



Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË

**Raport mbi seancën inauguruese të kuvendeve
komunale dhe organizimit të strukturës së re
komunale sipas Rregullores së UNMIK-ut 2007/30**

Mars, 2008

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje ekzekutive	3
A. Hyrje	4
B. Zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30	4
1. Seanca inauguruese e kuvendit komunal - betimi i anëtarëve të kuvendit, deklarata e interesave financiare dhe zgjedhja e zëvendëskryesuesve të Kuvendit	5
2. Komitetet e kuvendeve komunale –Themelimi, përbërja, portofolio dhe zgjedhja e kryesuesve	7
3. Kryetari i komunës – Betimi, funksionet dhe konflikti i interesit	8
4. Drejtorët dhe shefi i Departamentit të administratës dhe personelit	10
5. Statutet komunale – Procesi i hartimit, miratimi dhe përgjegjësia	11
C. Tri komunat veriore të Kosovës	11
D. Konkluzione	12
E. Rekomandime	15

Përmbledhje ekzekutive

Qeveritë lokale janë një nga themelet kryesore të çdo regjimi demokratik. Vetëqeverisja lokale tregon të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve lokale, brenda kufijve të ligjit, për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë të konsiderueshme të punëve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës lokale.¹ Në mënyrë që të sigurohet një vetëqeverisje lokale funksionale, korniza relevante ligjore duhet të zbatohet plotësisht dhe me kohë.

Ky raport ofron një vlerësim të gjendjes aktuale të zbatimit të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 që ndryshon Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë (Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30).² Raporti është rezultat i një ankete të bërë rishtas nga Misioni i OSBE-së në Kosovë (OSBE). Anketa përfundoi më 5 shkurt 2008.

Kapitulli B përshkruan kërkesat ligjore të pasuara nga një analizë e situatës aktuale në komuna.³ Ai gjithashtu përfshinë gjetjet për komunat e Štrpce/Shtërpçës dhe Novobërdës/Novo Brdo. Aty, procesi i zbatimit ka filluar deri në një masë të caktuar sepse komuniteti serbë i Kosovës ka vendosur të mos marrë pjesë plotësisht në strukturat komunale për arsye politike.⁴ Kapitulli C përshkruan situatën në tri komuna në veri të Kosovës, në të cilat realisht nuk ka filluar fare zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 deri tani.⁵ Për këtë arsye, komunat në veri nuk janë përfshirë në Kapitullin B. Raporti përmbillet me një përfundim gjithëpërfshirës dhe një listë rekomandimesh.

Në përgjithësi, vlerësimi tregon se komunat në Kosovë përgjithësisht pranojnë themelet e reja ligjore dhe se kanë bërë përparim të çmueshëm në përshtatjen e strukturave të tyre të reja legjislative dhe ekzekutive. Megjithatë, disa çështje siç është zgjedhja/emërimi i zëvendëskryesuesve, emërimi i drejtorëve të departamenteve komunale, formimi i komiteteve të kuvendit komunal dhe miratimi i Statutit komunal kanë ende nevojë për vëmendje. Prandaj, komunave të Kosovës u rekomandohet të vazhdojnë me organizimin e strukturave të reja, meqë ato janë thelbësore për krijimin e një sistemi të qëndrueshëm të qeverisjes në nivelin lokal.

¹ Neni 3 i Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, Këshilli i Evropës, Strasburg, 15 tetor 1985.

² Shpallur më 16 tetor 2007.

³ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 nuk aplikohet për pilot-njësitë komunale, të cilat u themeluan me Urdhëresën Administrative të UNMIK-ut nr. 2005/11, më 20 korrik 2005. Prandaj, ato nuk janë përfshirë në këtë raport.

⁴ Në Štrpce/Shtërpçë, komuniteti serbë i Kosovës përbën komunitetin shumicë, në Novobërdë/Novo Brdo komuniteti shqiptarë i Kosovës është shumicë me një epërsi të lehtë.

⁵ Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan dhe Zubin Potok. Në këto komuna, komuniteti serbë i Kosovës përbën komunitetin shumicë.

A. Hyrje

OSBE-ja zhvillon aktivitete për t'i përkrahur dhe promovuar më tej parimet e qeverisjes së mirë në komunat e Kosovës dhe është përgjegjëse për monitorimin proaktiv të komunave për pajtueshmëri sistematike me kornizën e zbatueshme ligjore në Kosovë.

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30, në masë të madhe ndryshon kornizën ligjore për komunat e Kosovës dhe sjell ndryshime si në strukturën legjislativë ashtu dhe në atë ekzekutive. Raporti synon vlerësimin e hapave inauguruese, të cilat janë të rëndësishme kyçe për organizimin e rregullimeve të reja komunale, duke tërhequr vëmendje të posaçme për degën e legjislativitetit.⁶ Raporti do të shërbejë si vlerësim paraprak i procesit të zbatimit, duke krijuar mundësi për paralajmërim të hershëm dhe përkrahje efektive në themelimin një vetëqeverisje lokale efikase dhe të qëndrueshme në Kosovë. Raporti ekzaminon çështje siç janë: seanca inauguruese e kuvendit komunal; themelimi i komiteteve të kuvendit komunal; marrja e detyrave nga kryetari i komunës; drejtorët dhe ushtruesi i detyrës së shefit të departamentit të administratës dhe personelit; si dhe hartimi i Statutit komunal.

Bazat për këtë raport përbëhen nga të dhënat e mbledhura dhe informatat e siguruar nga Ekipet Komunale të OSBE-së, që vlerësojnë situatën në të gjitha tridhjetë (30) komunat e Kosovës. Numrat aktual reflektojnë situatën deri më 5 shkurt 2008. Këto Ekipet Komunale kanë ndarë përvojat e tyre nga puna e tyre e përditshme dhe kanë zhvilluar intervista gjysmë të strukturuar me zyrtarë komunal dhe grupe tjera të interesit.

Ky raport orientohet tek publiku i përgjithshëm, Institucionet e Kosovës, zyrtarët komunalë, Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), komuniteti i donatorëve, si dhe organizatat tjera ndërkombëtare dhe joqeveritare. Ai është konceptuar që të shërbejë si mjet në mënyrë që t'i ndihmojë të gjithë faktorët e përfshirë në qeverisjen lokale dhe reformën e qeverisjes lokale. Veçmas nga kjo, duke e pasur parasysh planifikimin e ardhshëm të decentralizimit, ai mund të shërbejë si një tregues, duke mundësuar kështu një përlllogaritje të studiuar se sa kohë mund të nevojitet për zbatimin e disa hapave të caktuara.

B. Zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30

Ky kapitull prezanton hapat inaugurues të zbatimit të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 në 27 komuna të Kosovës. Ai sqaron, së pari, kërkesat ligjore duke vazhduar me një përshkrim të situatës aktuale nëpër këto komuna, si dhe me një konkludim të shkurtër.

⁶ Ky raport do të pasohet nga një raport i dytë për zbatimin, që vlerëson organizimin e strukturës së re ekzekutive duke përfshirë edhe shërbimin civil komunal.

1. Seanca inauguruese e kuvendit komunal - betimi i anëtarëve të kuvendit, deklarata e interesave financiare dhe zgjedhja e zëvendëskryesuesve të Kuvendit

Kuvendi komunal është organi më i lartë përfaqësues komunal, i përbërë prej anëtarëve të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë, i cili ushtron kompetencat dhe kryen detyrat e komunës.⁷ Në mënyrë që të themelohet një kuvend komunal, mbledhja e tij e parë inauguruese thirret brenda 15 ditësh pas certifikimit të rezultateve të zgjedhjeve.⁸ Pas Zgjedhjeve të Kosovës, të mbajtura më 17 nëntor 2007, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve ka certifikuar rezultatet për zgjedhjet komunale dhe ato të kryetarëve të komunave më 19 dhjetor 2007.⁹

Anketa e zhvilluar nga Ekipet Komunale të OSBE-së në tërë Kosovën tregon se të gjitha kuvendet komunale janë mbledhur në afatin e paraparë kohor pas zgjedhjeve të nëntorit. Në shumicën dërmuese e komunave, seancat inauguruese janë mbajtur në javën e fundit të dhjetorit.¹⁰

Në mënyrë që të sigurohet legjitimiteti i kuvendit komunal, secili anëtarë i tij duhet të japë betimin solemn apo deklaratën për postin, me të cilin ata publikisht premtojnë se do t'i kryejnë detyrat dhe ushtrojnë autorizimet me nder, besnikëri, paanshmëri, me ndërgjegje dhe në pajtim me ligjin.¹¹

Gati të gjithë anëtarët e zgjedhur rishtazi janë betuar solemnisht apo kanë dhënë deklaratën për postin para kuvendeve përkatëse komunale para se t'i marrin detyrat. Në përgjithësi, kjo është bërë gjatë seancave inauguruese. Ka pasur vetëm disa përjashtime, kur anëtarët e kuvendit nuk ishin prezent gjatë seancës inauguruese, apo kur kanë dhënë dorëheqje për arsye të marrjes së përgjegjësisë të reja. Në rastin e Štrpce/Shtërpçës dhe Novobërdës/Novo Brdo jo të gjithë anëtarët e kuvendit e kanë dhënë betimin solemn.¹²

Anëtarët e kuvendit komunal, para mbledhjes së parë të kuvendit, shënojnë në një deklaratë të plotë dhe të hapur interesat e tyre financiare në një regjistër publik, që mbahet nga Departamenti i administratës dhe personelit. Për më tepër, është përgjegjësi e anëtarëve që t'i përditësojnë shënimet e tyre në regjistër.¹³

Shumica e komunave i kanë respektuar këto kërkesa në mënyrë që të parandalohet konflikti i interesit. Vetëm në tri komuna asnjë nga anëtarët e kuvendit nuk i kanë

⁷ Neni 10.1 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 dhe neni 1.1 (v) i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/27 mbi Zgjedhjet Komunale në Kosovë.

⁸ Neni 12.1 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

⁹ Përjashtim bëjnë Štrpce/Shtërpca, Leposavić/Leposaviqi, Zvečan/Zveçani dhe Zubin Potoku, ku Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm nuk i ka certifikuar rezultatet e Zgjedhjeve të Kosovës të 2007 për Kuvendet Komunale dhe Kryetarët e Komunave. Novobërdë/Novo Brdo janë certifikuar vetëm rezultatet e zgjedhjeve për kryetar komune; kuvendet komunale dhe kryetarët e komunave përkatës janë konstituuar/emëruar përmes Vendimeve Ekzekutive 2007/60-64.

¹⁰ Shumica e kuvendeve komunale kanë thirrur seancat e tyre inauguruese nga 24 deri më 31 dhjetor 2007. Komuna e Novobërdës/Novo Brdo ka mbajtur seancën e saj të parë inauguruese të Kuvendit Komunal më 4 janar 2008, ndërsa Komuna e Štrpce/Shtërpçës më 16 janar 2008.

¹¹ Neni 12.2 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

¹² Në Štrpce/Shtërpçë, 10 nga 17 anëtarët e kuvendit janë betuar (katër serbë të Kosovës dhe tre shqiptarë të Kosovës nuk kanë dhënë betimin), ndërsa në Komunën e Novobërdës/Novo Brdo 7 (shqiptarë të Kosovës) nga 17 anëtarë, kanë dhënë betimin solemn.

¹³ Neni 17.5 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

dorëzuar deklaratat e tyre financiare.¹⁴ Disa kuvende komunale, në veçanti ai në Prishtinë/Priština, duhet ende të sigurojnë që anëtarët e tyre t'i paraqesin deklaratat e kërkuara financiare.¹⁵

Sipas organizimit të ri komunal, kryetari i komunës është kryesues i kuvendit komunal.¹⁶ Secili kuvend do të ketë gjithashtu një zëvendëskryesues, i cili thërret seancat dhe kryeson gjatë seancave të kuvendit në mungesë të kryetarit të komunës, derisa vetëm Komuna e Prishtinës/Priština do të ketë një zëvendëskryesues shtesë.¹⁷ Për më tepër, në komunat me një apo më shumë komunitete të cilat nuk bëjnë pjesë në shumicë, duhet të zgjedhet edhe një zëvendëskryesues i dytë. Zëvendëskryesuesi i dytë zgjedhet qoftë nga anëtarët e kuvendit komunal që u përkasin komuniteteve që nuk janë shumicë, apo në rastin kur komunitetet që nuk janë shumicë nuk janë të përfaqësuara në kuvendin komunal, kuvendi emëron një person që u përket atyre komuniteteve i cili do të shërbejë si zëvendëskryesues pa të drejtë vote. Ky emërim mund të bëhet në konsultim me anëtarët e komuniteteve që nuk janë shumicë.¹⁸

Vlerësimi tregon se dy të tretat e kuvendeve komunale kanë zgjedhur deri tani zëvendëskryesuesit e tyre.¹⁹ Megjithatë, zëvendëskryesuesi i dytë që u përket komuniteteve që nuk janë shumicë është zgjedhur deri tani vetëm në katër komuna (Ferizaj/Uroševac, Prizren, Gjakovë/Đakovica dhe Dragash/Dragaš).²⁰ Është gjithashtu interesante të përmendet se ende nuk ka pasur emërim të zëvendëskryesuesve të dytë ku komunitetet që nuk janë shumicë nuk janë të përfaqësuara në kuvend komunal. Në disa nga këto komuna, zyrtarët komunal, kryesisht kryetarët e komunave, po u afrohen udhëheqësve dhe përfaqësuesve të komuniteteve të cilat nuk janë në shumicë, për të diskutuar rreth kësaj çështjeje dhe për të kërkuar nga ata që të bëjnë propozime për kandidatë.²¹

Duket se zgjedhja e zëvendëskryesuesit të dytë që i përket komunitetit që nuk është shumicë paraqet një vështirësi dhe shkakton huti për kuvendet e reja komunale. Një arsye për shembull, mund të jetë që Rregullorja e UNMIKut 2007/30 nuk kërkon një përqindje të caktuar të anëtarëve të komunitetit jo shumicë në komunë për një Zëvendëskryesues të jetë e detyrueshme Disa komuna kanë kërkuar instruksione të mëtejshme dhe udhëzime nga Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, ndërsa disa komuna tjera janë të mendimit se zëvendëskryesuesi i dytë nuk është i nevojshëm meqë konsiderojnë se nuk kanë banorë që u përkasin komuniteteve që nuk janë shumicë.²²

¹⁴ Štrpce/Shtërpçë, Novobërdë/Novo Brdo dhe Malishevë/Mališevo.

¹⁵ Në Komunën e Prishtinës/Priština vetëm tre nga 51 anëtarët e kuvendit i kanë paraqitur deklaratat e interesave të tyre financiare. Në Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Kamenicë/Kamenica, Prizren, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka dhe Skenderaj/Srbica jo të gjithë anëtarët e kuvendeve i kanë dorëzuar deklaratat e tyre financiare.

¹⁶ Neni 13.1 dhe 27 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

¹⁷ Po aty, neni 13.2.

¹⁸ Po aty, neni 13.3.

¹⁹ Tetëmbëdhjetë (18) komuna nga 27 komunat e përfshira në anketë (67%) tashmë kanë emëruar zëvendëskryesuesit. Prishtina/Priština nuk i ka zgjedhur zëvendëskryesuesit.

²⁰ Në të katër rastet, ata u zgjedhën nga radhët e anëtarëve të kuvendit.

²¹ Lipjan/Lipljan, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Rahovec/Orahovac dhe Suharekë/Suva Reka.

²² Glogovc/Glogovac, Kaçanik/Kaçanik dhe Malishevë/Mališevo.

Për ta përmbledhur, shumica e komunave dhe anëtarëve të kuvendeve komunale i kanë përmbushur kërkesat lidhur me mbledhjen inauguruese, betimin solemn, deklaratat financiare dhe zgjedhjen e zëvendëskryesuesve. Megjithatë, vlerësimi zbulon se zgjedhja e zëvendëskryesuesve të dytë që u përkasin komuniteteve që nuk janë shumicë krijon ca probleme në disa komuna meqë procesi i konsultimit me komunitetet përkatëse kërkon më tepër kohë se sa është pritur dhe procedura e emërimit nuk është e rregulluar në hollësi në kornizën ligjore. Pavarësisht nga vonesa, OSBE mirëpret procesin konsultativ të filluar nga komunat lidhur me emërimin e Zëvendëskryesuesve të dytë që i përket komunitetit jo shumicë.

2. Komitetet e kuvendeve komunale –Themelimi, përbërja, portofolio dhe zgjedhja e kryesuesve

Kuvendi komunal do të themelojë shtatë komitete të përhershme ashtu siç është paraparë në ligj dhe mund të themelojë edhe komitete tjera shtesë nëse është e nevojshme.²³ Secili komitet duhet të zgjedh një kryesues dhe një zëvendëskryesues nga anëtarët e komitetit, përveç komitetit për politikë dhe financa i cili kryesohet, sipas detyrës zyrtare, nga kryetari i komunës apo, në mungesë të tij/saj, nga zëvendëskryesuesi i kuvendit komunal.²⁴

Përbërja e komiteteve duhet të synojë një balanc të baraspeshuar gjinor dhe duhet – përveç komitetit për komunitete dhe komitetit për ndërmjetësim – të pasqyrojë sa më shumë që është e mundur proporcionin e vendeve të mbajtura nga partitë/koalicionet politike në komunë.²⁵ Për më tepër, komitetet, përveç komitetit për politikë dhe financa, mund të emërojnë anëtarë nga jashtë kuvendit.²⁶ Përbërja e komitetit për komunitete, i cili promovon të drejtat dhe interesat e komuniteteve që jetojnë brenda një komune, duhet të pasqyrojë në mënyrë të drejtë përbërjen e komuniteteve në komunë; kurse komiteti për ndërmjetësim, i cili shqyrton rastet e pohuara të shkeljeve të të drejtave të komuniteteve, duhet të përbëhet nga një numër i barabartë i anëtarëve të kuvendit komunal të cilët nuk janë anëtarë të komitetit për komunitete dhe përfaqësues të komuniteteve që nuk janë shumicë të komunës.²⁷ Këtu, raporti përpiqet të japë një pasqyrë mbi aktivitetet e kohëve të fundit të komunave të Kosovës lidhur me themelimin e komiteteve të kuvendit.

Shumica e komunave të Kosovës kanë filluar me themelimin e komiteteve të përhershme. Megjithatë, vetëm një komunë ka raportuar t'i ketë themeluar të gjitha komitetet e përhershme, deri sa një tjetër ka themeluar pesë komitete të përhershme.²⁸ Një numër i konsiderueshëm i komunave (dymbëdhjetë) ka rithemeluar tre komitetet e përhershme (komitetin për politikë dhe financa, komitetin për komunitete dhe

²³ Sipas nenit 21.1 dhe 21.2 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 këto janë: Komiteti për politikë dhe financa, komiteti për komunitete dhe komiteti për ndërmjetësim, komiteti për shëndetësi dhe mirëqenie sociale, komiteti për arsim dhe kulturë, komiteti për zhvillim ekonomik, dhe komiteti për planifikim urban, kadastër dhe mbrojtjen e ambientit.

²⁴ Neni 21.6 dhe 22.2 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

²⁵ Po aty, neni 21.3 dhe 21.5.

²⁶ Po aty, neni 21.4, 23.2 (a) dhe 23.2 (d) (ii).

²⁷ Po aty, neni 23.

²⁸ Respektivisht, Shtime/Štimlje dhe Deçan/Dečane. Kuvendi Komunal i Deçanit/Dečane nuk e ka themeluar ende komitetin për komunitete dhe komitetin për ndërmjetësim sepse ende nuk janë zhvilluar konsultime me përfaqësuesit e komuniteteve.

komitetin për ndërmjetësim), të cilat tashmë ishin të parapara nga organizimi i mëparshëm komunal. Një komunë ka themeluar komitetin për politikë dhe financa dhe komitetin për komunitete dhe tri komuna tjera kanë themeluar vetëm komitetin për politikë dhe financa. Megjithatë, në fund të periudhës së shqyrtimit, nëntë nga 27 komuna nuk kanë themeluar asnjë nga komitetet e përhershme, ndonëse disa nga to treguan se janë në fazën kur do t'i hyjnë procesit të themelimit të komiteteve në mbledhjet pasuese të kuvendit.

Sipas anketës të zhvilluar nga Ekipet Komunale të OSBE-së, komunat të cilat kanë themeluar së paku një komitet zakonisht kanë respektuar kërkesat ligjore përkitazi me përfaqësimin e partive politike. Gjithashtu, në shumicën e këtyre komunave përbërja e komiteteve pasqyron përbërjen e komuniteteve në kuvendin komunal. Megjithatë, përfaqësimi i femrave mbetet shumë i ulët në të gjitha komitetet të cilat janë krijuar deri më tash. Për shembull, në disa komuna komiteti për politikë dhe financa nuk ka asnjë anëtare apo ka vetëm një anëtare femër.²⁹ Vetëm në dy raste ekspertë të cilët nuk janë anëtarë të kuvendit komunal janë anëtarë të komitetit.³⁰

Shumica e komunave pohojnë se mandati i komiteteve është i qartë dhe mjaft gjithëpërfshirës ashtu siç është përcaktuar në Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30. Megjithatë, disa nga komunat konsiderojnë se Statutet komunale duhet të sigurojnë në tepër hollësi në këtë drejtim.

Sipas informatave të siguruara nga zyrtarë të komunave të Kosovës, shumica dërmuese e komiteteve nuk kanë zgjedhur kryesuesit sepse ende nuk kanë mbajtur seancën inauguruese.³¹

Për ta përmbyllur, shumica e komunave janë në mes të themelimit të komiteteve të obligueshme të kuvendit komunal, duke filluar me krijimin e atyre komiteteve që tashmë kanë ekzistuar para hyrjes në fuqi të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30. Progresi, në këtë drejtim, për nëntë komuna që ende nuk kanë filluar këtë proces mbetet të shihet dhe monitorohet për së afërmi.

3. Kryetari i komunës – Betimi, funksionet dhe konflikti i interesit

Posti i kryetarit të komunës u jetësua me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/27 mbi Zgjedhjet Komunale në Kosovë, e cila e përkufizon kryetarin e komunës si kryetar i zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë i një komune në Kosovë.³² Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 më tej përshkruan kompetencat dhe përgjegjësitë e kryetarit të komunës: Kryetari do të shërbejë si kryesues i kuvendit komunal, kryesues i bordit të drejtorëve, dhe kryesues i komitetit për politikë dhe financa.³³ Si hap të parë, kryetari i

²⁹ Viti/Vitina, Ferizaj/Uroševac, Prizren, Dragash/Dragaš, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina.

³⁰ Prizren dhe Shtime/Štimlje.

³¹ Lipjani/Lipljan ka theksuar se komitetet kanë zgjedhur kryesuesit e tyre. Megjithatë, në Kaçanik/Kaçanik, kuvendi komunal bazuar në propozimin e kryetarit të komunës zgjodhi kryesuesit e komitetit për komunitete dhe komitetit për ndërmjetësim, që është në kundërshtim me nenin 21.6. Ai parasheh që kryesuesit dhe zëvendëskryesuesit e çdo komiteti duhet të zgjedhen prej dhe nga radhët e anëtarëve të komitetit, përveç nëse nuk kërkohet ndryshe me Rregullore.

³² Neni 1.1 (w) i Rregullores së UNMIK-it nr. 2007/27.

³³ Po aty, neni 22.2, 27.1 dhe 27.3.

komunës t'i nënshtrohet betimit solemn apo deklaramit për postin para anëtarëve të kuvendit komunal.³⁴ Për më tej, kryetari i komunës do t'i publikojë të gjitha konfliktet e interesit menjëherë pasi të jenë paraqitur dhe do të përfundojë çfarëdo kontrate apo lidhje e cila mund ta vë në dyshim mundësinë e kryerjes së obligimeve të tij/saj në mënyrë të drejtë dhe të paanshme.³⁵

Në të 27 komunat që mbulohen nga ky kapitull, kryetarët e komunave kanë dhënë betimin solemn ose deklaratën për postin para anëtarëve të kuvendit komunal. Po ashtu, secili kryetar i komunës ushtron detyrën e kryesuesit të kuvendit komunal gjegjës.³⁶

Megjithatë, vlerësimi tregon se jo të gjithë kryetarët e komunave i zotërojnë në tërësi funksionet e tyre ekzekutive. Kjo ka ndodhur për shkak se jo të gjitha komunat i kanë themeluar organet që kryesohen nga kryetari i komunës, përkatësisht komitetin për politikë dhe financa dhe bordin e drejtorëve.³⁷

Sa u përket kontratave ose lidhjeve që mund ta vënë në dyshim paanshmërinë e kryetarit të komunës, vlerësimi vë në dukje se nëntë kryetarë të komunave mbajnë poste të tjera në të njëjtën kohë. Ndërsa në katër raste, kryetarët e komunave mbajnë poste si sekretarë ose kryetarë të partive politike ose degëve të partive, katër kryetarë të tjerë të komunave punojnë në struktura akademike dhe një kryetar i komunës ka në pronësi një firmë e cila prodhon material ndërtimor për të cilën pohon se nuk është i përfshirë në afarizmin e saj të përditshëm.

OSBE-ja konsideron se orientimi ose posti shtesë në kuadër të një partie politike si i tillë nuk e vë në dyshim mundësinë e kryetarit të komunës për t'i kryer përgjegjësitë e veta në mënyrë të drejtë dhe të paanshme. Orientimi partiak zakonisht kërkohet për të fituar një post politik siç është ai i kryetarit të komunës. Megjithatë, kryetari i komunës duhet të jetë i vetëdijshëm se ai/ajo i përfaqëson të gjithë banorët e komunës.

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 nuk e kufizon në mënyrë eksplicite kryetarin e komunës nga puna e njëkohshme si mësimdhënës ose profesor. Megjithatë, në bazë të nenit 28.4 të Urdhërësës Administrative të UNMIK-ut nr. 2003/2, nëpunësi civil i zgjedhur në një post publik duhet të japë dorëheqje nga ai post.³⁸ Ndonëse ekziston një përjashtim për këto dispozita, ai nuk zbatohet në këtë rast.³⁹ Prandaj, në përputhje me Urdhërësën Administrative nr. 2003/2, kryetarët e komunave duhet të japin dorëheqje ose nga posti i mësimdhënësit ose nga ai i kryetarit të komunës.

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 është relativisht e paqartë përkitazi me angazhimet e mundshme të kryetarëve të komunave në firma private, në veçanti sa u përket partneriteteve dhe lidhjeve afariste. Nuk është e mundur që në mënyrë definitive të vlerësohet rasti i lartpërmendur i kryetarit të komunës që ka në pronësi

³⁴ Po aty, neni 25.

³⁵ Po aty, neni 28.1 që lidhet me nenin 17.2 dhe nenin 28.2.

³⁶ Kryetari i komunës nuk është anëtar i kuvendit komunal dhe rrjedhimisht nuk ka të drejtë vote përveç kur voton në rast të numrit të barabartë për dhe kundër një propozimi; neni 25 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

³⁷ Shih gjithashtu kapitujt B 2. dhe B 4.

³⁸ Udhëzimi Administrativ i UNMIK-ut nr. 2003/2 që e zbaton Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2001/36 mbi Shërbimin Civil të Kosovës.

³⁹ Neni 28.2 i Urdhërësës Administrative nr. 2003/2.

një firmë. Megjithatë, OSBE-ja rekomandon që në këtë rast të veçantë kryetari i komunës të paraprijë me dhënien e dorëheqjes nga angazhimi i tij në firmë private, që kryetari i komunës të mos përfshihet në negociata me komunën dhe që komuna t'i kryejë procedurat e tenderimit me nivelin më të lartë të transparencës.⁴⁰

Si përfundim, shumica e kryetarëve të komunave i kanë marrë përsipër funksionet e tyre kryesore dhe e kanë dhënë betimin solemn. Në disa raste, kryetarët e komunave do të marrin përsipër kryesimin e komiteteve për politikë dhe financa sapo ato të themelohen. Megjithatë, kryetarët e komunave duhet të bëjnë përpjekje që të parandalojnë çfarëdo konflikti të mundshëm të interesit sa u përket angazhimeve shtesë të tyre.

4. Drejtorët dhe shefi i Departamentit të administratës dhe personelit

Sipas nenit 27.2 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30, kryetari i komunës pas konsultimit me kuvendin komunal i emëron drejtorët për ta ndihmuar atë në kryerjen e detyrave të tij/saj. Gjatë emërimeve të tilla, kryetari i komunës duhet t'i kushtojë vëmendje të duhur përfaqësimit të drejtë të komuniteteve që banojnë në komunë. Postet e (ish) drejtorëve të departamenteve komunale duhet të ndërpriten pas emërimit të anëtarëve të bordit të drejtorëve.⁴¹ Kuvendi komunal e emëron kryesuesin e departamentit të administratës dhe personelit *mutatis mutandis* në përputhje me procedurën mbi përzgjedhjen dhe rekrutimin e nëpunësve të lartë civil që përcaktohet me ligjin në fuqi. Ai/ajo duhet të veprojë, mes tjerash, si sekretar i kuvendit komunal, si sekretar i bordit të drejtorëve dhe si shef i stafit për sa i përket shërbimit civil komunal.⁴²

Parimisht dhe sipas praktikës tradicionale të shumicës së sistemeve demokratike, autoriteti përgjegjës për rekrutimin dhe emërimin e një posti është gjithashtu përgjegjës për ta emëruar një person për të shërbyer përkohësisht në cilësi të ushtruesit të detyrës derisa të plotësohet posti. Prandaj, kuvendi komunal duhet ta emërojë ushtruesin e detyrës së shefit të departamentit të administratës dhe personelit për të shërbyer gjatë periudhës transitore.

Në 20 komuna nga 27 prej tyre, kryetarët e komunave i kanë emëruar drejtorët pas konsultimit me kuvendet komunale përkatëse. Megjithatë, vetëm në 17 komuna janë emëruar ushtruesit e detyrës së shefit të departamentit të administratës dhe personelit. Kryesisht, ai/ajo është ish-drejtori i departamentit ose ish-kryeshefi ekzekutiv i komunës. Në shumicën e rasteve, ai/ajo është emëruar nga kuvendi komunal, në pesë raste nga kryetari i komunës dhe në dy raste nga ish-kryeshefi ekzekutiv i komunës. Megjithatë, organi i vetëm vendimmarrës kompetent për këtë emërim është kuvendi komunal. Prandaj, OSBE-ja i rekomandon që Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal t'i informojë dhe njoftojë organet dhe zyrtarët komunal lidhur me praktikën tradicionale të lartpërmendur për plotësimin e përkohshëm të posteve në të ardhmen.

⁴⁰ Ky rast i referohet situatës në Komunën e Kaçanikut/Kaçanik.

⁴¹ Neni 49.1 i Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30.

⁴² Po aty, neni 33.2 dhe 33.4.

Në gjashtë komuna, procesi i rekrutimit për postin e shefit të departamentit të administratës dhe personelit ende nuk ka filluar. Në këto komuna procesi i zbatimit është përgjithësisht i ngadalshëm. Në tri komuna, ende nuk është emëruar as shefi i departamentit të administratës dhe personelit e as nuk ka filluar procesi i rekrutimit për postin e shefit të këtij departamenti.⁴³ Vetëm një komunë tanimë e ka shefin e departamentit të administratës dhe personelit.⁴⁴

Si përmbledhje, duhet bërë përpjekje të konsiderueshme për të plotësuar postin kyç të shefit të departamentit të administratës dhe personelit, ndërsa në ndërkohë, të emërohet një shef i përkohshëm i departamentit të administratës dhe personelit.

5. Statutet komunale – Procesi i hartimit, miratimi dhe përgjegjësia

Sipas nenit 11.1 të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30, kuvendi komunal e miraton Statutin dhe mund ta ndryshojë atë nëse konsideron se një gjë e tillë është e nevojshme. Statuti rregullon zbatimin e përgjegjësive të komunës ashtu si është përcaktuar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30. Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 nuk përmend se kush duhet ta hartojë Statutin komunal dhe deri kur duhet të bëhet një gjë e tillë.

Vlerësimi i zhvilluar vë në dukje se asnjëra nga komunat e Kosovës nuk e ka miratuar Statutin e ri komunal i cili i reflekton risitë që dalin nga Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30. Megjithatë, procesi i hartimit ka filluar në 70% të komunave.⁴⁵ Në shumicën e këtyre komunave, kuvendet komunale i kanë themeluar komisionet për hartimin e Statutit të ri. Kryesisht, këto komisione përbëhen nga anëtarët e kuvendit dhe nga zyrtarët ligjorë të komunës. Në disa komuna, si në Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina dhe Kamenicë/Kamenica, janë përfshirë edhe përfaqësuesit e grupeve të shoqërisë civile dhe të komuniteteve. Një përbërje e tillë e grupit punues është në përputhje me rekomandimet në Udhëzuesin mbi Statutet komunale i cili sugjeron që kuvendet komunale të themelojnë grupet e përkohshme punuese për t'i hartuar Statutet, me këtë përbërje të propozuar: anëtarët e kuvendit komunal, kryetari i komunës, zyrtari ligjor i komunës dhe pjesëtarët nga shoqëria civile.⁴⁶ Në Gjakovë/Đakovica dhe Dragash/Dragaš, grupet punuese tanimë i kanë hartuar draftet e para të Statuteve të reja komunale.

C. Tri komunat veriore të Kosovës

Për komunat Leosavić/Leosaviq, Zvečan/Zveçan dhe Zubin Potok, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara e ka nxjerrë Vendimin Administrativ mbi Themelimin e Përkohshëm të Qeverisë Komunale, i cili e plotëson

⁴³ Štrpce/Shtërpçë, Istog/Istok dhe Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

⁴⁴ Dragash/Dragaš.

⁴⁵ Nga 27 komuna 19 prej tyre kanë filluar procesin e hartimit. Në komunat e Shtimes/Štimlje, Fushë Kosovës/Kosovo Polje, Shtërpçës/Štrpce, Prizrenit, Rahovecit/Orahovac, Suharekës/Suva Reka, Istogut/Istok dhe Mitrovicës/Mitrovica nuk ka filluar procesi i hartimit.

⁴⁶ *Udhëzuesi mbi Statutet komunale*, Misioni i OSBE-së në Kosovë dhe Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, dhjetor 2007.

Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30.⁴⁷ Pas vendimit të tij për të mos i certifikuar rezultatet e zgjedhjeve për kuvendet komunale dhe kryetarët e komunave gjegjëse, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara, përmes këtyre vendimeve ekzekutive ka emëruar kryetarin e komunës dhe anëtarët e kuvendit komunal përkohësisht për një periudhë të përtërijshe prej gjashtë muajsh.⁴⁸ Ndonëse në këto vendime ekzekutive ceket se kryetari i komunës dhe anëtarët e kuvendit të ri komunal duhet të zbatojnë mandatin e tyre në përputhje me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30, kjo Rregullore praktikisht nuk po zbatohet fare. Që kur Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/37 dhe vendimet ekzekutive të lartpërmendura kanë hyrë në fuqi, asnjë ndryshim që vlen të përmendet nuk ka ndodhur në strukturat e këtyre komunave.

Deri më tani, nuk janë mbajtur mbledhjet inauguruese të kuvendeve komunale dhe nuk ka shenja se do të fillojë së shpejti procesi i zbatimit përkitazi me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30. Përveç komiteteve për politikë dhe financa, komiteteve për ndërmjetësim dhe komiteteve për komunitete, të cilët kanë qenë jofunksional gjatë gjashtë deri në dymbëdhjetë muajt e fundit, asnjë nga komitetet e obligueshme nuk ekziston në tri komunat veriore. Përbërja politike e kuvendeve nuk ka ndryshuar që nga Zgjedhjet Komunale të Kosovës në vitin 2002, prandaj, nuk reflekton balancin aktual të pushtetit. Po ashtu, nuk janë bërë ndryshime në emërimin e drejtorëve të rinj dhe të shefave të departamenteve të administratës dhe personelit. Rrjedhimisht, në asnjërin nga këto tri komuna, kryetarët e komunave nuk i kanë marrë përgjegjësitë e përkitazi me ekzekutimin e funksioneve të tyre.

Është me rëndësi të përmendet pjesa veriore e Mitrovicës/Mitrovica e cila paraqet një rast të veçantë për shkak të një situatë politike unike. Sipas Udhëzimit Administrativ të UNMIK-ut nr. 2002/26, Administratori Komunal për Mitrovicën e ka autoritetin e vetëm për ta qeverisur këtë pjesë të komunës.⁴⁹ Meqë Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 nuk po zbatohet në pjesën veriore të Mitrovicës/Mitrovica, një analizë e thellë do të shkonte përtej fushëveprimit të këtij raporti.

D. Konkluzione

Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30 është zbatuar në një masë të madhe. Sipas vlerësimit, të gjitha kuvendet komunale janë mbledhur me kohë pas zgjedhjeve të mbajtura në nëntor të vitit 2007. Pothuajse të gjithë anëtarët e zgjedhur rishtazi kanë dhënë betimin ose deklaratën para kuvendit komunal gjegjës. Po ashtu, shumica e komunave u janë përmbajtur rregullave për dorëzimin e deklaratave financiare në mënyrë që të parandalohen konfliktet e interesit.

Zëvendëskryesuesit e kuvendeve komunale janë zgjedhur në shumicën e komunave. Megjithatë, zëvendëskryesuesit e dytë nga komunitetet të cilat nuk janë shumicë janë zgjedhur në një numër shumë të vogël të komunave, dhe rrjedhimisht, nga komunitetet të cilat nuk janë shumicë të përfaqësuar në kuvendet komunale. Në komunat ku komunitetet të cilat nuk janë shumicë nuk janë të përfaqësuar në

⁴⁷ Vendimet Ekzekutive nr. 2007/60, 2007/61 dhe 2007/62.

⁴⁸ Për shkak të mungesës së pjesëmarrjes adekuate të votuesve nga komunitetet e rëndësishme.

⁴⁹ Udhëzimi Administrativ i UNMIK-ut nr. 2002/26, që e zbaton Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2000/45 mbi Vetëqeverisjen e Komunave në Kosovë, të datës 25 nëntor 2002.

kuvendin komunal, kuvendi duhet të marrë iniciativën për t'iu afruar komuniteteve të cilat nuk janë shumicë, dhe kështu të sigurohet emërimi i zëvendëskryesuesve në këto komuna. Iniciativa të tilla janë ndërmarrë vetëm në një numër të vogël komunash.

Shumica e komunave kanë filluar me themelimin e komiteteve të cilat, në shumicën e rasteve, reflektojnë përfaqësimin e komuniteteve në komunë si dhe përfaqësimin e partive politike në kuvendin komunal. Megjithatë, anëtarët femra të kuvendit deri më tani janë të pa përfaqësuara në mënyrë drastike në komitete. Ekspertët e jashtëm, ndonëse janë të obligueshëm vetëm për komitetin për ndërmjetësim, janë të përfaqësuar vetëm në dy komitete.

Të gjithë kryetarët e komunave kanë dhënë betimin solemn ose deklaratën për postin dhe i zotërojnë plotësisht funksionet e tyre si udhëheqës të ekzekutivit komunal dhe si kryesues të kuvendit komunal. Megjithatë, nuk janë emëruar të gjithë drejtorët e departamenteve komunale dhe procesi i rekrutimit të shefave të departamenteve të administratës dhe personelit ende nuk ka filluar në të gjitha komunat.

Ende asnjë komunë nuk e ka miratuar Statutin komunal. Megjithatë, ky është hap në drejtimin e duhur duke marrë parasysh se shumica prej tyre kanë filluar procesin e hartimit dhe i kanë themeluar komisionet e hartimit. Këta janë tregues të fuqishëm se komunat e marrin seriozisht rolin e Statutit si një dokument që përcakton kornizën ligjore në nivelin lokal duke i përkushtuar procesit të hartimit kohë dhe angazhim adekuat.

Kërkohen edhe disa përpjekje për të përfunduar zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30 sa u përket hapave inaugurues të organizimit të ri komunal që përfshihet nga ky raport. Arsye për vonesën mund të jenë problemet në organizimin e strukturës së re komunale, në veçanti sa i përket procesit të konsultimit me komunitetet të cilat nuk janë shumicë. Një arsye tjetër është problemi i kuptimit të domethënies së vërtetë të të gjitha dispozitave të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2007/30. Për shembull, supozimi i gabuar se drejtorët nuk mund të emërohen para themelimit të departamenteve komunale gjegjëse ose vështirësitë në kuptimin e kërkesave ligjore sa u përket zëvendëskryesuesve të dytë të kuvendeve komunale.

Për më tepër, procesi i zbatimit dallon në masë të madhe ndërmjet 27 komunave të përfshira në Kapitullin B dhe tri komunave veriore në të cilat deri më tani praktikisht nuk ka filluar procesi i zbatimit.

Në përmbledhje, procesi i zbatimit ka arritur një përparim të konsiderueshëm në të 27 komunat e përfshira në Kapitullin B. Megjithatë, ende ka hapësirë për përmirësime sa i përket emërimeve të drejtorëve dhe ushtruesve të detyrës së shefit të departamentit të administratës dhe personelit. Fakti se komunat ende nuk i kanë miratuar Statutet e tyre nuk duhet t'i pengojë ato nga vazhdimi i procesit të zbatimit, përkatësisht themelimi i komiteteve të kuvendeve komunale dhe zgjedhja e kryesuesve të tyre, themelimi i departamenteve komunale dhe emërimi i shefave të departamenteve të administratës dhe personelit.

OSBE-ja konsideron se vonesa në realizimin e organizimit të ri në të 27 komunat, kurdo që të ketë ndodhur, është kryesisht e natyrës organizative dhe parasheh shumë zhvillime të shpejta në ditët dhe javët në vijim. Duke e marrë këtë parasysh, mungesa

e avancimit në komuna e përmendur në Kapitullin C është më shumë e natyrës kronike, që do të thotë se nuk pritet përparim në të ardhmen e afërt.

E. Rekomandime

OSBE-ja mirëpret zhvillimet pozitive në rregullimin e organizimit të ri komunal në Kosovë. Për ato sfera të cilat në raport janë identifikuar se ka hapësirë për përmirësime të mëtejme, OSBE-ja dëshiron të ofrojë udhëzime me ndihmën e rekomandimeve të mëposhtme.

Rekomandime për komunat

- Kuvendet komunale duhet të sigurojnë që të gjithë anëtarët e tyre t'i dorëzojnë deklaratat financiare për të parandaluar konfliktet e interesit;
- Kuvendet komunale të komunave në të cilat jetojnë komunitetet të cilat nuk janë shumicë e që nuk janë të përfaqësuara në kuvend duhet të iniciojnë dhe të sigurojnë emërimin e zëvendëskryesuesit të dytë sa më parë që të jetë e mundur;
- Kuvendet komunale duhet t'i themelojnë të gjitha komitetet e përhershme ashtu siç kërkohet nga Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2007/30, duke marrë parasysh balancin gjinor dhe përfaqësimin proporcional të partive politike çdoherë kur kjo kërkohet nga Rregullorja;
- Përbërja e komiteteve duhet të jetë e balancuar nga aspekti gjinor dhe duhet të reflektojë proporcionalisht vendet që mbahen nga partitë/koalicionet politike;
- Në Komitetin për Komunitete duhet të përfshihet së paku nga një pjesëtarë i secilit komunitet që banon në komunë;
- Kryetarët e komunave duhet t'i përfundojnë kontratat/lidhjet të cilat mund të vënë në dyshim paanshmërinë e tyre;
- Kryetarët e komunave duhet të sigurojnë përbërjen e plotë të bordit të drejtorëve;
- Kuvendet komunale duhet t'i emërojnë shefat e departamenteve të administratës dhe personelit;
- Komunat duhet t'i hartojnë dhe miratojnë Statutet e tyre komunale në mënyrë që të rregullojnë zbatimin e përgjegjësive ashtu siç përcaktohet në Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30. Udhëzuesi mbi Statutet komunale i OSBE-së mund të shfrytëzohet për udhëzime shtesë.

Rekomandim për Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal

- Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal duhet të vazhdojë t'i këshillojë komunat e Kosovës për përmirësimin dhe përgjegjësitë e tyre në përputhje me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2007/30.