

**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
MISIJA NA KOSOVU**

**Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava  
Sekcija za vladavinu prava**

**Sprovođenje zakona koje je donela Skupština  
Kosova od strane izvršne grane Privremenih  
institucija samouprave**

**Period: zakoni doneti u periodu 2002 – 2003**

*Januar 2005*

## Sadržaj

<b>SKRAĆENICE</b> .....	<b>3</b>
<b>ODELJAK I: UVOD</b> .....	<b>5</b>
A. MANDAT SEKCIJE ZA VLADAVINU PRAVA .....	5
B. CILJ I OPSEG OVOG IZVEŠTAJA .....	5
C. METODOLOGIJA .....	5
<b>ODELJAK II: PODZAKONSKA AKTA</b> .....	<b>6</b>
A. UVOD .....	6
B. IZVRŠNA GRANA PIS .....	7
C. DOPUNSKA AKTA IZVRŠNE GRANE PIS .....	7
<b>ODELJAK III: SPROVOĐENJE SKUPŠTINSKIH ZAKONA</b> .....	<b>7</b>
A. SKUPŠTINSKI ZAKONI USVOJENI U 2002. GODINI .....	8
B. SKUPŠTINSKI ZAKONI USVOJENI U 2003. GODINI .....	9
<b>ODELJAK IV: NALAZI I PREPORUKE</b> .....	<b>18</b>
A. OPŠTA OCENA .....	18
B. NEPOSTOJANJE HIJERARHIJE MEĐU NORMATIVNIM AKTIMA .....	19
C. POSEBNA PODZAKONSKA AKTA .....	20
D. NEOBJAVLJIVANJE NORMATIVNIH AKATA .....	20
E. PRAVNE SLUŽBE U IZVRŠNIM ORGANIMA.....	21
F. PREPORUKE .....	21
<b>ANEKS A</b> .....	<b>253</b>
<b>ANEKS B</b> .....	<b>25</b>

## Skraćenice

AU	administrativno uputstvo
EAR	Evropska agencija za rekonstrukciju
EU	Evropska Unija
ŠPS	šef pravne službe
Odeljenje	Odeljenje OEBS za ljudska prava i vladavinu prava
ZPAS	zajednička privremena administrativna struktura Kosova
KKA	Kosovska katastarska agencija
KBK	konsolidovani budžet za Kosovo
MPŠRS	Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i razvoj sela
MKOS	Ministarstvo za kulturu, omladinu i sport
MOPP	Ministarstvo za životnu okolinu i prostorno planiranje
MONT	Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju
MFE	Ministarstvo za finansije i ekonomiju
MZ	Ministarstvo zdravlja
MRSZ	Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu
MJS	Ministarstvo javnih službi
MTK	Ministarstvo za transport i komunikacije
NDI	Nacionalni demokratski institut
NVO	nevladina organizacija
Kabinet	Kabinet premijera
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednosti i saradnju
PIS	Privremene institucije samouprave
Sekcija	Sekcija za vladavinu prava
SPGS	Specijalni predstavni Generalnog sekretara
RSB UN	rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu

## Rezime

Glavni izazov za Kosovo predstavlja stvaranje demokratskih institucija i ustanovljenje multietničkog društva kojim upravlja vladavina prava. Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK, Misija UN) i Privremene institucije samouprave (PIS) su postigle značajne rezultate u stvaranju zakonskog okvira za dostizanje ovog cilja tako što su donele brojne uredbe i zakone.

Ovaj izveštaj predstavlja prvi pregled o sprovođenju zakona koje je donela Skupština Kosova od strane izvršne grane PIS koji je pripremio Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava OEBS. Primarni cilj izveštaja jeste da analizira u kojoj meri se zakoni koje donese Skupština Kosova sprovode putem podzakonskih akata. Opseg izveštaja obuhvata zakone koje je Skupština Kosova donela u periodu od 2002-2003. Ovaj izveštaj ne obuhvata sprovođenje uredbi UNMIK koje su donete u skladu sa zadržanim ovlašćenjima kao ni sprovođenje skupštinskih zakona na opštinskom nivou.

Izveštaj u Odeljku 1 iznosi relevantne kontekstualne informacije, praćene u Odeljku 2 opštim naznakama o podzakonskih aktima, kratkim uvodom u izvršnu granu PIS, kao i kategorijama podzakonskih akata koje donosi izvršna grana. Odeljak 3 izveštaja sadrži hronološki pregled zakona koje je donela Skupština Kosova te procenu vezanu za njihovo sprovođenje. Potom u Poglavlju 4 sledi pregled najvažnijih nalaza i preporuka.

Izveštaj daje opštu ocenu da je sprovođenje zakona koje je donela Skupština Kosova počelo uz izvesno zakašnjenje, posle čega je većina nadležnih institucija postepeno uspela da prebrodi prvobitne teškoće, te su sada postigle značajan uspeh u procesu sprovođenja zakona. Glavni razlozi za kašnjenje obuhvataju: nedostatak resursa u pravnim službama ministarstava, kao i usmerenost na nove zakone umesto sprovođenja zakona koji su već na snazi.

Izveštaj otkriva važne nedostatke u tekućem uređenju podzakonskih akata i praksi njihovog donošenja. Važni nedostaci uključuju nedostatak definisanja vrste podzakonskih akata koje donosi vlada; upotrebu nedosledne terminologije o podzakonskim aktima u skupštinskim zakonima; odstupanje od zakonski utvrđenih kategorija i donošenje novih tipova dopunskih akata; nedovoljno utvrđene granice društvenih odnosa koje regulišu podzakonska akta; kao i propust da se podzakonska akta objave.

Izveštaj preporučuje, na prvom mestu, da se ojača odgovornost izvršne grane PIS. Ovo se može postići stvaranjem mehanizma kontrole za sprovođenje skupštinskih zakona u okviru Kabineta premijera i povećanjem periodičnog parlamentarnog nadzora nad aktivnostima izvršne grane. Izveštaj takođe preporučuje uređivanje tipova normativnih akata na Kosovu, njihove međusobne hijerarhije i organa nadležnih za njihovo donošenje tako što bi se usvojio Zakon o normativnim aktima.

Međunarodna zajednica, uključujući i organizacije koje pružaju pomoć, trebalo bi da nastave sa svojom podrškom PIS u pripremi nacrtu zakona, prema potrebi. Međutim, takvu pomoć ne bi trebalo prekinuti kada Skupština Kosova usvoji neki zakon, već je treba nastaviti i u stadijumu sprovođenja zakona. Takav pristup bi osigurao kontinuiran razvoj vladavine prava na Kosovu.

## **Odeljak I: Uvod**

### **A. Mandat Sekcije za vladavinu prava**

Sekcija za vladavinu prava (Sekcija) sprovodi mandat Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava (Odeljenje) – promoviše razvoj institucija koje osiguravaju poštovanje ljudskih prava i principa vladavine prava – na dva različita ali komplementarna načina. Prvo, Sekcija teži da razvije strukture pravne struke na Kosovu stručnim usavršavanjem njenih pripadnika. Drugo, Sekcija prati, analizira i izveštava o stanju vladavine prava uopšte, a posebno o radu pravosuđa, primeni pravosudnog sistema, pravnoj struci i različitim institucijama PIS, te utvrđuje probleme koji ukazuju na sistematske slabosti. Najvažniji aspekt praćenja i izveštavanja jeste stvaranje konkretnih strategija i preporuka kojima se rešavaju utvrđeni problemi.

### **B. Cilj i opseg ovog izveštaja**

Zakonodavna aktivnost na Kosovu u proteklih pet godina je kao rezultat imala donošenje brojnih uredbi UNMIK i skupštinskih zakona koji uređuju širok opseg društvenih odnosa. Pripadnici međunarodne uprave i kosovska javnost stalno naglašavaju potrebu za izradom novih zakona da bi se popunio postojeći jaz između nasleđenog jugoslovenskog pravnog sistema i nove društvene, ekonomske i političke stvarnosti. Veliki deo sredstava međunarodne zajednice i PIS posvećen je ispunjavanju ovog cilja i rezultate tih aktivnosti treba posmatrati kao značajan uspeh. Istovremeno, koncept dobre uprave karakteriše ne samo donošenje neophodnih zakonskih regulativa, već i njihovo ispravno sprovođenje. Može se reći da sprovođenje novog zakonskog okvira na Kosovu nije bilo u centru pažnje međunarodne uprave i PIS zbog postojanja drugih prioriteta. Međutim, tekući proces prenosa nadležnosti sa UNMIK na PIS predstavlja prerogativ međunarodne zajednice da zahteva veću odgovornost od PIS. Jedan oblik odgovornosti trebalo bi da bude sprovođenje od strane PIS onih zakona koji su u njihovoj nadležnosti.

Prvenstveni cilj ovog izveštaja jeste da utvrdi u kojoj meri se zakoni koje donese Skupština Kosova propisno sprovode. Izveštaj takođe posmatra razvoj zakonskog okvira koji je neophodan za stvaranje organizacione strukture institucija koje su predviđene zakonima. Izveštaj ima za cilj da ispita pitanja kao što su: da li PIS prate jednoobrazan pristup kada sprovode zakone; kakva je hijerarhija podzakonskih akata koje predviđaju skupštinski zakoni koje usvoje PIS; da li su podzakonska akta pristupačna javnosti na službenim jezicima. Izveštaj se ne bavi pitanjem sprovođenja skupštinskih zakona na opštinskom nivou. Opseg izveštaja obuhvata sprovođenje zakona koje je Skupština Kosova donela 2002. i 2003. godine. Uredbe UNMIK i administrativna uputstva nisu obuhvaćeni ovim izveštajem. Izveštaj je usmeren na opštu javnost, PIS, UNMIK, međunarodne organizacije koje su zainteresovane za razvoj prava na Kosovu i nevladine organizacije u oblasti prava.

### **C. Metodologija**

Nalazi predstavljeni u ovom izveštaju su rezultat dvostepenog pristupa: početne faze istraživanja posle koje je usledila faza praćenja. Prve zakone je Skupština Kosova donela 2002. godine. U skladu sa opsegom ovog izveštaja, utvrđeno je 28 skupštinskih zakona koji bi se dalje pratili.<sup>1</sup> Istraživanje je bilo usmereno na to da se utvrdi koja podzakonska akta je trebalo izraditi za primenu zakona; ko je odgovoran za usvajanje ovih akata; i koje organizacione jedinice je potrebno osnovati da bi se dobile funkcionalne institucije. Početni nalazi su sumirani u obliku matrice. Matrica je organizovana hronološkim redom, počev od zakona donetih 2002. i zaključno sa zakonima donetim krajem 2003. Za svaki zakon je kreirana posebna tabela. Istraživanje je obavilo pet službenika za vladavinu prava. U skladu

---

<sup>1</sup> Vidi Dodatak A za potpunu listu zakona koji spadaju u opseg ovog izveštaja.

s tim, stvorena je matrica koja obuhvata odredbe 24 skupštinska zakona kao radno sredstvo u ovom projektu.<sup>2</sup>

Druga faza projekta je obuhvatala obavljanje intervjua sa predstavnicima institucija koje su zadužene za sprovođenje skupštinskih zakona – a to su uglavnom šefovi pravnih službi (ŠPS). Tokom druge faze, 24 identifikovana zakona su grupisana prema organima PIS koji su zaduženi za njihovo sprovođenje. Na taj način je utvrđeno deset najvažnijih institucija. Kontaktirani su predstavnici ovih institucija, a sastanci su održani u periodu od jula do novembra 2004. Za svaku instituciju PIS napravljena je posebna matrica koja je sadržala samo one zakonske odredbe koje spadaju u nadležnost date institucije. Ova matrica je prevedena i unapred dostavljena odgovarajućem sagovorniku. Tokom sastanaka matrica je služila kao sredstvo provere u tome koje odredbe zakona se sprovode uz pomoć kojih dopunskih akata.

Izveštaj u sledećem odeljku izlaže opšti pregled podzakonskih akata, kratak uvod o izvršnoj grani PIS, kao i kategorije podzakonskih akata koje je donela izvršna grana. Odeljak 3 izveštaja sadrži pregled zakona koje je donela Skupština Kosova u periodu od 2002-2004., posle čega sledi izlaganje o obavezama PIS u skladu sa datim zakonom, te ocena o sprovođenju ovih obaveza. Konačno, Odeljak 4 sumira glavne nalaze, posle čega slede preporuke.

## **Odeljak II: Podzakonska akta**

### **A. Uvod**

Tokom čitavog dvadesetog veka višestruko je narastao broj zakona koje su doneli parlamenti evropskih zemalja. Sve više ni sami parlamenti nemaju ni vremna niti stručnost da razmotre detaljna zakonodavna pravila o upotrebi različitih stvari te su stoga ministrima delegirali nadležnost za izradu pravila i drugih instrumenata u ovim stvarima. Ovlašćenje se prenosi parlamentarnim zakonom na koji se odnose dopunska akta (prema delegiranoj nadležnosti). Na zakon se tada poziva kao na osnovni zakon. U većini slučajeva zakon iznosi skelet oblasti koju pokriva, dajući širok okvir. Finiji detalj u vezi njegovog delovanja izložen je u pravilima i uputstvima te drugim instrumentima, pa tako postaje podzakonski akt u skladu sa zakonom.

Podzakonski akt stupa na snagu i ima dejstvo kao da je deo primarnog, osnovnog zakona, t.j., ima njegovu zakonsku snagu. To je način na koji stručnjaci u oblasti koju neki zakon pokriva mogu formulisati autoritativan skup mera koje omogućavaju praktičnu primenu osnovnog zakona. Ovo se postiže bez potrebe da parlament sam razmotri detalje nekog tehničkog pitanja o kojem možda ne poseduje konkretnu stručnost. Parlament ne može predvideti svaku mogućnost koja se mora pokriti zakonom kada se on prvobitno donosi. Pod uslovom da je autoritet koji daje osnovni zakon dovoljan, podzakonska akta se mogu baviti problemima, rupama u zakonu ili osavremenjivanjem informacija kada je to potrebno tako što se ova pitanja rešavaju hijerarhijski utvrđenim kategorijama podzakonskih akata. Opšte uzev, moguće je doneti podzakonski akt mnogo brže nego osnovni zakon. Podzakonski akt se može povući ili izmeniti ako se pokaže nepraktičan ili ako se izmene okolnosti. S vremena na vreme, osnovni zakon se može prečistiti zajedno sa svim amandmanima koji se donesu kao zakonske izmene

Izrazi kao “dopunska akta” ili “podzakonska akta”, ili “akta prema delegiranoj nadležnosti”, ili “sekundarna akta” koriste se kao sinonimi u mnogim udžbenicima prava i komentarima. Za potrebe ovog izveštaja koristiće se izraz “dopunska akta” i “podzakonska akta”.

---

<sup>2</sup> Procena je otkrila da četiri zakona ne sadrže odredbe koje predviđaju usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje zakona.

## **B. Izvršna grana PIS**

Vlada Kosova, Skupština, predsednik i sudovi čine privremene institucije samouprave.<sup>3</sup> Prva faza uspostavljanja samouprave na Kosovu započela je usvajanjem UNMIK/REG/2000/1 o zajedničkoj privremenoj administrativnoj strukturi Kosova (ZPAS). Najvažnija načela koja su upravljala ovom strukturom su bila: da kosovske političke snage i UNMIK dele administrativnu upravu; da su sve administrativne odluke u skladu sa važećim zakonom na Kosovu; i da su pravično zastupljene sve zajednice.

Naredna faza je obeležena stupanjem na snagu UNMIK/REG/2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu. Član 9.3.1 ove Uredbe predviđa stvaranje vlade koja ima izvršnu vlast i koja je odgovorna za sprovođenje zakona. Vladu čine predsednik vlade i ministri.<sup>4</sup> Premijera bira većina poslanika u Skupštini Kosova na predlog predsednika Kosova.<sup>5</sup> Ustavni okvir predviđa da se ministarstva i druga izvršna tela osnivaju prema potrebi da bi obavljala funkcije koje su u okviru nadležnosti vlade.<sup>6</sup> Takođe je obezbeđena zastupljenost pripadnika manjinskih zajednica.<sup>7</sup> Sva službena dokumenta vlade moraju se štampati i na albanskom i na srpskom jeziku.<sup>8</sup>

Konačno, UNMIK/REG/2001/19, sa izmenama i dopunama, o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu daje zakonski okvir za rad vlade. Uredba, između ostalog, utvrđuje funkcije predsednika vlade i ministara; utvrđuje organizacionu strukturu ministarstava; i uvodi opšta načela javne službe. Aneksi Uredbe sadrže opis konkretnih dužnosti u okviru delatnosti ministarstava.<sup>9</sup>

## **C. Dopunska akta izvršne grane PIS**

Ustavni okvir određuje da vladu čine premijer i ministri, ali ne daje nikakve konkretne detalje o tome koju vrstu akata vlada i ministri mogu donositi. Član 9.3.15 Ustavnog okvira predviđa samo da je svaki ministar odgovoran za sprovođenje politike vlade u oblasti za koju je nadležan.

Precizna definicija akata koje izdaju ministri nalazi se u članu 1.3(d) UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku PIS: svaki ministar, u skladu sa politikom vlade, izdaje *odluke* i *administrativna uputstva* za regulisanje aktivnosti ministarstva u celini ili u pojedinim područjima njegovog delovanja. Mora se primetiti da na Kosovu ne postoji važeći zakonski akt koji bi sadržao definiciju tipova akata koje donosi vlada, a nijedna od pomenutih zakonskih odredbi ne utvrđuje kakav je hijerarhijski odnos između administrativnih uputstava i odluka koje izdaju ministri, kao ni koje skupove društvenih odnosa bi trebalo da regulišu ove dve vrste podzakonskih akata.

## **Odeljak III: Sprovođenje skupštinskih zakona**

<sup>3</sup> Vidi član 1.5 UNMIK/REG/2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu.

<sup>4</sup> Ibid. Vidi član 9.3.4.

<sup>5</sup> Ibid. Vidi član 9.3.12.

<sup>6</sup> Ibid. Vidi član 9.3.3.

<sup>7</sup> Ibid. Vidi član 9.3.4.

<sup>8</sup> Ibid. Vidi član 9.3.17.

<sup>9</sup> Više pojedinosti o zakonskom okviru za izvršnu granu PIS može se naći u ovim dokumentima: UNMIK/REG/2001/36 o javnoj službi na Kosovu; UNMIK/REG/2002/5 sa izmenama i dopunama UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku PIS na Kosovu, kojom se osnivaju Ministarstvo zdravlja (Aneks I) i Ministarstvo za životnu okolinu i prostorno planiranje (Aneks II). Vidi isto UNMIK/AD/2002/10 za primenu UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku PIS na Kosovu; i UNMIK/AD/2002/11 za primenu UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku PIS na Kosovu.

Ovaj odeljak iznosi nalaze u vezi sprovođenja zakona koje je donela Skupština Kosova u periodu 2002-2003. godine. Za svaki zakon je dat kratak opis razloga za njegovo usvajanje, posle čega sledi spisak obaveza institucije koja treba da ga sprovodi i postignuti rezultati. Zakoni su navedenim hronološkim redom prema vremenu donošenja.

#### **A. Skupštinski zakoni usvojeni u 2002. godini**

##### **Zakon br. 2002/1 o metodologiji za određivanje nivoa osnovne penzije na Kosovu i o utvrđivanju datuma početka isplate osnovnih penzija**

Ovaj Zakon<sup>10</sup> određuje 1. jul 2002. kao datum početka isplate osnovnih penzija na Kosovu. Početna visina osnovne penzije iznosi 28 evra mesečno. Zakon dalje predviđa da će se visina osnovne penzije utvrđivati na osnovu vrednosti potrošačke korpe zasnovane na minimumu kalorija. Zakon ne predviđa bilo kakve konkretne obaveze PIS. Član 3 Zakona sadrži opšte uputstvo da Ministarstvo za finansije i ekonomiju (MFE) i Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ) “mogu donositi odluke, administrativna uputstva i pravila o svim stvarima koje se tiču njihovih funkcija koje su predviđene ovim Zakonom i UNMIK/REG/2001/35.” U procesu sprovođenja ovog Zakona MRSZ je donelo Administrativno uputstvo (AI) br. 7/2004 o nivou određivanja osnovne penzije za godinu 2004; i AI br. 6/2003 o osnivanju Odeljenja za penzijsku upravu. Ova dva podzakonska akta su iznela neophodan organizacioni i zakonski okvir za sprovođenje Zakona.

##### **Zakon br. 2002/2 o osnovnom i srednjem obrazovanju na Kosovu i Zakon br. 2002/3 o visokom obrazovanju na Kosovu**

Zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju na Kosovu<sup>11</sup> i Zakon o visokom obrazovanju na Kosovu<sup>12</sup> predstavljaju osnovni zakonski okvir za obrazovni proces na Kosovu. Odredbe ovog prvog se odnose na sve javno i privatno osnovno, niže srednje i više srednje obrazovanje u školama i obrazovnim ustanovama na Kosovu, osim ako je posebno drugačije određeno. Svrha drugog zakona jeste da reguliše visoko školstvo na Kosovu. Ciljevi visokog obrazovanja jesu da ustanovi, razvije, štiti i prenosi znanja putem predavanja, naučnog rada i istraživanja, te da pruži priliku svakom stanovniku Kosova koji može imati koristi od takvog obrazovanja tokom čitavog života.

Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT) ima najvažniju obavezu u sprovođenju oba ova zakona.<sup>13</sup> MONT je ustanovilo načelo prioriteta u postizanju ovog zadatka. Prema predstavnicima MONT, visok prioritet je dat podzakonskim aktima o ravnopravnosti jezika u obrazovnom procesu. MONT je OEBS pružilo informacije o 68 administrativnih uputstava koje je usvojilo u periodu 2002-2004. Primeri obuhvataju: AI br. 4/2004 o osnivanju Saveta za preispitivanje obuke za nastavnike, AI br. 5/2002 o dodatnom plaćanju zaposlenih u školama, AI br. 19/2002 o proceduri za izbor direktora škola, i tako dalje.

Usvajanje 68 administrativnih uputstava ne iscrpljuje u potpunosti sve obaveze MONT prema ovim zakonima. Na primer, MONT je do sada izdalo administrativna uputstva o nastavnom programu samo za drugi, sedmi, deseti i jedanaesti razred. Prema dužnosti koju mu nameće član 17.1 Zakona o visokom školstvu na Kosovu, MONT mora usvojiti administrativno uputstvo o metodologiji koju treba koristiti za dodelu fondova za nastavu i istraživanja od javnog interesa, ali to još nije ispunilo. MONT se nije držalo predviđenog roka do 31. decembra 2003. za donošenje dopunskih akata kojima se reguliše nastava albanskog jezika za učenike čiji maternji jezik nije albanski, ali je usvojilo AI br. 8/2004 o nastavi nematernjeg

<sup>10</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2002/15.

<sup>11</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2002/19.

<sup>12</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/14.

<sup>13</sup> Vidi član 4.1 Zakona o visokom obrazovanju na Kosovu i član 3.1 Zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju na Kosovu.



jezika tek 2004.<sup>14</sup> Međutim, u ukupnoj oceni bi se moglo reći da je MONT načinilo ozbiljan napredak u regulisanju podzakonskim aktima jedne tako važne oblasti kao što je obrazovanje na Kosovu.

### **Zakon br. 2002/5 o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu**

Ovaj Zakon<sup>15</sup> osniva registar prava na nepokretnu imovinu kao mehanizam koji priznaje i sprovodi validnost prava na nepokretnu imovinu na Kosovu na osnovu važećeg zakona. U skladu s tim, Kosovska katastarska agencija (KKA) je predviđena kao institucija koja je ovlašćena da upravlja registrom u skladu sa odredbama zakona koji su na snazi. KKS je izradila nacrt, a Ministarstvo javnih službi potpisalo 31. marta 2004., AI br. 3/2004 o primeni Zakona o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu. Ovo Administrativno uputstvo definiše ulogu KKA i opštinskih katastarskih službi u procesu registracije. Ono daje pravni osnov za registraciju prava na nepokretnu imovinu, primenu i preispitivanje procesa za registraciju, formu i sadržaj registra, i tako dalje.

KKA planira da ustanovi registar prava na nepokretnu imovinu u dve faze. Prva faza će se sastojati od stvaranja dokumentacije u vezi prava na nepokretnu imovinu u štampanom obliku. Tako je već odštampana odgovarajuća dokumentacija, a KKA je obučila dva predstavnika iz svake opštine na Kosovu. Drugu fazu će činiti transformisanje postojećih podataka o pravima na nepokretnosti u digitalni format. U septembru 2004. trebalo je da počne proces transformisanja prikupljenih podataka u pet opština. KKA ima ambiciozan plan da čitav proces beleženja prava na nepokretnu imovinu završi u narednih šest meseci. Tako se može oceniti da sprovođenje Zakona o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu napreduje značajnim korakom.<sup>16</sup>

## **B. Skupštinski zakoni usvojeni u 2003. godini**

### **Zakon br. 2002/6 spoljnotrgovinskoj delatnosti**

Svrha Zakona o spoljnotrgovinskoj delatnosti<sup>17</sup> jeste da obezbedi da su pravila koja uređuju obavljanje trgovine i komercijalne delatnosti između Kosova i oblasti van Kosova u skladu sa najboljom međunarodnom praksom i zahtevima Svetske trgovinske organizacije i Evropske Unije (EU). Zakon se odnosi na sve javne organe i javna preduzeća kao i na pravna lica koja se bave trgovinom i komercijalnom delatnošću na teritoriji Kosova ili čija delatnost ima ekonomske posledice na Kosovu.

Istraživanje ukazuje da 21 odredba ovog Zakona predviđa odgovornost vlade Kosova za donošenje dopunskih akata kojima se uređuju delatnosti u okviru Zakona. Mada Zakon ne sadrži nikakve rokove u okviru kojih vlada mora doneti takva dodatna akta, do sada vlada nije donela nijedan akt za njegovo sprovođenje. Ovaj nedostatak aktivnosti ostavlja kao neuređene oblasti koje su važne za ukupnu sigurnost situacije i za primenu vladavine prava na Kosovu. Na primer, članovi 16 i 30 Zakona predviđaju da vlada ima nadležnost da ustanovi spisak dobara pod nazivom "lista kontrole uvoza", odnosno "lista kontrole izvoza". Ove liste treba da odrede vrste i/ili klase dobara za čiji uvoz/izvoz je potrebna dozvola. Pored toga, član 31.1 Zakona obavezuje vladu da ustanovi, ili obavezuje jedan ili više određenih državnih organa da ustanove, kriterijume koje podnosilac zahteva mora ispuniti kako bi dobio izvoznu dozvolu. Drugi važni koraci vlade u osiguranju vladavine prava predviđeni su u članovima 26.1 i 37.1: vlada je dužna doneti dopunska akta koja stvaraju mere kontrole granice te štite prava intelektualne svojine pravnih ili fizičkih lica.

<sup>14</sup> Rok je predviđen u članu 12.3 Zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju na Kosovu.

<sup>15</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2002/22.

<sup>16</sup> Do 12. jula 2004. KKA nije ispunila svoju obavezu u skladu sa članom 1.3 Zakona da utvrdi nivo takse koju naplaćuju opštinske katastarske službe na ime registrovanja prava na nepokretnu imovinu.

<sup>17</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/15.

Odsustvo sprovođenja Zakona o spoljnotrgovinskoj delatnosti na polju donošenja podzakonskih akata od strane vlade moglo bi uputiti na šire pitanje o tome u kojoj meri su PIS spremne da prihvate ovlašćenja koja na njih prenosi UNMIK, pogotovo u oblastima gde PIS nemaju neophodnu tehničku stručnost. Ovaj problem bi se mogao rešiti uspostavljanjem mehanizma nadzora kojim bi se ustanovilo u kojoj meri se nadležnosti prenesene na PIS propisno sprovode. Rezultata tog mehanizma nadzora bi se mogao iskoristiti za procenu o tome koje bi druge mere stručnog obučavanja bile potrebne PIS u budućnosti.

#### **Zakon br. 2002/7 o telekomunikacijama**

Ovaj Zakon<sup>18</sup> uređuje usluge i pružaoce usluga na polju telekomunikacija na Kosovu, a njegov je cilj da stvori transparentno zakonsko i regulativno okruženje koje će promovisati investicije i slobodnu utakmicu kako bi se zadovoljili zahtevi svih korisnika telekomunikacionih usluga. Zakon predviđa da se u obzir uzmu direktive i uredbе EU te drugi međunarodni standardi i praksa u oblasti telekomunikacija, na polju promovisanja transparentnih uslova za ulazak na tržište i tržišnu konkurenciju. Ministarstvo za transport i telekomunikacije (MTT) je ispunilo jedan od glavnih zahteva Zakona tako što je osnovalo Regulativnu službu za telekomunikacije kao operativnu instituciju.<sup>19</sup>

#### **Zakon br. 2002/8 o zaštiti okoline**

Svrha Zakona o zaštiti okoline<sup>20</sup> jeste da pruži osnovni zakonski okvir koji će obezbediti zdraviju životnu okolinu postepenim uvođenjem ekoloških standarda EU, te osigurati da se stvaranje takve životne sredine postiže na način koji je finansijski realan i u skladu sa dugoročnim ekonomskim razvojem. Zakon predviđa osnivanje posebnog organa i obaveze javnih organa nadležnih za postepeno uvođenje i sprovođenje takvih standarda, te prava i obaveze fizičkih i pravnih lica koja se bave tom delatnošću ili imaju interesa u promovisanju zdrave životne okoline na Kosovu.

Zakon sadrži preko 40 odredaba koje imaju referencu na donošenje podzakonskih akata. Ministarstvo za životnu okolinu i prostorno planiranje (MOPP) je napredovalo u svom radu na sprovođenju ovog Zakona time što je dovelo do stadijuma odobrenja podzakonska akta predviđena u članu 20.4, članu 20.5, članu 20.6, članu 22.3, članu 43.3, članu 44, i članu 48. MOPP je takođe ispunilo zahteve iznete u članu 43.1 Zakona o osnivanju Inspekcije za životnu okolinu kao odeljenja u okviru Ministarstva. MOPP je takođe načinilo i preko vlade podnelo Skupštini na usvajanje Strategiju za zaštitu životne sredine i održiv ekonomski razvoj na Kosovu.<sup>21</sup> Pored toga, MOPP trenutno ima u izradi nacрте tri podzakonska akta koja su vezana za obaveze u skladu sa članom 15.1, članom 25.2 i članom 26.2 Zakona.

MOPP je vladi podnelo Nacrt zakona o zaštiti prirode. Ovaj zakon uređuje tri oblasti koje je prvobitno trebalo da reguliše Zakon o zaštiti okoline: zaštitu vrednih prirodnih oblasti od međunarodnog i nacionalnog interesa (član 33.1); zaštitu i očuvanje prirode i održivu eksploataciju prirodnih resursa (član 33.2); i zaštitu biodiverziteta\* na Kosovu (član 34.1).

Prema Zakonu o zaštiti okoline, Skupština Kosova je sebe zadužila da osnuje jedan Savetodavni odbor za zaštitu okoline koji bi Skupštinu i vladu savetovao u pitanjima zaštite životne sredine.<sup>22</sup> Skupština u prvom sazivu nije ispunila ovu obavezu koju je sama sebi nametnula. Istovremeno, MOPP je dokazalo svoju odlučnost da privede kraju naporan proces izdavanja podzakonskih akata u skladu sa ovim Zakonom.

<sup>18</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/16.

<sup>19</sup> Misija OEBS nije mogla zakazati sastanak sa Regulativnom službom za telekomunikacije kako bi proverila u kojoj meri ova institucija dalje sprovodi odredbe Zakona o telekomunikacijama.

<sup>20</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/9.

<sup>21</sup> Ova obaveza proističe iz odredbe člana 6.1 Zakona o zaštiti okoline.

\* zaštita raznolikosti živog sveta, *prim.prev.*

<sup>22</sup> Vidi član 40.1 Zakona o zaštiti okoline.

### **Zakon br. 2002/09 o inspekciji rada na Kosovu**

Ovaj Zakon<sup>23</sup> je usvojen jer je uvažena potreba da se osnuje inspekcija rada na Kosovu, koja će biti jedno važno sredstvo za nadzor nad sprovođenjem Osnovnog zakona o radu i drugih regulativa o zaštiti rada. Prema odredbama Zakona, inspekcija rada će se jedinstveno primenjivati na sva radna mesta, bez obzira na važeće zakonske odredbe u vezi uslova rada, bezbednosti na radnom mestu i zdravstvene zaštite svih radnika uopšte. Zakon ne reguliše radna mesta u okviru UNMIK i drugih kancelarija ili misija stranih vlada. Zakon sadrži dve odredbe koje eksplicitno predviđaju donošenje pozakonskih akata od strane Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ). Član 4.3 Zakona iznosi obavezu za MRSZ da donese dopunska akta koja će sadržati detaljna uputstva za slučajeve kada glavni inspektor za rad može: sačiniti pismene primedbe poslodavcu u vezi neregularnosti na koje naiđe tokom inspekcije; doneti odluku o novčanim kaznama predviđenim u članovima 25.2 i 25.3 UNMIK/REG/2001/27; obrazložiti jasno svaku konkretnu novčanu kaznu izrečenu u slučaju povrede UNMIK/REG/2001/27; navesti koje kazne su razumne i proporcionalne datom kršenju zakona.

Šef pravne službe (ŠPS) MRSZ se pozvao na mišljenje MFE, prema kojem pomenuta podzakonska akta ne može doneti MRSZ na osnovu toga što su kazne predviđene u Uredbi UNMIK 2001/27 iznete u nemačkim markama (DM).<sup>24</sup> Istovremeno, ŠPS je obavestio OEBS da je MRSZ zaposlilo 60 inspektora rada na opštinskom i centralnom nivou, koji ne mogu u potpunosti primenjivati Zakon o inspekciji rada na Kosovu usled pomenutog problema. ŠPS je preporučio donošenje amandmana na UNMIK/REG/2001/27. On je takođe rekao da je u toku rad na novom Zakonu o radnim odnosima i da će novi zakon doprineti rešavanju takvih zakonskih raskoraka.

U UNMIK je posvećena dužna pažnja važnosti konverzije novčanih kazni, a ovu materiju uređuje nekoliko pravnih akata.<sup>25</sup> Član 3.1 UNMIK/AD/2001/24 rešava zabrinutost koju je izneo ŠPS Ministarstva. Ova odredba predviđa da se od 1. januara 2002. svako pozivanje na sumu u DM u važećem zakonu zamenjuje odgovarajućim iznosom u evrima prema kursu € = 1,95583 DM. OEBS je prema tome mišljenja da se ne može smatrati da rad inspektora za rad ometaju odredbe prema kojima su novčane kazne izražene u nemačkim markama.

Član 5.5(e) Zakona predviđa takođe obavezu MRSZ da odobri dopunski normativni akt koji propisuje konkretne zdravstvene, zaštitne i radne standarde. ŠPS se pozvao na Zakon br. 2003/19 o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini, koji sadrži predviđene standarde.<sup>26</sup> On je potvrdio da su pripremljena dopunska akta u vezi Zakona o inspekciji rada na Kosovu te da se čeka njihovo usvajanje.

### **Zakon br. 2003/2 o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim finansijama**

Uvažavajući potrebu da se usvoje budžet, kapitalni i operativni rashodi, sistem upravljanja finansijama, računovodstva, budžetske kontrole i sistem finansijskih izveštaja za javne organe na Kosovu, Skupština Kosova Zakonom o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim

<sup>23</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/4.

<sup>24</sup> Vidi član 25.2 i član 25.3 UNMIK/REG/2001/27 o osnovnom zakonu o radnim odnosima na Kosovu.

<sup>25</sup> Vidi UNMIK/REG/1999/4 o valuti koja je dozvoljena za korišćenje na Kosovu; vidi isto UNMIK/AD/2000/17 za primenu UNMIK/REG/1999/4 o valuti koja je dozvoljena za korišćenja na Kosovu, UNMIK/AD/2001/10 za primenu UNMIK/REG/1999/4 o valuti koja je dozvoljena za korišćenje na Kosovu, UNMIK/AD/1999/2 za primenu UNMIK/REG/1999/4 o valuti koja je dozvoljena za korišćenja na Kosovu, te UNMIK/AD/2001/24 sa izmenama i dopunama UNMIK/AD/1999/2 za primenu UNMIK/REG/1999/4 o valuti koja je dozvoljena za korišćenje na Kosovu.

<sup>26</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/33.

finansijama<sup>27</sup> određuje odgovornost i dužnosti ministra za finansije i ekonomiju koje se odnose na ovu materiju, te daje okvir za regulisanje prihoda i davanja u opštinama Kosova. Nekoliko odredaba Zakona nameće obavezu MFE da stvori administrativnu strukturu za upravljanje javnim finansijama.<sup>28</sup> Do sada su osnovane i rade sledeće službe u MFE: Odeljenje za budžet, Odeljenje za ekonomsku politiku, Odeljenje za poresku politiku i analizu, Odeljenje za opštinsku politiku i budžet i Služba za internu finansijsku kontrolu.

Pored osnivanja funkcionalnih institucija, Zakon u članu 14.1 predviđa da ministar za finansije i ekonomiju može, uz prethodno odobrenje Skupštine i SPGS, odrediti pravila i uslove koji regulišu investiranje iz javnih prihoda. ŠPS je obavestio OEBS da je u postupku izrada mehanizama za regulisanje investiranja iz javnih prihoda, ali da trenutno postoji fundamentalni problem koji uključuje prikupljanje novca za konsolidovani budžet za Kosovo (KBK).

Član 37 Zakona sadrži obavezu ministra za finansije i ekonomiju da pripremi i objavi KBK kao i objašnjenja, u obliku koji je potpun i javnosti razumljiv na jezicima koji su predviđeni za službene dokumente vlade. Tako se KBK odobrava i objavljuje svake godine u Službenom listu UNMIK na albanskom, engleskom i srpskom jeziku. Pored toga, član 55.1 Zakona predviđa da svaka opština mora postaviti šefa finansijskih poslova, te osnovati Službu za finansije i budžet. Prema rečima ŠPS, ovi zahtevi su takođe ispunjeni.

Može se oceniti da je pravna služba MFE načinila znatan progres u svom radu na sprovođenju Zakona o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim finansijama. Dajući ovakvu ocenu, OEBS uzima u obzir činjenicu da je u pravnoj službi sada zaposleno samo troje pravnika koji pokrivaju složenu pravnu materiju. OEBS takođe uvažava da su naponi koje pravna služba ulaže usmereni na izradu nacrtu novih zakona u okviru delatnosti MFE. Istovremeno, OEBS bi se založio da pravne službe usvoje uravnotežen pristup kako bi sprovođenje zakona koji su već na snazi dobilo prioritet sličan onom koji ima izrada nacrtu novih zakona.

#### **Zakon br. 2003/3 o šumama na Kosovu**

Skupština Kosova je donela Zakon o šumama na Kosovu<sup>29</sup> u svrhu zaštite i unapređenja šuma na Kosovu uz istovremeno omogućavanje koordinisanog i uredenog dugoročnog razvoja šumskih resursa. Za bolje sprovođenje politike u oblasti šumarstva na Kosovu predviđeno je nekoliko institucija: Kosovska agencija za šume, Fond za obnavljanje šuma i Savetodavni odbor za šumarstvo.<sup>30</sup> Dok se Fond za obnavljanje šuma i Savetodavni odbor za šumarstvo osnivaju neposredno Zakonom o šumama, Kosovsku agenciju za šume je osnovalo Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i razvoj sela (MPŠRS) usvajanjem AI br. 7/2003 o osnivanju, nadležnostima, zadacima i organizaciji Kosovske agencije za šume. Ministarstvo je otvorilo konkurs za glavnog izvršnog službenika i personal Kosovske agencije za šume. Stoga se može sa sigurnošću tvrditi da je upotpunjen zakonski okvir za administrativna tela neophodna u sprovođenju Zakona o šumama.

ŠPS ovog Ministarstva je istakao da je pravna služba i dalje usmerena na pripremanje nacrtu zakona u nadležnosti ovog Ministarstva. Što se tiče sprovođenja zakona putem podzakonskih akata, utvrđeni su neki prioriteti, ali ne obavezno u oblasti šumarstva. Na primer, pravna služba je izradila, između ostalog, nacrt sledećih administrativnih uputstava koje je Ministarstvo potom usvojilo: AI br. 3/2002 o zabrani upotrebe i distribucije pesticida opasnih po zdravlje ljudi i životnu sredinu i AI br. 9/2003 o zabrani slobodnog prometa i prodaje žive živine, kako bi se sprečilo širenje zaraznih bolesti.

<sup>27</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/17.

<sup>28</sup> Vidi član 4, 5, 6.1, 7, 8, i 9 Zakona o upravljanju javnim finansijama.

<sup>29</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/6.

<sup>30</sup> Vidi članove 7, 8 i 9 Zakona o šumama na Kosovu.

### **Zakon br. 2003/4 o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju**

Ovaj Zakon<sup>31</sup> je usvojen da bi se promovisao razvoj jake ekonomije slobodnog tržišta na Kosovu tako što se obezbeđuje da zakonske odredbe i druga pravna akta koja regulišu proceduru likvidacije i reorganizacije pravnih lica u stečaju budu definisani na način i u skladu sa najboljom praksom u ovoj oblasti. U sferu ovog Zakona takođe potpadaju prava i obaveze strana koje učestvuju ili na njih ima uticaja stečajni postupak. Vlada je dobila zaduženje da donese “pravila za sprovođenje” kojima bi se ustanovio stečajni postupak i omogućilo sprovođenje ovog Zakona. Primeri oblasti koje bi “pravila za sprovođenje” trebalo da uredi obuhvataju: metode za reorganizaciju dužnika (član 52); procedure za sastanke kreditora ili Komiteta kreditora (član 26.3); procedure za utvrđivanje kompenzacije upravnika (član 19.3); minimum neophodnih informacija za dokaz o potraživanju, procedure za prihvatanje potraživanja i osnivanje registra potraživanja (član 42.4); procedure za prodaju (član 60.5); procedure za isplatu potraživanja (član 66.4), i tako dalje.

Član 3 Zakona predviđa da ova “pravila za sprovođenje” vlada mora doneti u roku od 45 dana od stupanja Zakona na snagu. SPGS je potpisao Zakon o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju 14. aprila 2003., stoga je krajnji rok da vlada usvoji pravila za sprovođenje bio 1. jun 2003. Vlada do sada nije donela ova pravila, te na taj način ne sprovodi ovaj Zakon u praksi.

Predsednik Privrednog suda u Prištini/Prishtinë je potvrdio da Privredni sud nije primio nikakva dopunska akta koja je donela vlada. Bez ovih “pravila za sprovođenje”, Zakon o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica u stečaju se ne može primenjivati. Donošenje ovog Zakona je nesumnjivo doprinelo stvaranju modernog zakonskog okvira za privredne delatnosti na Kosovu. Istovremeno, treba obratiti pažnju na dva problema: kratak rok za donošenje dopunske regulative u skladu sa Zakonom i nedostatak ekspertize u izradi nacrtu ovih akata čitavih godinu dana po isteku zakonskog roka. Stoga bi bilo preporučljivo da se pre usvajanja zakona koji zahtevaju specijalizovanu ekspertizu u sprovođenju, uvek izradi studija o izvodljivosti da bi se utvrdilo u kojoj meri su pravni stručnjaci na Kosovu osposobljeni da doprinesu sprovođenju takvih zakona. U slučaju da takva stručnost ne postoji, trebalo bi unapred obezbediti pomoć stranih eksperata. Isto tako bi trebalo organizovati obuku zaposlenih u institucijama koje su odgovorne za primenu odredaba takvih zakona. Ove mere bi mogle pomoći da se obezbedi pravovremeno sprovođenje zakona.

### **Zakon br. 2003/6 o bibliotekama**

Zakon o bibliotekama<sup>32</sup> utvrđuje osnovne principe i norme bibliotekarstva i organizaciju i održavanje biblioteka. Materija zakona obuhvata sve biblioteke koje se bave javnom delatnošću, bez obzira na oblik svojine ili drugu institucionalnu pripadnost. Ovaj zakon u svojim raznim odredbama predviđa saradnju između Ministarstva za kulturu, omladinu i sport (MKOS) i MONT. Član 11.5 Zakona predviđa da MKOS donese uredbu o sprovođenju Zakona, uz preliminarne konsultacije sa MONT. Vršilac dužnosti ŠPS MONT je rekao da je njegovo Ministarstvo usko saradivalo sa MKOS u sprovođenju projekta koje predviđa Zakon o bibliotekama

ŠPS MKOS je dao OEBS nazive nacrtu podzakonskih akata koji su do sada pripremljeni radi sprovođenja Zakona. Nacrti obuhvataju: Strateški plan za nacionalnu mrežu biblioteka, Uredbu o registru biblioteka, Uredbu o profesionalnom radu i uslovima za obavljanje bibliotekarske delatnosti, Uredba o profesionalnim dozvolama i stručnom ispitu za obavljanje bibliotekarske delatnosti. ŠPS je takođe izjavio da su svi nacrti izrađeni u skladu sa principima koji postoje u evropskom zakonodavstvu. Zakon određuje rok za donošenje svih dopunskih akata: 23. jun 2003. MKOS nije bilo u stanju da poštuje ovaj rok.

<sup>31</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/7.

<sup>32</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/19.

Prioriteti pravne službe MKOS prate obrazac već ustanovljen u radu pravnih službi u drugim ministarstvima: usmerenje na izradu nacrtu skupštinskih zakona koji uređuju delatnost datog ministarstva. Ovakav pristup, kao i problemi sa personalom u pravnim službama, neizostavno imaju za posledicu kašnjenje u sprovođenju već donetih zakona. Pažljivijim planiranjem zakonodavnih aktivnosti od strane ministarstava tako što bi ona realno procenila svoje postojeće resurse, mogla bi se predupređiti trenutna preopterećenost u zakonodavnim obavezama, koje ostaju neispunjene.

#### **Zakon br. 2003/7 o arhivskom materijalu i arhivama**

Skupština Kosova je usvojila ovaj Zakon<sup>33</sup> u svrhu stvaranja modernog sistema arhiva koje će omogućiti efikasnu zaštitu i bolje korišćenje arhivskog materijala. MKOS je odgovorno za sprovođenje Zakona i do sada je donelo ova dopunska akta: Uredbu o prenosu arhivskog materijala; Uredbu o kategorizaciji i valorizaciji arhivskog materijala; i statute arhivskih institucija na Kosovu. ŠPS je obavestio OEBS da su izrađeni nacrti ovih akata i podneti ministru na potpis: Uredba o profesionalnim dozvolama i stručnom ispitu za obavljanje arhivske delatnosti, Uredba o arhivama i arhivskom materijalu, Uredba o upotrebi arhivskog materijala, Uredba o osnivanju arhiva, uslovima i kriterijumima, Uredba o profesionalnom radu vezanom za arhivsku delatnost, Uredba o upravljanju arhivskim materijalom.

Član 48 Zakona sadrži rokove za institucionalno organizovanje javnih arhiva, posebnih arhiva i privatnih javnih arhiva na Kosovu (šest meseci po stupanju Zakona na snagu); za usvajanje dopunskih akata od strane Arhivske direkcije Kosova (šest meseci po osnivanju Direkcije); za donošenje statuta i primenu podzakonskih akata od strane arhivskih institucija (šest meseci po osnivanju). Proces sprovođenja Zakona o arhivskom materijalu i arhivama je započeo, mada kasni za zakonom predviđenim rokovima. Trenutno se ne može zaključiti da su institucije predviđene ovim Zakonom stvorene te da su operativne. Takva ocena bi se mogla doneti tokom daljeg praćenja sprovođenja ovog Zakona.

#### **Zakon br. 2003/9 o zemljičnim zadrugama**

Zakon<sup>34</sup> je usvojen kako bi se uredila delatnost zemljičnih zadruga radi razvoja poljoprivrede i povećanja produktivnosti rada poljoprivrednika. Zakon predviđa jednu posebnu obavezu MPŠRS: član 2.3 nalaže ovom Ministarstvu da reguliše status zadruga. MPŠRS je ovu obavezu ispunilo donošenjem administrativnog uputstva AI br. 6/2004 o formi i sadržaju statuta i uslova registrovanja zemljičnih zadruga. Pored toga, MPŠRS je donelo AI br. 9/2004 o upravljanju i proceduri glasanja u zemljičnim zadrugama, te AI br. 10/2004 o udruživanju zemljičnih zadruga Kosova. Stoga se ocenjuje da je MPŠRS ispunilo svoju obavezu u donošenju dopuskog zakonodavstva za sprovođenje Zakona.

#### **Zakon br. 2003/10 o veštačkim đubrivima**

Svrha ovog Zakona<sup>35</sup> jeste da osigura održavanje kvaliteta veštačkog đubriva na Kosovu time što uvodi pravila za zaštitu proizvođača i potrošača veštačkih đubriva i reguliše ovu oblast na Kosovu.

U skladu sa članom 17.1 Zakona, koji predviđa da MPŠRS treba da donese administrativna uputstva i odluke za primenu ovog Zakona, Ministarstvo je donelo AI br. 2/2004 o uslovima izdavanja uvozne dozvole za prodaju i skladištenje veštačkih đubriva, i zadužilo jednog službenika da sprovodi ovo uputstvo. MŠPRS ima druge posebne obaveze prema ovom Zakonu, t.j. da osnuje dve institucije, Službu za kontrolu veštačkih đubriva i Kosovski savetodavni odbor za veštačko đubrivo.<sup>36</sup> Do oktobra 2004. Ministarstvo još uvek nije donelo dopunska akta kojima osniva ove institucije. Član 6.1 Zakona sadrži još jednu obavezu za

<sup>33</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/20.

<sup>34</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/21.

<sup>35</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/22.

<sup>36</sup> Vidi isto član 3.1 i član 3.2 Zakona o veštačkim đubrivima.

MPŠRS – da donese administrativno uputstvo o angažovanju inspektora i analitičara koji će primeniti i sprovesti Zakon. Ministarstvo još nije donelo ovo administrativno uputstvo.

Vlada Kosova takođe ima dužnosti prema ovom Zakonu. Član 4.5 Zakona predviđa da će vlada odrediti “posebnim” administrativnim uputstvom taksu za registrovanu dozvolu koju mora nabaviti svako ko na Kosovu namerava prodavati ili ponuditi na prodaju veštačka đubriva. Vlada takvo administrativno uputstvo nije donela. Tako se može zaključiti da Ministarstvo i vlada ne sprovode odredbe Zakona kojima se predviđa donošenje određenih podzakonskih akata.

### **Zakon br. 2003/11 o putevima**

Ovaj Zakon<sup>37</sup> je usvojen u svrhu unapređanja razvoja modernog sistema puteva na Kosovu. Cilj Zakona jeste da obezbedi razvijanje i sprovođenje regulative u vezi izgradnje, zaštite, održavanja, finansiranja i nadzora nad putevima u skladu sa međunarodnim standardima. Zakon reguliše pravni status javnih puteva, mere za zaštitu puteva, finansiranje i nadzor nad javnim putevima.

Sprovođenje Zakona zavisi od postojanja delotvornih administrativnih struktura. Član 8.3 Zakona predviđa osnivanje Direkcije za puteve i Odeljenje za putnu infrastrukturu. Prema ŠPS MTK, obe administrativne strukture su osnovane. U septembru 2003. MTK je usvojilo administrativno uputstvo AI br. 4/2003 o Direkciji za puteve, koje navodi funkcije Direkcije i njenu internu organizacionu strukturu. Odeljenje za putnu infrastrukturu je takođe osnovano.

Pored toga, Zakon u članu 7.3 predviđa da MTK mora doneti dopunska akta o kategorizaciji puteva. Prema ŠPS, ova obaveza još nije ispunjena zbog činjenice da se na Kosovu mogu uvesti nove vrste puteva. Treba primetiti da je odredba u članu 7.3 Zakona sasvim jasna i da traži donošenje dopuskog normativa o kategorizaciji puteva koja je već navedena u članu 4 Zakona.<sup>38</sup>

Prema odredbi iz člana 15 Zakona, MTK donosi pravila o tehničkim standardima za izgradnju i rekonstrukciju javnih puteva. ŠPS je izjavio da MTK radi sa stručnjacima iz EU na izradi tih pravila, koja će uključiti standarde predviđene u evropskom zakonodavstvu. Osim toga, ŠPS je izjavio da MTK radi u skladu sa odredbom u članu 19.5 Zakona, koja predviđa da Ministarstvo u saradnji sa MOPP u izradi normative za studiju od uticaju na životnu sredinu.

Direkcija za puteve je preduzela inicijativu da izradi nacrt pravila o težinama i dimenzijama vozila koja koriste javne puteve, što predstavlja obavezu prema članu 24 Zakona. Direkcija za puteve je dobila pomoć od Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR) i već je podnela nacrt administrativnog uputstva na potpis ministru. Pored toga, Direkcija za puteve je donela AI br. 5/2004 o određivanju naknade za puteve i korišćenje zemljišta koje pripada glavnim i regionalnim putevima, čime je ispunila odredbe o donošenju podzakonskih akata prema članu 28.2- 28.4 Zakona.

Prema rečima ŠPS, što se tiče odredbe člana 30.1 Zakona, koja predviđa mogućnost uvođenja tarife za korišćenje javnih puteva, MTK trenutno ne razmatra uvođenje naplate. Što se tiče obaveze prema članu 30.3 Zakona da izvrši kategorizaciju vozila i tarifa za svaku kategoriju, ŠPS je izjavio da je urađen nacrt jednog administrativnog uputstva uz pomoć Svetske banke i u saradnji sa MFE koje primenjuje evropske standarde na ovom polju. Naravno, ostaje obaveza svih institucija na Kosovu da počnu sa primenom ovih normativa.

### **Zakon br. 2003/12 o pristupu zvaničnim dokumentima**

<sup>37</sup> Proглаšen kao UNMIK/REG/2003/24.

<sup>38</sup> Član 4 Zakona o putevima utvrđuje sledeće vrste javnih puteva: a) glavne puteve; b) regionalne puteve; c) lokalne puteve; and d) rezidencijalne puteve.

Skupština Kosova je usvojila Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima<sup>39</sup> u svrhu omogućavanja stanovnicima Kosova da u većoj meri učestvuju u procesu donošenja odluka javnih institucija i obezbeđivanja da javne institucije uživaju veći legitimitet, te rade transparentnije, efikasnije i odgovornije.

Nekoliko odredaba Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima predviđa mere koje treba preduzeti kako bi se Zakon primenio. Te se odredbe odnose na dve adrese, na vladu i institucije.<sup>40</sup> Na primer, član 4.3 predviđa da vlada izradi listu dokumenata koji će se tretirati kao poverljivi dokumenti; član 17.1 predviđa da vlada usvoji odgovarajuća pravila i proceduru u vezi klasifikacije poverljivih dokumenata šezdeset dana pošto Zakon stupi na snagu; član 16.2 predviđa da Kabinet premijera najkasnije do 31. jula 2004., a potom svake godine, objavi izveštaj o sprovođenju ovog Zakona i primerak dostavi Skupštini.

Odredba člana 10.3 Zakona sadrži obavezu za institucije prema kojoj one neodložno moraju preduzeti neophodne mere za uspostavljanje registra koji mora postati operativan do 1. januara 2004. Takav registar bi trebalo da sadrži nazive dokumenata koje ta institucija čuva i njihovu lokaciju; član 8.1 Zakona kaže da su poverljivi dokumenti oni koji potiču od institucija klasifikovani u skladu sa pravilima date institucije, koji štite suštinske interese PIS. Ova pravila bi trebalo objaviti.<sup>41</sup>

U toku pripremanja ovog izveštaja, OEBS je o primeni Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima raspravljala sa predstavnicima pravnih službi u sledećim institucijama: Kabinetu premijera, MRSZ; MOPP; Ministarstvu javnih službi (MJS); MPŠRS; MONT; MKOS; MTK; MFE; Ministarstvu zdravlja (MZ); i KKA.

Prvo, ocenjeno je da nisu poštovani rokovi predviđeni u Zakonu. Na primer, Kabinet premijera nije objavio izveštaj o primeni Zakona do 31. jula 2004., a nijedna od navedenih institucija ne poseduje registar, koji je trebalo da postane operativan do 1. januara 2004. Takođe, vlada još uvek nije usvojila pravila i proceduru za klasifikovanje poverljivih dokumenata, što je trebalo da učini do 5. januara 2004. Drugo, vlada još uvek nije ispunila svoju obavezu prema članu 4.3 Zakona da izradi listu dokumenata koji će se tretirati kao poverljivi.

Već ima projekata osmišljenih tako da pomognu strukturama PIS u primenivanju Zakona. Nacionalni demokratski institut (NDI) na Kosovu je u februaru 2004. godine održao obuku o ovom Zakonu za poslanike u Skupštini Kosova, zvaničnike ministarstava i predstavnike opština.<sup>42</sup> NDI na Kosovu je, u saradnji sa Inicijativom za pomoć Skupštini OEBS takođe pripremio priručnik za primenu Zakona, koji sadrži objašnjenja teksta za svaki član Zakona. Priručnik isto tako sadrži nekoliko modela primene koji mogu poslužiti kao primer za popunjavanje zahteva za pristup zvaničnim dokumentima.

OEBS ohrabruje takve inicijative. Na strukturama PIS ostaje da lekcije pretoče u praksu. Kao sledeći korak, Skupština Kosova bi mogla od vlade zatražiti izveštaj o sprovođenju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, u skladu sa članom 16.2 Zakona, te tako osigurati da PIS na centralnom nivou poštuju svoje obaveze prema ovom Zakonu.

### **Zakon br. 2003/14 o prostornom planiranju**

<sup>39</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/32.

<sup>40</sup> Prema Nacionalnom demokratskom institutu, kosovske "institucije" se moraju tumačiti široko da bi se obuhvatili svi organi i agencije PIS, Kosovska poverenička agencija, opštinski organi i službe, kao i nezavisna tela i kancelarije navedeni u glavi 11 Ustavnog okvira.

<sup>41</sup> Vidi isto 8.5 UNMIK/REG/2003/32.

<sup>42</sup> Vidi Cadle, P. *Freedom of Information Training*, Novosti br. 11 Inicijative za pomoć Skupštini, maj 2004., str. 23.



Zakon<sup>43</sup> je usvojen u svrhu obezbeđivanja racionalnog prostornog planiranja i razvoja, postizanja ravnoteže između razvoja i očuvanja otvorenih površina i zaštite okoline, te radi dovođenja režima prostornog planiranja na Kosovu u saglasnost sa evropskim i međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Za sprovođenje ovog Zakona MOPP predviđa donošenje 17 dopunskih akata. MOPP je ovaj proces započelo usvajanjem AI br. 4/2004 o osnivanju Saveta za prostorno planiranje; AI br. 5/2004 o regulisanju nadzora i novčanih kazni; AI br. 24/2003 o osnivanju Instituta za prostorno planiranje; AI br. 29/2003 o osnovnim elementima i opsegu prostornog plana za Kosovo; AI br. 33/2003 o osnovnim elementima razvojnih planova opština; i AI br. 34/2003 o osnovnim elementima planova za urbanistički razvoj.

MOPP smatra da su izrada prostornog plana za Kosovo i prostornog plana za posebne oblasti veoma važni projekti za budućnost Kosova, koje treba izvesti u nekoliko koraka.<sup>44</sup> Do decembra 2004. MOPP je okončalo pripremnu fazu projekta. MOPP je takođe pripremio Plan razvoja opština, koji je ministar potom odobrio.<sup>45</sup>

Član 34 Zakona predviđa rok od godinu dana od datuma kada Zakon stupi na snagu za usvajanje svih dopunskih akata. Ministarstvo nije poštovalo ovaj krajnji rok. Istovremeno, takav rok ne treba posmatrati kao razuman zbog složenosti koordinisanja brojnih institucija koje su potrebne da bi se takva akta izradila. Neopravdano strogi rokovi koje predviđaju skupštinski zakoni mogu biti kontraproduktivni.

#### **Zakon br. 2003/15 o sistemu socijalne pomoći**

Skupština Kosova je usvojila Zakon o sistemu socijalne pomoći<sup>46</sup> u svrhu stvaranja mreže socijalne sigurnosti u širem kontekstu sistema socijalne zaštite na Kosovu i radi rešavanja problema siromaštva tako što se siromašnim i ugroženim porodicama pruža socijalna pomoć. MRSZ je do sada donelo dve kategorije dopunskih akata: uredbe i administrativna uputstva. Radi sprovođenja Zakona, Ministarstvo je već usvojilo AI br. 8/2004 o utvrđivanju finansijskog stanja porodica koje traže socijalnu pomoć, i AI br. 5/2003 o reorganizaciji Instituta za socijalnu politiku. Zakon takođe predviđa da se dopunskim aktima urede, između ostalog, sledeće aktivnosti: proceduru za podnošenje zahteva za socijalnu pomoć (član 6.3); učestalost kojom će nadležne vlasti tražiti dokaz o pokušaju porodice da nađe posao (član 7.2); proceduru za rad lekarske komisije i proceduru, kriterijume i metodologiju za utvrđivanje i preispitivanje stepena i vrste ometenosti (član 6.2).<sup>47</sup> MRSZ je obuhvatilo sprovođenje svih odredaba Zakona u vezi donošenja podzakonskih akata jednim aktom: Uredbom br. 2003/XX o sprovođenju sistema socijalne pomoći na Kosovu. Primenom ovakvog pristupa, Ministarstvo veruje da su na bolji način zadovoljene potrebe korisnika na koje se odnosi Zakon.

#### **Zakon br. 2003/18 o poštanskim uslugama**

Svrha ovog Zakona<sup>48</sup> jeste da osigura pružanje univerzalnih poštanskih usluga na celoj teritoriji Kosova i zaštita interesa potrošača. Zakon ima za cilj da ohrabri pravičnu i efikasnu konkurenciju u pružanju poštanskih usluga i poboljšanje kvaliteta usluga. Još jedan cilj Zakona jeste obezbeđivanje potpune tajnosti pošte za korisnike usluga. MTK je osnovalo operatera za javnu poštu, a u postupku je izrada nacрта dopunskih akata za sprovođenje Zakona u skladu sa članovima 10.3, 17.4, 18.2, 20.2 i 30.1 Zakona.

<sup>43</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/30.

<sup>44</sup> Ovo je obaveza MOPP koja proističe iz člana 10.1 Zakona o prostornom planiranju.

<sup>45</sup> Priprema Plana razvoja opština u skladu je sa članom 13.3 Zakona o prostornom planiranju.

<sup>46</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/28.

<sup>47</sup> Vidi članove 5.4, 5.8, 6.2, 6.3, 7.2, 9.3, 10.1, i 12.1 Zakona o sistemu socijalne zaštite u vezi potpune liste posebnih podzakonskih akata koje treba da sprovede MRSZ.

<sup>48</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/37.

### **Zakon br. 2003/19 o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini**

Cilj Zakona o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini<sup>49</sup> jeste da spreči povrede i bolesti na radnom mestu i da zaštiti radnu sredinu. Prema ovom Zakonu, MRSZ ima jednu konkretnu obavezu u njegovom sprovođenju – da utvrdi mere zaštite na radu, zdravlja i radne sredine od električne energije u dopunskom aktu.<sup>50</sup> Ministarstvo je usvojilo Uredbu 1/2004 o Sanitarnim merama i merama tehničke zaštite na radu, te Uredbu 2/2004 o proceni opasnosti u radnoj sredini, kojima se ova obaveza sprovodi.

### **Zakon br. 2003/20 o pesticidima**

Glavna svrha Zakona o pesticidima<sup>51</sup> jeste da reguliše proizvodnju, uvoz, izvoz i distribuciju, prodaju i upotrebu pesticida na Kosovu. MPŠRS je započelo sprovođenje Zakona donošenjem AI br. 2004/1 o uvođenju uslova za izdavanje dozvole uvoznicima pesticida za trgovinu i skladištenje pesticida. Druga dopunska akta u skladu sa članovima 2.2, 4.1, 14.4 i 19.1 tek treba usvojiti.

### **Zakon br. 2003/22 o sanitarnoj inspekciji na Kosovu**

Skupština Kosova je usvojila ovaj Zakon<sup>52</sup> sa ciljem da stvori zakonski osnov za regulisanje i unapređenje kontrole kvaliteta hrane, primenom mera za borbu protiv zaraznih bolesti i njihovo eliminisanje. Zakon predviđa: strukturu, delatnost, prava i obaveze sanitarne inspekcije kao i ovlašćenja organa koji postavlja sanitarnu inspekciju. MZ je sprovelo ovaj Zakon usvajanjem AI 20/2004 o sanitarnoj inspekciji na Kosovu.

### **Zakon br. 2003/23 o invalidskim penzijama na Kosovu**

Ovaj Zakon<sup>53</sup> donet je u svrhu stvaranja mreže socijalne sigurnosti u širem kontekstu sistema socijalne zaštite na Kosovu i radi rešavanja problema siromaštva tako što se licima koja nisu u stanju da rade i sama se izdržavaju daju invalidske penzije. Ministarstvo je do sada donelo sledeća dopunska akta za sprovođenje Zakona: AI br. 2/2003 o iznošenju informacija o ometenim i maloletnim licima u javnim medijima; AI br. 9/2004 o primeni procedure za invalidsku penziju; AI br. 6/2003 o osnivanju Uprave za penzije; AI br. 13/2004 o isplatama u sistemu invalidskih penzija; AI br. 10/2004 o kriterijumima za izbor i isplatu profesionalnih eksperata. ŠPS Ministarstva je istakao da će se rad na ostalim administrativnim uputstvima nastaviti. Može se zaključiti da su pomenuta podzakonska akta stvorila temelj za sprovođenje Zakona o invalidskim penzijama na Kosovu.

## **Odeljak IV: Nalazi i preporuke**

### **A. Opšta ocena**

Što se tiče opšte ocene o sprovođenju zakona koje je Skupština Kosova proglasila u periodu 2002-2003. od strane izvršne grane PIS, OEBS je utvrdila da je proces izrade nacrti i usvajanja podzakonskih akata počeo sa izvesnim zakašnjenjem, ali su posle toga mnoge institucije uspele da postupno prebrode početne teškoće i trenutno ostvaruju znatne uspehe u procesu sprovođenja zakona. Istovremeno, većina ministarstava nije uspele da poštuju rokove predviđene za usvajanje podzakonskih akata. Jedan od razloga za ovo jeste što su ministarstva dala prioritet izradi novih zakona u svojim područjima delatnosti koje bi trebalo izneti pred Skupštinu, a drugi razlog je nedostatak resursa u pravnim službama. Proces osnivanja institucija koje su predviđene u skladu sa donetim zakonima počeo je uspešno. Ove institucije, kao što su Sanitarna inspekcija, KKA, i Kosovska agencija za šume, treba da nastoje da na ujednačen način primenjuju odgovarajuće zakone.

<sup>49</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/33.

<sup>50</sup> Vidi član 11.2 Zakona o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini.

<sup>51</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/35.

<sup>52</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/39.

<sup>53</sup> Proglašen kao UNMIK/REG/2003/40.

## **B. Nepostojanje hijerarhije među normativnim aktima**

UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave određuje samo dve kategorije podzakonskih akata koje mogu donositi ministarstva: odluke i administrativna uputstva.<sup>54</sup> Istovremeno, mnogi zakoni koje je Skupština Kosova usvojila u periodu 2002-2003. godine ne upućuju samo na ove dve kategorije podzakonskih akata, već isto tako i na pravila, pravila za primenu, uredbe, direktive, i smernice.<sup>55</sup> MRSZ izdaje, na primer, uredbe i administrativna uputstva u procesu sprovođenja osnovnih (primarnih) zakona.

Osim toga, neke odredbe zakona koje je donela Skupština Kosova ne sadrže precizne definicije kategorije podzakonskih akata koji regulišu datu materiju. Na primer, član 7 Zakona o inspekciji rada na Kosovu propisuje da MRSZ “može da izdaje i *druge zakonske odredbe* u vezi sprovođenja ovog zakona”. Zakon o zaštiti okoline u članu 31.1 predviđa da “Ministarstvo *izdaje odredbe* koje regulišu dozvoljeni nivo buke u životnoj sredini [...]”.

U nekoliko zakona koje je proglasila Skupština Kosova načinjeni su pokušaji da se uvede sistematski pristup u izradi podzakonskih akata tako što su uvedene definicije kategorija podzakonskih akata, na osnovu kojih bi trebalo primenjivati dati zakoni. Na primer, član 2(s) Zakona o zaštiti okoline predviđa da “podzakonska normativna akta” označavaju administrativne direktive, administrativna uputstva ili druga akta koja imaju normativnu snagu na Kosovu, a koja su doneli javni organi u skladu sa specifičnim ovlašćenjima koja im daje takav normativni akt. Tekst člana 2 ne ostavlja nikakvu sumnju da se ova definicija ne odnosi samo na Zakon o zaštiti okoline. Drugi primer može se naći u Zakonu o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju, gde se koristi termin “pravila za sprovođenje”.<sup>56</sup> Prema članu 2 ovog Zakona, “pravila za sprovođenje” jesu pravila koja donosi Vlada da bi se odredila stečajna procedura u skladu sa ovim Zakonom i olakšalo njegovo sprovođenje.

Kategorije podzakonskih akata koje izdaje izvršna grana neće se smatrati kompletnim ako se ne pomenu akta vlade kao kolektivnog organa. Član 1.3(d) UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku PIS predviđa da ministarstva izdaju *odluke* i *administrativna uputstva* sa ciljem da uredi svoja opšta ili posebna područja delatnosti u skladu sa politikom koju određuje vlada. Jedno pitanje koje je Uredba UNMIK 2001/19 previdela odnosi se na kategorije podzakonskih akata koje vlada donosi kao kolektivni organ. Moglo bi se protumačiti, na osnovu analogije sa članom 1.3(d) UNMIK/REG/2001/19, da vlada može izdavati odluke i administrativna uputstva. S druge strane, u nekim zakonima Skupštine Kosova koji su usvojeni u periodu 2002-2003., ovo tumačenje se razrađuje tako što se uvode druge kategorije podzakonskih akata. Na primer, član 2(t) Zakona o zaštiti okoline propisuje

<sup>54</sup> Vidi član 1.3(d) UNMIK/REG/2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave.

<sup>55</sup> Na primer: član 3 Zakona o metodologiji za određivanje nivoa osnovne penzije na Kosovu i o utvrđivanju datuma početka isplate osnovnih penzija propisuje da “Ministarstvo za finansije i ekonomiju i Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu mogu doneti odluke, administrativna uputstva i pravila o svakoj materiji koja se nalazi u njihovoj nadležnosti a koja im je poverena prema ovom Zakonu na osnovu UNMIK/REG/2001/35.” Član 2 Zakona o prostornom planiranju sadrži sledeću definiciju: “Prostorni plan” označava svako administrativno uputstvo, smernicu, direktivu ili administrativnu odluku koje donese Ministarstvo ili neki drugi izvršni organ za to nadležan po ovom Zakonu”. Član 3 Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica u stečaju predviđa da će “u roku od četrdeset i pet dana od dana stupanja na snagu ovog zakona vlada Kosova izdati pravila za sprovođenje”. Konačno, član 7.1(c) Zakona o šumama na Kosovu predviđa da će “prava, obaveze i odgovornosti lokalnih kancelarija Kosovske agencije za šume u opštinama biti uređene posebnim propisima koje će izdati Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i razvoj sela”.

<sup>56</sup> Vidi član 2 Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica u stečaju. Obratite pažnju da se u albanskoj verziji ove odredbe koristi termin “Rregullat e përmbarimit” a u srpskoj verziji se koristi termin “Правила извршења”.

da “Kada, na osnovu ovog Zakona vlada ima ovlašćenja da usvoji akta, to su administrativne direktive, administrativna uputstva ili druga akta koja je vlada ovlašćena da izdaje prema ovom Zakonu, drugim zakonima ili Uredbama UNMIK.” Osim toga, član 3 Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju propisuje da vlada treba da izdaje “pravila za sprovođenje”.

Pomenuti primeri pokazuju da pristup prema kome se utvrđuju kategorije podzakonskih akata u okviru svakog zakona, iako je koristan za sprovođenje datog zakona, dovodi do zakonskih nedoumica u pogledu primene celine datog zakona. Postojanje raznih kategorija i definicija podzakonskih akata u raznim zakonima dovodi do konfuzije u pogledu njihove hijerarhije i jednoobraznosti. U navedenim primerima postoji više odredaba koje predviđaju uredbe i uputstva kao kategoriju podzakonskih akata koje donosi izvršna grana PIS.<sup>57</sup> Ovo može dovesti do dodatne konfuzije zbog sličnosti između uredbi UNMIK i administrativnih uputstava te uredbi i uputstava koje donosi izvršna grana PIS. Zbog toga je potrebno rešiti pitanje hijerarhije između normativnih akata uopšte, uključujući razne kategorije podzakonskih akata koje donosi izvršna grana PIS kao i precizno definisati društvene odnose koje svaka kategorija normativnih akata uređuje, da bi se osiguralo postojanje zakonske sigurnosti.

### **C. Posebna podzakonska akta**

OEBS je zabrinuta zbog česte upotrebe termina “posebna” podzakonska akta koji koristi Skupština Kosova. U Zakonu o šumama na Kosovu koristi se sledeća terminologija: u članu 7.1(a) “posebna pravila”; u članu 7.1(c) “posebna uredba”; u članu 22.1 “posebni zakon”. Slične odredbe mogu se naći i u članovima 4.10, 32.7, i 37.2 Zakona o bibliotekama, te u članu 4.5 Zakona o veštačkim đubrivima. Varijacija ove terminologije je upotreba termina “specifična pravila” u članu 10.4 Zakona o telekomunikacijama.

Svi pomenuti zakoni koriste terminologiju koja može dovesti do nesporazuma u pogledu karaktera datog akta. U drugim zakonima usvojen je drugačiji pristup. Na primer, član 2 Zakona o prostornom planiranju sadrži sledeću definiciju: “posebna akta” označava administrativno uputstvo, smernicu, direktivu ili administrativnu odluku koje donese Ministarstvo ili neko drugo za to nadležno telo prema ovom Zakonu. Sledstveno tome, član 2(t) Zakona o prostornom planiranju isto tako sadrži i detaljnu definiciju termina “specifični akt”.

Međutim, čak i uvođenje precizne definicije “posebnih akata” ne može opravdati stvaranje ove nove pravne terminologije. Kada se pažljivo čita definicija “posebnih akata” u članu 2 Zakona o prostornom planiranju, teško je utvrditi razliku, ako ona uopšte postoji, između administrativnog uputstva koje je izdato kao posebni akt po ovom Zakonu i administrativnog uputstva koje je izdato radi sprovođenja nekog drugog zakona koji je donela Skupština Kosova. Osim toga, nijedan zakon ne daje objašnjenje u vezi s tim kakav je to tačno poseban ili specifičan karakter podzakonskog akta koji je kao takav izdat. Nedostatak kriterijuma koji eksplicite utvrđuju cilj posebnih podzakonskih akata i - kao posledica toga - odstupanje od jednoobraznosti podzakonskih akata koje donose PIS, dovodi do zabrinutosti jer ovakva praksa može dodatno prouzrokovati pravnu nesigurnost. Zbog toga, OEBS preporučuje da Skupština Kosova usaglasi terminologiju koju koristi kada pominje podzakonska akta u skupštinskim zakonima.

### **D. Neobjavljivanje normativnih akata**

Proces objavljivanja podzakonskih akata od strane PIS nije na zadovoljavajućem nivou. Institucije u izvršnoj grani vlasti nisu preduzele neophodne mere da osiguraju da stanovnici Kosova budu informisani o podzakonskim aktima koje su one usvojile tako što bi ova akta objavile u sredstvima javnog informisanja. Upadljiv izuzetak predstavlja MPŠRS, koje je

<sup>57</sup> Vidi na primer član 7.1(c) Zakona o šumama na Kosovu i član 2 Zakona o prostornom planiranju.

objavilo kompilaciju osnovnih zakona i podzakonskih akata relevantnih za njihove aktivnosti, na albanskom, engleskom i srpskom jeziku, i ažurno vodi svoj sajt sa informacijama o mandatu i usvojenim zakonima.

Očekivano proglašenje Zakona 2004/46 o Službenom listu Kosova pomoglo bi da se prevaziđe znatno kašnjenje u objavljivanju donetih podzakonskih akata. Ovaj Zakon isto tako bi rešio i dugo vremena nerešeno pitanje u vezi objavljivanja skupštinskih zakona.<sup>58</sup> Član 5 ovog Zakona propisuje da vlada treba da obrazuje administrativnu službu za Službeni list Kosova. OEBS preporučuje da izvršne vlasti bez odlaganja preduzmu sve potrebne korake da osiguraju objavljivanje i dostavljanje usvojenih podzakonskih akata.

#### **E. Pravne službe u izvršnim organima**

Pravne službe u ministarstvima suočavaju se sa mnogim izazovima. U ovom trenutku uopšte nije neuobičajeno da pravne službe sa samo tri do pet službenika moraju izvršavati zadatke za koje je potrebno mnogo više ljudi. Tako se dešava da u nekim slučajevima podzakonska akta budu urađena tek godinu dana posle predviđenog roka. Zbog toga se preporučuje da pre usvajanja zakona za koje je potrebno posebno stručno znanje za njihovo sprovođenje nadležna pravna služba uradi studiju o izvodljivosti kako bi se videlo do koje mere institucije na Kosovu mogu dati svoj doprinos u sprovođenju ovakvih zakona. Isto tako, potrebno je organizovati dodatne kurseve obuke za administrativno osoblje zaduženo za primenu odredaba tih zakona. Ove mere mogle bi osigurati blagovremenu i efikasnu primenu zakona.

Konačno, donatori bi isto tako mogli odigrati važnu ulogu u procesu sprovođenja zakona tako što bi unapred obezbedili potrebnu stručnu pomoć. Bilo bi poželjno da, kada donatori podržavaju određene zakone, obezbede i pravnu pomoć u istom paketu, što podrazumeva pružanje pomoći ne samo u izradi nacrtu zakona već i u izradi podzakonskih akata.

#### **F. Preporuke**

Da bi se rešili problemi u vezi procesa sprovođenja zakona koje donese Skupština Kosova od strane izvršne grane PIS, OEBS daje sledeće preporuke.

- Potrebno je ustanoviti mehanizam za nadzor nad sprovođenjem zakona Skupštine Kosova, koji bi radio u okviru Kabineta premijera a na osnovu administrativnog uputstva koje donese vlada. U svakoj instituciji izvršne vlasti potrebno je obrazovati kontakt službe. Posle proglašenja zakona Skupštine Kosova, pravna služba institucije koja zakon sprovodi trebalo bi da odredi koja podzakonska akta je potrebno doneti i da pripremi dinamiku/matricu za izvršenje ovog zadatka. Ove informacije potrebno je zatim proslediti Kabinetu premijera u roku od mesec dana od proglašenja zakona. Pravna služba institucije zadužene za sprovođenje zakona trebalo bi da Kabinetu premijera kvartalno dostavlja izveštaje o napredovanju sprovođenja osnovnog zakona u njenom području delatnosti.
- Skupština Kosova trebalo bi da razmotri uvođenje periodičnog skupštinskog nadzora nad aktivnostima organa izvršne vlasti sa ciljem da se osigura veća odgovornost vlade u sprovođenju skupštinskih zakona. Kabinet premijera bi trebalo da podnosi godišnji izveštaj Skupštini u vezi procesa sprovođenja osnovnih zakona, što bi trebalo da predstavlja deo nadzora.

---

<sup>58</sup> Zakon propisuje da je Službeni list Kosova službena publikacija PIS u kojoj se objavljuju zvanična dokumenta PIS. Član 2 Zakona propisuje objavljivanje sledećih dokumenata: zakona koje donese Skupština Kosova a proglasi SPGS; rezolucija koje usvoji Skupština Kosova; podzakonskih i drugih akata koje donesu vlada i ministarstva; i sporazuma koji imaju međunarodni karakter.

- Vlada bi trebalo da izradi nacrt a Skupština Kosova da usvoji Zakon o normativnim aktima. Ovaj zakon trebalo bi da definiše vrste i hijerarhiju normativnih akata na Kosovu, kao i sferu društvenih odnosa koje bi ona regulisala.
- Potrebno je usavršiti stručnost pravnika u pravnim službama izvršnih organa vlasti. Ovo se može ostvariti povećanjem broja službenika u pravnim službama, kao i organizovanjem dodatnih kurseva obuke u određenim oblastima.
- Pravne službe u raznim ministarstvima trebalo bi da u svom radu usvoje izbalansiran pristup, pri čemu bi slična pažnja bila posvećena i sprovođenju zakona koji su već na snazi a ne samo izradi nacрта novih zakona.
- Međunarodna zajednica trebalo bi da nastavi da daje podršku PIS u izradi nacрта zakona, koliko je to neophodno. Međutim, ovakva pomoć ne bi trebalo da prestane kada se dati zakon usvoji na Skupštini, već treba da se nastavi i u fazi sprovođenja zakona.
- Institucije izvršne grane vlasti trebalo bi da preuzmu ulogu posrednika i, pre nego što se dati zakon objavi u Službenom listu Kosova, objave i učine dostupnim javnosti podzakonska akta vezana za taj zakon.
- Institucije na Kosovu trebalo bi da poštuju odredbe Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima. Ovaj Zakon ima poseban značaj zbog toga što omogućava da građani Kosova budu u većoj meri uključeni u proces donošenja odluka u javnim institucijama i garantuje javnim institucijama veći legitimitet i transparentnost. Propisno sprovođenje ovog Zakona moglo bi osigurati odgovornost javnih institucija i obezbediti pristup podzakonskim aktima koja se na njega odnose.
- UNMIK bi trebalo da ustanovi nadzorni mehanizam koji bi radio na tome da utvrdi u kojoj meri se pravilno primenjuju nadležnosti prenete na PIS. Na osnovu nalaza ovakvog nadzornog mehanizma mogle bi se dati ocene koje druge mere bi bile korisne za razvoj stručnih sposobnosti u PIS.

## **Aneks A: Zakoni Skupštine Kosova**

- Uredba UNMIK br. 2002/15 o proglašenju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o metodologiji za određivanje nivoa osnovne penzije na Kosovu i o utvrđivanju datuma početka isplate osnovnih penzija (Zakon br. 2002/1)
- Uredba UNMIK br. 2002/19 o proglašenju Zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju na Kosovu (Zakon br. 2002/2)
- Uredba UNMIK br. 2002/22 o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2002/5)
- Uredba UNMIK br. 2003/4 o objavljivanju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o inspekciji rada na Kosovu (Zakon br. 2002/09)
- Uredba UNMIK br. 2003/6 o objavljivanju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o šumama na Kosovu (Zakon br. 2003/3)
- Uredba UNMIK br. 2003/7 o proglašenju Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/4)
- Uredba UNMIK br. 2003/09 o proglašenju Zakona o zaštiti okoline kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2002/8)
- Uredba UNMIK br. 2003/14 o proglašenju Zakona Skupštine Kosova o visokom obrazovanju (Zakon br. 2002/3)
- Uredba UNMIK br. 2003/15 o proglašenju Zakona Skupštine Kosova o spoljnotrgovinskoj delatnosti (Zakon br. 2002/6)
- Uredba UNMIK br. 2003/16 o proglašenju Zakona o telekomunicacijama koji je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2002/7)
- Uredba UNMIK br. 2003/17 o proglašenju Zakona o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim finansijama koji je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/2)
- Uredba UNMIK br. 2003/19 o proglašenju Zakona o bibliotekama kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/6)
- Uredba UNMIK br. 2003/20 o proglašenju Zakona o arhivskim materijalima i arhivima kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/7)
- Uredba UNMIK br. 2003/21 o proglašenju Zakona o zemljoradničkim zadrugama kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/9)
- Uredba UNMIK br. 2003/22 o proglašenju Zakona o veštačkim đubrivima kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/10)
- Uredba UNMIK br. 2003/24 o proglašenju Zakona o putevima kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/11)

- Uredba UNMIK br. 2003/28 o proglašenju Zakona o sistemu socijalne pomoći na Kosovu kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/15)
- Uredba UNMIK br. 2003/30 o proglašenju Zakona o prostornom planiranju kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/14)
- Uredba UNMIK br. 2003/32 o proglašenju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o pristupu zvaničnim dokumentima (Zakon br. 2003/12)
- Uredba UNMIK br. 2003/33 o proglašenju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini (Zakon br. 2003/19)
- Uredba UNMIK br. 2003/35 o proglašenju Zakona o pesticidima kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/20)
- Uredba UNMIK br. 2003/37 o proglašenju Zakona o poštanskim uslugama kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/18)
- Uredba UNMIK br. 2003/39 o proglašenju Zakona o sanitarnoj inspekciji Kosova kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/22)
- Uredba UNMIK br. 2003/40 o proglašenju Zakona o invalidskim penzijama na Kosovu kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/23)



**Aneks B:**  
**Uzorak iz tabele o sprovođenju zakona koje je usvojila Skupština Kosova**

- Uredba br. 2003/21 o proglašenju Zakona o zemljoradničkim zadrugama kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2003/9)

Potrebna podzakonska akta	Rezultat
Registracija Član 2.3 Ministarstvo donosi administrativna uputstva kojima uređuje formu i sadržaj statuta za zadruge.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativno uputstvo br. 6/2004 o formi i sadržaju statuta i uslovima registrovanja zemljoradničkih zadruga</li> </ul>
Administrativna uputstva Član 22.1 Ministarstvo ima nadležnost za donošenje administrativnih uputstava za sprovođenje ovog Zakona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativno uputstvo br. 9/2004 o upravljanju i proceduri glasanja u zemljoradničkim zadrugama</li> <li>• Administrativno uputstvo br. 10/2004 o udruživanju zemljoradničkih zadruga Kosova</li> </ul>

- Uredba UNMIK br. 2003/33 o proglašenju Zakona koji je usvojila Skupština Kosova o zaštiti na radu, zdravlju i radnoj okolini (Zakon br. 2003/19)

Potrebna podzakonska akta	Rezultat
Opasnost od struje. Član 11.2 Mere za zaštitu na radu, zdravlje i radnu sredinu od opasnosti od struje uređuje se dopunskim zakonima na osnovu ovog Zakona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacrt</li> </ul>
Član 16. MRSZ i drugi organi nadležni za oblast zaštite na radu, zdravlja i radne sredine donose uredbe i druga podzakonska akta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uredba 1/2004 o sanitarnim merama i merama tehničke zaštite na radu</li> <li>• Uredba 2/2004 o proceni opasnosti u radnoj sredini</li> </ul>

- Uredba UNMIK br. 2002/22 o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu kojeg je usvojila Skupština Kosova (Zakon br. 2002/5)

Potrebna podzakonska akta	Rezultat
Član 1.2 Kosovska katastarska agencija (u daljem tekstu "KKA") ima nadležnost na ukupnim rukovođenjem Registrom u skladu sa odredbama važećeg zakona. Opštinske katastarske službe (u daljem tekstu "OKS") beleže prava na nepokretnu imovinu u registar pod upravom KKA i u skladu sa odredbama ovog Zakona i administrativnih smernica koje donese KKA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativno uputstvo br. 3/2004 o primeni Zakona o ustanovljenju registra prava na nepokretnu imovinu</li> </ul>
Član 1.3 KKA utvrđuje visinu takse koju na ime usluga registrovanja prava na nepokretnu imovinu naplaćuju OKS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacrt</li> </ul>

<p>Član 8 Sprovođenje Ministarstvo javnih službi će doneti administrativna uputstva o primeni ovog Zakona.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vidi gore</li></ul>
--	---