

MËNGJESI NJË DITË PAS: Jeta pa mbikëqyrje

Një vlerësim kritik i progresit përballë Planit të Ahtisaarit që e përcaktonte statusin e Kosovës dhe disa çështje të pazgjidhura



Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur



MËNGJESI NJË DITË PAS: JETA PA MBIKËQYRJE

Një vlerësim kritik i progresit përballë Planit të Ahtisaarit
që e përcaktonte statusin e Kosovës dhe disa çështje të pazgjidhura

Forum 2015:
Prishtinë, Gusht 2012

Ky projekt është zhvilluar nën tutelën **FORUM 2015** nga **Grupi për Studime Juridike dhe Politike**.

Koordinator i Metodologjisë Hulumtuese: Profesor Derek Shields, Institute for Research, Innovation and Development (IRID), University of Oxford and City University London

Ekipi Hulumtues:

z. **Agron Bajrami**, E përditshmja 'Koha Ditore'

z. **Lumir Abdixhiku**, Instituti Riinvest

z. **Dren Doli**, Grupi për Studime Juridike dhe Politike

z. **Fisnik Korenica**, Grupi për Studime Juridike dhe Politike

© FORUM 2015 & Grupi për Studime Juridike dhe Politike, Gusht 2012



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

Përmbajtja

Falënderimet	5
Lista e shkurtesave	6
Përmbledhja Ekzekutive	8
Hyrje	9
Kapitulli 1: Legjislacioni Dhe Qeverisja	15
Kapitulli 2: Prezenca Ndërkombëtare	31
Kapitulli 3: Ekonomia	41
Kapitulli 4: Komunitetet	49
Kapitulli 5: Përmbledhje E Përgjithshme Dhe Rekomandimet Në Formë Të Shkurtër	59

Falënderimet

Ekipi hulumtues i këtij projekti dëshiron t'i falënderojë të gjithë ata që pranuan t'u përgjigjen intervistave dhe që kontribuan në studimet e rasteve. Ky projekt nuk do të mundë të zhvillohej pa dhënien e eksperiencave, pikëpamjeve dhe ekspertizave të tyre.

Lista e Shkurtesave

Shkurtesat e shfrytëzuara rregullisht janë të paraqitura në pjesën e mëposhtme. Në shumë raste, lexuesi do të gjejë që shkurtesa nuk është e përcaktuar në tekst, por do të jetë shumëfish më e lehtë për lexuesin që ta ketë një listë të tillë këtu sesa të stërngarkohet teksti me kllapa të shkurtesave.

BQK	Banka Qendrore e Kosovës
PGj	Propozimi gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës
PESM	Politika evropiane e sigurisë dhe e mbrojtjes
BE	Bashkimi Evropian
PSBE	Përfaqësuesi special i BE-së
MIK	Menaxhimi i integruar i kufijve
ZCN	Zyra Civile Ndërkombëtare
PCN	Përfaqësuesi civil ndërkombëtar
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
PUN	Prezenca ushtarake ndërkombëtare
GDN	Grupi Drejtues Ndërkombëtar
KZP	Komisioni i Zbatimit të Përbashkët
KPT	Komisioni i Përbashkët Teknik
KEK	Korporata Energjetike e Kosovës
KFOR	Forca e NATO-s në Kosovë
KOSTT	Operatori i Tregut dhe i Sistemit të Transmisionit Elektrik të Kosovës
AKP	Agjencia Kosovare e Pronës
TKPK	Trusti i Kursimeve dhe i Pensioneve i Kosovës
FSK	Forca e Sigurisë e Kosovës
AKM	Agjencia Kosovare e Mirëbesimit
EPK	Ekipet përgatitore komunale
MUT	Marrëveshja ushtarake teknike
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
NP	Ndërmarrje publike
PTK	Posta dhe Telekom i Kosovës
NSh	Ndërmarrje shoqërore
SOFA	Marrëveshje mbi statusin e forcave

Përmbledhja Ekzekutive

1. Në vitin 2008, Kosova shpalli pavarësinë, duke u bazuar në "Propozimin gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës" të Kombeve të Bashkuara e që e kishte hartuar i deleguari i posaçëm i KB-së, Martti Ahtisaari, për procesin politik për përcaktimin e statusit të Kosovës.
2. Njëra ndër dispozitat kryesore të PGjS-së ishte periudha e pavarësisë së mbikëqyrur, të menaxhuar nga përfaqësuesi civil ndërkombëtar (PCN), i cili i raportonte Grupit Drejtues Ndërkombëtar (GDN).
3. Duke vepruar sipas këshillave të përfaqësuesit civil ndërkombëtar, GDN-ja ishte autoriteti, i cili do të duhej të vendoste për përfundimin e periudhës së mbikëqyrjes.
4. Në korrik 2012, GDN-ja vendosi (me paralajmërim) se kushtet e propozimit ishin përmbushur dhe se "Përmbyllja e pavarësisë së mbikëqyrur" (PPM) duhet të shënohet në shtator 2012.
5. Ky raport prezanton një vështrim kritik të situatës aktuale të përmbylljes dhe parashtron implikimet për periudhën, e cila do të pasojë PPM-në.
6. Raporti përmban hyrjen, e cila përshkruan kontekstin e punës së realizuar dhe skicon qasjen e aplikuar gjatë fazës hulumtuese. Hyrja pasohet nga 5 kapituj:
 1. Legjislacioni dhe qeverisja
 2. Prezenca ndërkombëtare
 3. Ekonomia
 4. Komunitetet
 5. Vështrime dhe rekomandimet
7. Kapitujt prej 1 deri 4 analizojnë progresin e arritur në përmbushjen e dispozitave të PGjS-së, analizojnë vështirësitë e zbatimit, identifikojnë sfidat kryesore dhe rekomandojnë veprime të mundshme, të cilat do të siguronin një platformë solide për zhvillimet post-PPM-së.
8. Kapitulli i fundit prezanton një përshkrim të shkurtër të gjetjeve dhe i përmbledh rekomandimet e dhëna në secilin nga katër kapitujt e parë.
9. Rekomandimet janë modeste dhe, në qoftë se do të aplikoheshin, do të mundësonin përmbushjen e të gjitha dispozitave kryesore të PGjS-së dhe do të siguronin që zhvillimet në të ardhmen të jenë të bazuara në sundim të ligjit, përfitim të të gjithë individëve, komuniteteve dhe shtetit.

Hyrje

Rëndësia e Magna Kartës nuk qëndronte vetëm në çfarë thoshte në të vërtetë, por, ndoshta në një masë më të gjerë, në atë çfarë gjeneratat e mëvonshme thoshin dhe besonin të ketë thënë. Ndonjëherë miti është më i rëndësishëm se realiteti... Miti u dëshmuar të jetë pikë bashkimi për shumë shekuj pas – dhe vazhdon edhe sot.

Prapavija

Në mars 2007, Martti Ahtisaari, i dërguar i posaçëm i Kombeve të Bashkuara për procesin politik të përcaktimit të statusit të ardhshëm të Kosovës, informoi sekretarin e përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara (SPKB) se ai kishte arritur fundin e tentimeve të tij sa i përket arritjes së një zgjidhjeje të negociuar mes Kosovës dhe Serbisë mbi statusin e ardhshëm të Kosovës. Në përputhje me kërkesat, ai ia dorëzoi SPKB-së një raport, i përcjellë nga 12 anekse, të cilat së bashku formonin Propozimin gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës (PGJS). Dokumenti kishte për qëllim t'i shërbente Kosovës si udhërrëfyes në rrugën e saj drejt pavarësisë së plotë demokratike dhe të zgjidhjes së statusit të saj. Derisa PGJS-ja nuk u pranua nga Këshilli i Sigurimit të KB-së, ai u pranua zyrtarisht nga Kosova si platformë ligjore themelore për shtetin dhe si referencë për Kushtetutën e Kosovës.

Dispozita e cila krijonte Përfaqësuesin Civil Ndërkombëtar (PCN), të mbështetur nga Zyra Civile Ndërkombëtare dhe të cilët i raportonin Grupit Drejtues Ndërkombëtar ishte një dispozitë e PGJS-së me një rëndësi të veçantë. PCN-ja do të ngarkohej me mbikëqyrjen e zbatimit të PGJS-së, por dispozita kryesore ishte që autoriteti t'i interpretojë dispozitat e dhëna vetë PCN-së. Aq më tepër, PCN-ja ishte i ngarkuar të rekomandojë standardet (të cilat do të duhej të vendoseshin zyrtarisht nga GDN-ja) për vlerësime periodike të mandatit të PCN-së për implementimin e këtyre dispozitave¹. Mandati i PCN-së do të përfundonte kur GDN-ja të përcaktonte se kushtet e PGJS-së ishin përmbushur².

Në shkurt 2008, Kosova edhe zyrtarisht shpalli pavarësinë dhe inkorporoi shumë aspekte të PGJS-së në Kushtetutën e re. Pak pas kësaj, PCN-ja mori pozitën e tij si mbikëqyrës i pavarësisë së Kosovës dhe të zbatimit të PGJS-së. ZCN-ja nxori 111 standarde, prej të cilave u nxor një matricë për vlerësimin e zbatimit të dispozitave, siç ishin paraparë me PGJS-në. Megjithatë, me qëndrimin e GDN-së se në përgjithësi puna mbikëqyrëse është përmbushur me sukses³, është paraparë që mandati i PCN-së të skadojë në shtator 2012.

Duke pasur parasysh se ishte mjaft e vështirë të përmbusheshin të gjitha obligimet e PGJS-së, vetë ZCN-ja, në përpjekje që të veçojë obligimet e papërmbushura nga të përmbushurat, vlerësoi se detyrat e mbetura bien në tri kategori të gjëra:

¹ Propozimi gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për statusin e Kosovës, Aneksi IX, neni 5.1.

² Propozimi gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për statusin e Kosovës, Aneksi IX, neni 5.2

³ ZCN: Dokument i brendshëm: ZCN Goals and Staff Review, mars, 2011.

- 1) Ato të cilat kanë rezultate të realizueshme dhe diskrete
- 2) Ato të cilat paraqesin një gjendje përfundimtare afatgjate, e cila kërkon përkufizim më të gjerë të një grupi detyrash konkrete mbi themelimin e institucioneve kosovare, të cilat mund të punojnë në përmbushjen e qëllimeve afatgjate pas mbylljes së ZCN-së
- 3) Ato të cilat varen nga faktorë të jashtëm dhe janë përtej kontrollit të ZCN-së ose Qeverisë së Kosovës⁴.

Detyrat të cilat bien në dy kategoritë e fundit dhe konsiderohen afatgjate ose të varura nga bashkëpunimi i jashtëm, ZCN-ja brenda vetes ka arsyetuar heqjen dorë nga involvimi i saj i drejtpërdrejtë në menaxhimin e mëtutjeshëm të implementimit të tyre, me arsyetimin se disa detyra të PGJS-së ose nuk mund të përmbushen brenda një periudhe të arsyeshme të mbikëqyrjes së pavarësisë, ose varen nga bashkëpunimi me aktorë të jashtëm në të cilët ZCN-ja nuk mund të jetë e sigurt⁵. Nga 32 për qind e detyrave në matricën e ZCN-së që nuk janë përmbushur gjatë vitit 2010, pjesa dërrmuese e tyre janë të ndara në dy kategoritë e radhës⁶:

- (a) gjendje përfundimtare afatgjate – qëllimet për të cilat ZCN-ja rekomandon shkëputje graduale; dhe
- (b) përmbushja varet nga aktorë të jashtëm – qëllimet për të cilat ZCN-ja konsideron se bien jashtë shtrirjes së mandatit të saj dhe rekomandon ndërprerjen e punës.

Në të vërtetë, është vetë perceptimi i ZCN-së që shumë detyra përfaqësojnë objektiva të një gjendjeje përfundimtare afatgjate, të cilat kërkojnë edhe kapacitet institucional, edhe vullnet politik, së bashku me një periudhë shumë më të gjatë sesa ajo e pavarësisë së mbikëqyrur.⁷ Megjithatë, të kategorizosh detyra dhe dispozita përkatëse të PGJS-së si 'afatgjate' apo 'të varura nga faktorë të jashtëm' dhe të anulosh mandatin tënd për të adresuar detyra të tilla është profeci vetëpërmbushëse diskutabile e bazuar në logjikë cirkulare, e cila reflekton mungesën e kapaciteteve institucionale dhe vullnetit politik të vetë ZCN-së për të përmbushur shumë detyra të rëndësishme të PGJS-së. Përveç kësaj, nga perspektiva e ZCN-së, mungesa e resurseve, si dhe e tolerancës së Qeverisë së Kosovës dhe të popullit kosovar e bën vazhdimin e mandatit të ZCN-së të papërshtatshëm⁸.

Për të prezantuar arsyetimin e brendshëm të heqjes dorë nga mandati i detyrave që janë afatgjate dhe që varen nga aktorë të jashtëm, objektiva e re e ZCN-së duket të jetë bërë sigurimi i definimit të qartë se çka duhen arritur institucionet Kosovës që të zhvillojnë mundësi për zbatimin e detyrave për vitet e ardhme⁹. Megjithatë, edhe pse ZCN-ja synonte të mbështeste themelimin e kornizës adekuate para se të tërhiqej për t'u lënë hapësirë institucioneve të Kosovës, OJQ-ve, aktorëve bilateralë dhe shumëkombësh, çështje kritike mbetet se kush do të merret me obligimet e papërmbushura. Në të vërtetë, komentet e Raportit të Progresit 2011 të Komisionit Evropian¹⁰ ngrenë çështje serioze për kapacitetin dhe kompetencën e institucioneve qeveritare për zbatimin (në kuptimin me të plotë – shih me poshtë) e çfarëdo detyre me efektin e dëshiruar. Tash për tash

4 Ibid

5 Ibid

6 Ibid

7 Ibid

8 Ibid

9 Ibid

10 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

nuk ekziston asnjë institucion koordinues, mandati i të cilit do të sigurojë mbikëqyrje afatgjate ose zbatim të detyrave të mbetura të papërbushura dhe të dispozitave të tyre përkatëse në PGjS. Kompetencat dhe mandatet e radhës mbi zbatimin e mëtutjeshëm të PGjS-së, si dhe strukturat e prezencës ndërkombëtare në Kosovë, duhet ende të adresohen.

Qasja ndaj Detyrës

Ky raport synon të vlerësojë suksesin e ZCN-së në mbikëqyrjen e zbatimit të PGjS-së dhe të vërë në dukje shumë sfida të mbetura drejt përbushjes së plotë dhe të suksesshme të dispozitave të tij. Prandaj, qëllimi është të identifikojë pikat kyç të agjendës, të cilat janë kruciale për demokratizimin dhe zhvillimin e mëtutjeshëm të Kosovës dhe të propozojë një sërë mekanizmash dhe hapash, të cilët do t'u mundësonin institucioneve në Kosovë, si vendore ashtu dhe atyre ndërkombëtare, të përbushnin me sukses dispozitat e mbetura të PGjS-së (dhe detyrat përkatëse të ZCN-së), të cilat mbesin pa u zbatuar.

Si recetë për përparim drejt pavarësisë, shqetësimet më të dukshme të PGjS-së mbeten:

- a) sundimi i ligjit
- b) komunitetet
- c) zhvillimi i ekonomisë, dhe
- d) prezenca efektive ndërkombëtare dhe civile.

Si element kyç i PGjS-së, PCN-ja është e autorizuar të:

- a) monitorojë zbatimin e PGjS-së
- b) të jetë autoriteti i vetëm në interpretimin e dispozitave të PGjS-së
- c) të këshillojë GDN-në në përbushjen e vazhdueshme dhe përfundimtare të PGjS-së.

Për më tepër, PGjS-ja tregon se pasi ai¹¹ është i ngarkuar me monitorimin dhe zbatimin e plotë të PGjS-së, PCN-ja është edhe përgjegjëse të ushtrojë koordinimin e përgjithshëm të aktiviteteve me organizatat e tjera ndërkombëtare në Kosovë¹².

Vendimi i GDN-së, marrë më 2 korrik 2012, që të shpallë se 'Kosova i ka përbushur kushtet e Propozimit gjithëpërfshirës për statusin' ¹³ nënkupton se është momenti për të shqyrtuar deri në ç'masë si letra ashtu edhe qëllimi i PGjS-së janë përbushur, dhe çfarë mbetjesh të tjera strategjike mund të mbesin për veprime në të ardhmen.

Duke marrë këtë si pikë fillestare për të krijuar një kornizë të menaxhueshme analize për këtë raport, anekset I – XII të PGjS-së janë ndarë në katër komponentë:

Komponenti 1:	Legjislacioni dhe qeverisja: anekset I, IV, VIII, XII
Komponenti 2:	Komunitetet: anekset II, III, V
Komponenti 3:	Ekonomia: anekset VI, VII

¹¹ Pieter Feith

¹² Op cit: shih fusnotën: 4 më lart: PGjS: Parimet e përgjithshme, neni 12.

¹³ loc cit; italicet në origjinal

Komponenti 4: Ndërkombëtarët: anekset IX, X, XI.

E dyta, qysh në fazë të hershme, PCN-ja kishte identifikuar 111 'detyra për përmbushjen e PGJS-së', të cilat kanë shërbyer në definimin e celulave të progresit, në një matricë të titulluar 'Zbatimi i Propozimit gjithëpërfshirës për statusin – Gjendja e zbatimit'.¹⁴ Në matricë, kolona e parë përmban referenca numerike; e dyta, detyrën e PGJS-së për zbatim (si përshkrim); e treta, referencën në PGJS (neni dhe aneksi); e katërta dhe e pesta, aktorët ndërkombëtarë në Kosovë; dhe, e gjashta përmban komente të përgjithshme.

Matrica e ZCN-së, me strukturën e përshkruar më lart, siguroi një mjet të thjeshtë e transparent për të parë se çfarë PCN-ja konsideronte esenciale për përmbushje të PGJS-së, me detyra të qarta që shërbejnë si pika reference të matjes së përparimit dhe kodifikimit me ngjyra për të prezantuar këtë përparim¹⁵. Matrica gjendet në webfaqen e ZCN-së si sine qua non në shënimin dhe matjen e progresit në përmbushjen e PGJS-së. Megjithatë, është mjaft interesant fakti se pa ndonjë paralajmërim publik (si për shembull në web-faqe) qasja e thjeshtë dhe transparente e matricës së progresit është ndërprerë nga ZCN-ja, si duket, në favor të raportimit narrativ para GDN-së. I vetmi raport i tillë i hapur për publikun është ai i cili i është prezantuar GDN-së në takimin e janarit 2012 në Vjenë¹⁶. (me poshtë: Dokumenti i Vjenës). Dokumenti i Vjenës i është prezantuar GDN-së me tri sete të të dhënave:

- (i) më të rejat për progresin e nivelit të parë (sic) Përmbyllja e pavarësisë së mbikëqyrur (PPM) detyrat e qeverisë,
- (ii) rekapitullim për arritjet e PGJS-së që nga vjeshta 2011, dhe
- (iii) vështrimet e PCN-së në hapat të dobishëm të radhës për periudhën pas PPM-së¹⁷.

Duhet theksuar se ekziston një zbrazëti informatash prej 1 viti, prej matricës finale të ZCN-së (dhjetor 2010) dhe dokumentit të Vjenës të vjeshtës 2011. Sidoqoftë, me rolin që PCN-ja kishte në interpretim, zbatim, dhe monitorim, ekipi hulumtues mori qëndrimin se është e arsyeshme të pranohen detyrat për zbatimin e PGJS-së të dhëna në matricën e ZCN-së si kushte të nevojshme¹⁸ për përparim në përmbushjen e PGJS-së.

Për qëllim të këtij raporti detyrat për zbatimin e PGJS-së janë rirenditur që t'u përshtaten katër komponentëve të prezantuar më lart. Dokumenti i Vjenës ka shërbyer si burim i informatave për periudhën mes matricës së fundit të ZCN-së dhe së tashmes; kjo nënkupton të japësh konkluzione të arsyeshme nëpër dhe përbrenda boshllëqeve të dukshme mbi progresin për periudhën e intervenimit. Po ashtu, kjo ofroi një burim të dobishëm PCN-në dhe pritjet e saj për fazën pas PPM-së, e po ashtu edhe për veprimet strategjike si pjesë e qëllimit të kësaj pune hulumtuese (shih (iii) më lart).

E treta, për secilin nga komponentët 1 - 4, ekipi ka konstruktuar një matricë të ngjashme me atë të gjeneruar nga PCN-ja, për të udhëzuar mbledhjen, kategorizimin, dhe analizimin e të dhënave.

14 http://www.ZCN-kos.org/data/Image/15122010_Matrix_FINAL_-_Eng.pdf

15 Megjithatë, duhet theksuar se kodifikimit me ngjyra i mungonte kodi pasi autori i kishte lënë lexuesit të konkludojë se çfarë domethënie kishin ngjyrat e përdorura.

16 Aneksi i punimit të GDN-së, 21 qershor 2012.

17 Ibid.

18 Jo domosdo e mjaftueshme – e cila është e barasvlershme me atë çfarë po hulumtohet në këtë studim

Secila matricë do të prezantojë një përmbledhje të rezultateve të dala nga hulumtimi me i thellë në disa nga detyrat për zbatimin e PGjS-së. Po ashtu, matrica do të prezantojë një përlogaritje të gjendjeve të ndryshme të progresit real në krahasim me detyra të veçanta për zbatim dhe metodën me të cilën hulumtuesit kanë grumbulluar të dhënat për të bazuar përlogaritjet e veta.

PGjS-ja përmban fjalë dhe qëllime. Kështu, pjesa madhore e qasjes së përdorur në këtë punim është rishikim i dokumenteve, i terminologjisë, dhe i domethënies së vendosur në bazë të përdorimit. Një shembull interesant i kësaj gjendet në trajtimin e disa termave kyç të PGjS-së origjinale dhe indikatorëve të kuptimit të nxjerra me metodë empirike nga përdorimi i tyre dhe nga mënyra si janë cekur në Dokumentin e Vjenës¹⁹.

Aneksi IX e bën PCN-në thelbin e PGjS-së. Ky aneks përmban terma të caktuar kyç, të cilët i nënshtrohen interpretimit të PCN-së²⁰. Atëherë, si janë përdorur këta terma nga ZCN-ja; çfarë domethënie dallohet në dokumentet, e veçanërisht në Dokumentin e Vjenës; si ka funksionuar ky interpretim?

Në aneksin IX, neni 1, PGjS-ja cek që PCN-ja do të “mbikëqyrë zbatimin e kësaj Marrëveshjeje dhe do t’i mbështesë përpjekjet relevante të autoriteteve të Kosovës.”

Në aneksin IX, neni 2.1 (b), PGjS-ja cek që PCN-ja do të “sigurojë zbatimin efektiv të kësaj Marrëveshjeje nëpërmjet ekzekutimit të detyrave specifike...”

Disa nga termat kyç janë:

Zbatimi

Mbështetja

Detyrat specifike

Shikoje se çfarë ka ndodhur me këta terma gjatë kohës.

Zbatimi: Fjalori i Oksfordit për gjuhë angleze definon zbatimin si ‘të sjellësh në fuqi (efekt) ose të përmbushësh,’ me fjalën ‘fuqi (efekt)’ të definuar si ‘rezultat i prodhuar nga ... të bësh diçka operacionale.’ Kjo do të thotë ‘të bësh diçka të funksionojë.’ Megjithatë, Dokumenti i Vjenës demonstroi një kuptim shumë më të kufizuar, sipas përdorimit të ZCN-së:

Përderisa Kosova ka realizuar progres enorm në zbatimin e PGjS-së, boshllëqet dhe dobësitë strukturore mbesin dhe sfidojnë qëndrueshmërinë e institucioneve dhe parimeve të PGjS-së. Këto janë kryesisht të natyrës administrative, ndërkaq kanë të bëjnë më shumë me veprimtarinë e institucioneve të PGjS-së... sesa me strukturën organizative dhe legjislative²¹.

Kjo sugjeron se larg nga trajtimi i përgjegjësisë së PCN-së të jetë ‘të bëjë diçka të funksionojë,’ ZCN-ja sheh detyrën e vet të zbatimit të jetë ‘të vendosësh korniza’ dhe të lësh përmbajtjen e ‘ta bësh funksionale’ vetë Kosovën. Kjo është mjaft interesante kur krahasohet me Raportin e Progresit 2011 të KE-së²², i cili vazhdimisht i referohet mungesës së kapaciteteve dhe kompetencave

19 Ibid

20 Ibid: IX, 2.1 (a)

21 Ibid.

22 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf: passim

në administratën dhe shërbimin civil të Qeverisë. Autori i Raportit të Progresit e sheh këtë si përgjegjësin madhor për përmbushje të varfër në të gjitha aspektet e jetës qeveritare. Implikim i kësaj është se kur ZCN-ja të ketë përfunduar punën e vet, njerëzit e ngarkuar për 't'i bërë gjërat funksionale', ose nuk do të kenë motivimin për t'i bërë gjërat funksionale, ose nuk do të dinë si t'i bëjnë gjërat funksionale, apo që të dyja. Ka shumë pak fakte të një rritjeje të shpejtë e të menjëhershme të kapaciteteve dhe kompetencave të tilla për t'i dalë ballë transferimit të shtatorit 2012 dhe periudhës imediate e cila ngre pyetje mbi qëndrueshmërinë e institucioneve të trashëguara nga ZCN-ja.²³ Një shembull i mirë i interpretimit ideosinkretik jepet në kapitullin 4: Komunitetet më poshtë.

Mbështetja: këtë term fjalori e definon si 'të ruash/mbash nga dështimi,' paragrafi paraprak thekson ku mbështetja mund të gjejë kuptim serioz në fazën pas PGJ-S-së. Për shembull, siç e pranon Dokumenti i Vjenës '...suksesi i ballafaqimit me të kaluarën do të kërkojë përkushtim të vazhdueshëm të kohës dhe vëmendjes²⁴.' Duke pasur këtë parasysh, Ministria e Drejtësisë, së cilës rishtas i është transferuar përgjegjësia për t'i bërë gjërat funksionale, do t'i duhet shumë më tepër se 'kohë dhe vëmendje' nga 'bashkësia ndërkombëtare.'

Detyrat specifike: formulimet për detyrat në matricën origjinale të ZCN-së²⁵ dhanë shpresë se këto detyra specifike tashmë ishin identifikuar dhe se është zhvilluar një mekanizëm i thjeshtë e transparent, i cili do të mundësojë monitorimin e progresit. Fatkeqësisht, kjo metodë e thjeshtë dhe transparente është ndërprerë në favor të një qasjeje relativisht jotransparente dhe narrative, e cila ka bërë që kuptimi i detyrave specifike dhe i progresit të jetë me i vështirë, ashtu siç evidentohet edhe nga Dokumenti i Vjenës²⁶.

Prandaj, hulumtuesit i kanë mbetur tri koncepte të interpretuara nga ZCN si pajtim me aplikim të kufizuar, vlerë të diskutueshme për të ardhmen pas PPM-së, dhe përgjithësim në vend të specifikimit. Nuk mund të jetë e dobishme për Kosovën të lejojë që një gjendje e tillë e punëve të shtetit të mbajë të njëjtin avaz.

23 Një shembull i mirë i kësaj është dhënë në Kapitullin 4: Komunitetet

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

Kapitulli 1: Legjislacioni dhe Qeverisja

Në fillim duhet thënë që nga 111 objektiva të vendosura nga Zyra Ndërkombëtare Civile në Kosovë, 33 prej tyre u dedikohen fushës së legjislacionit dhe qeverisjes. Pakoja gjithëpërfshirëse përcakton një numër rregullash të përfshira në Aneksin I (normat kushtetuese), Aneksin IV (sistemi i drejtësisë), Aneksin VIII (sektori i sigurisë), dhe Aneksin XII (normat e legjislacionit), që kërkojnë nga institucionet e Kosovës të heqin, ndryshojnë apo të nxjerrin legjislacionin dhe miratojnë strukturën e nevojshme qeverisëse për të themeluar një shtet demokratik, funksional, shumetnik dhe të bazuar në rregullat e tregut të lirë.

Tanimë, pas katër vjetësh e gjysmë që nga fillimi i pavarësisë së mbikëqyrtur, kërkohet që mbikëqyrja ndërkombëtare të përfundojë dhe Zyra Civile Ndërkombëtare (ZCN) të përfundojë mandatin e saj në Kosovë. Në njërën anë, në kuptim të natyrës së statusit të Kosovës, përfundimi i pavarësisë së mbikëqyrtur do të ndërtojë idenë e një statusi në përputhje me pavarësinë e plotë. Në anën tjetër, pikërisht ky proces do të bartë tek institucionet e Kosovës dhe institucionet ndërkombëtare, që do të vazhdojnë mandatin e tyre në Kosovë, përgjegjësinë për t'i zgjidhur sfidat dhe njëkohësisht për t'i adresuar elementet e pazbatuara të Planit gjithëpërfshirës (Pakos së Ahtisaarit).

Ky kapitull do t'i analizojë, në tërësi, rregullat juridike të anekseve I, IV, VII dhe XII të Planit të Ahtisaarit, do t'i diskutojë objektivat që rrjedhin nga këto të fundit, si dhe do të ofrojë vlerësim të thellë të sfidave në lidhje me elementet e pazbatuara të Planit të Ahtisaarit. Për më tepër, ky kapitull do të adresojë një listë rekomandime politikash që mund të ndihmojnë në kapërcimin e sfidave të tanishme, duke garantuar në këtë mënyrë që zgjidhjet për t'i adresuar elementet e pazbatuara të Planit të Ahtisaarit të shndërrohen në pjesë përbërëse të një strategjie të re politike të Qeverisë së Kosovës.

Detyrimet Themelore të Pakos së Ahtisaarit (Aneksat I, IV, VIII, dhe XII)

Kjo pjesë do të ndërtojë një pamje të përgjithshme të rregullave që rrjedhin nga Pakoja e Ahtisaarit brenda grupit të anekseve mbi legjislacionin dhe qeverisjen, qëllimi i të cilave është të identifikojnë elementet e nevojshme të një shteti demokratik dhe funksional, dhe të identifikojë objektivat e ndërlidhur me garantimin e shtetësisë dhe të të drejtave të të gjithë atyre që jetojnë në Kosovë. Në qendër të këtyre anekseve dhe lidhur me Kushtetutën, gjyqësori, sektori i sigurisë dhe legjislacioni, përbëjnë një fokus të njëjtë mbi zhvillimin e një shteti që mund të garantojë qeverisjen e së drejtës, funksionimin e një gjyqësori të pavarur, sigurinë, të drejtën në pronë, vetëqeverisjen lokale funksionale, dhe përfaqësimin e përshtatshëm të interesave të ndryshme.

Aneksi XII përcakton agjendën legjislative për Kosovën. Shumë nga ligjet e kërkuara për miratim ndërlidhen me rregullat e qeverisjes në Planin e Ahtisaarit dhe janë të listuara më poshtë përballë me rregullat relevante nga anekset I, IV dhe VIII.²⁷

²⁷ Ligjet nga Aneksi XII (agjenda legjislative) të Pakos gjithëpërfshirëse janë italicized në tekst. Legjislacioni i vetëm, i cili nuk është përfshirë nga Aneksi XII në lidhje me anekset I, IV, dhe VIII është legjislacioni në ligje me kujdesin shëndetësor (neni 2.6.2).

Aneksi I përcakton normat kushtetuese dhe strukturën qeverisëse që duhet të adoptohen nga Kosova, përfshirë këtu normat mbi: a) marrjen e shtetësisë nga të gjithë qytetarët e Republikës Federale të Jugosllavisë që jetojnë në Kosovë²⁸, b) lehtësimin e kthimit të refugjatëve dhe personave të zhvendosur; c) kthimin e pronës;²⁹ si dhe, d) njohjen e të gjitha akteve dhe instrumenteve ndërkombëtare që garantojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut³⁰.

Aneksi I përmban rregulla të ndryshme që mbrojnë të drejtat dhe përfaqësimin e komuniteteve joshumicë në Kosovë. Për shembull, gjithnjë sipas Pakos gjithëpërfshirëse, çdo amendament kushtetues kërkon miratimin e dy të tretave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, si dhe dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit që përfaqësojnë komunitet joshumicë në Kosovë.³¹ Për më tepër, dhe ndoshta në thelb shumë e rëndësishme, komunitetet joshumicë në Kosovë kanë të drejtën e vetos kolektive. Miratimi, ndryshimi dhe shfuqizimi i akteve në vazhdim kërkon jo vetëm konfirmimin nga shumica e anëtarëve të Kuvendit, por edhe konfirmimin nga shumica e anëtarëve të Kuvendit që përfaqësojnë komunitetet joshumicë: a) ligjet që ndryshojnë kufijtë komunalë ose kompetencat komunale, b) ligjet në lidhje me të drejtat e komuniteteve joshumicë dhe anëtarëve të tyre, c) ligjet mbi përdorimin e gjuhëve, d) ligjet mbi zgjedhjet lokale, e) ligjet mbi mbrojtjen e trashëgimisë kulturore, f) ligjet mbi të drejtat e besimit, g) ligjet mbi edukimin, si dhe, h) ligjet mbi përdorimin e simboleve shtetërore, simboleve të komuniteteve etnike, apo festat zyrtare³².

Neni 8 i aneksit I vendos një sistem të qeverisjes lokale në Kosovë, sipas të cilit komunat do të gëzojnë një shkallë të lartë të vetëqeverisjes lokale, do të posedojnë kufijtë dhe kompetencat e tyre ligjore, do të kenë të drejtën që të themelojnë, të mbajnë dhe të menaxhojnë të ardhurat e tyre komunale dhe të përfitojnë të ardhura nga qeveria qendrore, si dhe të drejtën për t'u përfshirë në marrëveshje dhe asociacione ndërkomunale dhe ndërkufitare³³. Për më tepër, në rastet kur komunat perceptojnë që përgjegjësitë, kompetencat apo të ardhurat e tyre janë pakësuar nga ndonjë ligj apo akt i qeverisë qendrore, kanë autorizimin që të kontestojnë kushtetutshmërinë e akteve në fjalë në Gjykatën Kushtetuese³⁴. Rregullat në fjalë dhe objektivat e ndërlidhura me qeverisjen lokale janë shumë të rëndësishme për të ofruar përfaqësim të përshtatshëm dhe shërbime të nevojshme për qytetarët në Kosovë. Gjithsesi, përcaktohet që, për shumë arsye, këto rregulla dhe objektiva nuk e kanë marrë efektin e nevojshëm.

28 Aneksi 1, neni 1.6.

29 Aneksi 1, neni 1.5 duhet thënë që sipas agjendës legjislative (aneksi XII), pakoja kërkon nga Kuvendi i Kosovës të miratojë Ligjin mbi shtetësinë dhe Ligjin mbi kthimin e pronësisë, gjatë apo menjëherë pas periudhës transitorë. Për më shumë shih Aneksi XII, nenet 2.11 dhe 2.13.

30 Këto akte dhe marrëveshje ndërkombëtare përfshijnë: Deklarata universale për të drejtat e njeriut; Konventa evropiane për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe Protokollet e saj; Konventa ndërkombëtare për të drejtat civile e politike dhe Protokollet e saj; Konventa kornizë e Këshillit të Evropës për mbrojtjen e pakicave kombëtare; Konventa për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit racor; Konventa për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj gruas; Konventa për të drejtat e fëmijës; dhe Konventa kundër torturës dhe trajtimeve e ndëshkimeve të tjera mizore, jonjerëzore dhe poshtëruese.

31 Aneksi 1, neni 10.1.

32 Aneksi 1, neni 3.7.

33 Duhet sqaruar që sipas agjendës legjislative, Kuvendi ishte thirrur që të miratonte një sërë aktesh të tjera legjislative, për më shumë shih: Aneksin 12, neni 1.2, Aneksin 12, neni 1.3, Aneksi 12, neni 2.5, dhe Gazetën Zyrtare të Kosovës, Ligjet e Pakos së Ahtisaarit, <http://www.gazetazyrtare.com/>.

34 Aneksi 1, nenet 6.2 dhe 6.3.

Aneksi IV përcakton modelin e legjislacionit dhe qeverisjes që rrethon sistemin e drejtësisë në Kosovë. Neni 4 i Aneksit IV përmban, norma që rregullojnë themelimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe Këshillin Prokurorial të Kosovës (KPK), organe këto që janë përgjegjëse t'i propozojnë presidentit të Kosovës zgjedhjen, transferimin dhe promovimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve.³⁵ KGJK-ja është i mandatar që të sigurojë që sistemi i drejtësisë në Kosovë të jetë shumetnik dhe të qeveriset mbi bazën e parimeve të integritetit, profesionalizmit, qasjes së barabartë. Në veçanti, nëse një komunë e re, apo një komunë në përbërje të së cilës jeton një shumicë e qytetarëve të Kosovës me përkatësi etnike joshumicë, dhe e cila nuk ka gjykatë themelore, KGJK-ja duhet të garantojë themelimin e një gjykate për aq sa numri i rasteve dhe frekuenca e punëve e arsyeton një gjë të tillë.

Aneksi VII adreson reformat në sektorin e sigurisë në Kosovë.

Neni 1 kërkon themelimin e Këshillit të Kosovës për Siguri (KKS) dhe mekanizmat parlamentare dhe legjislative të ndërlidhur (buxhetin, komisionet mbikëqyrëse parlamentare)³⁶. Sipas nenit 5, Kosova duhet të zhvillojë një ushtri shumetnike, të vogël, profesionale, të armatosur lehtë, nën mbikëqyrje civile, e cila duhet të jetë e gatshme për t'iu përgjigjur krizave, mbrojtjes së civilëve dhe të kryejë funksione të ndërlidhura, mbledhjen e mbetjeve shpërthyes luftarake. Në anën tjetër, Pakoja kërkon që Trupat Mbrojtëse të Kosovës, si trupë ushtarake themeluara pas luftës në Kosovë të shpërndahen³⁷. Tutje, Aneksi VIII kërkon që të themelohen edhe dy organe të tjera të sigurisë. Më konkretisht, neni 4 kërkon themelimin e një agjencie të brendshme të inteligjencës, ndërsa neni 7 kërkon themelimin e Autoritetit të Aviacionit Civil (AAC), për t'i rregulluar aktivitetet e aviacionit dhe të shërbimeve të navigacionit ajror.

Tutje, siguria e Kosovës kërkon kontroll të brendshëm të kufijve. Siç është përcaktuar, Kosova duhet të demarkojë kufirin e saj me Maqedoninë, ndërsa përgjegjësia për të kontrolluar kufirin dhe menaxhimin e tij të integruar bie mbi Policinë e Kosovës³⁸. Kosova duhet të zhvillojë një rreth të integruar dhe unik të Komandës së Shërbimit Policor, e cila duhet të jetë etnikisht e përzier dhe në përputhshmëri me kufijtë komunalë, përderisa këshillat lokalë duhet të lehtësojë bashkëpunimin ndërmjet policisë dhe autoriteteve komunale³⁹. Rregullat e drejtpërdrejta për nxjerrjen e legjislacionit që është në përputhshmëri me provizionet mbi sektorin e sigurisë të Aneksit VIII janë paraqitur në nenin 12 të Aneksit XII të Pakos⁴⁰.

Vlerësimi mbi arritjet në zbatimin e pakos gjithëpërfshirëse

Diskutim i përgjithshëm

Bazuar në rekomandimet e përfaqësuesit të Zyrës Ndërkombëtare Civile, Grupi Ndërkombëtar Mbikëqyrës (GNM) ka vendosur një listë objektivash për të monitoruar dhe mbikëqyrur mandatin e përfaqësuesit ndërkombëtar civil (PNC) dhe, në të njëjtën kohë, për të vlerësuar progresin në zbatimin e Planit gjithëpërfshirës⁴¹. Sipas Planit gjithëpërfshirës, GNM-ja është mandatar, që në

³⁵ Aneksi I, neni 6.1 dhe Aneksi IV, neni 4.1.

³⁶ Aneksi 8, nenet 1.3 dhe 1.4.

³⁷ Aneksi 8, neni 6.

³⁸ Aneksi 8, neni 3.

³⁹ Aneksi 8, neni 2.

⁴⁰ Neni 12 i Aneksit XII kërkon miratimin e një sërë ligjesh që rregullojnë sektorin e sigurisë.

⁴¹ Aneksi 9, neni 5.1.

baza të rregullta kohore, të rishikojë kompetencat dhe mandatin e PNC-së, si dhe të përfundojë mandatin e këtij të fundit, nëse vlerësohet që termat e Planit gjithëpërfshirës janë zbatuar në përmbajtjen e tyre.⁴² Rrjedhimisht, Zyra Ndërkombëtare Civile ka identifikuar mbi njëqind objektiva, të cilat korrespondojnë me rregullat e Planit gjithëpërfshirës, dhe të cilat mundësojnë vlerësim të qartë të progresit, njëlloj, në raport me mandatin e PNC-së dhe zbatimin e pikave të Planit gjithëpërfshirës.

Në këtë pjesë, këto objektiva të ZCN-së do të analizohen në frymën e normave të Planit gjithëpërfshirës të diskutuara më lart. Tanimë është e qartë që shumë nga këto objektiva, si dhe norma të ndërlidhura të Planit gjithëpërfshirës janë zbatuar. Për më tepër, të gjitha këto objektiva, rëndësia e tyre, zbatimi dhe implikimet që rrjedhin, do të diskutohen në vijim. Por, edhe me gjithë pritshmërinë që mandati i PNC-së do të përfundojë në fund të shtatorit (2012) dhe rrjedhimisht përfundimi i pavarësisë së mbikëqyrtur është evidente që shumica nga këto objektiva nuk janë zbatuar plotësisht, janë zbatuar por nuk e kanë arritur efektin e tyre, ose nuk janë interpretuar plotësisht/qartësisht apo përshtatura me normat e Planit gjithëpërfshirës⁴³. Më poshtë, fillimisht, do të bëjmë një përshkrim të këtyre objektivave dhe normave të ndërlidhura të Planit gjithëpërfshirës, përpara se të përfshihemi në diskutim të rëndësisë dhe statusit të objektivave të PNC-së.

Objektivat e zhvilluara të korrespondojnë me Aneksin I të Planit gjithëpërfshirës, të përfshijnë normat kushtetuese që duhet miratuar, siç është rasti me përfshirjen e Aneksit I të Planit gjithëpërfshirës në Kushtetutën e Kosovës, themelimin e Gjykatës Kushtetuese, zgjedhjen e tre gjyqtarëve kushtetues nga ana e PNC-së, dhe miratimin i një ligji mbi shtetësinë që ua garanton të drejtën e shtetësisë të gjithë qytetarëve të ish-Jugosllavisë që kanë jetuar në territorin e Kosovës. Të gjitha këto objektiva janë zbatuar që në shtator të 2009-s.

Objektivat e ZNC-së që korrespondojnë me Aneksin IV të Planit gjithëpërfshirës përfshijnë punën e Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK) dhe punën e Këshillit Prokurorial të Kosovës (KPK) për të garantuar që 15% të gjykatësve të Gjykatës Supreme të Kosovës dhe të të gjitha gjykatave regjionale të vijnë nga komunitetet joshumicë në Kosovë. Përderisa Kosova ishte e suksesshme të siguronte përfaqësim të minoriteteve në Gjykatën Supreme, në gjykatat regjionale një gjë e tillë mbetet ende për t'u arritur. E njëjta gjë vlen edhe në lidhje me përfaqësimin në prokurori. Tutje, KGJK-ja dhe KPK-ja janë po ashtu të mandatuara që të sigurojnë që përbërja e plotë e gjyqësorit dhe e shërbimeve të prokurorisë të jetë etnikisht e ndryshme dhe të ketë aftësinë që të përfaqësojë të gjitha komunitetet që jetojnë në Kosovë, si dhe të garantojë që procesi i zgjedhjes së gjyqtarëve dhe i prokurorëve në vazhdimësi të zbatohet⁴⁴.

Për më tepër, KGJK-ja do të duhet të themelohet sipas kërkesave të Planit gjithëpërfshirës, përderisa tre anëtarë që nuk do jenë gjyqtarë dhe dy anëtarë ndërkombëtarë të zgjedhur nga PCN-ja do të duhet të jenë përgjegjës për vënien në jetë të sistemit të themelimit të gjykatave sipas kërkesës së

⁴² Aneksi 9, neni 5.2.

⁴³ Në lidhje me përfundimin e pavarësisë shih: International Steering Group. Press COMMUNIQUE, Fifteenth meeting of the International Steering Group for Kosovo, 2nd July 2012, Vienna.

⁴⁴ KGJK-ja dhe KPK-ja kanë zhvilluar një plan të rritjes së pjesëmarrjes së komuniteteve etnike joshumicë në gjyqësor dhe prokurori 'por përzgjedhja e kandidatëve të mirëfilltë mbetet ende sfidë'. Shih: International Civilian Office, Internal Document, 'Annex: ICR's Observations on PGJ Achievements and Next Steps Post-ESI' June 2012, pg. 3.

komunave. Deri më sot, asnjë komunë nuk ka kërkuar themelimin e gjykatave mbi këtë bazë, e cila ka rezultuar në pamundësinë e KGJK-së për të vënë në jetë një sistem të tillë të gjykatave.

Objektivat që korrespondojnë me Aneksin VIII të Pakos gjithëpërfshirëse formësojnë drejtimin dhe zhvillimin e sektorit të sigurisë së Kosovës, në parim, sipas mjeteve legislative⁴⁵. Për të miratuar legjislacionin korrespondues, Pakoja gjithëpërfshirëse përcakton që Kuvendi i Kosovës duhet të themelojë komisione parlamentare që do drejtojnë dhe mbikëqyrin miratimin dhe zbatimin e legjislacionit në fjalë. Në linjë me zhvillimin e Këshillit të Kosovës për Siguri dhe struktura të reja të sigurisë, PNC-ja dhe përfaqësuesit ndërkombëtarë ushtarak kërkojnë që të vendosin mbi kohën e shpërbërjes së Trupave të Mbrojtjes së Kosovës. Përveç një numri të madh të ligjeve që kërkojnë të dekonstruktojnë dhe të rihvillojnë sektorin e sigurisë në Kosovë, Plani gjithëpërfshirës dhe PCN benchmarks korrespondues, njeh nevojën për të miratuar akte të tjera nënligjore për të siguruar zbatimin e ligjeve të sektorit të sigurisë. Por shumë rregullore dhe akte të tjera nënligjore, të cilat janë të nevojshme për të siguruar institucionalizimin e shumë pjesëve legislative lidhur me sektorin e sigurisë nuk janë miratuar. Kjo, për më tepër, bën që suksesi evident i ZCN-së në zbatimin e objektivave në kuadër të sektorit të sigurisë të vihet në pikëpyetje.

Dy objektiva të ZCN-së në sektorin e sigurisë ndërlidhen me Komisionin e Përbashkët Teknik të Kosovës dhe Maqedonisë - kufiri duhet që të demarkohet fizikisht dhe ZCN-ja duhet të jetë e përfaqësuar në këtë Komision. Objektivat nuk kanë përfshirë qartësisht demarkacionin e kufirit me vendet e tjera fqinje, Serbinë dhe Malin e Zi, duke marrë parasysh faktin se këto procese janë të rëndësishme në lidhje me sigurinë e Kosovës nën kuptim të Pakos gjithëpërfshirëse. Një objektivi tjetër thërret PCN-në që të sigurojë dhe të mbrojë konceptin shumëtnik në sektorin e sigurisë në Kosovë.

Statusi, zbatimi dhe pasojat e objektivave

Objektivat kushtetuese

Të gjitha normat kushtetuese janë miratuar suksesshëm, si rrjedhojë PCN-ja ka certifikuar në prill të 2008-s që kjo e fundit është në përputhje me Pakon gjithëpërfshirëse (duke përfshirë edhe normat mbi marrjen e shtetësisë). Por, pavarësisht normave kushtetuese që garantojnë shtetësinë për të gjitha kategoritë e individëve sipas përcaktimit të Pakos së Ahtisaarit dhe miratimit të Ligjit mbi shtetësinë, shtetësia mbetet ende problem në veriun e Kosovës.

Këto probleme mund të lidhen me dy pika të rëndësishme:

- (i) me faktin që në veriun e Kosovës mungon autoriteti shtetëror, kryesisht për shkak të ekzistimit të strukturave paralele serbe në veri dhe mungesës së vazhdueshme të autoriteteve të Kosovës në atë pjesë të vendit;
- (ii) si dhe me faktin e mungesës së vullnetit politik dhe financimit publik (njëlloj si nga organizatat ndërkombëtare dhe autoritetet kosovare) që do të ndihmonin në themelimin e komunave të reja nëpërmjet procesit të decentralizimit; vendosjes së strukturave legjitime komunale nëpërmjet zgjedhjeve në rregullta, gjykatave komunale, dhe autoriteteve komunale që mund

⁴⁵ Objektivat që korrespondojnë me Aneksin 8 të Pakos përfshijnë: Ligjin mbi themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës, Ligjin për aviacionin civil, Ligjin për Forcën e Sigurisë të Kosovës, Ligjin për shërbimin e Forcës së Sigurisë, etj.

të sigurojnë përfaqësim legjitim, të garantojnë respektimin e lirive dhe të drejtave të njeriut, të zgjerojnë shtetin e së drejtës, të mbledhin taksat dhe të ofrojnë shërbime të nevojshme për qytetarët që jetojnë në veri të Kosovës.

Shtetësia për qytetarët që jetojnë në veriun e Kosovës mbetet njëra ndër çështjet më të rëndësishme për qytetarët e Kosovës dhe për institucionet relevante ndërkombëtare. Një diskutim i mëtutjeshëm mbi çështjen e shtetësisë do të zhvillohet në thellësi në pjesën e ardhshme të titulluar “Sfidat dhe çështjet kryesore”.

Objektivat e sistemit të drejtësisë

Pasi që Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin e ri mbi KGJK-në, më 2010, për të zëvendësuar Ligjin e përkohshëm të vitit 2009, institucionalizimi afatgjatë i trupave qeverisëse të gjyqësorit duhet të nxisë nivel më të lartë të mbikëqyrjes së zgjedhjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke u fokusuar veçanërisht në përfshirjen e gjykatësve dhe prokurorëve kompetentë, jo të politizuar dhe me përbërje të ndryshme etnike, ku gjendja mbetet shumë shqetësuese. Duket që ZCN-ja nuk ka ushtruar presion të mjaftueshëm për të përmirësuar funksionimin e gjyqësorit, apo për të ngritur mbikëqyrjen e tij.

Për më tepër, KGJK-ja ende nuk ka zbatuar sistemin e vendosjes së gjykatave themelore, por do ta bëjë një gjë të tillë pas gjashtë muajsh.⁴⁶ Ky objektiv është veçanërisht i rëndësishëm, duke marrë parasysh, së pari, faktin që asnjë gjykatë nuk funksionon në veriun e Kosovës, si dhe, së dyti, procesin e decentralizimit që ka themeluar komuna të reja në jugun e Kosovës dhe që kanë lënë komunat në fjalë vetëm me gjykata themelore në kuadër të komunave që këto të fundit kanë dalë. Duke njohur faktin që kjo çështje është shumë e rëndësishme për të gjithë territorin e Kosovës, komunat bazë, që kanë ekzistuar para zbatimit të procesit të decentralizimit, kanë gjykata komunale (që tani do të quhen gjykata themelore), të cilat vazhdojnë të ofrojnë shërbime gjyqësore relativisht të mira, duke garantuar mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve që jetojnë në këto zona jugore. E njëjta gjë nuk mund të thuhet për veriun e Kosovës, i cili është lënë pa asnjë gjykatë themelore që të mund të bartë procesin e vendosjes së shtetit të së drejtës dhe të garantoj të drejtat e qytetarëve që jetojnë në zonë përmbi lumit Ibër.

Por, në këtë linjë, duhet thënë që KGJK-ja ende nuk ka pranuar ndonjë kërkesë nga komunat e sapoformuara për themelimin e gjykatave themelore në këto komuna, veprim ky i cili, edhe sipas Pakos gjithëpërfshirëse, është i nevojshëm për fillimin e procedurave nga ana e KGJK-së për themelimin e gjykatave në fjalë. Në këtë rast, nuk ka ndonjë progres në lidhje me themelimin e gjykatave themelore ose në vendosjen e një sistemi që mund të ndikojë në jetësimin e tij. Mungesa e plotë e gjykatave në veri mbetet një problem themelor dhe dështim i plotë i ZCN-së dhe i KGJK-së. Pasojat që rrjedhin nga ky dështim do të diskutohen në pjesën “Sfidat edhe pasojat”.

⁴⁶ Ligji i ri mbi gjykatat do të vendosë një sistem të ri të gjykatave themelore. Ky ligj do të fillojë së zbatuari në janar 2013.

Pjesa e çështjeve kryesore në këtë Kapitull

Objektivat e Sektorit të Sigurisë

Miratimi i të gjitha ligjeve që janë kërkuar nga ZNC-ja për sektorin e sigurisë është bërë nga Kuvendi i Kosovës në fund të vitit 2008. Kërkesa që rrjedh nga Pakoja gjithëpërfshirëse për të themeluar komisionet mbikëqyrëse të nevojshme, rregullat dhe procedurat parlamentare për sektorin e ri të sigurisë është realizuar në korrik 2009, me ç'rast Kuvendi ka themeluar dy komisione parlamentare, njëri për mbikëqyrjen dhe shtytjen e legjislacionit në lidhje me Forcën e Sigurisë të Kosovës, kurse tjetri për mbikëqyrjen dhe shtytjen e legjislacionit në lidhje me Agjencinë Kosovare të Inteligjencës. Drejtori i Agjencisë, zëvendësi i tij dhe inspektori i përgjithshëm janë zgjedhur po ashtu në vitin 2009. Në linjë me zhvillimin e këtyre strukturave të reja të sigurisë, ZNC-ja dhe PUN-i, në qershor të vitit 2009, shuan TMK-në dhe themeluan procesin e demobilizimit dhe riintegrit për anëtarët e TMK-së. Pakoja gjithëpërfshirëse parashikon shuarjen e TMK-së, përkatësisht, miratimin e legjislacionit mbi pensionimin e pjesëtarëve të TMK-së.

Siç është rasti me gjykatat regionale dhe me Kuvendin e Kosovës, ZCN-ja nuk ishte në gjendje të avanconte përfaqësim të përshtatshëm dhe të nevojshëm të komuniteteve joshumicë. Që nga 2010, vetëm 8 pikë përqindje të pjesëtarëve të Forcës së Sigurisë të Kosovës (FSK) u përkasin komuniteteve joshumicë, kurse asnjë anëtar i komuniteteve joshumicë në Kosovë nuk është pjesë e Ministrisë së Forcës të Sigurisë, 3.5 pikë përqindje në sektorin e stafit civil janë nga komunitetet etnike, dhe 12.5 pikë përqindje të anëtarëve të Këshillit të Sigurisë me autoritet ekzekutiv (ministri për Komunitete dhe Kthim) janë nga anëtarët e komuniteteve etnike. Në sektorin e policisë shifrat janë shumë më të ndryshme, me ç'rast 14 pikë përqindje e stafit i takojnë ndonjërit nga grupet e komuniteteve joshumicë.⁴⁷

Por, përderisa Policia e Kosovës është e mandatuar që t'i menaxhojë kufijtë, shumë nga kufijtë e Kosovës mbesin të papërcaktuar përfundimisht. ZCN-ja dhe Komisioni i Përbashkët Teknik janë takuar aktivisht për të plotësuar 98 për qind të demarkacionit të kufirit deri në vjeshtë të vitit 2009. Në të njëjtën kohë, duhet thënë që ZNC-ja nuk e ka përcaktuar si objektiv të veçantë mbikëqyrjen e procesit të demarkacionit të kufijve me Serbinë dhe Malin e Zi dhe, rrjedhimisht, ende nuk ka themeluar një sistem apo strategji për të përfunduar procesin e demarkacionit të kufirit me Serbinë dhe Malin e Zi. Rrjedhimisht, ZCN-ja nuk ka luajtur rol në shtytjen e këtij procesi tutje. Kjo mbetet një problem serioz për Kosovën, sidomos në lidhje me mungesën e demarkacionit me Serbinë, duke marrë parasysh që problemet me kufijtë kanë ndikuar në rritjen e tensioneve politike ndërmjet dy vendeve dhe faktin që autoritetet kosovare nuk kanë indikator fizik që përcakton gjerësinë e kufijve të ushtrimit të autoritetit të tyre.

Objektivat legjislativë

AIË gjithë Pakoja legjislativë e kërkuar nga Plani i Ahtisaarit është miratuar më 2008, përveç Ligjit mbi kthimin e pronës. Qeveria e Kosovës ende nuk e ka themeluar grupin punues në lidhje me kthimin e pronësisë, gjë e cila mbetet një problem i madh në Kosovë. Përderisa kthimi i pronës për të gjitha pronat e nacionalizuara gjatë regjimit komunist mbetet një çështje e rëndësishme

⁴⁷ International Civilian Office, PGJ Matrix, December 2010.

në gjithë territorin e Kosovës, çështjet e kthimit të pronës dhe garantimi së drejtës në pronë janë veçanërisht problematike për qytetarët që jetojnë në veriun e Kosovës. Kjo çështje do të diskutohet më thellësisht në pjesët në vazhdim.

Objektivat që korrespondojnë me Aneksin XII të Pakos gjithëpërfshirëse janë më të drejtpërdrejta, duke i marrë parasysh që këto të fundit që janë të lidhura me ligjet që kërkohen në nenin 12 të Pakos⁴⁸. Ligjet e kërkuara për miratim nga Kuvendi i Kosovës në bazë të Aneksit XII përfshijnë: Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale, Ligjin mbi kufijtë komunalë, Ligjin mbi themelimin e zonave të mbrojtjes së veçantë, Ligjin mbi financat publike, ligjet mbi Shërbimin në Policinë e Kosovës, si dhe ligjet në lidhje me edukimin dhe kujdesin shëndetësor. Ajo çfarë është alarmuese lidhet me faktin e mungesës së objektivave të ZCN-së që mëtojnë të vlerësojnë zbatimin e Ligjit mbi vetëqeverisjen lokale dhe Ligjit mbi kufijtë komunalë. Duke marrë parasysh faktin që Ligji mbi vetëqeverisjen lokale është i rëndësishëm në lidhje me mbrojtjen e autonomisë lokale, veçanërisht në lidhje me komunat me përbërje të komuniteteve etnike joshumicë në veriun e Kosovës, kurse Ligji mbi mbrojtjen e kufijve komunalë për të garantuar që procesi i decentralizimit të jetë sistematik dhe i suksesshëm, këto mangësi në vlerësimin e arritjes së objektivave të pakos vënë në dyshim integritetin e objektivave në fjalë. Për më tepër, mungesa e këtyre objektivave që mëtojnë të vlerësojnë dinamikën e implementimit të këtyre ligjeve bëhet edhe më shqetësuese kur flasim për rëndësinë që kanë, njëlloj, vetëqeverisja lokale dhe decentralizimi për të garantuar që të drejtat dhe përfaqësimi adekuat i komuniteteve joshumicë, veçanërisht në veriun e Kosovës, janë respektuar.

Sfidat dhe çështjet kryesore

Sfidat kryesore të identifikuar në këtë kapitull reflektojnë kundrejt normave që u përkasin anekseve të Pakos gjithëpërfshirëse mbi legjislacionin dhe qeverisjen që nuk janë të paraqitura në Martiksen e ZCN-së ose nuk janë zbatuar ende. Përveç identifikimit të rasteve kur objektivat e përcaktuara të ZCN-së nuk janë zbatuar ende, pjesa në vazhdim përmban një sqarim të asaj se pse këto dështime kanë ndaluar zhvillimet në disa fusha, si dhe përmban një analizë në lidhje me shkaqet e dështimeve të tilla në zbatimin e objektivave.

Decentralizimi dhe qeverisja efektive në veriun e Kosovës

Decentralizimi nuk është vënë në jetë në veriun e Kosovës, ashtu siç është jetësuar në jugun e Kosovës. Në jugun e Kosovës, decentralizimi është treguar i suksesshëm veçanërisht në komunat e themeluara, Klllokot, Ranillug dhe Graçanicë, të cilat kanë evidentuar 100 pikë përqindje rritje në pjesëmarrje në zgjedhjet lokale, krahasuar me shkallën e pjesëmarrjes në zgjedhje në komunat e mëhershme të tyre përpara zbatimit të Planit të decentralizimit⁴⁹. Por tri komunat në veri

48 Ligjet që duhej të miratoheshin ishin ligjet e fushës së sigurisë – Ligji mbi Themelimin e Këshillit të Sigurisë së Kosovës, Ligji mbi FSK-në, dhe Ligji mbi Themelimin e Agjencisë Kosovare të Inteligjencës – ligjet mbi shtetësinë dhe simbolet – Ligji mbi Shtetësinë, Ligji mbi Simbolet Shtetërore, dhe Ligji mbi Festat Zyrtare – ligjet mbi zgjedhjet – Ligji mbi Zgjedhjet e Përgjithshme dhe Ligji mbi Zgjedhjet Lokale – dhe Ligji mbi Mbrojtjen dhe Promovimin e të Drejtave të Komuniteteve dhe Anëtarëve të tyre dhe Ligji mbi Restituimin e Pronës.

49 Besnik Tahiri në Tryezën e rrumbullakët: “Implementation of decentralization process in north Kosovo – challenges and opportunities.” Humanitarian Law Center Kosovo. Retrieved from http://www.hlc-kosovo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=127%3Aroundtable-implementation-of-decentralization-proc-

ende nuk janë themeluar. Për më tepër, me gjithë vështirësitë praktike në fazën e implementimit, “decentralizimi në Komunën e Mitrovicës së veriut mbetet njëri ndër proceset më të vështira në Kosovën e paskonfliktit, vendosjen e autoritetit institucional dhe integrimin e komuniteteve etnike”.⁵⁰

Kjo është njëra ndër dështimet më të mëdha të ZCN-së, duke marrë parasysh faktin që Pakoja gjithëpërfshirëse në Aneksin I të saj përcakton nevojën për të themeluar një sistem të qeverisjes lokale në veriun e Kosovës, përderisa komunat do të gëzojnë një shkallë të lartë të vetëqeverisjes lokale, mbajnë kufijtë dhe kompetencat e tyre komunale, të kenë të drejtën në realizimin e të ardhurave komunale dhe të drejtën e financimit nga burimet e qeverisjes qendrore, si dhe të përfshihen në marrëveshje dhe asociacione ndërkomunale dhe ndërkufitare. Megjithatë, përderisa Ligji mbi qeverisjen lokale, kufijtë dhe financat komunale janë miratuar në Kuvendin e Kosovës, këto të fundit nuk janë zbatuar në veriun e Kosovës. Për atë kohë sa zbatimi i kësaj pakoje legislative nuk po zbatohet në veriun e Kosovës, qytetarët që jetojnë në veriun e Kosovës, nuk kanë përfaqësues në institucionet e Kosovës që mund të mbahet përgjegjës për zbatimin e të drejtave politike dhe zhvillimin e gjithëmbarshtëm në atë pjesë të Kosovës. Për më tepër, pamundësia për të jetësuar legjislacionin në fjalë në tërë territorin e Kosovës (jo vetën poshtë lumit Ibër) e përkeqëson edhe më tutje integritetin territorial dhe sovranitetin e pakësuar të Kosovës.

Me gjithë themelimin e saj të vonshëm, Zyra Administrative në Veri të Kosovës është themeluar në verën e vitit 2012. Megjithatë, në këtë kohë në veriun e Kosovës nuk ka administratë që mundëson ofrimin e shërbimeve publike për qytetarët që jetojnë mbi lumin Ibër. Për më tepër, atje nuk ka qeverisje lokale, veçanërisht në Mitrovicën veriore. Si e tillë, dhe përderisa ZCN-ja e vlerëson arritjen e objektivit në lidhje me Ligjin mbi vetëqeverisjen si të plotësuar, zbatimi i qeverisjes lokale dhe vendosja e regjimit të antonimisë lokale sigurisht që ende nuk ka marrë formë në veri. Dështimi për të zbatuar procesin e decentralizimit dhe reformat lokale dhe vendosjen e modelit të përfaqësimit dhe ofrimit të shërbimeve në veri është rezultat i një numri faktorësh, duke përfshirë mungesën e vullnetit politik (dhe ndonjë strategji të përbashkët) nga ana e aktorëve lokalë dhe të atyre ndërkombëtarë, mosnjohjen e Planit nga ana e popullatës lokale, dhe ekzistencën e strukturave paralele serbe atje.

Së pari, duhet thënë që Zyra Administrative në veri është themeluar rishtazi. Deri më sot, institucionet e vetme që kanë ofruar shërbime për personat që jetojnë në veri në kuadër të jetësimit të Pakos së Ahtisaarit janë ekipet përgatitore komunale në kuadër të ZCN-së, të cilët ndihmuan në shërbimet e ujësjellësit dhe ndërtuan parqe në Mitrovicë, si dhe organizata të tjera humanitare ndërkombëtare. Financimi i ofruar nga Qeveria e Kosovës ishte minimal, i orientuar gabimisht, dhe nuk mori mbështetje nga ZCN-ja në drejtimin dhe përdorimin e atij fondi të vogël që ekzistonte⁵¹. Përderisa ZCN-ja vendosi Zyrën e saj dhe themeloi ekipet përgatitore komunale në veriun e Kosovës, ndërsa duhej të shërbente si institucion përgjegjës për të koordinuar institucionet

ess-in-north-kosovo-challenges-and-opportunities&catid=36%3Ahome&Itemid=505&lang=en.

50 Betim Zillanoga në Tryezën e rumbullakët: “Implementation of decentralization process in north Kosovo – challenges and opportunities.” Humanitarian Law Center Kosovo. Retrieved from http://www.hlc-kosovo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=127%3ARoundtable-implementation-of-decentralization-process-in-north-kosovo-challenges-and-opportunities&catid=36%3Ahome&Itemid=505&lang=en.

51 Për shembull, gjatë vitit 2010, Qeveria e Kosovës ka flokuar 6 milion EUR që të ndërtoj infrastrukturë për komunat e reja. Një shumë shtesë prej 1 milion EUR si fond rezervë ishte paraparë në vitin 2011. Shih: International Civilian Office, Internal Document, ZCN Goals and Staff Review, March 2011.

dhe aktorët e tjerë ndërkombëtarë, kjo e fundit ishte kryesisht e pasuksesshme dhe nuk arriti që t'i vërë në lëvizje Qeverinë e Kosovës dhe organizatat ndërkombëtare që të lëvizin përpara, mbi bazën e një strategjie të përbashkët dhe t'i avancojnë shërbimet për qytetarët në veri. Mungesa e institucioneve dhe e strukturave përcjellëse qeverisëse në veri, që u ofrojnë shërbime të duhura qytetarëve që jetojnë atje, nxjerr në pah edhe numrin e vogël të serbëve të Kosovës (26%) dhe të shqiptarëve të Kosovës (42%) që kanë raportuar të kenë paguar taksat për vitin 2011⁵². Në njërën anë, shumë qytetarë të Kosovës në veri nuk paguajnë taksat, njëlloj, sepse mendojnë që nuk do të ketë pasoja për një veprim të tillë (duke ndriçuar në këtë formë mungesën e shtetit të së drejtësinë në atë pjesë), por edhe për arsye që nuk u ofrohen shërbime dhe përfaqësim të nevojshëm. Në anën tjetër, pa sistem të të hyrave lokale, nëpërmjet sistemit të taksimit, është e vështirë që t'u ofrohen qytetarëve në veri shërbimet e nevojshme (duke marrë parasysh faktin që Qeveria qendrore mund të financojë projekte në veri, por nuk mund të mbështet zhvillimin e përgjithshëm të regjionit). Për të gjetur zgjidhje nga ky cikël problematik, veriu duhet të mbështetet me modele shtesë të financimit që mund të ndihmojnë shërbimet lokale, institucionet që menaxhojnë zhvillimin e jetës institucionale dhe shtetin e së drejtës.

Së dyti, është e qartë që qytetarëve në veri u mungojnë njohuri themelore mbi konceptin dhe modelin e decentralizimit dhe rezultatet e prekshme që do rrjedhin nga ky proces. Një anketë e ZCN-së në vitin 2011, me një mostër prej 800 qytetarëve që jetojnë në veri (me 500 përfaqësues të Mitrovicës së Veriut), tregon që mbizotëron një keqkuptim i thellë në lidhje me procesin dhe parimet e decentralizimit. Në pyetjen se çfarë kuptojnë me termin "decentralizim", 33 % e serbëve të Kosovës kanë zgjedhur të përgjigjen që decentralizimin e kuptojnë që "Prishtina do të qeverisë" dhe 27% e serbëve të Kosovës e kuptojnë decentralizimin si diç që ka të bëjë me Planin e Ahtisaarit. Në fakt, vetëm 12% të serbëve të anketuar e kuptojnë decentralizimin si diçka që nënkupton "qeverisje lokale të përgjegjshme"⁵³.

Ky keqkuptim i thellë i procesit të decentralizimit dhe i të mirave që ky i fundit u ofron serbëve të Kosovës pa dyshim është njëra ndër sfidat për zbatimin e këtij procesi në veri të Kosovës. Megjithatë, pa dyshim që një pjesë e madhe e përgjegjësive për gjendjen e tillë duhet drejtuar nga Prishtina dhe organizatat ndërkombëtare, siç është ZNC-ja, pjesërisht edhe për arsye të faktit që deri më këtë kohë, këta të fundit nuk kanë zhvilluar dhe zbatuar një strategji të komunikimit që do të mund të sqaronte, dhe të avokonte planin e decentralizimit për veriun te qytetarët që jetojnë në veri. Përderisa serbët në veri mund të kenë mirëpritur një kanal televiziv në gjuhën serbe, siç është rasti me RTK-2, njëlloj, Qeveria e Kosovës dhe ZCN-j nuk i kanë paraprirë zbatimit më të hershëm të normave të Pakos së Ahtisaarit për themelimin e një kanali në gjuhën serbe, duke lënë mundësinë që mediet e strukturave paralele në Kosovë të influencojnë opinionin publik dhe politik në veri të Kosovës. Me zgjerimin tutje të rrethit të informacioneve negative që qytetarët shërbehen në lidhje me decentralizimin, ZCN-ja dështoi të mbështetë dhe të ndërtojë ndonjë mekanizëm për t'i favorizuar grupet politike liberale atje, si alternativë për grupet e tanishme të strukturave paralele në veri. Kjo përgjegjësi do të jetë njëra ndër detyrat kryesore për Qeverinë e Kosovës pas përfundimit të pavarësisë mbikëqyrur.

Së treti, prania e vazhdueshme e strukturave dhe institucioneve paralele duket që ka mbushur hapësirën e ushtrimit të autoritetit shtetëror që për ndryshim do të mund të ishte plotësuar nga autoritetet dhe institucionet e Kosovës. Për shembull, nga 26% e serbëve që kanë raportuar

⁵² ZCN Opinion Poll from Northern Kosovo: "Reciprocity and Roadblocks." September 2011.

⁵³ Ibid

që paguajnë taksa në anketën e vitit 2011, 63% e tyre raportojnë që kanë paguar taksa në institucionet e Serbisë. Përderisa këta qytetarë të Kosovës vazhdojnë të paguajnë taksa te Qeveria e Serbisë (dhe në shpërblim u ofrohen shërbime komunale nga Serbia), është e vështirë të ndodhë që këta të fundit t'u paguajnë po ashtu taksa autoriteteve kosovare. Është e qartë që të ardhurat komunale nga taksat nuk do të mundësojnë financim të mjaftueshëm për shërbimet e nevojshme në veri. Prandaj, është veçanërisht e rëndësishme që burimet nga organet qendrore dhe burimet financiare shtesë të barten në organet lokale para dhe pas procesit të decentralizimit, në mënyrë që të ndihmojnë kategoritë e shërbimeve publike që ofrohen në veri dhe të shërbejë si inkurajim për të gjithë ata që paguajnë taksat tek autoritetet kosovare.

Duke e marrë parasysh statusin e shtetit ligjor në veri, qytetarët atje kanë kaluar vite në relacion dytësor me institucionet e ligjit, veçanërisht në lidhje me sistemin e taksave ligjore. Kjo histori institucionale e bën edhe më shumë të vështirë kalimin nga një model social i paorganizuar në margjinat e shtetit të së drejtës. Për shembull, duke marrë parasysh faktin që serbët në veriun e Kosovës i konsiderojnë taksat si model të kontrollit të Prishtinës mbi ta, ata zgjedhin të mos i respektojnë ligjet në fuqi. Duke lejuar që këto norma socio-ekonomike të vazhdojnë të ekzistojnë pa asnjë pengesë, në vazhdimësi rritet rreziku i vazhdimit të këtij modeli të mosbindjes qytetare. ZCN-ja duhet të ketë të miratuar një strategji që mëton të luftojë këtë trend social përpara se kjo e fundit të shndërrohet në sfida sociale të paspavarësisë së mbikëqyrur dhe pas Pakos gjithëpërfshirëse.

SISTEMI GJYQËSOR NË VERIUN E KOSOVËS

Objektivat që korrespondojnë me aneksin IX të Pakos gjithëpërfshirëse, neni 4.4 kërkon që PCN-ja të themelojë një zyrë rajonale në Mitrovicë, me fokus të veçantë në sektorin e sigurisë dhe të shtetit të së drejtës (si dhe lirinë e lëvizjes dhe kthimin, të drejtat pronësore, dhe zhvillimin ekonomik). Për të gjitha detyrimet, veçanërisht në sektorin e sigurisë dhe të shtetit të së drejtës, ZCN-ja është mandatuar që të miratojë reformat dhe të zhvillojë drejtpërsëdrejti, të mbështesë dhe të mbikëqyrë punën e aktorëve në vendosjen e shtetit të së drejtës dhe reformës në sektorin e sigurisë. Një objektivë tjetër shtesë tregon këtë të fundit. KGJK-ja ishte mandatuar që të jetësonte një sistem unik të drejtësisë me ndihmën teknike dhe politike të PNC-së. Megjithatë, përderisa Ekipi përgatitor i ZNC-së themeloi Zyrën në Mitrovicë, më 2007, e cila u hap në vitin 2008, veriu i Kosovës dhe Mitrovica kanë vërejtur zbatimin e disa reformave dhe themelimin e institucioneve që do të menaxhojnë gjykatat, prokurorët, policinë ose do të menaxhojnë shtetin e së drejtës në veri.

Për më tepër, KGJK-ja dhe KPK-ja nuk kanë ndërtuar një sistem për themelimin e gjykatave themelore dhe të zyrave të Prokurorisë dhe, në të njëjtën kohë, nuk e kanë përmbushur përgjegjësinë e tyre për të siguruar që një proces gjithëpërfshirës i emërimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve të zbatohet në veri. Përderisa emërimet janë realizuar, pozitat e tyre ende nuk janë themeluar. Dështimi më i madh në lidhje me vendosjen e shtetit të së drejtës në veriun e Kosovës lidhet veçanërisht me mungesën e gjykatave themelore që do të mundë të mbronin të drejtat e qytetarëve dhe që do të mundë të merrnin përsipër ndjekjen penale në procesin e shtetit të së drejtës.

Shtetësia si e drejtë politike

Objektivat e ZCN-së mbi shtetësinë në Kosovë korrespondojnë me Aneksin I që garanton të drejtën për të gjithë qytetarët që jetojnë në Kosovë, pa i marrë parasysh shtetësitë e tjera që ata mbajnë; dhe rregullat e Aneksit XII në lidhje me miratimin e Ligjit mbi shtetësinë në Kosovë. Koncepti bashkëkohor i shtetësisë nënkupton posedimin e të drejtave politike, siç është rasti me të drejtën në qeverisje lokale legjitime, të drejtën në pronë private dhe në qasje në shërbime publike. Megjithatë, ky koncept nuk është aplikuar për qytetarët që jetojnë në veri të Kosovës.

Është larg çdo dyshimi që qytetarët që jetojnë në veri nuk i gëzojnë të drejtat dhe liritë politike, si garanci ligjore të shtetit, në një ambient të pakufizuar politik. Në veçanti, qytetarët në veri janë të përjashtuar nga rendi juridik dhe të drejtat politik dhe në vazhdimësi e kanë të pamundur ta jetësojnë të drejtën e tyre në vetëqeverisje lokale dhe të gëzojnë një numër të drejtash që rrjedhin nga ushtrimi dhe funksionimi i një qeverisjeje lokale legjitime, gjë e cila flet për statusin e dobësuar të së drejtës së qytetarëve për shtetësi.

Siç përmendëm më parë, vetëm një përqindje e vogël e qytetarëve që jetojnë në veri paguajnë taksat, duke marrë parasysh faktin që mungojnë mekanizmat institucionalë që nuk fuqizojnë rregullat në fjalë. Në anën tjetër, fuqizimi i rregullave të tilla do të perceptohej si veprim autoritar dhe kundërkushtetues, marrë parasysh faktin që qytetarët atje ende nuk u ofrohet përfaqësim legjitim dhe shërbime të nevojshme për ata që kryejnë detyrimet e tyre.

Kthimi i pronës në tërë Kosovën dhe posedimi i pronës dhe i pronësisë në veriun e Kosovës

Kthimi i pronës ka qenë dhe mbetet një çështje e ndjeshme në tërë territorin e Kosovës, sidomos në lidhje me denacionalizimin e pronave të nacionalizuara gjatë regjimit komunist jugosllav. Posedimi i pronës është edhe një problem themelor në Kosovë, sidomos në veri. Duhet thënë që, të gjitha objektivat e ZCN-së mbi miratimin e pakos legjislative që korrespondojnë me Pakon e Ahtisaarit janë arritur, përveç miratimit të Ligjit mbi kthimin e pronësisë⁵⁴. Qeveria e Kosovës ende nuk e ka themeluar grupin punues në lidhje me këtë ligj⁵⁵. Përderisa zyra e ZCN-së në veri është hapur në vitin 2008 me mandat të veçantë për garantimin e lirisë së lëvizjes dhe kthimit të qëndrueshëm, si dhe mbrojtjes së të drejtave pronësore, këto të fundit nuk janë trajtuar seriozisht nga vetë kjo zyrë dhe PCN-ja.

Gjer më sot, ZCN-ja nuk ka luajtur rolin e tij në unifikimin e misionëve ndërkombëtare me qëllim të garantimit të lirisë së lëvizjes dhe të drejtave pronësore në veri, dhe po ashtu nuk është kujdesur që të hartojë ndonjë mekanizëm që mund t'i adresonte pengesat e tilla. Sistemi i së drejtës në Kosovë garanton të drejtat pronësore të qytetarëve në veri. Megjithatë, shumë qytetarë në veri, jo

⁵⁴ Standardet matëse që korrespondojnë me Nenin 2.13 Annex XII.

⁵⁵ Në një vlerësim të fundit, ZCN konstanton që restituimi i pronës vazhdon të jetë sfidues dhe legjislativni mbi restituimin e pronës, sic e përcaktuar me PGJ Aneksi XII, Neni 2.6.13, ende nuk është miratuar, përderisa roli i ZCN duhet të fokusohet në asistimin e Qeverisë së Kosovës në përgatitjen e bazës ligjore për një ligj të tillë. Shih: International Civilian Office, Internal Document, ZCN Goals and Staff Review, March 2011, and International Civilian Office, Internal Document, 'Annex: ICR's Observations on PGJ Achievements and Next Steps Post-ESI' June 2012.

vetëm që nuk kanë mundur të rikthejnë në posedim pronën e tyre, por edhe e kanë të pamundur kthimin në pronat e tyre në veri. Mosgarantimi i të drejtave pronësore në vazhdimësi tregon edhe njëherë që qytetarët në veri nuk i gëzojnë të drejtat e garantuara nga Pakoja gjithëpërfshirëse.

Transferimi i kompetencave dhe i autoritetit të ZCN-së

Përderisa katër çështjet e përmendura më lart duhet të adresohen sa më shpejt që është e mundur, transferimi i kompetencave të ZCN-së është njëra ndër çështjet më të ndjeshme në kuptimin kohor për Kosovën.

Përfundimi i pavarësisë së mbikëqyrur (PPM) dhe përfundimi i mandatit të ZCN-së priten që të zhvillohen në shtator 2012. Prandaj, draftligjet, ose amendamentet legislative që mëtojnë t'i transferojnë kompetencat e ZCN-së tek institucionet e Kosovës dhe Qeveria e Kosovës, tanimë ka filluar të ndodhë nëpërmjet Kuvendit të Kosovës⁵⁶. Megjithatë, në shumë raste, transferimi i kompetencave të ZCN po përkeqëson të ardhmen e demokracisë parlamentare dhe përfaqësimin në Kosovë. Procesi i transferimit të kompetencave po favorizon degët ekzekutive kundrejt Kuvendit të Kosovës, dhe në të njëjtën kohë po fuqizon edhe më tutje pozitën e Qeverisë nga ajo që është parashikuar nga normat kushtetuese dhe sistemin e demokracisë të vendosur në Kosovë.

Struktura e tanishme legislative mbështet transferimin e shumë kompetencave të ZCN-së te Qeveria kundrejt Kuvendit të Kosovës. Amendamentet dhe draftlegjislacioni në vijim në lidhje me transferimin e kompetencave të ZCN shfaqen problematike dhe shumë herë rrezikojnë të drejtat dhe modelin e përfaqësimit qytetar.

Ndryshimet e propozuara në Ligjin mbi financat publike lejojnë Qeverinë t'i reduktojë fondet për çfarëdo organizatë buxhetore të financuar nga fondet publike, në rastet e "krizës makroekonomike", pa përcaktuar paraprakisht se çfarë nënkupton termi "krizë makroekonomike". Përderisa fillimisht kompetencat mbi buxhetin i takojnë Parlamentit, siç është praktikë në demokracitë e tjera parlamentare, gjuha e përdoruar "kriza makroekonomike" është jashtëzakonisht e gjerë dhe lejon mundësinë që Qeveria të pengojë procedurat dhe kompetencat parlamentare të një organi përfaqësues mbi miratimin e përdorimit dhe shfrytëzimit të fondeve publike.

Autoriteti dhe kompetenca për të ndërtuar dhe riprojektuar buxhetin duhet të jenë përgjegjësi e vetme kushtetuese e Parlamentit. Ky ndryshim i propozuar, jo vetëm që vë në rrezik demokracinë parlamentare në Kosovë, por vë në rrezik edhe organizatat e tjera publike (siç mund të jetë rasti me RTK-në), duke e marrë parasysh faktin që tanimë Qeveria do ta ketë të drejtën që të përshtatë buxhetet e tyre në rastet kur konsiderohet që stabiliteti makroekonomik është në rrezik. Për më tepër, bartja e një kompetence të tillë te Qeveria e Kosovës, e cila do të qeveriset nga partia që mban dhe përfaqëson popullatën shumicë në Kosovës (me gjithë faktin që tre ministra vijnë nga përfaqësues të minoriteteve në Kosovë), përbën një rrezik tjetër kundrejt organizatave publike që ofrojnë shërbime për komunitetet joshumicë në Kosovë. Në demokracinë në fuqizim dhe njëkohësisht të re të Kosovës, transferimi i kompetencave të tilla te Qeveria e jo te Parlamenti mund ta rrezikojë të gjithë sistemin parlamentar në Kosovë.

⁵⁶ Karadaku, Linda. 26 January 2012. "Kosovo preparing for the end of supervised independence." SETimes.com. Retrieved from http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/01/26/feature-03

Një ndryshim tjetër legjislativ që bart kompetenca të rëndësishme të Qeveria e Kosovës e jo të Kuvendi lidhet me agjencinë e privatizimit dhe përbërjen shtatanëtarëshe të saj. Tre nga shtatë anëtarët janë të ZCN-së. Megjithatë, këto tri poste, pas transferimit të kompetencave do të takojnë anëtarëve të qeverisë e jo anëtarëve të Kuvendit (duke garantuar përbërje etnike të ndryshme). Duhet thënë që një nga anëtarët e kësaj agjencie mbahet nga një ministër i Qeverisë, dhe pas transferimit të kompetencave sipas këtij modeli, Qeveria do të ketë katër përfaqësues në agjenci, duke lejuar në këtë mënyrë që Qeveria të mbajë shumicën e votave në bordin menaxhues të agjencisë. Prapë, është e pamundur që Qeveria do të qeveriset nga një parti politike që përfaqëson një qëllim të përbashkët dhe, si rrjedhojë, rreziku që procesi i privatizimit do të jetë në të mirë të interesit të partive në pushtet mund të jetë i madh.

Është shumë e rëndësishme që Kuvendi të konsultojë shoqërinë civile përpara se të bëjë aprovimin e transferimit të kompetencave të ZCN-së, në mënyrë që të sigurojë që kompetencat e tilla janë bartur në atë mënyrë që të forcojnë demokracinë parlamentare dhe në të mirë të të gjithë qytetarëve në Kosovës, e jo vetën në të mirë të interesave të partive politike në pushtet.

RRUGA PËRPARA

Decentralizimi dhe qeverisja në veri

Duhet thënë që Qeveria duhet të fillojë procesin e decentralizimit në veri. Kjo nënkupton marrjen përsipër të aktiviteteve gjithëpërfshirëse dhe përfshirjen e shumë institucioneve të brendshme dhe ndërkombëtare. Së pari, është e nevojshme që të vendoset një kanal komunikimi me qytetarët në veri, nëpërmjet të cilit, Qeveria dhe institucionet ndërkombëtare mund t'i komunikojnë të vërtetat mbi Planin e Ahtisaarit dhe të sqarojnë që ky i fundit ka kuptim tjetër nga "Prishtina do të qeverisë", i cili është kuptimi i vetëm që mbizotëron mbi planin e decentralizimit ndër komunitetin serb.

Themelimi dhe institucionalizimi i RTK-2, kanalit në gjuhën serbe, gjë e cila pritet të ndodhë në fund të vitit 2012, në një plan afatgjatë, mund të mundësojë që ky i fundit të shërbejë si kanal komunikimi në mes të institucioneve të Kosovës dhe qytetarëve në veri.⁵⁷ Megjithatë, në mënyrë që të jetësojë një kuptimin të drejtë të Planit të decentralizimit, Zyra Administrative në Veri të Kosovës duhet të udhëheqë me një kampanjë gjithëpërfshirëse dhe të gjerë të ndërgjegjësimit. Në fokus të saj duhet të jetë promovimi i procesit të decentralizimit si mekanizëm i rëndësishëm nëpërmjet të cilit qytetarët në veri dhe, veçanërisht serbët që jetojnë në veri të Kosovës, të mund të fitojnë përfaqësim më të gjerë lokal, si dhe qeverisje që është e përgjegjshme ndaj komunitetit lokal atje.

Megjithatë, ekziston rreziku që ky komunikim mbi natyrën e vërtetë dhe vlerës së decentralizimit mund të jetë në tërësi joefektiv nëse Zyra Administrative në Veri në Kosovë, EULEX-i dhe KFOR-i njëkohësisht nuk veprojnë dhe nuk mbështesin institucionet e Kosovës në institucionalizimin e

57 ZCN ka luajtur një rol kryesor dhe ka fokusuar shumë energji në vitin e kaluar në nxjerrjen e Draft Ligjit mbi Transmetuesin Publik. Në të vërtetë, ligji i ri, krahasuar me draftin e kaluar, ka përmirësuar shumë mekanizma për të garantuar pavarësi financiare, menaxheriale dhe redaktuese të RTK-2, dhe gjërisht garantor për një transmetues publik të gjuhës Serbe, i cili do të jetë përfaqësues i Serbëve të Kosovës, dhe me shpresë që të pranohet si një mjet komunikimi media për veriun e Kosovës.

një agjende gjithëpërfshirëse për veriun e Kosovës. Kjo e fundit duhet të përfshijë përcaktimin e kufijve komunalë që konsiderojnë përfaqësimin gjeografik të komuniteteve në Veri. Po ashtu, financimi dhe mbështetja e organizatave të komuniteteve në veri (siç është investimi në selitë e kuvendeve komunale, grupeve politike lokale), në mënyrë që liderët e ardhshëm komunalë dhe politikë në veri të formojnë hapësirën e nevojshme politike nëpërmjet së cilës mund të shndërrohen në përfaqësues të procesit të decentralizimit në veri.

Për fund, qeveritë lokale duhet të posedojnë infrastrukturën e nevojshme ku qeverisja lokale mund të zërë vend dhe të mbahet përgjegjëse nga votuesit e tyre dhe organizatat e shoqërisë civile.

Sistemi gjyqësor në veri

Institucionet e shtetit të së drejtës duhet të vendosen në veri.

Hapi i parë që duhet marrë është themelimi i gjykatave themelore në veri, pasi që asnjë nga këto të fundit nuk ekziston atje. Qytetarëve në veri duhet t'u mundësohet që të kenë qasje në gjykata për t'i mbrojtur të drejtat e tyre, në rastet kur institucionet lokale dhe mungesa e përfaqësimit e bëjnë këtë të fundit të pamundur.

Së dyti, shteti i së drejtës, nëpërmjet ruajtjes së rendit nga policia është kryesisht joefektiv në veri, duke marrë parasysh faktin që aty nuk ka pasur sistem të gjykatave që do të mundë të gjykojnë dhe ndjekin penalisht rastet ndryshme kriminale. Themelimi i menjëhershëm i gjykatave në veri do të përfaqësojë një dinamikë dhe progres të madh drejt mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve dhe garantimit të shtetit të së drejtës. Në rastin kur gjykatat do të themelohen në veri, gjyqësori dhe zyrat e prokurorisë duhet të kenë përbërje shumetnike dhe, në të njëjtën kohë, ky proces duhet të mbështetet dhe mbikëqyrret nga EULEX-i, me mundësinë që gjykatësit dhe prokurorët e EULEX-it fillimisht të ushtrojnë aktivitetet themelore në këto gjykata.

Kthimi i pronës dhe mbrojtja e të drejtave pronësore

Qeveria duhet të fillojë vlerësimin financiar dhe të ndërtojë një strategji për të shtyrë përpara Ligjin mbi kthimin e pronës. Në lidhje me përfshirjen e strukturave ndërkombëtare, EULEX-i dhe KFOR-i duhet të ndihmojnë institucionet e Kosovës që të mbrojnë të drejtat në pronë private, veçanërisht për ata që posedojnë pronë në veri. Edhe çështja e personave të zhvendosur duhet njëkohësisht të adresohet.

Transferimi i kompetencave të ZCN-së

ZCN-ja ka premtuar që do të kujdeset që të mbikëqyrë procesin e transferimit të kompetencave të PCN-së dhe ndryshimet korresponduese të Kushtetutës së Kosovës dhe legjislacionet ekzistuese; që të mbrojë të drejtat e komuniteteve etnike joshumicë, duke garantuar që ndryshimet të bëhen para se ZCN-ja të përfundojë mandatin e saj në Kosovë, dhe të garantojnë që transferimi i kompetencave të jetë në linjë me parimet e demokracisë parlamentare dhe të shtetit shumetnik.

Nëse të gjitha ndryshimet kushtetuese dhe ligjore, ashtu siç qëndrojnë, miratohen në Kuvendin e Kosovës në këtë vjeshtë, ZCN-ja nuk do t'i përmbushë misionin dhe premtimin e saj dhe, për

më tepër, nuk do të përmbushë mandatin e saj për të garantuar që, pas largimit nga Kosova, shteti i Kosovës të mbartë demokraci parlamentare të qëndrueshme, që institucionet e tij të jenë funksionale dhe të depolitizuara dhe që të drejtat e komuniteteve joshumicë në Kosovë të jenë të mbrojtura. Që të lëvizim në këtë drejtim, ZCN-ja duhet që fuqimisht të rekomandojë që shumë nga kompetencat t'i barten Kuvendit të Kosovës e jo Qeverisë. Kjo garanci është veçanërisht e rëndësishme në lidhje me buxhetin shtetëror dhe procesin e privatizimit. Financimi dhe privatizimi i institucioneve publike duhen gjithsesi të kontrollohen nga Kuvendi, i cili është trup përfaqësues me përbërje etnike të përshtatshme dhe që u përgjigjet drejtpërdrejt qytetarëve.

Kapitulli 2: Prezenca Ndërkombëtare

PGj-ja vendos një numër dispozitash në Aneksin IX (përfaqësuesi civil ndërkombëtar), në Aneksin X (Misioni i Politikës Evropiane të Sigurisë dhe të Mbrojtjes) dhe në Aneksin XI (Prezenca ndërkombëtare ushtarake) që kërkojnë prezencën, strukturimin apo ristrukturimin e shumë organizatave ndërkombëtare apo forcave ndërkombëtare në Kosovë. Ky kapitull analizon rolin e organizatave dhe misioneve ndërkombëtare në Kosovë; bashkëpunimin në mes të misioneve ndërkombëtare, siç janë ZCN-ja, MESM-i, PUN-i, KFOR-i, EULEX-i, OSBE-ja, dhe institucioneve dhe autoriteteve të brendshme; dhe sukseset dhe dështimet e këtyre institucioneve për të zbatuar një formë të duhur të qeverisjes në tërë Kosovën: shteti i së drejtës, siguria, gjyqësia funksionale dhe mekanizmat që i garantojnë të drejtat e qytetarëve në tërë Kosovën. Prandaj, kapitulli do të rishikojë përshkrimin e përgjithshëm normativ të anekseve IX, X dhe XI të PGj-së; do t'i diskutojë standardet matëse që rrjedhin nga anekset e cekura dhe do të bëjë një ekzaminim të hollësishëm të sfidave më të madha në kuptim të detyrimeve të pazbatuara nga PGj-ja. Gjithashtu, kapitulli do të hedhë dritë mbi mekanizmat e politikave publike që mund të ndihmojnë kapërcimin e sfidave aktuale, duke siguruar që zgjidhjet të mund t'i adresojnë standardet e pazbatuara të PGj-së, të cilat duhet të bëhen pjesë e një strategjie të re politikash të Qeverisë së Kosovës.

Dispozitat kryesore nga Propozimi gjithëpërfshirës për zgjidhjen e statusit të Kosovës

Aneksi IX përfshin dispozitat për themelimin e PCN-së, mbështetur nga një ZCN-ja, për të mbikëqyrur zbatimin e PGj-së dhe për të mbështetur përpjekjet relevante të autoriteteve të Kosovës.⁵⁸ PCN-ja ishte veshur me përgjegjësinë e sigurimit dhe monitorimit të zbatimit efektiv të PGj-së dhe ishte përcaktuar të jetë autoriteti final për interpretimin e saj.⁵⁹ Në rastet kur Pakoja shkelej apo nuk zbatohet, PCN-ja kishte përgjegjësinë që të merrte masa korrektuese për t'rivendosur autoritetet e Kosovës dhe strukturat juridike me parimet dhe dispozitat e PGj-së. Në rastet ekstreme, kjo mund të ketë përfshirë anulimin e legjislacionit apo të vendimeve të Kosovës, apo edhe heqjen nga detyra të zyrtarëve të caktuar.⁶⁰ Kërkesa më specifike institucionale për ZCN-në ishte vendosja e një zyre në Mitrovicë, ku ZCN-ja do të kishte mundësinë që të lidhte autoritetet e Kosovës me territorin e veriut dhe të kishte një dorë relativisht të lirë për të zhvilluar zyrën e ZCN-së atje.⁶¹ Kjo ishte parë si një standard matës që do të indikonte suksesin ose dështimin e ZCN-së në integrimin e veriut të Kosovës. Sidoqoftë, pasi që mbajti një prezencë minimale në zyrën e tillë, ZCN-ja u mbështet në punën e EPK-ve për t'i përmbushur detyrat e veta në veriun e Kosovës, gjë e cila ishte argumentueshëm joefektive, sepse, p.sh., puna e tyre rezultoi në ndërtimin e parqeve në vend se në institucionalizimin e një sistemi afatgjatë të ofrimit të shërbimeve shtetërore për qytetarët e veriut.

Përveç mbikëqyrjes së zbatimit të PGj-së, PCN-ja kishte përgjegjësi të tjera, duke përfshirë emërimin e Auditorit të Përgjithshëm; dhënien e miratimit për emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve ndërkombëtarë të selektuar nga Misioni i PESM-it; dhe dhënien e miratimit për zgjedhjen e drejtorit të përgjithshëm të Doganave, drejtorit të Administratës Tatimore, drejtorit të

58 Aneksi 9, neni 2.1.

59 Aneksi 9, neni 4.4.

60 Aneksi 9, neni 2.3 a-d.

61 Aneksi 11, neni 2.

Thesarit dhe drejtorit menaxhues të Bankës Qendrore të Kosovës.⁶²

I rëndësisë kritike ishte koordinimi i ZCN-së me aktorët e tjerë ndërkombëtarë. PGj-ja kërkonte zbatimin e mekanizmave që mundësojnë koordinimin e aktorëve ndërkombëtarë, duke nënkuptuar ZCN-në, PUN-in, PESM-in dhe OSBE-në. Së bashku, PUN-i dhe PESM-i janë definuar me anekse të veçanta të PGj-së. Përderisa OSBE-së nuk i kërkohej, të gjitha misionet e tjera ndërkombëtare kërkoheshin që të mbanin një prezencë gjithëpërfshirëse në terren për të mbështetur demokratizimin dhe punën e PCN-së. Gjithashtu, PCN-ja kërkohej që të kryesonte një Komitet Koordinues, që përbëhej nga kreu i PUN-it, kreu i Misionit të PESM-it dhe nga kreu i Misionit të OSBE-së, duke i përfshirë gjithashtu aktorët e tjerë ndërkombëtarë, të nevojshëm për zbatimin e PGj-së.⁶³

Përderisa OSBE-ja ka mbajtur një prezencë gjithëpërfshirëse në terren dhe ishte e suksesshme në integrimin e saj në Komitetin Koordinues, duket që ZCN-ja kishte vështirësi të konsiderueshme në efektivizimin e një roli qendror për unifikim të koordinimit ndërkombëtar për çështjet e brendshme të Kosovës, posaçërisht sa i përket veriut të Kosovës.

Aneksi X përfshin dispozitat që i takojnë autoritetit të Misionit të PESM-it. PESM-i vepron nën drejtimin e përfaqësuesit special të Bashkimit Evropian (i cili në fillim shërbente gjithashtu edhe si përfaqësuesi civil ndërkombëtar, por që tani bart një post të ndarë). Kreu i Misionit të PESM-it, i emëruar nga Këshilli i BE-së, mund të vendosë çfarëdo prezence të nevojshme, në nivelin qendror apo lokal, në mënyrë të tillë që të sigurojë zbatim të plotë të qeverisjes ligjore, rendit publik dhe sigurisë. Për të mbajtur dhe promovuar qeverisjen ligjore, Misioni i PESM-it u vesh me autoritetin e garantimit që rastet e krimeve të luftës, terrorizmit, krimit të organizuar, korrupsionit, krimet ndëretnike, krimet ekonomike/financiare dhe krimet e tjera serioze, të hetohen në mënyrë të duhur, të ndiqen penalisht dhe të gjykohen në mënyrë të duhur, si dhe që vendimet që rrjedhin nga rastet e tilla zbatohen efektivisht.⁶⁴ Me një fokus të veçantë në gjyqësor, polici, kontroll kufitar, dogana dhe shërbime korrektuese, Misioni PESM-it ka kompetencën e qasjes së plotë në monitorimin, mentorimin dhe këshillimin e këtyre organeve relevante. Në konsultim me PCN-në, Misioni i PESM-it gjithashtu ka autoritetin që të rrëzojë vendimet e autoriteteve të Kosovës në këtë fushë.⁶⁵ Misioni i PESM-it, prandaj, i shërben shtetndërtimit teknik në kuptim të përpjekjeve në fushën e qeverisjes ligjore, gjithashtu duke qenë i ngarkuar me përgjegjësinë e sigurimit të ushtrimit të autoritetit të Kosovës në ato pjesë të Kosovës ku Qeveria nuk ushtron kontroll.

Aneksi XI identifikon objektivat, fuqinë dhe autoritetin e prezencës ushtarake ndërkombëtare në Kosovë. PUN-i ka një zinxhir të unifikuar ushtarak që origjinon prej kontrollit politik të NATO-s (e cila është gjithashtu përgjegjëse për të mbështetur kontrollin civil efektiv dhe menaxhimin e Forcës së Sigurisë të Kosovës). PUN-i gjithashtu ishte veshur me disa përgjegjësi specifike që do

62 Këto miratime dhe emërime përfshijnë dhënien e miratimit për emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve ndërkombëtarë të zgjedhur nga Misioni të PESM-it, dhënien e miratimit për emërimin e drejtorit të përgjithshëm të Doganave, të drejtorit të përgjithshëm të Administratës Tatimore, të drejtorit të Thesarit dhe të drejtorit Menaxhues të BQK-së, si dhe emërimin e anëtarëve ndërkombëtarë të TPKK-së dhe Auditorit të Përgjithshëm.

63 George, Alexandra. "Ten Years of ESDP Missions: The European Way for Attaining Global Peace and Security." November 2009. Retrieved from <http://www.eulex-kosovo.eu/en/features/0011.php>

64 Komunikatë për Shtyp nga Ambasada e Shteteve të Bashkuara në Kosovës. (18 Shkurt 2012). Signing of Status of Forces Agreement between the United States of American and the Republic of Kosovo. Retrieved from http://pristina.usembassy.gov/sofa_eng_02_18_2012012.html

65 Aneksi 9, neni 2.3.

të mundë të garantonin një ambient të sigurt në Kosovë (përderisa autoritetet kosovare të mund të bartin përgjegjësitë)⁶⁶.

PUN-i ishte veshur me një autoritet të konsiderueshëm nga PGj-ja dhe me autoritetin përfundimtar, sa i përket interpretimit të PUN-it, si dhe me kompetencën për të shfrytëzuar të gjitha forcat e nevojshme për t'i batur përgjegjësitë e saj; për të vendosur kontroll ushtarak të plotë dhe të menjëhershëm mbi hapësirën ajrore; dhe për të miratuar e mbikëqyrur (së bashku me PCN-në) themelimin e tërë forcave që kanë të bëjnë me sigurinë në Kosovë.⁶⁷ Sidoqoftë, PUN-i ishte i paafte për të mbikëqyrur tërë misionet e lidhura me sigurinë në Kosovës, së paku sa i përket faktit që ai të mundë të garantojë lirinë e lëvizjes, sigurinë dhe qeverisjen e së drejtës në tërë territorin e Kosovës. Në fakt, KFOR-i, i cili ka autoritetin të shfrytëzojë forcën për të batur misionin e tij, kompetencë e cila rrjedh direkt nga NATO-ja, argumentueshëm që ishte misioni më joefektiv në aftësinë e tij për të vendosur lirinë e lëvizjes dhe sigurinë në veriun e Kosovës (sidomos për atë kohë sa KFOR-i ka praninë më të madhe në veriun e Kosovës). Përderisa PUN-i ishte veshur me autoritetin për të urdhëruar shfrytëzimin e forcës për të zhvendosur barrikadat në veri, ai nuk ka bërë një gjë të tillë. Mungesa e sigurisë, e qeverisjes ligjore dhe e lirisë së lëvizjes në veri mbetet një dështim kritik i PUN-it dhe kjo mbetet një çështje kryesore për integritetin territorial të Kosovës dhe për luftën ndaj anarkisë në veri.

Vlerësim i standardeve matëse të PGj-së

Një shpjegim i përgjithshëm

PCN-ja miratoi emërimet (apo i emëroi vetë) e një numri gjyqtarësh dhe prokurorësh dhe një numri drejtorësh të agjencive dhe institucioneve të pavarura.⁶⁸ Tërë këto emëime kanë marrë formë praktike. Në bashkëngjitje, PCN-ja kërkohej që të kryesonte një komitet koordinues që duhej të inkorporonte të gjithë aktorët kryesorë ndërkombëtarë dhe të mbikëqyrte zhvillimin e mbikëqyrjes civile të sektorit të sigurisë, në mënyrë që të garantonte që ekziston një qasje koherente sa i përket sigurisë dhe qeverisjes ligjore të të gjithë aktorët ndërkombëtarë.

Në fund, dhe ndoshta më e rëndësishmja, për funksionimit ditor të Kosovës, i rëndësishëm është standardi matës i ZCN-së që kërkon që PCN-ja të themelojë një zyrë terreni në Mitrovicë për të mbështetur dhe zhvilluar sigurinë, qeverisjen ligjore, lirinë e lëvizjes, të drejtat pronësore, dhe zhvillimin ekonomik të veriut të Kosovës.

⁶⁶ Këto detyra, siç janë të përcaktuara në nenin 1 të Aneksit XI të PGj-së, përfshijnë garantimin e lirisë së lëvizjes, facilitimin e kthimit të refugjatëve, ruajtjen e vendeve religjioze dhe kulturore, kryerjen e detyrave të monitorimit të kufijve, themelimin dhe trajnimin e FSK-së, derisa ajo të bëhet e qëndrueshme, vazhdimin me KPT me Serbinë për t'i adresuar çështjet e interesit të përbashkët, dhe dhënien e këshillave në kuptimin afatgjatë që kanë për qëllim integrimin e strukturave të sigurisë së Kosovës në strukturat e sigurisë euroatlantike.

⁶⁷ Aneksi 11, neni 2.

⁶⁸ Këto miratime dhe emëime përfshijnë dhënien e miratimit për emërimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve ndërkombëtarë të zgjedhur nga Misioni të PESM-it, dhënien e miratimit për emërimin e drejtorit të përgjithshëm të Doganave, të drejtorit të përgjithshëm të Administratës Tatimore, të drejtorit të Thesarit dhe të drejtorit Menaxhues të BQK-së, si dhe emërimin e anëtarëve ndërkombëtarë të TPKK-së dhe Auditorit të Përgjithshëm.

Gjendja aktuale, zbatimi dhe implikimet

Në rolin e tij koordinues, ZCN-ja duket që ka qenë relativisht e suksesshme. ZCN-ja merrte pjesë në mbledhjet mujore të Grupit Punues mbi Sigurinë, i cili ndihmonte rrjedhjen e shkëmbimit të informacionit, koordinimin dhe dhënien e këshillave në mes të aktorëve ndërkombëtarë, subjekteve të tjera relevante ndërkombëtare, aktorëve lokalë të shtetndërtimit dhe Qeverisë së Kosovës. Përveç kësaj, të gjithë aktorët ndërkombëtarë janë mbledhur së paku një herë në muaj që të sigurojnë veprimet dhe koordinimin sa u përket politikave publike dhe reformave të nevojshme në Kosovë. Sidoqoftë, shumë pak rezultat ka dalë prej këtij koordinimi të ZCN-së. ZCN-ja nuk ishte në gjendje që të shtynte përpara një qasje unifikuese të aktorëve ndërkombëtarë në Kosovë, por as promovimin e një strategjie për integrimin e veriut dhe riafirmimin e integritetit territorial të Kosovës.

Dështimet në koordinimin e një agjende gjithëpërfshirëse për veriun dhe institucionalizimin e agjendës gjithëpërfshirëse të vetë ZCN-së, mund të lidhen me mungesën e prezencës së ZCN-së në veriun e Kosovës. Pa një prezencë të institucionalizuar në veri, ZCN-ja nuk ishte në gjendje të promovonte dhe të zbatonte agjendën e saj gjithëpërfshirëse për veriun, lëre më koordinimin e aktorëve ndërkombëtarë në një çështje të tillë. Përderisa ekipet përgatitore të ZCN-së u themeluan në Zyrën e Mitrovicës, më 2007, dhe të hapur në 2008, kjo Zyrë nuk ka qenë e suksesshme në arritjen e ndonjë reforme substanciale apo dobie në veri. Mekanizmi ndërkombëtar që kishte për qëllim të udhëhiqte rrugën për institucionalizimin dhe shtyrjen përpara të një strategjie gjithëpërfshirëse për veriun, nuk ishte i suksesshëm. Sidoqoftë, Zyra Administrative për Veriun e Kosovës sapo është themeluar (në pranverën e 2012-s), andaj mbetet për t'u parë nëse kjo Zyrë e brendshme do të jetë më efektive sesa ajo e ZCN-së.

Sfidat dhe çështjet kryesore

Baza juridike e misionit të PESM-it pas mbikëqyrjes

EULEX është misioni më i madh i PESM-it dhe ka vendosur precedent sa i përket rritjes së involvimit të PESM-it në çështjet globale. EULEX-i është një mision i qeverisjes ligjore dhe i policisë, i cili përfshin polici civile, prokurorë, gjyqtarë dhe zyrtarë doganorë.⁶⁹ Deri më sot, EULEX-i ka vepruar nën autoritetin e PCN-së. Sidoqoftë, vendosja e EULEX-it nën Rezolutën 1244 (1999), dhe nën PGj-në, 'ka prodhuar një situatë në të cilën ushtrimi i mandatit të EULEX-it nën të drejtën kushtetuese të Kosovës të vihet në pikëpyetje,⁷⁰ gjë e cila prodhon një përvijim sfidues se çfarë do të ndodhë me EULEX-in pas përfundimit të pavarësisë së mbikëqyrur dhe shkuarjes së ZCN-së në shtetor, gjë që shtrihet pyetjen nëse prezenca e vazhduar e EULEX-it do të jetë në linjë me Kushtetutën e Kosovës.

Për dy vite, Piter Feith ka shërbyer edhe si PCN edhe si PSBE (nën të cilin funksiononte EULEX-I). Sidoqoftë, afërsisht para një viti e gjysmë, kjo pozitë është ndarë në dy sosh, ku PCN-ja mbetet vetëm me përgjegjësinë e veshur nga Komiteti Drejtues Ndërkombëtar, përderisa PSBE-ja vepron si një

⁶⁹ George, Alexandra. "Ten Years of ESDP Missions: The European Way for Attaining Global Peace and Security." November 2009. Retrieved from <http://www.eulex-kosovo.eu/en/features/0011.php>

⁷⁰ Robert Muharremi (2010) "The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law", ZaRV 70 (2010), 357-379, pg. 357.

përfaqësuese e BE-së në Kosovë. Ky ndryshim në pozitën e PCN-së ka rezultuar prej ndryshimeve në Traktatin e Lisbonës (dhe problemeve të tjera në kuptim të pesë shteteve të BE-së që nuk e kanë njohur Kosovën), të cilat kanë kërkuar që Komisioni Evropian të ridizajnojë shërbimin e jashtëm të BE-së dhe të mbajë një zyrë përfaqësimi të jashtëm në një vend të caktuar.

Tani që PSBE-ja mban një pozitë që nuk mbështetet mbi PCN-në, EULEX-i nuk pretendon të përfundojë mandatin e tij në kohën kur PCN-ja e përfundon misionin në Kosovë. Sidoqoftë, nuk ka ndonjë bazë të brendshme juridike për Misionin e EULEX-it pasi që PCN-ja të largohet nga Kosova. Përderisa Kapitulli i 7-të i Kartës së Kombeve të Bashkuara u jep legjitimacion misioneve paqeruajtëse në Kosovë, EULEX-i është teknikisht një mision i shtetndërtimit dhe i qeverisjes ligjore, që nuk gëzon legjitimacion nën Kapitullin e 7-të të Kartës së KB-së për prezencën e saj në Kosovë.⁷¹ Si e tillë, Kosova duhet që të vendosë legjislacion të brendshëm, i cili e mbështet nën një kufizim kohor legjitimitetin e EULEX-it në Kosovë. Siç është tani, kapaciteti i PSBE-së që të qëndrojë pavarësisht prej PCN-së, edhe pas daljes së PCN-së nga Kosova, shkon në kundërshtim me PGJ-në (si një detyrim i brendshëm) dhe prandaj nuk mund që ta legjitimojë përbrenda EULEX-in pas largimit të PCN-së nga Kosova.

Legaliteti/Legjitimiteti i misioneve ushtarake ndërkombëtare

Një problem i ngjashëm me atë të mësipërmin ekziston edhe me KFOR-in: legjitimiteti i tij si një mision ushtarak ndërkombëtar ka derivuar nga Rezoluta 1244. Sidoqoftë, pasi që Kosova po ecën drejt përfundimit të pavarësisë së mbikëqyrur, në shtator 2012, prezenca e KFOR-it në bazë të Rezolutës 1244 përbën një sfidë serioze për sovranitetin e shtetit të pavarur. Së voni, Kosova i ka bërë thirrje KFOR-it që të nënshkruajë me të një Marrëveshje të Statusit të Forcave (SOFA), e cila do ta lejonte KFOR-in që të vepronte me legjitimetet brenda Kosovës sovrane. Për momentin, KFOR-i e derivon legjitimitetin e tij juridik nga Marrëveshja Ushtarake Teknike (MUT) dhe nga Rezoluta 1244. MUT-i ishte nënshkruar një ditë para se të kalonte Rezoluta 1244 në Këshillin e Sigurimit dhe ishte një Marrëveshje në mes të KFOR-it dhe Qeverisë së Republikës Federale të Jugosllavisë. Ky dokument e vendoste autoritetin e KFOR-it dhe siguronte që Jugosllavia (përkatësisht Serbia) e njihte legjitimitetin e KFOR-it dhe prezencën e tij në Kosovë.⁷² Natyrisht, kjo nuk mund të shërbejë si një bazë juridike për KFOR-in në Kosovë, pasi që juridikisht Kosova është tani një shtet i pavarur, i njohur nga shumica dërrmuese e shteteve anëtare të NATO-s.

E drejta ndërkombëtare i ka njohur së bashku MUT-in dhe Rezolutën 1244 si bazë e legjitimitetit të prezencës së KFOR-it në Kosovë, përderisa statusi juridik i Kosovës është avancuar. MUT-i e vendoste misionin e KFOR-it dhe i jepte përgjegjësinë e garantimit të një ambienti të sigurt për qytetarët e Kosovës. MUT-i, në kuptimin origjinal, thirret edhe për themelimin e një Komisioni Teknik Zbatues (KTZ) dhe shërbente si një SOFA e përkohshme, e cila gjithashtu përcaktonte mbrojtje të ushtarëve të KFOR kundër çfarëdo dëmtimi përgjatë kryerjes së detyrimeve të tyre. Përderisa MUT-i kishte për qëllim që të shërbente si një SOFA e përkohshme, për t'u përcjellë më

71 Më shumë për këtë çështje, shih: De Vet, Erica (2009) 'The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex'. The American Journal of International Law. Vol. 103, No. 1, pp. 83-84, and Matheson, M., J. (2001) 'United Nations Governance of Post-conflict Societies'. The American Journal of International Law. Vol. 95, No. 1, pp. 76-85.

72 Puleo, Louis J. (June 2003). "The Military Technical Agreement." Retrieved from http://www.nato.int/kfor/chronicle/2003/chronicle_05/16.htm

pastaj së shpejti nga një SOFA aktuale, një marrëveshje e tillë edhe deri më sot nuk ekziston. KFOR-i supozimisht mbetet i legjitimuar përmes MUT-it, megjithatë kjo vihet shumë në pikëpyetje, meqë Marrëveshja ekziston në mes të RFJ-së, Serbisë dhe NATO-s, përderisa trupat e KFOR-it qëndrojnë në një Kosovë të pavarur dhe sovranë.

KFOR-i thirret që ai mbështetet së bashku në MUT-in dhe në Rezolutën 1244 për legjitimitetin e tij ndërkombëtar, megjithatë shuarja e pavarësisë së pambikëqyrur për Kosovën ka nxitur shumë aktorë që të kërkojnë një SOFA zyrtare në mes të Qeverisë së Kosovës dhe NATO-s, në mënyrë që t'i ofrohet legjitimiteti i brendshëm prezencës së trupave të KFOR-it në Kosovë. SOFA do ta bënte KFOR-in legjitim sipas së drejtës kushtetuese të Kosovës dhe do t'i ofronte një bazë të re të realitetit juridik në të cilin KFOR-i do të mbante në mënyrë legjitime prezencën e tij në Kosovë, edhe pas përfundimit të pavarësisë së mbikëqyrur. Në një shtet sovran, një ushtri e huaj apo një forcë ushtarake ndërkombëtare mund të mbajë një prezencë aktive vetëm nën një marrëveshje SOFA.

Shtetet e Bashkuara e kanë ndërmarrë hapin e parë në këtë drejtim. Në shkurt 2012, ShBA-ja ka nënshkruar një Marrëveshje SOFA me Qeverinë e Kosovës, për të mbuluar trupat e saj që mbesin unilateralisht në Kosovë. Kjo marrëveshje përbën bazën juridike për ushtrinë e Shteteve të Bashkuara dhe për personelin civil të Ministrisë së Mbrojtjes të ShBA, të cilët nuk janë pjesë e KFOR-it dhe vazhdojnë të veprojnë në Kosovë.⁷³

Liria e lëvizjes në veriun e Kosovës – KFOR-i dhe Zyra e PCN-së në veriun e Kosovës

Së bashku, KFOR-i dhe PCN-ja, ishin veshur me përgjegjësinë për vendosjen e lirisë së lëvizjes në veriun e Kosovës, por ende nuk e kanë bërë një gjë të tillë. Qartësisht, barrikatadat në veri, të vendosura nga serbët e veriut të Kosovës dhe të mbështetura nga Beogradi, e kanë penguar thelbësisht lirinë e lëvizjes atje. Sidoqoftë, për një numër arsyesh, KFOR-i nuk ka aplikuar asnjë presion adekuat apo forcë për t'i larguar këto barrikada, megjithëse ato janë vendosur që tashmë një vit. Së pari, KFOR-i nuk dëshiron që të shfrytëzojë fuqinë e armëve kundër civilëve në veri. Një forcë e tillë prishet do të kërkohej për t'i hequr barrikatadat, meqë serbët e veriut të Kosovës kanë shfrytëzuar efektivisht strategjitë e organizimit komunitar për t'i rivendosur barrikatadat kur KFOR-i ka tentuar që t'i largonte ato. E dyta, KFOR-i nuk dëshiron që të shihet si aleat politik me Kosovën përballë Serbisë. E treta, KFOR-i preferon që çështja e veriut të Kosovës të zgjidhet me mjete politike, idealist përmes një dialogu ndërmjet Kosovës dhe Serbisë, të facilituar nga BE-ja.

Përderisa PCN-ja ishte veshur me kompetencën për themelimin e një zyre terreni në Mitrovicë që mund të fokusohet në sigurinë/qeverisjen ligjore; lirinë e lëvizjes/të kthyerit; të drejtat pronësore/banimin; dhe zhvillimin ekonomik, ajo nuk ka qenë e suksesshme që të promovonte lirinë e lëvizjes në veri. Por as nuk është inkurajuar KFOR-i që të bënte përpjekje shtesë për t'i hequr barrikatadat, dhe t'i lejonte qytetarët që të mund të lëviznin lirshëm në region. Barrikatadat rrugore në veri jo vetëm që kanë penguar lëvizjen e përditshme të qytetarëve, por gjithashtu kanë

⁷³ Më shumë për këtë çështje, shih: De Vet, Erica (2009) 'The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex'. The American Journal of International Law. Vol. 103, No. 1, pp. 83-84, and Matheson, M., J. (2001) 'United Nations Governance of Post-conflict Societies'. The American Journal of International Law. Vol. 95, No. 1, pp. 76-85.

zvogëluar mundësitë që Prishtina të hapë një kanal komunikimi dhe shkëmbimi me veriun e vendit. Gjithashtu, barrikadat kanë dëmtuar seriozisht çfarëdo përpjekjeje zhvillimore që mbështetet në transportin apo bartjen e njerëzve dhe mallrave brenda dhe përmes veriut të Kosovës.

Kontrolli i kufijve

Përderisa kontrolli i kufijve në fund do të merret nga Policia e Kosovës dhe zyrtarët doganorë, së bashku KFOR-i dhe EULEX-i për momentin merren edhe me monitorimin e kufirit. Sidoqoftë, në mënyrë që Policia e Kosovës të mund që suksesshëm ta ushtrojë detyrën e saj për të ndërtuar një menaxhim të integruar të kufirit, siç edhe është e përcaktuar nga PGJ-ja dhe standardi matës i ZCN-së, i cili parashihte zbatimin e Ligjit mbi menaxhimin e integruar dhe kontrollin e kufijve shtetërorë, kufijtë duhet të demarkohen. PGJ-ja kërkonte që KPT i Kosovës dhe i Maqedonisë fizikisht të demarkonte kufirin në mes të dy shteteve. Përderisa KPT-ja ka përfunduar 98% të punës në kufirin në fjalë në fund të 2009-s, duhet që të përfundohet edhe 2% e mbetur e punës. Sidoqoftë, kjo e zbeh krahasimin me mungesën e demarkimit të kufirit të Kosovës me Serbinë dhe Malin e Zi. KPT-ja dhe ZCN-ja ende nuk kanë ndërtuar një sistem për demarkimin e kufijve me Serbinë dhe Malin e Zi. ZCN-ja nuk ka luajtur ndonjë rol në shtyrjen e këtij procesi përpara me kohë, gjë e cila mund të tregohet shumë e shtrenjtë në kuptim të kohës dhe konflikteve politike ndërmjet Kosovës dhe Serbisë.

Në kuptim të kufirit në mes të Serbisë dhe Kosovës, demarkimi nuk është sfida e vetme që mbetet. Në verën e vitit 2011, dhuna dhe kaosi shpërthyen përgjatë kufirit në mes Serbisë dhe Kosovës kur Policia dhe Doganat e Kosovës zbatuan vendimin për embargo ndaj mallrave serbe. Më në fund, me ndihmën e BE-së, Kosova dhe Serbia u pajtuan mbi një sistem të integritetit të menaxhuar të kufijve (IBM), ku vendoset vetëm një kufi që kontrollohet së bashku nga zyrtarët policorë dhe doganorë të të dy vendeve. Marrëveshja e cila vendos një linjë kufitare sesa një për secilin territor të shtetit e bën demarkimin e kufirit posaçërisht të rëndësishëm. Demarkimi efektiv është sidomos i rëndësishëm kur kemi parasysh tensionet politike në mes të zyrtarëve të Kosovës dhe atyre të Serbisë. Në qershor 2012, Policia serbe arrestoi dy policë të Kosovës, të cilët po patrullonin kufirin: kjo rezultoi në tension të konsiderueshëm politik. Është qenësore që demarkimi të ndodhë në një kohë dhe me një efektivitet të duhur, në mënyrë që Policia dhe misionet ndërkombëtare të monitorimit të kufirit të njohin linjat e tyre territoriale të autoritetit.

Forca e Sigurisë e Kosovës

Në kuptim të nenit 5, Kosova duhet të zhvillojë një Forcë të Sigurisë të Kosovës (FSK) të vogël, profesionale, minimalisht të armatosur dhe multietnike, nën kontrollin civil, e cila duhet të jetë e përgatitur për t'u përballur me përgjigje ndaj krizave, rebelimet eksplozive, dhe mbrojtje civile. Përderisa FSK-ja është themeluar dhe është funksionale, tri probleme kritike vazhdojnë të mbesin sfiduese.

E para, nëse KFOR-i përfundimisht planifikon të transferojë autoritetin të FSK-ja, siç është e paraparë nga PGJ-ja, KFOR-i duhet që të nxjerrë një plan për heqjen e kufizimit të armatimit të nivelit mesatar të FSK-së. Për momentin, FSK-ja ka autoritetin që të blejë dhe të bartë vetëm armë të vogla dhe simbolike.

E dyta, për ta fuqizuar FSK-në me aftësi legjitime mbrojtëse dhe me kapacitet për ta ruajtur sigurinë në Kosovë, është e nevojshme për KFOR-in që të vazhdojë të mbikëqyrë trajnimin dhe zhvillimin e FSK-së, si dhe të heqë ndalesën për blerjen e armëve të mesme dhe të rënda.

E treta, KFOR-i duhet që të nxjerrë një strategji për transferimin e tërë përgjegjësive në lidhje me sigurinë dhe mbrojtjen të FSK-ja, në mënyrë që të avancojë kapacitetet e brendshme të sigurisë së Kosovës dhe të mundë të dalë nga Kosova në kohën e duhur. Është shumë e rëndësishme që transferimi i përgjegjësive nga KFOR-i të FSK-ja të shihet si një hap drejt zvogëlimit të prezencës ushtarake ndërkombëtare në Kosovë, dhe gjithashtu si një instrument që garanton që të gjitha kapacitetet e brendshme janë duke u instaluar që të ofrohet një politikë paqësore e sigurisë për të gjitha komunitetet etnike në Kosovë.

Përfshirja e EULEX-it në gjyqësor

Kur të ketë përfunduar mbikëqyrja e pavarësisë, ka mundësi që një konflikt i kompetencave ndërmjet EULEX-it dhe autoriteteve të Kosovës të lindë, sepse që të dy ushtrojnë funksione gjyqësore dhe prokuroriale dhe gjykojnë raste. Në shumë raste, në praktikë do të jenë gjyqtarë dhe prokurorë të EULEX-it dhe të Kosovës, duke pasur autoritet për të vepruar, ose së paku diskrecion për të marrë një rast, prandaj ka një hapësirë për konflikt mbi atë se kush ka autoritetin përfundimtar për të marrë vendimin në lidhje me një rast të caktuar. Pas përfundimit të fazës së mbikëqyrjes së pavarësisë, Kosova duhet të institucionalizojë një infrastrukturë legjislative që e shënjon më mirë ndarjen e përgjegjësive dhe shpërndarjen e detyrimeve në mes të gjyqtarëve dhe prokurorëve të EULEX-it dhe atyre të Kosovës. Kjo infrastrukturë legjislative duhet të sigurojë që gjyqtarët dhe prokurorët e EULEX-it dhe ata të Kosovës nuk hasin në përplasje kompetencash, dhe që infrastruktura legjislative në fjalë lejon për një transicion të butë, inkremental të kompetencave të EULEX-it të gjyqtarët dhe prokurorët e Kosovës. Gjyqtarët e EULEX-it duhet që të mundësojnë një transicion të tillë të kompetencave jo thjesht, duke bërë investime unilaterale në rastet e caktuara gjyqësore, por gjithashtu duke u dhënë shkollim profesional dhe ngritje të aftësive të gjyqtarëve dhe prokurorëve të Kosovës.

RRUGA PËRPARA

Baza juridike e misionit të PESM-it pas përfundimit të mbikëqyrjes

Kosova duhet të nxjerrë legjislacion të brendshëm, i cili mbështet prezencën e vazhdueshme, por të kufizuar në aspekt kohor si dhe legjitimitetin e EULEX-it në Kosovë. KDN-ja tashmë ka inkurajuar Kosovën që të mbështet vazhdimin e mandatit të EULEX-it, duke i përfshirë këtu funksionet ekzekutive, në një bazë të duhur ligjore.⁷⁴ Baza ligjore për vazhdimin e mandatit të EULEX-it nuk duhet të përmbajë referencë të Rezoluta 1244 e OKB-së. Legjislacioni i cili mbështet shtrirjen e mandatit të EULEX-it duhet të garantojë legjitimitet legjislativ për Misionin e PESM-it në Kosovë, si dhe imunitet diplomatik për EULEX-in, por duhet të përmbajë edhe klauzolën e mbarimit, në mënyrë që t'i garantojë të lartpërmendurit legjitimitet dhe imunitet brenda një limiti kohor të caktuar.

⁷⁴ OSCE (2011) "Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo"

Ligjshmëria e misioneve ushtarake ndërkombëtare dhe transferimi i autorizimeve të FSK-ja

Kosova duhet të llobojë te NATO-ja që të negociojë një marrëveshje SOFA me Kosovën, pasi që shumica e anëtarëve të NATO-s e kanë njohur pavarësinë e Kosovës dhe duhet të garantojnë legjitimitet ligjor ndërkombëtar për trupat e NATO-s që veprojnë përbrenda territorit sovran të Kosovës. Kjo marrëveshje, ndërmjet Kosovës dhe NATO-s, duhet të përmbajë klauzolën transicionale që parasheh transferimin gradual të autorizimeve prej KFOR-it te FSK-ja dhe Policia e Kosovës brenda një afati të caktuar kohor. Ky transferim i autorizimeve duhet t'i adresojë çështjet e sigurisë, me një vështirim të posaçëm në veri dhe në kufijtë e Kosovës. Si i tillë, derisa FSK-ja mund t'i ushtrojë detyrat e veta njëanshmërisht, duhet të jetë detyrim i KFOR-it që të mbështetë trajnimin e pjesëtarëve të FSK-së dhe të promovojë diversitetin më të madh etnik përbrenda FSK-së. Gjithashtu, të sigurojë se FSK-ja do të jetë kompetente dhe e aftë të garantojë sigurinë e brendshme dhe paqen përgjatë tërë territorit të Kosovës, marrëveshja duhet të parashohë vendosjen e një strategjie për lejimin e blerjes së armëve nga FSK-ja. Arritja e fundit do të kërkojë negociata ndërmjet Kosovës dhe NATO-s sa i përket heqjes së ndalesës që kufizon bartjen e armëve të rënda nga ana e FSK-së.

Liria e lëvizjes në veriun e Kosovës – KFOR-i dhe Zyra e PCN-së

Liria e lëvizjes në veriun e Kosovës është e lidhur me vendosjen e strukturave qeverisëse efektive në veri. Pasi që Zyra e PCN-së në veri nuk do të jetë më përgjegjëse për bashkërendimin e Agjendës gjithëpërfshirëse për veriun, apo aktorët ndërkombëtarë dhe forcat policore vendore që janë të ngarkuara me detyrën të sigurojnë lirinë e lëvizjes, Qeveria e Kosovës duhet të punojë me EULEX-in dhe KFOR-in që të gjejnë një qasje uniforme dhe të sigurojnë lirinë e lëvizjes në veri. Mbështetja ndërkombëtare është qenësore për stabilitetin në veri dhe Qeveria e Kosovës duhet të punojë ngushtë me aktorët ndërkombëtarë që të institucionalizojë një strategji uniforme.

Kontrolli i kufijve

Kosova duhet të vendosë një strategji dhe përcaktim kohor për demarkimin e kufijve me Malin e Zi dhe Serbinë me ndihmesën e BE-së dhe EULEX-it. BE-ja duhet të ofrojë ndihmesë afatgjatë për autoritetet e Kosovës që mbështesin kapacitetet e Policisë së Kosovës dhe zyrtarët doganorë që të kontrollojnë vijën kufitare. Veç kësaj, Qeveria e Kosovës, së bashku me KFOR-in dhe EULEX-in, duhet të vendosin një strategji afatgjatë për transferimin e autoritetit tek institucionet e sigurisë së Kosovës sa i përket ruajtjes së kufijve në pikat e tensionuara 1 dhe 31. Aktualisht, pikat shumë të shfrytëzuara 1 dhe 31 në kufirin verior në mes Kosovës dhe Serbisë mbesin të kontrolluara nga KFOR-i.

Përfshirja e EULEX në gjyqësor

Qeveria e Kosovës duhet të negociojë një dokument punues që përcakton ndarjen e përgjegjësisë dhe kufijtë e kompetencave të dy autoriteteve EULEX-it dhe institucioneve vendore ashtu që të mos lindë ndonjë konflikt ndërmjet tyre. Një trajnim dhe drejtim profesional shtesë nga ana e EULEX-it për gjyqtarët dhe prokurorët vendorë, por jo angazhim direkt dhe unilateral, duhet të mbështetet në një kornizë të re të bashkëpunimit, pasi që EULEX-i duhet të luajë një rol domethënës në ngritjen e kapaciteteve profesionale të gjyqësorit dhe prokurorisë.

Kapitulli 3: Ekonomia

Prapavija e kontekstit

Komponenti ekonomik i PGJ-së, prezantohet në dy anekse: (a) në Aneksin VI, të shtjelluar në tri (3) nene, që përfshijnë çështjen e borxhit të jashtëm; dhe (b) në Aneksin VII, të shtjelluar në shtatë (7) nene, që përfshijnë çështje të përgjithshme të pronës dhe arkivit. Megjithatë, ka edhe tema të tjera ekonomike që prezantohen në anekse të tjera, dhe që njëherësh mbulojnë dhe trajtojnë tema kryesisht në lëmin e financave dhe që kanë të bëjnë me emërimin e zyrtarëve publikë me ndikim në vend.

Ky kapitull është i radhitur, si vijon:

- Seksioni 1 shtjellon temën e borxhit të jashtëm, duke u fokusuar në raportin ndërmjet kornizës së definuar të PGJ-së dhe hapave të ndërmarrë gjer më tani nga ky lëmë.
- Seksioni 2 ndërlidhet me objektivat për pronën dhe arkivin, të definuara në PGJ dhe në Matricën e ZCN-s.
- Seksioni 3 paraqet një vlerësim të përgjithshëm të kriterëve ekonomike, që janë pjesë e anekseve të tjera të PGJ-së, por që nuk ndërlidhen me Aneksin VI dhe Aneksin VII të këtij plani.
- Seksioni i fundit titullohet Sfidat dhe synimet për të ardhmen, që njëherësh paraqet konkluzionet së bashku me rekomandimet.

1. Borxhi i jashtëm

Tema e parë ekonomike e trajtuar në PGJ ka të bëjë me borxhin e jashtëm të Kosovës. Të tria nenet e Aneksit VI trajtojnë obligimet e Kosovës për ta përcaktuar pjesën e borxhit të jashtëm sipas dy principeve: (a) borxhi i caktuar të bëhet obligim për Kosovën, vetëm nëse përfituesi i këtij borxhi gjendet në Kosovë; dhe (b) borxhi i pacaktuar të ndahet sipas një çelësi proporcional të hartuar në bashkëpunim me Fondin Monetar Ndërkombëtar (FMN). Në vazhdim, nëse mbas gjashtë muajsh të hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshje, palët pjesëmarrëse dështojnë të arrijnë pajtueshmëri, ISG-ja duhet ta emërojë një arbitër ndërkombëtar për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, gjithnjë duke u bazuar në nenin 3.1.

Në matricën e ZCN-s, zbatimi i kriterëve është dhënë, si vijon:

Kosova ta pranojë pjesën e vet të borxhit të jashtëm, duke u bazuar në principin përpjesëtimet territorial dhe ndoshta me ndërmjetësimin e ISG-së, përkatësisht arbitrit ndërkombëtar.

Për më shumë, matësi i performancës nga ZCN-ja konsideron që ky kriter nuk është arritur fare. Sa i përket çështjes së borxhit të jashtëm, janë intervistuar dy ekspertë të ekonomisë: dr. Muhamet Mustafa dhe dr. Haki Shatri, ish-ministër i Financave. Të dy këta ishin anëtarë të delegacionit kosovar në negociatat e Vjenës dhe që të dy e konsiderojnë detyrën e parashtruar nga PGJ-ja të jetë në masë të madhe e pakryer, ngaqë negociatat rreth borxhit të jashtëm asnjëherë nuk janë zhvilluar dhe se ISG-ja ka dështuar ta caktojë një arbitër ndërkombëtar, ashtu siç është paraparë me PGJ-në.

Deri më sot, Kosova e ka pranuar pjesën e saj të borxhit për periudhën gjersa ishte pjesë përbërëse e Federatës Jugosllave, me një shumë prej 1\$ miliard. Në Konferencën e Londrës për donatorë në vitin 2008, Qeveria Amerikane është pajtuar ta paguajë një pjesë të borxhit, ndërsa Qeveria e Kosovës është duke e paguar pjesën e mbetur në baza vjetore. Në buxhetin e vitit 2010, Qeveria e Kosovës i ka ndarë 55€ milionë me qëllim të servisimit të borxhit.

Sipas të intervistuarve, borxhi i pacaktuar, që është borxhi i pretenduar në periudhën e viteve 1990-1999, kurrë nuk është pranuar nga pala kosovare, për shkak të pamundësisë për të qenë në harmoni me principin e përfituesit të parashtruar në PGJ-ja. Kosova dhe Serbia kanë dështuar ta sjellin këtë çështje në agjendën e dialogut teknik të sponsorizuar nga Bashkimi Evropian gjatë viteve 2011 dhe 2012. Sidoqoftë, çështja e borxhit të pacaktuar duhet të adresohet në një kohë në të ardhmen. Tani, meqë mbikëqyrjes ndërkombëtare të pavarësisë po i vjen fundi, ka mbetur e paqartë se kush do ta caktojë arbitrin ndërkombëtar dhe si do të ecet përpara në zgjidhjen e kësaj mosmarrëveshjeje.

2. Prona dhe arkivi

Aneksi për pronën dhe arkivin ndërlidhet me temat që përfshijnë të drejtat pronësore të ndërmarrjeve publike (NP); administrimin e ndërmarrjeve shoqërore (NSH); lëndët dhe kontestet e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit (AKM); administrimin Agjencisë Kosovare të Pronës (KPA) dhe ankesat në vendimet e tyre; kthimin e pronës, duke përfshirë edhe Kishën Ortodokse Serbe; si dhe punën e arkivave, duke i përfshirë regjistrat kadastralë dhe dokumentet e tjera që kanë të bëjnë me Kosovën dhe me qytetarët e saj.

Martica e ZCN-s, me tej, shtjellon nenet e mësipërme në dhjetë kritere implementuese të PGJ-së, pesë prej të cilave ndërlidhen me miratimin e ligjeve të caktuara. Këto kritere kërkojnë miratimin paraprak të gjashtë ligjeve në vijim:

1. Ligji mbi menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësi,
2. Ligji mbi NP-të,
3. Ligji mbi pasardhësin e AKM-së
4. Korniza ligjore për Dhomën Speciale,
5. Ligji mbi KPA-në,
6. Ligji mbi kthimin e pronës.

Sipas matësit të performancës së ZCN-s, nga gjashtë këto ligje, katër janë përfunduar, një është në proceduar dhe një është i papërfunduar. Të dhënat dytësore dhe intervistat me palët pjesëmarrëse të ndryshme⁷⁵ e kanë konfirmuar vlerësimin e ZCN-s. Pasqyra në vijim përshkruan çka është konsideruar si të përfunduar sa i përket miratimit këtyre ligjeve.

Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësi është miratuar nga Kuvendi i Republikës Kosovës, më 13 mars të vitit 2008.

⁷⁵ Përfaqësuesit e partive politike: Avdullah Hoti (LDK), Visar Ymeri ("Vetëvendosje"), Haki Shatri (AAK); të tjerë: Alban Hashani ("Riinvest"), Ilir Salihu (ish-anëtar i Bordit në AKM), Zëdhënësi i AKP-së.

Në pajtueshmëri me Ligjin mbi NP-të, të aprovuar nga Parlamenti i Kosovës (03/L-087), pronësia e NP-ve qendrore është transferuar te Qeveria e Republikës së Kosovës (neni 3, paragrafi 3.1). NP-të që i nënshtrohen këtij ligji janë: KEK-u, KOSTT-i, PTK-ja, Aeroporti, Hekurudhat, Kompania e Mbeturinave, "Ibër-Lepenci" dhe Radiotelevizioni i Kosovës.

Siç është kërkuar nga PGJ-ja, dhe nga kriteri për pasardhësin e AKM-së, Agjencia Kosovare e Mirëbesimit (AKM) ka përfunduar së ekzistuari me 30 qershor të vitit 2008. Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP) është themeluar si pasardhëse e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit, e cila është konstituuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2002/12. Mbi themelimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit. Siç është amendamentuar, të gjitha asetet dhe obligimet e AKM-së janë transferuar në aseste dhe obligime të AKP-së. AKP-ja është themeluar me shpalljen e Ligjit mbi Agjencinë Kosovare të Privatizimit (Ligji nr.03/L-067) që ka hyrë në fuqi më 15 qershor të vitit 2008. Ky ligj përfshin pika relevante të PGJ-së (Aneksi VII, neni 2). AKP-ja është themeluar si organ publik që ushtron funksionet dhe përgjegjësitë e saj me autonomi të plotë. Agjencia ka bazë të plotë ligjore dhe ka kapacitete për të nënshkruar kontrata, për të përvetësuar, për të mbajtur dhe për të lejuar prona në të gjitha rastet, në përputhje me obligimet dhe detyrat e dhëna me këtë ligj.

Përderisa themelimi i AKP-së është konsideruar i përfunduar, nga ana tjetër, ekzistojnë shqetësime nga qytetarët e thjeshtë dhe nga ekspertët e pavarur lidhur me performancën e këtij institucioni, duke e cilësuar atë larg nga idealja. Ilir Salihu, ish-anëtar i AKM-së, deklaroi që ka pasur shumë më shumë transparencë në AKM se në AKP. Ai e argumentoi këtë duke thënë se "... numri i mbikëqyrësve ka qenë shumë më i madh me rastin e çdo hapjeje të ofertës" dhe se "...ata të cilët kanë bërë negociimin e shitjes e NSH-ve kanë pasur shumë më shumë fuqi negociuese. Gjatë periudhës së funksionimit të AKM-së kanë qenë rreth 20 avokatë ndërkombëtarë, ndërsa sot nuk është asnjë."

Korniza ligjore për Dhomën Speciale të Kosovës konsiderohet të jetë e pezulluar. Ligji mbi Dhomën Speciale të Gjykatës Supreme, që e amendamenti Rregulloren e UNMIK-ut të vitit 2003, është miratuar në gusht të vitit 2011. Sipas Raportit të Progresit të Komisionit Evropian, të vitit 2011⁷⁶, implementimi i Ligjit mbi Dhomën Speciale të Gjykatës Supreme paraqet sfida të shumta, që i atribuohen mungesës së gjykatësve vendorë të kualifikuar. Ligji në fjalë, po ashtu, e kufizon rolin e EULEX-it në këtë dhomë; kjo paraqet problem, pasi që angazhimi i EULEX-it, bën që të ulët potenciali për kundërshti në vendimet e dhomës përkatëse. Dhoma speciale përbëhet nga tetë gjykatës ndërkombëtarë dhe 12 vendorë, të cilët së bashku i shqyrtojnë mosmarrëveshjet, si dhe ankesat në vendimet për privatizimin dhe ristrukturimin e ndërmarrjeve ekonomike. Dhoma Speciale ka juridiksion primar mbi ankesat kundër vendimeve të AKP-së dhe të kreditorëve mbi pronësinë dhe ankesat për pronësi të ushtruara kundër NSH-ve dhe NP-ve, si dhe mbi ankesat që parashtrihen për privatizimin dhe likuidimin e NSH-ve.

Megjithatë, gjatë këtyre viteve janë ngritur shqetësime sa i përket efikasitetit dhe mundësive për t'u marrë me kontekste të ndryshme të privatizimit. Ndoshta njëri nga shqetësimet dominuese ka qenë shpërndarja e 20-përqindëshit për punëtorët nga mjetet e privatizimit të kompanive kosovare. Sipas Visar Ymerit nga lëvizja "Vetëvendosje", një parti politike opozitare, vendimet e marra nga disa institucione legale janë tërësisht të injoruara nga AKP-ja sot: "Njëri nga rastet më specifike është a i punëtorëve nga Fabrika e Gypave në Ferizaj, të cilët e kanë fituar kontestin

76 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

në Gjykatën Komunale për kompensimin e të ardhurave personale në vlerë prej 23€ milionë. Ky verdikt ishte konfirmuar nga Gjykata Supreme dhe nga Gjykata Kushtetuese; por AKP-ja ka refuzuar ta implementojë verdiktin në fjalë.

Sipas Alban Hashanit, ekspert i privatizimit në Kosovë, ankesat e kreditorëve të ushtruara kundër NSH-ve, për procesin e privatizimit, ende janë të papërfunduara, edhe pse procedurat ekzistojnë dhe janë modifikuar dhe thjeshtuar rishtazi. Ai nënvizon që ka mungesë të konsiderueshme të kapaciteteve në AKP dhe në Dhomë të Veçantë për t'i procesuar këto ankesa dhe se “është tejet e rëndësishme për fondet e privatizimit që këto kapacitete përmirësohen sa më shpejt”. Thënë në shtruar, paratë e shfrytëzuara të privatizimit nga institucionet kosovare (rreth 600€ milionë) varen nga pajtueshmëria e të gjithë kreditorëve.

Përderisa privatizimi i NSH-ve pothuajse ka përfunduar në pjesën më të madhe të Kosovës, në veri ky proces ka ngecur mbrapa. Janë disa sfida sinjifikuese në procesin e privatizimit në veri, të cilat duhet kërkuar në paaftësinë e institucioneve kosovare për t'i kontrolluar dhe privatizuar asetet në atë pjesë të vendit. Vetëm në kohën e fundit, Qeveria e Serbisë e ka paralajmëruar bashkësinë ndërkombëtare, se sa u përket aktiviteteve të privatizimit, do t'i përdorë të gjitha fuqitë ligjore për ta penguar këtë proces që të mos ndodhë. Në këtë kontekst, privatizimi i “Trepçës” dhe i Hidrocentralit të Ujmanit mund të priten si çështje shumë kundërtënëse për të dyja palët.

ZCN-ja i ka kategorizuar si “të përfunduara” kriteret që kërkojnë nga ICR-ja të bëjë emërimet ndërkombëtare në Agjencinë Kosovare të Pronës (KPA). Emërimet nga ZCN-ja janë bërë, megjithatë emërimet e lidhura me Komitetin e Likuidimeve ishin subjekt i vonësve të konsiderueshme që ndikuan rrjedhimisht në procesin e likuidimit të ndërmarrjeve shoqërore (NSH).

Bordi i Drejtorëve i Agjencisë Kosovare të Privatizimit (AKP) është caktuar nga Parlamenti i Kosovës, ndërkaj emërimet e anëtarëve ndërkombëtarë në këtë agjenci janë bërë nga ICR-ja në pajtueshmëri me provizionet e Ligjit mbi themelimin e AKP-së. Bordi ka juridiksion të plotë mbi AKP-në.

Tri kriteret mbasin si “të papërfunduara”, të cilat mbasin shqetësuese.

Së pari, çështja e kthimit të pasurisë mbetet shqetësuese, meqë Ligji mbi kthimin e pasurisë nuk është aprovuar asnjëherë. Sipas numrave të KPA-së rreth 71% e çështjeve (41.000) janë zgjidhur deri më tani. Shumica e këtyre çështjeve janë ngritur nga etnitë joshqiptare. Një studim i vitit 2011 nga OSBE-ja argumenton se KPA-ja ballafaqohet me shumë sfida në implementimin e mandatit të saj, duke lënë kështu palë të ndryshme pa qasje në dëmshpërblim efektiv dhe me kohë.⁷⁷ Mungesa e financimit, si dhe mungesa e përkrahjes nga institucionet kosovare “qoftë ekzekutive, legislative apo dhe të gjyqësorit” janë në qendër të problemit. Mangësitë e ndërlidhura me zbrazëtira ligjore, mungesa e implementimit adekuat të legjislacionit, si dhe mungesa e koordinimit në mes të KPA-së dhe agjencive të tjera, përfshirë dhe ato të gjyqësorit janë barrierat kryesore në mosfunksionimin e mirëfilltë të KPA-së. Vetëm rikthimi i pasurisë së Kishës Ortodokse Serbe është kompletuar në tërësi, megjithatë, sipas disa përfaqësuesve politikë, të intervistuar për këtë studim, një proces i tillë konsiderohet si i njëanshëm dhe që synon vetëm aspektet religjioze.

⁷⁷ OSCE (2011) “Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo”

Në lidhje me pasuritë publike të Kosovës në vendet e tjera, PAK-u ka identifikuar rreth 172 pasuri në vendet trashëguese të ish-Jugosllavisë: 104 nga të cilat janë në Serbi, 42 në Mal të Zi, 15 në Bosnjë-Hercegovinë, 4 në Kroaci, 4 në Maqedoni dhe 1 në Slloveni. Në vitin 2012, PAK-u deklaroi se ka një numër të konsiderueshëm pengesash në marrjen e të drejtave mbi këto pasuri, në veçanti në relacion me Serbinë dhe Malin e Zi, dhe se PAK-u deri më tani nuk ka arritur të ketë qasje në to. Gjendja është edhe më e komplikuar meqë Agjencia e Privatizimit e Serbisë ka shitur disa nga pasuritë e Kosovës në territorin e Serbisë, siç është rasti me "Jatex" nga Peja që kishte disa asete në Serbi. Autoritetet malazeze refuzojnë të pranojnë pronësinë e Kosovës në këto pasuri.

Kriteri i dytë i pakompletuar ndërlidhet me kthimin, brenda gjashtë muajve të fillimit të PGJ-së, të arkivave të zhvendosura nga Kosova në Serbi (Aneksi VII, neni 7). Në negociatat e vitit 2011 në Bruksel, Kosova ka pranuar të marrë kopjet e këtyre regjistrave. Të intervistuarit tanë janë pyetur të vlerësojnë rëndësinë e pasjes së kopjeve, duke i krahasuar me kërkesat e PGJ-së, në një shkallë nga 1 deri në 5, ku 5 është "e realizuar sipas kriterit". Të gjithë ata kanë dhënë vlerësim në shkallë 1, duke nënkuptuar kështu se edhe kriteret e ZCN-s, si dhe kërkesat specifike të PGJ-së janë të pakompletuara.

Kriteri i tretë i pakompletuar ndërlidhet me menaxhimin e ndërmarrjeve publike (NP) në përputhshmëri me principet ndërkombëtare të qeverisjes së korporatave. Sipas një studimi të fundit të "Riinvestit" mbi këtë temë, ka një mungesë të konsiderueshme të parimeve më bazike të qeverisjes së korporatave, dhe se menaxhmenti i NP-ve është i influencuar në masë të madhe nga partitë politike⁷⁸. Neni 2 i Aneksit VII, që adreson çështjet e NP-ve, deklaron në mënyrë eksplicite se institucionet kompetente duhet të marrin masa për të implementuar të gjitha principet ndërkombëtare të qeverisjes së korporatave. ZCN-ja ka përfshirë si kriter qeverisjen korporatave si kriter në matricën e saj si: "Menaxhimi i NP-ve në përputhje me parimet ndërkombëtare të qeverisjes së korporatave". Sipas ZCN-s, ky matës i performancës është i kompletuar në tërësi.

Ky vlerësim duhet të jetë i hapur për disa pyetje në disa fronte:

- a) ka pasur ndërhyrje politike lehtë të identifikueshme në përcaktimin e drejtorëve të bordeve të NP-ve. Për shembull, në maj 2012, për shkak të këtyre ndërhyrjeve ZCN-ja ka kërkuar nga Ministria e Zhvillimit Ekonomik (MZHE) të ndërpresë dhe të anulojë procesin e përzgjedhjes së anëtarëve të rinj në këto borde, kur mbi 1.700 kandidatë kishin kaluar procesin e intervistave.
- b) edhe pse MZHE-ja ka themeluar Njësinë e Monitorimit dhe të Politikave të NP-ve (në pajtueshmëri me nenin 37 të Ligjit mbi ndërmarrjet publike nr. 03/L-087), vazhdon të ketë mungesë serioze të resurseve humane, në numër dhe kapacitet, për t'i monitoruar këto ndërmarrje. Si pasojë, kjo njësi nuk arrin të ofrojë raporte të jashtme të auditimit në kohë, duke shtyrë kështu rekomandimet për Qeverinë, si dhe duke mos arritur të argumentojnë se NP-të operojnë në përputhshmëri me Ligjin mbi ndërmarrjet publike.
- c) Bordet e NP-ve në nivel komunal nuk përmbajnë në vete përfaqësues të komunave ku ato operojnë. Për ta zgjidhur këtë problem, janë ofruar amendamente në Ligjin mbi ndërmarrjet publike, por ato ende nuk kanë hyrë në fuqi.

Këto pika, nga a) në c) kundërshtojnë parimet ndërkombëtare të qeverisjes së korporatave, dhe tregojnë se autoritetet kompetente duhet të japin më tepër në arritjen e këtij kriteri.

3. E përgjithshme

Emërimi i drejtorëve

Disa kritere të ndërlidhura me ekonominë janë gjetur në pjesë të tjera të PGJ-së dhe janë të ndërlidhura kryesisht me emërimin e drejtorëve në institucionet e pavarura me interes substancial publik (duke siguruar kështu pavarësinë e tyre) si dhe konsultimet në përgatitjen e buxhetit qendror.

Siç edhe është paraparë me PGJ-në, ICR-ja ka dhënë pajtimin për emërimin e drejtorit të përgjithshëm të Doganave, drejtorin e Administratës Tatimore, drejtorin e Thesarit, si dhe për drejtorin menaxhues të BQK-së. ICR-ja ka qenë gjithashtu i involvuar edhe në caktimin e anëtarëve ndërkombëtarë në Trustin Pensional të Kursimeve, si dhe tek Auditori i Përgjithshëm. Edhe pse ka më pak evidencë, ka qenë prezent ndikimi politik në zgjedhjen e anëtarëve të bordeve në këto institucione. Përveç kësaj, operimi i Trustit ka qenë i ndërlidhur me implikimet e fundit buxhetore. Pas lëshimit (për herë të parë) të bondeve qeveritare, Trusti është obliguar që të transferojë investimet e tij nga bondet ndërkombëtare në ato vendore. Në fakt, lëshimi i bondeve qeveritare është bërë vetëm me besimin se Trusti do të investojë në to.

Përgatitja e buxhetit

Në fund, Matrica e ZCN-s parashikon konsultime si pjesë e përgatitjes së buxhetit qendror. Asnjë konsultim nuk ka ndodhur gjatë aprovimit të buxhetit për vitin 2011, kur Qeveria e Kosovës, në mënyrë të njëanshme, kishte ndërprerë marrëveshjen "Stand-by" me Fondin Monetar Ndërkombëtar (FMN), nëpërmjet rritjes befasuese të pagave në sektorin publik. Mendimet e ZCN-s në këtë drejtim nuk janë marrë parasysh asnjëherë.

4. Sfidat dhe rruga para

Komponenti ekonomik i PGJ-së ka qenë i kompletuar në masën e moderuar, megjithatë, pjesa më e madhe e kritereve më të rëndësishme mbetet e paimplementuar. Implementimi i tërësishëm i kritereve të PGJ-së mund të shihet në fushat ku është kërkuar pajtueshmëri në emërimin e anëtarëve seniorë. Përveç kësaj, përderisa pjesa më e madhe ligjeve janë miratuar, ligjet që rregullojnë çështjet sensitive, siç është kthimi i pasurisë, janë neglizhuar. Adoptimi i ligjeve të tilla kërkon vëmendje të menjëhershme.

Njëtrajtësisht, kthimi i pasurisë dhe relacionet e Kosovës me vendet e ish-Jugosllavisë duhet të rregullohen e të zgjidhen. Relacionet ekonomike në mes të Kosovës, e në veçanti Serbisë, duhet të adresohen në disa negociata të mbikëqyrura ndërkombëtarisht. Këto bisedime duhet të targetojnë, por jo të limitohen, në të drejtat pronësore të Kosovës në 172 ndërmarrje publike përgjatë vendeve trashëgimtare të ish-Jugosllavisë, kthimin e pakushtëzuar të regjistrave kadastralë nga Serbia në Kosovë, ashtu siç parashihet në PGJ; si dhe të drejtat e trashëgimisë së Kosovës mbi pasurinë e ish-Jugosllavisë. Për më tepër, komuniteti ndërkombëtar duhet t'i forcojë principet e PGJ-së në zgjidhjen e këtyre çështjeve.

Komuniteti ndërkombëtar duhet gjithashtu të caktojë një ndërmjetës ndërkombëtar në çështjet e ndërlidhura me borxhin publik për periudhën 1989-1999 (si edhe është definuar në Aneksin VI të PGJ-së).

Një mjet ekonomik sensitiv, por mjaft i fuqishëm për integrim, është dhe privatizimi i NP-ve dhe i NSH-ve të Kosovës në veri të vendit. Ky proces është neglizhuar në masë të madhe. Paaftësia e institucioneve kosovare për të kontrolluar këtë pjesë të vendit ka lënë rikuperimin ekonomik në nivel dëshpërues. Me asistencën e bashkësisë ndërkombëtare institucionet kosovare duhet të shpejtojnë procesin e privatizimit të këtyre aseteve me qëllim të tërheqjes së investitorëve potencialë si dhe krijimin e vendeve të reja të punës për komunitetet lokale.

Në relacion me AKP-në, procesi i likuidimit duhet të kompletohet në kohë. Fillimisht të gjitha kërkesat e kreditorëve duhet të adresohen në mënyrë që paratë e privatizimit të jenë në dispozicion të institucioneve kosovare. Për të arritur këtë, duhet ngritur urgjentisht kapacitetet e Dhomës së Veçantë të Kosovës. Me ritmin e tanishëm të punës, koha e humbur mund të jetë tejet e kushtueshme. Përveç kësaj, AKP-ja duhet të detyrohet t'i pranojë të gjitha vendimet e gjykatave kosovare.

Në fund fare, për shkak të mungesës së pavarësisë të ndërmarrjet publike, fuqizimi i Njësisë Monitoruese të NP-ve është esencial. Megjithatë, duke i marrë parasysh influencat politike në zgjedhjet e fundit të bordeve të drejtorëve të NP-ve, është pak e pritshme që këto institucione do të jenë të pavarura, të paktën në një të ardhme të afërt.

Kapitulli 4: Komunitetet

Komponenti i komuniteteve mund të shihet si gur themeli i PGJ-së. Qëllimi i saj duket të ketë qenë njohja dhe konsolidimi i një shoqërie multietnike dhe demokratike në Kosovë, në të cilën komunitetet minoritare janë të mbrojtura nga diskriminimi. Falë historisë së re politike, ekzistonte frika brenda dhe për komunitetin serb të Kosovës nga dhuna hakmarrëse apo diskriminimi. Kjo ishte brengë brenda Kosovës, dhe po ashtu edhe për Qeverinë në Beograd. Për të qenë e qëndrueshme, çdo zgjidhje që çon drejt një Kosove të pavarur duhet që në mënyrë gjithëpërfshirëse të adresojë integrimin e komuniteteve në shtetin e ri.

Detyrat kyç nga PGJ-ja

Në PGJ, pjesa më e madhe e komponentit të komuniteteve trajtohet në tri anekse.

- Aneksi II Të drejtat e komuniteteve dhe të pjesëtarëve të tyre
Ky Aneks përshkruan obligimet e Qeverisë së Kosovës dhe të aktorëve të tjerë në arritjen e nivelit të dëshiruar të garancive legislative për të drejtat e minoriteteve.⁷⁹
- Aneksi III – Decentralizimi
Ky Aneks ofron bazën për autonomi politike të qeverisë lokale në komunat (e dominuara) nga minoritetet;⁸⁰ dhe
- Aneksi V Trashëgimia fetare dhe kulturore

Ky Aneks adreson çështjet e ndërlidhura me Kishën Ortodokse Serbe në Kosovë, sikur edhe trashëgiminë e përgjithshme historike e fetare në Kosovë.⁸¹

Megjithatë, duhet theksuar se anekset tjera po ashtu përmbajnë dispozitat relevante për komponentin e komuniteteve. Marrë si tërësi, anekset lexohen si të ndërlidhura; përshtypja është për një zgjidhje gjithëpërfshirëse që funksionon si pako, që duhet implementuar si tërësi. Duke e marrë parasysh këtë, ka një nivel të artificialitetit në trajtimin e anekseve individualisht, por kur bëhet kështu arrihet një bazë e qëndrueshme për vlerësimin e progresit.

Vlerësimi i objektivave në zbatimin PGJ-së

Diskutimi i përgjithshëm

ZCN-ja, e mandatuar për të mbikëqyrur zbatimin e PGJ-së, ka zhvilluar një listë objektivash që duket se ka shërbyer edhe si listë caqesh, edhe si instrument i matjes së progresit drejt këtyre caqeve (dhe, deri në një masë, progresit drejt zbatimit të PGJ-së). Këto objektiva janë regjistruar në një matricë, në të cilën është vërejtur progresi përballë objektivave, ndërkaq këto i janë raportuar ISG-së.⁸²

79 Intervistë me një ish-zyrtar ndërkombëtar që foli me kusht anonimiteti.

80 Objektiva 89, Matrica e ZCN-së <http://www.ZCN-kos.org/d/PGJ%20Matrix%202022-09-09.pdf>

81 Matrica e ZCN-s, <http://www.ZCN-kos.org/d/PGJ%20Matrix%202022-09-09.pdf>

82 Kushtetuta e Republikës së Kosovës, uebfaqja e Kuvendit të Kosovës: <http://www.kuvendikosoves.org/>

Disa prej dokumenteve të monitorimit dhe të raportimit janë bërë publike në uebfaqen e ZCN-s; të tjerat nuk janë publikuar. Ekzistimi i dokumenteve jopublike të monitorimit dhe të raportimit dhe selektiviteti i publikimit të tyre nuk është vërejtur e as nuk është shpjeguar publikisht në uebfaqe. Kjo lajthitje ka krijuar një barrierë të konsiderueshme për transparencën dhe llogaridhënien në zbatimin e PGJ-së. Disa prej dokumenteve të papublikuara nxjerrin dritë dhe ofrojnë një masë shpjegimi rreth zbatimit të PGJ-së.

Siç është vërejtur në Hyrje, dokumentet kanë zbuluar se, në një moment, objektivat e shquara janë ndarë në tri kategori:

Ato që kanë rezultate diskrete, të arritshme;

Ato që përfaqësojnë arritje afatgjata, që kërkojnë definim më të saktësuar si një seri detyrash konkrete të ndërlidhura me etablimin e institucioneve të Kosovës që mund t'i çojnë detyrat përpara, pasi të jetë mbyllur ZCN-ja; dhe

Ato që varen nga aktorë të jashtëm përtej kontrollit të ZCN-s, apo Qeverisë së Kosovës.⁸³

Prej këtyre tri kategorive të detyrave të mbetura, kryesorja duket të jetë e dyta, prej së cilës ZCN-ja mund të shkarkohet “pasi që institucionet e Qeverisë së Kosovës të jenë të gatshme të marrin përgjegjësinë për zbatimin e tyre”. Dhe, me fjalët e një ish-zyrtari ndërkombëtar (i cili kërkoi të mos identifikohet): “përfundimisht, kjo është arsyeja pse mbyllja e ZCN-s në shtator nuk do të jetë problematike, edhe pse komuna e re e Mitrovicës veriore nuk është themeluar ende”.⁸⁴

Qysh në mars të vitit 2011, ZCN-ja duket se i kishte ndarë disa objektiva nga komponenti e komuniteteve në kategorinë e “arritjeve afatgjata”, që mbeten të papërfunduara në ditën e fundit të mbikëqyrjes së pavarësisë. Objektivat nën “Promovimin e besimit të ndërsjellë” gjenden në këtë kategori, sikur edhe çështjet që lidhen me zbatimin e Ligjit për lirinë e besimit, kthimi i pronës, dhe përfaqësimi i duhur i komuniteteve në sektorin e sigurisë.⁸⁵ Më tej, kjo kategori përfshin disa objektiva që varen nga faktorë të jashtëm, sikur që është kthimi në Kosovë i eksponateve arkeologjike dhe etnologjike.⁸⁶ Edhe pas marsit 2011, objektiva të tjera duket se janë ndarë në këtë kategori të gjërave që duhet bërë pas përfundimit të mbikëqyrjes së pavarësisë, sikur që është mbajtja e zgjedhjeve dhe themelimi i Komunës së Mitrovicës Veriore, sikur edhe krijimi i Bordit të Përbashkët për Mitrovicën Veriore dhe Mitrovicën Jugore. “Rruga më e frytshme përpara”, pas

common/docs/Kushtetuta_sh.pdf

83 Sulmi i fundit kundër një serbi ndodhi në Pejë, më 15 gusht 2012. Qeveria e Kosovës reagoi përmes Ministrisë për Komunitete dhe Kthim:

<http://www.mkk-ks.org/?page=2,12,447>

84 Në muajt e fundit kanë ndodhur disa sulme ndaj pjesëtarëve të komunitetit shqiptar në pjesën veriore të Mitrovicës. Qeveria e Kosovës së fundi e themeloi një zyrë atje dhe të punësuarit e saj janë kërcënuar dhe janë marrë në shënjestër nga ekstremistët serbë. Qeveria e Kosovës rregullisht lëshon komunikata që dënojnë dhunën atje, por nuk mund të bëjë më shumë se kaq.

<http://www.kryeministri-ks.net/?page=1,9,2780>

85 Sipas informatave nga RTK-ja, 26 % e programeve informative të transmetuesit publik janë në gjuhët minoritare: gjuhën serbe, turke, boshnjake dhe rome. <http://www.rtklive.com/ro/?cid=3,1&page=broadcaster&mf>

86 Duket se ka skepticizëm lidhur me pavarësinë e një kanali të tillë; gazetari serb Živojin Rakočević nga radio KiM së voni tha se “kanali i ardhshëm i RTK-së në gjuhën serbe do të jetë një kanal i zhurmshëm i kryeministrit Hashim Thaçi”. “Koha Ditore”, 16 gusht 2012, fq. 6: <http://www.koha.net/?page=1,13,111654>

largimit të ZCN-s, është parë të jetë “angazhimi bilateral në disa vitet e ardhshme”.⁸⁷

Të Drejtat e komuniteteve

Aneksi II përfshin obligimin për Kosovën që “të krijojë kushte të duhura që u mundësojnë komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre t’i ruajnë, t’i mbrojnë dhe t’i zhvillojnë identitetet e tyre”.⁸⁸ PGJ-ja përmban 111 objektiva që duhet arritur; progresi përballë këtyre objektivave është përcjellë nga matrica e ZCN-s.⁸⁹ Natyra e objektivave që ndërliken me Aneksin e të drejtave të komuniteteve dallon në masë të konsiderueshme. Disa objektiva janë vendime që duhet marrë institucione relevante, sikur që janë “Garancitë Kushtetuese” apo “themelimi i Këshillit Konsultativ të Komuniteteve”. Progresi aktual i këtyre objektivave “vendime” është relativisht i lehtë të përcaktohet. Objektivat e tjera janë procese, sikur:

1. Promovimi i besimit të ndërsjellë në Kosovë;
2. Promovimi i frymës së tolerancës, dialogut dhe pajtimit;
3. Marrja e veprimeve efektive kundër secilit që dëmton gëzimin e të drejtave nga pjesëtarët e komuniteteve; dhe
4. Sigurimi që pjesëtarët e komuniteteve të jenë në situatë të shfrytëzojnë lirshëm të drejtat e tyre.

Progresi përballë këtyre objektivave “proces” është më vështirë të matet.⁹⁰

Barazia në Kosovë garantohet me Kushtetutë dhe me ligje, dhe ka pasur shumë fushata për promovimin e nocioneve të barazisë mes komuniteteve dhe qytetarëve.⁹¹ Por praktikimi i barazisë kërkon më shumë sesa “promovim” dhe “votim”. Ndoshta rastet më të dukshme të ligjeve që janë miratuar, por nuk janë zbatuar plotësisht, është situata me të drejtën e kthimit në Kosovë. Baza ligjore për të drejtën për kthim është miratuar dhe është në fuqi, ndërsa Qeveria e Kosovës ka edhe një Ministri për Komunitete dhe Kthim që udhëhiqet nga një ministër serb i Kosovës.⁹² Megjithatë, në praktikë kthimi mbetet një proces i zorshëm dhe i tensionuar; progresi është i ngadalshëm dhe përcillet me incidente problematike. Janë disa fshatra e qytete në të cilat banorët shqiptarë protestojnë kundër kthimit të serbëve të Kosovës, ndërsa ka raporte të kohëpaskohshme për sulme më gurë të autobusëve që bartin të kthyerit serbë.⁹³ Ky është një ilustrim i mirë për interpretimin

87 Emërimi i paradokshëm i kryeredaktorit të ri të RTK-së është përballur me mosmiratim publik, përfshirë nga njëra prej sindikatave të RTK-së:

<http://m.telegrafi.com/lajme/sindikata-e-rtk-se-kunder-mufail-limanit-2-21999.html>

88 Qeveria e ka themeluar Grupin Punues Ndërmintor për Ballafaqim me të Kaluarën dhe Pajtimin, në mbledhjen e saj të rregullt, më 4 qershor 2012:

<http://www.kryeministri-ks.net>

89 PGJ, Aneksi III, fq. 23.

90 Matrica e ZCN-s: <http://www.ZCN-kos.org/d/PGJ%20Matrix%202022-09-09.pdf>

91 Raporti i Zyrës Civile Ndërkombëtare, 27 shkurt 2009:

<http://www.ZCN-kos.org/d/ISG%20report%20finalENG.pdf>

92 Shih Raporti për institucionet paralele në veri të Kosovës nga viti 2011, i Zyrës së Koordinatorit për Strategjinë e Veriut të Qeverisë së Kosovës:

http://www.koha.net/repository/docs/Raporti_per_Veri_-_Anglisht_-_2011.pdf

93 Sulmi i fundit kundër një serbi ndodhi në Pejë, më 15 gusht 2012. Qeveria e Kosovës reagoi përmes Ministrisë për Komunitete dhe Kthim:

e ngushtë të “zbatimit” nga ZCN-ja.

Nocioni i një “minoriteti” është i nuancuar dhe specifik për kontekstin, dhe një qytetar mund t’i takojë popullatës shumicë në nivel të vendit, por të jetë minoritet në një rajon specifik. Në këtë aspekt, komuniteti shqiptar në veri po ashtu është nën presion të vazhdueshëm nga radikalët serbë, ndërsa edhe institucionet e Qeverisë së Kosovës në veri janë cak sulmesh të kohëpaskohshme⁹⁴.

Aneksi II po ashtu sjell dispozita specifike për transmetimin publik. Sot, ka një masë të programit në gjuhë minoritare në Transmetuesin Publik (RTK)⁹⁵, ndërsa Ligji për RTK-në, i marsit 2012, parasheh krijimin e kanalit të dytë të RTK-së në gjuhën serbe⁹⁶. Sipërfaqësisht, kjo mund të duket si progres, por ka dëshmi për mosbesimin e komunitetit serb në lidhje me Transmetuesin Publik, dhe ata kanë frikë se programi në gjuhën serbe do të jetë i ndikuar politikisht nga Qeveria e Kosovës.⁹⁷

Brengat rreth ndikimit politik ndaj transmetuesit publik mund të vërehen edhe te komuniteti shqiptar, dhe RTK-ja shpesh shihet si e kontrolluar nga Qeveria dhe efektivisht si një transmetues shtetëror dhe jo publik.⁹⁸

Hapat janë ndërmarrë drejt promovimit të besimit të ndërsjellë. Qeveria e Kosovës ka themeluar Bordin për politikën e gjuhëve, si hap i parë drejt themelimit të Zyrës së Komisionerit të Gjuhëve.⁹⁹ Qeveria po ashtu ka themeluar “Grupin Punues Ndërmnistror për Ballafaqim me të Kaluarën dhe Pajtimin”, që do të duhej të adresojë përgjegjësinë për krimet e kryera dhe çështjet e përgjithshme rreth përbaljes me të kaluarën, sikur edhe kërkimin e pajtimit ndërmjet komuniteteve në Kosovë.¹⁰⁰ Por këta hapa mbeten në nivel të fjalëve, si vendime që janë marrë në zyra dhe takime. Shumë mbetet për t’u bërë në terren, ku njerëz të vërtetë jetojnë.

<http://www.mkk-ks.org/?page=2,12,447>

94 Në muajt e fundit kanë ndodhur disa sulme ndaj pjesëtarëve të komunitetit shqiptar në pjesën veriore të Mitrovicës. Qeveria e Kosovës së fundi e themeloi një zyrë atje dhe të punësuarit e saj janë kërcënuar dhe janë marrë në shënjestër nga ekstremistët serbë. Qeveria e Kosovës rregullisht lëshon komunikata që dënojnë dhunën atje, por nuk mund të bëjë më shumë se kaq.

<http://www.kryeministri-ks.net/?page=1,9,2780>

95 Sipas informatave nga RTK-ja, 26 % e programeve informative të transmetuesit publik janë në gjuhët minoritare: gjuhën serbe, turke, boshnjake dhe rome. <http://www.rtklive.com/ro/?cid=3,1&page=broadcaster&mf>

96 Ligji për RTK-në po ashtu parasheh që Bordi i RTK-së të përfshijë edhe 2 anëtarë nga komuniteti serb dhe një anëtar minoritar joserb. Bordi i ri i RTK-së pritet të votohet nga Kuvendi i Kosovës në vjeshtë 2012.

<http://www.kuvendikosoves.org>

97 Duket se ka skepticizëm lidhur me pavarësinë e një kanali të tillë; gazetari serb Živojin Rakočević nga radio KiM së voni tha se “kanali i ardhshëm i RTK-së në gjuhën serbe do të jetë një kanal i zhurmshëm i kryeministrit Hashim Thaçi”. “Koha Ditore”, 16 gusht 2012, fq. 6: <http://www.koha.net/?page=1,13,111654>

98 Emërimi i paradokohshëm i kryeredaktorit të ri të RTK-së është përballur me mosmiratim publik, përfshirë nga njëra prej sindikatave të RTK-së:

<http://m.telegrafi.com/lajme/sindikata-e-rtk-se-kunder-mufail-limanit-2-21999.html>

99 Qeveria e ka inauguruar Bordin për politikën e gjuhëve, më 29 maj 2012:

<http://www.kryeministri-ks.net>

100 Qeveria e ka themeluar Grupin Punues Ndërmnistror për Ballafaqim me të Kaluarën dhe Pajtimin, në mbledhjen e saj të rregullt, më 4 qershor 2012:

<http://www.kryeministri-ks.net>

Decentralizimi

Aneksi III përmban dispozitat për decentralizimin, si mjet për:

Të adresuar brengat legjitime të serbëve të Kosovës dhe të komuniteteve të tjera që nuk janë në shumicë në Kosovë dhe të pjesëtarëve të tyre, për të inkurajuar dhe siguruar pjesëmarrjen e tyre aktive në jetën publike dhe për të forcuar qeverisjen e mirë dhe efektshmërinë e efikasitetin e shërbimeve publike në tërë Kosovën¹⁰¹

Tipari kryesor i Aneksit III është krijimi i komunave të reja në Kosovë dhe kalimi i përgjegjësisë të caktuara nga Qeveria qendrore në atë lokale/komunale.

Në mesin e objektivave të ZCN-s për këtë Aneks ishin:

(1) miratimi i:

- a) Ligjit për vetëqeverisjen lokale;
- b) Ligjit për kufijtë e komunave;
- c) Ligjit për financat e pushtetit lokal;
- d) Ligjit për arsimin në komunat; dhe
- e) Ligjit për shëndetësinë;

(2) Themelimi i pesë komunave të reja:

- (a) Mitrovica Veriore;
- (b) Ranillugu;
- (c) Klokot-Vërbovci;
- (d) Parteshi;
- (e) Graçanica; dhe

(3) Zgjerimi i Komunës ekzistuese të Novobërdës.

Siç u vërejt më lart, miratimi i ligjeve dhe marrja e vendimeve administrative janë pjesa relativisht e lehtë e arritjes së objektivave; zbatimi i plotë i tyre “posaçërisht në veri” është dëshmuar të jetë problematik dhe, në disa raste, deri më tani krejtësisht i pamundur.

Në një pikë, duhet të jetë bërë e qartë se disa prej objektivave nuk do të arrihen siç ishte pritur, andaj përshtatjet janë bërë: katër komuna të reja janë themeluar në vend se të jenë pesë (Mitrovica Veriore nuk është themeluar); regjistrimi i popullsisë është caktuar, por nuk ka qenë i mundur të mbahej në tri komunat në veri (Leposaviq, Zveçan dhe Zubin-Potok); dhe Bordi i Përbashkët i Mitrovicës nuk është themeluar, që nënkuptonte se ICR-ja nuk ka mundur të emërojë një përfaqësues ndërkombëtar për ta kryesuar atë.

Në komunat e reja të themeluara të Ranillugut, Klokot-Vërbovcit, Parteshit dhe Graçanicës, dhe në Komunën e zgjeruar të Novobërdës, progresi duket të jetë bazik, por substancial. Që të gjitha i vuajnë të njëjtat probleme sociale e ekonomike sikur edhe komunat e tjera të Kosovës, me probleme të vazhdueshme me buxhet dhe resurse, por ato funksionojnë si pjesë integrale të sistemeve politike dhe ekonomike të Kosovës.

¹⁰¹ PGJ, Aneksi III, fq. 23.

Dështimi për të zbatuar PGJ-në në veri është vërejtur në raportet e ZCN-s për ISG-në. Qysh në shkurt të vitit 2009, ZCN-ja ka vërejtur në “Raportin e Zyrës Civile Ndërkombëtare” se: “Themelimi i Komunës së Mitrovicës Veriore, siç është paraparë me PGJ-në, ende mbetet një sfidë për perceptimin e përgjithshëm të procesit të decentralizimit”.¹⁰²

Problemi me implementimin ishte i qartë: Kosova nuk mund të ushtrojë sovranitetin e vet në veri, për shkak të refuzimit të Serbisë të atij sovraniteti dhe rezistencës nga komuniteti serb i Kosovës për të pranuar autoritetin e Qeverisë së Kosovës. Në realitet, kjo nënkuptonte se nuk ishte e mundur të zbatoheshin shumica e dispozitave të PGJ-së në këtë pjesë të Kosovës, madje edhe ato dispozita që do të sillnin përfitime për komunitetin serb të Kosovës.

Pengesa kryesore për zbatimin e plotë të PGJ-së janë institucionet në veri që zakonisht quhen “institucionet paralele serbe”. Këto institucione paralele janë “ siç përshkruhet në disa raporte të Qeverisë së Kosovës, të OKB-së dhe të NATO-s “ institucione ilegale të financuara nga Qeveria e Serbisë dhe nga rrjetet lokale të krimit të organizuar.¹⁰³

Kjo prezencë “paralele”, që përfshin edhe aparatën klandestin politik dhe të sigurisë, sikur edhe shërbimet publike nën kontroll të strukturave paralele¹⁰⁴, i bllokoi përpjekjet “ nga Qeveria e Kosovës dhe komuniteti ndërkombëtar “ për të instaluar sundimin e ligjit në veri. Përpjekja e viti të kaluar nga Qeveria e Kosovës, më 25 korrik, për të dërguar zyrtarët policorë dhe të doganave në dy kalimet kufitare me Serbinë në veri, është përballur me serbët lokalë që bllokuan rrugët, dogjën kalimet kufitare, ngritën barrikada betoni, dheu dhe druri në të gjitha rrugët dhe u konfrontuan me forcat e sigurisë, përfshirë paqeruajtësit e udhëhequr nga NATO-ja, dhe forca policore e BE-së, EULEX-i. Deri tani, barrikadat mbeten në vend, ndërsa disa përpjekje nga forca ndërkombëtare paqeruajtëse për t'i hequr ato kanë dështuar.¹⁰⁵

Përpjekjet politike, diplomatike dhe strategjike janë ndërmarrë për të zgjidhur bllokimin në veri, një prej të cilave ishte edhe “Strategjia për veriun e Kosovës”, një dokument i përbashkët i ZCN-s dhe Qeverisë së Kosovës, që ishte hartuar nga ZCN-ja si non-paper në dhjetor të vitit 2009, dhe më pas ishte përqafuar nga Qeveria e Kosovës si strategji për të trajtuar problemet në veri. Kjo strategji ishte një dokument praktik që është dashur të shërbente për të arritur “politika dhe veprime të koordinuara në Kosovën Veriore”.¹⁰⁶ Ajo parashihte disa hapa me një plan të detajuar të veprimit dhe afate të caktuara, duke përfshirë krijimin e Komunës së Mitrovicës Veriore dhe mbajtjen e zgjedhjeve lokale atje.¹⁰⁷

102 Matrica e ZCN-s: <http://www.ZCN-kos.org/d/PGJ%20Matrix%202022-09-09.pdf>

103 Raporti i Zyrës Civile Ndërkombëtare, 27 shkurt 2009: <http://www.ZCN-kos.org/d/ISG%20report%20finalENG.pdf>

104 Më 9 gusht 2012, në një konferencë shtypi, të mbajtur në Mitrovicë, komandanti i KFOR-it, gjenerali gjerman Erhard Drews, tha se paqeruajtësit e NATO-s mund t'i heqin barrikadat, por se kjo nuk do ta zgjidhte problemin. Kjo deklaratë është interpretuar madje edhe nga shtypi në gjuhën gjermane si: “Kapitullim i KFOR-it përballë barrikadave serbe”:

<http://derstandard.at/1343744429355/KFOR-kapituliert-vor-serbischer-Barrikade>

105 Dokumenti i siguruar nga hulumtuesi, shih dokumentin 2, i bashkëngjitur

106 Intervistë me një ish-zyrtar ndërkombëtar në Kosovë, i cili foli me kusht të anonimitetit.

107 Përgjigja e dhënë një pyetjeje të Parlamentit Evropian nga përfaqësuesja e lartë/zëvendës-presidentja Ashton në emër të Komisionit të BE-së: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-005401&language=EN>

Për shkak të mungesës së unitetit mes BE-së, OKB-së dhe NATO-s, kjo strategji nuk është zbatuar kurrë.¹⁰⁸ Megjithatë, ajo mbetet në vend, meqë disa prej tipareve të saj po shfrytëzohen sot në veri nga Qeveria e Kosovës (më saktësisht, themelimi i Zyrës së Qeverisë në veri të Mitrovicës, ndërprerja e financimit të Administratës së OKB-së në Mitrovicë ' UAM)¹⁰⁹ dhe, më përgjithësisht, ofron një udhëzues që do të mund të zbatohet plotësisht në të ardhmen.

Si pasojë e rikategorizimit të objektivave që ndërlidhen me veriun, çështja e përgjithshme e marrëdhënieve me veriun mbetet e pazgjidhur në fund të mbikëqyrjes së pavarësisë dhe do t'i mbetet Qeverisë së Kosovës që ta zgjidhë atë në mënyrë të pavarur. Kjo shtron pyetjen kryesore: si do të mundë që Qeveria e Kosovës e vetme të arrijë një gjë që komuniteti ndërkombëtar ka dështuar ta arrinte? Dhe, si rrjedhojë, cilat do të jenë pasojat për Kosovën nëse zgjidhja nuk arrihet? Raportet mediale sugjerojnë se komuniteti ndërkombëtar shpreson t'u gjejë përgjigje këtyre pyetjeve nëpërmjet procesit të ri të dialogut ndërmjet Prishtinës dhe Beogradit. Kjo raportohet se është planifikuar për këtë vjeshtë dhe do të kryhet me ndërmjetësim të BE-së dhe me përfshirje të SHBA-së¹¹⁰

Zgjidhja e çështjeve rreth veriut sigurisht se është me rëndësi qendrore për zbatimin e plotë të PGJ-së, por nuk është e vetmja sfidë domethënëse që duhet adresuar. Një ish- zyrtar i ZCN-s, që doli me kushte anonimiteti, vërejt:

Në fakt, nuk është e vërtetë se shumica e gjërave kanë të bëjnë me veriun, sepse në Planin e Ahtisaarit Mitrovica përmendet vetëm kalimthi. Shumica e çështjeve të pazgjidhura ndërlidhen me pasigurinë që varet nga bashkëpunimi me Serbinë apo me Kishën Ortodokse Serbe.¹¹¹

Konsultimet po ashtu shfaqen si një objektiv në Aneksin III, ku Qeveria është e obliguar "të përfshihet në konsultime me komunitetet joshumicë që formojnë 75 % apo më shumë të popullatës në rajone, të koncentruara në lidhje me themelimin e mundshëm të komunave të reja". Një vlerësim i ZCN-s zbulon se dy raste të tilla i përbushin kriteret: Gora në Komunën e Dragashit, dhe Reçani në Komunën e Prizrenit. Qeveria ende nuk ka nisur konsultime efektive me këto dy komuna për të adresuar pritjet e tyre për më shumë qeverisje lokale.¹¹²

Trashëgimia fetare dhe kulturore

Përmes Ligjit për zonat e veçanta të mbrojtura dhe Ligjit për zonën e veçantë të mbrojtur të Qendrës Historike të Prizrenit", Aneksi V përmban dispozitat që kanë për qëllim mbrojtjen e Kishës Ortodokse Serbe në Kosovë, duke vendosur zona mbrojtëse rreth vendeve, kishave dhe manastireve. Për më tepër, "dhënia e privilegjeve nga taksat dhe doganat për aktivitetet ekonomike

108 *Po aty.*

109 Komunikata e ISG-së nga takimi i 15-të, i mbajtur në Vjenë, më 2 korrik 2012.

110 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

111 Ambasadori britanik në Kosovë, Ian Cliff, në një intervistë të kohëve të fundit për radion serbe Kontakt Plus, tha se ai pret që veriu i Kosovës të jetë tema kryesore e dialogut mes Kosovës dhe Serbisë, ndërsa e shpjegoi këtë duke thënë se "veriu i Kosovës është një çështje e brendshme e Kosovës, por që është e pamundur të zgjidhet pa një dialog mes Serbisë dhe Kosovës":

<http://www.m-magazine.org/en/Kosovo/Cliff-The-north-will-be-the-main-topic-of-dialogue-Kosovo-150-Serbia-2960>

112 Intervistë me një ish-zyrtar të ZCN-së për këtë raport, i cili foli me kusht të anonimiteti.

të Kishën Ortodokse Serbe që janë specifike për vetëqëndrueshmërinë e saj financiare” synohet që të sigurohet përkrahja ekonomike dhe e natyrave të tjera për Kishën Ortodokse Serbe.¹¹³

Objektivi i cili synon që “agjencitë e rendit dhe të ligjit të Kosovës të ofrojnë siguri për vendet e Kishës Ortodokse Serbe” ende nuk është arritur plotësisht, edhe pse është arritur progres. Forca Policore e Kosovës ka marrë përgjegjësinë për mbrojtjen e Monumentit memorial në Gazimestan, si dhe kishat e manastiret në Graçanicë, Zoçishtë dhe Budisavcë, por disa vende, duke e përfshirë Manastirin në Deçan, ende janë të mbrojtura nga KFOR-i. Sipas Përfaqësueses së Lartë të BE-së, zonjës Ashton, EULEX-i do të “monitorojë, udhëzojë dhe këshillojë Policinë e Kosovës në detyrat e saj të mbrojtjes së vendeve të trashëgimisë fetare dhe kulturore”.¹¹⁴

Një intervistë e bërë me një zyrtar ndërkombëtar në Kosovë dha indice se disa dispozita, përfshirë vendosjen e një këshilli monitorues të implementimit dhe emërimi i kryesuesit të tij, janë lënë jashtë planit të implementimit për shkak të “refuzimit të Kishës Ortodokse Serbe që të jetë pjesë e çfarëdo lloji të organit zyrtar të Kosovës sikur edhe për shkak të obstrukcioneve/mospjesëmarrjes së Serbisë në anën e saj të obligimeve nga Pakoja e Ahtisaarit”, që rezultoi me transferimin e rolit dhe përgjegjësi e Këshillit Monitorues të Implementimit tek ambasadori grek në Prishtinë.¹¹⁵

Ambasadori grek është pranuar nga të dyja palët si një ndërmjetës mes Kishës Ortodokse Serbe dhe institucioneve të Kosovës në nivel lokal dhe qendror. Zyrtarisht, ai është i deleguar nga Komisioni Evropian pas kërkesës së kryeministrit përmes një letre që është dërguar në fillim të mandatit të ZCN-s. Ambasadori grek vazhdon të ndërmjetësojë mes Kishës Ortodokse Serbe dhe institucioneve të Kosovës, dhe kjo nuk shihet më si një obligim i ZCN-s.¹¹⁶

Megjithatë, duhet theksuar se ‘ndërmjetësimi; nuk është e njëjta gjë si “monitorimi”.

Aneksi V përmbillet me një objektiv që i është caktuar Qeverisë së Serbisë: “Serbia duhet të kthejë eksponatet arkeologjike dhe etnologjike që janë marrë në huazim nga muzetë e Kosovës për ekspozim të përkohshëm në Beograd më 1998-1999, brenda 120 ditësh nga hyrja në fuqi e Zgjidhjes”. Për shkak të refuzimit të Qeverisë së Serbisë që të njohë apo të marrë pjesë në zbatimin e PGJ-së kjo objektivë nuk është arritur.¹¹⁷

Shfidat dhe çështjet kyç

Komunikata e Grupit Drejtues Ndërkombëtar e 2 korrikut 2012 thekson se ¹¹⁸në pajtim me PGJ-në, Aneksi IX, neni 5.2, Grupi Drejtues Ndërkombëtar përcakton se Kosova ka zbatuar kushtet e Propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhje.¹¹⁹

113 Shih dokumentin 1 të bashkëngjitur, të siguruar nga hulumtuesi.

114 PGJ :<http://www.ZCN-kos.org/d/Ahtisaari%20Comprehensive%20Proposal%20in%20English.pdf>

115 Përgjigja e dhënë një pyetjeje të Parlamentit Evropian nga përfaqësuesja e lartë/zëvendëspresidentja Ashton në emër të Komisionit të BE-së: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-005401&language=EN>

116 Intervistë joformale me një zyrtar ndërkombëtar në Kosovë.

117 Po aty.

118 Matrica e ZCN-s:

119 Komunikata e ISG-së nga takimi i 15-të, i mbajtur në Vjenë, më 2 korrik 2012.

Ky kapitull ka treguar se, në lidhje me komponentin e komuniteteve, aspekte domethënëse dhe serioze të PGJ-së janë lënë të papërmbyshura për arsye të ndryshme.

Megjithatë, kjo nuk do të thotë se tani nuk është koha për t'i dhënë fund mbikëqyrjes së pavarësisë. Është e qartë se ka detyra që nuk mund të përmbyllen tani, sikur që një pozicion i ri i ZCN-s thotë: "Kompletimi i tyre varet nga aktorë të jashtëm, kryesisht nga Serbia", dhe "dalja e Kosovës nga mbikëqyrja ndërkombëtare nuk duhet të mbahet peng i faktorëve të tillë nga jashtë" (shih më lart). Ka nevojë që situata të shikohet me maturi: ajo që nuk është arritur për katër vjet e gjysmë nën mbikëqyrje ndërkombëtare nuk është e pritshme të arrihet në afat të shkurtër nga institucionet e Kosovës që veprojnë vetë.

Andaj, duket e padobishme që progresi i mëtutjeshëm i Kosovës përballë objektivave të shihet si pjesë e proceseve të tjera domethënëse, sikur që është dialogu ndërmjet Kosovës e Serbisë, i ndërmjetësuar nga BE-ja. Mund të duket joshëse të mendohet se ka gjasa të mira për të gjetur zgjidhje të re për problemet sikur që është veriu i Kosovës, brenda një kornize më të gjerë të dialogut politik ndërmjet Prishtinës dhe Beogradit, me ndërmjetësim të BE-së. Por, kjo mund të ketë sens vetëm nëse BE-ja pajtohet se ajo duhet të lehtësojë zbatimin e mëtutjeshëm të objektivave të PGJ-së që janë lënë të papërfunduara.

Rruga përpara

Do të ishte e dobishme nëse Qeveria e Kosovës dhe komuniteti ndërkombëtar që është i përfshirë në Kosovë, para së gjithash, BE-ja dhe SHBA-ja, të shqyrtojnë ndjekjen e rekomandimeve për rrugën përpara në lidhje me komunitetet, pas fundit të mbikëqyrjes së pavarësisë. Një përkushtim i fuqishëm duhet të bëhet nga të gjithë ata që janë të përfshirë, posaçërisht nga Qeveria e Kosovës dhe BE-ja, për t'i arritur ato që kanë mbetur të papërfunduara nga PGJ-ja, duke e përfshirë kompletimin e procesit të decentralizimit në veri. Asnjë progres i qëndrueshëm nuk do të arrihet në marrëdhëniet ndërmjet Kosovës dhe Serbisë, apo ndërmjet Qeverisë së Kosovës dhe serbëve të Kosovës, nëse BE-ja mbetet çuditërisht ambivalente rreth zbatimit të PGJ-së.

PGJ-ja përmban një zgjidhje për veriu. Kjo pikëpamje është mbajtur nga Qeveria e Kosovës dhe nga vendet perëndimore që e kanë njohur pavarësinë e Kosovës. Andaj, është e pajustificueshme dhe e gabuar që kjo çështje të përfshihet në dialogun me Serbinë. Derisa ka shumë gjëra të dobishme që mund të arrihen për veriuin përmes një dialogu të ndërmjetësuar nga BE-ja, sikur që është siguri i kontrollit të duhur kufitar, luftimi i krimit ndërkufitar dhe siguri i lirisë së lëvizjes, nuk duhet të ketë kurrfarë diskutimesh politike me Serbinë në lidhje me territorin.

Një dialog mes Qeverisë së Kosovës dhe përfaqësuesve serbë në veri duhet të nisët nga zyrtarët në Prishtinë dhe të ndihmohet nga aktorët ndërkombëtarë. Por strukturat paralele, sikur që janë prefektët ilegalë në komunat veriore, nuk duhet të njihen e as të pranohen si bashkëbisedues. Qeveria e Kosovës dhe komuniteti ndërkombëtar "posaçërisht BE-ja dhe SHBA-ja" nuk duhet të nxitojnë në përpjekje për të zgjidhur çështjen e veriut dhe të përqendrojnë tërë vëmendjen e tyre politike dhe resurset atje. Kosova ka edhe probleme të tjera, që i ndikojnë të gjitha komunitetet e vendit; sikur që është gjendja e ekonomisë, ndërtimi i institucioneve, sundimi i ligjit, dhe qeverisja e mirë. Injorimi i këtyre do të zhgënjë shumicën e popullit të Kosovës.

Kapitulli 5: përmbledhje e përgjithshme dhe rekomandimet në formë të shkurtër

Qasja e përgjithshme e ndërtimit të katër kategorive të menaxhueshme, duke u bazuar në atë që dukej si çështje thelbësore e PGJ-së, e mbështetur nga një analizë e standardeve matëse të ZCN-së dhe e performancës së saj, tregon pak progres real që është bërë me qëllim të arritjes së qëllimeve të PGJ-së. GDN-ja, me vërejtje, ka vendosur që një nivel i tillë i progresit është i mjaftueshëm për të përmbyllur fazën e pavarësisë së mbikëqyrur. Kjo duhet mirëpritur. Sidoqoftë, secili kapitull e bën të qartë që, prej një pikëvështrimi të pavarur, që mbetet shumë për t'u bërë dhe që shumica e këtyre punëve të pabëra kanë qenë të vështira që nga fillimi i pavarësisë së mbikëqyrur. Disa nga detyrimet që Kosova mbetet t'i kryejë burojnë nga vështirësi të tilla, përderisa të tjerat bëjnë pjesë në të ashtuquajturin kuptim të veçantë që PCN-ja i jep fjalës zbatim. Në të vërtetë, ka disa argumente përgjatë kapitujve që sugjerojnë që disa nga vështirësitë në zbatimin e PGJ-së burojnë nga interpretimi i kujdesshëm që duhet bërë termave kryesore të PGJ-së, sikur që është vërejtur në kapitullin: Komunitetet.

Secili kapitull bën rekomandime për veprimet e ardhshme, rekomandime që bazohen në konsiderimin e diskutimeve brenda kapitullit relevant. Disa janë të veçanta në kuptim të temës që diskutohet; të tjerat përbëjnë kostum përgjatë tërë dokumentit.

Një problem i veçantë i kudogjendur që del jashtë kuptimit të pavarësisë së mbikëqyrur janë kompetenca dhe kapaciteti që gjërat të bëhen të funksionojnë. Siç vëren edhe Komisioni Evropian,¹²⁰ ka pak evidencë që kompetencat dhe kapaciteti në bërjen e një shërbimi civil që mund ta bartë këtë proces përpara. Kjo i lë organizmat si OJQ-të për t'i bërë detyrat që mbeten jashtë qeverisë. Sidoqoftë, ka shumë kufizime në çfarë këto mekanizma mund të bëjnë në ambiente konfidenciale, në mënyrë që të bëhet esencialisht e mundshme që shërbimi civil të mund të zbatojë obligimet e mbetura dhe që rezultatet të monitorohen në vazhdimësi.

Kapitulli 1: Legjislacioni dhe qeverisja, rekomandimet janë:

1. Një proces decentralizimi efektiv, i udhëhequr nga qeveria duhet të fillojë në veri, që do të përfshijë një qasje gjithëpërfshirëse, me një strategji efektive të komunikimit si pjesë parësore e saj.
2. Institucionet e sundimit të së drejtës duhet të instalohen në veri, me hapin e parë që është themelimi i gjykatave themelore.
3. Qeveria duhet të procedojë menjëherë me zbatimin e një procesi të restituimit të pronës dhe mbrojtjes së të drejtave pronësore.
4. Transferimi i kompetencave të ZCN-së duhet të shkojë te Kuvendi dhe jo te Qeveria.

Në kapitullin 2: Prezenca ndërkombëtare, rekomandimet e dala janë:

1. Kosova duhet që të vendosë legjislacionin që i mundëson qëndrimin brenda një periudhe kohore të kufizuar EULEX-it në Kosovës, dhe që të vendosë legjitimacionin e brendshëm të EULEX.

2. Kosova duhet të llobojë te NATO-ja që të negociojë një SOFA, në mënyrë që t'i jap legjitimacion të brendshëm qëndrimit të trupave të saj në Kosovë.
3. Qeveria, EULEX-i dhe KFOR-i duhet të ndërtojnë një qasje uniforme për të garantuar lëvizjen e lirë në veri.
4. Me asistencën e BE-së dhe të EULEX-it, Kosova duhet të ndërtojë një strategji për t'i demarkuar brenda një kohe të caktuar kufijtë me Serbinë dhe me Malin e Zi.
5. Roli dhe pozita e EULEX-it në gjykata duhet të qartësohet, duhet gjetur një qasje ku EULEX-i i bën angazhimet në trajnimin e gjyqtarëve vendorë.

Në Kapitullin 3: Ekonomia, rekomandimet që dalin janë:

1. Nxjerrja e ligjeve që rregullojnë restitucionin e pronës duhet të shikohet me urgjencë.
2. Restitucioni i pronës publike dhe relacionet ndërmjet Kosovës dhe ish-vendeve jugosllave duhet zgjidhur.
3. Relacionet ekonomike në mes të Kosovës dhe ish-vendeve jugosllave, posaçërisht Serbisë, duhen adresuar përmes një negociimi të mbikëqyrur ndërkombëtarisht.
4. Një arbitër që do të vendosë mbi borxhin në periudhën 1989 dhe 1999 duhet emëruar.
5. Institucionet e Kosovës duhet që të shkojnë tutje me përmbylljen e procesit të privatizimit të aseteve publike, dhe ta bëjnë procesin më të qasshëm dhe të pranueshëm për publikun.
6. Procesi i likuidimit të AKP-së duhet të përmbyllet në një kohë të duhur.
7. Njësitë e monitorimit të ndërmarrjeve publike duhen fuqizuar.

Në Kapitullin 4: Komunitetet, rekomandimet që dalin janë:

1. Duhet të ketë një proces të qëndrueshëm dhe transparent të përcaktimit nga të gjitha palët për t'i pambushur ato aspekte të PGj-së që kanë mbetur pa u përmbyllur.
2. Përmbyllja e procesit të decentralizimit në veri duhet të jetë prioritet, duke u bazuar në dispozitat e PGj-së.
3. Një dialog duhet të fillojë ndërmjet Qeverisë së Kosovës dhe përfaqësuesve legjitimë në veri. Dialogu nuk duhet të përfshijë strukturat paralele/ilegale.
4. Qeveria e Kosovës dhe partnerët e saj ndërkombëtarë duhet që të kenë parasysh që, pavarësisht që veriu është prioritet, kjo nuk duhet që tu kushtojë të gjitha komuniteteve në Kosovë të cilat kanë brenga të tyre legjitime.
5. Do të ishte e pajustificueshme dhe e gabuar që çështja e veriut të përfshihet në dialogun Prishtinë-Beograd

Këto rekomandime janë modeste dhe, duke marrë parasysh vullnetin dhe energjinë, janë të arritshme.

