qeverisë së Republikës së Serbisë, pushtetin ekzekutiv në komunat që janë në veri të Kosovës, e të cilat funksionojnë sipas sistemit serb, e kryen organi i përkohshëm në krye me kryetarin, i cili i kryen punët me kompetenca të kryetarit të komunës.¹¹

Si pasojë e ekzistimit të sistemit të dyfishtë, në secilën nga katër komunat që janë në veri të Kosovës janë nga dy përfaqësues të pushtetit ekzekutiv, pra bartësi i funksionit të kryetarit të organit të përkohshëm të komunës, dhe kryetari i komunës. Përrjashtim është komuna e Zubin Potokut ku një person është bartës i të dyja funksioneve.

⁸ Ekzistojnë dallime terminologjike në ligjet për vetëqeverisjen lokale në Serbi dhe në Kosovë. Në legjislacionin e Serbisë, organi ekzekutiv i komunës quhet kryetar i komunës, ndërsa sipas ligjit të Kosovës /përkthimi në gj. serbe ai quhet Kryetar i Bashkisë/. Në vazhdim të këtij punimi do të përdoret terminologjia në pajtim me përcaktimet nga ligjet e përmendura. Kryetar i komunës/kryetarë të komunave për liderët e zgjedhur sipas ligjeve të Kosovës dhe kryetar i komunës/kryetarët e komunave-kryetar/ët i/e organit të përkohshëm për bartësit e këtyre funksioneve sipas ligjeve të Serbisë.

⁹ Sipas organogramit të zyrës administrative për Mitrovicën Veriore këto janë drejtoritë e saj: drejtorja e administratës së përgjithshme; drejtorja për financa, buxhet dhe zhvillim ekonomik; drejtorja për shërbime publike, infrastrukturë, inspeksion dhe situata të jashtëzakonshme; drejtorja për urbanizëm, kadastër dhe gjeodezi; drejtorja për arsim, kulturë, rini dhe sport; drejtorja për shëndetësi dhe mbrojtje sociale; drejtorja për komunitetet lokale, kthim dhe marrëdhënie me publikun.

¹⁰ Raport për funksionimin e komunave, janar – dhjetor 2016, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, qasja në <http://bit.ly/2rC0zXq>

¹¹ Kryetarët e komunave në veri të Kosovës janë ndërruar pasi Qeveria e Republikës së Serbisë ka nxjerrë vendimin për shpërndarjen e kuvendeve të tyre në shtator 2013 dhe vendosjen e organit të përkohshëm. Organi i përkohshëm përbëhet prej kryetarit dhe katër anëtarëve të emëruar nga Qeveria e Republikës së Serbisë. Kryetari i organit të përkohshëm kryen funksionin e kryetarit të komunës.

3. Konkludim

Funksionimi i vetëqeverisjes lokale në mjediset me popullatë shumicë serbe në veri të Kosovës është një reflektim i ngjarjeve politike të pas luftës në Kosovë, dhe të rezistencës institucionale të komunitetit serb ndaj krijimit të Kosovës së pavarur. Si rezultat, është krijuar një sistem i dyfishtë në të cilin punojnë organet e vetëqeverisjeve lokale, e në të cilat vendimet politike shpesh qëndrojnë larg gjetjes së zgjidhjeve juridike.

Marrëveshja e Brukselit ka sjellë mjaft ndryshime në komunat me popullatë shumicë serbe në veri të Kosovës, para së gjithash në kuptim të organizimit të zgjedhjeve lokale, zgjedhjes së kryetarit të komunës dhe themelimin e kuvendeve të komunave. Përkundër mungesës së kushteve adekuate për punë, në disa raste edhe të mungesës së hapësirës fizike për funksionimin e shërbimeve të komunës, vetëqeverisjes lokale në pjesën veriore të Kosovës, ato kanë trguar një nivel të lartë të përgjegjësisë në kryerjen e detyrave të veta, që mund të shihet edhe nga raporti i ministrisë përkatëse.

Megjithatë, akoma ka probleme të shumta lidhur me funksionimin e vetëqeverisjes lokale, para së gjithash në funksionimin e administratave komunale dhe zbatimin të dyfishtë të rregullativës ligjore. Këto probleme me siguri do të jenë të pranishme deri në vendosjen dhe krijimit të zgjidhjeve institucionale në kuadër të Bashkësisë/Asociacionit të komunave serbe.

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

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

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

