



28 JANAR 2016

VENDIMI I GJYKATËS KUSHTETUESE PËR ASOCIACIONIN/BASHKËSINË E KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE

Më 23 dhjetor të vitit 2015, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës kumtoi vendimin e saj në lidhje me përpunueshmërinë e Parimet të Përgjithshme dhe Elementet Kryesore të Asociacionit/Bashkësisë së komunave me shumicë serbe (tutje: parimet) me frymën e Kushtetutës.

Vendimi i gjykatës erdh si rezultat i kërkesës së parashtruar nga Presidentja Jahjaga që gjykata të shqyrtojë kushtetueshmërinë e marrëveshjes për parimet e Asociacionit/Bashkësisë, marrëveshje e arritur mes qeverive të Kosovës dhe Serbisë më 25 gusht, dhe të suspendojë çdo veprim që do të prodhohej nga marrëveshja deri në marrjen e vendimit nga gjykata. Kërkesa e Presidentes Jahjaga ishte rezultat i konsultimeve me partitë politike pas një sërë protestash të udhëhequra nga opozita si dhe incidenteve në Kuvend që bllokuan ratifikimin e marrëveshjes.

Në vendimin e saj, Gjykata Kushtetuese argumenton se nuk e ka mandatin që të rishikojë marrëveshjen mbi parimet si akt ligjor, sepse marrëveshja nuk është as ligj e as dekret i miratuar nga Presidenti apo Kryeministri, as rregullore e qeverisë, apo statut komunal. Megjithatë, gjykata konstatoi se kërkesa e parashtruar nga Presidentja bie në kuadër të fushëveprimit të një pyetjeje kushtetuese, sepse parimet – si pjesë e implementimit të Marrëveshjes së Parë të 19 prillit të vitit 2013 – ndërlidhen me qeverisjen e shtetit dhe posaçërisht me ndarjen e pushtetit qendror nga ai komunal. Pyetje të tilla kushtetuese, gjykata konstatoi, janë në kuadër të fushëveprimit të saj.¹

Pjesë e rëndësishme e vendimit të gjykatës është fakti që Asociacioni/Bashkësia është pjesë e rendit kushtetues të Republikës së Kosovës si rezultat i ratifikimit të Marrëveshjes së Parë të 19 prillit të vitit 2013 nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Në këtë mënyrë, gjykata argumenton se Qeveria e Kosovës është ligjërisht e obliguar që të vazhdojë me themelimin e Asociacionit/Bashkësisë.² Duke u bazuar në këtë, gjykata vlerësoi kapitujt e parimeve krahasuar me standardet kushtetuese të Kosovës. Prandaj, konkludimet dhe arsyet e dhëna nga gjykata se principet nuk i përmbushin në tërësi standardet kushtetuese të Kosovës duhen marrë në

¹ GJYKATA KUSHTETUESE E KOSOVËS: ‘Aktgjykim në rastin No. KO130/15’ (23 dhjetor 2015), nenet 87–110.

² GJYKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 112–13.

konsideratë kur bëhet fjalë për aktin ligjor final dhe statutin e Asociacionit/Bashkësisë, të cilat do të jenë objekt i rishikimit nga Gjykata Kushtetuese.

Vlerësimi i parimeve nga Gjykata: Jo tërësisht në përputhshmëri me standardet kushtetuese

Pas konstatimit dhe konfirmimit se Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe është pjesë e rendit kushtetues dhe se duhet të formohet, vendimi i gjykatës në lidhje me parimet e nënshkruara në gusht të vitit 2015 është mjaft i rëndë. Konkludimet e gjykatës për çdo kapitull të marrëveshjes katër-faqëshe është se nuk janë tërësisht në pajtim me standardet kushtetuese.

Korniza ligjore

Baza ligjore për Asociacionin/Bashkësinë do të jetë një dekret i miratuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës, dekret i cili do të rishikohet nga Gjykata Kushtetuese. Për më tepër, Asociacioni/Bashkësia do të definohet me një status, që do të miratohet nga anëtarët me të drejtë vote të asambleve komunale pjesëmarrëse, dhe që do të mbështetet me dekret. Gjykata konstatoi se korniza ligjore e Asociacionit/Bashkësisë duhet të njohë lirinë e asociimit të të gjitha komunave pjesëmarrës dhe autoritetin e tyre ekskluziv – si njësi themelore të vetqeverisjes – të marrin vendime për bashkëpunim ndër-komunal.³

Objektivat

Në relacion me parimet që ndërlidhen me objektivat e Asociacionit/Bashkësisë, gjykata bën dy vërejtje interesante. Së pari, gjykata vëren se parimet nuk janë në përputhje me standardet kushtetuese që thonë se komunat janë njësitë themelore të vetqeverisjes dhe se ato mbajnë përgjegjësi kushtetuese për kompetenca komunale. Në veçanti objektivat që flasin për “ushtrimin e vështrimit të plotë” në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe mirëqenies sociale, koordinimit të zhvillimit urban dhe rural, si dhe zhvillimit të ekonomisë lokale shkelin kompetencat e komunavë në këto fusha. Asociacioni/Bashkësia nuk mund të marrë rolin apo të minojnë statusin e komunave pjesëmarrëse si njësi themelore demokratike të vetqeverisjes lokale.⁴

Së dyti, gjykata kritikon gjuhën e paqartë të përdorur në marrëveshjen e 25 gushtit dhe verzionet e ndryshme në tri gjuhës, sidomos formulimin “vështrim të plotë”. Gjykata vëren se gjuha e përdorur në aktin ligjor përfundimtar duhet të jetë e qartë në të trija gjuhët dhe se duhet t’i përmbahet gjuhës së përdorur në Marrëveshjen e Parë, rrjedhimisht, të “ketë vështrim të plotë”, në vend të “ushtrijë veprim të plotë” (e para nënkupton “të jetë i informuar” sipas gjykatës).⁵

Struktura organizative

Gjykata argumenton se akti ligjor përfundimtar duhet të sigurojë që struktura organizative dhe të punësuarit e Asociacionit/Bashkësisë të respektojnë shumëllojshmërinë e komuniteteve që

³ GJKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 120–36.

⁴ GJKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 140–49.

⁵ GJKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 143–47.

jetojnë në komunat pjesëmarrëse. Në formën e saj të tanishme, parimet ngrisin shqetësime se a do t'i përmbahet Asociacioni/Bashkësia parimeve të shumëllojshmërisë etnike dhe përfaqësimit.⁶

Gjykata poashtu konstaton se nëpunësit administrativë nuk mund të konsiderohen pjesë e shërbimit civil, sepse kjo e fundit vlen vetëm për trupa publikë të administratës qeverisëse.⁷

Marrëdhëniet me autoritetet qendrore

Kushtetuta u jep të drejta të veçanta komuniteteve për promovimin dhe mbrojtjen e interesave të tyre. Asociacioni/Bashkësia nuk mund të pajiset me të drejta të plota dhe ekskluzive të promovimit të të drejtave të komunitetit serb në nivelin qendror dhe nuk do të minojë të drejtat e asociacioneve apo përfaqësuesve ekzistuese në nivel qendror për të mbrojtur dhe promovuar të drejtat e komuniteteve.

Me fjalë tjera, Asociacioni/Bashkësia nuk mund të zevendësojë ose minojë mekanizmat ekzistues që mbrojnë dhe promovojnë të drejtat e komuniteteve në nivel qendror.⁸

Për më tepër, Asociacioni/Bashkësia nuk mund të ketë të drejtë të propozojë amandamente ligjore, siç ceket në parimet. Mund të bëhet anëtar i Këshillit Konsultativ për Komunitete, dhe si i tillë, të sugjerojë iniciativa për legjislacion.⁹ Gjykata gjithashtu ia kufizon qasjen Asociacionit/Bashkësisë në vetëm ato raste kur të drejtat e Asociacionit/Bashkësisë si person juridik cenohen. Në këtë mënyrë, Asociacioni/Bashkësia nuk mund t'i drejtohet Gjykatës për mbrojtjen e të drejtave të komunitetit serb në Kosovë.¹⁰

Buxheti

Komunat gëzojnë të drejtën kushtetuese për të pranuar të ardhura komunale dhe për të vendosur për shpenzimin e tyre, por nuk kanë të drejtë ta transferojnë këtë të drejtë tek trupat tjera të vetqeverisjes lokale. Akti ligjor përfundimtar duhet ta bëjë të qartë që financimi dhe shpenzimet e Asociacionit/Bashkësisë nuk do të minojnë të drejtat kushtetuese të komunave tjera për të vendosur për mënyrën e shpenzimit të të hyrave të tyre.¹¹

Në konkluzë, Gjykata Kushtetuese në mënyrë të qartë ka vlerësuar se Marrëveshja e Parimeve e 25 gushtit është bazë e dobët e për Asociacionin/Bashkësinë e komunave me shumicë serbe. Në masë të madhe gjykata anashkaloi Parimet dhe obligoi qeverinë ta themelojë Asociacionin/Bashkësinë ta themelojë atë në bazë të Marrëveshjes së Parë. Gjykata gjithashtu nënvizoi elemente nga Marrëveshja për Parimet që nuk janë në pajtim me Kushtetutën.

Çfarë ndodh me Marrëveshjen e Parë për Asociacionin/Bashkësinë?

Pyetja kritike në këtë fazë është se a ofron bazë të mjaftueshme substanca e Marrëveshjes së

⁶ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 153–56.

⁷ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 157–59.

⁸ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 164–67.

⁹ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 168–73.

¹⁰ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 174–76.

¹¹ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 180–81.

Parë për themelimin e Asociacionit/Bashkësisë së komunave me shumicë serbe. Më parë, gjatë vitit 2013, Gjykata Kushtetuese ishte pyetur nga 12 deputetë opozitarë të Kuvendit ta deklarojë Marrëveshjen e Parë—dhe ligjin pasues që e ratifikon atë—të pavlerë dhe të anuluar. Në vendimin e vet të 9 shtatorit të vitit 2013, gjykata refuzoi këtë kërkesë me arsyetimin se “asnjë nen i Kushtetutës nuk parashikon shqyrtimin nga ana e gjykatës të substancës së marrëveshjeve ndërkombëtare”. Në këtë mënyrë, gjykata atëbotë deklaroi se nuk ka mandat të shqyrtojë kushtetueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare. Gjykata megjithatë vendosi se Ligji për ratifikimin e Marrëveshjes së Parë ishte miratuar në pajtim me kushtetutën.¹²

Në vendimin e vet të fundit, gjykata konstanton se Marrëveshja e Parë duhet të mirret për bazë për hartimin e aktit ligjor përfundimtar për Asociacionin/Bashkësinë, Marrëveshje e cila është pjesë e rendit kushtetues të Kosovës pas miratimit të Ligjit për ratifikimin e Marrëveshjes më 19 prill 2013.¹³ Në konkluzën e vet, gjykata përmbledh dispozitat e Marrëveshjes së Parë që vendosin kornizat e Asociacionit/Bashkësisë. E fundit duhet të themelohet me një Statut; struktura e saj duhet ta përcjell atë të Asociacionit ekzistues Kosovar të Komunave; duhet të vendos bashkëpunim ndër-komunal në pajtim me Kartën evropiane të vetqeverisjes lokale dhe ligjeve të Kosovës; do të ketë vështrim të plotë në fusha të caktuara (arsim, shëndet dhe mirëqenie sociale, zhvillim lokal ekonomik, dhe zhvillim rural dhe urban); dhe do të ushtrojë kompetencat të deleguara nga autoritetet qendrore.¹⁴

Gjykata gjithashtu ofron një interpretim të dy elementeve të diskutueshme të Marrëveshjes së Parë, sidomos neni 4 mbi “vështrimin e plotë” të kompetencave në fushën e arsimit, shëndetit publik, zhvillimit ekonomik lokal, dhe zhvillimit rural dhe urban, dhe neni 6 i ndërlidhur me përfaqësimin e Asociacionit/Bashkësisë tek autoritetet qendrore. Tek neni 4, gjykata konstaton se “të ketë vështrim të plotë” duhet të interpretohet si “të jetë i informuar”, dhe se nuk është e njëjtë me “të ushtrojë vështrim të plotë”, ashtu siç ceket në parime.¹⁵ Roli i përfaqësimit kundrejt autoriteteve qendrore do të realizohet nëpërmjet përfaqësimit në Këshillin Konsultativ të Komuniteteve, në pajtim me nenin 6 të Marrëveshjes së Parë. Asociacioni/Bashkësia nuk do të ketë të drejten e propozimit të amandamenteve për legjislacion, rregullore, apo të ketë qasje në gjykata të Republikës së Kosovës si përfaqësuese e komunitetit serb në Kosovë.¹⁶

Një numër në rritje i analistëve dhe politikanë në Kosovë, në anën tjetër, janë duke argumentuar se koncepti i një Asociacioni/Bashkësie të komunave me shumicë serbe është në kundërshtim me kushtetutën për shkak se është mono-etnik dhe rrjedhimisht në kundërshtim me karakterin shumë-etnik të Kosovës.¹⁷ ECMI Kosova vazhdimisht ka mbështetur themelimin e Asociacionit/Bashkësisë, me kusht që paraprakisht vendoset një dialog gjithëpërfshirës me pjesëmarrjen e Kuvendit të Kosovës, dhe me kusht që garanton përfaqësim dhe mbrojtje të drejtave të të gjitha komuniteteve. Asociacioni/Bashkësia mund të jetë një mekanizëm i vlefshëm që do t’ia mundësonte komunave me shumicë serbe të ofrojnë shërbime në fushën e

¹² GJYKATA KUSHTETUESE E KOSOVËS. ‘[Aktgjykim në rastin No. KO 95/13](#)’ (9 shtator 2013), nenet 97, 99, 101.

¹³ GJYKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 112–13.

¹⁴ GJYKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, neni 189.3.

¹⁵ GJYKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, neni 144.

¹⁶ GJYKATA KUSHTETUESE: ‘Aktgjykim KO 130/15’, nenet 168–71.

¹⁷ Për shembull, VETON SURROI. ‘[Afërsia e humnerës politike](#)’. *KOHAnet*, 8 janar 2015.

kompetencave vetanake apo të shtuara në mënyrë më efikase dhe transparente, duke përfshirë këtu mbështetjen financiare nga Republika e Serbisë (që lejohet dhe rregullohet nga Plani i Ahtisaarit dhe ligjet e Kosovës).¹⁸

Si të ecet përpara?

Vendimi i gjykatës i ofron tri udhëzime të rëndësishme për punën e mëtejme në themelimin e Asociacionit/Bashkësisë. Së pari, Asociacioni/Bashkësia duhet të formohet në bazë të Marrëveshjes së Parë. Së dyti, gjatë vlerësimit të parimeve, Gjykata Kushtetuese ofroi bazë ligjore shtesë për shtjellimin dhe elaborimin e aktit ligjor përfundimtar për Asociacionin/Bashkësinë; më tepër të ndërlidhur me atë se çfarë *nuk* mund të jetë Asociacioni/Bashkësia nëse do të jetë në pajtim me kornizën ligjore të Kosovës. Dhe së treti, akti ligjor përfundimtar duhet të përdorë gjuhë të qartë që do të definojë qartazi statusin, kompetencat, dhe organizimin e brendshëm dhe të jashtëm të Asociacionit/Bashkësisë.

Në një fazë të ardhshme, një dialog gjithëpërfshirës duhet t'i marrë këto udhëzime në konsiderim dhe të krijojë një bazë të fuqishme ligjore për Asociacionin/Bashkësinë. Kësisoj, fokusi duhet të jetë në atë se si mund të jetë Asociacioni/Bashkësia një forme efektive e bashkëpunimit ndër-komunal që do t'ia mundësonte komunave me shumicë serbe t'i bashkërendonin kompetencat e tyre me qëllim të ofrimit të shërbimeve komunale dhe bërjes transparente ndihmën financiare nga Serbia.

Udhëzimet kritike nga gjykata që duhet të merren parasysh janë: (1) Komunitat mbeten njësitë themelore të vetqeverisjes lokale dhe ato nuk mund të transferojnë kompetenca apo përgjegjësi tek asociacionet e komunave, qofshin ato të buxhetit, ekzekutimit të kompetencat, apo marrëdhënieve e autoritetet qendrore; (2) Që Asociacioni/Bashkësia duhet të respektojë dhe reflektojë karakterin shumë-etnik të Kosovës.

Vëmendja duhet të përqëndrohet tek dokumentet që përmenden në Marrëveshjen e Parë—Karta Evropiane për Vetqeverisje Lokale dhe ligjet e Kosovës. Ashtu siç e konfirmoi edhe gjykata në vendimin e saj, Asociacioni/Bashkësia është në kuadër të bashkëpunimit ndër-komunal dhe si i tillë duhet të ndjek ligjet respektive: Ligji për vetqeverisjen lokale dhe Ligji për bashkëpunim ndër-komunal kanë mundësinë të ofrojnë bazë ligjore shtesë për elaborimin e aktit ligjor përfundimtar për Asociacionin/Bashkësinë.¹⁹ Gjëja më e çuditshme deri tani është që, me sa duket, këto ligje nuk janë marrë parasysh gjatë elaborimit të këtij akti ligjor për themelimin e Asociacionit.

¹⁸ ECMI Kosova. '[Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe: Obligim apo mundësi e mirë?](#)' (17 dhjetor 2015).

¹⁹ GJYKATA KUSHTETUESE: 'Aktgjykim KO 130/15', nenet 134, 140; Shih gjithashtu ECMI Kosova. '[Bashkësia/Asociacioni i komunave me shumicë serbe: Çfarë është e \(pa\)mundur në kuadër të kornizës ligjore të Kosovës?](#)' (16 prill 2015).

Raporte dhe analiza politike të tjera të realizuara nga ECMI Kosova:

[Asociacioni/Bashkësia e komunave me shumicë serbe: obligim apo mundësi e mirë?](#)

17 dhjetor, 2015

[Incidente të përsëritura në Gorazhdec: nevoja për të vepruar shpejtë](#)

10 dhjetor 2015

[Komunitetet pakicë në sistemin e arsimit të lartë të Kosovës: A ka abuzime me sistemin e kuotave?](#)

15 tetor, 2015

[Për një diskutim gjithëpërfshirës mbi asociacionin e komunave me shumicë serbe](#)

8 tetor, 2015

[Marrëveshja e re mbi asociacionin/bashkësinë e komunave me shumicë serbe: hap i rëndësishëm përpara, por jo fjala e fundit](#)

7 shtator, 2015

[Mosmarrëveshjet lidhur me përdorimin e gjuhëve në Kosovë si dhe implementimi i dobët i kornizës ligjore](#)

2 gusht, 2015

[Hyn në fuqi pakoja e ligjeve për të drejtat e njeriut](#)

26 korrik, 2015

[Mbi trendin shqetësues të incidenteve të drejtuara ndaj komitetit serb në regionin e Pejës dhe Klinës](#)

19 korrik, 2015

[Vivodani: Mungesa e lajmeve është lajm i mirë](#)

2 korrik, 2015

[Rreth incidenteve të fundit në Klinë dhe procesin e ngadalshëm të kthimit](#)

21 maj, 2015

[Dita memoriale e goranëve më 6 maj: Një mundësi e humbur për institucionet e Kosovës](#)

14 maj, 2015

[Bashkësia/Asociacioni i komunave me shumicë serbe: Çfarë është e \(pa\)mundur në kuadër të kornizës ligjore të Kosovës?](#)

16 prill, 2015

[Bashkësia/Asociacioni i komunave me shumicë serbe: Një klub ekskluziv I bazuar në përkatësinë etnike?](#)

31 mars, 2015

*Nëpërmjet **Kosovo Communities Issues Monitor**, (Monitoruesit të Çështjeve të Komuniteteve të Kosovës) ECMI Kosova monitoron, analizon dhe ofron rekomandime mbi zhvillimet dhe shqetësimet që ndërlidhen me pozicionin e komuniteteve pakicë në Kosovë, brenda kornizës së legjislacionit ndërkombëtar dhe vendor mbi të drejtat e pakicave. Analizat e paraqitura në Monitorues janë të mbështetura në monitorimin e rregullt dhe të ngushtë të medieeve dhe intervistave me palë përkatëse të interesit. Në ndërkohë që ECMI Kosova përpiqet në çdo kohë që të sigurojë informacion të saktë dhe të nuancuar për të prezantuar pikëpamjet dhe perceptimet e të gjitha palëve, objektivi apo synimi i Monitoruesit nuk është që të sigurojë mbulim gazetaresk apo paraqitje faktike, por të ofrojë një element shtesë analitikë të debatit, duke reflektuar përvojën afatgjate të ECMI Kosovës mbi çështjet që kanë të bëjnë me komunitete pakicë në Republikën e Kosovës dhe kuadrin ekzistues ligjor të Kosovës dhe atë ndërkombëtar.*