

MBROJTJA KOLEKTIVE ETNIKE SI MJET I (Ç)INTEGRIMIT: Asociacioni i komunave me shumicë serbe

BODO WEBER DHE AGRON BAJRAMI

Berlin–Prishtinë
Tetor 2018



MBROJTJA KOLEKTIVE ETNIKE SI MJET I (Ç)INTEGRIMIT:

Asociacioni i komunave me shumicë serbe

BODO WEBER DHE AGRON BAJRAMI

Berlin–Prishtinë
Tetor 2018



1

→ Korniza Origjinale e Dialogut Politik

2

→ Njohja e realitetit: Çështja e njohjes së Kosovës nga Serbia

3

→ Rruga e Kosovës drejt anëtarësimit në BE dhe OKB

4

→ Mbrojtja etnike kolektive si mjet i (jo)Integritimit:
Asociacioni / Bashkësia e Komunave me shumicë serbe

5

→ Çfarë mund t'i ofrojë Kosova Serbisë? Çështjet dypalëshe në negociatat mbi një Marrëveshje Gjithëpërfshirëse

A DPC-KFOS Policy Note Paper

Policy Note Paper Series “Strengthening the Kosovo Perspective”

Authors:

Bodo Weber and Agron Bajrami

Editing:

Kirsty Campbell; DPC Editorial Committee (English)

Berlin - Prishtina

December 2018

This Policy Note Paper Series is part of the dialogue and advocacy project “Strengthening the Kosovo Perspective – Negotiations on a Final Comprehensive Agreement between Kosovo and Serbia,” jointly organized by the Democratization Policy Council (DPC, Berlin), the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS, Prishtina) and the Group for Legal and Political Studies (GLPS, Prishtina), and supported by KFOS.

08
**PËRMBLEDHJA
EKZEKUTIVE**

10
HYRJE

2
**ÇËSHTJA E
SERBËVE
KOSOVARË NË
NEGOCIATAT E
MËPARSHME**

**PLANI I AHTISAARIT:
INSTITUCIONALIZIMI
I MEKANIZMAVE TË
MBROJTJES ETNIKE NË
KUSHTETUTËN E KOSOVËS**

3
**SERBËT E KOSOVËS
NË DIALOGUN POLITIK:
ASOCIACIONI/
BASHKËSIA E
KOMUNAVE ME
SHUMICË SERBE**

20
**ASOCIACIONI/BASHKËSIA
DHE 'FAZA E RE' E
DIALOGUT**

22
**RRUGËDALJE
POTENCIALE
NGA BLOKADA
E ASOCIACIONIT**

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Themelimi i Asociacionit/Bashkësisë të Komunave me shumicë serbe në Kosovë ishte një prej elementeve kryesore të Marrëveshjes së Prillit 2013, të nënshkruar mes Kosovës dhe Serbisë brenda dialogut politik të udhëhequr nga BE-ja. Bllokimi i mëpasëm në zbatimin e kësaj marrëveshjeje shënoi edhe dështimin e formatit origjinal të dialogut, që ishte menduar si një proces i vazhdueshëm, me Marrëveshjen e Prillit 2013 të paraparë si një prej disa marrëveshjeve (të mëpasme). Ky proces përfundimisht synonte një normalizim të plotë të marrëdhënieve bilaterale mes Serbisë dhe Kosovës, dhe integrim të plotë të serbëve të Kosovës në shoqërinë dhe shtetin e Kosovës.

Dështimi i negociatave ndërkombëtare për mospajtimet Kosovë-Serbi rreth statusit çuan në shpalljen e pavarësisë së Kosovës të përkrahur nga perëndimi, dhe zbatimin unilateral të planit paqësor të ndërmjetësit të OKB-së, Martti Ahtisaari. Plani synonte që të zgjidh kontestin ndër-etnik duke kombinuar një strukturë shtetërore të Kosovës shumë të decentralizuar me mbrojtje kolektive etnike për serbët e Kosovës. Për shkak të formës së paplanifikuar të zbatimit, plani dështoi në integrimin e të gjitha komunave me shumicë serbe brenda shtetit të Kosovës.

Fillimisht, dialogu i udhëhequr nga BE-ja arriti progres në pranimin nga Serbia të realitetit të një

Kosovë të pavarur dhe integrimin e komunave me shumicë serbe në Kosovë, posaçërisht katër komunave në veri të Lumit Ibër (“veriu”). Strukturat kosovare e qeverisjes komunale u vendosën dhe policia dhe gjyqësia u transferuan në sistemin shtetëror të Kosovës. Por, themelimi i Asociacionit/Bashkësisë së Komunave me shumicë serbe vazhdoi të mbetet një pikë kontestuese. Marrëveshja e Prillit i dha formë karakterit, institucioneve dhe përgjegjësisë të kësaj strukture të re në mënyrë mjaft të paqartë, duke e definuar atë si një lloj i bashkëpunimit ndër-komunal për “ushtrim kolektiv të pushtetit”. Definicioni paqsyronte qasjen e Brukselit të “ambiguitetit konstruktiv”, d.m.th. shmangjes së mospajtimeve për të ndihmuar vazhdimin e procesit. Në mungesë të një strategjie afatgjate të BE-së për dialog, me kohë ambiguiteti konstruktiv u shndërrua në një ambiguitet destruktiv, duke dëmtuar gradualisht edhe procesin e dialogut si tërës.

Dallimet mes Prishtinës dhe Beogradit u bënë çdo herë e më të ngujuara dhe negociatat u përqëndruan pothuajse tërësisht në përgjegjësitë e Asociacionit. Derisa progresi në dialog nuk shfaqej, integrimi i serbëve kosovarë në shtetin e Kosovës u ndal. Ekzistimi dual i qeverive dhe administratave komunale me ligje të Kosovës dhe të Serbisë ofruan një mundësi për korrupsion strukturor. Në 10 komunat me shumicë serbe, vendosja e dominancës një-partiake edhe më tutje i ndihmoi for-

mat e skajshme të patronazhit nën kontrollin e një rrjeti të aktorëve kriminale dhe elitave politike.

Shpallja e fazës së re të dialogut në korrik 2017 zgjoi shpresat se bllokimi mund të tejkalohet. Ishte e qartë se çështja e Asociacionit/Bashkësisë mund të zgjidhet në mënyrë kuptimplote vetëm brenda kornizës së një zgjidhjeje finale me të cilën Serbia do ta pranojë sovranitetin e Kosovës dhe që do të siguronte integrimin e plotë të serbëve kosovarë në shtetin e Kosovës. Megjithatë, derisa negociatat morën një drejtim krejt tjetër, që ishte drejt ideve për shkëmbim territore, që së pari u lansua nga Beogradi dhe - prej vitit 2018 - u inkurajua nga aktorë të rëndësishëm politik perëndimorë, çdo shpresë për një progres domethënës është shuar për momentin.

Marrëveshja rreth çështjes së Asociacionit/Bashkësisë mund të arrihet vetëm nëse korniza e dialogut original rivendoset, me sovranitetin e Kosovës si prioritet dhe objektivë primare. Një rrugë drejt një zgjidhjeje të mundshme mund të jetë grumbullimi i funksioneve komunale që ekzistojnë në disa shtete shumë të decentralizuara evropiane. Ky model mund të kënaqë interesat e serbëve të Kosovës përmes një forme të vet-qeverisjes dhe të adresojë frikën kolektive tek të dy palët duke iu shmangur krijimit të një shtrese të tretë të qeverisjes (të bazuar në etnicitet) në një pjesë të territorit të Kosovës. Megjithatë, çdo zgjidhje mund të jetë efektive vetëm nëse njëkohësisht adreson rrjetin e krimit të organizuar-politikës dhe sistemin e rrënjosur të patronazhit në një mënyrë që shmangë pengesat socio-ekonomike.



Dallimet mes Prishtinës dhe Beogradit u bënë çdo herë e më të ngujuara dhe negociatat u përqëndruan pothuajse tërësisht në përgjegjësitë e Asociacionit. Derisa progresi në dialog nuk shfaqej, integrimi i serbëve kosovarë në shtetin e Kosovës u ndal.

HYRJJE

Që nga fundi i luftës ajrore të NATO-s për Kosovën në vitin 1999, çështja e pozitës dhe statusit të serbëve të kosovarë brenda Kosovës përbënte njërën nga çështjet më kundërshtuese në bisedimet e udhëhequra nga perëndimi mes Kosovës dhe Serbisë, edhe para edhe pas shpalljes formale të pavarësisë së Kosovës nga Serbia më 2008. Dialogu politik i udhëhequr nga BE-ja ka nisur më 2012, dhe ishte përqëndruar në vendosjen e kushteve Beogradit për ta inkurajuar atë që ta njohë realitetin e Kosovës së pavarur. Aspiratat e Serbisë për anëtarësim në BE - të bazuara në pranimin e pavarësisë së Kosovës nga Serbia - ishin pika kyçe e diskutimeve, por kishte edhe një fokus shtesë në çështjen e serbëve të Kosovës. E ashtuquajturit ‘Marrëveshje e Brukselit’ apo ‘e Prillit’, ishte “marrëveshja e parë e parimeve që qeverisin normalizimin e marrëdhënieve”¹, dhe u nënshkrua nga Prishtina dhe Beogradi në prill 2013. Marrëveshja kishte dy objektiva kyçe: së pari, ishte integrimi i katër komunave të banuara me shumicë serbe në Kosovën veriore bashkë në strukturat shtetërore të Kosovës, përfshirë institucionet shtetërore serbe që gjendeshin në atë territor, para së gjithash policia, gjyqësia dhe institucionet e qeverisjes komunale. Dhe, së dyti, ishte themelimi i të ashtuquajturit Asociacion/Bashkësi e e komunave me shumicë serbe, që i lidh mes vete katër komunitat serbe të Veriut dhe gjashtë të tjera në Jug nën një ombrellën e këtij trupi të vetëm. Kjo e dyta, sipas Beogradit, ishte menduar si një garancë për serbët

e Kosovës dhe mjet për të siguruar vetqeverisjen e tyre.

Derisa integrimi inicial i institucioneve të shtetit serb që kishin mbetur në territorin e Kosovës u zbatua me mjaft sukses, çështja e themelimit të Asociacionit/Bashkësisë që në start ishte dhe akoma mbetet pikë kontestimi mes Beogradit dhe Prishtinës. Kjo kryesisht është rreth çështjes nëse Asociacioni/Bashkësia duhet të ketë përgjegjësi ekzekutive. Beogradi dhe serbët e Kosovës kanë qenë të zëshëm në kërkesat e tyre për kompetenca ekzekutive derisa Prishtina (të gjitha partitë parlamentare shqiptare dhe shoqëria civile) e hedhin poshtë këtë, nga brenga se Asociacionin mund të zhvillohet në një mjet potencial të autonomisë territoriale të bazuar në etnicitet, dhe përfundimisht në shkëputje. Me BE-në që dëshmohet e paaftë që të ndihmojë në tejkalimin e hendekut, dështimi në themelimin e Asociacionit/Bashkësisë e solli implementimin e Marrëveshjes së Prillit në bllokim. Për pasojë, dialogu politik, i menduar në origjinën e tij të vitit 2012-2013 si një proces inkremental, është futur në rrugë qorre.

Shpallja e nisjes së fazës së re të dialogut politik në korrik 2017, që kishte për qëllim arritjen e një marrëveshjeje finale dhe gjithëpërfshirëse, ligjërisht të obligueshme për normalizimin e plotë të marrëdhënieve Kosovë-Serbi. Kjo i ka ringjallur përpjekjet për të zgjidhur bllokimin rreth themelimit të Asociacionit/Bashkësisë, por megjithatë deri më

1 “Marrëveshja e Parë e Parimeve që Qeverisin Normalizimin e Marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë” u arrit më 19 prill 2013: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf

tani nuk ka pasur zhvillime domethënëse. Veç kësaj, Serbia është përpjekur të kthejë dialogun në diç tërësisht ndryshe nga korniza origjinale² e vendosur më 2011-2013. Për më tepër, disa nga aktorë perëndimorët vazhdojnë të tregojnë shenja të injorimit ndaj qëllimeve dhe parimeve thelbësore të procesit të dialogut. Si pasojë e kësaj, negociatat janë bllokuar, me të vetmet alternativa të ofruara ose në një formë të etno-territorializimit të stilit të luftërave të Ballkanit të viteve 1990-të, ose si koncesione të mëtejshme ndaj Beogradit në kuptimin e një forme të “Asociacionit plus”.

Ky punim analizon zgjidhjet potenciale për çështjen e Asociacionit të Komunave me shumicë serbe në kontekstin e negociatave rreth një marrëveshjeje finale, gjithëpërfshirëse mes Kosovës dhe Serbisë. Seksioni i parë shikon në rolin e çështjes që statusi i serbëve kosovarë brenda Kosovës ka luajtur në negociatat ndërkombëtare mes Kosovës dhe Serbisë para nisjes së dialogut politik të udhëhequr nga BE-ja. Seksioni i dytë analizon institucionalizimin e mekanizmave të mbrojtjes etnike në Republikën e pavarur të Kosovës që ka hyrë në Kushtetutë përmes Propozimit Gjithëpërfshirës të ndërmjetësit të OKB-së, Martti Ahtisaari. Seksioni i tretë ekzaminon rregullat institucionale shtesë në lidhje me pozitën e serbëve kosovarë që janë shtuar përmes dialogut politik, pra me Marrëveshjen e Prillit, dhe posaçërisht përmes paraqitjes Asociacionit/Bashkësisë. Aty analizohen arsyet pse themelimi i Asociacionit/Bashkësisë është kthyer në pikën kryesore të bllokimit të zbatim-

it të plotë të Marrëveshjes së Prillit, dhe rrjedhimisht në krizë të dialogut politik. Seksioni i katërt e shikon rolin që deri tani e kanë luajtur në fazën e re të dialogut çështjet e pazgjidhura nga Asociacioni/Bashkësia. Seksioni i katërt ekzaminon rolin që ka luajtur çështja e pazgjidhur e Asociacionit/Bashkësisë në fazën e re të dialogut që nisi më 2017. Seksioni final analizon sfidat kryesore që shfaqen nga themelimi i Asociacionit/Bashkësisë, posaçërisht në lidhje me funksionimin e shtetit dhe sovranitetin e Kosovës. Analiza konkludohet duke paraqet disa ide initiale drejt një zgjidhje për bllokimin aktual.

2 Bodo Weber/ Agron Bajrami, Korniza Origjinale e Dialogut Politik, Shënim Politikash nga DPC-KFOS, Berlin-Prishtinë, maj 2018; e qasshme në: <http://www.democratizationpolicy.org/summary/the-original-framework-of-the-political-dialogue/>

ÇËSHTJA E SERBËVE KOSOVARË NË NEGOCIATAT E MËPARSHME

Pas luftës së vitit 1999, kur u bë e qartë se Kosova nuk do të kthehet më nën Serbi, pozita e serbëve të Kosovës u shndërrua në çështjen qendrore në procesin e kërkimit të zgjidhjes për status. Pavarësia e Kosovës është konsideruar e pashmangshme, andaj në bisedimet për status, në Vjenë më 2005-2006, diskutimet u përqendruan më shumë rreth asaj se si komuniteti serb mund të përshtatet me atë zgjidhje. Përvoja nga trazirave të marsit 2004 është marrë si dëshmi për domosdoshmërinë që çdo propozim për status të Kosovës të përfshijë edhe masa mbrojtëse për serbët e Kosovës.³

Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit

të Kosovës - gjerësisht i njohur si Plani Ahtisaari - e ka trajtuar këtë çështje përmes disa anekseve. Njëri seksion, që ka të bëjë me decentralizimin, ofron kornizën për bashkëpunim mes komunave dhe të drejtën për krijimin e një Asociacioni dhe zhvillim të marrëdhënieve me Republikën e Serbisë.⁴

Çështja e komunitetit të serbëve të Kosovës dhe marrëdhënieve të këtij komuniteti me Serbinë ishte po ashtu në qendër të negociatave të Troikës, më 2007, pasi që propozimi i Ahtisaarit u refuzua nga Beogradi. Troika propozoi një model gjermano-gjerman⁵ të marrëdhënieve mes Kosovës dhe

3 Diskutim me një diplomat të pensionuar evropian, pjesë e procesit të bisedimeve të Vjenës. Gusht 2018

4 "Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës" është hartuar nga ekipi i udhëhequr prej ish presidenti i Finlandës, Martti Ahtisaari, i cili u emërua si Përfaqësues Special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së, për të ndërmjetësuar bisedimet Kosovë-Serbi, në Vjenë. Shih: <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>

5 Rreth modelit gjermano-gjerman, shih: Weber/ Bajrami, Njohja e Realitetit? Çështja e njohjes së Kosovës nga Serbia, Shënim Politikash nga DPC-KFOS, Berlin-Prishtinë, qershor 2018.

Serbisë, me Kosovën që e mban planin e Ahtisaarit të paprekur, dhe Serbinë që pajtohet me zbatimin e atij plani pa pasur nevojë ta njohe edhe formalisht pavarësinë e Kosovës⁶. Këto negociata në fund dështuan meqë Serbia refuzoi çdo propozim që u diskutua. Në vend të kësaj, Kosova shpalli pavarësinë dhe zbatoi njëanshëm dispozitat e Ahtisaarit, që u bënë pjesë integrale e kushtetutës së shtetit të pavarur. Serbët e Kosovës u lanë të zgjedhin vet nëse duan ta shfrytëzojnë diskriminimin pozitiv që ofronte plani i Ahtisaarit, e që ishte bazë për Kushtetutën e Kosovës. Të përkrahur nga Beogradi, serbët kosovarë në veri - që mbeti në masën më të madhe nën kontroll të shtetit të Serbisë - refuzuan çdo lloj komunikimi me institucionet e Kosovës, derisa serbët në jug të lumit Ibër gradualisht nisën të pranojnë disa nga përfitimet dhe garancitë që siguronte plani i Ahtisaarit si bazë për integrimin në shtetin e Kosovës.



Çështja e komunitetit të serbëve të Kosovës dhe marrëdhënieve të këtij komuniteti me Serbinë ishte po ashtu në qendër të negociatave të Troikës, më 2007, pasi që propozimi i Ahtisaarit u refuzua nga Beogradi.

6 Të ashtuquajturat bisedimet e Troikës ishin një përpjekje për ndërmjetësim përmes diplomacisë shuttle, e nxitur nga vendet e Grupit të Kontaktit (Franca, Gjermania, Italia, Federata Ruse, Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara). Grupi i Kontaktit emëroi një ekip prej tre ndërmjetësuesish, që përbëhej nga Wolfgang Ischinger (BE), Frank Wiesner (SHBA) dhe Alexander Botsan-Kharchenko (Federata Ruse). Nga gushti deri në dhjetor 2007, Troika u përpoq të lehtësoj arritjen e një marrëveshje mes Kosovës dhe Serbisë, mbi procesin e Ahtisaarit. Kjo përpjekje po ashtu dështoi që të prodhojë një marrëveshje. Shih "Raporti i Troikës së Bashkimit Evropian/Shteteve të Bashkuara/Federatës Ruse për Kosovën", 4 dhjetor 2007: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20723.pdf>

PLANI I AHTISAARIT: INSTITUCIONALIZIMI I MEKANIZMAVE TË MBROJTJES ETNIKE NË KUSHTETUTËN E KOSOVËS

Plani i Ahtisarit, që është mishëruar në Kushtetutën e Kosovës, siguron nivel të lartë të drejtave dhe mekanizmave mbrojtëse për serbët e Kosovës. Ahtisaari ishte në favor të një kombinimi të strukturës shtetërore shumë të decentralizuar me vetëm dy shtresa të qeverisjes - shteti dhe komuna - me një vet-qeverisje të fortë lokale dhe mekanizma të fuqishëm për mbrojtjen kolektive etnike si mjet i menaxhimit të konfliktit të vazhdueshëm etnik. Kështu, vet-qeverisja lokale është institucionalizuar me mekanizmat mbrojtës të themeluar para së gjithash për serbët e Kosovës.

Plani ofron nivel të lartë të përfaqësimit të minoriteteve në institucionet qendrore të shtetit të Kosovës. Në Kuvendin e Kosovës, nga 120 ulëset 20 janë të rezervuara për Komunitetet, prej të cilave 10 janë të rezervuara për përfaqësuesit serbë.⁷

Në Qeveri, plani garantonte së paku një ministër serb në kabinetin prej 12 ministrash.⁸ Kushtetuta po ashtu kërkon që ndryshimet kushtetuese sikur edhe ligjet dhe vendimet relevante për Komunitetet të mund të kalohen në Kuvend vetëm përmes shumicës së dyfishtë: 2/3 të 120 deputetëve, sikur edhe 2/3 e deputetëve minoritarë.⁹

7 Sipas planit të Ahtisaarit, në dy mandatet e para elektorale Kuvendi i Kosovës do të ketë 20 ulëse të rezervuara për minoritetet (10 për serbët dhe 10 për të tjerët), dhe pas kësaj periudhe do ti ketë 20 ulëse të garantuara (10+10). Dallimi është se në rastin e ulëseve të rezervuara, çdo ulëse e fituar me vota do di shtojë ulëseve të rezervuara, ndërsa në rastin tjetër të gjitha ulëset do të duhet të fitohen me vota, me 20 ulëset si të garantuara. Shih Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, Aneksi I, Dispozitat Kushtetuese, Neni 3, faqe 12-13; <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>

8 Aktualisht, Qeveria e Kosovës ka 22 ministra, përfshirë 3 ministra serbë. Për përbërjen e plotë të kabinetit, shih ueb-faqen e Qeverisë: <http://kryeministri-ks.net/zyra-e-kryeministrit/kabineti-qeveritar/>

9 Shih "Kushtetuta e Republikës së Kosovës", neni 65, Kompetencat e Kuvendit", faqe 22: <http://kryeministri-ks.net/ep-content/uploads/2018/03/>

Plani i Ahtisaarit ofron nivel të lartë të pushtetit lokal për gjithë Kosovën, me përgjegjësi shtesë për komunat me shumicë serbe. Plani përcaktoi edhe themelimin e komunave të reja me shumicë serbe, të cilave po ashtu u janë dhënë edhe kompetenca të zgjeruara në fusha si arsimi dhe kujdesi shëndetësor. Komunës së re të krijuar të Mitrovicës veriore i janë dhënë edhe kompetenca të zgjeruara në arsimin e lartë për të siguruar se aty do të mund të themelohet një Universitet Serb.¹⁰ Komunave me shumicë serbe u është dhënë autoritet edhe mbi çështjet kulturore, përfshirë mbrojtjen dhe promovimin e trashëgimisë fetare dhe kulturore serb dhe të tjera brenda territorit të komunës.

Plani po ashtu u jep komunave me shumicë serbe pushtet që të krijojnë partneritet mes tyre dhe një bashkëpunim ndër-komunal në fushat e përgjegjësive që kanë. Aty janë përfshirë dhe dispozitat që sigurojnë se këto komuna kanë të drejtë të bashkëpunojnë me institucionet e Republikës së Serbisë, dhe të pranojnë përkrahje teknike dhe financiare nga qeveria e Beogradit.¹¹

Një aneks i ndarë i planit të Ahtisaarit ka trajtuar trashëgiminë fetare dhe kulturore, duke i dhënë autonomi të gjerë Kishës Ortodokse Serbe në Kosovë, sikur edhe masa të sigurisë për objektet e tyre fetare, që përfshinin edhe krijimin e zonave mbrojtëse tokësore rreth manastireve, kishave, dhe objekteve tjera kulturore. Plani ka mundësuar krijimin e rreth 40 zonave të tilla mbrojtëse, përf-



Plani ofron nivel të lartë të përfaqësimit të minoriteteve në institucionet qendrore të shtetit të Kosovës. Në Kuvendin e Kosovës, nga 120 ulëset 20 janë të rezervuara për Komunitetet, prej të cilave 10 janë të rezervuara për përfaqësuesit serbë.

shirë ato rreth Manastirit të Deçanit, Patrikanës së Pejës, Qendrës Historike të Prizrenit, Manastirit të Deviçit, dhe monumentit memorial në Gazimistan. Sipas planit, siguria rreth këtyre objekteve fetare dhe historike do të ofrohej kryesisht nga Policia e Kosovës.¹² Megjithatë, për shkak të refuzimit të planit nga Beogradi, fillimisht forca paqeruajtëse e KFOR-it mbeti forcë mbrojtëse përrreth këtyre objekteve. Me kohë, shumica e përgjegjësive janë kaluar te Policia e Kosovës, por jo pa ankesa nga komuniteti serb.¹³

Kushtetuta.e.Republikes.se._Kosoves-2.pdf

- 10 Komunave të Mitrovicës Veriore, Graçanicës dhe Shterpces u janë dhënë kompetenca në ofrimin e kujdesit sekondar shëndetësor. Shih Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, Aneksi III, Decentralizimi, Neni 4, faqe 23-24; <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>.
- 11 Shih Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, Aneksi III, Decentralizimi, Nenet 9-10, faqet 27-28; <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>.
- 12 Shih Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, Aneksi V, Trashëgimi Fetare dhe Kulturore, Neni 3, faqet 37-38; <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>.
- 13 "Heritage handover to Kosovo Police embitters Serbs", Balkan Insight, 4 maj, 2011. <http://www.balkaninsight.com/en/article/heritage-handover-to-kosovo-police-embitters-serbs>

SERBËT E KOSOVËS NË DIALOGUN POLITIK: ASOCIACIONI/ BASHKËSIA E KOMUNAVE ME SHUMICË SERBE

Nën udhëheqjen e BE-së, dialogu politik në formën e vet origjinale të viteve 2011-2013¹⁴ ndërmoi hapa drejt zgjidhjes së mosmarrëveshjes për statusin mes Kosovës dhe Serbisë dhe ndihmoi Beogradin që të shtynte përpara një politikë drejt pranimin të realitetit të humbjes së Kosovës. Serbia u shpërblye me përparim në integrim në BE. Negociatat më pas filluan të përqendrohen dukshëm në pozitën e serbëve të Kosovës, në veçanti të atyre në katër komunat në veri të lumit Ibër. Marrëveshja e prillit 2013 kishte dy shtylla kyçe: së pari, fillimin e çmontimit të institucioneve shtetërore serbe që funksiononin në territorin e

Kosovës; dhe së dyti, formimin e të ashtuquajturit Asociacion/Bashkësi e Komunave me shumicë serbe. Themelimi i Asociacionit/Bashkësisë së komunave me shumicë serbe do të përfshinte dhjetë komunat me shumicë serbe në Kosovë. Do të themelohej në bazë të një statuti që edhe më thellë i definon në detaje përgjegjësitë dhe institucionet e saj. Teksti i marrëveshjes e definonte karakterin e këtij entiteti të ri, institucionet dhe posaçërisht kompetencat e tija në terma mjaft të paqarta. Kjo paqartësi, pra mungesa e pajtimit fillestar mes Beogradit dhe Prishtinës rreth karakterit konkret të entitetit, u mishërua në emërtimi e dyfishtë - që

14 The Original Framework of the Political Dialogue

u ofronte serbëve mundësinë ta quajnë bashkësi, ndërsa Prishtina e e quante asociacion. Asociacioni/Bashkësia është definuar vetëm si një formë e bashkëpunimit ndër-komunal, që synonte të “ushtrojnë kolektivisht pushtetin [komunal]” sipas ligjeve të Kosovës dhe Kartës Evropiane për Qeverisjen Lokale.¹⁵ Trupat e entitetit u modeluan sipas asociacionit ekzistues, Asociacionit të Komunave të Kosovës. Sa i përket kompetencave të tij, Asociacioni/Bashkësia do të duhej të kishte “mbikëqyrje të plotë në sferat e zhvillimit ekonomik, arsimin, shëndetësinë, planifikim urban dhe rural.”¹⁶

Paqartësia rreth definicionit provokoi dyshime dhe frikë në mesin e shqiptarëve të Kosovës, sidomos në opozitën (Vetëvendosjen) dhe shoqërinë civile, të cilët e karakterizuan marrëveshjen si “Ahtisaari Plus”. Dyshime në lidhje me atë se nëse Asociacioni i definuar etnikisht shkelte principet e mos-diskriminimit, posaçërisht për jo-serbët, meqë përfshirja e dhjetë komunave ishte definuar vetëm nga etniciteti shumicë serb. Në të njëjtën kohë, po tërhiqeshin paralele në mes të Asociacionit/Bashkësisë dhe entitetit Republika Serbe (RS) në Bosnjë dhe Hercegovinë, me aktorët politik dhe të shoqërisë civile që shprehnin frikën se Asociacioni/Bashkësia mund të përdorej si mjet për minimin e funksionalitetit shtetëror dhe rendin kushtetues të Kosovës, dhe përfundimisht do të çonte në ndarje etno-territoriale.¹⁷

Në kundërshtim me brenga të tilla, disa pjesëmarrës në negociatat në Bruksel sugjeruan se funksioni i Asociacionit/Bashkësisë kishte në masën më të madhe një vlerë simbolike për delegacionin e qeverisë serbe. Zyrtarët e qeverisë së Serbisë kishin nevojë për Asociacionin/Bashkësinë si diç për shpëtimin e fytyrës pas ndërrimit të politikës së tyre ndaj Kosovës. Beogradi ishte plotësisht i vetëdijshëm që niveli i lartë i të drejtave kolektive etnike dhe mekanizmat mbrojtëse të mishëruara në Kushtetutën e Kosovës (Planit të Ahtisaarit) ishte në nivel të kënaqshëm, dhe andaj as nuk mund (dhe nuk kishte nevojë) të zgjerohej me mekanizma mbrojtës shtesë.¹⁸ Në të njëjtën kohë, Asociacioni/Bashkësia do të duhej të luante rolin e rëndësishëm simbolik të zëvendësimit për Beogradin: pasi për shumë e shumë vite i kishte thënë serbëve të Kosovës që ata ishin pjesë e Serbisë, Beogradi ballafaqohej me sfidën që serbëve në veri t’ua komunikojë se ata megjithatë do të mbeteshin jashtë Serbisë.¹⁹

Karakterit i paqartë i Asociacionit, siç përshkruhet në pikat relevante të marrëveshjes së prillit, ishte refleksion i qasjes së negociatorëve evropian të “dykuptimësisë konstruktive”. Pozitat e pazgjdhura dhe kundërshtuese të Beogradit dhe Prishtinës ishin zbkuruar me gjuhë të paqartë, dhe zgjidhja e tyre u shty për një moment të papërcaktuar më vonë në proces. Në mungesë të një strategjie afatgjatë për dialogun politik nga

15 “Marrëveshja e Parë mbi Parimet Qeverisëse për Normalizimin e Marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë” është nënshkruar me 19 prill 2013: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf

16 Po aty.

17 Agron Bajrami, Asociacioni i Komunave serbe: Nga një mjet i integritit, në një katastrofë në përgaditje, GLPD Policy Note, Prishtinë, Dhjetor 2013, e qasshme në: <http://www.legalpoliticalstudies.org/association-of-serbian-municipalities-from-a-tool-of-integration-to-a-disaster-in-the-making/>

18 Intervistë me një ish-përfaqësues në delegacionin e Kosovës, Prishtinë, korrik 2018.

19 Se Beogradi merrte në shënjestër kryesisht serbët në veri me Asociacionin/Bashkësinë lë të kuptohet në pikën e planit zbatues të marrëveshjes në lidhje me të ashtuquajturin Ekipin Menaxhues. Sipas planit, Ekipi Menaxhues do të kishte për detyrë themelimin e Asociacionit/Bashkësisë duke përpiluar statutin e tij; dhe do të përbëhej ekskluzivisht nga “përfaqësuesit e katër komunave veriore.” Shih: See: <http://www.kord-kim.gov.rs/eng/p02.php>

ana e BE-së, me kalimin e kohës dykuptimësia konstruktive e BE-së u shndërrua në dykuptimësi destruktive, e cila gradualisht minoi procesin e dialogut si tërësi. Në vend se të negocionin një kompromis, Beogradi dhe Prishtina në fakt i çimentuan pozicionet e veta, duke e bllokuar themelimin e Asociacionit/Bashkësisë. Mosmarrëveshja shumë shpejt u përqendrua në çështjen e “kompetencave” që do të kishte Asociacioni/Bashkësia. Beogradi insistonte në “kompetenca ekzekutive” për Asociacionin/Bashkësinë si mjet i adresimit të frikës së serbëve të Kosovës në lidhje me integrimin (e veriut) në republikë në Kosovës. Prishtina, e brengosur nga potenciali i jo-funksionalitetit institucional dhe çintegritit territorial të Kosovës, insistonte që Asociacioni/Bashkësia të mos ketë kompetenca ekzekutive por që të kishte karakterin e një OJQ-je. Me kohë, këto mosmarrëveshje publike u zhvilluan në një konflikt krejt simbolik, ku secila palë dështonte në adresimin kuptimplotë të shqetësimeve kolektive për palën tjetër. Veç kësaj, kishte pak përfshirje me çështjen e Asociacionit/Bashkësisë nga këndvështrimi i logjikës prapa rendit kushtetues të Kosovës, pra kombinimin e vet-qeverisjes lokale me mekanizmat kolektiv për mbrojtje etnike. Diskursi u kthye mjaft shumë në logjikën etno-territoriale të viteve të ‘90-ta, që merrej me atë se kush e kontrollonte territorin në vend se si qeveriseshin njerëzit brenda atij territori.

Marrëveshja e Gushtit 2015 në Bruksel mbi “parimet e përgjithshme/elementet kryesore” të

Asociacionit/Bashkësisë²⁰ as nuk e zgjidhi as nuk e adresoi seriozisht mosmarrëveshjen në lidhje me karakterin e Asociacionit/Bashkësisë. Një marrëveshje e ndërmjetme për themelimin e Asociacionit/Bashkësisë nuk ishte paraparë me Marrëveshjen e Prillit, por vetëm hartimi dhe miratimi i një statuti të saj. Me zbatimin e mëtutjeshëm të Marrëveshjes së Prillit të bllokuar nga mosmarrëveshja rreth Asociacionit/Bashkësisë, dhe procesin e afrimit të Serbisë me BE-në drejtpërdrejt të ndërlidhur me progresin e dialogut, një bllokim kërcënonte në verën e vitit 2015.²¹ Marrëveshja e Gushtit i lejoi negociatorëve të BE-së që të anashkalojnë bllokimin, por pa e adresuar shkakun e krizës. Marrëveshja e Gushtit i parashtrroi trupat dhe funksionet e Asociacionit/Bashkësisë në mënyrë më të detajuar se sa Marrëveshja e vitit 2013. Njëkohësisht, ajo iu shmang çështjes toksike të përgjegjësive të Asociacionit/Bashkësisë, duke kopjuar në masën më të madhe formulimet relevante të Marrëveshjes së Prillit.

Përkundër kësaj manovre, marrëveshja e vitit 2015 çoi tek bllokimi i mëtutjeshëm i themelimit të Asociacionit/Bashkësisë në dhjetor 2015, kur Gjykata Kushtetuese në Prishtinë vendosi që marrëveshja pjesërisht nuk ishte në pajtim me kushtetutën. Më parë, Brukseli, Beogradi dhe Prishtina kishin anashkaluar suksesshëm çështje potencialisht problematike kushtetuese të ngritura nga Marrëveshja e Prillit.²² Një qasje e ngjashme u përdor me Marrëveshjen e Gushtit 2015. Por, me një sfond të një konflikti të brendshëm

20 “Asociacioni i Komunave me shumicë serbe në Kosovë - parimet e përgjithshme/elementet kryesore” 25 gusht , 2015, e qasshme tek: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf.

21 Bazuar në Marrëveshjen e Prillit, në dhjetor 2013 Këshilli Evropian miratoi kornizën e negociimit me Serbinë dhe i hapi negociatat me konferencën e parë ndërqeveritare të mbajtur në Beograd, në janar 2014. Pa progres në dialog deri në fund të verës 2015, inicimi i kapitujve të parë të negociimit, përfshirë Kapitullin 35 rreth dialogut politik me Kosovën, do të kishte qenë e pamundur.

22 Gjykatat kushtetuese edhe në Kosovë edhe në Serbi janë pyetur nga partitë opozitare për të gjykuar rreth kushtetutshmërisë së Marrëveshjes së Prillit, dhe të dyja refuzuan. Gjykata e Kosovës vendosi që marrëveshja është një marrëveshje ndërkombëtare, dhe se ajo nuk kishte juridiksion kushtetues për të vendosur rreth marrëveshjeve ndërkombëtare, Gjykata serbe vendosi se ajo ka autoritet kushtetues për të gjykuar

politik në Kosovë, gjykata dështoi në përpjekjen e saj për balancim mes interesave politike dhe ligjit kushtetues. Duke vlerësuar kushtetutshmërinë e marrëveshjes së vitit 2015, dhe njëkohësisht duke iu nënshtruar vendimit të marrë më parë për të mos vlerësuar kushtetutshmërinë e marrëveshjes së vitit 2013 - mbi të cilën u ndërtua marrëveshja e vitit 2015 - Gjykata përfundoi me një mision të pamundur. Përpjekja e çoi Gjykatën që të interpretoj definicionet e paqarta të përgjegjësive të “mbikëqyrjes së plotë” të Asociacionit/Bashkësisë (në fushat e përgjegjësive komunale sikur që janë zhvillimi ekonomik, arsimimi, shëndetësia, planifikimi urban dhe rural) si “të qenit i informuar” - një interpretim që ishte tërësisht i papranueshëm për Beogradin. Gjykata tutje vendosi se statuti i ardhshëm duhet ti dorëzohet për ta vërtetuar nëse është në harmoni me Kushtetutën, para se të hyjë në fuqi. Në vend se të mundësoj një proces zbatimi të Marrëveshjes së Prillit, ky vendim do të thoshte që Gjykata përfundimisht e bllokoi themelimin e Asociacionit/Bashkësisë.²³

Përderisa themelimi i Asociacionit/Bashkësisë si pjesë e marrëveshjes së prillit përfundoi e bllokuar, pjesët tjera të Marrëveshjes së Prillit që lidheshin me serbët e Kosovës u zbatuan me sukses, posaçërisht kalimi i policisë gjyqësive dhe qeverisjes lokale²⁴ në veri nga strukturat shtetërore serbe në ato të Kosovës. Megjithatë, këto zhvillime dështuan në avancimin e çështjes së Asociacionit/Bashkësisë. Vendosja e policisë dhe gjyqësive në kornizën institucionale të shte-

tit të Kosovës nuk i adresoi çështjet strukturore të kimit të organizuar të cilat lejonin që veriu të funksionoj si një territor pa ligjshme i kontrolluar nga një rrjet nëntokësor, aktorët kriminalë dhe elitat politike lokale.²⁵ Derisa zbatimi i plotë i Marrëveshjes së Prillit mbeti i bllokuar, vendosja e institucioneve qeverisëse në katër komunat veriore Brenda kornizës ligjore të Kosovës nuk shënoi edhe shuarjen graduale të strukturave ekzistuese komunale të shtetit të Serbisë ashtu si u synua fillimisht. Në vend të kësaj, një ekzistencë paralele e strukturave qeverisëse serbe dhe kosovare u shfaq, e cila krijoi një platformë për korrupsion strukturor. Për të dhënë një shembull, tetë nga dhjetë kryetarët e komunave me shumicë serbe sot kanë funksione të dyfishta si kryetarë komunalë serbë dhe kosovarë. Me përkrahjen e Perëndimit, Beogradi e themeloi ‘Listën Serbe’ si një mjet për inkurajimin e serbëve të Kosovës në veri që të marrin pjesë në zgjedhjet lokale. Paqëllimshëm, kjo rezultoi me krijimin e një sistemi njëpartiak të kontrolluar nga Beogradi në të 10-të komunat. Lëvizja e dëmtoi rëndë Partinë Liberale Serbe (SLS), partinë kryesore të serbëve të Kosovës që ishte lojale ndaj shtetit të Kosovës në jug të lumit Ibër pas vitit 2008. Bashkërisht, këto zhvillime e kanë zhbërë suksesin e kufizuar të përpjekjeve të nxitura nga Perëndimi për të nxitur demokracinë lokale dhe vet-qeverisjen në komunat me shumicë serbe në jug të lumit Ibër. Njëlloj, nuk ka pas progres drejt demokracisë dhe vet-qeverisjes lokale në katër komunat në veri.²⁶

reth marrëveshjeve ndërkombëtare, por vlerësoi se Marrëveshja e Prillit nuk ishte një marrëveshje ndërkombëtare. Të dy vendimet janë përshkruar nga ekspertë ligjorë si politikisht të ndikuara dhe ligjërisht të diskutueshme. Intervista me gjykatës kushtetues dhe ekspertë të ligjit kushtetues, Prishtinë-Beograd 2015-17.

23 Bodo Weber, Awkward juggling. Constitutional insecurity, political instability and the rule of law at risk in the Kosovo-Serbia dialogue, BIG DEAL eport, BIRN Kosovo-DPC, Berlin-Prishtina prill 016; e qasshme <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/BIRN-Report-2016-SHQIP-ËEB.pdf>.

24 Pas organizimit të zgjedhjeve të para lokale me ligjet e Kosovës në fund të vitit 2013, fillim të vitit 2014.

25 Intervista me bashkëbisedues serb të Kosovës në veri, 2018.

26 Intervista me bashkëbisedues serb të Kosovës në veri, 21014-2018.

ASOCIACIONI/ BASHKËSIA DHE 'FAZA E RE' E DIALOGUT

Pasi që bllokada rreth themelimit të Asociacionit/Bashkësisë po sinjalizonte gjithnjë e më shumë të trija palëve të involvuara në dialogun politik që qasja fillestare e bazuar në “dykuptimësi konstruktive” kishte arritur në një rrugë qorre. Deklarata e Përfaqësueses së Lartë të BE-së Federica Mogherini në verën e vitit 2017 se po nisej një “fazë e re” e dialogut ishte perceptuar si e vetmja rrugë potenciale drejt progresit, duke kërcyer tek pika përfundimtare e negociatave mbi një marrëveshje finale për normalizimin e plotë. Hapja e negociatave për një marrëveshje gjithëpërfshirëse rreth të gjitha çështjeve në mes të Kosovës dhe Serbisë - dhe në mes të Prishtinës dhe serbëve të Kosovës - u mendua si korniza më e mirë për të adresuar çështjet substanciale prapa Asociacionit/Bashkësisë.

Në mesin e aktorëve perëndimorë u bë çdo herë e më e qartë se frika kolektive që lidhet me Asociacionin/Bashkësinë mund të menaxhohet me sukses vetëm brenda kornizës së një zgjidhjeje përfundimtare që do ti ipte fund vënies në pikëpyetje të sovranitetit të Kosovës nga Serbia, dhe po ashtu do të trajtonte integrimin e serbëve kosovarë në shtetin e Kosovës në një mënyrë gjithëpërfshirëse. Megjithatë, gjatë vitit të fundit një numër në rritje i aktorëve të përfshier në dialog (Mogherini, administrata e SHBA-së dhe ajo e Francës) janë distancuar nga korniza origjinale, bazuar në parimet e palëkundura dhe vijat e kuqe strikte (sikur që është refuzimi i ndryshimit të kufijve apo rihapja e negociatave rreth çështjeve të statusit). Për pasojë, nuk ka pasur progres në çështjen e Asociacionit/Bashkësisë.

Në vend të kësaj, një dikotomi i është prezantuar Prishtinës nga ata aktorë perëndimorë që ranë pre e shtrembërimit të relaitetit nga Beogradi dhe u larguan nga korniza origjinale e dialogut politik. Prishtinës iu paraqitën me opsionet ose të pranimit të “zgjedhjeve kreative” sikur që është këmbimi i territoreve, ndarja e Kosovës, dhe korigjimi i kufinjëve, ose pranimi i koncesioneve të reja për Beogradin në formën e “Asociacionit/Bashkësisë plus”. Të dy opsionet bazohen në logjikën etno-territorialiste të luftërave ballkanike të viteve 1990.

Kështu, propaganda e Beogradit drejt një “kompromisi” mbi çështjen e statusit të Kosovës si shtet i pavarur brenda kufijve ekzistues ishte bazuar në një pretendim të rrejshëm se Serbia i ka përmbushur të gjitha obligimet e saj në dialog, derisa Prishtina i është shmangur obligimeve të veta dhe e ka bllokuar progresin në themelimin e Asociacionit/Bashkësisë. Këto pretendime mbetën të pakontestuar nga Brukseli deri para pak kohe. Dhe Beogradi ndërkohë e ka përdorur këtë argument për të lobuar për ndarjen territoriale të Kosovës.

Ngjashëm, para se të zbuste qëndrimin e saj kundër ndryshimeve të kufijve, shkëmbimit territorial, në qershor të këtij viti, qeveria amerikane ndërmorri një iniciativë të shkurtë në lidhje me Asociacionin/Bashkësinë. Në maj, diplomatët amerikanë ua prezantuan këtë propozim përfaqësuesve të partive në Kosovë dhe presidentit serb Aleksandar Vuçiq, që përfshinte tri pika të shkurta:

- 1 garancione shtesë për sigurinë e vendndodhjeve të kishave ortodokse serbe në Kosovë;

- 2 Heqja e mekanizmave për veto që kanë serbët në nivelin qendror në Kosovë, në shkëmbim të

- 3 Kompetencave të shtuara të Asociacionit/Bashkësisë.

Propozimi dështoi në fitimin e përkrahjes pasi që nuk adresonte asnjërën nga çështjet substanciale që çuan në bllokimin e themelimit të Asociacionit/Bashkësisë, posaçërisht frikën e Prishtinës se Asociacioni/Bashkësia mund të kthehet në mjet të ndarjes etno-territoriale. Fokusi i politikës amerikane shpejt u zhvendos te diskutimet territoriale.²⁷ Kjo zhvendosje nuk ishte një ko incidencë: iniciativa e SHBA-së për Asociacionin/Bashkësinë dhe zhvendosja e pozicionit të SHBA-së rreth pacenueshmërisë së kufijve në Ballkan janë të motivuara nga e njëjta politikë racionale - një rrugë e shkurtuar deri te “zgjidhja” dhe synimi për çfarëdo marrëveshje ku marrëveshja secilën herë konsideroht të jetë qëllim në vetvete. Kjo qasje po ashtu nxitet edhe nga largimi në rritje prej parimeve të demokracisë liberale perëndimore. Për pasojë, pak konsideratë i ipet ndikimit afatmesëm dhe afatgjatë dhe qëndrueshmërisë së marrëveshjeve të tilla. Kjo qasje politike e bën bashk SHBA-në me aktorë të tjerë në Perëndim sikur që janë inter alia ekipi i Mogherinit për dialog dhe Franca.²⁸

Duke qenë se shtyrja shumë publike për shkëmbimit territoresh dhe ndarje territoriale u ndal gishtin e kaluar, ka një probabilitet në rritje që çështja e Asociacionit/Bashkësisë të Komunave me shumicë serbe të kthehet shpejtë në krye të agjendës në negociatat e dialogut.

27 Intervista me diplomatë amerikanë dhe përfaqësues të partive në Kosovë, 2018.

28 Intervista me zyrtarë të BE-së dhe diplomatë të shteteve anëtare të BE-së, 2018.

RRUGËDALJE POTENCIALE NGA BLLOKADA E ASOCIACIONIT

Ne teori, korniza e negociatave për një marrëveshje përfundimtare dhe gjithpërfshirëse në mes të Beogradit dhe Prishtinës është mënyra më e mirë për të zgjidhur bllokadën rreth Asociacionit/Bashkësisë. Megjithatë kjo do të ishte kështu vetëm nëse BE-ja (dhe SHBA-të) do t'i qëndronin besnik kornizës origjinale të dialogut politik, parimeve, vijave të kuqe dhe qëllimeve kyçe të saj.

Çështja e Asociacionit mund të zgjidhet vetëm nëse merret parasysh konteksti lokal, d.m.th. frika kolektive e shqiptarëve dhe serbëve të Kosovës. Një model që reflekton modelin multi-etnik mbi të cilin është ndërtuar rendi kushtetues i Kosovës, dhe të shtrojmë pyetjen se si t'i kombinojmë më së miri mekanizmat e mbrojtjes kolektive me vetqeverisje të fortë lokale, i ka gjasat më të

mira për sukses. Një krahasim sistematik i ngjashmërive dhe dallimeve në mes të Asociacionit/Bashkësisë dhe pikës referente shpesh të përmendur nga akterët shqiptarë të Kosovës, Republika Srpskës të Bosnje dhe hercegovinës, mund të na japë disa ide fillestare.

Kushtetuta e Bosnjës dhe Hercegovinës që doli nga Dejtoni ishte një kompromis situacional që kishte për qëllim të përfundonte luftën, me disfunkcionalitetin institucional si parakusht për një marrëveshje. Ajo u ndërtua prej territoreve etnike të ndara gjatë kohës së luftës me një nivel të fuqishëm të qeverisjes së mesme lartë e poshtë (entitetet dhe kantonet); një nivel të dobët qendror shtetëror që bazohej në elemente të fuqishme të ndarjes së pushtetit në mes etnive, dhe një nivel

të dobët të qeverisjes lokale. Në anën tjetër, rendi shtetëror i Kosovës bazohet në funksionalitetin institucional dhe i ka të kufizuara elementet e ndarjes së pushtetit me serbë, që do të reduktohej edhe më shumë në momentin që marrëveshja përfundimtare të garantonte sovranitetin e shtetit dhe integritetin territorial. Duke u bazuar në historinë e fundme të rajonit dhe kulturën politike dhe ligjore, shndërrimi i Asociacionit/Bashkësisë në një nivel të tretë të mesëm të qeverisë në vetëm një pjesë të territorit të Kosovës dhe pa ndonjë vazhdimësi territoriale, duhet të shmanget.

Një model i decentralizimit të lartë, që mundëson interesat prapa Asociacionit për menaxhimin kolektiv të disa kompetencave komunale pa e krijuar një nivel të mesëm të qeverisjes ekziston në shtetet europiane. Ky model quhet grumbullim (pooling) i funksioneve komunale: komunat fqinje i bashkojnë fuqitë për të ushtruar më mirë disa kompetenca bazuar në një menaxhim të përbashkët vullnetar, duke përfshirë edhe themelimin e disa kompanive publike të përbashkëta. Nëse i qasemi përpilimit të statutit të Asociacionit përmes principeve të grumbullimit të funksioneve komunale, do të mund të përmbushnim interesat e serbëve të Kosovës dhe të adresonim frikën kolektive të serbëve dhe shqiptarëve. Sistemi do të bazohet formalisht-ligjërish në involvimin vullnetar të komunave me shumicë serbe në menaxhimin e përbashkët të kompetencave, dhe në njëfarë fleksibiliteti në lidhje me atë se cilat kompetenca komunale do të grumbulloheshin dhe për cilat nga dhjetë komunat (pra, nëse do të grumbulloheshin të gjitha, apo vetëm disa kompetenca për disa komuna për shkak të mungesës së vazhdimësisë

territoriale). Për më tepër, logjika e grumbullimit të funksioneve do të parandalonte dominimin e komunave veriore të atyre jugore, siç edhe është momentalisht e paraparë në idenë e Asociacionit/Bashkësisë.

Lidhje të tilla ndër-komunale ekzistojnë në shtete tjera evropiane të cilat favorizojnë modele me decentralizim të madh të qeverisjes - grumbullim i funksioneve komunale. Ky model shfrytëzon menaxhimin kolektiv në disa përgjegjësi komunale, por i shmanget krijimit të një shtrese të re të pushtetit. Komunitat në fqinjësi mund ti bëjnë bashkë forcat në baza vullnetare për të ushtruar më mirë kompetencat, që mund të përfshijnë menaxhim të përbashkët dhe themelim të disa ndërmarrjeve publike.²⁹ Duke iu qasur kështu hartimit të statutit të Asociacionit/Bashkësisë, interesi dhe frika kolektive e të dy palëve mund të akomodohet. Modeli formalisht do të prezantohej si përfshirje vullnetare e komunave me shumicë serbe në menaxhim të përbashkët të pushtetit të decentralizuar dhe, në një masë, me një marrëveshje fleksibile rreth asaj se cilat përgjegjësi do të grumbullohen dhe me cilat prej dhjetë komunave.³⁰ Grumbullimi i funksioneve po ashtu do të parandalonte dominimin e komunave veriore mbi ato jugore, që momentalisht është mënyra e operimit të Asociacionit/Bashkësisë.

Në Bosnjë dhe Hercegovinë, rendi kushtetues është i minuar nga Republika Srpska për shkak të fragmentimit territorial-institucional të policisë dhe drejtësisë. Kjo është e përforcuar nga veprimet jashta-kushtetuese të regjimit në RS, të udhëhequr nga Milorad Dodik që nga viti 2006. Në

29 Rreth grumbullimit të funksioneve komunale dhe si ato mund të apolikohen në kontekstin e Ballkanit perëndimorë, shih: Coalition 143 (K-143), Municipalization: A Popular Governance Model for Bosnia and Herzegovina, fq.31; e qasshme në: <https://de.scribd.com/document/231194321/K-143-Municipalization-Model-FULL-document-ENG>

30 d.m.th., nëse të gjitha dhjetë komunat me shumicë serbe do të përfshihen në përgjegjësi të caktuara, apo ndoshta një numër më i vogël për shkak të mungesës së kontinuitetit territorial.

Kosovë, para së gjithash në rajonet me shumicë serbe në veri, policia dhe gjyqësia përfaqësojnë një kërcënim më të vogël institucional sepse janë të integruara në një hierarki konsistente. Megjithatë, një kërcënim ekziston nga konglomerati i krimit të organizuar-politikës që dëmton funksionimin formal të qeverisjes lokale, policisë dhe gjyqësisë, dhe kështu e ruan një ambient pa rregulla. Për të adresuar në mënyrë adekuate brengat e sigurisë që kanë serbët e Kosovës, Asociacioni/Bashkësia duhet të përfshijë mekanizma që trajtojnë çështjet që kanë të bëjnë me krimin serioz dhe ate të organizuar.

Ngjashëm me Bosnjën, ku ndarja etnike e pushtetit bazohet fuqimisht në një sistem patronati, një sistem edhe më ekstrem i patronatit ekziston në komunat me shumicë serbe në Kosovë, e në veçanti në veri të Ibrit. Ky sistem patronati i kontrolluar nga Beogradi është i bazuar në dominimin ekonomik të një sektori publik shumë jo-efiçient, i cili bazohet në mbipunësim partiak në sektorin publik, në administratat publike komunale dhe kompanitë publike. Prandaj, integrimi i plotë i strukturave qeverisëse lokale në sistemin shtetëror institucional të Kosovës si një element dhe parakusht për themelimin e Asociacionit/Bashkësisë (funksionim që bazohet në grumbullimin e funksioneve komunale për të arritur sukses) paraqet kryesisht një sfidë sociale dhe jo problem etno-politik. Transferimi i administratës komunale që momentalisht funksionon nën sistemin shtetëror serb, tek sistemi i vetqeverisjes lokale të Kosovës, nuk mund të implementohet me sukses pa reforma substanciale të administratës publike, që do të thoshte zvoglimi i vendeve të punës në sektorin publik. Një transformim i tillë do të kërkojë një reformë të gjerë të sektorit publik dhe një plan për të adresuar ndikimin e kësaj në punësimin publik. Kostoja e tranzicionit do të jetë domethënëse.

Përfundimisht, për të arritur themelimin e tillë kuptimplotë të një Asociacioni/Bashkësie, Prishtina dhe bashkësia e shqiptarëve të Kosovës do të duhet të bëhet përgjegjëse. Institucionet shtetërore do të duhej të merreshin me komunitetet serbe të Kosovës në mënyrë shumë më serioze se sa që kanë bërë deri tash. Të drejtat kolektive të minoritetit serb, të garantuara me planin e Ahtisaarit dhe Kushtetutën e Kosovës, duhet të respektohen shumë më shumë se sa që është bërë që nga viti 2008. Gjasat për sukses do të shtohen kur kërcënimi potencial që momentalisht përfaqësojnë serbët e Kosovës dhe Beogradi ndaj shtetit të Kosovës të hiqet me nënshkrimin e një marrëveshje përfundimtare që kompletton sovranitetin e Kosovës dhe integritetin e saj territorial. Nëse vet-qeverisja lokale në komunat me shumicë serbe do të fuqizohet substancialisht përmes një Asociacioni/Bashkësie (të bazuar në principin e grumbullimit komunal), atëherë implementimi praktik i principeve të vetqeverisjes së fuqishme lokale po ashtu do të duhej të përmirësohej substancialisht në komunat me shumicë shqiptare në Kosovë. Aty, forma e bashkëpunimit ndër-komunal mbetet shumë e pazhvilluar, përkundër benefiteve përmbajtësore që paraqet ajo.

