



**Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË**

**Departamenti i të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit
Seksioni i sundimit të ligjit**

Implementimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës Raporti II

**Periudha kohore në shqyrtim: Ligjet e shpallura në vitin
2004**

Dhjetor 2005

TABELA E PËRMBAJTJES

LIGJET E SHQYRTUARA TË KUVENDIT TË KOSOVËS	3
SHKURTESAT	5
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	6
PJESA I: HISTORIKU I SHKURTËR	8
A. Mandati i Seksionit për sundimin e ligjit	8
B. Synimi dhe shtrirja e raportit	8
C. Metodologjia	9
D. Legjislacioni subsidiar	9
E. Dega e ekzekutivit të IPVQ-ve	10
F. Aktet nënligjore të nxjerra nga dega ekzekutive e IPVQ-ve	10
PJESA II: IMPLEMENTIMI I LIGJEVE TË KUVENDIT TË KOSOVËS	11
A. Implementimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës 2004	11
B. Aktivitetet përcjellëse në implementimin e ligjeve të Kosovës 2002-2003	24
C. Vërejtje mbi qasjen në dokumentet zyrtare	26
PJESA III: GJETJET DHE REKOMANDIMET	27
A. Vlerësimi i përgjithshëm	27
B. Aspektet normative	28
<i>1. Mungesa e definicionit dhe e hierarkisë që kanë të bëjnë me aktet normative</i>	<i>28</i>
<i>2. Bazat ligjore për aktet normative</i>	<i>30</i>
<i>3. Adoptimi i ndërrimeve të parapara në aktin e nxjerrë</i>	<i>30</i>
C. Aspektet funksionale	31
<i>1. Personeli</i>	<i>31</i>
<i>2. Publikimi/Gazeta zyrtare</i>	<i>32</i>
<i>3. Trajnimi</i>	<i>33</i>
<i>4. Mekanizmi mbikëqyrës/përcjellës</i>	<i>34</i>
D. Kërkesat për hartim dhe koordinim	35
<i>1. Kërkesat formale dhe substanciale</i>	<i>35</i>
<i>2. Koordinimi Ministror</i>	<i>36</i>
<i>3. Koordinimi dhe shqyrtimi Qeveritar</i>	<i>36</i>
<i>4. Balancimi midis hartimit dhe implementimit</i>	<i>37</i>
E. Rekomandimet	37

LIGJET E SHQYRTUARA TË KUVENDIT TË KOSOVËS

- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/53 për shpalljen e Ligjit mbi Regjistrimin e Popullsisë dhe Banesave në Kosovë (Ligji nr. 2003/16) 11
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/3 për shpalljen e Ligjit për Prokurimin Publik në Kosovë (Ligji nr. 2003/17) 11
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/23 për shpalljen e Ligjit për Produktet Medicinale dhe Pajisjet Mjekësore (Ligji nr. 2003/26) 12
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/26 për shpalljen e Ligjit për Sportin (Ligji nr. 2003/24) 13
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/4 për shpalljen e Ligjit për Kadastrin (Ligji nr. 2003/25) 13
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/18 për shpalljen e Ligjit për Barazinë Gjinore në Kosovë (Ligji nr. 2004/2) 14
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/31 për shpalljen e Ligjit për Shëndetësi (Ligji nr. 2004/4) 15
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/17 për shpalljen e Ligjit për Transportimin e Mallrave të Rrezikshme (Ligji nr. 2004/6) 15
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/21 për shpalljen e Ligjit për Energjinë (Ligji nr. 2004/8) 16
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/20 për shpalljen e Ligjit për Rregullatorin e Energjisë (Ligji nr. 2004/9) 16
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/22 për shpalljen e Ligjit për Energjinë Elektrike (Ligji nr. 2004/10) 17
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/14 për shpalljen e Ligjit mbi Njësitë Matëse (Ligji nr. 2004/11) 17
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/15 për shpalljen e Ligjit mbi Standardizimin (Ligji nr. 2004/12) 18
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/16 për shpalljen e Ligjit mbi Materialin Bimor (Ligji nr. 2004/13) 18
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/37 për shpalljen e Ligjit për Ndërtim (Ligji nr. 2004/15) 19
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/42 për shpalljen e Ligjit për Mbrojtjen e Konsumatorëve (Ligji nr. 2004/17) 19
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/43 për shpalljen e Ligjit për Tregti të Brendshme (Ligji nr. 2004/18) 20
- Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/28 për shpalljen e Ligjit për Veterinarinë (Ligji nr. 2004/21) 20

▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/38 për shpalljen e Ligjit mbi Kinematografinë (Ligji nr. 2004/22)	21
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/41 për shpalljen e Ligjit për Ujin në Kosovë (Ligji nr. 2004/24)	21
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/33 për shpalljen e Ligjit mbi Produktet e Çmueshme Metalike (Ligji nr. 2004/28)	22
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/48 për shpalljen e Ligjit mbi Mbrojtjen e Ajrit (Ligji nr. 2004/30)	22
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/39 për shpalljen e Ligjit për Bagëtinë (Ligji nr. 2004/33)	23
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/44 për shpalljen e Ligjit për Konkurrencën (Ligji nr. 2004/36)	23
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/55 për shpalljen e Ligjit mbi Inspektimin e Arsimit në Kosovë (Ligji nr. 2004/37)	23
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/47 për shpalljen e Ligjit mbi të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Banorëve të Kosovës në Sistemin e Kujdesit Shëndetësor (Ligji nr. 2004/38)	23
▪ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2004/56 për shpalljen e Ligjit mbi Patentën (Ligji nr. 2004/49)	24

SHKURTESAT

UA.....	Udhëzim administrativ
KQR.....	Komisioni Qendror për Regjistrim
QKK.....	Qendra Kinematografike e Kosovës
AER.....	Agjencia Evropiane për Rindërtim
BE.....	Bashkimi Evropian
GJEDNJ.....	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut
ZRE.....	Zyra e Rregullatorit të Energjisë
GTZ.....	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
SHSHJ.....	Shefi i shërbimit juridik
HRRoL.....	Departamenti i OSBE-së për Drejta të Njeriut dhe Sundim të Ligjit
AKK.....	Agjencia Kadastrale e Kosovës
KCC.....	Komisioni i Kosovës për Konkurrencë
IAPK.....	Instituti i Administratës Publike të Kosovës
AKPM.....	Agjensioni i Kosovës për Produkte Medicinale
KOK.....	Komiteti Olimpik e Kosovës
AKS.....	Agjencia e Kosovës për Standardizim
SHVK.....	Shërbimi Veterinar i Kosovës
NJLM.....	Njësitë Ligjore Meteorologjike
ZKK.....	Zyra Kadastrale Komunale
MBPZHR.....	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural
MKRS.....	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve
MMPH.....	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor
MASHT.....	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
MEM.....	Ministria e Energjisë dhe Minierave
MEF.....	Ministria e Ekonomisë dhe Financave
MSH.....	Ministria e Shëndetësisë
MPMS.....	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale
MSHP.....	Ministria e Shërbimeve Publike
MTI.....	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
MTT.....	Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit
OJQ.....	Organizatë Jo Qeveritare
ZKM.....	Zyra e Kryeministrit
GZK.....	Gazeta Zyrtare e Kosovës
ZSHJ.....	Zyra e Shërbimeve Juridike (ZKM)
ZPIE.....	Zyra për Proceset e Integritimeve Evropiane (ZKM)
OSBE.....	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
IPVQ.....	Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes
KRPP.....	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
RoLS.....	Seksioni i Sundimit të Ligjit
ESK.....	Enti Statistikor i Kosovës
PSSP.....	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
RKS të KB.....	Rezoluta e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara
UNMIK.....	Misioni i Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Një ndër sprovat kryesore të Kosovës ka qenë krijimi institucioneve demokratike dhe ndërtimi i shoqërisë shumetnike të udhëhequr nga sundimi i ligjit. Misioni i Administratës të Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) dhe Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ) kanë arritur rezultate përbajtësore në krijimin e strukturës ligjore të nevojshme për arritjen e këtij qëllimi, duke shpallur në fuqi rregullore dhe ligje të shumta.

Ky raport është shqyrtimi i dytë mbi çështjen e implementimit të ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës, nga ana e degës ekzekutive të IPVQ-ve, dhe të cilin e ka realizuar Departamenti i OSBE-së për të drejtat e njeriut dhe sundim të ligjit, përmes Seksionit të vet për sundimin e ligjit. Synimi primar i këtij raporti është të analizojë shkallën deri në të cilën ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës, janë implementuar përmes legjislationit subsidiar. Me këtë raport, kryesisht mbulohen ligjet e Kuvendit të Kosovës të shpallura gjatë vitit 2004, por mbulon edhe një pjesë syresh nga raporti i kaluar i cili përfshinë periudhën e ligjeve nga vitet 2002-2003. Ky raport nuk trajton çështjen e implementimit të rregulloreve të UNMIK-ut që nxirren në kuadër të kompetencave të rezervuara, si dhe nuk përfshinë implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës në nivelin komunal.

Raporti i trajton të dhënat relevante historike në pjesën e tij të I-ë, e përcjellë me pjesën e II-të në të cilën jepet pasqyra kronologjike e ligjeve të Kuvendit të Kosovës dhe vlerësimi i implementimit të tyre. Raporti në pjesën e III-të studion disa çështje normative të implementimit të ligjeve në Kosovë, të përcjella me një analizë të disa prej sfidave të funksionalitetit me të cilat ballafaqohen ministrinë. Ky raport më tutje shikon mënyrën se si hartohen aktet juridike ose se si do të duhej të hartoheshin nga ministrinë para përfundimit të tyre me rekomandimet përcjellëse.

Vlerësimi i përgjithshëm i raportit është se shumica e ministrive vazhdojnë të arrijnë përparime të konsiderueshme në çështjen e hartimit të legjislationit subsidiar. Në anën tjetër, ende ka vend të mjaftueshëm për përmirësime nëpër disa ministri dhe në Qeveri, dhe në shumicën e rasteve aktorët janë dëshmuar se nuk mund t'i respektojnë afatet e parapara për nxjerrjen e akteve nënligjore. Pa marr parasysh përparimin e madh të arritur, hulumtimi i çështjeve nga raporti i kaluar, e bën të qartë se disa ligje nga periudha kohore 2002–2003, ende nuk janë implementuar në shkallën e parashikuar nga Kuvendi. Shënimet falsin se, së paku përkitazi me një numër të vogël të ligjeve, asgjë ose shumë pak është arritur drejt implementimit. Kjo, pa marr parasysh se shpeshherë legjislationi subsidiar është ai që përcaktohet ta bëjë ligjin një dokument të zbatueshëm. Për shembull, ligjet për: mbrojtjen e ajrit, patentën, mbrojtjen e konsumatorëve dhe për konkurrencën (nga viti 2004) të gjitha mbeten të pa implementuara. Nga viti 2003, është Ligji për Likuidimin dhe Riorganizimin e Personave Juridik dhe Ligji mbi Aktivitetet e Tregtisë me Jashtë, ku të dyja parashikojnë një numër të madh aktesh nënligjore për implementim, por deri më tani asgjë nuk është realizuar. Kuvendi i Kosovës dhe Qeveria duhet të dyja të merren menjëherë me këto raste. Në disa raste, nga perspektiva e sundimi të ligjit, më keq është të kesh një ligj i cili nuk zbatohet, se sa mos të kesh ligj fare.

Vështirësitë në implementimin e ligjeve mund t'i mëveshën pjesërisht prioritetit që pushteti ekzekutiv ia cakton legjislationit primar në dëm të legjislationit sekondar. Kjo qasje mund të balancohet më mirë. Raporti e paraqet listën e rekomandimeve të cilat i drejtohen pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ të IPVQ-ve si dhe bashkësisë ndërkombëtare. Për shembull, OSBE e përsëritë rekomandimin nga raporti i mëhershëm se duhet krijuar një mekanizëm për mbikëqyrjen e implementimit të ligjeve, dhe të vendoset nën Zyrën e Kryeministrit, ndërsa në secilën ministri duhet të identifikohet pika (zyra) e cila do të ketë përgjegjësi përgatitjen e raporteve periodike mbi progresin e arritur lidhur me implementimin e ligjeve. Gjithashtu, raporti rekomandon një mbikëqyrje të shtuar parlamentare mbi aktivitetet hartuese të ministrive.

Si problem i konsiderueshëm ende është mungesa e qasjes publike të hapur, autoritative dhe konsistente. Në anën tjetër, nga aspekti formal, OSBE është e inkurajuar me vendimin e fundit të Qeverisë për rregullat procedurale të saj, që ngërthen në vete potencialin për harmonizimin e procedurës së hartimit të akteve brenda ministrive, si dhe koordinimin e përpjekjeve në degën e

ekzekutivit. Mirëpo, mënyra e aplikimit të rregullave qeveritare nga të gjithë aktorët e ndryshëm, ende nuk është vendosur.

PJESA I: HISTORIKU I SHKURTËR

A. Mandati i Seksionit për sundimin e ligjit

Për çdo shoqëri demokratike është fundamentale, respektimi dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut dhe sundimi i ligjit. Misioni i OSBE-së në Kosovë ofron mbështetje të rëndësishme për zhvillimin e sistemit në të cilin të drejtat e njeriut janë të mbrojtura dhe ku mbizotëron sundimi i ligjit. Seksioni për sundimin e ligjit (RoLS) zbaton mandatin e Departamentit për të drejtat e njeriut dhe sundim të ligjit (HRRoL) – për promovimin dhe zhvillimin e institucioneve të cilat garantojnë respektimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe parimeve të sundimit të ligjit – në tri mënyra të ndara, por që e plotësojnë njëra-tjetrën. Së pari, RoLS mëton zhvillimin e strukturave të komunitetit ligjor të Kosovës krahas ndërtimit të kapaciteteve për pjesëtarët e këtij komuniteti. E dyta, RoLS ofron asistencë teknike për IPVQ-të në hartimin, shqyrtimin dhe rishqyrtimin e legjislacionit. E treta, monitorët e RoLS, analizojnë dhe raportojnë për sundimin e ligjit në përgjithësi dhe në veçanti në punën e institucioneve të ndryshme të IPVQ-ve. Përmes monitorimit, RoLS identifikon problemet të cilat vejnë në pah, mangësitë e sistemit dhe punët drejt zhvillimit të rekomandimeve konkrete strategjike për trajtimin e problemeve.

B. Synimi dhe shtrirja e raportit

Aktiviteti legjislativ i Kosovës gjatë pesë viteve të fundit ka rezultuar me nxjerrjen e shumë rregulloreve të UNMIK-ut dhe ligjeve të Kuvendit të Kosovës, të cilat rregullojnë një varg marrëdhëniesh shoqërore. Nevoja për hartimin e ligjeve të reja, në mënyrë të vazhdueshme është theksuar nga përfaqësuesit e administratës ndërkombëtare dhe opinionit publik të Kosovës, me qëllim të tejkalimit të boshllëqeve ekzistuese midis sistemit juridik jugosllav të trashëguar dhe realitetit të ri social, ekonomik dhe politik. Administrata ndërkombëtare dhe IPVQ-të kanë ndarë mjete të mëdha me qëllim të përmbushjes së këtij qëllimi, ndërsa rezultatet e këtyre aktiviteteve mund të konsiderohen si të arritura të dukshme. Të njëjtën kohë, koncepti i qeverisjes së mirë karakterizohet me jo vetëm nxjerrjen e rregulloreve të nevojshme ligjore, por edhe zbatimin e duhur të të njëjtave. Që nga raporti i ynë i fundit lidhur me këtë çështje, implementimi i ligjeve më të reja të Kosovës ende nuk ka fituar vëmendjen e duhur të IPVQ-ve për shkak të prioriteteve tjera. Mirëpo, nëpër shërbimet e ndryshme juridike kjo ka fituar në peshë për shkak se implementimi shpesh shërben si lidhje midis shpalljes në fuqi dhe zbatimit të ligjit, prandaj është instrument i rëndësishëm për lehtësimin dhe thjeshtësimin e aplikimit të duhur të vendimeve politike të parapara me ligj. Procesi në vazhdim e sipër, i kalimit të kompetencave nga UNMIK-u tek IPVQ-të vazhdimisht përcakton si prerogativë të bashkësisë ndërkombëtare kërkesën për një llogaridhënie më të madhe për IPVQ-të. Tani njëra nga format e llogaridhënies – sikurse edhe në të ardhmen – duhet të jetë implementimi nga ana e IPVQ-ve të legjislacionit brenda kompetencave të veta.

Ky raport është vazhdimësi e raportit të parë të publikuar në janar të vitit 2005. Synimi primar i këtij raporti është prapë konstatimi se deri në çfarë shkalle implementohen ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës. Po ashtu përmban pjesën e implementimit të ligjeve që nga viti 2002 dhe 2003 të cilat janë analizuar në raportin e kaluar. Gjithashtu, për raportin e tanishëm janë zgjeruar hulumtimet lidhur me çështjet që kanë të bëjnë me organizimin dhe bashkërenditjen e legjislacionit subsidiar. Raporti synon verifikimin e disa çështjeve përkritazi me hartimin e ligjeve, si dhe përkritazi me strukturën specifike organizative që ka të bëjë me legjislacionin. Raporti i trajton çështjet sikur: a janë duke e zhvilluar IPVQ-të një qasje uniforme me rastin e implementimit të ligjeve; hierarkinë e akteve nën-ligjore të parashikuara me ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës dhe të nxjerra nga IPVQ-të; a ka publiku qasje në aktet nën-ligjore në gjuhët zyrtare; dhe deri në çfarë mase institucionet qendrore mund t'i përballojnë përgjegjësitë të cilat Kuvendi i Kosovës ua ngarkon. Raporti nuk e trajton çështjen e implementimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës në nivelin komunal.

Shtrirja e raportit përfshin implementimin e ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës, të shpallura në vitin 2004, prandaj edhe vlerëson aktivitetet e hartimit të ligjeve nga raporti i fundit deri në nëntor 2005, që i nënshtrohet informatave të pranuar nga institucionet e ndryshme. Rregulloret e UNMIK-ut dhe urdhëresat administrative nuk janë pjesë e shqyrtimit nga ky raport. Raporti është i orientuar opinionit të përgjithshëm publik, IPVQ-ve, UNMIK-ut dhe organizatave

ndërkombëtare dhe joqeveritare dhe mëton të shërbejë si vegël e promovimit të zhvillimit të mëtejshëm të implementimit të ligjeve në Kosovës nga ana e IPVQ-ve.

C. Metodologjia

Përfundimet e këtij raporti janë rezultat i një qasje të zhvilluar në dy faza, të Seksionit për sundim të ligjit: faza fillestare hulumtuese e përcjellë me fazën e monitorimit. Bazuar në shtrirjen e këtij raporti, janë identifikuar 27 ligje të Kuvendit të Kosovës, të shpallura në fuqi në vitin 2004. Hulumtimi është koncentruar në përcaktimin se cilat akte nën-ligjore duhet të hartohen për implementimin e ligjeve, kush është përgjegjës për nxjerrjen e akteve dhe çfarë njësisish organizative duhet të krijohen për t'i shërbyer funksionalitetit të institucioneve. Përfundimet fillestare janë përmbledhur në një matricë. Matrica është organizuar sipas radhës kronologjike dhe për secilin ligj është krijuar një tabelë e veçantë.

Faza e dytë e projektit përbëhet kryesisht nga intervistat me aktorët e ndryshëm përgjegjës për hartimin e legjislacionit subsidiar – zakonisht shefat e shërbimeve juridike të ministrive. Gjatë kësaj faze, ndërmjet korrikut dhe nëntorit 2005, RoLS i ka kryer përafësisht 20 intervista me zyrtarët e ministrive, organeve dhe aktorëve tjerë të përfshirë. Në shumicën e madhe të rasteve, është arritur të caktohen mbledhjet vetëm me një paralajmërim të shkurtë paraprak¹. Për secilin institucion të IPVQ-ve është krijuar nga një matricë e veçantë në të cilën janë futur vetëm dispozitat ligjore nga përgjegjësia e institucionit përkatës. Kjo matricë pastaj është përkthyer dhe i është dorëzuar paraprakisht bashkëbiseduesit përkatës. Gjatë mbledhjeve matricat kanë shërbyer si vegël për verifikimin se cilat dispozita ligjore kanë qenë të implementuara përmes cilit akt nënligjor. Pjesa e dytë e takimeve i është dedikuar çështjes së hartimit të legjislacionit subsidiar. Për këtë qëllim, RoLS ka krijuar një varg pyetjesh joformale me qëllim të orientimit të intervistave dhe përfshirjes së temave të ndryshme të interesimit, siç ishin: çështjet e stafit, bashkërenditjes së hartimit të akteve, publikimit, trajnimit, mbikëqyrjes, qasjes në dokumentet zyrtare dhe të tjera.

Në paragrafët përcjellës, raporti jep përkufizimet e përgjithshme mbi legjislacionin subsidiar, një hyrje të shkurtë për organet e pushtetit ekzekutiv të IPVQ-ve, si dhe kategoritë e akteve nënligjore të nxjerra nga ekzekutivi. Pas kësaj, pjesa e II-të e raportit përmban pasqyrën e ligjeve të Kuvendit të Kosovës, të shpallura në vitin 2004. Krahas secilit ligj paraqiten obligimet e IPVQ-ve gjegjëse dhe vlerësimi mbi përmbushjen e këtyre obligimeve. Kjo pjesë përfundon me shqyrtimin e analizës-vlerësimit të bërë në raportin e kaluar. Në fund, pjesa e III-të i përmbledh përfundimet kryesore dhe i prezanton rekomandimet.

D. Legjislacioni subsidiar

Gjatë shekullit të njëzetë, është rritur në masë të madhe numri i ligjeve të miratuara nga parlamentet evropiane. Parlamenteve vetëm sa u ngushtohet koha ose u mungon ekspertiza për marrjen në shqyrtim të normave të hollësishme ligjore për rregullimin e shumë marrëdhënieve, prandaj ministrive ua kanë deleguar kompetencat për nxjerrjen e këtyre normave dhe krijimin e instrumenteve përkatëse në këtë drejtim. Mirëpo, parimi i ndarjes së pushtetit kërkon që për krijimin e legjislacionit subsidiar të ketë kompetenca përkatëse dhe që këto t'i jepen organit përkatës përmes ligjit të miratuar në parlament.²

Në praktikë, ligji zakonisht i pasqyron qartazi vendimet politike dhe përcakton strukturën e çështjes që e rregullon. Së paku me ligj përcaktohet një kornizë më e gjerë. Hollësitë tjera të veprimit të ligjit shpesh përcaktohen nga instrumente të ndryshme, të natyrës teknike e të cilat shndërrohen në ligje të rangut të dytë për kornizën e vendimit të marrë në parlament. Pra implementimi në këtë aspekt nënkupton “mbushjen e boshllëqeve”, kështu që me një udhëzim administrativ mbushen boshllëqet e lëna nga Kuvendi, dhe kjo bëhet nga organi ekzekutiv përmes legjislacionit dytësor. Përmes legjislacionit dytësor, ligji shndërrohet në një instrument funksional dhe i zbatueshëm.

¹ Zyra e rregullatorit të energjisë nuk ishte shprehur e gatshme të caktojë mbledhje me OSBE-në. Komisioni i Kosovës për konkurrencën ende nuk është themeluar dhe personi përgjegjës nga MTI nuk ishte pajtuar të bisedojë për gjendjen e tanishme.

² Shih po ashtu faqen 30.

Legjislacioni subsidiar e ka të njëjtën fuqi dhe autoritet sikurse ligji amë, p. sh. posedon fuqi ligjore. Është mjet me të cilin ekspertët e çështjes së mbuluar me ligj mund të përmirësojnë masat autoritative për mundësimin e zbatimit praktik të ligjit amë. Parlamenti nuk mund të parashikojë çdo mundësi dhe nuk ka ekspertizë specifike e cila mund t'i sigurohet ministrive dhe organeve. Nëse kompetencat e dhëna me ligjin amë janë të mjaftueshme, atëherë legjislacioni subsidiar mund të merret me problemet e implementimit praktik, hollësitë teknike ose nevojën e futjes së risive dhe kur të paraqiten ato, i trajton duke respektuar kategorinë hierarkike të përcaktuara me aktin nënligjor. Në përgjithësi, është e mundur të nxjerrët legjislacioni subsidiar më shpejtë se nxjerrje e ligjit primar, ngase shtrirja dhe parimet e ligjit vetëm se janë pajtuar. Legjislacioni subsidiar mund të tërhiqet ose ndryshohet nëse dëshmohet jo praktik ose kur ndryshojnë rrethanat. Kohë pas kohe, legjislacioni amë mund të hartohet përsëri së bashku me amendamentet dhe të paraqiten si ligj i zëvendësuar.

Termet “legjislacioni subsidiar” ose “legjislacioni nënligjor”, ose “legjislacioni i deleguar”, ose “legjislacioni dytësor”, përdoren të gjitha në tekstet dhe komentaret e ndryshme ligjore. Për nevojat e këtij raporti kryesisht do të shfrytëzohen termet “legjislacioni subsidiar” dhe “aktet nënligjore”.

E. Dega e ekzekutivit të IPVQ-ve

Qeveria së bashku me Kuvendin, Presidencën, gjykatat dhe disa institucione tjera, i përbëjnë Institucionet e përkohshme të Vetëqeverisjes të Kosovës (IPVQ-ve)³. Faza e parë e krijimit të vetëqeverisjes së përkohshme në Kosovë, kishte filluar pas miratimit të Rregullores së UNMIK-ut 2000/1 për strukturën e përbashkët administrative të Kosovës. Parimet kryesore udhëheqëse të kësaj strukture ishin: udhëheqja e përbashkët administrative nga forcat politike të Kosovës dhe UNMIK-u; të gjitha vendimet administrative të nxirreshin në pajtim me ligjin në fuqi në Kosovë; dhe që të përfaqësohen drejtë të gjitha komunitetet.

Faza e ardhshme ishte shënuar me shpalljen në fuqi të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese të Vetëqeverisjes së Përkohshme në Kosovë. Neni 3 përcakton një komplet gjithëpërfshirës të rregullave të cilat parashikojnë krijimin e Qeverisë e cila do t'i ushtrojë autorizimet ekzekutive dhe është përgjegjëse për implementimin e ligjeve. Krahas, rregullimit të zgjedhjes dhe përbërjes së Qeverisë, kryeministrit dhe ministrive, përfshirë edhe përfaqësimin me pjesëtarë të bashkësive të pakicave, përcaktohen edhe disa dispozita parimore mbi procedurat e Qeverisë.

Në fund, Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19, e ndryshuar⁴, mbi degën e ekzekutivit të IPVQ-ve përcakton kornizën ligjore të Qeverisë. Me të përcaktohet, në mes tjerash, funksioni i kryeministrit dhe ministrave, dhe struktura organizative e ministrive. Shtojcat e kësaj rregulloreje përmbajnë përshkrimin e detyrave të veçanta brenda aktiviteteve të ministrive⁵.

F. Aktet nënligjore të nxjerra nga dega ekzekutive e IPVQ-ve

Korniza Kushtetuese përcakton se Qeveria përbëhet nga kryeministri dhe ministrat, por nuk përcakton hollësitë lidhur me atë se çfarë lloji të akteve mund të nxjerrin Qeveria dhe ministrat. Neni 9.3.15 i Kornizës Kushtetuese parashikon se ministri është përgjegjës për zbatimin e politikës së Qeverisë brenda fushës së përgjegjësisë së vet.

Një përcaktim më i saktë lidhur me aktet të cilat mund t'i nxjerrin ministrat, mund të gjendet në nenin 1.3 (ç) të Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 mbi degën e ekzekutivit të IPVQ-ve: Secili

³ Shih nenin 1.5 të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë.

⁴ Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19 është ndryshuar këtë vit përmes Rregullores së UNMIK-ut 2005/15.

⁵ Një hollësi tjetër që ka të bëjë me kornizën ligjore të degës ekzekutive të IPVQ-ve mund të gjendet në këto dokumente: Rregulloren e UNMIK-ut 2001/36 për Shërbimin Civil të Kosovës; Rregulloren e UNMIK-ut 2002/5 për ndryshimin e Rregullores 2001/19 për degën e ekzekutivit të IPVQ-ve në Kosovë, me të cilën themelohet Ministria e Shëndetësisë (shtojca I) dhe Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (shtojca II). Shih gjithashtu, udhëzimin administrativ të UNMIK-ut 2002/10 për implementimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 për degën e ekzekutivit të IPVQ-ve në Kosovë; dhe udhëzimin administrativ 2002/19 për implementimin e Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 për degën e ekzekutivit të IPVQ-ve në Kosovë.

ministër, në pajtim me politikën e përcaktuar nga Qeveria, nxjerr *vendime* dhe *udhëzime administrative* në mënyrë që t'i rregullojë aktivitetet e ministrisë në përgjithësi ose në fushat e veçanta të ministrisë.⁶ Duhet të theksohet se në Kosovë nuk ka akt juridik me të cilin përcaktohet definicioni për llojet e akteve që duhet nxjerrë Qeveria dhe asnjë nga dispozitat ligjore të përmendura më lart, nuk e shpjegon qartazi se çfarë hierarchie e marrëdhënies ekziston midis udhëzimeve administrative dhe vendimeve, të cilat i nxjerrin ministrat, ose cilat kategori të marrëdhënies shoqërore i rregullojnë këto dy lloje të akteve nënligjore.

PJESA II: IMPLEMENTIMI I LIGJEVE TË KUVENDIT TË KOSOVËS

Kjo pjesë është e ndarë në tri pika: Pika A paraqet përfundimet lidhur me implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës të shpallura brenda periudhës së vitit 2004. Pas shqyrtimit të ligjeve nga viti 2004; pika B paraqet një përmbledhje të shkurtër të implementimit të ligjeve nga vitet 2002-2003 që nga publikimi i raportit të fundit në muajin janar 2005. Dhe në fund, kjo pjesë mbaron me pikën C, me një shënim individual për implementimin e Ligjit mbi Qasjen në Dokumentet Zyrtare.

A. Implementimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës 2004

Secili ligj prezantohet me një përshkrim të shkurtër të qëllimi të miratimit të tij, të përcjellë me një listë të obligimeve për institucionin implementues dhe rezultatet e arritura. Ligjet paraqiten kronologjikisht sipas kohës kur janë shpallur.

Ligji nr. 2003/16 mbi Regjistrimin e Popullsisë dhe Banesave në Kosovë

Qëllimi i Ligjit mbi Regjistrimin e Popullsisë dhe Banesave në Kosovë⁷ është realizimi i regjistrimit të parë në Kosovë që nga përfundimi i konfliktit të armatosur. Nga regjistrimi pritet mbledhja e informatave mbi: numrin dhe shpërndarjen gjeografike të popullsisë; strukturën demografike dhe karakteristikat kryesore shoqërore ekonomike të popullsisë; numrin dhe shpërndarjen gjeografike si dhe strukturën e vendbanimeve dhe objekteve që shfrytëzohen për banim; dhe kushtet e banimit të popullatës. Krahas detyrave tjera,⁸ ligji i vë detyrë Qeverisë që brenda gjashtë muajve nga shpallja e ligjit, të propozojnë anëtarët e Komisionit qendror për regjistrim (KQR), për miratim nga Kuvendi i Kosovës.

Në procesin i implementimit të këtij ligji, Qeveria deri më tani e ka kryer punën rreth nominimit të anëtarëve të KQR, të cilët i kanë hartuar rregullat procedurale të KQR-së⁹. Krahas kësaj, Enti statistikor i Kosovës (ESK) i ka hapur zyrat për regjistrim nëpër secilën komunë dhe e ka përzgjedhur personelin (numëruesit, operatorët, kontrolluesit, mbikëqyrësit, drejtuesit, statisticienët, demografët dhe personelin tjetër).¹⁰ Drejtori i Departamentit për regjistrim të popullsisë, i ESK-së, e ka njoftuar OSBE-në se është zhvilluar një test-regjistrim në gjashtë komuna: Prishtinë/Priştina, Prizren, Gjilan/Gnjilane, Kaçanik/Kaçanik, Novo Bërdë/Novo Brdo dhe Skenderaj/Srbica.¹¹ Me pak fjalë, Qeveria, KQR dhe ESK, kanë bërë përparime në procesin e implementimit të ligjit.

Ligji nr. 2003/17 për Prokurimin Publik në Kosovë

Qëllimi i këtij ligji¹² më së miri shihet në nenin 1 të tij, i cili thotë: Qëllimi i këtij ligji është të siguroj mënyrën më efikase, më transparente dhe më të drejtë të shfrytëzimit të fondeve publike dhe burimeve publike në Kosovë. Rrjedhimisht, përcakton kushtet dhe rregullat që do të zbatohen,

⁶ Shih gjithashtu faqen 28.

⁷ Shpallur në fuqi me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/53, me 13 dhjetor 2004.

⁸ Neni 25 flet për implementimin e neneve prej 11–21 të Ligjit. Mirëpo, shumica e këtyre obligimeve më parë përmbushen përmes nxjerrjes së vendimeve administrative se sa udhëzimeve.

⁹ Draft UA mbi rregullat e punës të KQR. Shih <http://www.ks-gov.net/mshp/legj/udhëz/udhëz4.html>.

¹⁰ Kjo e dhënë është siguruar për OSBE-në nga ushtruesi i detyrës të drejtorit të Entit Statistikor të Kosovës. Ai nuk mundi të tregojë nëse ESK ka përcaktuar kriteret për përzgjedhjen, punësimin dhe trajnimin e personelit që do të punojë në regjistrimin e popullsisë, siç kërkohet nga neni 21.2 i Ligjit.

¹¹ Sipas informacioneve të siguruara nga drejtori i regjistrimit të popullsisë të ESK-së, regjistrimi testues i popullsisë është realizuar në periudhën prej 31 tetorit deri më 14 nëntor 2005 dhe konsiderohet të jetë i suksesshëm.

¹² Shpallur në fuqi me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/3.

procedurat që do të ndiqen, të drejtat që do të respektohen dhe detyrimet që do të përmbushen. Ky ligj gjithashtu synon sigurimin e integritetit dhe llogaridhënies së zyrtarëve publik, shërbyesve civilë dhe personave tjerë që kryejnë ose janë të përfshirë në aktivitetet prokuruese.

Përgjegjësinë për implementimin e ligjit e ka Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (Komisioni Rregullativ), i cili parashikohet t'i përcaktojë rregullat dhe procedurën e tenderimit dhe procesin e rishqyrtimit. Vetë Komisionin Rregullativ do ta themelojë organi publik i prokurimit brenda Qeverisë së Kosovës, Ministria Ekonomisë dhe Financave dhe Komisioni Rregullativ i prokurimit publik (KRPP)¹³.

Komisioni Rregullativ ka punuar në disa rregulla të prokurimit publik dhe OSBE-së ia ka dorëzuar listën në të cilën shihen rregullat e aprovuara dhe ato të cilat janë në proces të aprovimit. Për implementimin e këtij ligji, KRPP i ka përgatitur shtatë rregulla: A. Udhëzimet për përdorimin e rregullores për prokurimin publik; B. Rregullat procedurale të prokurimit; C. Kodi i etikës së prokurimit; D. Rregullat dhe procedura e shqyrtimit të ankesave; E. rregullat dhe udhëzimet administrative; F. trajnimet dhe certifikimet; G. Revidimi i pragut të vlerave.

Në bazë të listës së rregullave të aprovuara, pjesët e lartpërmendura më tutja janë ndarë në nëngrupe. Gjersa disa prej nëngrupeve të rregullave të caktuara janë aprovuar, të tjerat janë ende në formën e drafteve.¹⁴ Sidoqoftë, përfaqësuesit e Komisionit Rregullativ e kanë informuar OSBE-në se deri në fund të këtij viti do të aprovohet e gjithë pakoja e rregullave të prokurimit publik, prandaj edhe ligji do të implementohet plotësisht.

Ligji nr. 2003/26 për Produktet Medicinale dhe Pajisjet Mjekësore

Me këtë ligj¹⁵ përcaktohen produktet medicinale dhe pajisjet mjekësore për përdorimin në mjekësinë humane dhe veterinare, si dhe kushtet për prodhimin dhe vendosjen e tyre në treg. Synimi i këtij ligji është të sigurojë cilësi, siguri dhe efikasitet të produkteve medicinale dhe pajisjeve mjekësore që ndodhen në Kosovë, në pajtim me legjislacionin e zbatueshëm në Bashkimin Evropian.

Është i madh numri i dispozitave ligjore të cilat kërkojnë implementimin e Ligjit. Kuvendi, Qeveria dhe Ministria e Shëndetësisë (MSH) nxjerr akte nënligjore të parashikuara me ligj, ku puna kryesore i ngarkohet dy institucioneve të reja: Agjensioni Kosovar për Produkte Medicinale (AKPM)¹⁶ për produktet medicinale dhe Shërbimi Veterinar i Kosovës (SHVK) për produktet medicinale veterinare. AKPM dhe SHVK formojnë organet këshillëdhënëse, siç janë, Këshilli i Kosovës për vlerësimin e produkteve dhe pajisjeve medicinale dhe Laboratori zyrtar medicinal për kontrollin e cilësisë, brenda një viti të kur ky ligj hyn në fuqi; p.sh., me 7 korrik 2005. Institucionet me tej a kanë për detyrë të definojnë kërkesat dhe kriteret për fushat e specializuara.

Për implementimin e këtij ligji, SHVK e ka nxjerrë UA nr. 2005/7 mbi caktimin e kushteve për licencimin e subjekteve të cilat kryejnë veprimtarinë e shpërndarjes, importimit të produkteve veterinare dhe pajisjeve mjekësore me shumicë dhe pakicë, bazuar në nenet 3.1.(ii), 6 dhe 7 të Ligjit. Krahas kësaj, SHVK e ka përfunduar UA-në mbi autorizimin e marketingut të produkteve medicinale, i cili e plotëson nenin 9 të Ligjit.

AKPM e ka nxjerrë UA nr. 2004/32 për rregullimin e listës së produkteve medicinale dhe pajisjeve mjekësore të cilat duhet të licencohen për importim, ndërsa MSH a ka aprovuar UA me të cilën përkohësisht rregullohet autorizimi i marketingut për produktet mjekësore që ndodhen në

¹³ Neni 94 i këtij ligji.

¹⁴ Më saktësisht, pjesa A e rregullave përmban nëngrupet A1 dhe A2 të cilat janë aprovuar, pjesa B është e ndarë në shtatëmbëdhjetë nëngrupe nga të cilat shtatë janë aprovuar, pjesa C i ka pesë nëngrupe me një të aprovuar, pjesa D nuk është e aprovuar, nën pjesën E, udhëzimi administrativ për krijimin e departamentit të prokurimit është aprovuar ndërsa udhëzimet mbi tarifatat është e shënuar si draft, pjesa F mbi trajnimin dhe certifikimin përmban tri nëngrupe ku të gjitha janë drafte, dhe në fund, pjesa G për revidimin e pragut të vlerave nuk është aprovuar.

¹⁵ Shpallur në fuqi me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/23.

¹⁶ Sipas nenit 3 të Ligjit, AKPM e zëvendëson Autoritetin rregullativ të barnave të i cili është themeluar me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2001/19.

Kosovë. Neni 1 i këtij UA përcakton aktet e karakterit të përkohshëm dhe i cili do të jetë në fuqi deri në përfundimin e procedurave për autorizim të marketingut. Shefi i shërbimit juridik të MSH a ka pranuar se janë vonuar në hartimin e legjislacionit sekondar, me të cilin implementohen ligjet nga fusha e shëndetësisë, kjo kryesisht nga fakti se zyra e tyre nuk ka personel të mjaftueshëm.¹⁷ Shërbimi juridik i MSH-së i ka dhënë OSBE-së listën prej 13 UA-ve për implementimin e këtij ligji, të cilat gjenden në proces të hartimit dhe aprovimit.

Me këtë ligj, edhe Qeveria e Kosovës ka disa obligime për t'i përmbushur. Rrjedhimisht, neni 34.7 thotë se, Qeveria përcakton dispozitat për themelimin e organit vlerësues të pajtueshmërisë për pajisje medicinale në Kosovë që do të jetë përgjegjës për lëshimin e Deklaratës mbi Pajtueshmërinë lidhur me pajisjet medicinale të prodhuara në Kosovë, dhe vlefshmërinë e Deklaratës mbi Pajtueshmërinë lidhur me pajisjet medicinale të importuara në Kosovë. E njëjta dispozitë e parashikon afatin dy vjeçar për implementim prandaj afati ende nuk ka skaduar¹⁸. Mirëpo, deri më tani Qeveria nuk e ka implementuar këtë dispozitë.

Ligji nr. 2003/24 për Sportin

Me këtë Ligj¹⁹ rregullohet organizimi kushtet dhe mënyrat e zhvillimit të veprimtarive sportive. P.sh., me këtë ligj përcaktohen kushtet, themelimi, regjistrimi dhe menaxhimi i organizatave sportive. Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit (MKRS), të cilës ligji i referohet si “ministri relevante”, është përgjegjëse për implementimin e ligjit, ndërsa në veçanti ta hartojë programin e për zhvillimin sportive dhe edukatës fizike brenda katër viteve të ardhshme. Gjithashtu, me këtë ligj parashikohet krijimi i Komitetit Olimpik të Kosovës (KOK). Me ligj parashikohet afati për përgatitjen e akteve nënligjore që është jo më vonë se gjashtë muaj pas hyrjes në fuqi të ligjit; pra, jo më vonë se 28 janari 2005.

Për implementimin e nenit 21 të ligjit, MKRS ka nxjerrë UA nr. 04/2005 për themelimin dhe funksionimin e Komitetit Olimpik të Kosovës (KOK). Me këtë UA përcaktohet struktura dhe statusi i KOK. Ky komitet përfshinë federatat e sporteve olimpike dhe jo olimpike dhe regjistrohet si OJQ në pajtim me ligjin me fuqi²⁰. Gjithashtu, MKRS i ka plotësuar kërkesat nga neni 30 dhe 31.2, duke nxjerrë UA nr. 02/2005 për regjistrimin dhe licencimin e federatave dhe asociacioneve sportive të Kosovës. Ky UA përcakton se federatat sportive janë organizata jo qeveritare, apolitike dhe jo profitabile, të cilat themelohen dhe organizohen mbi baza vullnetare dhe të regjistruara si OJQ. MKRS ka nxjerrë edhe akte nënligjore të parapara sipas nenit 37.2, 50.2 dhe 60 përmes nxjerrjes së UA nr. 01/2005 për themelimin dhe regjistrimin e klubeve sportive publike dhe private, UA nr. 05/2005 për mbikëqyrjen e punës administrative dhe profesionale të klubeve sportive dhe UA nr. 03/2005 për mjekësinë sportive.

Sipas shefit të shërbimeve juridike të MKRS, MKRS në bashkërenditje me Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave e kanë përgatitur një UA mbi subvencionimin e shoqërive tregtare të cilat i ndihmojnë klubet sportive përmes sponsorimit. Prandaj, mund të vlerësohet se MKRS i ka implementuar shumicën e dispozitave të ligjit, edhe pse jo brenda afatit kohor të dhënë me ligj. Nga MKRS-ja dhe në mënyrë që ky ligj të implementohet plotësisht, është mbetur të bëhet përkufizimi i programit për zhvillimin e veprimtarive sportive dhe edukatës fizike.

Ligji nr. 2003/25 për Kadastrin

Me këtë Ligj²¹ themelohet kadastrin i cili është regjistër zyrtar për regjistrimin e parcelave kadastrale, ndërtesave, pjesëve të ndërtesave, përçuesve dhe objekteve nëntokësore në Kosovë. Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) është përgjegjëse për kadastrin²², e cila është përgjegjëse për themelimin dhe mirëmbajtjen e të gjitha evidencave zyrtare për pasuri të paluajtshme.

¹⁷ Momentalisht, shërbimi juridik i MSH-së i ka vetëm dy juristë të angazhuar në hartimin e legjislacionit primar dhe sekondar.

¹⁸ Ligji është shpallur në fuqi nga PSSP-ja me 7 korrik 2004.

¹⁹ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/26.

²⁰ Rregullorja e UNMIK-ut 1999/22 për regjistrimin dhe veprimtarinë e organizatave joqeveritare në Kosovës.

²¹ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/4.

²² AKK është themeluar përmes Urdhëresës administrative të UNMIK-ut nr. 2000/14 të 7 qershorit 2000 për Agjencinë Kadastrale të Kosovës, që është nxjerrë në pajtim me Rregulloren e UNMIK-ut nr 2000/12 e 14 marsit 2000 për themelimin e departamentit administrativ të shërbimeve publike.

Zyrat Kadastrale Komunale (ZKK) dhe gjeodetët e licencuar, gjatë ushtrimit të veprimtarinë së tyre, në pajtim me këtë ligj, i nënshtrohen autoritetit të Agjencisë. Mirëpo, Ministria e Shërbimeve Publike (MSHP) është përgjegjëse për nxjerrjen e akteve nënligjore për implementimin e përgjithshëm të ligjit. Së bashku me MSHP, AKK është përgjegjëse për nxjerrjen e udhëzimeve për punën praktike të ZKK dhe kompanive të licencuara.

Për implementimin e këtij ligji, MSHP-ja e ka nxjerrë UA nr. 2004/08 me të cilin implementohet ligji përmes themelimit të kadastrit. MSHP gjithashtu e ka përgatitur UA me të cilin përcaktohen kushtet për licencim, kushtet për kryerjen e matjeve kadastrale nga kompanitë e licencuara dhe përgjegjësitë e tyre (neni 4.3 dhe 5.2 i ligjit). Një draft tjetër, i cili ishte përgatitur nga MSHP, duhet të përcaktojë shkallën e pagesave për shërbimet kadastrale të cilat duhet t'i zbatojnë ZKK (neni 26.4). Por, deri sot, edhe pse asnjë nga këto dy drafte të UA-ve nuk janë nënshkruara nga ministri, pjesa më e madhe e ligjit është implementuar përmes UA të lartpërmendur. Me këtë UA rregullohen pjesë të rëndësishme të ligjit, sikur atë që kanë të bëjnë me kompetencat dhe përgjegjësitë e AKK dhe ZKK, njësitë kadastrale, regjistrim të tokës, parcelave, ndërtesave dhe pjesëve të ndërtesave, përçuesve, objekteve nëntokësore, etj.

Ligji nr. 2004/2 për Barazinë Gjinore në Kosovë

Qëllimi i Ligjit²³ është të promovojë dhe vendosë barazi ndërmjet gjinive si vlerë themelore e zhvillimit demokratik të shoqërisë së Kosovës, me mundësi të barabarta për pjesëmarrje të femrave dhe meshkujve dhe për kontributin e tyre në zhvillimin politik, ekonomik, social, kulturor dhe në të gjitha fushat e jetës shoqërore. Ky Ligj përcakton kushte dhe mundësi për barazi gjinore përmes politikave që mbështesin zhvillimin e gjithanshëm dhe përmirësimin, sidomos të pozitës së femrave, në mënyrë që ato të jenë të vlerësuara dhe të gëzojnë autoritet në familje dhe shoqëri. Ky Ligj përcakton masat e përgjithshme dhe të veçanta për garantimin e të drejtave të barabarta si dhe përcakton subjektet përgjegjëse dhe kompetencat e tyre.

Qeverisë i është dhënë detyra ta hartojë programin për barazi gjinore dhe Kuvendit të Kosovës t'ia dërgojë për miratim jo më vonë se gjashtë muaj pas hyrjes në fuqi të këtij Ligji, prandaj kjo datë është 7 dhjetori 2004. Gjithashtu me këtë Ligj, Qeveria duhet ta themelojë Zyrën për barazi gjinore brenda tre muajsh; p.sh., deri me 7 shtator 2004.²⁴

Me qëllim të implementimit dhe në pajtim me nenet 5 dhe 17²⁵ të Ligjit, Qeveria e ka nxjerrë Rregulloren²⁶ nr. 2/2005 për themelimin dhe organizimin e brendshëm të Zyrës për barazi gjinore, të nënshkruar me 16 qershor 2005 nga kryeministri i Kosovës. Me këtë rregullore përcaktohet mënyra e punës dhe organizimi i brendshëm i Zyrës për barazi gjinore.²⁷ Sipas informatave të OSBE-së, Zyra për barazi gjinore tanimë është themeluar dhe funksionon në kuadër të ZKM-së²⁸

Krahas kësaj, neni 4.15 i ligjit përcakton se, kompetencat e Zyrtarëve për Barazi Gjinore në komuna përcaktohen me rregullore të veçantë, në bazë të këtij ligji, nga Departamenti për Administrim Lokal i Ministrisë të Shërbimeve Publike dhe Rregullores për Shërbimin Civil të Kosovës. Sipas informatave të mbledhura, është dorëzuar për nënshkrim, drafti për përshkrimin e

²³ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/18.

²⁴ Qeveria duhet të nxjerrë "rregullore" për implementimin e ligjit, në vend të udhëzimit administrativ. Gjithashtu shih faqen on page 28.

²⁵ UA i referohet implementimit, nenet 5 dhe 17 të ligjit. Mirëpo, neni 17 i ligjit të publikuar në webfaqen zyrtare www.unmikonline.org, përcakton fushën e dispozitave penale që si duket asgjë s'ka të bëjë me krijimin e zyrës për barazi gjinore. Përgjigjja lidhur me këtë konfuzion mund të gjendet në rregulloren e UNMIK-ut shpallur 2004/18, pika (c) (ii) në të cilën thuhet: "Nenet 7 dhe 18.3 deri 18.6 fshihen dhe nenet në numrat vijues të cilët ndikohen nga ky ndryshim rinumërohen në përputhje me rrethanat". Prandaj shihet qartë se si krijohet konfuzioni përmes ndryshimit të dispozitave përmes shpalljes së rregullores. Gjithashtu shih faqen on page 30.

²⁶ Kur bëhet referimi në instrumentet e nxjerra nga IPVQ-të, ky raport zakonisht i referohet emrit të zgjedhur nga institucioni ose përkthimit që i bëhet, pa marr parasysh faktin se përdorimi arbitrar i terminologjisë mund të jetë mjaft habitës.

²⁷ Neni 1 i rregullores.

²⁸ Duhet të bëhet me dije se neni 5 i ligjit kërkon që Qeveria të themelojë zyrën si një "institucion të veçantë qeveritar". Gjithashtu, zyra duket se funksionon, por nuk e ka plotësuar më shumë se 50% numrin e punëtorëve.

detyrave për zyrtarët komunal për çështje gjinore, pranë Ministrisë për Pushtetin Lokal, mirëpo, deri më tash ky draft nuk është nënshkruar.

Ligji nr. 2004/4 për Shëndetësi

Ligji për Shëndetësi²⁹ përcakton sistemin e kujdesit, veprimtarisë dhe financimit shëndetësor në Kosovë. Ligji parashikon një numër të madh dispozitash të cilat duhet të zbatohen përmes akteve nënligjore. Përgjegjësia kryesore mbetet në Ministrinë e Shëndetësisë, e cila është përgjegjëse për organizimin e sistemit të kujdesit shëndetësor, dhe veprimtarisë e cila fillon që nga akreditimi dhe licencimi deri te përcaktimi i kushteve dhe kërkesave. Masat e kujdesit shëndetësor në institucionet sociale përcaktohen me akte nënligjore të cilat parashikohet të nxirren në bashkëpunim me Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale. Përfundimisht, Kuvendi i Kosovës, në bazë të ligjit është përgjegjës për organizimin e skemës private të shëndetësisë.

Shefi i shërbimit juridik të MSH-së ka bërë me dije se angazhimi kryesor i zyrës së tij, kohëve të fundit ka qenë përgatitja e ligjeve, duke përmendur se në këtë vit MSH-ja është angazhuar në disa grupe punuese për hartimin e ligjeve nga fusha e shëndetësisë. Megjithëse MSH-ja vazhdimisht është e angazhuar në zbatimin e ligjeve në fuqi, deri në krijimin e infrastrukturës ligjore, veprimtaria kryesore e ministrisë do të jetë hartimi i ligjeve primare.

Në procesin zbatimit të këtij ligji, MSH-ja i ka nxjerrë tri UA për implementimin e neneve 67, 76 dhe 79 të Ligjit. UA nr. 2004/24 e rregullon çështjen e vulës zyrtare të profesionistëve shëndetësor, UA nr. 2005/29 rregullon themelimin, organizimin dhe funksionet e institucioneve primare shëndetësore, ndërsa UA nr. 2004/30 përcakton organizimin dhe administrimin e shërbimeve profesionale të shëndetësisë mendore në Kosovë. Kjo është vetëm një pjesë e UA-ve të kërkuara.

Përveç UA-ve që janë përgjegjësi e MSH-së, gjithashtu edhe Qeveria bartë disa përgjegjësi në këtë drejtim. Mirëpo, Qeveria deri më tani nuk ka nxjerrë asnjë akt nënligjore për implementimin e ligjit. Kuvendi i Kosovës gjithashtu nuk i ka përmbushur obligimet e parapara nga ky ligj për organizimin e skemës shëndetësore të sektorit privat. Sipas hulumtimit tonë, më shumë se 40 dispozita të ligjit mbeten të pa implementuara.

Ligji nr. 2004/6 për Transportin e Mallrave të Rrezikshme

Me këtë Ligj³⁰ synohet të parandalohet rreziku dhe të bëhet sigurimi i komunikacionit gjatë transportit të mallrave të rrezikshme në Kosovë. Me këtë ligj rregullohen kushtet e transportit si dhe obligimet e personave të përfshirë në transport. Nga pikëpamja e integritetit evropian, ligji bazohet në direktivat e Bashkimit Evropian dhe mekanizmat tjerë ndërkombëtar mbi sigurinë dhe transportimin e mallrave të rrezikshme. Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit dhe Ministria e Industrisë (MTI) kanë marrë kompetenca dhe përgjegjësi për implementimin e ligjit në lidhje me licencimin e transportuesve dhe klasifikimin, dedikimin dhe rregullimin e transportimit të mallrave të rrezikshme. Gjithashtu ministria është përgjegjëse për zhvillimin e masave emergjente.

Neni 5 i ligjit parashikon zbatimin e Marrëveshjes evropiane për transportimin rrugor të mallrave të rrezikshme, si një nga mekanizmat ndërkombëtar për t'u implementuar në Kosovë. Nga kjo pikëpamje, MTT- zyra ligjore e ministrisë, e ka përkthyer tekstin e marrëveshjes në gjuhën shqipe dhe e ka përmbledhë në një libër prej dy vëllimesh, e cila do t'ju shërbejë të gjithë aktorëve gjatë implementimit të ligjit. E njëjta dispozitë parashikon edhe mekanizma tjerë për t'u implementuar në Kosovë: Marrëveshja evropiane për transportimin hekurudhor të mallrave të rrezikshme dhe Konventa për transportimin ndërkombëtar hekurudhor. Mirëpo, ministria nuk është përgjegjëse për implementim nga se transporti hekurudhor është kompetencë e rezervuar për PSSP-në³¹.

MTT ka nxjerrë UA nr. 2005/3 për trajnimin dhe testimin e konduktorëve të mallrave të rrezikshme, për implementimin e neneve 21.1 dhe 21.2. Ky UA përcakton programin trajnues

²⁹ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/31.

³⁰ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/17.

³¹ Rregullorja e UNMIK-ut 2004/17 për Ligjin mbi Transportin e Mallrave të Rrezikshme.

themelor dhe programin e veçantë për aftësimin e njerëzve të cilët transportojnë mallra të rrezikshme dhe për personat e përfshirë në gjithë procesin e paketimit, ngarkimit, shkarkimit dhe testimit të këtyre artikujve. Krahas kësaj, i njëjti UA përcakton klasifikimin e mallrave të rrezikshme, dhe me këtë edhe e implementon nenin 7. Ministria e ka hartuar UA nr. 2005/6 për certifikimin e automjeteve për transportimin e mallrave të rrezikshme, e cila për momentin është në pritje të nënshkrimit të ministrit. Gjithashtu, UA nr. 2005/15 për transportimin e mallrave të rrezikshme në komunikacionin rrugor pritet të përfundohet shumë shpejtë nga grupi punues.

Si rezultat i hulumtimit, ministria ende nuk i ka përcaktuar masat emergjente ashtu siç parashikohet nga neni 22. Në fund, MTT ka bërë përparim përmbajtësor në implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/8 mbi Energjinë

Qëllimi i ligjit mbi energjetikën³² është që të sigurojë një furnizim të mirë me energji elektrike për Kosovën. Ky ligj përkufizon parimet themelore për një strategji energjetike dhe programet energjetike në Kosovë dhe rregullat për sigurimin e shfrytëzimit efektiv të burimeve ripërtëritëse energjetike. Ligji parashikon kornizën për themelimin e tregut të energjetikës dhe masat tjera të domosdoshme për të siguruar funksionimin e duhur të aktiviteteve në sektorin e energjetikës.

Ministria e Energjetikës dhe Minierave (MEM) në konsultim me Zyrën e Rregullatorit të Energjisë (ZRE)³³ është përgjegjëse për pjesën më të madhe të implementimit të ligjit. Kërkesa më e madhe e përbashkët është propozim i strategjisë për energjetikë për të cilën operatorët e sistemit dhe organet mbikëqyrëse regjionale gjithashtu duhet të konsultohen. Pas miratimit nga kabineti i ministrave, strategjia e energjetikës duhet të miratohet nga kuvendi. Gjithashtu bie në kuadër të përgjegjësisë së MEM-it të promovojë përdorimin efikas të energjisë dhe shfrytëzimin e burimeve ripërtëritëse të energjisë. Për më tepër, Ministria duhet të implementojë rregullat standarde për ndryshimet teknike siç janë lidhjet e rrjetit elektrik dhe përforcimet e rrjetit elektrik. The MEM-I gjithashtu duhet të miratojë masat restriktive për furnizimin me energji elektrike dhe kompensimin për kalimin në pronën e dikujt dhe qasjen në atë pronë. Sipas orarit kohor të parashikuar me ligj, strategjia energjetike si dhe legjislacioni i nevojshëm plotësues do të miratohet më 5 qershor 2005.

Për implementimin e këtij ligji MEM-i ka nxjerrë UA-të si në vijim: UA Nr. 2005/1 mbi Inspektoratin e Energjetikës UA Nr. 2005/2 mbi të drejtën për ndërtim apo zgjerimin e lokacioneve ekzistuese energjetike për transmetimin dhe distribuimin e energjisë elektrike, UA Nr. 2005/3 mbi rregullat dhe kalimin në pronën e dikujt dhe qasjen në pronën private dhe UA Nr. 2005/4 mbi rregullat dhe bilancin energjetik. Të gjitha këto akte plotësuese ishin nxjerrë vetëm dy javë pas skadimit të afatit kohor.³⁴ Ministria e Energjetikës dhe ZRE kanë përgatitur bashkërisht një strategji energjetike e cila është miratuar nga qeveria dhe përfundimisht është miratuar nga kuvendi më 5 tetor 2005. Në tërësi duhet të vlerësohet se MEM ka themeluar kornizën e nevojshme ligjore për implementimin e ligjit për energjinë.

Ligji Nr. 2004/9 mbi Rregullatorin e Energjisë

Nëpërmjet të këtij ligji³⁵ një zyre e pavarur e rregullatorit të energjisë duhet të themelohet. ZRE do të jetë përgjegjëse për themelimin dhe zbatimin e një kornize të rregullatorit për sektorin e energjetikës në Kosovë. Qëllimi është që të sigurohet mos-diskriminimi, konkurrenca e drejtë dhe funksionimi efikas i tregut të energjetikës. Nëpërmjet të legjislacionit plotësues ZRE do të definojë procedurat për funksionimin e saj, kushtet për lëshimin e licencave si dhe për zgjidhjen e kontesteve dhe çështjeve të ndërlidhura. Ligji parashikon afatet e ndryshme kohore. Brenda 60 ditëve pas shpalljes së këtij ligji, anëtarët fillestar të këtij bordi do të emërohen. Pas kësaj mirëpo jo më vonë se katër muaj pas emërimit të anëtarëve fillestar të bordit, bordi nxjerr legjislacion

³² Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/21.

³³ Themeluar me ligjin për rregullatorin e energjisë, ligji Nr. 2004/09, shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/20.

³⁴ Neni 37.2 i ligjit mbi energjetikën, parasheh se “jo më vonë se dymbëdhjetë muaj pas shpalljes së këtij ligji, MEM miraton legjislacionin plotësues”. UA-të e nxjerra nga MEM janë të datës 19 korrik 2005, përderisa ligji mbi energjetikën është nxjerrë më 30 qershor 2004.

³⁵ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/20.

plotësues për licencimin dhe përcaktimin e çmimeve. Për shkak se ligji ka hyrë në fuqi më 30 qershor 2004, anëtarët duhet të ishin emëruar deri më 29 gusht 2004, përderisa aktet e përmendura plotësuese është dashur të miratohen deri më 29 dhjetor 2004.

Gjatë implementimit të këtij ligji, ZRE ka përgatitur disa drafte të akteve nënligjore.³⁶ Bordi është themeluar në prill 2004 për të implementuar nenin 9 të këtij ligji. Ai ka hartuar statutin i cili përcakton strukturën e brendshme, organizimin, përfaqësimin, pushtetin dhe procesin vendim-marrës të ZRE. Bordi gjithashtu ka dizajnuar draftin e kodit të mirësjelljes profesionale siç parashihet në nenin 11 të ligjit. Kodi ka për qëllim të sigurojë që anëtarët e ZRE dhe punësuarit pranë kësaj zyre të kryejnë detyrat e tyre me sinqeritet dhe t'i shmangen konflikteve të tanishme apo të mundshme të interesave. Krahas kësaj Bordi gjithashtu ka përgatitur një draft të Rregullës mbi Procedurat e Zgjidhjes së Kontesteve në Sektorin e Energjisë dhe draft Rregullën për Parimet e Llogaritjes së Tarifave të Sektorit të Energjisë Elektrike. Gjer më tani, Ministria e Energjetikës dhe Minierave nuk ka miratuar ndonjërin nga këto akte.

Së këndejmi, mund të përfundohet se përderisa ekziston një dinamikë e caktuar hartuese në kuadër të ZRE implementimi i këtij ligji veç ka filluar.

Ligji Nr. 2004/10 mbi Energjinë Elektrike

Ligji mbi Energjinë Elektrike³⁷ plotëson ligjin për rregullatorin e energjisë elektrike. Ajo përcakton kushtet për organizimin e tregut të energjisë elektrike. Qëllimi i ligjit është që të arrijë një treg konkurrues dhe të qëndrueshëm të energjisë elektrike dhe të garantojë kushtet për një furnizim të sigurt, qëndrueshëm, efektshëm dhe përhershëm të energjisë elektrike si dhe shërbimet më të mira për konsumatorët. ZRE është përgjegjëse për implementimin e këtij ligji. Ajo duhet të aprovojë rregullat dhe tarifën, kodin e rrjetit të furnizimit me energji elektrike propozuar nga Operatori i Rrjetit Transmetues dhe kodi tregtar i lëshuar nga operatori tregut. Për më tepër, ZRE është përgjegjëse për themelimin e kushteve dhe procedurave për inkasimin e konsumatorëve. Më tutje ligji obligon Operatorin e Rrjetit Transmetues për të përgatitur një kod të rrjetit brenda 12 muajve pas shpalljes së ligjit p.sh 30 qershor 2005.

Bazuar në informatat e ofruara nga ZRE mund të vlerësohet se implementimi i këtij ligji sapo ka filluar – ZRE për momentin është në proces të hartimit të legjislacionit plotësues e cila do të implementojë dispozitat e këtij ligji. Gjer më tani ata kanë finalizuar draft aktet plotësuese mbi kushtet për lidhjen në rrjetin transmetues dhe shpërndarës të energjisë elektrike si dhe përkufizimi i faturimit, mbledhjes së faturave dhe pagesës së faturave. ZRE është gjithashtu në proces të hartimit të rregullave dhe tarifave të parashikuara në nenin 15.3 të këtij ligji. Kodi i rrjetit dhe kodi tregtar pritet të hartohen.

Ligji Nr. 2004/11 mbi Njësitë Matëse

Sipas dokumentit ndërkombëtar të komitetit ndërkombëtar të metrologjisë ligjore, ky ligj³⁸ përkufizon krijimin e njësive matëse në Kosovë, emërtimin dhe simbolet e tyre, fushëveprimin dhe fushat e zbatimit e obligueshëm të njësive të tilla dhe mënyrën e aplikimit të tyre në Kosovë. Ligji kërkon që Instituti i Meteorologjisë i Kosovës të hartojë aktet plotësuese për të përcaktuar definicionin, vlerësimin dhe mënyrën e shfrytëzimit të njësive matëse të cilat duhet të miratohen nga Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI). Në këtë ligj aktet plotësuese i referohen rregullave dhe akteve nënligjore.

Implementimi i nenit 3 të ligjit, MTI-ja ka miratuar UA Nr. 01/04 themelimin e Institutit Meteorologjik të Kosovës (IMK) në kuadër të MTI-ja, që funksionon në pajtim me modelin e Bashkimit Evropian. Krahas kësaj, UA përcakton: organizimin dhe funksionimin e Institutit Meteorologjik; detyrat dhe përgjegjësitë e Njësive Ligjore Meteorologjike (NjLM); detyrat e Institutit të Metrologjisë Ligjore; detyrat dhe përgjegjësitë e mbikëqyrësit e NjML dhe tarifën. Më 4 nëntor 2004, MTI-ja ka miratuar UA Nr. 2005/11 mbi Kërkesat Meteorologjike për Matësit

³⁶ Përpos draft Kodit të Mirësjelljes Profesionale, të gjitha aktet tjera nënligjore mund të shikohen në www.ero-ks.org.

³⁷ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/22.

³⁸ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/14.

Elektrik Statik Aktiv me Vat/orë të klasës së parë dhe të dytë të saktësisë. Me këtë akt, MTI-ja ka krijuar kërkesat meteorologjike vat/orë. Së këndejmi, është shënuar përparim në implementimin e këtij ligji.³⁹

Ligji Nr. 2004/12 mbi Standardizimin

Standardet e miratuara dhe përkufizuara në ligjin mbi standardizimin⁴⁰ janë norma teknike. Ato vlejshëm për certifikimin e produkteve, procedimin, shërbimet, cilësia dhe sistemet personale me qëllim të sigurimit të cilësisë përkatëse në Kosovë sipas standardeve ndërkombëtare. Ligji përcakton rregullat procedurale prej hartimit e deri në aplikimin e këtyre standardeve në Kosovë.

Ligji parashikon themelimin e Agjencisë Kosovare të Standardizimit (AKS) si organ ekzekutiv, të cilat së bashku me Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) është përgjegjëse për implementimin e dispozitave përkatëse të këtij ligji. Ligji parashikon një afat kohor gjashtë mujor sipas cilit të gjitha dispozitat duhet të implementohen; p.sh deri më 28 nëntor 2004.

AKS është përgjegjëse për administrimin, organizimin dhe kontrollin e agjencisë së standardizimit si dhe akreditimin, certifikimin dhe sigurinë e sistemit të cilësisë në Kosovë. Për implementimin e dispozitave nga nenet 15 dhe 16, MTI-ja ka nxjerrë UA Nr. 2005/15 mbi organizimin dhe funksionimin e AKS. Në vazhden e implementimit të këtij ligji, ministri i MTI-së nxjerrti një vendim Nr. 193, nëpërmjet të cilit grupi punues përkatës në kuadër të MTI-së është themeluar. Detyra e grupit punues është miratimi i standardeve me karakter të përkohshëm dhe akreditimi i përkohshëm i organeve licencuese dhe inspektuese derisa të forcohet më tutje kapaciteti i ASK. MTI-ja gjithashtu ka hartuar një UA me të cilën përcakton kriteret dhe kompetencat në fushën e standardizimit dhe akreditimit mirëpo nuk është nxjerrë ende.

Nëpërmjet të themelimit të ASK e cila është përgjegjëse për zbatimin e dispozitave përkatëse ligjore, MTI-ja ka krijuar kushtet e nevojshme për implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/13 mbi Materialin Bimor

Ligji për materialin bimor⁴¹ rregullon çështjet që kanë të bëjnë me prodhimin, tregtinë, importin dhe eksportin e materialit bimor, kontrollit të materialit bimor si dhe regjistrimin e prodhuesve dhe tregtarëve të materialit bimor. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) është përgjegjëse për implementimin e këtij ligji. Nxjerrja e UA-ve kërkohet për regjistrimin e prodhuesve dhe tregtarëve për kategoritë e materialit bimor dhe për kërkesat tjera të ndryshme që sillen nga prodhimi deri në marketingun dhe detyrat e inspektimit.

Në pajtim me dispozitën e nenit 3, që parashikon se të gjithë prodhuesit, importuesit, eksportuesit dhe tregtarët e materialit bimor regjistrohen në regjistrin zyrtar të MBPZHR, ministria ka nxjerrë UA Nr. 12/2004 për regjistrimin e prodhuesve të materialit të farave. MBPZHR gjithashtu ka përmbushur detyrimet tjera për implementimin e këtij ligji siç janë regjistrimi, licencimi, dhe caktimi i tatimeve për importuesit, eksportuesit dhe tregtarët e materialit bimor (UA Nr. 14/2004); që përcakton standardet e materialit bimor për frutat, verërat dhe perimet (UA Nr. 05/2005); regjistrimi i prodhuesve dhe tregtarëve të materialit bimor, kontrollit të prodhimit të materialit bimor, lëshimin e vërtetimit të regjistrimit dhe tarifën e regjistrimit; licencimi i prodhuesve të materialit bimor të pylltarisë dhe pyjeve dekorative (UA Nr. 06/2005); dhe paketimi dhe vënia e etiketave të materialit bimor (UA Nr. 27/2005).

Mbetet të përcaktohet me legjislacionin plotësues se si varietetet e ndryshme mund të inkorporohen në listën e varieteteve të Kosovës. Për më tepër këto UA kërkohen që të nxjerrën: ajo mbi mbajtjen e evidencës dhe raportimin e procedurave të materialit bimor; procedurat e paketimit dhe metodat e kontrollit të cilësisë, paketimit, etiketimit dhe tregtisë me materialin bimor. Sidoqoftë, mund të vlerësohet se MBPZHR ka përmbushur shumicën e detyrimeve të veta

³⁹ Neni 3 i këtij ligji jep një autorizim tejet të përgjithshëm ekzekutiv. Për këtë arsye është e vështirë të vlerësohen nëse janë përmbushur obligimet nga ana e ligjvënësit.

⁴⁰ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/15.

⁴¹ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/16.

që kanë të bëjnë me hartimin e kornizës ligjore së akteve nënligjore për implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/15 mbi Ndërtimin

Synimi i këtij ligji⁴² është që të përcaktohen kërkesat kryesore për dizajnimin, ndërtimin dhe përdorimin e materialeve ndërtimore, mbikëqyrjen profesionale dhe procedurat për lejet e ndërtimit, lejet për përdorimin dhe inspektimin ndërtimor. Gjithashtu rregullon dizajnimin dhe kushtet e ndërtimit përkitazi me sigurinë publike dhe mbrojtjen e mjedisit në Kosovë .

Nga Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor (MAPH) kërkohet që të nxjerrë akte të ndryshme nënligjore mbi specifikat teknike për ndërtimin, teknikat e ndërtimit, kriteret për produktet ndërtimore dhe çështjet tjera që kanë të bëjnë me ndërtimin e ndërtesave. MAPH-së gjithashtu i është dhënë detyra që të zhvillojë dhe mbajë provimin profesional për dizajnerë, inxhinierët mbikëqyrës dhe inspektuesit. Kushtet dhe masat e licencimit për ekzekutuesit dhe inxhinierët dhe kërkesat dhe kualifikimet për inspektimin teknik dhe inspektorët duhet gjithashtu të zhvillohen. Për më tepër vendimet për largimin dhe rrëzimin e objekteve mund të merren së bashku me sanksionet. MAPH-ja nëpërmjet të UA-së përcakton detajet mbi pagesat e ndëshkimeve administrative dhe shkeljeve tjera administrative. Ligjin përcakton afatin kohor implementues për 18 muaj nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji p.sh deri më 14 prill 2006.

Në procesin e implementimit të këtij ligji, MAPH-ja ka miratuar gjashtë UA që rregullojnë fushat si në vijim: kriteret dhe procedurat për nxjerrjen e licencave⁴³; provimet profesionale teknike në fushën e ndërtimit⁴⁴; kualifikimet e inspektorëve⁴⁵; mbajtja e evidencës inspektuese⁴⁶; mbikëqyrja e inspektorëve⁴⁷ dhe mbyllja e lokacioneve ndërtimore⁴⁸. Për më tepër, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë në pajtim me ligjin ka nxjerrë edhe një UA tjetër.⁴⁹

Për këtë arsye duke pasur parasysh se afati kohor për nxjerrjen e akteve nënligjore siç parashihet me këtë ligj⁵⁰ ende nuk është përcaktuar, mund të vlerësohet se MAPH-ja është në proces të implementimit të plotë të këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/17 për Mbrojtjen e Konsumatorit

Qëllimi i ligjit⁵¹ përcaktohet nëpërmjet të titullit të vet – mbrojtja e konsumatorit. Ky ligj përcakton, rregullon dhe mbron të drejtat e konsumatorëve në marrëveshjet e biznesit, shërbimet tregtare dhe format tjera të tregut të lirë. Ky ligj mëton të mbrojë shëndetin, mjedisin dhe interesat ekonomike të konsumatorëve. Institucioni përgjegjës për implementimin e këtij ligji është Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) të cilës i është dhënë afati i shkurtër kohor për implementimin e akteve nënligjore të kërkuara apo me fjalë të tjera deri më 19 nëntor 2004.

Nga MTI-ja kërkohet që të nxjerrë aktet plotësuese – që ky ligj iu referohet si “akte nënligjore”- për informatat e etiketave të prodhimeve ushqimore si dhe rregullat mbi përjashtimet e caktuara të deklarimeve. Rregullat mbi deklarimet të cilat në bazë të këtij ligji janë emërtuar si “akte nënligjore të brendshme”, duhet të nxjerrën brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi p.sh deri më 19 prill 2005.

⁴² Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/37.

⁴³ Lexo UA Nr. 5/2005 mbi kriteret dhe procedurat për nxjerrjen e licencave për ushtrimin e aktiviteteve në fushën e projektimit, ndërtimit dhe mbikëqyrjen dhe rishikimin profesional.

⁴⁴ Lexo UA Nr. 5/2005 6/2005 mbi provimet profesionale teknike për inxhinierinë, elektroteknikën dhe makinerinë në fushën e ndërtimit.

⁴⁵ Lexo UA Nr. 18/2005 mbi kushtet e kualifikimit për inspektorët e ndërtimit të MAPH-së dhe për inspektorët komunal ndërtimor.

⁴⁶ Lexo UA Nr. 19/2005.

⁴⁷ Lexo UA Nr. 20/2005 mbi mënyrën e mbikëqyrjes inspektuese të inspektorëve ndërtimor.

⁴⁸ Lexo UA Nr. 21/2005 mbi mbylljen e lokacioneve ndërtimore dhe mënyrën e rrethimit të vendit të ndërtimit nga ana e inspektorit ndërtimor.

⁴⁹ Lexo UA Nr. 4/2005 mbi përcaktimin e kushteve dhe rregullave teknike për licencimin e ndërmarrjeve ndërtimore, ndërmarrjeve për prodhimin e materialit ndërtimor, ndërmarrjeve dizajnuese dhe laboratorët për materialin ndërtimor.

⁵⁰ Neni 72.1 i ligjit.

⁵¹ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/42.

Ligji më tutje urdhëron përgatitjen e programit të Kosovës për mbrojtjen e konsumatorit nëpërmjet të këshillit të propozuar nga qeveria që përbëhet nga përfaqësuesit e Ministrisë së Tregtisë dhe Industrisë, organizatave për mbrojtjen e konsumatorit, Odës Ekonomike të Kosovës dhe ekspertëve tjerë të fushës së mbrojtjes së konsumatorit. Programi i Kosovës për Mbrojtjen e Konsumatorit vërtetohet nga qeveria dhe i transmetohet Kuvendit jo më vonë se gjashtë muaj pasi hyrjes në fuqi të këtij ligji deri më 19 prill 2005. Mëpastaj programi i Kosovës për mbrojtjen e konsumatorit miratohet nga kuvendi jo më vonë se 90 ditë nga pranimi i tij.

Bazuar në materialet e ofruara nga MTI-ja dhe zyra ligjore e ZKM-së, ministria gjer më tani ka përgatitur një draft të UA-së mbi deklarinimin dhe emërtimin e përgjithshëm të ushqimit. Megjithatë, kurrfarë aktesh plotësuese nuk janë miratuar për implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/18 për Tregtinë e Brendshme

Qëllimi i këtij ligji⁵² është zhvillimi i tregut të brendshëm. Ky ligj parashikon rregullimin e një spektri të gjerë të çështjeve siç janë tregtia, shitja me shumicë, shitja me pakicë dhe ankand; ndërmjetësimi në tregti; praktikat kufizuese dhe masat mbrojtëse për zhvillimin e aktivitetit tregtar; konkurrencës së paligjshme ; masave mbikëqyrëse dhe administrative dhe ato ndëshkimore.

Ministria e Tregtisë dhe Industrisë duke qenë përgjegjëse për implementimin e këtij ligji përcakton aktivitetet e sipërpërmendura tregtare. MTI-ja gjithashtu duhet të përcaktojë kushtet e posaçme për objektet, depot dhe kushtet për ruajtjen e mallrave si dhe informatat higjienike për paketimin e ushqimit me qëllim të sigurimit të mbrojtjes së jetës, shëndetit, dhe ambientit. Sipas afatit kohor të parashikuar me këtë ligj, aktet nënligjore duhet të nxjerrën një muaj pas hyrjes në fuqi të këtij ligji pra deri më 20 nëntor 2004.

Neni 65 parashikon në mënyrë specifike se disa akte janë nxjerrë nga MTI-ja brenda afatit kohor të parashikuar si më lartë .⁵³ Nga këto tetë nene, MTI-ja gjer më tani ka implementuar nenet 14 dhe 38.1 (a, b) nëpërmjet të miratimit të UA Nr. 2005/12 mbi përmbushjen e kushteve minimale teknike për objektet e biznesit për shitjen bruto dhe me pakicë dhe për ndërmjetësimin tregtar dhe UA Nr. 2005/13 mbi formatin dhe përmbajtjen e formës së kërkesës mbi kushtet minimale për zhvillimin e aktiviteteve tregtare. Gjashtë dispozitat e mbetura të ligjit mbeten të paimplementuara. Megjithatë, MTI-ja ka shënuar përparim fillestar në implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/21 mbi Veterinarinë

Qëllimi i këtij ligji⁵⁴ është që të rregullojë luftimin dhe parandalimin e sëmundjeve infektive të kafshëve. Ky ligj ka për qëllim përcaktimin e rregullave mbi kontrollin e importit, eksportit, transitit dhe qarkullimin e kafshëve të gjalla dhe prodhimeve të origjinës së kafshëve. Për më tepër ky ligj përcakton të drejtat dhe detyrimet e institucioneve publike dhe të pushtetit lokal si dhe personave individual në këtë fushë. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) është përgjegjëse për implementimin e këtij ligji.

MBPZHR ka nxjerrë 13 UA për implementimin e dispozitave të ndryshme të këtij ligji. Neni 5 mbikëqyr krijimin e agjencisë ekzekutive dhe është implementuar nëpërmjet të UA Nr. 11/2004 mbi themelimin dhe përgjegjësitë, funksionet dhe organizimin e shërbimit veterinar dhe të ushqimit të Kosovës. Çështjet që kanë të bëjnë me trajtimin e detyrueshëm dhe vaksinimin janë rregulluar nëpërmjet të UA Nr. 10/2005 kundër sëmundjeve zoonotike tërbuese dhe UA Nr. 14/2005 kundër sëmundjes së shpezëve.⁵⁵ Për krijimin e sistemit për regjistrimin dhe identifikimin e bagëtisë, MBPZHR-ja ka nxjerrë UA Nr. 3/2005 mbi regjistrimin dhe identifikimin e kafshëve përderisa kërkesat nga nenet 14.1, 28 dhe 29 janë përmbushur nga UA Nr. 17/2005 mbi lëvizjen e kafshëve të gjalla brenda territorit të Kosovës. Neni 15.1 i ligjit parashikon rregullat specifike në bazë të të cilave kafshët e gjalla dhe produktet e tyre mund të importohen nga jashtë . UA Nr.

⁵² Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/43.

⁵³ Aktet në bazë të neneve 8.2, 11.2, 14, 17.4, 38.1, 38.2, 40 dhe 41.3.

⁵⁴ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/28.

⁵⁵ Nenet implementuese 8.1, 8.2, 8.5 dhe 13.

13/2004 implementon këto dispozita nga aspekti i importimit të shpezëve. Përkitazi me këto kafshë, MBPZHR ka nxjerrë UA Nr. 18/2005 mbi kontrollin veteriner të importit, transitit të ushqimit dhe produkteve jo-ushqimore me origjinë nga kafshët, kafshëve të gjalla dhe materialit për ushqimin e kafshëve. MBPZHR gjithashtu ka nxjerrë një sërë UA-sh siç janë: ajo mbi pikat e bio-sigurisë; për prodhimin, përpunimin dhe plasimin në treg të prodhimeve me origjinë nga kafshët; mbi ndalimin e therjes së paligjshme dhe plasimit në treg të mishit të pavulosur; për produktet medicinale dhe pajisjet mjekësore; për licencën e ambulancave, stacioneve dhe klinikave veterinare; për kushtet e licencimit të objekteve për përpunimin e qumështit dhe paketimin; si dhe së fundi edhe për luftimin e sëmundjes së shpezëve -“Aviano Influenca”.

MBPZHR me miratimin e 13 UA-ve ka implementuar një pjesë të madhe të ligjit. Për më tepër duhet të përmendet se në shumicën e dispozitave të këtij ligji kuvendi ka përdorur terminologjinë “ministra mund të nxjerrë një UA” gjë që i jep implementimit të këtyre dispozitave ligjore karakter jo obligues. Në tërësi, MBPZHR ka bërë një punë të shkëlqyeshme në implementimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/22 për Kinematografinë

Ky ligj⁵⁶ përcakton standardet për kinematografinë në Kosovë. Ai mbron prodhimin, shpërndarjen dhe paraqitjen publike të punëve filmore nga censurimi dhe presionet ideologjike, politike dhe fetare. Në të njëjtën kohë ky ligj rregullon organizimin e bërjes së filmave, nxjerrjen e lejeve dhe etiketimin për shfaqjen dhe incizimin. Organet përgjegjëse për implementimin e këtij ligji janë të dyfishta: përderisa Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit është përgjegjëse për rregullimin e kornizës ligjore siç janë mënyra dhe kushtet e nxjerrjes së lejeve për incizimin e filmave⁵⁷ dhe organizimin dhe funksionimin e Kosovafilmit⁵⁸, Qendrës Kinematografike të Kosovës (QKK) është përgjegjëse për monitorimin dhe aktivitetet përcjellëse. Ligji i parasheh për të dyja, si ministrinë ashtu edhe QKK-në një afat kohor për miratimin e akteve nënligjore brenda gjashtë muajve nga dita e hyrjes në fuqi të këtij ligji d.m.th. deri më 14 prill 2005.

MKRS nuk i ka përmbytur detyrimet që burojnë nga ky ligj, duke dështuar gjithashtu t'i përmbytur afatit kohor për nxjerrjen e akteve nënligjore siç parashihet me nenin 60.2 dhe 60.3. Asnjë nga synimet e sipërpërmendura të parashikuara me nenet 6 dhe 51 nuk janë zbatuar nëpërmjet të legjislacionit plotësues. Për më tepër sipas informatave të ofruara OSBE-së nga MKRS, QKK-së i mungon bordi drejtues dhe drejtori; për këtë arsye ky organ teknikisht ende nuk është themeluar.

Ligji Nr. 2004/24 për Ujin në Kosovë

Qëllimi i këtij ligji⁵⁹ është që të sigurojë zhvillimin dhe shfrytëzimin e qëndrueshëm të burimeve të ujit dhe përcaktimin e procedurave dhe parimeve udhëzuese për ndarjen optimale të ujit, mbrojtjen dhe menaxhimin e tij. Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor (MAPH) është përgjegjëse për implementimin e ligjit. Njëra nga detyrat kryesore të këtij ligji është hartimi i planit strategjik për ujin dhe përgatitjen e planit për menaxhimin e ujit. Për më tepër, MAPH-ja përcakton në detaje infrastrukturën e ujit. Nëpërmjet të këtij ligji, dy distrikte me pellgje ujore janë përcaktuar. MAPH përcakton procedurat, përbërjen dhe strukturën e organeve të qarkut të pellgjeve ujore nga aktet nënligjore. MAPH-së gjithashtu i është dhënë detyra të klasifikojë sipërfaqen dhe pjesët e ujërave nëntokësore si dhe zonave të notimit.

Pas propozimit të MAPH-së, qeveria përkufizon masat e detajuara për mbrojtjen nga vërshimet dhe brenda 12 muajve të hyrjes së këtij ligji në fuqi p.sh deri më 14 tetor 2005, masat dhe veprimet për mbrojtjen nga erozioni duhet të miratohen nëpërmjet të një akti nënligjor. Përsëri me propozim të MAPH-së, qeveria përcakton zonat e mbrojtura të ujit. MAPH-së i është dhënë detyra të përkufizojë kriteret për këtë së bashku me Ministrinë e Shëndetësisë.

⁵⁶ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/38.

⁵⁷ Neni 6 i ligjit.

⁵⁸ Neni 51 i ligjit.

⁵⁹ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/41.

Të gjitha aspektet që ndërlidhen me dhënien e lejeve për ujë dhe përkitazi me sistemin informativ për ujin duhet të nxjerrët një akt nënligjor. Për më tepër, qeveria nëpërmjet të aktit nënligjor përcakton strukturën e pagesave për përdorimin dhe ndotjes së ujërave. Për më tepër, metodat e regjistrimit dhe autorizimit të inspektorëve përcaktohet nga MAPH-ja nëpërmjet të një akti nënligjor. Ligji parasheh një afat kohor prej 24 muajve, brenda të cilës të gjitha aktet nënligjore duhet të nxjerrën, p.sh deri më 14 tetor 2006.

MAPH-ja gjer më tani ka nxjerrë dy akte nënligjore për implementimin e këtij ligji: UA-në për identifikimin e inspektimit të ujit dhe UA-në për përcaktimin e procedurës, formës dhe kushteve për nxjerrjen e licencave të ujit. Gjatë procesit të mëtutjeshëm të implementimit të këtij ligji, MAPH-ja ka përgatitur tre UA me të cilën përkufizohen fushat si në vijim: çmimi për ujin dhe çmimi për shërbimin e pastrimit të kanalizimit, planit strategjik dhe administrativ të ujërave dhe vlerat kufitare të rrjedhësve që hedhen në ujë. Krahas kësaj, Departamenti i Ujit i MAPH-së është në proces të hartimit të një UA-je për punën dhe metodat e sistemit informativ ujqor dhe një UA për organin rajonal të pendës ujqore.

Në tërësi, mund të vlerësohet se MAPH-ja ka shënuar përparim në implementimin e këtij ligji. Megjithatë edhe 21 dispozita tjera të këtij ligji parashikojnë nxjerrjen e akteve nënligjore nga MAPH-ja apo nga qeveria.

Ligji Nr. 2004/28 mbi produktet e çmueshme metalike

Ky ligj⁶⁰ rregullon prodhimin dhe shitjen e produkteve të çmueshme metalike në pajtim me standardet ndërkombëtare përkitazi me përmbajtjen, përbërjen dhe përsosshmërinë e produkteve të çmueshme metalike. Synimi është që të përcaktohen të drejtat dhe obligimet e prodhuesve të metaleve të çmueshme dhe importuesve si dhe mënyrën e kontrollit, hetimit dhe shënimit të prodhuesve të çmueshme metalike. Edhe pse të drejtat dhe obligimet të parashikuara me ligj duhet të implementohen nga Instituti i Metrologjisë Ligjore të Kosovës, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) ka për obligim të nxjerrë të ashtuquajturat “akte nënligjore” brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji d.m.th deri më 24 shkurt 2005

Bazuar në materialin që i është siguruar OSBE-së, asnjëra nga UA-të e nxjerra nga MTI-ja në vitin 2004 dhe 2005 implementon këtë ligj. Megjithatë, sipas informatave të ofruara nga zyrtari për çështje juridike pranë MTI-së, ekzistojnë dy UA të cilat për momentin janë në fazën e përgatitjes përfundimtare të tyre: UA për simbolet identifikuese dhe UA për Vulën e Institutit të Meteorologjisë Ligjore. Në këtë drejtim mund të vlerësohet se MTI-ja nuk është në gjendje të përmbush afatin kohor për implementimin e këtij ligji siç parashihet vetë me këtë ligj.

Ligji Nr. 2004/30 mbi Mbrojtjen e Ajrit

Qëllimi i këtij ligji⁶¹ është që të sigurojë një ambient të pastër dhe shëndoshë të ajrit për banorët dhe të mbrojë faunën, florën dhe vlerat natyrore dhe kulturore të ambientit. Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor (MAPH) është përgjegjëse për implementimin e këtij ligji. MAPH-ja thirret që të përkufizojë treguesit të cilësisë së ajrit dhe të propozojë standardet e cilësisë së ajrit dhe shkarkimit të ajrit. MAPH-ja gjithashtu përkufizon kriteret për themelimin e sistemit lajmësues dhe rregullativ të mjegullës dhe normat për shkarkimin mobil të ajrit. Për më tepër, MAPH-ja përcakton për qëllime të raportimit të ndotjes, procedurat dhe periudhat raportuese. Ky i fundit kërkon një udhëzim të përbashkët nga MAPH-ja, Ministria e Shëndetësisë Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit. Të gjitha standardet, kriteret dhe normat duhet të miratohen nga qeveria. MAPH-ja gjithashtu duhet të hartojë një strategji për mbrojtjen e ajrit e cila gjithashtu duhet të miratohet nga qeveria. Qeveria duhet të prezantojë një herë një vit raportin për përmbushjen e planeve dhe programeve të parashikuara me strategjinë e kuvendit. Qeveria nëpërmjet të aktit normative është e autorizuar të përcaktojë lehtësime dhe lirime nga pagesa e tatimeve me qëllim të promovimit të pajisjeve për pastrimin dhe riciklimin e ajrit.

MAPH-ja dhe qeveria nuk kanë nxjerrë ndonjë nga aktet nënligjore implementuese apo nuk kanë hartuar ndonjë strategji për mbrojtjen e ajrit .

⁶⁰ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/33.

⁶¹ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/48.

Ligji Nr. 2004/33 për Bagëtinë

Qëllimi i këtij ligji⁶² është që të sigurojë standardet e cilësisë përkitazi me rritjen e bagëtisë. Nga Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural është kërkuar që të rregullojë me UA çështjet që kanë të bëjnë me rritjen e bagëtisë dhe materialet ushqimore të blegtorisë; standardet e cilësisë përkitazi me klasifikimin dhe gradimin e produkteve të bagëtisë të prodhuara në ferma që i shiten industrive përpunuese; dhe standardeve zoologjike për mbajtjen e bagëtisë. Për më tepër, me qëllim të implementimit të këtij ligji, Ministrisë i është dhënë detyra të themelojë dy institucione: komisionin e përhershëm për rritjen e bagëtisë (që duhet të këshillojë ministrinë mbi çështjet që kanë të bëjnë me rritjen e bagëtisë) dhe Qendrën për Rritjen e Bagëtisë (për mbledhjen dhe analizimin e shënimeve që kanë të bëjnë me çështjet e rritjes së bagëtisë).

MBPZHR gjer më tani ka implementuar nenet si në vijim: neni 5 i ligjit përkitazi me themelimin e këtij ligji, përkitazi me themelimin e librave amëz, akreditimin e akreditimin e shoqatave dhe bashkimeve të mbarështuesve dhe certifikimin e personave; neni 7, mbi themelimin e qendrës për mbarëstim të kafshëve; dhe neni 8, mbi përgjegjësitë e qendrës për mbarëstimin e kafshëve. Këto dispozita të ligjit janë implementuar nëpërmjet të UA Nr. 04/2005. Për më tepër, Ministria ka nxjerrë UA Nr. 20/2005 mbi standardet e cilësisë, etiketimit dhe klasifikimit të vezëve. Ai gjithashtu ka përgatitur një draft të UA mbi përbërësit e ushqimit vendës të kafshëve, e cila pret nënshkrimin e ministrit. Detyrimet tjera në bazë të këtij ligji siç është krijimi i komisionit të përhershëm për mbarëstimin e kafshëve nga ana e Ministrisë mbetet i pa-implimentuar.

Përpos krijimit të strukturës së plotë të domosdoshme për implementimin e këtij ligji, MBPZHR ende duhet të implementojë gjashtë dispozita tjera të ligjit nëpërmjet të nxjerrjes së UA. Megjithatë, mund të përfundohet se MBPZHR ka implementuar një pjesë të madhe të ligjit.

Ligji Nr. 2004/36 për konkurrencën

Qëllimi i këtij ligji⁶³ është të parandalojë dhe ndalojë çfarëdo vepra të cilat mund duke kufizojnë, shtypin ose çrregullojnë konkurrencën me qëllim të sigurimit të një zhvillimi të një ekonomie të qëndrueshme të tregut në Kosovë. Komisioni Kosovar i Konkurrencës (KKK) themelohet sipas pjesës V të këtij ligji. KKK harton, miraton dhe publikon aktet e detajuara nënligjore për implementimin e këtij ligji.

Aq sa ka dijeni OSBE-ja KKK-ja ende nuk është themeluar.

Ligji Nr. 2004/37 mbi Inspeksionin e Arsimit në Kosovë

Qëllimi i këtij ligji⁶⁴ është që të rregullojë të drejtat, detyrat, autorizimet dhe përgjegjësitë e Inspeksionit të Arsimit në Kosovë. Inspeksioni i Arsimit është organ ekzekutiv në kuadër të Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT). MASHT është përgjegjëse për implementimin që nënkupton krijimin e kornizës për punën e inspektorëve.

Fillimisht MASHT nxjerri një UA me të cilën përcaktohen procedurat administrative të llojeve të ndryshme të inspeksioneve në institucionet arsimore dhe shkencore. Kjo çështje është e rregulluar nëpërmjet të UA Nr. 11/2005 e cila është nënshkruar nga ministria më 4 prill 2005. Në vazhden e përgatitjes së këtij raporti, MASHT ka miratuar gjashtë UA tjera për implementimin e dispozitave të ndryshme të ligjit: anulimi i dëftesave, diplomave dhe dokumenteve tjera shkollore të cilat janë marrë në kundërshtim me këtë ligj; pushimi dhe pezullimi nga puna dhe fillimi i procedurës disiplinore kundër mësimitdhënësve; ankesat kundër pezullimit dhe zëvendësimi i orëve të porealizuara nga mësuesit. MASHT ka themeluar kornizën e nevojshme ligjore për punën e inspektorëve arsimor dhe së këndejmi ka përmbushur detyrimet në bazë të këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/38 për të drejtat dhe përgjegjësitë e qytetarëve në kujdesin shëndetësor

Qëllimi i këtij ligji⁶⁵ është që të mbrojë dhe sigurojë të drejtat dhe përgjegjësitë e qytetarëve në

⁶² Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/39.

⁶³ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/44.

⁶⁴ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/55.

⁶⁵ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/47.

kuadër të sistemit të kujdesit shëndetësor dhe përcakton mekanizmat për garantimin e këtyre të drejtave dhe përgjegjësi. Qeveria nëpërmjet të akteve nënligjore kërkohet për të përcaktuar kushtet nëpërmjet të cilave banorët kanë qasje në sistemin e kujdesit shëndetësor në rast se nuk kemi në dispozicion ndonjë sistem të kujdesit shëndetësor në Kosovë. Ministria e Shëndetësisë ka për detyrë që të nxjerr aktet nënligjore për mbrojtjen dhe menaxhimin e shënimeve. MSH gjithashtu themelon komisionin për vlerësimin dhe kompensimin e dëmit të shkaktuar nëpërmjet të shpenzimeve mjekësore. Financimi i institucioneve të kujdesit shëndetësor përkufizohet nëpërmjet të akteve nënligjore që duhet të nxjerrën nga MSH në bashkëpunim me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë.

Nga katër dispozita të parashikuara me ligj që duhet të implementohen me akte subsidiare, vetëm një është nxjerrë gjer më tani. Është neni 29.3 mbi themelimin e komisionit të ankesave. Megjithatë, nga kopjet e UA që i janë dhënë OSBE-së nga MSH-ja, asnjëri nga këto UA nuk i referohen krijimit të këtij komisioni.⁶⁶ Çka mbetet të bëhet nga MSH është përcaktimi i rregullave për menaxhimin dhe mbrojtjen e shënimeve të kujdesit shëndetësor dhe shënimet personale dhe themelimi i fondit, premia e policës së sigurimit dhe marrëdhëniet kontraktuese ndërmjet institucioneve të kujdesit shëndetësor dhe Ministrisë së Shëndetësisë. Përkitazi me detyrimin e qeverisë sipas këtij ligji, neni 4.14 mbi përcaktimin e kushteve për kujdesin shëndetësor jashtë Kosovës mbetet i pa-implentuar. Në përgjithësi mund të vlerësohet se pjesa më e madhe e këtij ligji mbetet e pa-implentuar.

Ligji Nr. 2004/49 mbi patentën

Qëllimi i këtij ligji⁶⁷ është të mbrojë shpikjet për dhënien e patentave, për t'i dhënë të drejta të mëtutjeshme bartësve të patentave. Ligji përkufizon shpikjet e patentueshme dhe përcakton procedurat për aplikim. Zyra e patentave⁶⁸ do të themelohet si agjenci e pavarur në kuadër të qeverisë të cilës do t'i besohen të gjitha funksionet e specifikuar me ligj. Edhe pse nga qeveria kërkohet që të nxjerrë një UA me të cilën do të parashikojë detajet për implementimin e këtij ligji⁶⁹, përgjegjësia për të hartuar UA-në i është dhënë MTI-së.⁷⁰ Ligji nuk parashikon ndonjë afat kohor për nxjerrjen e legjislacionit plotësues.

Në bazë të Zyrës Ligjore të MTI-së nuk janë nxjerrë kurrfarë aktesh nënligjore gjer më tani.

B. Aktivitetet përcjellëse në implementimin e ligjeve të Kosovës 2002-2003

Në raportin e fundit 24 ligje janë shqyrtuar përkitazi me detyrimet e implementimit. Në atë kohë katër ligje janë implementuar plotësisht.⁷¹ Ligjet e mbetura ose nuk janë implementuar fare ose vetëm pjesërisht. Paragrafët si në vijim ofrojnë një pasqyrë të aktiviteteve përcjellëse mbi përparimin e implementimit të ligjeve prej 2002-2003 që nga vlerësimi i fundit.

Për disa nga ligjet që nga raporti i fundit janë vlerësuar se duhet implementuar pjesërisht, një zhvillim tejet pozitiv është vërejtur. Në bazë të vlerësimit të ligjit mbi inspeksionin e punës⁷², ligji

⁶⁶ Vendosja e kutive të ankesave në institucionet shëndetësore anëmbanë Kosovës mund të jetë tregues se dispozita ligjore mbi komisionin e ankesave është në implementim e sipër. OSBE-ja është informuar për kutitë e ankesave nga ZL e MSH dhe prania e tyre në institucionet shëndetësore është konfirmuar nga prania e OSBE-së në terren.

⁶⁷ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/56 më 21 dhjetor 2004.

⁶⁸ Neni 13.1.

⁶⁹ Neni 13.3.

⁷⁰ Neni 81.

⁷¹ Lexo raportin e implementimit të OSBE-së të ligjeve të shpallura gjatë periudhës 2002–2003, në bazë të pjesës III A., faqe 8: Ligji Nr. 2002/1 mbi metodologjinë për përcaktimin e nivelit të pensionit bazë në Kosovë dhe përcaktimin e datës së fillimit për ofrimin e pensionit elementar. Dhe pjesa III B., faqe 15 dhe 19: Ligji Nr. 2003/9 mbi kooperativat bujqësore; Ligji Nr. 2003/19 mbi sigurinë në profesion, shëndetin dhe ambientin e punës; Ligji Nr. 2003/22 mbi Inspeksionin Sanitar të Kosovës.

⁷² MPMS ka nxjerrë një UA Nr. 3/2005 për implementimin e neni 4.3, e cila është spikatur si jo e impmentuar në raportin e fundit.

mbi skemën e ndihmës sociale⁷³, ligji për pensionet e personave me paaftësi⁷⁴ dhe ligji për pesticidet⁷⁵ nuk janë implementuar plotësisht nga ana e institucioneve përgjegjëse.

Përkitazi me shumicën e ligjeve që janë vlerësuar në raportin e fundit është shënuar një përparim i konsiderueshëm në vitin 2005 për implementimin e tyre: Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) ka nxjerrë disa udhëzime administrative⁷⁶ nga aspekti i ligjit për themelimin e regjistrimit të të drejtave të pronësore juridike. Kjo është mbështetur me një draft të UA-së nga Ministria e Shërbimeve Publike (MSHP) mbi përcaktimin e nivelit të tarifave për shërbimet dhe produktet e AKK; mirëpo nuk është nënshkruar ende.⁷⁷ Implementimi i ligjit për telekomunikacion, ligjit për rrugët dhe ligjit për shërbimet postare është plotësuar nga udhëzimet e mëtutjeshme administrative.⁷⁸ Megjithatë, në bazë të informatave të fundit nga Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit (MTT), UA-ja mbi rregullat e hartimit mbi peshën dhe dimensionet e automjeteve që shfrytëzojnë rrugët publike ende nuk është nxjerrë ende edhe pse në kohën e raportit të fundit draft UA-ja ka qenë e gatshme për nënshkrim.⁷⁹

Përkitazi me ligjin për mbrojtjen e ambientit është nxjerrë një udhëzim administrativ që rregullon bazën e shënimeve për ndotjen⁸⁰, përdërisa Strategjia për Mbrojtjen e Ambientit dhe Zhvillimin e Qëndrueshëm⁸¹ për momentin është objekt i debatit në kuadër të komunave të Kosovës.⁸² Për implementimin e këtij ligji Nr. 2003/2 mbi menaxhimin financiar publik dhe llogaridhënien, është nxjerrë një UA.⁸³ Në procesin e implementimit të ligjit për planifikimin hapësinor edhe pesë UA dhe dy udhëzime janë miratuar.⁸⁴ Krahas kësaj zëvendës drejtori i Institutit për Planifikim Hapësinor ka informuar OSBE-në se MAPH-ja është në proces të hartimit të planit hapësinor për Kosovën dhe ai pret që drafti të parë të kryhet deri në fund të vitit.⁸⁵

Përparimi përkitazi me ligjin për libraritë është bërë nëpërmjet të miratimit të planit strategjik për rritjen kombëtar të librarive, rregullores për regjistrin e librarive dhe rregullimit për lejen dhe çregjistrimin e koleksioneve. Megjithatë, udhëzimet administrative e titujve profesional, provimeve profesionale për aktivitetet e librarive dhe për punën profesionale dhe kushtet për ushtrimin e aktiviteteve të librarisë ende prët nënshkrimin e ministrisë.⁸⁶ Sipas detyrimit në bazë të ligjit për materialin arkivor, arkivat regjionale janë themeluar në Prishtinë/Priština, Mitrovicë/Mitrovica, Peja/Pec, Prizren/Prizren dhe Gjilan/Gnjilane. Gati të gjitha arkivat komunale janë themeluar, përpos në Deçan/Decane, Shtime/Štimlje dhe Rahovec/Orahovac. Të gjitha arkivat e përmendura nuk janë plotësisht funksionale për shkak të vështirësive financiare.

⁷³ MPMS-ja ka miratuar dy UA shtesë: Nr. 01/2005 mbi fushëveprimin dhe përgjegjësitë e njëjësive monitoruese të skemës së pavarur të mirëqenies sociale të MPMS-së dhe Nr. 06/2005 mbi përcaktimin e procedurave për mbështetjen financiare për familjet dhe individët në rastet përkatëse.

⁷⁴ Lexo raportin e implementimit të OSBE-së të ligjeve të shpallura gjatë periudhës 2002–2003, ku përfundohet në faqet 19-20 se pesë akte plotësuese të nxjerra përcaktojnë bazën për implementimin e ligjit për pensionet e personave me paaftësi në Kosovë. Që nga atëherë, MPMS-ja ka nxjerrë dy UA tjera: UA Nr. 14/2004 mbi angazhimin e ekspertëve mjekësor në komisionet mjekësore të MPMS-së dhe Nr. 15/2004 mbi implementimin e pensioneve të personave me paaftësi.

⁷⁵ UA Nr. 2004/15 mbi përcaktimin e kushteve të posaçme për prodhimin, importin, eksportin, distribuimin, shitjen dhe përdorimin profesional i pesticideve, UA Nr. 2005/11 mbi themelimin e autoritetit të regjistrimit të pesticideve në Kosovë dhe UA Nr. 21/2005 mbi regjistrimin administrativ të emrave komercial të pesticideve që përmbajnë substanca aktive që lejohen për shitje në treg, qarkullim dhe përdorim në Kosovë.

⁷⁶ Në implementimin e mëtutjeshëm të këtij ligji, AKK-ja ka nxjerrë UA Nr. 2004/01 mbi implementimin e ligjit për themelimin e regjistrimit të pronës së paluajtshme.

⁷⁷ Lexo <http://www.ks-gov.net/mshp/legj/udhez/udhez4.html>.

⁷⁸ UA Nr. 2004/3 që përcaktojnë dënimet për kundërvajtjet në telekomunikacion, UA Nr. 2005/5 mbi nivelin e kompensimit për transportin e jashtëzakonshëm në rrugët kryesore dhe regjionale dhe UA Nr. 2004/7 mbi licencimin e operatorëve të shërbimeve postale.

⁷⁹ Lexo raportin e implementimit të OSBE-së të ligjeve të shpallura gjatë periudhës 2002–2003, faqe 16.

⁸⁰ UA Nr. 61/2005 mbi Kadastrin e Eimitimit të Ndotësve të Mjedisit.

⁸¹ Ky detyrim bazohet në nenin 6.1 të ligjit për mbrojtjen e ambientit.

⁸² Lexo <http://www.mmph.org/dmm.html>.

⁸³ UA Nr. 3/2004 mbi prodhuesit qeveritar implementon nenin 3 të ligjit.

⁸⁴ Lexo <http://www.mmph.org/dph.html>.

⁸⁵ Obligimi në bazë të nenit 10.1 të ligjit Nr. 2003/14 mbi planifikimin hapësinor për miratimin e planeve hapësinore për fushat e posaçme varet nga finalizimi i planit hapësinor për Kosovën.

⁸⁶ Informatat janë ofruar nga shefi i divizionit për libraritë të MKRS.

Në fushën e arsimit, UA janë nxjerrë vazhdimisht përkitazi me plan-programin mësimor për shkollat e mesme, telekomunikimeve, mjekësisë, makinerisë dhe ndërtimit. Megjithatë, implementimi të këtij ligji për arsimin e lartë i mungon përparimi i shënuar.⁸⁷ Implementimi i ligjit për pyjet ka bërë një hap përpara prej nxjerrjes së katër UA-ve.⁸⁸ Një UA është nxjerrë për implementimin e ligjit mbi plehrat artificial⁸⁹, mirëpo ende pritet të themelohen dy institucione përkatëse.⁹⁰ Më tutje në të njëjtën fushë, qeveria nuk ka përmbushur pjesën e vet të obligimit për të parashikuar udhëzimin administrativ për tarifën e regjistrimit për certifikatën e regjistrimit.⁹¹

OSBE-ja ka vërejtur në rastin e disa ligjeve, ekziston mungesa e implementimit Për shembull, ligji për aktivitetin e tregtisë së jashtme përmban 21 dispozita të cilat i japin për detyrë qeverisë së Kosovës për nxjerrjen e akteve nënligjore. Gjer më tani qeveria ka nxjerrë vetëm një UA për klasifikimin e mallrave në formë të importit dhe eksportit për implementimin e këtyre dy dispozitave.⁹² Ngjashëm është jo i plotë edhe statusi i implementimit të ligjit për likuidimin dhe riorganizimin e personave juridik në falimentim. Sipas informatës sonë asnjë akt nënligjor nuk është nxjerrë për implementimin e këtij ligji. Përfundimisht, edhe pse për momentin MSHP është duke punuar në një UA, ligji për qasjen në dokumentet zyrtare nuk është implementuar ende.

C. Vërejtje mbi qasjen në dokumentet zyrtare

Kuvendi i Kosovës ka miratuar ligjin për qasje në dokumentet zyrtare⁹³ në vitin 2003. Duhet t'i shërbejë qëllimit të mundësisë të banorëve të Kosovës që të marrin pjesë më për së afërmi në procesin e vendim-marrjes të institucioneve publike dhe garantimin që institucionet publike të gëzojnë një legjitimitet dhe transparencë më të madhe dhe të jenë më të efektshme dhe më përgjegjëse. Gati në raportin e fundit është theksuar se disa dispozita të ligjit parashikojnë ndërmarrjen e masave përkatëse për implementimin e këtij ligji. Dispozitat të cilat i referohen qeverisë dhe institucioneve⁹⁴ në bazë të dijenisë sonë nuk janë plotësuar me legjislacion plotësues.

Përpos detyrimeve të tjera të parashikuara me këtë ligj që kërkojnë nga qeveria të hartojë një listë të dokumenteve, të cilat trajtohen si dokumente të ndjeshme⁹⁵ dhe miratojnë rregulla adekuate dhe procedurat për klasifikimin e tyre.⁹⁶ Për më tepër, ligji përcakton se ZKM-ja së fundi deri më 31 korrik 2004 dhe çdo vit mëpastaj publikon një raport dhe një kopje ia dërgon Kuvendit të Kosovës për implementimin e këtij ligji.⁹⁷

Ligji për qasjen në dokumente zyrtare kërkon që çdo institucion ndërmerr masat e nevojshme për krijimin e regjistrit. Këta regjistra duhet të vihen në funksion deri më 1 janar 2004 dhe duhet të përmbajnë emrat e dokumenteve të cilat ruhen në institucionin përkatës dhe në lokacionet ku janë të vendosura ato.⁹⁸ Për më tepër, kriteret nëpërmjet të cilave institucionet përcaktojnë klasifikimin e dokumenteve të ndjeshme është dashur të bëhen publike.⁹⁹

⁸⁷ Neni 17.1 përmban një detyrim për të nxjerrë një udhëzim administrativ për metodologjinë që duhet përdorur në ndarjen e fondeve për mësimin dhe hulumtimin në interes publik.

⁸⁸ UA Nr. 02/2005 mbi përgjegjësitë dhe detyrimet e rojeve të pyjeve, UA Nr. 06/2005 mbi regjistrimin, licencimin e prodhuesve të materialit të ri bimor të pyjeve dhe prodhuesve të pyjeve dekorative, UA Nr. 12/2005 mbi përcaktimin e çmimeve/taksave për përdorimin e produkteve të pyjeve, produkteve jopyjore dhe për shërbimin profesional teknik dhe UA Nr. 25/2005 mbi rregullat e shitjes së materialit pyjor dhe asortimenteve pyjore. Një draft UA për përzgjedhjen, shënjimin dhe klaisifikimin e asortimenteve pyjore pret nënshkrimin.

⁸⁹ UA Nr. 2005/13 mbi kushtet e licencimit të subjektit të repaketimit të plehrave artificial.

⁹⁰ Shërbimi rregullativ i plehrave artificial dhe Bordit Këshilldhënës të Kosovës për Plehrat Artificial. Informatat janë ofruar nga Zyra Ligjore e MBPZHR-së.

⁹¹ Sipas dokumenteve të ofruara nga shefi i zyrës ligjore të qeverisë.

⁹² Kjo UA implementon nenin 16 dhe 30 të këtij ligji.

⁹³ Shpallur nga Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

⁹⁴ Sipas Institutit Nacional Demokratik të Kosovës, "institucionet" interpretohen gjerësisht për të përfshirë të gjitha organet dhe agjencitë e IPVQ-ve, Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit, organet dhe agjencitë komunale, si dhe organet dhe zyret e pavarura të numëruara në bazë të kreut 11 të Kornizës Kushtetuese.

⁹⁵ Lexo nenin 4.3. Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

⁹⁶ Lexo nenin 17.1. Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

⁹⁷ Lexo nenin 16.2. Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

⁹⁸ Lexo nenin 10.3. Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

⁹⁹ Lexo nenin 8.5 Rregullorja e UNMIK-ut 2003/32.

Në vazhden e përgatitjes së këtij raporti, OSBE-ja ka diskutuar për implementimin e ligjit për qasjen në dokumentet zyrtare me përfaqësuesit e zyrave ligjore të shumicës së institucioneve të degës së ekzekutivit. Si rrjedhojë e kësaj, OSBE-ja është e brengosur se implementimi i këtij ligji nuk është marrë me seriozitet.

Vetëm disa nga institucionet të cilat i ka intervistuar nga OSBE-ja kanë filluar të ndërmarrin masa me qëllim të krijimit të regjistrit siç parashikohet me nenin 10.3 e ligjit; përkundër kësaj regjistri është dashur të jetë funksional në secilin institucion dy vjet më parë. Sipas informatave tona, qeveria ende nuk ka përpiluar listën e dokumenteve të cilat duhet të trajtohen si të ndjeshme përkundër obligimit që parashihet me nenin. Për më tepër, përpjekje tjera nevojitet për të lehtësuar detyrimin sipas nenit 13 për çdo institucion me qëllim të marrjes së masave të kërkuara për informimin e publikut për të drejtat që ata i gëzojnë në bazë të këtij ligji.

Qeveria ende nuk ka miratuar rregullat dhe procedurat për klasifikimin e dokumenteve të ndjeshme me qëllim të implementimit të nenit 17.1. Sipas dijenisë sonë, asnjëri nga zyrtarët e ministrisë që janë intervistuar ende nuk janë kontaktuar përkitazi me dokumentet përkatëse ndjeshme. Këto institucione nuk duket të kuptojnë se ligji parashih të drejtën për çdo person me zotësi juridike që të gëzojë qasje në cilindo dokument përpos nëse është i fshehtë.¹⁰⁰ Së këndejmi, institucionet gjegjëse duhet ndërmarrë veprime pozitive me qëllim të klasifikimit të një dokumenti apo grupi të dokumenteve si sekret, duke marrë parasysh se të gjitha institucionet kanë dokumente të ndjeshme: për shembull dosjet personale të punësuarve dhe informatave tjera personale.

Në përmbledhje, implementimi i ligjit për qasje në dokumentet zyrtare ende nuk ka përfunduar. Me qëllim të kompletimit të tij duhet të përmendet se OSBE-ja sapo ka pranuar një kopje të draftit të UA-së për implementimin e ligjit për qasje në dokumentet zyrtare. Ende mbetet të vlerësohet nëse kjo mbulon në masë të mjaftueshme obligimet e këtij ligji.

PJESA III: GJETJET DHE REKOMANDIMET

A. Vlerësimi i përgjithshëm

Si vlerësim i përgjithshëm për implementimin e ligjeve të nxjerra nga Kuvendi i Kosovës në vitin 2004, OSBE ka gjetur se shumë ministri vazhdojnë të bëjnë përparim të konsiderueshëm në hartimin e legjislacionin ndihmës. Për shembull, Ministria e bujqësisë, pylltarisë dhe zhvillimit rural dhe Ministria e arsimit, shkencës dhe teknologjisë, që të dy ministritë janë dëshmuar si shumë të suksesshme dhe të organizuara në lidhje me këtë çështje. Dhe në anën tjetër, kemi hapësirë të madhe të përmirësimit në disa ministri dhe në qeveri, dhe në të shumtën e rasteve akterët janë dëshmuar të mos kenë mundësi që të jenë në përputhje me afatet kohore të parapara për adoptimin e akteve nënligjore. Hulumtimet vazhduese të raportit të fundit gjithashtu e qartësojnë atë se disa nga ligjet nga periudha 2002–2003 ende nuk janë implementuar deri në atë masë të paraparë nga ligjdhënësi, pavarësisht nga progresi i madh që është bërë në disa ministri.

Të dhënat tregojnë se, së paku në lidhje me disa ligje, nuk është bërë asgjë, apo në dukje nuk është bërë asgjë për implementimin e tyre, edhe pse kemi rast kur kërkohet legjislacioni sekondar në mënyrë që ta bëjë ligjin dokument të zbatueshëm. Për shembull, Ligjet për mbrojtjen e ajrit, mbrojtjen e konsumatorit, patentimit dhe konkurrencës (nga viti 2004), të gjitha këto mbeten të pa implementuara. Nga viti 2003, si Ligji mbi likuidimin dhe riorganizimin e personave juridik në bankrotim, ashtu edhe Ligji mbi aktivitetet për tregtinë e jashtme kërkojnë një numër të madh të akteve implementuese, por ende gati asgjë nuk është bërë në këtë drejtim. Kuvendi i Kosovës si dhe qeveria duhet të ndërmarrin masa për t'i adresuar këto zbrazëtira menjëherë. Si argument, në

¹⁰⁰ Një gjë që duhet të adresohet është edhe çështja e dëftesës së konfirmimit gjatë aplikimit për qasje në dokumente. Ekzistojnë raste kur institucionet nuk u kanë dhënë dëftesa të tilla individëve përkatës. Me këtë institucioni përkatës privon individin nga dëshmitë për të provuar se një institucion nuk e ka adresuar kërkesën menjëherë. Lexo nenin 6.1.

disa raste nga perspektiva e sundimit të së drejtës, kur kemi ligje që nuk janë të implementuara është më e rëndë se mos të kemi fare ligje.

Vështirësitë në implementimin e ligjeve mundën që pjesërisht t'i atribuohen përparësive të dhëna nga ministritë dhe qeveria në hartimin e legjislacionit primar në harxhime të parapara për legjislacionin sekondar. Mungesa e resurseve njerëzore nëpër shërbime juridike ka krijuar nevojën për të bërë prioritetet në vazhdimësi. Pjesa e mbetur e këtij raporti do të ekzaminojë shumë aspekte që kanë të bëjnë me implementimin e ligjeve. Gjithashtu do të ekzaminojë edhe disa aspekte normative të implementimit dhe do të analizojë disa sfida operative që disa ministri mund të ballafaqohen me to. Mëpastaj raporti do të referohet edhe në disa aspekte formale të mënyrë së si aktet ligjore duhet të hartohen nga ministritë para se të ofrojnë listën e rekomandimeve.

B. Aspektet normative

1. Mungesa e definicionit dhe e hierarkisë që kanë të bëjnë me aktet normative

Sipas Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 mbi degën ekzekutive të IPVQ gjenden vetëm dy kategori të akteve ligjore, të cilat i rregullojnë aktivitetet e Ministrisë: vendimet dhe urdhëresat administrative.¹⁰¹

Dallimi është i realizueshëm përderisa instrumenti i parë përdoret kur duhet të adresohet situata e pazakonshme, përderisa pikat dytësore të rregullores të aktiviteteve ekzekutive duhet të përdoren kur nuk ka të bëjë me incidentet ose atyre që adresojnë çështjen. Dikush mund të thotë se, me anë të një vendimi, ekzekutivi rregullisht zbaton ligjin, përderisa me një udhëzim administrativ zakonisht e implementon ligjin.

Dhe siç është theksuar, Korniza Kushtetuese e Kosovës ka mjaft instrumente për veprimet ekzekutive. Megjithatë, shumë nga ligjet e nxjerra nga Kuvendi i Kosovës i referohen ligjeve tjera përveç këtyre dy kategorive të akteve nënligjore.¹⁰² Dhe ngjashëm me raportin e fundit, qartë ishte identifikuar një numër i madh i terminologjive të ndryshme që ishin përsëritur nëpër ligje të ndryshme: posaçërisht në aktet legjislative¹⁰³, aktet nënligjore¹⁰⁴, rregulloret speciale¹⁰⁵, akti normativ¹⁰⁶, udhëzuesit¹⁰⁷, dispozitat¹⁰⁸, nën-ligjet¹⁰⁹, aktet e veçanta nën-ligjore¹¹⁰, rregullat e akteve nën-ligjore¹¹¹ dhe aktit nën-ligjor¹¹², vetëm për t'i përmendur disa kategori. Është paraqitur edhe huti shtesë me përdorimin e këtyre termit rregullore¹¹³ urdhëresë administrative¹¹⁴, për shkak se këto nocione i referohen akteve legjislative të krijuara nga UNMIK-u.

¹⁰¹ Shiko nenin 1.3 (d) Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19.

¹⁰² Tanimë në raportin e fundin, që mbulon ligjet e nxjerra në mes 2002-2003, OSBE kishte dhënë në faqet 20/21 disa shembuj për përdorimin arbitrar të terminologjisë që krijon huti ligjore.

¹⁰³ Shiko nenin 5 të rregullores së UNMIK-ut 2004/17 mbi Ligjin për transportimin e mallrave të rrezikshme (Nr. 2004/6).

¹⁰⁴ Shiko nenin 30 të rregullores së UNMIK-ut 2004/17 mbi Ligjin për transportimin e mallrave të rrezikshme (Nr. 2004/6)..

¹⁰⁵ Shiko për shembull nenin 4.15 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/18 mbi Ligjin për barazi gjinore (Nr. 2004/2).

¹⁰⁶ Shiko për shembull nenin 3.3 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/23 mbi Ligjin për produktet mjekësore dhe pajisjet mjekësore (Nr. 2003/26).

¹⁰⁷ Shiko për shembull nenin 8. 1 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/23 mbi Ligjin për produktet mjekësore dhe pajisjet mjekësore (Nr. 2003/26).

¹⁰⁸ Shiko për shembull nenin 34. 7 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/23 mbi Ligjin për produktet mjekësore dhe pajisjet mjekësore (Nr. 2003/26).

¹⁰⁹ Shiko për shembull nenin 6.2 (b) të Rregullores së UNMIK-ut 2004/28 mbi Ligjin për veterinarinë (Nr. 2004/21).

¹¹⁰ Shiko për shembull nenin 29. 2 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/31 mbi Ligjin për shëndetësinë në Kosovë (Nr. 2004/4).

¹¹¹ Shiko për shembull nenin 18. 2 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/42 mbi Ligjin për mbrojtjen e konsumatorit (Nr. 2004/18).

¹¹² Shiko për shembull nenin 23 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/44 mbi Ligjin për konkurrencë (Nr. 2004/36).

¹¹³ Shiko për shembull nenin 8. 2 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/43 mbi Ligjin për tregtinë ndërkombëtare (Nr. 2004/18).

¹¹⁴ Shiko për shembull nenin 6 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/38 mbi Ligjin për kinematografinë (Nr. 2004/22).

OSBE-ja është e brengosur për shkak të këtij përdorimi arbitrar nga ana e Kuvendit të Kosovës, por gjithashtu edhe nga dega ekzekutive për aktivitetet administrative të ministrisë. Dhe mungesa e definicionit preciz të kategorisë së aktit nënligjor që është përdorur krijon situatë të paqartësisë ligjore në vet zbatimin e ligjit. Prezenca e kategorive të ndryshme dhe një llojllojshmëri e definicioneve të akteve nënligjore mund të shkaktojnë huti sa i përket hierarkisë dhe njëtrajtshmërisë. Përderisa shumë gjëra të paqëndrueshme ndërliken me parregullsitë në përkthim, ato në njërin, apo tjetrin mënyrë kontribuojnë në huti.

Kuvendi e urdhëron me ligj degën e ekzekutive që të ndërmarr veprime në lëmitë e veçanta. Institucionet e identifikuar (zakonisht ministria) mëpastaj do të hartojë një udhëzues administrativ i cili, pasi ta ketë nënshkruar ministri, do të rregullojë lëmitë e veçanta në lidhje me ligjin burimor të Kuvendit. Kështu, udhëzuesi administrativ varet nga autorizimi i Kuvendit. Ky është një akt normativ, porse është i një rangu më të ultë. Për shembull, gjykata do të kishte obligim kur ta zbaton legjislacionin ndihmës që të shikojë se a ka pasur vepra bazë të drejtë ligjore në legjislacionin primar. Nëse gjykata në vlerësimin e saj vie me përfundim negativ, legjislacioni ndihmës nuk mund të zbatohet për rastin specifik dhe vendimi i gjykatës mundet që të bazohet vetëm në legjislacionin primar. Nëse legjislacioni ndihmës ka baza të drejta ligjore në legjislacionin primar dhe nuk i tejkalon autorizimet e parapara, atëherë gjykata ka obligim që të zbatojë legjislacionin ndihmës në lidhje me ligjin primar.¹¹⁵

Shembujt e sipërpërmendur tregojnë se paraqitja e kategorive të reja të akteve nënligjore do të kishte nevojë për definicion të saktë sipas spektrit të autorizimit që a ka organi administrativ si dhe lidhjet me aktin në fjalë me të gjithë aktet tjerë. Kështu, ekziston nevoja për t'u adresuar subjekti i hierarkisë dhe njëtrajtshmërisë së akteve nënligjore në Kosovë në përgjithësi dhe në veçanti sa i përket akteve nënligjore të lëshuara nga dega ekzekutive e IPVQ. Diskutimet duhet që gjithashtu të prekin edhe pyetjen se nëse këto dy kategori-vendimet dhe udhëzimet-siç janë të dhëna me Rregulloren e UNMIK-ut 2001/19 mbi degën ekzekutive të IPVQ- janë të mjaftueshme në mënyrë që të rregullojnë drejtë aktivitetet e ministrive në përgjithësi apo lëmitë e tyre të veçanta të aktivitetit. Qartësimi ligjor kërkon një renditje të përmbledhjeve të instrumenteve të krijuara dhe të definuara me ligj. Kështu, nuk është fare e ndonjë ndihme që rregullat e reja të procedurës të qeverisë të lëshuara rishtazi që të nxjerrin në pah se Qeveri mund të "hartojë aktet nënligjore (p. sh. Rregulloret, rregullat dhe udhëzuesit që janë të domosdoshëm për të siguruar implementimin e drejtë të ligjit)".¹¹⁶

GJEDNJ e ka bërë shumë të qartë duke deklaruar se "sundimi i së drejtës, njëri ndër parimet më fundamentale për një shoqëri demokratike, është i qenësishëm në të gjitha nenet e paktit".¹¹⁷ Kjo kërkon nga palët që obligohen me GJEDNJ "jo vetëm që të respektojnë dhe të zbatojnë, në mënyrë të paraparë dhe të qëndrueshme, ligjet që i kanë nxjerrë, por gjithashtu si përfundim i kësaj detyre, edhe të sigurojnë praktika ligjore dhe kushtet për implementimin e tij".¹¹⁸ Për më tepër, gjykata kishte theksuar se "parimi i ligjshmërisë gjithashtu parasupozon se dispozitat e zbatueshme të ligjit vendor të jenë të qasshme në mënyrë të mjaftueshme, të jenë precize dhe të parashikueshme".¹¹⁹

OSBE-ja fuqimisht beson se nevojiten masa për të bërë edhe më të qartë këtë lëmi. Dhe siç është e theksuar edhe në raportin e fundit, mund të hartohet një opsion dhe të nxirret ligji mbi aktet normative që definojnë llojet e dhe hierarkinë e Akteve normative në Kosovë si dhe sferën e lidhjeve sociale që rregullohen me to.¹²⁰ Një opsion tjetër mund të inkorporohet për të qartësuar

¹¹⁵ Kapitulli i 2 i kornizës kushtetuese (Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9) i obligon IPVQ të promovojnë dhe të respektojnë parimin e ndarjes së pushtetit. Nocioni themelor i këtij parimi është inter alia se pushteti legjislativ mbulohet nga ana e kuvendit. Shiko gjithashtu edhe faqen 28.

¹¹⁶ Neni 4.1.2 i rregullores së qeverisë 1/2005 mbi punën e qeverisë, e nënshkruar më 18 korrik 2005.

¹¹⁷ Hasani dhe Çausi kundër Bullgarisë, Gjykimi i GJEDNJ, 26 tetor 2000 (Nr. 30985/96), para 87.

¹¹⁸ Broniowski v. Polonisë, gjykimi i GJEDNJ 22 qershor 2004 (Nr. 31443/96), para 184.

¹¹⁹ Beyeler kundër Italisë, gjykimi i ECHR i 5 janarit 2000 (Nr. 33202/96), para 109.

¹²⁰ Për shembujt interesant që kanë të bëjnë me përmbajtjen e këtij ligji shiko aktet nënligjore të Republikës së Bullgarisë (<http://www.bild.net/legislation/docs/1/state11.html>) ose të Gjeorgjisë (http://www.iris.ge/docs/translations/law_normative_acts.doc).

definicionet e instrumenteve qeveritare të parapara në një amendament ose në version të ri të ligjit që udhëheqë me degën ekzekutive.

2. Bazat ligjore për aktet normative

Parimi i ndarjes së pushtetit është i bazuar në idenë se pushteti legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor duhet të jetë i pavarur, në mënyrë që të parandalojë çdonjërin, personat apo gupet që të kenë pushtet më të shumtë. Dhe si njëri nga elementet kyçe të sundimit të së drejtës, ky parim është dhënë me kapitullin 2 të Kornizës Kushtetuese.¹²¹ Ky kapitull ia ndanë lëmitë specifike qeverisë për degët e saja.

Dega legjislative në radhë të parë është përgjegjëse për të bërë ligjin si dhe të bëjë ndryshimin dhe shfuqizimin e ligjit ekzistues. Kjo përgjegjësi për ligjvënësit nuk do të thotë domosdoshmërisht se e tërë puna duhet të kryhet nga ana e organit ligjvënës, por duhet të ketë mbikëqyrje efikase të procesit. Dega legjislative mund të delegojë pushtetet e veçanta legjislative te akterët tjerë, për shembull degës ekzekutive¹²² ose ndonjë agjensioni të specializuar. Duhet të autorizojë organin përkatës që të lëshojë aktin nënligjor për çështjet e posaçme dhe i njëjti organ mundet që të hartojë vetëm legjislacionin sekondar siç është e paraparë me ligj.

Parimi i ndarjes së pushtetit nuk është mbështetur në bazimin e udhëzimeve administrative në udhëzime administrative tjera, si për shembull UA 2005/11 (MTI).¹²³ Kështu, zgjedhja e legjislacionit ndihmës si akt parësor, ia shmanjë pushtetin legjislativ Kuvendit dhe ia përzie pushtetin e qeverisë. Një udhëzues administrativ që lëshohet nga organi ekzekutiv duhet të bazohet në një akt të Kuvendit.

Edhe përkundër bazave ligjore të këtyre dy aspekteve të formës dhe substancës të autorizimit, ato janë të një brengje të posaçme: kufizimi dhe definicioni. Dega legjislative është e kufizuar në një shtrirje në të cilën ajo mund të delegojë kompetencat legjislative me parimin e ndarjes së pushtetit siç është e dhënë me kapitullin 2 të Kornizës Kushtetuese. Një autorizim i tepruar do të zvogëlonte këtë parim të padobishëm.¹²⁴ Sipas rregullit, në një shoqëri demokratike duhet të jetë që, së paku vendimet e rëndësishme politike të nxirren në Kuvend.

Delegimi pushtetit legjislativ për ekzekutivin është një përjashtim nga rregulli i ndarjes së pushtetit. Dhe si pasojë, përjashtimi duhet të definohet në një kufi të caktuar në mënyrë që mos të shtrembërojë mënyrën e sundimit dhe të përjashtimit. Gjykata evropiane për të drejtat e njeriut kishte theksuar se “ligji duhet të jetë si i qasshëm, ashtu edhe i paraparë”.¹²⁵ Kështu, së paku përmbajtja specifike dhe zgjerimi i delegimit konkret duhet të definohet me ligj. Kështu për shembull, është gjithashtu esenciale që ndonjë organ i posaçëm të jetë i autorizuar për përgatitjen e legjislacionit ndihmës. Nuk është e mjaftueshme vetëm një referencë për “Ministrinë kompetente”, si për shembull për Ligjin për ndërtim¹²⁶; e as që është autorizim i përgjithshëm në fund të një ligji.¹²⁷

3. Adoptimi i ndërrimeve të parapara në aktin e nxjerrë

Çdo ligji i prurë nga Kuvendi i Kosovës duhet të nxirret (nënshkruhet) nga PSSP në mënyrë që ai ligj të bëhet fuqiptotë.¹²⁸ Kështu, nxjerrja do të thotë që të vihet ligji në fuqi ose të jetë i zbatueshëm. Ky akt i nxjerrjes i lejon PSSP-së që të bëjë kontrollimin përfundimtar të përputhshmërisë së ligjit me Rezolutën e Këshillit të Sigurimit 1244, me Kornizën Kushtetuese dhe me standardet ndërkombëtare. Kjo rregullisht rezulton me ndërrimet në vetë ligjin, që janë të

¹²¹ Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9.

¹²² Nuk mund t'i delegojë pushtet legjislativ gjyqësor, për shkak se kjo të ishte në konflikt me detyrën e interpretimit dhe zbatimit të ligjit.

¹²³ Shiko p. sh. Udhëzimin Administrativ Nr. 2005/11 i lëshuar nga MTI që përveç përmendjes së Rregullores së UNMIK-ut 2001/19, është i bazuar në nenet 6, 7 dhe 9 të Udhëzuesit Administrativ 2004/01 të 4 nëntorit 2004.

¹²⁴ Shiko Hasani dhe Çausi kundër Bullgarisë, (GC) Nr. 30985/96, § 84 GJEDNJ, 2000-XI.

¹²⁵ Hasani dhe Çausi v. Bulgaria, gjykimi i GJEDNJ i 26 tetorit 2000 (Nr. 30985/96), para 84.

¹²⁶ Shiko nenin 21.5 të Rregullores së UNMIK-ut 2004/37 mbi Ligjin për ndërtim (Nr. 2004/15).

¹²⁷ Shiko nenin 12.3 Rregullores së UNMIK-ut 2004/32 mbi Ligjin kundër diskriminimit (Nr. 2004/3).

¹²⁸ Nenet 9.1.44/45 të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9.

paraqitura me rregulloren e UNMIK-ut. Këto ndërrime fillojnë nga zëvendësimi i tekstit¹²⁹, shlyerjes së ndonjë paragrafi¹³⁰ apo të ndonjë neni¹³¹. Për më tepër, nganjëherë edhe radhitja e numrave urdhërohet me akt të nxjerrë në mënyrë që radhitja e numrave në ligj mos ta reflektojë numrin e paragrafit që është në fuqi.¹³²

Nga pikëpamjet e sundimit të së drejtës, kjo situatë krijon shkak për t'u bregosur. "Ligji duhet që në mënyrë adekuate të jetë i qasshëm dhe i paraparë"¹³³, poashtu edhe të jetë i qartë dhe i saktë.¹³⁴ Kjo nuk mund të bëhet edhe me rastin kur nuk janë të ikorporuara teknikisht ndërrimet në aktin e nxjerrë në vetë ligjin e nxjerrë nga organi i Kuvendit. Kështu, në mënyrë që të konsultohet versioni përfundimtar i një ligji, dikush duhet të kontrollojë tekstin e ligjit dhe ta krahasojë atë me aktin e nxjerrë.

Fatkeqësisht, nuk ekziston ndonjë procedurë me anë të së cilës ato ndërrime të bëra nga ana e zyrës së PSSP-së në nxjerrjen e rregullores të jenë të ikorporuara në tekstin/fjalëformimin e ligjeve të kuvendit. As Kuvendi, e as UNMIK-u nuk e kanë adresuar këtë problem.

Është me rëndësi të ceket se është krijuar një mekanizëm për të adresuar këtë çështje, pasi të jetë i implementuar dhe i zbatuar ligji i ri i nxjerrë dhe i publikuar në Gazetën zyrtare të vitit 2005.¹³⁵ mbetet që të përcaktohet saktësisht se si ligjet e gazetës zyrtare do t'i reflektojnë ndërrimet e aktit të nxjerrë dhe kush ka autorizim që të bëjë ndërrimet.

C. Aspektet funksionale

Gjatë intervistave për raportin e fundit, OSBE-ja kishte vërejtur se zyrat ligjore të degëve ekzekutive kishin pasur disa probleme në punën e tyre. Dhe njëra nga çështjet më të spikatura që ishte identifikuar ishte situata e punësimit të personelit nëpër zyrat ligjore. Dhe duke iu referuar përvojës së intervistave të vitit të, OSBE-ja kishte vendosur që të ketë një paraqitje më të përgjithshme të problemeve si dhe të zgjerojë spektrin e intervistave që të përfshijë çështjet që fillojnë prej hartimit të vet ligjeve deri te publikimi dhe shpërndarja e tyre. Nenet në vijim paraqesin disa nga problemet e identifikuara. Duhet të theksohet se të gjeturat janë aq gjithëpërfshirëse sa edhe informata e zbuluar për OSBE-në. Përderisa shumica e kryesuesve të zyrave ligjore të intervistuar kishin qenë shumë bashkëpunues, disa prej tyre kishin ngurrar që të diskutojnë për problemet që ata ballafaqohen në punë.

1. Personeli

Problemi i punësimit të personelit në zyrat ligjore tanimë është dhënë në raportin e implementimit të lëshuar nga OSBE-ja.¹³⁶ Në kohën e hartimit të këtij raportit, me përjashtim të zyrës për shërbime të përkrahjes ligjore (ZSHPL) të Zyrës së Kryeministrit, që për momentin e tanishëm ka nëntë zyrtarë ligjor, dhe mesatarja e zyrtarëve të punësuar në këto zyra është prej dy deri në katër zyrtarë.¹³⁷ Duke pasur parasysh një numër të madh të ligjeve të hartuara vetëm në këtë vit, zyrat

¹²⁹ Shiko për shembull Rregulloren e UNMIK-ut 2004/56 mbi Ligjin për patentim (Nr. 2004/49); Rregulloren e UNMIK-ut 2005/34 mbi Ligjin për Komisionarin e mediave elektronike të pavarura (Nr. 02/L-15).

¹³⁰ Shiko Rregulloren e UNMIK-ut 2004/32 mbi Ligjin kundër diskriminimit (Nr. 2004/3); Rregulloren e UNMIK-ut 2004/28 mbi Ligjin për veterinarinë (Nr. 2004/21).

¹³¹ Shiko Rregulloren e UNMIK-ut 2004/44 mbi Ligjin për konkurrencë (Nr. 2004/36); Rregulloren e UNMIK-ut 2004/30 mbi Ligjin për Marrëveshjet ndërkombëtare financiare (Nr. 2004/14); Rregullorja e UNMIK-ut 2004/26 mbi Ligjin për sportin (Nr. 2003/24).

¹³² Shiko Rregulloren e UNMIK-ut 2004/18 mbi Barazinë gjinore në Kosovë (Nr. 2004/2). Shiko gjithashtu faqen 29.

¹³³ Shiko Hasani dhe Çaushi kundër Bullgarisë, (GC) Nr. 30985/96, § 84 GJEDNJ, 2000-XI.

¹³⁴ Shiko Rezolutën e Këshillit të Unionit evropian të 8 qershorit 1993 mbi kualitetin e hartimit të legjisllacionit të Unionit, tani i inkorporuar në nenin 25(1) m të Rregullores së Qeverisë 1/2005 mbi punën e Qeverisë, të nënshkruar më 18 korrik 2005.

¹³⁵ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/25 mbi Ligjin për Gazetën Zyrtare (Nr. 2004/47) të 12 majit 2005.

¹³⁶ Shiko raportin e OSBE-së për implementim për ligjet e nxjerra në mes periudhës 2002–2003, sipas nenit IV E. Zyrat ligjore në degën ekzekutive, faqe 22, dhe rekomandimet në F, faqe 23.

¹³⁷ Zyra ligjore e ZKM, që nga 15 nëntori është zyra më e madhe me 10 zyrtarë ligjor dhe i ka 9 vende të lira të punës, MTI ka pesë zyrtarë juridik, MKRS dy, MTT tre dhe MSHP madje gjashtë zyrtarë ligjor. MSH për momentin i ka dy pozita të plotësuara dhe një e lirë. MBPZHR, MPMS, MFE nga tre zyrtarë ligjor. SHVK e ka

kanë nevojë për kapacitet më të madh. Disa përfaqësues nga zyrat me një numër të madh të ligjeve në procesin e hartimit kanë konfirmuar se atyre iu ka mbetur kapaciteti i vogël që të punojnë për implementimin e ligjeve. OSBE-ja kishte rekomanduar në raportet e saja të mëparshme se kapaciteti i zyrave ligjore në degën ekzekutive duhet të përforcohet edhe më shumë.¹³⁸ Megjithatë, kur të krahasohet me vitin e mëparshëm, situata e punësimit të personelit në të shumtën e zyrave ligjore është bërë edhe më e keqe. Kjo ndodhë kështu për shkak të faktorëve të ndryshëm. Së pari, duket se zyrat ligjore ballafaqohen me luhatje të madhe të personelit. Përveç kësaj, kjo duket qartë se është keqësuar edhe më shumë me vendimin e qeverisë nga janari 2005, kur e kanë implementuar ngrirjen e punësimit në sektorin publik.¹³⁹ Pozitat e punës kanë mbetur të hapura për shkak se nuk është përmbushur dorëheqja e anëtarëve të personelit. Drejtori i përkohshëm i ZSHPL-së është i mendimit se këto pozita mund të plotësohen sërish, megjithatë, nuk është dhënë asnjë shpallje për vende të lira pune deri më tani. Megjithatë, në vitin e kaluar disa zyra ligjore kishin raportuar se ata kishin pritur që t'iu ndahet personel shtesë për pozita, por iu ka ndodhur e kundërta. Dhe si pasojë e vendimit të qeverisë, një numër i anëtarëve të personelit është pakësuar, ndërsa ata që kanë mbetur nëpër zyra janë të stërngarkuar me punë.

Disa anëtarë të personelit i kanë lënë pozitat e tyre dhe pozitat e tyre janë transferuar nëpër poste/pozita më të larta në IPVQ. OSCE e mirëpret këtë fakt në pikëpamje të ndërtimit të kapaciteteve. Në anën tjetër, përgjegjësia për zvogëlimin e numrit të personelit në një masë i bie bashkësisë ndërkombëtare për shkak se ata e kanë bërë intervistimin e tyre. Dhe një tentativë, e cila nuk mund të injorohet, është edhe se një numër i stafit që është më i kualifikuar kanë kaluar nëpër organizatat ndërkombëtare, OJQ dhe kompani tjera private thjeshtë për shkak të pagesave më të mira. Duke pasur parasysh se qëllimi më i madh i organizatave ndërkombëtare është që të forcohet dhe ndërtohet kapaciteti i IPVQ, fatkeqësisht këto organizata i punësojnë njerëzit që janë më mirë të kualifikuar dhe që vijnë nga IPVQ, kështu që rezultoni me “eksportimi intelektual” nga institucionet e reja që janë krijuar rishtazi. Kjo është ironike kur i njëjti personel sipas pozitave të tyre të reja kanë obligim që të monitorojnë, vëzhgojnë dhe t'i këshillojnë IPVQ për qëllime të ndërtimit të kapaciteteve.

2. Publikimi/Gazeta zyrtare

OSBE-ja ka shfrytëzuar mundësinë e intervistimeve të saja me zyrtarët ligjor për të kërkuar se si dhe a janë aktet nënligjore të qasshme për institucionet relevante dhe për publikun. Pas kësaj, një UA që nuk ishte publikuar ose së paku nuk ishte bërë e qasshme për institucionet dhe publikun nuk mund të konsiderohet se është implementuar ashtu si duhet. Është një rregull i thjeshtë dhe fundamental i parimit për sundimin e ligjit se publiku duhet të informohet për aktet ligjore që janë të detyrueshme për ta.

Duke u bazuar në informatën e pranuar në intervista, shumica e ministrave ose i kanë publikuar UA të tyre në kopje si libra, siç janë kompilimet/përmbledhjet, ose ato i kanë qitur nëpër faqet e internetit për qasje pa pagesë, ose i kanë bërë që të dyjat. Shumë nga ministratë janë duke e zbatuar praktikën e shpërndarjes së këtyre akteve drejtpërdrejt institucioneve relevante ose organeve tjera. Vetëm në disa raste nuk ka pasur shpërndarje sistematike. Në tre rastet, sigurimi i informatave duket se kishte qenë shumë e komplikuar, ishte kërkuar që një asistent i OSBE-së të shkojë që t'i kopjojë UA me një memorie USB. Kjo qartë tregon vështirësitë që i kanë qytetarët kur bëhet fjalë për qasjen në aktet nënligjore.

Qasja e lirë dhe e lehtë në informata nga publiku ende është një çështje serioze. Nuk është edhe e përkryer. Në procesin e përpilimit të raportit kur UA nuk janë të qasshme në internet, OSBE-ja duhet të kërkojë kopjet drejtpërdrejt nga ministria. Shpeshherë ndodhë që këto ministri mos t'i kenë kopjet e gatshme. Veç kësaj, shumë ministri duhet të kontaktohen disa herë (në një rast gjashtë herë) para se ato eventualisht i përgjigjen kërkesës. Në tre raste, OSBE-ja është dashur që

vetëm një avokat i cili ishte deleguar nga MBPZHR së voni. MAPH nuk kishte qenë në gjendje të jep ndonjë të dhënë.

¹³⁸ Shiko raportin implementues të OSBE-së për ligjet e nxjerra në periudhën 2002–2003, nën kapitullin IV F. Rekomandimet, faqe 23.

¹³⁹ Disa intervista iu ishin referuar këtij. OSBE-ja kishte kërkuar disa herë kopjen e vendimit, megjithatë, ZSHL nuk kishte qenë në gjendje të ofrojë një kopje.

ta dërgojë një asistent në zyrën përkatëse me një memorie të USB-së për t'i kopjuar UA. Po ta imagjinojmë një qytetar i cili do t'i qasej ministrisë për një kopje të UA, është e qartë se do të ketë probleme që të ketë qasje të lirë dhe të lehtë në informata.

Sipas Ligjit mbi Gazetën Zyrtare¹⁴⁰, dokumentet zyrtare të IPVQ duhet të publikohen në gazetën zyrtare të Kosovës (GZK). GZK nuk duhet të përzihet/gabohet me gazetën zyrtare të UNMIK-ut në të cilën i gjithë legjislacioni i UNMIK-ut publikohet nga Njësi i Gazetës Zyrtare të UNMIK-ut. Ligji thekson se legjislacioni primar dhe ai sekondar (ndihmës) i cili lëshohet nga ana e Qeverisë dhe e Ministrive duhet të publikohet në GZK. Në kohën e hartimit të këtij raporti, një gjë e tillë nuk është arritur ende. Intervistat me zyrtarët ligjor kanë treguar se vetëm disa ishin në dijeni se ishte nxjerrë ligji ose kishin dijeni për ndërlidhjen e ligjit me legjislacionin ndihmës. Për më shumë, në kohën e hartimit të këtij raporti, nuk ishin kontaktuar asnjë zyre ligjore në mënyrë që të ofronin UA për qëllimet e publikimit të tyre në GZK. Sipas informatës së pranuar nga ZSHJ, problemet ndërlidhen me financimin e shtypjes/publikimit të tyre. Megjithatë, nga fundi i këtij viti GZK duhet të fillojë me publikim.

OSBE gjithashtu kishte përcjellur a janë dhe sa janë të qasshme aktet nënligjore në tre gjuhët zyrtare; p. sh. se a janë përkthyer aktet në gjuhën shqipe, serbe dhe angleze.¹⁴¹ Dhe në përgjithësi, edhe pse situata nuk është e kënaqshme, është identifikuar një trend. Në kohën e hartimit të këtij raporti, OSBE kishte pranuar kopjet e UA të lëshuara nga 10, prej 11 Ministrive që ajo i kishte kontaktuar. Dhe prej këtyre Ministrive tre prej tyre nuk i kishin përkthyer UA në gjuhën serbe. Një ministri i kishte lëshuar UA vetëm në gjuhën shqipe. Duhet të bëhet një vërejtje pozitive sa i përket situatës së agjensioneve dhe zyrave të intervistuar.¹⁴², siç është Zyra për rregullim të energjetikës dhe Shërbimi i veterinarisë së Kosovës¹⁴³, të gjitha këto i kishin publikuar UA në të tre gjuhët zyrtare.

3. Trajnimi

Në raportin e mëparshëm implementues, OSBE kishte identifikuar nevojën për edukim të vazhdueshëm dhe njëkohësisht kishte rekomanduar trajnime shpesh që duhet të ofrohen për zyrtarët ligjor për lëmitë e tyre të veprimtarisë.¹⁴⁴

Struktura organizative e IPVQ e parasheh se trajnimet për zyrtarët ligjor duhet të mbahen nga ana e Instituti i Administratës Publike të Kosovës (IAPK), që është përgjegjës për trajnimin e vazhdueshëm të gjithë zyrtarëve civil. Programi i trajnimit të IAPK përbëhet nga shtatë temat kryesore: njëra nga to është për legjislacionin, i cili iu dedikohet zyrtarëve civil që punojnë në këtë lëmi. Programi i trajnimit për legjislacionin përfshin trajnimet administrative dhe edukimin e vazhdueshëm ligjor siç është trajnimi për të drejtat e njeriut si dhe ligji i zbatueshëm në Kosovë.¹⁴⁵

Përveç kësaj, në IAPK, tani për tani është duke u implementuar një projekt i përkrahur nga AER mbi ndërtimin e kapaciteteve të sektorit publik. Projekti përkrahës është trajnimi i trajnerëve, të cilët që nga viti i ardhshëm parashihet që të trajnojnë nivelet e ulta dhe të mesme të zyrtarëve civil në sektorin publik. Trajnimi përmbanë/parasheh 15 module trajnuese për udhëheqësit e lartë, dhe pesë të tjera për udhëheqësit e mesëm. Këto module ndryshojnë varësisht nga çështjet siç janë administrata, buxheti për udhëheqje personale, etj. njëri nga 15 modulet për udhëheqje të lartë merret me implementimin e ligjeve. Një modul mbi legjislacionin fokusohet në idenë dhe konceptin e ligjit; nuk merret me detajet e hartimit të tanishëm aktual të legjislacionit primar dhe sekondar. Dhe në mënyrë pozitive, duhet të shënohet se trajnimi mëton rritjen e të kuptuarit të trajnuesve për konceptin dhe politikën e hartimit të legjislacionit.

¹⁴⁰ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/25 mbi ligjin për gazetën zyrtare (Nr. 2004/47) 12 maj 2005.

¹⁴¹ Shiko Rregulloren e qeverisë 1/2005 mbi punën e qeverisë, e nënshkruar më 18 korrik 2005, 25 (1) n.

¹⁴² Ende nuk është krijuar Komisioni për konkurrim.

¹⁴³ Më tutje: Shërbimi i veterinarisë së Kosovës, Komisioni për prokurim publik dhe Agjensioni kadastral.

¹⁴⁴ Shiko raportin e OSBE mbi implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës nga dega ekzekutive e IPVQ, periudha e rishqyrtimit, Ligjet e nxjerra në periudhën 2002–2003, Rekomandimet, faqe 23.

¹⁴⁵ Informata e siguruar nga Koordinatori për trajnim për legjislacionin, 26 tetor 2005.

Në përgjithësi, projekti përkrahës i IAPK duket të jetë një hap në drejtimin e duhur. Megjithatë, është vërejtur se deri më tani nuk ka ndonjë përcjellje e paraparë për trajnim, siç është mbikëqyrja e paraqitjes trajnuesit individual në aktivitetet e tyre të mëtutjeshme.

Kur ishte bërë intervistimi i zyrtarëve ligjor, OSBE kishte përcjellur situatën dhe nevojat sa i përket/ që ndërliidhen me trajnim. Zyrtarët ligjor kishin shprehur nevojën për trajnime shtesë. Për shembull, përfaqësuesi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë kishte theksuar se, që nga themelimi i kësaj zyre ligjore, zyrtarët ligjor kanë marrë pjesë vetëm në një trajnim i organizuar nga GTZ¹⁴⁶, që përfshinte modulet e legjislacionit të UE si dhe strukturën organizative të UE.

Situata e trajnimit sa i përket ZSHPL duket të jetë më e mirë. Sipas drejtorit të mëparshëm, ishin ofruar një numër i trajnimeve nga organizatat ndërkombëtare për tema të ndryshme ligjore. Sa i përket implementimit të ligjeve, ai kishte rekomanduar idenë e një trajnimit të brendshëm për hartimin e legjislacionit ndihmës. Ai kishte sugjeruar që të sigurohet një ekspert i jashtëm dhe t'iu bashkohet atyre në zyre për një kohë në mënyrë që të punojë në implementimin e ligjeve, si dhe të trajnojë dhe këshillojë zyrtarët për punën në hartimin e legjislacionit ndihmës si dhe për domosdoshmërinë e procesit përcjellës.

Sipas informatës së pranuar, mund të përfundohet se nuk kishte pasur ndonjë trajnim në implementimin e legjislacionit të hartuar. Ideja e një trajnimit të brendshëm për hartimin e legjislacionit primar dhe sekondar duhet të merret parasysh nga donatorët e ndërkombëtar. AER tani për tani ka dhënë fonde për projektet përkrahëse të IAPK në mënyrë që të jetë një hap i theksueshëm drejt krijimit të kapaciteteve vendore të trajnimit për çështjet organizative në mënyrë që të përmirësohet sektori i shërbimit civil. Megjithatë, në mënyrë që të sigurohet qëndrueshmëria e saj, nevojitet mbikëqyrja dhe punëtori të vazhdueshme.

4. Mekanizmi mbikëqyrës/përcjellës

Në raportin e fundit është rekomanduar se në ZKM duhet të krijohet një mekanizëm mbikëqyrës për implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës.¹⁴⁷ Ky rekomandim nuk është përfillë nga qeveria dhe nga Kuvendi i Kosovës.

Rregullorja që është nxjerrë rishtazi mbi Rregullat e procedurave të qeverisë së Kosovës¹⁴⁸ (i quajtur: rregullat e Qeverisë) ia cakton ZSHPL përgjegjësinë për të koordinuar aktivitetet e hartimit për legjislacion (përfshirë legjislacionin ndihmës) dhe që të sigurojë përputhshmërinë e hartimeve me kërkesat e pavarura. Megjithatë, kjo nuk përfshinë detyrën e përmbledhjes së implementimit të ligjeve ose të përcjellës arritjet kur të jetë adoptuar ligji dhe të jetë i nxjerrë ligji.

I njëjti vlerësim duket se është zbatuar edhe në kuvend. Pas adoptimit të nxjerrjes së ligjit, asnjë zyre ose komision nuk është i obliguar që të përcjellë se a është bërë ndonjë përparim në implementimin e tij. Dhe sipas njohurive të OSBE-së që i ka, Kuvendi nuk kërkon nga ministrat dhe Qeveria ndonjë raport për përparimin e implementimit.

Si të jetë apo jo ligji i implementuar, kjo plotësisht i lihet iniciativës së ministrisë së caktuar për ligjin në fjalë. Gjatë intervistave të OSBE me drejtorët e mëparshëm të ZSHPL, ai kishte vërtetuar idenë e krijimit të një mekanizmi përcjellës brenda Qeverisë dhe Kuvendit, por e kishte konfirmuar se një strukturë e tillë ose mekanizëm i tillë ende nuk funksionon. Mjetet e vlefshme mund të përfshijnë raportet për përparim që duhet të lëshohen nga ministria përgjegjëse në baza të rregullta pasi të adoptohet dhe nxirret ligji. Veç kësaj, si Kuvendi, ashtu edhe qeveria duhet të kenë parasysh përdorimin e një amëze që përcakton shkallët e ndryshme që ligji duhet të kalojë nga adoptimi i tij e deri te implementimi i plotë nëpërmjet legjislacionit ndihmës dhe të bëhen kontrollet e vazhdueshme.

¹⁴⁶ Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit.

¹⁴⁷ Shiko raportin e OSBE-së mbi implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës nga dega ekzekutive e IPVQ, periudha e rishqyrtimit, Ligjet e nxjerra 2002–2003, F. Rekomandimet, faqe 23.

¹⁴⁸ Rregullorja e qeverisë 1/2005 mbi rregullat e procedurës së Qeverisë, e nënshkruar më 18 korrik 2005, neni 26 (3).

D. Kërkesat për hartim dhe koordinim

Kapitulli në vijim merret me ligjin i cili bënë procesin e IPVQ. Duke filluar me kërkesat formale dhe substanciale të ligjeve, mëpastaj kjo i përcillet koordinimit në ministri dhe rishqyrtimin e Qeverisë të procesit të hartimit.

1. Kërkesat formale dhe substanciale

Ende nuk janë definuar kërkesat strukturore dhe formale të legjislacionit primar dhe sekondar nga ana e Qeverisë. Kualiteti i hartimit kryesisht i lihet aftësive të ministrive që janë të ngarkuara për to ose i lihet ndonjë eksperti ndërkombëtar ose ndonjë ekipi i cili kontraktohet për të bërë hartimin e ligjit. Ka qenë shënuar, posaçërisht në vitet e para të legjislacionit të Kosovës nën administrimin e përkohshëm të UNMIK-ut, se stili dhe forma kishin reflektuar të kaluarën ligjore të hartuesve ndërkombëtar më shumë se sa nevojën për harmonizim dhe qëndrueshmëri. Me paraqitjen e rregullave të sipërpërmendura të qeverisë, përdorimi i modeleve të huaja tani është kufizuar në legjislacionin e një shteti anëtar të BE-së, është preferuar Gjermania, Austria ose Sllovenia ose modeli i legjislacionit i përgatitur nga ndonjë organizatë ndërkombëtare siç janë UNCITRAL, UNCTAD ose edhe OECD.

Sipas informatave të siguruara, ende nuk ka udhëzues me shkrim që përdoret për teknikën e hartimit të legjislacionit primar dhe sekondar. Megjithatë, rregullat e Qeverisë e vërtetojnë se hartimi do të shmangë dispozitat e paqarta/pasakta, të dykuptimta dhe joprecize, duhet të hartohen në mënyrë që të që do të reflektonte praktikën më të mira për hartimin ligjor nga shtetet anëtare të UE dhe duhet të mbështetet në 10 parimet themelore të hartimit që janë paraparë nga Këshilli i BE-së¹⁴⁹. Përderisa dhjetë parimet japin udhëzim gjithëpërfshirës për hartimin e legjislacionit që mbulon të shumtën e problemeve standarde në lidhje me formalitetet, do të ishte e preferueshme nëse këta udhëzues do të ishin miratuar drejtpërdrejt në rregullat e Qeverisë.

Sipas rregullave të Qeverisë, hartimi duhet të përgatitet në format të përdorur të standardizuar legjislativ. Megjithatë sipas njohurive të OSBE-së, një format i tillë nuk ekziston fare. Disa Ministri kanë ardhur me strukturë të përbashkët për legjislacion ndihmës, dhe kjo si rezultat i një trajnimit mbi strukturën legjislativë, e cila ishte organizuar nga GTZ në 2002. dhe prapëseprapë, kjo strukturë njihet vetëm nga ata zyrtarë ligjor që kanë marrë pjesë në trajnime. Dhe në lidhje me kërkesat formale, zakonisht zbatohen rregullat e pashkruara; ekzistojnë standarde të përgjithshme joformale që “secili i dinë”, por nuk ka udhëzues me shkrim.

Sa i përket kërkesave substanciale, rregullat e qeverisë përmbajnë dispozita të veçanta që udhëheqin substancën e ligjeve të hartuara, dhe legjislacionit ndihmës. Duke iu referuar këtyre rregullave, Qeveria konsideron një përshtatje të hartimit për shqyrtim kur është përgatitur në përputhje strikte me kërkesat procedurale dhe substantiv. Sipas kërkesave të dhëna në listë ligjet e hartuara dhe aktet nënligjore duhet të: a) jenë në përputhje me Kornizën; b) përputhet me standardet e zbatueshme, ujditë, paktet dhe obligimet; c) të jenë të “standardizuara”, p. sh. të bihen konform me dispozitat relevante të obligueshme të BE (deri në atë shtrirje të arsyeshme që

¹⁴⁹ Rezoluta e Këshillit Bashkimit Evropian e 8 qershorit 1993 mbi kualitetin e hartimit të legjislacionit të Bashkësisë, OJ C 166, 17.6.1993, faqe 1.

1. Teksti i një akti duhet të jetë i qartë, i thjeshtë, konciz dhe mos të jetë i dykuptimtë, shkurtesat e panevojshme, zhargoni i bashkësisë dhe fjalitë e gjata;
2. Duhet të shmangen referencat e joprecize në tekstet tjera si dhe shumë referime të dyanshme që e bëjnë tekstin të ndërlikuar dhe jo të kuptueshëm;
3. dispozitat e ndryshme të akteve duhet të jenë në përputhje me njëri tjetrin; duhet të përdoret i njëjti term gjithnjë për të shprehur konceptin e paraparë;
4. duhet të definohen të drejtat dhe obligimet e atyre ndaj të cilëve zbatohet akti;
5. akti duhet të jetë i paraqitur sipas strukturave të standardit (kapitujt, nenet, paragrafët)
6. preambula duhet të arsyetojë dispozitat e miratuara me terme të thjeshta;
7. duhet të shmangen dispozitat që nuk kanë karakter legjislativ (dëshirat, deklaratat politike);
8. duhet të shmangët jo përputhshmëria me legjislacionin ekzistues, si dhe përsëritja e kotë e dispozitave ekzistuese. Çdo amendament, zgjerim ose shfuqizim i ndonjë akti duhet të paraqitet qartë;
9. një akt i cili ndryshon aktin e mëparshëm nuk duhet të përmbajë dispozitat nënligjore autonome, por vetëm ato dispozita të cilat inkorporohen drejtpërdrejt në aktin i cili duhet të ndërrohet;
10. duhet të ceket në mënyrë të qartë data e hyrjes në fuqi të një akti dhe të çfarëdo dispozite tranzicionale që do të ishte e domosdoshme.

praktikohen në nivelin administrativ të Kosovës dhe të zhvillimit); d) të promovojë interesin e përgjithshëm publik dhe stabilitetin legjislativ (konsistente me kornizën kushtetuese); e) të minimizojë potencialin e qeverisë për abuzim të detyrës dhe autoritetit dhe konfliktin juridik si dhe ndikimin negativ në buxhetin publik; dhe f) të jetë e lirë nga çdo element të ndaluar diskriminues. Përfundimisht, aktet nuk duhet të krijojnë struktura të panevojshme burokratike dhe administrative dhe duhet të jetë e përgatitur në të tre gjuhët zyrtare.

2. Koordinimi Ministror

Sa i përket hartimit të legjislacionit primar dhe sekondar në Ministrinë, koordinimi ose është bërë nga ana e departamentit përkatës substancial, ose nga zyra ligjore që është e autorizuar. Megjithatë, në të gjitha rastet departamentet substanciale dhe zyrtarët ligjor duhet të punojnë së bashku për të përgatitur hartimin e ligjeve. Në një rast, zyrtarët ligjor madje janë të vendosur përherë nëpër departamente të ndryshme substanciale. Shpesh është krijuar plani legjislativ në mënyrë që t'iu ndajë përgjegjësitë e zyrtarëve për një kohë të caktuar.

Ekspertët ndërkombëtar nga, ose të punësuar nga organizatat e ndryshme ndërkombëtare, shpesh luajnë rol të rëndësishëm në procesin e hartimit. Në të shumtën e Ministrive, më shumë është rregull se sa përjashtim që ekspertët e jashtëm janë duke marrë pjesë nëpër grupet punuese që bëjnë hartimin e legjislacionit. Për shembull, disa nga ministrinë janë të përkrahura në baza të përhershme nga AER, USAID ose nga KE.

Inspektimi përfundimtar i hartimeve në nivel ministror është i ofruar nga zyrtarët ligjor në mënyrë që të garantojnë përputhshmërinë me legjislacionin tjetër vendor dhe të BE-së. Një gjë e tillë është bërë së voni në bashkëpunim të ngushtë me Zyrën për proceset e integritetit evropiane (ZPIE) që është vendosur në zyrën e Kryeministrit.

3. Koordinimi dhe shqyrtimi Qeveritar

përgjegjësinë për hartimin e legjislacionit primar dhe sekondar në fazën e parë iu caktohet ose ministrive ose ZKM. Faza e dytë parasheh proces gjithëpërfshirës të shqyrtimit në nivel qeveritar. Përkundër ZSHPL në ZKM, Ministria e Financave dhe ekonomisë dhe ZPIE janë të përfshira në këtë shkallë.¹⁵⁰ Më vonë përgjegjës për koordinimin e veprimeve të qeverisë në praktikë radhitëse dhe në aktivitetet legjislative me normat dhe standardet e BE-së në kontekstin e Procesit të stabilizimit asociativ të BE.

Që nga korriku i vitit 2005, ka mekanizëm shqyrtues ishte rregulluar nga Rregullat e Qeverisë. Informatat e siguruar tregojnë se zbatimi i atij vendimi tanimë ka filluar. Sipas nenit 26 të Rregullave të Qeverisë, Udhëheqësi i ZSHPL tani ka përgjegjësi gjithëpërfshirëse për koordinimin e çdo procesi hartues që ndodhë në Qeveri. Çdonjëri i angazhuar në hartim është i obliguar që të informojë Udhëheqësin e ZSHPL së paku dy herë në muaj për të gjitha aktivitetet e tilla. Suksesi i këtij sistemi shumë do të varet nga kursi i bashkëpunimit në mes Ministrive të ndryshme, ZSHPL dhe ZPIE.

Neni 24 i rregullave të Qeverisë kërkon përputhshmëri strikte si me rregullat e pavarura, ashtu edhe me rregullat procedurale që janë themeluar. Dhe në mënyrë që të sigurohet kjo, është krijuar një mekanizëm koordinues për të gjitha takimet e Qeverisë që kanë të bëjnë me hartimin e ligjeve dhe akteve nënligjore. Për shembull, hartimi duhet të përcillet me një certifikatë nga Sekretari i Përhershëm i ZKM për të vërtetuar përputhshmëritë e tilla. Veç kësaj, duhet të bashkëngjiten tre deklarata. E para, deklarata nga ZSHPL kërkohet sa i përket përputhshmërisë së dokumentit me Kornizën Kushtetuese dhe legjislacionit të fuqi. E dyta, kërkohet deklarata nga ZPIE që thekson se çështje në fjalë ka kaluar nëpër shqyrtime profesionale të standardizimit dhe kështu paraqitet të jetë në përputhje me *acquis communautaire* dhe me praktikën e mira të hartimit ligjor që përdoret në shtetet anëtare të BE. E treta, kërkohet deklarata e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për ndikimet ekonomike gjatë hartimit.

¹⁵⁰ Në takimin me ZSHPL ishte shpjeguar se rregullat e Qeverisë janë të zbatueshme për legjislacionin primar dhe sekondar. Kjo mbetet të tregohet në të ardhmen se a do të zbatohen këto në të vërtetë për çdo UA të finalizuar në Ministri.

Vendimi i Qeverisë është shumë ambicioz dhe paraqet kornizën gjithëpërfshirëse për qëllime të hartimit të legjislacionit primar dhe atij sekondar. Kjo jo vetëm që paraqet rregulla specifike për të formësuar procesin e hartimit, por edhe gjithashtu edhe e paraqet një sistem qendror për të koordinuar të dhënat e ndryshme të hartimit. Qëllimi është i fiksuar mirë dhe meriton përkrahjen e plotë të bashkësisë ndërkombëtare. Duke pasur ndërmend se vendimi ende është i ri, Qeverisë duhet t'i epet kohë për ta implementuar atë para se të vlerësohen rezultatet.

4. Balancimi midis hartimit dhe implementimit

Në raportin e fundit OSBE vetëm se e kishte identifikuar de-balancën midis hartimit dhe implementimit të ligjeve, i cili rezultonte në shtyrje të implementimit të ligjeve. Është rekomanduar që shërbimet juridike ta marrin një qasje më të balancuar, duke i dhënë prioritet të njëjtë hartimit të legjislacionit dytësor njësoj sikurse legjislacionit primar¹⁵¹.

Sikurse në periudhën paraprake, shumica e zyrtarëve e kanë konfirmuar se ata kanë qenë të përqendruar më shumë në hartimin e legjislacionit primar se sa në atë dytësor. Edhe pse, janë vërejtur disa tregues pozitiv të këtyre vitet, me ç'rast gjatë intervistave është parë se disa zyre juridike e kanë ndryshuar praktikën e tyre dhe janë fokusuar më shumë në zbatimin e tyre¹⁵², shumica e zyrtarëve e kanë pranuar se ka vonesa në procesin e implementimit. Drejtori i mëparshëm i shërbimit juridik të ZKM-së në mënyrë të sigurtë e ka pranuar se implementimi i ligjeve ende mbetet problematik për shkak të angazhimeve në procesin e hartimit të legjislacionit primar të parashikuar me planin e veprimit të Qeverisë.¹⁵³ Zyra e shërbimeve juridike (ZKM) ishte në një presion të jashtëzakonshëm për hartimin e ligjeve dhe për këtë arsye e ka pezulluar shumicën e punëve lidhur me legjislacionin subsidiar.¹⁵⁴ Drejtori i tanishëm i zyrës së shërbimeve juridike të ZKM-së ka konfirmuar se Qeveria në përgjithësi ballafaqohet me probleme serioze për implementimin e ligjeve për shkak të kufizimeve buxhetore¹⁵⁵.

Si rezultat i kësaj, OSBE ka identifikuar se ka de-balancë midis hartimit dhe implementimit, për shkak të disa arsyeve. Nga këndi i shumë obligimeve të politizuara, siç është procesi i përmbushjes së standardeve, strategjia e hartimit të ligjeve e Qeverisë ka qenë mjaft ambicioze. Mirëpo, kapacitetet e zyrtarëve ministrorë dhe zyrës juridike të ZKM-së është i kufizuar nga disa faktorë duke përfshirë këtu mungesën e resurseve njerëzore. Rrjedhimisht, përderisa hartimi i ligjeve është prioritet, implementimi i tyre është lënë pas dore.

E. Rekomandimet

Për trajtimin e shqetësimeve të ndërlidhen me procesin e implementimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës, OSBE i bën këto rekomandime:

1. ZKM duhet të themelojë një mekanizëm mbikëqyrës të implementimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës me pikat e dedikuara nëpër secilin institucion të pushtetit ekzekutiv të cilat duhet t'i raportojnë ZKM-së mbi përparimin e arritur në implementimin e ligjeve brenda fushëveprimit të vet. Gjersa shefi i zyrës së shërbimeve juridike të ZKM-së momentalisht e ka përgjegjësinë e *koordinimit* të gjithë procesit hartues të ligjeve primare dhe dytësore, nuk është e qartë nëse kjo nënkupton edhe *mbikëqyrjen* e të gjitha fushave themelore ku nevojitet legjislacioni primar.
2. Kuvendi i Kosovës duhet të merr parasysh krijimin e mbikëqyrjes parlamentare periodike të aktiviteteve të pushtetit ekzekutiv për të siguruar përgjegjshmërinë qeveritare të shtuar në fushën e implementimit të ligjeve të Kuvendit. Si pjesë e kësaj, ZKM duhet ta paraqesë një raport vjetor para Kuvendit, për procesin e implementimit.

¹⁵¹ Shih raportin e OSBE-së për Implementimin e ligjeve të Kuvendi të Kosovës nga pushteti ekzekutiv i PIVQ-ve, periudha raportuese, ligjet e shpallura në vitet 2002–2003, F. Rekomandimet, faqe 23.

¹⁵² MBPZHR, MEM, MEF dhe MPMS.

¹⁵³ Intervista me zyrtarin ligjor të ZKM-së me 13 korrik 2005.

¹⁵⁴ Sipas raportit punues të ZKM-së të datës 18 gusht 2005, 55 draft ligjet janë përgatitur dhe harmonizuar me Kornizën Kushtetuese, ligjin në fuqi dhe standardet evropiane.

¹⁵⁵ Intervistat e 15 nëntorit 2005.

3. Zyrtarët ministror duhet të shfrytëzojnë sa më mirë resurset e tyre njerëzore duke i caktuar të njëjtit persona të cilët i kanë hartuar ligjet primare, edhe për hartimin e akteve nënligjore. Disa ministri vetëm e kanë aplikuar këtë metodë. Më tutje, këshillohet që legjislacioni subsidiar të hartohet me kohë dhe pas miratimit të ligjit amë, me qëllim që të shfrytëzohet ekspertiza dhe njohuritë relevante për çështjen e rregulluar me ligj.
4. Për disa vite me radhë ka pasur boshllëk në çështjen e publikimit dhe shpërndarjes së akteve ligjore në Kosovë, veçanërisht në lidhje me legjislacionin dytësor. Tani pas shpalljes së Ligjit për gazetën zyrtare të Kosovës, Kuvendi dhe Qeveria duhet të sigurojnë se mbështetet institucioni i gazetës zyrtare financiarisht dhe të vihet në funksion të plotë.
5. IPVQ-të duhet të marrin parasysh hartimin dhe miratimin e Ligjit për aktet normative, për përkufizimin e llojeve dhe hierarkisë të akteve normative në Kosovë dhe sferën e marrëdhënieve sociale të rregulluara nga to. Një opsion tjetër do të ishte që UNMIK-ut t'i inkorporojë definicionet e qarta të instrumenteve qeveritare të parashikuara për ndryshimin e ligjit me të cilin rregullohet pushteti ekzekutiv.
6. Zyrtarët që përgatisin ligjet duhet të jenë shumë preciz kur ta japin autorizimin për përgatitjen e legjislacionit dytësor. Çdoherë kur draft ligji parashikon rregullimin e një çështje specifike nga akti implementues, ligji i propozuar duhet gjithashtu të përmbajë autorizime të qarta për hartimin dhe nxjerrjen e këtyre akteve dhe indikacione të qarta për pikënisjet themelore.
7. Zyra e PSSP-së dhe Kuvendi i Kosovës duhet të pajtohen për procedurën me të cilën do ndryshimet e bëra përmes rregullores së UNMIK-ut me të cilën shpallet në fuqi ligji i Kuvendit, të inkorporohen në tekstin e ligjit gjegjësisht të Kuvendit, me qëllim që të evitohet konfuzioni lidhur me përmbajtjen e ligjit.
8. Instituti i Administratës Publike të Kosovës duhet të ofrojë në vazhdimësi kurse efektive për hartimin e legjislacionit primar dhe dytësor si dhe për menaxhimin e rregulloreve. Kjo do të mund të kombinohej me trajnime të brendshme për hartimin e ligjeve subsidiare për sigurimin e përparimit gjatë procesit. Do të çmohej edhe përkrahja e donatorëve të jashtëm në këtë lëmi.
9. Zyrat juridike të ministrive të ndryshme duhet të marrin qasje më të balancuar në punën e tyre, sipas të cilës, implementimi i ligjeve tanimë në fuqi, fiton prioritet të ngjashëm sikurse edhe hartimi i legjislacionit të ri.
10. Bashkësia ndërkombëtare duhet të vazhdojë të përkrahë IPVQ-të në procesin e përgatitjes së propozim ligjeve, për aq sa është e nevojshme. Megjithatë, kjo ndihmë nuk duhet të ndalet me miratimin e ligjit nga Kuvendi, por duhet të vazhdojë edhe në fazën e implementimit. Përndryshe, gjasat ende ekzistojnë se ligjet e specializuara dhe të komplikuar do të mbeten të pa implementuara.
11. Në disa raste, implementimi i akteve ligjore nuk ka filluar edhe pas dy vjetësh. Në këto raste, Kuvendi ose Qeveria duhet menjëherë të ndërhyjë dhe të bëjë presion të nevojshëm ndaj aktorëve përgjegjës.
12. Ligji për Qasjen në Dokumentet Zyrtare duhet të implementohet menjëherë. Në të njëjtën kohë institucionet e Kosovës duhet të respektojnë dispozitat e ligjit i cili është në fuqi tani e më shumë se dy vite. Ky ligj ka rëndësi të posaçme nga se ju mundëson banorëve të Kosovës të marrin pjesë më afër në procesin e vendim marrjes të institucioneve publike dhe garanton se institucionet publike fitojnë legjitimitet dhe transparencë më të madhe.

13. Aktorët brenda Qeverisë duhet t'i kushtojnë vëmendje më të madhe zbatimit të vendimit të Qeverisë për rregullat procedurale të Qeverisë, ngase ky dokument përcakton kornizën gjithëpërfshirëse për hartimin e legjislacionit primar dhe dytësor.