

Pushtet pa përgjegjësi: Rregullimi i pushtetit ndërkombëtar në Kosovë dhe shtimi i përgjegjshmërisë

Gëzim Selaci

Abstrakt. Administrimi dhe mbikëqyrja ndërkombëtare janë në kundërshtim të qartë me një tipar jetik të demokracisë, ngase nuk lejojnë një rregullim të sistemit në të cilin pushtetarët dhe vendimmarrësit ndërkombëtarë do të ishin më të përgjegjshëm ndaj qytetarëve, në të mirë të të cilëve supozohet se merren vendimet përkatëse. Natyrisht, administrata ndërkombëtare është e krijuar dhe e mbështetur nga procese ndërkombëtare dhe ka mandatin nga organizata ndërkombëtare dhe jo nga populli vendës, prandaj, nuk pritet që ajo të sillet si një regjim demokratik përfaqësues. Mirëpo, që të sigurohet një shkallë më e lartë e përgjegjshmërisë, duhet të krijohet një sistem që e bën administratën ndërkombëtare më të përgjegjshme ndaj popullit vendës, për shembull duke ia nënshtuar kontrolluar pushtetin e saj përmes revizionit të juridiksionit të Kosovës dhe ombudspersonit, nëse vendimet dhe ushtrimi i pushtetit të tyre duket të jetë në kundërshtim me legjislacionin vendës.

Fjalët kyçe: *administrimi ndërkombëtar, mbikëqyrja ndërkombëtare, rregullimi i pushtetit, kontrolli i pushtetit, përgjegjshmëria e pushtetit.*

Gëzim Selaci, Mr. Asistent në Universitetin Victory në lëndën: Sistemet Politike Krahasuese.

Hyrje

Në përpyqjen për të përcaktuar rolet përkatëse të aktorëve ndërkombëtarë dhe autoriteteve vendëse, administratës së përkohshme ndërkombëtare

(APN) i është dashur të përshtatë rolin e saj në një kontekst ku institucionet vendase duhej ndërtuar, prapëseprapë duke i lënë autoritetin më të lartë APN-së. Kjo ka rezultuar në krijimin e një sistemi kompleks dhe të komplikuar të rregullimit të pushtetit ndërkombëtar, dhe raporte të pazakonshme të tij me pushtetin vendës. Ngulmimi për të mbajtur nën mbikëqyrje strukturat politike vendëse dhe qasja teknokratike ndaj ndërtimit të institucioneve, duke kufizuar apo përjashtuar vullnetin e qytetarëve, medoemos degradon këtë vullnet në rol të pranuesit pasiv. Ndonëse, ky sistem siguron disa forma të llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë të strukturave ndërkombëtare ndërmjet, ai assesi nuk garanton përgjegjshmëri formale të këtyre strukturave ndaj popullit. Sidoqoftë, ndërtimi i institucioneve të shtetit duke mos përfshirë vullnetin e popullit është në kundërshtim me një tipar vital të demokracisë, ngase demokracia është sundim i *demos-it*, dhe është e mundur vetëm nëse buron nga populli ose qytetarët.

Eseja është ndarë në dy sesione: e para përshkruan bazën ligjore të pranisë ndërkombëtare në Kosovë; UNMIK-ut të rikonfiguruar si dhe strukturave të reja (GDN, PCN, ZCN, PSBE dhe Eulex). Sesioni i dytë zbulon se si është rregulluar sistemi i përgjegjshmërisë apo llogaridhënies dhe kontrollit të këtij pushteti ndërkombëtar cili është raporti ndërmjet strukturave ndërkombëtare dhe vendëse të pushtetit. Eseja përfundon duke propozuar perspektiva të mundshme për rritjen e përgjegjshmërisë së pushtetit ndërkombëtar në Kosovë.

Prania ndërkombëtare pas deklarimit të pavarësisë

UNMIK-u i rikonfiguruar

UNMIK-u vazhdon të operojë në Kosovë duke supozuar se Rezoluta 1244 e KS të OKB-së, që i ka dhënë atij autoritet administrativ, mbetet në fuqi “derisa Këshilli i Sigurimit të vendosë ndryshe” dhe se liderët e Kosovës dhe qeveria e Serbisë ende i përmbahen dispozitave të saj, - thotë sekretari i përgjithshëm Ban Ki-moon në raportin e tij të parë¹ në lidhje me këtë çështje pasi që Kosova shpalli pavarësinë nga Serbia më 17 shkurt 2008. Raporti vjen pasi që pakica serbe e Kosovës, të cilët kishin kundërshtuar deklaratën e pavarësisë, e zgjeruan bojkotin e institucioneve të Kosovës për të përfshirë Shërbimin Policor të Kosovës, Qendrat Korrektuese të Kosovës, sistemin gjyqësor, administratën komunale si dhe hekurudhat dhe doganat e UNMIK-ut. Në disa zona jugore të Kosovës të banuara me serbë, policë serbë të Kosovës deklaruan se nuk do të njohin zinxhirin komandues të SHPK-së dhe kërkuan që të vihen nën komandën e drejtpërdrejt të policisë së UNMIK-ut. Gjithsesi, sekretari i përgjithshëm theksoi se përpjekjet e OKB-së në Kosovë kanë për qëllim të sigurojnë që situata politike dhe e sigurisë në Kosovë dhe më gjerë në rajon të mbetet stabile, si dhe të ruhet parrezikshmëria dhe siguria e popullatës.²

¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo, S/2008/211, 28 March 2008. Në internet: www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2008/211

² UN News Centre, (12 April 2008). *Security Council resolution still in force in Kosovo – Secretary-General*. Në internet:

Pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, sekretari i Përgjithshëm Ban Ki-moon konstatoi se ngjarjet që pasuan pavarësinë kanë sfiduar në masë të konsiderueshme zotësinë e UNMIK-ut për të ushtruar autoritetin e tij. Në qershor 2008 z. Ban zbuloi planet për të rikonfiguruar strukturën dhe profilin e UNMIK-ut menjëherë pasi që Kosova të njëjtin vit kishte vendosur të deklarojë pavarësinë nga Serbia.

Në një raport special dërguar Këshillit të Sigurimit, z. Ban kishte shfaqur vendimin e tij për të rregulluar UNMIK-un në atë mënyrë që Bashkimi European të luante një rol të shtuar operativ në fushë të sundimit të ligjit nën “ombrellën” e OKB-së kryesuar nga Përfaqësuesi Special i tij, në pajtim me Rezolutën fillestare 1244 që e kishte themeluar misionin. Sekretari i përgjithshëm u dërgoi letra presidentit të Serbisë në Beograd si dhe presidentit të Kosovës në Prishtinë për t’i informuar ata mbi planet e rikonfigurimit të UNMIK-ut dhe prezencës më të gjerë civile ndërkombëtare në Kosovë. Letrat konfirmojnë qëndrimin “neutral” që OKB-ja ka përkitazi me statusin e Kosovës dhe japin hollësi në lidhje me angazhimin e organizatës për dialog me Serbinë në gjashtë fusha: polici, gjyqësi, menaxhim të kufijve, trashëgiminë serbe, transport e infrastrukturë, dhe dogana.³

Që nga fundi i qershorit, UNMIK-u ka nisë të lëvizë në drejtim të rikonfigurimit që ishte parashikuar të zgjaste

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26172&Cr=kosovo&Cr1=>

³ UN News Centre, (12 June 2008) *Kosovo: Ban outlines plans to reconfigure UN presence*. Në internet:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27003&Cr=kosovo&Cr1=>

120 ditë pasi përfaqësuesi special i sekretarit të përgjithshëm, Lamberto Zannier, pati thënë se tani kishte “dritën e gjelbër nga Nju Jorku” për të kryer rikonfigurimin e UNMIK-ut.⁴

Strukturat e reja (GDN, PCN, ZCN, PSBE, Eulex)

Grupi Drejtues Ndërkombëtar për Kosovën (GDN) është propozuar si pjesë e planit për “pavarësinë e mbikëqyrur” të Kosovës në Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen⁵ e Statusit të Kosovës (i njohur si “Plani i Ahtisarit”) i hartuar nga i dërguari special i sekretarit të përgjithshëm të OKB-së, Maarti Ahtisaari. GDN është një trupë ndërkombëtare mbikëqyrëse që do të bashkërendojë veprimtaritë e autoriteteve ndërkombëtare në Kosovë. Grupi është themeluar që të udhëheqë zhvillimin e demokracisë në Kosovë dhe të promovojë qeverisje të mirë, multi-etnicitetin dhe sundimin e ligjit, sipas Propozimit Gjithëpërfshirës. Në mungesë të miratimit të një propozimi në KS të OKB-së, për shkak të kërcënimit të Rusisë se do t’i vërë veto planit, GDN nuk ka mandat nga OKB, mirëpo shtetet mund të futen në grup mbi bazë të marrëveshjeve dypalëshe. Në fillim ishte propozuar që grupi të

⁴ UN News Centre, (26 June 2008) *Kosovo mission has ‘green light’ to start reconfiguration, says UN envoy*. Në internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27177&Cr=kosovo&Cr1=>

⁵ *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* e kam përkthyer si *Propozim Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës*, dhe jo *Propozim Gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për Statusin e Kosovës*, siç qëndron ky dokument i përkthyer në faqen e Kuvendit të Kosovës. Pra, ‘zgjidhje’ dhe jo ‘marrëveshje’, ngase besoj se kjo ka më shumë kuptim dhe kështu është përkthyer zyrtarisht edhe në gjuhët e tjera.

përbëhet nga përfaqësues të shteteve (përveç Ruisë) dhe organizmave që përkrahin zbatimin e plotë të Propozimit Gjithëpërfshirës. (PGj: Dispozitat e Përgjithshme, Neni 12.1) Në grup bëjnë pjesë: Franca, Gjermania, Italia, Rusia, Mbretëria e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara, Bashkimi Europian, Komisioni Europian dhe NATO (PGj: IX, 4.1).

Për herë të parë grupi u takua në shkurt 2008, ku morën pjesë Mbretëria e Bashkuar, Franca, Gjermania, Italia, Shtetet e Bashkuara, si dhe Austria, Çekia, Finlanda, Suedia, Turqia, Belgjika, Danimarka, Hungaria, Sllovenia dhe Zvicra. Dukshëm pra, Rusia, e cila mbështet Serbinë në kundërshtimin e pavarësisë së Kosovës, mungonte.⁶ Sidoqoftë, në maj grupit iu shtuan edhe gjashtë anëtarë të rinj: Bullgaria, Estonia, Irlanda, Letonia, Luksemburgu, Holanda dhe Polonia.⁷ Në qershor 2008, GDN mirëpriti edhe tre shtete: Kroacinë, Norvegjinë dhe Lituaninë.⁸ Sido që të jetë, nuk është e qartë se cilat janë procedurat formale ligjor të vendimmarrjes në këtë grup, nëse ka ndonjë.

Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar(PCN) Deklarimi i pavarësisë së Kosovës më 17 shkurt 2008 në mënyrë të qartë

⁶ International Herald Tribune, 28 February 2008, First meeting of International Steering Group for Kosovo held in Vienna. Në internet: <http://www.ihf.com/articles/ap/2008/02/28/europe/EU-GEN-Austria-Kosovo.php>

⁷ BalkanInsight.com, New States Join Kosovo's Supervisory Body, 21 May 2008. Në internet: <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/10356/>

⁸ BalkanInsight.com, Kosovo 'Should Join' Global Organisations, 30 June 2008. Në internet: <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/11440/>

ftoi një prani ndërkombëtare civile,⁹ siç ishte parashikuar në Propozimin Gjithëpërfshirës. Në shkurt 2008 GDN emëroi një Përfaqësues Civil Ndërkombëtar për Kosovë (PCN) që të mbikëqyr Propozimin Gjithëpërfshirës për Kosovën,¹⁰ mandati dhe pushteti i të cilit në praktikë shkon shumë më larg këshillimit dhe mbikëqyrjes; ai është "autoriteti final në Kosovë sa i përket interpretimit të aspekteve civile" të Propozimit Gjithëpërfshirës (PGj: IX.2.1.a), mandati i të cilit shkon deri te marrja e "masave korrektuese për të përmirësuar [...] çdo veprim që ndërmerret nga autoritetet e Kosovës, që PCN-ja konsideron se përbën shkelje të kësaj marrëveshjeje [Propozimit Gjithëpërfshirës]" (PGj: IX.2.1.c) si dhe "ta sanksionojë apo largojë nga detyra çdo zyrtar publik [...] për ta siguruar respektimin e plotë të kësaj marrëveshjeje" (PGj: IX.2.1.d). Përveç mandatit të gjerë të pushtetit të tij, këtij mandati nuk i specifikohet as koha, por i lihet GND-së derisa të vlerësojë se Kosova ka zbatuar Propozimin Gjithëpërfshirës dhe të vendosë t'i jap fund PCN-së (PGj: IX.5.2).

Zyra Civile Ndërkombëtar (ZCN) mbështet PCN me qëllim që të sigurojë zbatimin e plotë të Propozimit Gjithëpërfshirës, si dhe të mbështesë integrimin europian të Kosovës duke këshilluar qeverinë e Kosovës si dhe liderët e komuniteteve në vend. Kjo zyrë punon ngushtë me praninë e BE-së në Kosovë: Bashkimin Europian,

⁹ <http://www.assembly-kosova.org/?krye=news&newsid=1635&lang=en> dhe <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7249677.stm>.

¹⁰ Për mandatin dhe pushtetin e ZCN shiko Shtojcën IX të Propozimit Gjithëpërfshirës.

Përfaqësuesin Special të BE-së, Zyrën Ndërlidhëse të Komisionit European si dhe me misionin e sundimit të ligjit Eulex.

Këshilli i Bashkimit European ka emëruar Përfaqësuesin Special të BE-së (PSBE) në Kosovë bazuar në Aktin e Përbashkët të Këshillit (Council Joint Action) 2008/124 PPJS të 4 shtatorit 2008. Mandati i PSBE në Kosovë është t'i ofrojë këshillat dhe mbështetjen e BE-së Qeverisë së Kosovës në procesin drejt integritetit europian, të promovojë bashkërendimin e plotë ndërmjet pjesëve të pranisë së BE-së në Kosovë (për shembull zyrës së Komisionit European dhe Eulex-it), të sigurojë konsistencë dhe koherencë të veprimeve të BE-së ndaj publikut, të ndihmojë drejtimin e politikës vendëse të Kryesuesit të Eulex-it në Kosovë, si dhe t'i kontribuojë zhvillimit dhe forcimit të respektit për të drejtat e njeriut dhe lirive fundamentale në Kosovë.¹¹

Përfaqësuesit specialë të BE-së janë të dërguar të Bashkimit European, të emëruar nga dhe përgjegjës ndaj Përfaqësuesit të Lartë të Politikës së Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë (PPJS), në të cilin post aktualisht qëndron Javier Solana. PPJS është forum për bashkëpunim ndërqeveritar që përbëhet nga kryesuesit e zyrave të jashtme të shteteve anëtare të BE-së. Përfaqësuesi Special i Bashkimit European (PSBE) ka mandat të dyfishtë dhe njëherazi është edhe Përfaqësues Civil Ndërkombëtar. Aktualisht këto dy poste njëkohësisht i mban Pieter Feith.¹²

¹¹ Përfaqësuesi Special i Bashkimit European në Kosovë. Në internet: <http://www.eusrinkosovo.eu/en/abouttheusr.html>

¹² Ngjashëm me Përfaqësuesin e Lartë për Bosnje dhe Hercegovinën, z.Feith është autoriteti më i

Misioni i Bashkimit European i Sundimit të Ligjit në Kosovë, i njohur si Eulex, është shpërndarje e planifikuar e resurseve policore dhe civile të Bashkimit European në Kosovë, siç është paraparë në Propozimin Gjithëpërfshirës. Ky mision i sundimit të ligjit është projektuar si vazhdimësi e pranisë civile ndërkombëtare në Kosovë të paraparë nga Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit të OKB-së. Baza ligjore e këtij misioni është Akti i Përbashkët i Këshillit (Council Joint Action) 2008/124 PPJS të datës 2 shkurt 2008.¹³ Qëllimi kryesor i Eulex-it është të ndihmojë dhe mbështesë autoritetet e Kosovës në fushë të sundimit të ligjit, veçanërisht në lidhje me policinë, gjyqësinë dhe doganat, në progresin e tyre drejt qëndrueshmërisë dhe përgjegjshmërisë. Misioni është parashikuar të ketë karakter teknik që do të udhëheqë, monitorojë dhe këshillojë autoritetet e Kosovës, ndërsa ruan një numër të pushteteve ekzekutive të përvijuara në Propozimin Gjithëpërfshirës, siç është “autoritetin për të marrë përgjegjësi të tjera” (PGj: IX.2.3.e) dhe “autoritetin për t'i kthyer për rishqyrtim apo anuluar vendimet operative që merren nga autoritetet kompetente të Kosovës, sipas nevojës, për ta garantuar ruajtjen dhe promovimin e sundimit të ligjit, rendin publik dhe sigurinë” (PGj:IX.2.3.f)

Eulex-i udhëhiqet nga Komiteti Politik dhe i Sigurisë (KPS)¹⁴ i cili është një

lartë mbikëqyrës në lidhje me zbatimin e Propozimit Gjithëpërfshirës.

¹³ Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO. Në internet: http://www.eulex-kosovo.eu/home/docs/JointActionEULEX_EN.pdf

¹⁴ Council Joint Action 2008/124 CFSD of 4 February 2008. Article 11.2.

trupë e përhershme brenda BE-së që merret me çështje të PPJS-së, përfshirë Politikën Europiane për Siguri dhe Mbrojtje (PESM). KPS ka selinë në Bruksel dhe përbëhet nga përfaqësues të nivelit të ambasadave të shteteve anëtare të BE-së. Puna kryesore e komitetit është të ndjekë gjendjen ndërkombëtare dhe të ndihmojë definimin e politikës së BE-së brenda PPJS dhe PESM.

Përgjegjshmëria dhe kontrolli i pushtetit

Kontrulli i pushtetit të aktorëve ndërkombëtarë

Mandati i administratës së përkohshme ndërkombëtare në Kosovë ngre çështjen se çfarë roli duhet të luajnë aktorët ndërkombëtarë në rrethana pas konfliktit. Me çfarë lloj të mandatit duhet të pajisen paqeruajtësit dhe aktorët e tjerë ndërkombëtarë? Sa pushtet duhet të kenë në interpretimin e mandateve të tyre? Cilët janë kufijtë e mandateve të tyre? Çfarë raporte duhet të kenë dhe si të bashkëveprojnë me aktorët vendës në Kosovë? Cila është rruga më e mirë për t'i bërë përgjegjës për veprimet e tyre dhe rezultatet e këtyre veprimeve? (Weller and Wolf 2008)

Rëndësia e llogaridhënies për ushtrimin e demokracisë është themelore; është njëra nga tiparet thelbësore të shoqërisë demokratike. 'Llogaridhënia sjell përgjegjësi, transparencë dhe mekanizma efikas të ekzekutimit'. (Caplan 2005:197)

Kujt i përgjigjej UNMIK-u?

Normalisht, një administratë e përkohshme është përgjegjëse ndaj organit që e ka emëruar atë. Sipas kësaj, meqenëse

UNMIK-u kishte marrë mandatin nga Këshilli i Sigurimit i OKB-së, ai duhej t'i jepte përgjegjësi këtij këshilli. Megjithatë, përkundër pushtetit më të lartë që UNMIK-u kishte në Kosovë, ishte e paqartë se kujt i jepte llogari ai: 'Këshillit të Sigurimit të OKB-së, Departamentit të OKB-së për Operacione Paqeruajtëse, Departamentit të OKB-së për Çështje Politike, Grupit të Kontaktit, Komisionin European?' (Andy Bearpark cituar tek Whit and Mason 2006:193) të gjitha këta trupa i jepnin rekomandime, shpeshherë kundërthënëse, misionit. (King and Mason 2006)

Në Kosovë ombudspersoni ka luajtur një rol që mbante të përgjegjshëm zyrtarë ndërkombëtarë, ndonëse ky rol ishte i kufizuar në ruajtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive të individit dhe personave juridikë brenda territorit. Sidoqoftë me rastin e kalimit të Institucionit të Ombudspersonit nga administrimi ndërkombëtar tek ai vendës, Ombudspersoni nuk ka mandat të hetojë ankesa kundër organeve administrative ndërkombëtare në Kosovë. (Rregullore e UNMIK-ut NR.2006/06 mbi Institucionin e Avokatit të Popullit në Kosovë)

Kontrulli i pushtetit të PCN dhe aktorëve të tjerë ndërkombëtarë

Përpjekjet për të definuar rolet përkatëse të PCN-së dhe autoriteteve vendase prodhuan një sistem kompleks të rregullimit të pushtetit në Kosovë (shih Fig.1). Sidoqoftë, mekanizmat për të kontrolluar pushtetin e ushtruar nga PCN-ja janë shumë më të kufizuar se mekanizmat për të kontrolluar pushtetin e autoriteteve vendëse të Kosovës.

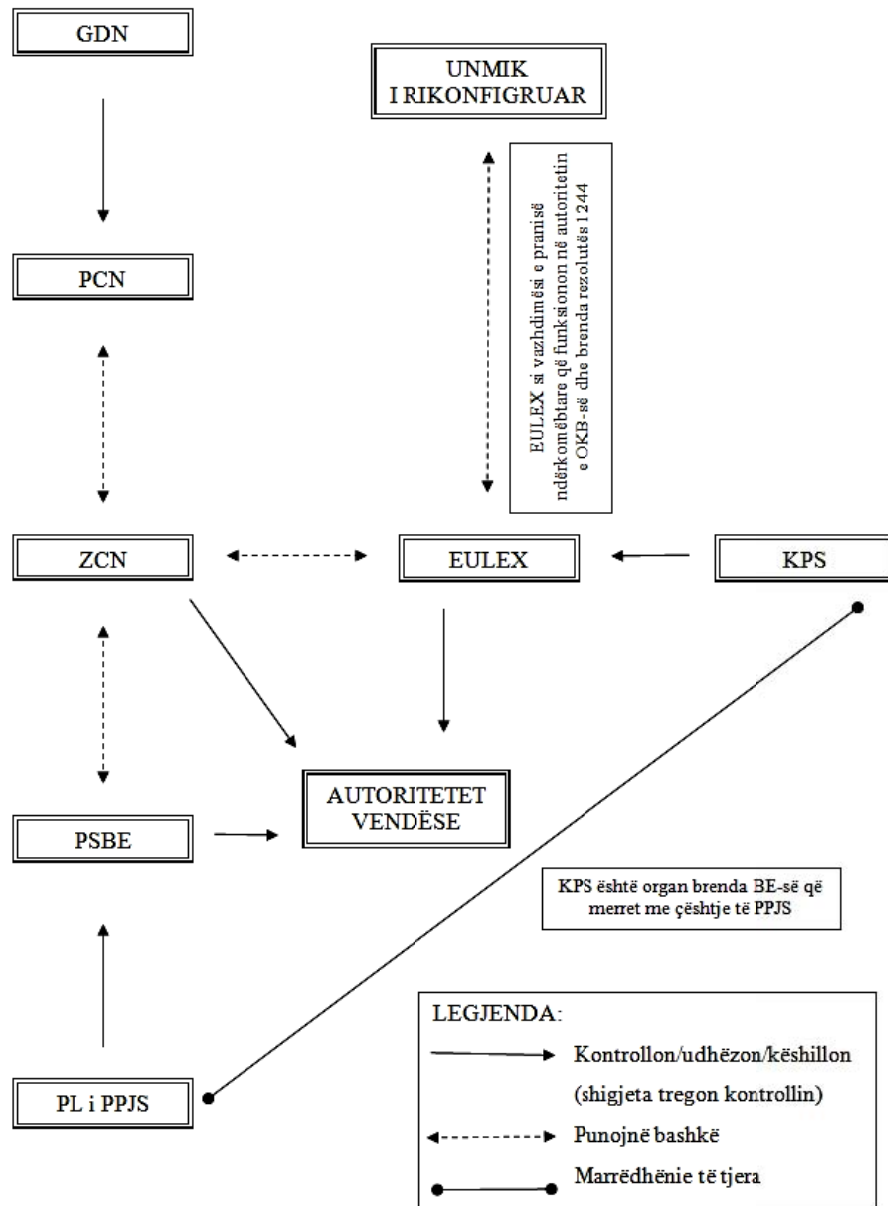


Fig.1 Kontrolli i pushtetit në Kosovë

Pavarësisht nga mekanizmat modestë për të kontrolluar dhe frenuar ushtrimin e pushtetit të PCN, ky nuk është tërësisht i pakontrolluar. Ai ka pranuar disa aktorë ndërkombëtarë të marrin pjesë në marrjen e disa vendimeve të tij. PCN punon së bashku me

ZCN dhe i jep llogari GDN i cili e ka emëruar atë.

Administrata ndërkombëtare jep llogari vetëm në nivel ndërkombëtar, ku ajo dhe elementet përbërëse të saj mund t'iu nënshtrohen kontrolleve të bre-

ndshme (përgjegjësia horizontale¹⁵) apo hetimeve të sekretariatit apo vendeve anëtare të organizatave ndërkombëtare (përgjegjësia vertikale¹⁶). (Chandler 2006)

Për sa i përket kontrollit dhe frenimit të PCN nga ana e aktorëve vendës në Kosovë, ai nuk u nënshtrohet mekanizmeve të tillë, as standardeve që udhëheqin sjelljen e autoriteteve publike që janë të zakonshme në kontekstin politik demokratik. Këta mekanizma ndryshojnë në varësi nga konteksti i veçantë, mirëpo, përgjithësisht, kontrolli i pushtetit ka të bëjë me struktura të krijuara në atë mënyrë që të sigurohet se vendimet publike merren përmes një procesi transparent. Ky mekanizëm është i rëndësishëm ngase garanton se vendimmarrja formohet nga një shumësi opinionesh dhe i nënshtrohet strukturave për rishikim të vendimeve dhe veprimeve të ndryshme të pushtetarëve.

Sidoqoftë, mekanizmat e kontrollit të pushtetit publik mund të përdoren edhe për të shtuar legjitimitetin e qeverisë, ngaqë ndihmojnë të sigurohet se autoritetet publike u japin llogari atyre që më së shumti preken nga këto vendime e veprime, pra bashkësisë që qeveriset. Paradoksalisht, kjo bashkësi, e cila më së shumti preket nga veprimet e administratës ndërkombëtare, kryesisht është e përjashtuar nga procesi i vendimmarrjes dhe përgjegjësisë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për PCN dhe aktorët ndërkombëtarë, qofshin misionet administrative apo mbikëqyrjeje, të cilat e ushtrojnë push-

¹⁵ Ka të bëjë me raportin ndërmjet entiteteve të 'rangut' të njëjtë, si për shembull shtyllave të pavarura të qeverisë ose shoqërisë, siç është gjyqësori në raport me ekzekutivin.

¹⁶ Ka të bëjë me raportin ndërmjet entiteteve jo të njëjtë 'rang', si për shembull qeveria në raport me qytetarët ose punëdhënësit në raport me punonjësit e tyre.

tetin në kontekst e brendshëm të vendit, duke qenë se ata janë qenësishëm të cenueshëm ndaj akuzave për jolegjitimitet, duke qenë se vijnë nga jashtë territoreve të cilat i administrojnë. Arsyeja kryesore për këtë është se 'legjitimiteti në kontekstin qeveritar vendës gjithnjë e më shumë lidhet me zbatimin e parimit të sovranitetit popullor, pra me idenë se njerëzit në një territor janë përgjegjës për të përcaktuar fatin e tyre politik.' (Weller and Wolfe 2008)

Në dritë të këtyre konsideratave, PCN mund të ushtroj një formë të vendimmarrjes pjesëmarrëse, ngjashëm siç ka bërë UNMIK-u gjatë hartimit të vendimeve ligjore në bashkërendim me ekspertët vendës të ligjit dhe zyrtarët e zgjedhur. Kjo gjithashtu arsyetohet pjesërisht nga pikëpamja se ndryshimet e mëdha në sistemin politik në Kosovë nuk duhet të bëhen veças nga anëtarët e bashkësisë që qeveriset. Sidoqoftë, është me rëndësi të pranohen kufizimet e kësaj pjesëmarrjeje, që radhiten nga niveli i ulët i pjesëmarrjes vendëse, deri te mungesa e procedurave formale për pjesëmarrje të zyrtarëve dhe ekspertëve vendës në vendimet dhe interpretimet e PCN. Në këtë rast, është shumë e mundur që niveli i pjesëmarrjes vendëse në një rast të caktuar do të varet nga një mori faktorësh, duke përfshirë vlerësimin e shkallës së urgjencës dhe rëndësisë së vendimit, si dhe personalitetit të aktorëve të përfshirë ndërkombëtarë dhe vendas.

Ndërsa aktorët vendas nuk kanë mundësi vetoje mbi vendimet e PCN apo Eulex-it, apo të shkarkojnë zyrtarë nga këta organizma, në rastin më të fundit, personi me mandat të dyfishtë si PCN dhe PSBE ka lirinë të nxjerrë ligje përkundër kundërshtimit vendës.

Në fund, administrata e përkohshme ndërkombëtare operon në një mjedis kompleks ndërkombëtar në të cilin

<i>Mekanizmat</i>	<i>Autoritetet ndërkombëtare</i>	<i>Autoritetet vendëse</i>
	PCN/PSBE/Eulex	Qeveria e Kosovës
Zgjedhjet	JO	PO (pamjaftueshëm)
Revizioni i gjyqit	JO	PO
GDN	PO (në lidhje me implementimin e Propozimit Gjithëpërfshirës)	PO tërthorazi përmes PCN
PL i PPJS	PO (I njëjti person mban postin e PCN dhe PSBE. Ky i fundit i jep udhëzime politike Eulex-it)	PO tërthorazi përmes PSBE
Media dhe OJQ	PO (pamjaftueshëm)	PO
Ombudspersoni	JO	PO

normat demokratike, institucionet rajonale dhe globale, media, organizatat joqeveritare, dhe faktorë të tjerë bëjnë përpjekje për të ndikuar sjelljen e saj dhe për ta detyruar atë të ndryshojë sjelljen. (Caplan 2005) Megjithatë, këta faktorë nuk janë të mjaftueshëm për të siguruar se autoriteti ndërkombëtar nuk do të keqpërdoret. Politikbërësit ndërkombëtarë nuk janë aq të ndjeshëm ndaj reportazheve të mediae vendëse aq sa t'i bëjnë t'u përgjigjen kritikave. Prandaj, mungesa e procedurave formale të përgjegjësisë ndërkombëtare në nivel vendës nuk mund të kompensohet nga media dhe organizatat joqeveritare.

Raporti ndërmjet pushtetit ndërkombëtar dhe autoriteteve vendëse

Për sa i përket pushtetit të ushtruar nga autoritetet vendëse të qeverisjes, ai rregullohet nga mekanizmat si në shumicën e demokracive perëndimore, siç janë zgjedhjet dhe revizioni gjyqësor, por, veç kësaj, edhe nga PCN si pjesë e përpjekjes së tij për të zbatuar mandatin e tij të dhënë nga Propozimi Gjithëpërfshirës. (PGj, IX,2.1.a)

Mirëpo, problemi qëndron në atë se për arsye të ndryshme, autoritetet vendëse në territoret e administruara apo të mbikëqyrura ndërkombëtarisht janë më të përgjegjshëm ndaj administratës ndërkombëtare dhe aktorëve të tjerë ndërkombëtarë se sa ndaj popullit të këtyre territoreve. Është pikërisht dyshimi i administratës ndërkombëtare në vlerën e procesit vendës politik, që sjell deri te kjo gjendje. Burokratët në BE dhe OKB politikën e vlerësojnë si proces rrënues. Praktikantët e shtetndërtimit ndërkombëtar, të cilat në vend se të ndërtojnë institucione shtetërore që themelohen në procesin politik i cili buron nga vullneti i popullit, përjashtojnë ose kufizojnë qytetarinë nga procesi i ndërtimit të institucioneve, duke e nënvlerësuar e ulur rolin e qytetarëve në pranues pasivë. Mirëpo, mungesa e vullnetit popullor në procesin e ndërtimit të institucioneve të shtetit, po i lë këto institucione pa rrënjë të thella në shoqëritë për të cilat krijohen. Andaj, këto institucione shtetërore dhe autoritetet vendëse të përfshira në to zor se mund të qëndrojnë pa mbështetjen ndërkombëtare. Për pasojë, kjo po i bën auto-

ritetet vendëse më tepër përgjegjës ndaj administratës ndërkombëtare që i ka krijuar dhe i mbështet, sesa ndaj popullit apo zgjedhësve të tyre, ku kanë rrënjë të cekëta dhe sipërfaqësore.

Veç kësaj, autoritetet politike vendëse ndonjëherë mund t'iu përgjigjen organizmave ndërkombëtarë, si për shembull institucioneve financiare ndërkombëtare për paratë e huazuara apo dhuruara. Ndërsa pranuesit e këtyre fondeve u japin llogari dhuruesve të tyre, e kundërta nuk vlen. Për shembull, ndonëse banka Botërore mund t'i konsultojë pranuesit e këtyre fondeve rreth planifikimit të projekteve përkatëse, ajo nuk i jep llogari pranuesve të fondeve të saj. (Caplan 2005)

Prandaj, edhe institucioni i ndihmës është një mënyrë se si qeverisja vendëse pengohet të përfaqësojë interesat e popullit dhe vendimet që burojnë nga populli. Kjo ndodh ngase shtetet që krijojnë një pjesë të konsiderueshme të të ardhurave të tyre vjetore nga ndihmat e huaja, janë më pak përgjegjëse ndaj qytetarëve të tyre dhe nën tryzni më të vogël për të ruajtur legjitimitetin popullor. Prandaj ato shtete janë më pak të stimuluar të kultivojnë dhe të investojnë në institucione publike efektive. Si rezultat, rritjet e konsiderueshme të ardhurave nga ndihmat për një periudhë të pandërprerë mund të ketë efekte të dëmshme në zhvillimin e institucioneve.¹⁷

¹⁷ Siç po dëshmohet në shumë vende të Afrikës.

Konkluzion: Shtimi i përgjegjshmërisë

Administrimi apo mbikëqyrja ndërkombëtare është në kundërshtim të qartë me një tipar jetik të demokracisë, ngase nuk lejon një rregullim të sistemit në të cilin pushtetarët dhe vendimmarrësit do të ishin më të përgjegjshëm ndaj qytetarëve, në të mirë të të cilëve supozohet se merren vendimet përkatëse.

Mungesa e përgjegjshmërisë nga ana e administratës ndërkombëtare zbulon një kundërshtim fundamental të pranishëm në thelb të këtyre nismave, të shpjeguar nga Caplan (2005:196):

‘ndërsa administratat ndërkombëtare kanë për qëllim, veç tjerash, të ndihmojnë demokracinë, në shumë kup-time ata janë jodemokratikë për nga mënyra se si funksionojnë. Nuk ka ndarje të pushteteve: autoriteti ekzekutiv, ligjvënës dhe ai gjyqësor i janë veshur një individit të vetëm (administratorit të përkohshëm), vendimet e të cilit nuk mund të sfidohen nga popullata lokale, veprimet e të cili nuk janë gjithmonë transparente, dhe të cilin/cilën bashkësia në interes të së cilës ai ose ajo supozohet se e ushtron autoritetin, nuk mund ta largojë nga posti’.

Mungesa e transparencës, e kontrollit vendës mbi përdorimin e pushtetit ndërkombëtar, imuniteteve që personeli ndërkombëtar i gëzon, dhe mungesa e zgjedhjeve ose referendumeve popullore në lidhje me performancat ndërkombëtare, të gjitha këta faktorë bëjnë që mekanizmat e përgjegjshmërisë së administratës ndërkombëtare në Kosovë të jenë shumë më të kufizuara se sa që lejohet normalisht

në demokracitë e përforcuara. (Chandler 2006)

Kuptohet, administrimi ndërkombëtar i territoreve nuk është regjim demokratik përfaqësues; ai është regjim i krijuar dhe i mbështetur nga procese ndërkombëtare, por që themelon një bazë legjitime për ushtrimin e autoritetit ndërkombëtar, ndonëse vetë kanë mungesë të demokracisë në disa segmente. 'Prandaj, nuk pritet që ato të funksionojnë si qeveri demokratike që mbajnë përgjegjësi ndaj popujve territoret e të cilëve i administrojnë.' (Chandler 2006:164)

Mirëpo, praktikat e shtetndërtimit ndërkombëtar që e kufizojnë apo përjashtojnë vullnetin e qytetarëve në

procesin e ndërtimit të institucioneve, medoemos degradojnë qytetarët në rolin e pranuesit pasiv. Sidoqoftë, kjo e ka çmimin e saj, pasi që ndërtimi i institucioneve shtetërore pa përfshirë vullnetin e popullit, po krijon institucione të dobëta pa rrënjë të thella në shoqërinë për të cilat ato ndërtohen. Mu për këtë, ndihet nevojë urgjente që të krijohet një sistem i cili do të shtonte përgjegjshmërinë e pushtetit ndërkombëtar. Prandaj, në mënyrë që të sigurohet një shkallë më e lartë e përgjegjshmërisë, administrata ndërkombëtare duhet t'i nënshtrohet revizionit të juridiksionit të Kosovës dhe ombudspersonit nëse duket se ushtrimi i pushtetit nga ana e saj është në kundërshtim me legjislacionin

Lista e shkurtesave

APN	Administrata e përkohshme ndërkombëtare	PPJS	Politika e Përbashkët e Jashtme dhe e Sigurisë
BE	Bashkimi European	PGj	Propozimi Gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për Statusin e Kosovës, ose Propozimi Gjithëpërfshirës
Eulex	Misioni i BE-së i sundimit të ligjit në Kosovë	PSBE	Përfaqësuesi special i Bashkimit European
GDN	Grupi Drejtues Ndërkombëtar për Kosovë	PSSP	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së
KPS	Komiteti Politik dhe i Sigurisë	UNMIK	Misioni i OKB-së në Kosovë
KS	Këshilli i Sigurimit i OKB-së	ZCN	Zyra Civile Ndërkombëtare
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara		
PCN	Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar për Kosovë		
PESM	Politika Europiane për Siguri dhe Mbrojtje		

Bibliografia

Dokumente, dhe raporte

- Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO. Në internet: http://www.eulex-kosovo.eu/home/docs/JointActionEULEX_EN.pdf
- Kushtetuta e Republikës së Kosovës (2008) Në internet: <http://www.kushtetutakosoves.info/rep-osito-ry/docs/Kushtetuta.e.Reoublikes.se.Kosoves.pdf>
- PGJ-Propozimi Gjithëpërfshirës për Marrëveshjen për Statusin e Kosovës (2007). Në internet: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Propozim%20per%20Statusin%20e%20Kosoves.pdf> ose në origjinalin anglisht: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo, S/2008/211, 28 March 2008. Në internet: www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2008/211
- Rezoluta e Këshillit të Sigurimit të OKB-së 1244 (1999) Në internet: www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/Res1244ALB.pdf
- Rregullore NR. 2000/38 e UNMIK-ut mbi themelimin e Institucionit të Ombudspersonit Në Kosovë. Në internet: http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/A2000regs/RA2000_38.htm
- Rregullore NR. 2006/06 e UNMIK mbi Institucionin e Avokatit të Popullit në Kosovë http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/A2006regs/RA2006_06.pdf

UNMIK Regulation NO.2006/06 On the Ombudsperson institution in Kosovo.

Libra dhe kapituj librash

- Caplan, Richard (2005) *International Governance of War-Torn Territories*. New York: Oxford University Press.
- Chandler, David (ed.) (2006). *Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia*. London: Routledge.
- King, Iain and Mason, Whit (2006) *Peace at Any Price: How the World Failed in Kosovo*. London: Hurst & Company.
- Weller, Marx and Wolf, Stefen (eds.) (2008) *International state-building after Violent Conflict: Bosnia Ten Years after Dayton*.

Organizata, institucione dhe qeveri

- Eulex: www.eulex-kosovo.eu
- Përfaqësuesi Special i Bashkësisë Europiane në Kosovë: www.eusrinkosovo.eu
- Agjencia Europiane për Rindërtim: <http://www.ear.europa.eu/kosovo/kosovo.htm>
- Qeveria e Republikës së Kosovës: <http://www.ks-gov.net>
- Kuvendi i Republikës së Kosovës: <http://www.kuvendikosoves.org/>
- UNMIK: www.unmikonline.org
- ZCN: www.ico-kos.org

Medie

- Balkan Insight: www.balkaninsight.com
- International Herald Tribune: www.iht.com
- UN News Centre: www.un.org/apps/news

Power without accountability: Power regulation of the international structures in Kosovo; enhancing the accountability

Abstract. International administration and monitoring are in fundamental contradiction with a vital feature of democracy, as they do not enable arrangements that would make them more accountable towards citizens whom they are supposed to serve. Certainly, international administrations are created and sustained by international processes and have their mandate from international organisations and bodies. Therefore, they should not be expected to function as democratic representative regimes. Nevertheless, in order to ensure a greater degree of accountability, a system that holds international power more accountable to the local population should be designed, say by making it subject to Kosovo jurisdiction review and ombudsperson, if its decisions and exercise of its power seem to oppose the domestic legislation.

Keywords: *international administration, international supervision, power regulation, power accountability.*