Organization for Security and Co-operation in Europe
OSCE Mission in Kosovo

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË

Masat e zbatimit për legjislacionin që prek të drejtat e njeriut në Kosovë

Shtator, 2012

Mohim përgjegjësie:
Versioni i këtij publikimi në gjuhën angleze është versioni zyrtar. Gjitha versionet e këtij publikimi në gjuhët tjera janë përkthim nga versioni origjinal në anglisht, si dhe nuk janë dokumente zyrtare.

TABELA E PËRMBAJTJES

LISTA E SHKURTESAVE 3

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE 4

1. HYRJE 5

2. PËRKUFIZIMI I SHPREHJEVE 6

2.1 Aktet nënligjore 6

2.2 Programet, strategjitë, planet e veprimit 7

2.3 Organet e reja ekzekutive 8

3. HARTIMI, MBIKËQYRJA DHE BOTIMI I AKTEVE NËNLIGJORE 8

3.1 Hartimi i akteve nënligjore – kërkesat procedurale dhe materiale 8

3.2 Dorëzimi dhe regjistrimi i akteve nënligjore 10

3.3 Mbikëqyrja e zbatimit 10

3.4 Publikimi i akteve nënligjore në Kosovë 11

4. ZBATIMI I LEGJISLACIONIT ME NDIKIM NË TË DREJTAT E NJERIUT NË KOSOVË 12

4.1 Barazia gjinore 13

4.2 Kundër-diskriminimi 14

4.3 Promovimi dhe mbrojtja e të drejtave të komuniteteve 16

4.4 Qasja në dokumentet e udhëtimit 19

4.5 Qasja në dokumente personale (letërnjoftime) 20

4.6 Përdorimi i gjuhëve 22

4.7 Mbrojtja nga dhuna në familje 24

5. PËRFUNDIME 25

6. REKOMANDIMET 26

6.1 Zbatimi i ligjeve 26

6.2 Hartimi, mbikëqyrja dhe publikimi i akteve nënligjore 27

6.3 Zbatimi i legjislacionit që ka ndikim në të drejtat e njeriut në Kosovë 27

LISTA E SHKURTESAVE

ABGJ	Agjencia për Barazi Gjinore
UA	Udhëzim Administrativ
ZKQM	Zyra Këshillëdhënëse për Qeverisje të Mirë, të Drejtat e Njeriut, Mundësi të Barabarta dhe Çështje Gjinore
KKK	Këshilli Konsultativ për Komunitete
KLPK	Komisionari i lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare
NJDNJ	Njësia për të Drejtat e Njeriut
MASHT	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
MPMS	Ministria e Punës dhe e Mirëqenies Sociale
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
MSH	Ministria e Shëndetësisë
MD	Ministria e Drejtësisë
MAP	Ministria e Administratës Publike
ZNSHJ	Zyra për Ndihmë dhe Shërbime Juridike
ZKM	Zyra e Kryeministrit
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë
UNMIK	Misioni i Administratës të Përkohshme të Organizatës së Kombeve të Bashkuara në Kosovë

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Kosova është përballë me sfida të mëdha gjatë tranzicionit të saj pas konfliktit, përfshirë sfidat që kanë të bëjnë me themelimin e institucioneve demokratike dhe krijimin e një shoqërie shumetnike të qeverisur nga sundimi i ligjit. Deri më tani, institucionet e Kosovës kanë bërë një progres substancial në krijimin e kornizës së nevojshme ligjore për arritjen e këtij qëllimi përmes miratimit të shumë rregulloreve dhe ligjeve.

Misioni në Kosovë i Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) monitoron procesin e implementimit të ligjeve që prekin të drejtat e njeriut dhe të komuniteteve në Kosovë. Shkalla e zbatimit të legjislacionit thelbësor për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe të komuniteteve është kyçe për të siguruar mbrojtjen e një game të gjerë të të drejtave të njeriut dhe lirive qytetare. Kjo përfshin fusha të tilla si barazia gjinore, politika kundër diskriminimit, të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre, qasja në dokumente të udhëtimit, letërnjoftimet, të drejtat gjuhësore në Kosovë dhe mbrojtjen kundër dhunës në familje. Të gjitha këto janë vlerësuar nga OSBE-ja në vitin 2011. Mbrojtja e plotë në këto fusha mund të sigurohet vetëm nëse zbatohet korniza gjegjëse ligjore përmes akteve nënligjore, strategjive dhe programeve, si dhe duke themeluar organe të veçanta siç përcaktohen me ligj.

Gjatë zbatimit të kornizës ligjore që janë relevante për këto çështje, institucionet e Kosovës kanë nxjerrë një numër të konsiderueshëm të akteve nënligjore, programeve dhe strategjive si dhe duke themeluar institucione dhe ndërmarrë fushata ndërgjegjësimi. Për shembull, Zyra Ligjore e Zyrës së Kryeministrit ka ndërmarrë veprimtari që duhet lavdëruar për krijimin e një indeksi zyrtar të të gjitha akteve nënligjore dhe për menaxhimin e centralizuar të publikimit të akteve nënligjore që nxirren nga ministritë përkatëse dhe nga qeveria.

Megjithatë, OSBE-ja është e shqetësuar që zbatimi nuk po kryhet njësoj në të gjitha fushat. Për shembull, Ligji kundër diskriminimit dhe Ligji për mbrojtje nga dhuna në familje janë zbatuar vetëm pjesërisht dhe janë ndërmarrë shumë pak masa për të zbatuar ligjet që rregullojnë të drejtat gjuhësore dhe të drejtat e komuniteteve. Në këtë rast, nevojitet një përkushtim dhe vëmendje më serioze nga institucionet e Kosovës për t'i adresuar këto çështje.

Për t'i zbatuar këto ligje në tërësi, qeveria e Kosovës duhet të ndërmarr masa konkrete dhe të veçanta, ashtu siç përcaktohet me kornizë ligjore. Kjo duhet të përfshijë themelimin e Qendrës për Trajtim të Barabartë, zbatimin e strategjisë për mbrojtjen e të drejtave të të gjitha komuniteteve, hartimin e një strategjie për mbrojtjen e monumenteve të trashëgimisë kulturore dhe fetare, si dhe mbështetjen e Komisionit të Gjuhëve në zbatimin e mandatit të tij. Për më tepër, ministritë gjegjëse janë të thirrura për të adresuar çështje të posaçme përkitazi me zbatimin e legjislacionit që rregullon mbrojtjen nga dhuna në familje, përdorimin e gjuhëve në arsim dhe qasja në dokumentet e udhëtimit/letërnjoftimet. Përveç kësaj, brenda strukturave të ekzekutivit duhet të zbatohet një proces i shqyrtimit sistematik dhe të pavarur për rishikimin e akteve nënligjore, posaçërisht për sa i përket respektimit të legjislacionit parësor. Së fundi, institucionet e Kosovës duhet që rregullisht t'i regjistrojnë dhe botojnë aktet nënligjore në mënyrë të centralizuar.

1. HYRJE

Vitet e fundit veprimtaria ligjvënëse në Kosovë ka rezultuar me miratimin e shumë ligjeve – pjesëve të legjislacionit parësor – nga ana e Kuvendit, të cilat rregullojnë një gamë të gjerë të përfitimeve, të drejtave, garancive dhe marrëdhënieve sociale e që kanë ndikim mbi mbrojtjen e të drejtave të njeriut në Kosovë. Që nga shkurti i vitit 2008, Kuvendi ka miratuar më shumë se 260 ligje. Megjithatë, koncepti i sundimit të ligjit karakterizohet jo vetëm me miratimin e legjislacionit të nevojshëm parësor, por edhe me zbatimin e mirëfilltë të dispozitave të kornizës më të gjerë ligjore që përbëhet nga aktet nënligjore.

Mandati i OSBE-së lidhet edhe me promovimin e të drejtave të njeriut dhe, ndër të tjera, ajo angazhohet në mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve, mosdiskriminimin, pjesëmarrjen në jetën publike, qasjen në shërbime dhe mbrojtjen e gjuhës. Ky raport vlerëson se deri në çfarë shkalle institucionet e Kosovës zbatojnë, në mënyrë të duhur, legjislacionin thelbësor që mbron këto të drejta themelore të njeriut.[1] Në këtë kontekst dhe për qëllime të këtij raporti, zbatimi nënkupton hartimin e akteve nënligjore, themelimin e organeve të veçanta sipas legjislacionit parësor, angazhimet për ndërgjegjësimin e popullatës për përmbajtjen e rregulloreve të reja, si dhe hartimin e programeve dhe strategjive që parashihen me legjislacionin parësor. Për më tepër, ky raport shtjellon procesin e hartimit, dorëzimit, rishikimit dhe botimit të akteve nënligjore. Në këtë raport nuk mbulohet zbatimi i ligjit për rastet e veçanta si dhe nuk vlerësohet zbatimi i kornizës ligjore nga institucionet komunale.

Gjetjet e paraqitura në këtë raport janë rezultat i vlerësimit të OSBE-së që kishte formën e një qasjeje në dy faza: faza fillestare e hulumtimit, e përcjellë nga një varg intervistash të realizuara me zyrtarët e institucioneve të ndryshme të nivelit qendror. Zbatimi i ligjeve që shqyrtohen në këtë raport u analizua që nga dita e hyrjes në fuqi të secilit ligj deri në dhjetor të vitit 2011.[2]

Faza fillestare e hulumtimit u përbë nga një vlerësim ligjor që përfshinte analizimin dhe hulumtimin duke i identifikuar programet e nivelit qendror dhe aktet nënligjore të nevojshme për të zbatuar secilin ligj të shtjelluar në këtë raport; akterët përgjegjës për miratimin e këtyre programeve dhe akteve nënligjore, si dhe rastet në të cilat duhet themeluar njësi organizative për të siguruar institucione plotësisht funksionale. Si pjesë e rishikimit të rregullt të OSBE-së të ligjeve që rregullojnë fushat kyçe të të drejtave të njeriut, është aplikuar përcjellja e vazhdueshme për t'i identifikuar ligjet që shqyrtohen në këtë raport. Faza e dytë e vlerësimit kryesisht përbëhej nga intervistat me akterët e ndryshëm përgjegjës për hartimin e akteve nënligjore. Në mes të qershorit dhe shtatorit të vitit 2011, OSBE-ja ka realizuar një seri të intervistave, të bazuara në disa pyetje jozyrtare. Intervistat mbuluan çështje të ndryshme të interesit, të tilla si punësimi i personelit, bashkërendimi i hartimit të akteve nënligjore, sistemet

---

[1] Ky është raporti i katërt në vargun e raporteve të OSBE-së për zbatimin e ligjeve të Kuvendit; shih raportin e OSBE-së *Zbatimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës nga Dega Ekzekutive e Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes* (janar 2005) http://www.osce.org/kosovo/39991; raportin e OSBE-së *Zbatimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës II* (dhjetor 2005) http://www.osce.org/kosovo/17563; raportin e OSBE-së *Zbatimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës III* (janar 2007) http://www.osce.or/kosovo/23823 (të gjitha ueb faqet u qasën më 6 qershor 2012).

[2] Secili ligji që shqyrtohet në këtë raport ka datën e veçantë të hyrjes në fuqi, duke filluar me Ligjin për barazi gjinore në Kosovë që hyri në fuqi në qershor të vitit 2004 e deri tek ndryshimet në Ligjin për dokumentet e udhëtimit që hyri në fuqi në dhjetor të vitit 2010.

e skedimit, botimi dhe mbikëqyrja. Të dhënat e mbledhura dhe legjislacioni ekzistues u analizuan në kuptimin cilësor dhe sasior.

Pas pjesë hyrëse, në pjesën e dytë të raportit ofrohet një pasqyrë e përgjithshme e terminologjisë që përdoret për zbatimin e ligjeve, duke përfshirë një hyrje të shkurtër për aktet nënligjore, programet dhe strategjitë, themelimin e organeve zbatuese të degës ekzekutive dhe fushatat e vetëdijesimit. Në pjesën e tretë përvijohet korniza ligjore përkitazi me hartimin, dorëzimin, rishikimin dhe botimin e akteve nënligjore, dhe në këtë aspekt vlerësohen praktikat e institucioneve të Kosovës në respektimin e standardeve. Pjesa e katërt e raportit përmban një pasqyrë të zbatimit të ligjeve të përzgjedhura të Kuvendit që kanë ndikim në të drejtat e njeriut dhe komuniteteve. Diskutimi për secilin ligj pasohet me një prezantim për detyrimet gjegjëse të përcaktuara me ligj për institucionet e nivelit qendror dhe përfshin një vlerësim të zbatimit të këtyre detyrimeve. Përfundimisht, në pjesën pesë dhe gjashtë paraqiten konstatimet dhe rekomandimet që i adresohen qeverisë së Kosovës dhe ministrive gjegjëse dhe zyrtarëve me qëllim të përmirësimit të cilësisë dhe të shkallës së zbatimit të ligjeve të përzgjedhura.

2. PËRKUFIZIMI I SHPREHJEVE

Konceptet e sundimit të ligjit dhe të qeverisjes së mirë karakterizohen jo vetëm me miratimin e kornizës së nevojshme ligjore por edhe me zbatimin e mirëfilltë të dispozitave të saj. Në këtë kontekst, zbatimi nënkupton miratimin dhe themelimin nga ana e degës ekzekutive të një kornize ligjore dhe institucionale të nevojshme për zbatimin dhe përmbushjen e secilit ligj. Ajo përbëhet, ndër të tjera, nga hartimi i akteve nënligjore përkitazi me secilin ligj si edhe me krijimin e strategjive, programeve dhe organeve të veçanta ekzekutive që parashihen me ligj. Përfundimisht, vetëdijesimi i opinionit për kornizën e re institucionale dhe rregullatore konsiderohet thelbësor për zbatimin e saj efikas.

2.1 Aktet nënligjore

Sasia e legjislacionit që miratohet nga parlamentet në Evropë është rritur në masë të konsiderueshme si reagim ndaj zhvillimeve të reja teknike, sociale dhe politike. Anëtarët e kuvendeve ligjvënëse nuk kanë as kohë e as ekspertizë që vetë të shqyrtojnë në hollësi rregullat ligjvënëse për administrimin e çështjeve të ndryshme teknike dhe prandaj ia kanë deleguar ministrave autoritetin ligjvënës për këto çështje. Sidoqoftë, parimi i ndarjes së pushtetit përcakton që kuvendi duhet shprehimisht të autorizojë ministrat a aktorët e tjerë gjegjës për të hartuar aktet nënligjore sipas ligjit që miratohet nga ai kuvend.

Në praktikë një ligj, në mënyrë të dallueshme, zakonisht pasqyron vendimet politike që merren gjatë miratimit të tij dhe skicon strukturën e përgjithshme dhe parimet e fushës që rregullon. Të paktën fare, ai duhet të përcaktojë fushëveprimin e gjerë dhe parimin e ligjit. Megjithatë hollësitë e rafinuara të funksionimit të tij shpeshherë përcaktohen në instrumente të ndryshme të së një natyre tepër teknike e që kanë një status dytësor ndaj ligjit të miratuar, i cili ndonjëherë quhet ligj burimor. Përmes këtij akti nënligjor, ligji shndërrohet në një instrument të zbatueshëm dhe të realizueshëm.

Shprehjet “legjislacion plotësues”, “legjislacion vartës”, “legjislacion i deleguar”, “aktet normative”, “aktet nënligjore” apo “legjislacion dytësor” përdoren në mënyrë të ndërkëmbyeshme në shumë ligje, libra juridikë dhe komentuare. Për qëllime të këtij raporti do të përdoren shprehjet “legjislacion dytësor” dhe “akte nënligjore”. Për aktet zyrtare që krijojnë një normë a rregull ligjore do të përdoret shprehja “akt ligjor”. Shprehja “kornizë ligjore” në përgjithësi i referohet të gjitha akteve ligjore ekzistuese si një tërësi, kurse shprehja “legjislacion parësor” i referohet të gjitha ligjeve apo gamës së ligjeve që rregullojnë një fushë të veçantë.

Legjislacioni plotësues hyn në fuqi dhe ka autoritetin si të ishte pjesë e ligjit burimor, domethënë gëzon fuqinë e ligjit. Është mjet përmes së cilit ekspertët e fushës që mbulohet me ligj mund të fusin në fuqi një gamë autoritative të masave për të mundësuar zbatimin praktik të ligjit. Një kuvend ligjvënës nuk mund të parasheh të gjitha mundësitë dhe nuk ka ekspertizën e veçantë që mund të sigurohet nga ministritë dhe organet e tjera ekzekutive. Me kusht që autoriteti i akorduar me ligj është i mjaftueshëm dhe legjitim, atëherë legjislacioni plotësues mund të merret me problemet praktike të zbatimit, hollësitë teknike apo me domosdoshmërinë për informata të përditësuara kurdoherë që ato shfaqen, duke i adresuar ato në kategoritë e përcaktuara në mënyrë hierarkike. Në përgjithësi është e mundshme që legjislacioni plotësues të nxirret më shpejt sesa miratimi i legjislacionit parësor, duke qenë se tashmë është rënë në ujdi për fushëveprimin dhe parimin e ligjit. Vetë legjislacioni plotësues mund të tërhiqet apo ndryshohet nëse dështmohet se është jopraktik apo nëse ndryshojnë rrethanat.[3]

Në Kosovë, afati për zbatim përcaktohet në secilin ligj gjegjës. Afatet për zbatim të ligjeve që analizohen në këtë raport kanë skaduar.

2.2 Programet, strategjitë, planet e veprimit

Për qëllime të këtij raport, një program përkufizohet si një mënyrë veprimi që përfshin një mandat dhe burime që akordohen nga një institucion publik për arritjen e rezultateve afatgjata. Një program siguron një strukturë menaxhimi efikase, të efektshme dhe llogaridhënëse për shërbimet e nevojshme publike. Ngjashëm, një plan veprimi dhe një strategji nënkuptojnë një rend të veprimtarive a hapave që duhet ndërmarr për të arritur një synim afatmesëm. Kjo zakonisht përfshin ndarjen e burimeve, një afat kohor gjegjës dhe përcakton detyrat që duhet kryer dhe institucionin përgjegjës. Siç duket, institucionet e Kosovës përdorin shprehjet program, plan veprimi dhe strategji në mënyrë të ndërkëmbyeshme. Ngjashëm me legjislacionin dytësor, programet, planet e veprimit dhe strategjitë zbatojnë kornizën ligjore. Sidoqoftë ato kanë më shumë një ndikim politik sesa ligjor.

Në Kosovë nuk ekziston ndonjë akt ligjor në fuqi që përmban një përkufizim të programeve, strategjive dhe planeve të veprimit që nxirren nga qeveria. Megjithatë një tipologji e qartë, duke përfshirë përkufizimet gjegjëse, është më se e rëndësishme për të shmangur hutinë ndër shërbyesit civilë të cilët zbatojnë ligjin përkitazi me dallimet ndërmjet programeve, strategjive dhe planeve të veprimit.

[3] Shih pjesën 3.1 më poshtë për më shumë informata mbi hartimin dhe miratimin e legjislacionit plotësues në përgjithësi.

2.3 Organet e reja ekzekutive

Në disa raste, një ligj parasheh themelimin e organeve ekzekutive. Ligji përkufizon kompetencat e tyre dhe iu cakton detyrat që nuk mund të kryhen nga institucionet administrative për shkak të hollësive teknike apo specifikimeve. Po që se nuk do të themeloheshin, legjislacioni parësor do të ngelte së paku vetëm pjesërisht i zbatuar. Themelimi i këtyre institucioneve do të ishte, si i tillë, një përbërës i plotë i kornizës së nevojshme institucionale për të zbatuar ligjin dhe për qëllime të këtij raporti ai konsiderohet si pjesë e zbatimit.

Ligjet që shtjellohen në këtë raport përcaktojnë themelimin e organeve në vijim: Komisionit për Gjuhë[4]; Këshillit Konsultativ për Komunitete (KKK)[5]; zyret për Barazi Gjinore[6]; Këshillit Ndërministror për Barazi Gjinore[7] dhe Qendrën për Trajtim të Barabartë[8].

3. HARTIMI, MBIKËQYRJA DHE BOTIMI I AKTEVE NËNLIGJORE

3.1 Hartimi i akteve nënligjore – kërkesat procedurale dhe materiale

3.1.1 Korniza ligjore për hartimin e legjislacionit dytësor

Para muajit shtator të vitit 2011, shumica e kërkesave zyrtare dhe materiale për hartimin e legjislacionit parësor dhe dytësor ishin në rregulloren e punës të Qeverisë së Kosovës të vitit 2007[9] dhe në Udhëzimin Administrativ (UA) për Hartimin e Projektligjeve dhe Akteve nënligjore[10]. Këto dy tekste u miratuan me qëllim të adresimit të disa mangësive të kornizës së vjetër ligjore.[11]

Rregullorja e re e punës është miratuar më 7 shtator 2011.[12] Kjo rregullore e re zbatohet si për hartimin e ligjeve ashtu edhe për atë të akteve nënligjore. Veç kësaj, rregullorja përcakton që ministritë duhet të ndjekin një procedurë të konsultimit para

---

4 Neni 32 i Ligjit nr. 02/L-37 për përdorimin e gjuhëve, i shpallur me anë të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2006/51, 20 tetor 2006.

5 Neni 12 i Ligjit nr. 03/L-047 për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre në Kosovë, 4 qershor 2008.

6 Nenet 4(12) dhe 4(15) të Ligjit nr. 2004/02 për barazinë gjinore në Kosovë, i shpallur me anë të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2004/18, 7 qershor 2004.

7 Neni 4(9), Ligji për barazi gjinore në Kosovë, po aty.

8 Neni 9(5) i Ligjit nr. 2004/3 kundër diskriminimit, i shpallur me anë të Rregullores së UNMIK-ut nr. 2004/32, 20 gusht 2004.

9 Rregullorja nr. 01/2007 për punën e Qeverisë, 24 janar 2007. Kjo rregullore e punës ishte ende në fuqi në kohën e zbatimit të ligjeve që shqyrtohen në këtë raport.

10 UA nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe akteve nënligjore, 30 korrik 2008. Në përputhje me nenet 79 dhe 80 të Rregullores nr. 09/2011 për rregulloren e punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, ky UA është ende në fuqi.

11 Për më shumë informata për kornizën e mëparshme ligjore shih Rregulloren e Qeverisë nr. 01/2005 për punën e Qeverisë dhe UA nr. 02/2006 për procedurat e hartimit, rishikimit dhe miratimit të projekt-akteve. Të dyja këto akte u shfuqizuan në janar të vitit 2007 me anë të Rregullores së Qeverisë nr. 01/2007, 24 janar 2007, ku përshkruheshin procedurat institucionale që duhet ndjekur gjatë procesit të hartimit në nivel qeveritar dhe përcaktoheshin parimet e përgjithshme të hartimit, kurse UA nr. 14/2008 (ende në fuqi) përshkruan në hollësi kërkesat teknike për hartimin e akteve ligjore dhe nënligjore.

12 Rregullorja nr. 09/2011 e punës së Qeverisë së Kosovës, 7 shtator 2011.

se të nxjerrin legjislacionin dytësor.[13] Gjithashtu është përcaktuar qartë roli i zyrave ligjore nëpër ministri kundruall/kundrejt Zyrës për Shërbime dhe Ndihmë Juridike në kuadër të Zyrës së Kryeministrit.[14]

3.1.2 Praktika institucionale

Në shumicën e ministrive, zyrat ligjore, në bashkëpunim me departamentet e tjera programatike, janë përgjegjëse për hartimin e legjislacionit dytësor.[15] Megjithatë, në disa raste, nuk ka pasur një bashkëpunim të tillë ndërmjet zyrave ligjore dhe departamenteve programatike.[16] Kjo jo vetëm që përbën shkelje të Rregullores së punës së vitit 2007[17], por gjithashtu do të thotë që fushës së rregulluar i mungon ekspertiza e çmueshme e departamenteve programatike të ndryshme që kanë përvojë në çështjet përkatëse.

Të gjitha ministritë e intervistuara kanë deklaruar të jenë në dijeni të plotë të UA nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe akteve nënligjore dhe e konsiderojnë atë si mjet të dobishëm për përmirësimin e njëtrajtësisë së legjislacionit dytësor nga aspekti formal. Megjithëkëtë, vazhdojnë të mbeten problematike disa mospërputhje të vogla sikurse numërtimi i neneve, dispozitat kundërthënëse brenda akteve nënligjore individuale dhe mospërputhshmëritë e terminologjisë së përdorur.[18] Për më tepër, nga sa është raportuar, disa institucione nuk e respektojnë UA-në derisa i hartojnë aktet nënligjore.[19] Me sa është në dijeni OSBE-ja, nuk ka praktika të unifikuara lidhur me caktimin sistematik të detyrave të hartuesve të legjislacionit dytësor.[20] Ekspertiza e secilit zyrtar ligjor, përvoja e tij/saj e mëparshme në hartim të legjislacionit, duke përfshirë këtu legjislacionin parësor, apo edhe përvojat dhe njohuritë e tjera personale të zyrtarëve ligjorë nuk merren parasysh.[21] Ndonëse shumica e ministrive përballen me vështirësi për shkak të lëvizjeve të shumta të personelit në zyrat e tyre ligjore[22], përpjekjet për t'i respektuar dispozitat gjegjëse dhe praktikën e mirë në këtë drejtim do të përmirësonin njëtrajtësinë ndërmjet dy kategorive të akteve ligjore dhe do të rrisnin sigurinë ligjore në shmangien e keqinterpretimit të ligjit.

---

13 Po aty, neni 38(6) së bashku me nenin 7 të Rregullores së punës.

14 Po aty; për rolin e zyrës ligjore shih nenin 41; për rolin e ZSHNJ shih nenet 7(1)(5) dhe 38(7).

15 Për shembull, kjo është praktikë e MASHT, MPMS, MD dhe MAP.

16 Për shembull, kjo është praktikë e MPB dhe MAPL.

17 Neni 26, Rregullorja e punës së qeverisë, shënimi i 9-të i mësipërm. Rregullorja e punës e vitit 2011 është e heshtur në lidhje me themelimin e grupeve punuese nëpër ministri: sipas një përfaqësuesi të ZKM-së, doracakë/udhëzues të veçantë për hartim do të ofrojnë udhëzimet për këtë çështje. Megjithatë, këta doracakë nuk do të kenë vlerë juridike të barasvlershme me atë të rregullores së mëparshme të punës.

18 Shih për shembull, UA të MAPL 2011/1 për ndryshimin dhe plotësimin e UA 2008/2 për themelimin e Njësive për të Drejta të Njeriut nëpër komuna; UA i MPB 17/2008 për përcaktimin e formës dhe mënyrës së prodhimit të letërnjoftimeve; UA i MAPL 2011/02 për përcaktimin e procedurave për zbatimin e Ligjit për përdorimin e gjuhëve në lidhje me gabimet zyrtare, gjatësinë e neneve, përkufizimet e panevojshme.

19 Përfaqësues i Komisionit të gjuhëve, intervistë në person, 16 qershor 2011

20 Përfaqësues të ministrive të ndryshme, duke përfshirë: MD, intervistë në person, 15 qershor 2011; MAP, intervistë në person, 23 qershor 2011; MASHT, intervistë në person, 20 qershor 2011; MAPL, intervistë në person, 1 korrik 2011; MPB, intervistë në person, 27 qershor 2011

21 Derisa disa ministri sikurse MAP dhe MD e ndjekin këtë praktikë, të tjerat nuk e bëjnë këtë.

22 Sipas përfaqësuesve të Komisionit të Gjuhëve, shënimi i 20-të i mësipërm, dhe të MD, shënimi i 20-të më sipër.

3.2 Dorëzimi dhe regjistrimi i akteve nënligjore

Të gjitha ministritë gjegjëse deklarojnë që kanë ngritur sistem të brendshëm të regjistrimit të legjislacionit të tyre dytësor.[23] Zakonisht, në zyrat ligjore përkatëse një zyrtar apo asistent ligjor është i caktuar për ta mbajtur dhe përditësuar listën e gjithë legjislacionit parësor dhe dytësor që e ka nxjerrë ajo ministri. Përveç kësaj, ZKM-ja ka ngritur një grup punues ndërministror[24], që ka përpiluar indeksin zyrtar të gjithë legjislacionit dytësor të miratuar nga qeveria dhe ministritë. Regjistri i akteve nënligjore në fuqi është krijuar sipas Vendimit të qeverisë nr. 08/35 të 1 shtatorit 2011. Regjistri është publikuar në faqen e internetit të ZKM-së, dhe deri tani është përditësuar rregullisht nga ZSHNJ.[25] Regjistri përmban listën e legjislacionit dytësor të miratuar nga qeveria dhe ministritë, si dhe ofron vegza të drejtpërdrejta për shumicën e akteve nënligjore të përfshira aty.

3.3 Mbikëqyrja e zbatimit

Shqyrtimi i rregullt i legjislacionit dytësor siguron që vullneti i organit ligjvënës të zbatohet siç duhet. Shqyrtimi i këtillë përfshin vlerësimin në se institucioni i duhur e ka nxjerrë aktin nënligjor, nëse akti nënligjor rregullon vetëm fushat në kuadër të mandatit të përcaktuar me ligj, a përputhen me njëra-tjetrën versionet në gjuhë të ndryshme të aktit nënligjor dhe nëse aktet nënligjore të zëvendësuara janë shfuqizuar dhe nuk janë më në dispozicion të publikut. Të dy llojet e fundit të shqyrtimit në hollësi ndodhin zakonisht pas miratimit të aktit nënligjor.

3.3.1 Shqyrtimi përpara nxjerrjes së legjislacionit dytësor

Shqyrtimi i legjislacionit dytësor është mënyrë/mjet/instrument i dobishëm për ta konsoliduar kuadrin ligjor dhe për të rritur nivelin e sigurisë ligjore.

Si rregull i përgjithshëm, shqyrtimi thelbësor i legjislacionit dytësor në Kosovë bëhet nga zyrat ligjore të ministrive. Në disa ministri, vet zyra ligjore është përgjegjëse për kontrollimin e pajtueshmërisë së aktit nënligjor me legjislacionin parësor dhe aktet e tjera nënligjore që i ka nxjerrë po ajo ministri.[26] Megjithatë, nuk kërkohet që ky kontroll për pajtueshmëri ligjore të bëhet nga persona të ndryshëm nga ata që janë po ashtu përgjegjës për hartimin e aktit nënligjor. Kjo praktikë ngre pyetje në lidhje me konfliktet e mundshme të interesit, transparencën e pamjaftueshme dhe, para së gjithash, mungesën e shqyrtimit të pavarur dhe dobive që do t'i sillte kombinimi i ekspertizës ligjore shtesë gjatë shqyrtimit. Sa i përket akteve nënligjore të nxjerrura nga qeveria, përgjegjëse për shqyrtimin e tyre është ZSHNJ.[27] Në disa institucione,

---

[23] Informatat e ofruara nga përfaqësuesit e zyrave ligjore të MPB, shënimi i 20-të i mësipërm;, MAPL, shënimi i 20-të i mësipërm, MD, shënimi i 20-të i mësipërm; dhe MAP, shënimi i 20-të i mësipërm.

[24] Ky grup punues është themeluar më 27 maj 2011; ai përbëhej nga përfaqësues të secilës ministri të Kosovës dhe kryesohej nga përfaqësuesi i ZSHNJ. Grupi punues ka hartuar Vendimin nr. 08/35 të 1 shtatorit 2011, të aprovuar nga qeveria.

[25] Regjistri i akteve nënligjore në fuqi është në dispozicion në: http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,177 (qasur më 6 qershor 2012).

[26] Sipas intervistave individuale me përfaqësues të MPB, shënimi i 20-të i mësipërm, MAPL, shënimi i 20-të i mësipërm, dhe MPMS, 9 qershor 2011, ky lloj shqyrtimi nuk është praktikë e të gjitha ministrive.

[27] Neni 31, Rregullorja e vitit 2007 e punës së qeverisë, shënimi i 9-të i mësipërm, dhe neni 42(2), Rregullorja e vitit 2011 e punës së qeverisë, shënimi i 12-të i mësipërm.

legjislacioni dytësor shqyrtohet gjithashtu nga kabineti i ministrit përkatës.[28] Megjithatë, nuk është e qartë se cilat fusha apo dispozita përfshihen në këtë proces të shqyrtimit. Sipas dispozitave të Rregullores së punës të vitit 2011, ministritë janë të obliguara të konsultohen me ZSHNJ-në për të siguruar cilësinë e projekt-propozimit dhe pajtueshmërinë e tij me standardet e hartimit ligjor.[29]

3.3.2 Shqyrtimi pas nxjerrjes së legjislacionit dytësor

Sipas përfaqësuesve të ministrive të intervistuar nga OSBE, në shumicën e ministrive përgjegjësia për shqyrtimin e legjislacionit dytësor pas miratimit të tij bie kryesisht mbi zyrën ligjore të secilës ministri. Nganjëherë konsultohen edhe departamentet e tjera që preken nga legjislacioni gjegjës.[30] Shqyrtimi në këtë rast përqendrohet në pajtueshmërinë e aktit nënligjor me ligjin.

Sido që të jetë, prapëseprapë nuk ka proces të shqyrtimit sistematik.[31] Ministritë u raportojnë ZKM-së dhe Kuvendit në lidhje me zbatimin e legjislacionit vetëm atëherë kur kjo u kërkohet shprehimisht.

3.4 Publikimi i akteve nënligjore në Kosovë

Mundësia për të pasur qasje në aktet ligjore është një ndër parakushtet për vendosjen e sundimit të ligjit. Autoritetet ligjvënëse duhet t'ju ofrojnë informata rreth akteve të tyre ligjore të gjithë personave të interesuar, ngaqë vetëm qasja e mjaftueshme të legjislacion do t'ju mundësojë individëve t'i parashohin pasojat që mund t'i ngërthejë ndonjë akt. Të mos dish për ligjin nuk është arsye për mosrespektimin e tij, dhe ligji është i detyrueshëm për të gjithë, përfshirë edhe ata që nuk e njohin atë. Nocioni se askush nuk mund të konsiderohet si i painformuar për përmbajtjen e ligjit plotësohet nga obligimi i autoriteteve ligjvënëse për t'ju ofruar informata rreth akteve të tyre normative të gjithë personave të interesuar. Si parim i përgjithshëm i qeverisjes së mirë, institucionet nuk duhet të kërkojnë që të respektohet një ligj që nuk është bërë publik, sepse kjo do të ishte në kundërshtim me frymën e përgjithshme të drejtësisë. Në këtë kuptim, ofrimi i informatave për aktet ligjore të gjitha palëve të interesuara do ta rrisë shkallën e respektimit të legjislacionit në fuqi. Për më tepër, mungesa e njohurive publike për kornizën ligjore mund të kthehet në një pengesë për të përfituar nga dobitë që i ofron legjislacioni. Kjo është veçanërisht me rëndësi përkitazi me

---

[28] Intervistat individuale me përfaqësues të Komisionit të gjuhëve, shënimi i 19-të më sipër, MASHT, shënimi i 20-të i mësipërm, MAP, shënimi i 20-të i mësipërm, MD, shënimi i 20-të i mësipërm, shënimi i 20-të i mësipërm, dhe ZQM, intervistë individuale, 23 qershor 2011. Sipas përfaqësuesve të MAP dhe MASHT, pas këtij shqyrtimi shtesë disa akte nënligjore i janë kthyer zyrës ligjore për hartim të serishëm apo sqarime.

[29] Neni 38(6) së bashku me nenin 7(1)(5), Rregullorja e vitit 2011 e punës së qeverisë, shënimi i 12-të më sipër.

[30] Intervistat individuale më përfaqësues të MASHT, shënimi i 20-të i mësipërm, MPB, shënimi i 20-të i mësipërm, MAPL, shënimi i 20-të i mësipërm, MPSM, shënimi i 26-të i mësipërm, MD, shënimi i 20-të i mësipërm, MAP, shënimi i 20-të i mësipërm, ZQM, shënimi i 28-të i mësipërm, KKK, 19 korrik 2011, dhe Komisionit të gjuhëve, shënimi i 19-të i mësipërm.

[31] P.sh. në rastin e Ligjit për shërbimin civil, organ kompetent për monitorimin e zbatimit të tij është Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil (DASHC), ndërsa në nivel më të lartë, Bordi i Pavarur Mbikëqyrës është përgjegjës për të siguruar respektimin e rregullave dhe parimeve që rregullojnë shërbimin civil; institucionet e tjera sikurse KKK nuk kryejnë kurrfarë mbikëqyrjeje të zbatimit të legjislacionit.

mekanizmat dhe institucionet të cilave mund t'ju drejtohen individët kur besojnë se u janë shkelur të drejtat.

Për ta ngritur shkallën e vetëdijesimit të publikut për legjislacionin, një numër ligjesh përcaktojnë që gjatë zbatimit të tyre institucionet gjegjëse të bëjnë fushata të obligueshme të vetëdijesimit. Ligje të caktuara të përfshira në këtë raport përcaktojnë fushata të tilla të vetëdijesimit, përfshirë Ligjin kundër diskriminimit[32] dhe atë për përdorimin e gjuhëve[33].

Regjistri i krijuar rishtas i akteve nënligjore në fuqi[34] mbush vakumin në lidhje me publikimin e legjislacionit dytësor në Kosovë, që ka ekzistuar për një kohë të gjatë. Ministritë janë të obliguara që t'i publikojnë aktet nënligjore në faqet e tyre përkatëse të internetit dhe që gjithë legjislacionin dytësor t'ia dërgojnë ZSHNJ-së në kopje elektronike dhe të shtypur. ZSHNJ është përgjegjëse për ta përditësuar regjistrin çdo muaj.[35]

Ministritë dhe organet e tjera ekzekutive të intervistuara deklarojnë që i publikojnë rregullisht aktet e tyre nënligjore në faqet e tyre përkatëse të internetit. Megjithatë, hulumtimi i OSBE-së tregon se qysh prej kohës së hartimit, asnjë ministri nuk ka publikuar në të vërtetë listën e plotë të akteve nënligjore të saj në faqen e saj të internetit.[36] Disa ministri ua shpërndajnë aktet nënligjore të gjitha institucioneve gjegjëse dhe palëve të interesit përmes e-mailit.[37] Institucionet e tjera, siç janë Komisioni i gjuhëve apo KKK, deklarojnë që ngaqë nuk i kanë faqet e tyre të internetit, shpërndarjen e UA-ve të tyre e bëjnë nëpërmjet ministrive të caktuara.[38] Me miratimin e Regjistrit të akteve nënligjore në fuqi, publikimi i akteve nënligjore do të sistematizohet dhe të përmirësohet shumë. Megjithatë, kontrollet e rastit të kryera nga OSBE-ja kanë shpalosur që ministritë ende nuk i kanë indekset zyrtare të legjislacionit dytësor të publikuar. Shpërndarja e akteve nënligjore në kopje të shtypur përbën përjashtim, meqë këto përmbledhje rrallëherë shtypen për shkak të mungesës së mjeteve financiare.[39]

4. ZBATIMI I LEGJISLACIONIT ME NDIKIM NË TË DREJTAT E NJERIUT NË KOSOVË

Kjo pjesë pasqyron gjetjet e vlerësimit të OSBE-së të bërë për këtë raport, që ka shqyrtuar zbatimin e shtatë ligjeve të përzgjedhura të Kuvendit me lidhje të veçantë me mbrojtjen, promovimin dhe gëzimin e të drejtave të njeriut dhe të komuniteteve në Kosovë.

---

32 Neni 13(2), Ligji kundër diskriminimit, po aty.

33 Neni 36, Ligji për përdorimin e gjuhëve, shënimi i 4-t i mësipërm.

34 Vendimi i qeverisë nr. 08/35 i 1 shtatorit 2011, shënimi i 24-t i mësipërm.

35 Shih pikën 5 të Vendimit nr. 08/35, po aty.

36 Informatat duke filluar prej 28 marsit 2012, në bazë të shqyrtimit të faqeve të internetit të ministrive.

37 MAPL dhe MPMS ua shpërndajnë përmes e-mailit aktet e tyre nënligjore komunave dhe qendrave komunale për mirëqenie sociale.

38 Intervistat individuale me përfaqësues të Komisionit të gjuhëve, shënimi i 19-të i mësipërm, dhe KKK, shënimi i 30-të i mësipërm.

39 Që nga viti 2005 dhe brenda mandatit tw Misionit, OSBE-ja ka përkrah institucionet e Kosovws në shtypjen e përmbledhjeve të legjislacionit dytësor, dhe .janë shpërndarë më tutje të gjitha palëve gjegjëse në nivel qendror dhe lokal.

4.1 Barazia gjinore

Që nga viti 2004 janë bërë përpjekje për të siguruar që korniza ligjore e Kosovës të promovojë dhe krijojë barazi gjinore, duke ofruar mundësi të barabarta për pjesëmarrjen e burrave dhe grave në jetën politike, ekonomike, kulturore dhe shoqërore në Kosovë. Veçanërisht, Ligji për barazi gjinore[40] synon të krijojë kushte dhe mundësi për barazi gjinore përmes politikave dhe programeve që përkrahin zhvillim dhe pjesëmarrje tërësor të barabartë si të burrave ashtu edhe të grave. Gjithashtu, Ligji për barazi gjinore ka përcaktuar themelimin e Zyrës për barazi gjinore, Këshillit ndërministror për barazi gjinore dhe emërimin e zyrtarëve për barazi gjinore si në nivel qendror ashtu edhe në atë komunal.

Në kuadër të zbatimit të Ligjit për barazi gjinore, qeveria e Kosovës ka hartuar Programin e Kosovës për barazi gjinore 2008–2013[41], që është miratuar nga qeveria në mars të vitit 2008, dhe nga Kuvendi në qershor të vitit 2010. Programi i Kosovës për barazi gjinore synon të analizojë gjendjen ekzistuese dhe të identifikojë veprimet e nevojshme dhe akterët përgjegjës në gjashtë fusha të veçanta të jetës ekonomike dhe shoqërore në Kosovë.[42] Gjithashtu, qeveria ka themeluar Zyrën për barazi gjinore (ZBGJ).[43] Kjo zyrë më vonë u reformua dhe u riemërtua si Agjenci për barazi gjinore (ABGJ). ABGJ është organ i pavarur që vepron në kuadër të zyrës së Kryeministrit (ZKM), në bazë të një Rregulloreje të vitit 2007 të ZKM-së.[44] ABGJ është përgjegjëse, ndër të tjera, për monitorimin e zbatimit të Ligjit për barazi gjinore, hartimin e politikave për barazi gjinore dhe dhënien e propozimeve institucioneve të nivelit qendror për të siguruar pjesëmarrje të barabartë të burrave dhe grave. Ajo organizon rregullisht fushata të vetëdijesimit për çështje në lidhje me barazinë gjinore dhe ia raporton çdo vit gjetjet e saj qeverisë së Kosovës dhe, nëse kërkohet, Kuvendit.

Veç kësaj, në vitin 2006 ZKM ka themeluar Këshillin ndërministror për barazi gjinore.[45] Ky Këshill i kryesuar nga kryeshefja ekzekutive e ABGJ-së përbëhet nga zyrtarët për barazi gjinore të të gjitha ministrive.[46] Këshilli mban takime mujore[47]. Ai ka marrë pjesë në hartimin e Programit të Kosovës për barazi gjinore, monitoron zbatimin e tij dhe jep rekomandime për ligjet që prekin barazinë gjinore.[48]

---

40 Ligji për barazi gjinore në Kosovë, shënimi i 6-të i mësipërm.

41 Neni 4(4), Ligji për barazi gjinore, po aty. Grupi punues ndërministror me detyrën për të hartuar Programin është themeluar me vendimin nr. 034/2006 të kryeministrit, më 5 prill 2006.

42 Gjashtë fushat e identifikuara ishin ekonomia, tregu i punës dhe kujdesi social, proceset e vendimmarrjes, kujdesi shëndetësor, arsimi, si dhe pjesëmarrja dhe përfaqësimi në kulturë dhe medie. Shih Programin e Kosovës për barazi gjinore 2008-2013.

43 Zyra për barazi gjinore është themeluar më 1 shkurt 2005 me vendimin nr. 5/131 të qeverisë, në bazë të Rregullores nr. 02/2005 për themelimin dhe organizimin e Zyrës për barazi gjinore dhe në pajtim me nenin 4(4) të Ligjit për barazi gjinore.

44 Rregullorja e ZKM e nxjerrë më 5 korrik 2007. Kjo rregullore nuk ka numër dhe nuk mund të qaset në internet. Funksionet dhe përgjegjësitë e ABGJ-së gjithashtu rregullohen nga Direktiva nr. 2007/3 e UNMIK-ut e 23 prillit 2007.

45 Këshilli ndërministror për barazi gjinore është themeluar në bazë të Vendimit nr. 04/189 të qeverisë dhe Rregullores nr. 01/2006 të qeverisë.

46 Pozitat e Zyrtarëve për barazi gjinore janë krijuar sipas nenit 3(5), UA e ZKM nr. 4/2007.

47 Kryeshefja ekzekutive e ABGJ, intervista individuale, 8 qershor 2011.

48 Neni 4, Rregullorja nr. 1/2006 për themelimin, kompetencat dhe detyrat e Këshillit ndërministror për barazi gjinore.

Për më tepër, zyrtarët për barazi gjinore gjithashtu janë anëtarë të Njësive për të Drejtat e Njeriut (NJDNJ). NJDNJ-të ekzistojnë në kuadër të secilës ministri. Ato kryesisht janë përgjegjëse për hartimin dhe zbatimin e politikave dhe aktiviteteve për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, duke përfshirë monitorimin e zbatimit të duhur të ligjeve.[49] Zyrtarët për Barazi Gjinore fillimisht janë përfshirë në kuadër të NJDNJ-ve në secilën ministri të Kosovës.[50] Përmes këtij anëtarësimi, Ligji për Barazi Gjinore është zbatuar nëpërmjet një sërë aktesh nënligjore, që rregullojnë krijimin dhe punën e NJDNJ-ve. Për shembull, në vitin 2005 ZKM-ja paraqiti termat e referencës për NJDNJ-të në ministri[51], që saktësonte punën e zyrtarëve për barazi gjinore në këto njësi.

Në mënyrë të ngjashme, në vitin 2005, Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) krijoi pozitat e zyrtarëve për barazi gjinore në nivelin lokal.[52] Në vitin 2011 kjo marrëveshje u pasua me legjislacionin e ri dytësor, që saktësoi strukturën e re dhe kompetencat e reja për NJDNJ-të në nivel komunal.[53] Si pjesë e këtij ristrukturimi, zyrtarët e nivelit komunal për barazi gjinore u përfshinë në kuadër të strukturës së NDNJ-ve në nivelin lokal.[54]

Veç kësaj, Ministria e Administratës Publike (MAP) ka kontribuuar në zbatimin e Ligjit për barazi gjinore, duke paraqitur masat, që për qëllim kishin ngritjen e barazisë gjinore në administratën publike për vitin 2007.[55] Masat e përkohshme afirmative të parapara me këtë udhëzim janë kufizuar deri në vitin 2007 dhe pas skadimit të tyre nuk ka pasur vazhdimësi me paraqitjen e dispozitave të ngjashme për vitet e më pastajme. [56]

Në përgjithësi, mund të vlerësohet që niveli qendror deri më tani ka përgatitur kornizën e nevojshme ligjore për zbatimin e Ligjit për barazi gjinore.

4.2 Kundër-diskriminimi

Me qëllim të parandalimit dhe luftimit të të gjitha formave të diskriminimit në sektorët publikë e privatë dhe promovimin e barazisë efektive të trajtimit ndërmjet

---

[49] NJDNJ-të, si në nivelin ministror ashtu edhe në atë komunal përbëhen prej tre deri shtatë zyrtarë, të cilët merren me çështjet e barazisë gjinore, të drejtat e komuniteteve, personat me aftësi të kufizuara, të drejtat e fëmijëve, mundësitë e barabarta, kundër-diskriminimin dhe kundër-trafikimin. Shih nenin 4 të UA Nr. 2005/08 të ZKM-së dhe nenin 3(4) të UA Nr. 2011/04 të MAPL-së.

[50] Shih nenin 3(5),UA Nr. 4/2007 i ZKM-së, shënimi 46, *sipër*.

[51] UA i ZKM-së nr. 8/2005 *mbi* Termat e Referencës për Njësitë e Drejtave të Njeriut në Ministri, pastaj të plotësuara nga me UA nr. 4/2007 të Zyrës së Kryeministrit.

[52] UA nr. 2005/8 i Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal.

[53] Neni 13, UA Nr. 2011/04 për ndryshim-plotësimin e Udhëzimit Administrativ nr. 2011/01 mbi themelimin e Njësive të të Drejtave të Njeriut në komuna, 29 shtator 2011.

[54] Shih nenin 4(1), UA Nr. 2011/04 i MAPL-së, po aty.

[55] UA nr. 2007/03 i MAP-it paraqiti veprim afirmativ për inkurajimin e aplikimit të femrave në procedurat rekrutuese për shërbim civil.

[56] Megjithatë, në vitin 2010, Ministria e Administrimit Publik miratoi Rregulloren 02/2010 për Procedurat e rekrutimit në shërbimin civil. Ndonëse, duke mos iu drejtuar në mënyrë të veçantë obligimeve të parapara në Ligjin për Barazi Gjinore, Rregullorja inkurajon rekrutimin e baraspeshuar gjinor përmes administratës publike në Kosovë.

personave në Kosovë, Ligji kundër diskriminimit është prezantuar në vitin 2004.[57] Ligji vlen për personat juridikë dhe fizikë në lidhje me çdo shkelje të të drejtave të garantuara përmes veprimeve ose mosveprimeve në fushën e punësimit, aftësimit profesional, anëtarësimit në organizatë, arsim, forma të asistencës sociale dhe humanitare, sigurisë personale, qasjes në shërbime, banim, pjesëmarrjes në çështjet publike dhe të tjera. Qeveria e Kosovës ka mandat të nxjerrë legjislacion dytësor dhe të organizojnë fushata për vetëdijesimin e publikut mbi çështjet e diskriminimit. Në bazë të kësaj, organet administrative dhe gjykatat duhet të vendosin për rastet e diskriminimit të supozuar. Ligji parasheh themelimin e Qendrës për Trajtim të Barabartë për të siguruar trajtim të barabartë dhe administrim të pagesave të grumbulluara si sanksione në të holla.[58] Ligji gjithashtu e autorizon Institucionin e Avokatit të Popullit në Kosovë që të pranojë dhe hetojë ankesat lidhur me shkeljet e supozuara të të drejtave në baza diskriminuese.[59]

Në procesin e zbatimit të Ligjit, ZKM-ja ka nxjerrë UA nr. 2006/04 për zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit. Kjo UA synon të vendosë rregulla praktike; të krijojë lehtësira strukturore dhe fizike të domosdoshme për zbatimin e ligjit dhe për promovimin e trajtimit të barabartë. UA parasheh dy organe për promovimin e trajtimit të barabartë: Zyrën Këshillëdhënëse për Qeverisje të Mirë, të Drejta të Njeriut, Mundësi të Barabarta dhe Çështje Gjinore dhe (ZKQM)[60] dhe NDNJ-të në ministritë e Kosovës.[61] Siç shpjegohet në seksionin 3.1, themelimi, struktura dhe kompetencat e NJDNJ-ve në ministri rregullohen me akte nënligjore të ZKM-së.[62] Ndërsa, MAPL-ja ka themeluar NJDNJ-të në komuna dhe ka rregulluar strukturën dhe kompetencat e tyre[63], Qendra për Trajtim të Barabartë pritet që të themelohet madje edhe pas tetë viteve të paraparë me ligj[64].

Në tetor të vitit 2005, qeveria e Kosovës ka miratuar Planin Gjithëpërfshirës të Veprimit për zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit 2005–2007. Në dhjetor të vitit 2008, qeveria miratoi Strategjinë dhe Planin e Veprimit për të Drejtat e Njeriut në Kosovë 2009–2011, që parasheh hartimin e planit të ri të veprimit për zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit. Sipas ZKQM-së, përpjekjet për ripërtëritjen e Planit të Veprimit 2005–2007 janë në proces e sipër.[65] Megjithatë, duhet të theksohet që nuk ka

---

[57] Ligji kundër diskriminimit, shënimi 8, *sipër*.

[58] Neni 9(5), po aty.

[59] Neni 10, po aty.

[60] ZKQM-ja vepron në kuadër Zyrës së Kryeministrit, që nga marsi i vitit 2002. Mandati dhe përgjegjësitë e kësaj Zyre definohen me Rregulloren e UNMIK-ut Nr. 2001/19 për Degën Ekzekutive të Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, të datës 13 shtator 2001, dhe Rregulloren e UNMIK-ut Nr. 2005/15 për ndryshim-plotësimin e Rregullores së UNMIK-ut Nr. 2001/18 mbi Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, 16 mars 2005.

[61] Neni 3, UA i ZKM-së nr. 2006/04 për zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit.

[62] UA i ZKM-së nr. 08/2005 mbi Termat e Referencës për Njësitë e të Drejtave të Njeriut dhe UA të ZKM-së nr. 04/2007 për Njësitë e Drejtave të Njeriut në qeverinë e Kosovës. Të dy UA janë nxjerrë për zbatimin e një numri të ligjeve, duke përfshirë *ndër të tjera* edhe Ligjin kundër diskriminimit.

[63] MAPL-ja ka themeluar NJDNJ-të në komuna me UA nr. 2007/08, që pastaj është shfuqizuar me UA nr. 2008/02. Veç kësaj, më 29 shtator 2011, MAPL-ja ka nxjerrë UA nr. 2011/04 për ndryshim –plotësimin e Udhëzimit Administrativ nr. 2011/01 për themelimin e Njësive e të Drejtave të Njeriut në komuna. Si bazë ligjore, të gjitha UA citojnë, ndër të tjera, Ligjin kundër diskriminimit.

[64] Divizioni për Mundësi të Barabarta në kuadër të ZKQM-së ushtron funksionet e përcaktuara me legjislacion që të ushtrohen nga Qendra për Trajtim të Barabartë- që është në pritje të krijimit që nga viti 2005.

[65] Drejtori i ZKQM-së, intervistë personale, 23 qershor 2011.

qenë në fuqi asnjë plan i veprimit për pesë vite, gjë që ka paraqitur pengesë të madhe në zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit.

Veç kësaj, zbatimi i ligjit është penguar për shkak të dykuptimësisë së disa dispozitave në këtë ligj. Në të vërtetë, Kapitulli II për procedurat ankimore dhe sanksionet parasheh vetëm që "organi administrativ përcakton se është shkelur mund të vendos sanksione". Megjithatë, Ligji është i heshtur sa i përket procedurave që duhet të ndiqen për parashtrimin dhe përpunimin e ankesës, nga cili organ administrativ duhet të parashtrohet dhe në {farë afati kohor. As ligji nuk delegon kompetenca ndonjë organi ekzekutiv për rregullimin e mëtutjeshëm të këtyre hollësive të rëndësishme procedurale. Në këtë drejtim, vetë Ligji nuk parasheh zbatim të duhur të tij. Si rezultat, vetëm një numër shumë i vogël i ankesave lidhur me diskriminimin janë parashtruar tek organet ekzekutive dhe OSBE-ja nuk është në dijeni që të jetë zgjidhur ndonjë rast.

Veç kësaj, siç është përmendur lartë, Qendra për Trajtim të Barabartë nuk është themeluar kurrë. Sipas ligjit, ai është një organ që do të duhej të jetë përgjegjës për administrimin e kompensimit dhe në këtë mënyrë është kompromettuar zhvillimi e skemës së kompensimit të paraparë me Ligjin kundër diskriminimit.

Me qëllim të ngritjes së vetëdijes së publikut për Ligjin kundër diskriminimit, ZKM – ja përmes ZKQM-së ka organizuar disa punëtori dhe fushata informimi për publikun mbi çështjet e diskriminimit në bashkëpunim me aktorët përkatës siç janë; OSBE-ja, Institucioni i Avokatit të Popullit në Kosovë dhe shoqëria civile. Veç kësaj, sipas ZKQM-së viteve të fundit janë nxjerrë dhe shpërndarë institucioneve përkatëse një numër broshurash[66] dhe fletëpalosjesh, duke përfshirë këtu shpjegimet mbi ligjin dhe institucionet kompetente për pranimin e ankesave.

Në përgjithësi, mund të vlerësohet që qeveria deri më tani vetëm pjesërisht e ka zbatuar ligjin kundër diskriminimit.

4.3 Promovimi dhe mbrojtja e të drejtave të komuniteteve

Ligji nr. 03/L-047 për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre në Kosovë[67] (Ligji për Komunitete) është një prej ligjeve thelbësore për mbrojtjen e të drejtave të të gjitha komuniteteve në Kosovë. Ligji për Komunitetet i përkufizon komunitetet e Kosovës dhe të drejtat e tyre të veçanta lidhur me identitetin e tyre, përdorimin e gjuhëve, mediat, kulturën, religjionin, arsimin, shëndetësinë, mundësitë ekonomiko-sociale dhe përfaqësimin politik të tyre. Për më tepër, ai parasheh masa të cilat institucionet e Kosovës duhet të i marrin për të siguruar barazi të plotë dhe efektive të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre.

Masat e zbatimit të parapara me Ligjin për komunitete përfshijnë themelimin e Këshillit Konsultativ për Komunitete (KKK). Kjo gjithashtu përmban miratimin e statutit të KKK-së [68]; nxjerrjen e kodit të mirësjelljes për organizatat përfaqësuese të

---

[66] Për shembull, shih broshurën e OSBE-së, *Zbatimi i ligjit kundër diskriminimit: Sfida për Kosovën* (qershor 2007). http://www.osce.org/kosovo/25854 (e qasur më 6 qershor 2012).

[67] Ligji për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave t komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre në Kosovë, shënimi 5, *sipër*.

[68] Po aty, Neni 12(1) dhe 12(2).

komunitetit[69]; dhe publikimin e strategjisë gjithëpërfshirëse vjetore për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre së bashku me prezantimin vjetor para Kuvendit të raportit gjithëpërfshirës për zbatimin e strategjisë[70].

Veç kësaj, masa të veçanta janë paraparë për disa fusha të veçanta. Për shembull, Ligji për komunitete parasheh nxjerrjen e strategjisë për mbrojtjen efektive të objekteve dhe monumenteve të trashëgimisë kulturore dhe fetare të komuniteteve[71]; krijimin e procedurave monitoruese lidhur me qasjen dhe ofrimin e shërbimeve shëndetësore për pjesëtarët e komunitetit[72]; dhe programet për punësim publik dhe nisma tjera me qëllim të shmangies së diskriminimit të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë të pjesëtarëve të komunitetit, në veçanti komuniteteve romë, ashkali dhe egjiptian të Kosovës[73]. Për më tepër, Ligji për komunitete parasheh që qeveria të vendos një prag të arsyeshëm për krijimin e orëve shkollore të veçanta për të punuar në gjuhët e komunitetit për të siguruar që të gjithë pjesëtarët e komunitetit të kenë qasje në arsim në gjuhët e tyre përkatëse.[74] Në komunat ku ky prag nuk arrihet, qeveria duhet të ofrojnë alternativa për të lehtësuar shkollimin në gjuhën e komunitetit dhe gjithashtu duhet të ofrojë arsim të lartë dhe programe për aftësim profesional në të gjitha gjuhët e komuniteteve[75], përveç masave tjera të saktësuara[76].

Për zbatimin e Ligjit për komunitete është themeluar KKK-ja dhe statuti i tij është miratuar në vitin 2008 me dekret të presidentit.[77] Megjithatë, katër vite pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, qeveria nuk ka miratuar strategjinë vjetore gjithëpërfshirëse për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre dhe as nuk ka paraqitur raportin vjetor gjithëpërfshirës para kuvendit. Gjithashtu, nuk është hartuar kodi i mirësjelljes për organizatat përfaqësuese të komunitetit.

Në kohën kur po shkruhet ky raport, ende nuk është hartuar strategjia për mbrojtjen efektive të trashëgimisë kulturore dhe fetare të të gjitha komuniteteve. Megjithatë, në vitin 2008, Kuvendi ka miratuar Ligjet për Zonat e Veçanta të Mbrojtura[78] dhe Trashëgiminë kulturore[79], që dyfishohen me disa masa mbrojtëse të parapara në Ligjin

---

[69] Neni 5(3), po aty, parasheh që komunitetet e Kosovës kanë të drejtë të themelojnë organizatat përfaqësuese të komunitetit që mund të veprojnë si organizata ombrellë në lidhje me komunitetin përkatës dhe të kërkojnë përfaqësim në Këshillin Konsultativ për Komunitete.

[70] Po aty, Neni 13(1).

[71] Po aty, Neni 5(11).

[72] Po aty, Neni 10(6).

[73] Po aty, Neni 9(2).

[74] Po aty, Neni 8(1).

[75] Po aty, Neni 8(2) dhe 8(3).

[76] Po aty, Neni 8(7), 8(10), 8(11) dhe 8(12). Qeveria duhet të hartojë plan-programe të integruara në gjuhët e komuniteteve, të cilat nuk janë gjuhë zyrtare; në bashkëpunim me komunitetet të përgatisin modulet shkollore që kanë të bëjnë me kulturën, historinë dhe traditat tyre për të nxitur tolerancën ndërmjet të gjitha komuniteteve; të sigurojë që në shkollat fillore dhe të mesme, në të cilat gjuha e ligjërimit nuk është gjuhë zyrtare, nxënësit të mësojnë një gjuhë zyrtare sipas zgjedhjes së tyre; dhe të merr masa të veçanta për të siguruar pranimin e kandidatëve që vijnë nga shkollat e komuniteteve në institucionet e arsimit të lartë dhe universitar.

[77] Dekreti i Presidentit nr. KKK-001-2008 për themelimin e Këshillit Konsultativ, 15 shtator 2008.

[78] Ligji nr. 03/L-039 për Zonat e Veçanta të Mbrojtura, 4 qershor 2008. Ligji siguron mbrojtjen e vendeve fetare, historike, kulturore me rëndësi të veçantë për komunitetin serbë të Kosovës si dhe për komunitetet tjera në Kosovë.

[79] Ligji Nr. 02/L-88 për Trashëgiminë Kulturore, 1 korrik 2008. Ligji rregullon trashëgiminë arkitekturale, arkeologjike, të luajtshme dhe shpirtërore të popullit të Kosovës.

për komunitete.[80] Në prill të vitit 2012, Kuvendi i Kosovës ka miratuar Ligjin mbi Velika Hoča/Hoqën e Madhe[81] dhe Qendrën Historike të Prizrenit[82]. Këto ligje rregullojnë në detaje mbrojtjen e dy lokacioneve të rëndësisë historike, respektivisht zbatimin e dispozitave të Ligjit mbi zonat e veçanta të mbrojtura[83] Plani i Veprimit 2012 i qeverisë parasheh hartimin e strategjisë për trashëgiminë kulturore.[84]
Masat e parapara lidhur me arsimin janë zbatuar me akte nënligjore dhe një numër të ligjeve për rregullimin e arsimit.[85] Lidhur me këtë, Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT) ka nxjerrë UA nr. 18/2009 për raportet nxënës-mësimdhënës dhe nxënës- personel jo mësimdhënës dhe numrin e nxënësve në klasa.[86] Për shembull, MASHT-i më tutje ka nxjerrë UA nr. 37/2009 mbi Komisionin e Pavarur për Shqyrtimin e Materialeve Shkollore në Gjuhën Serbe dhe UA nr. 07/2010 për Zbatimin e Programit për Shqyrtimin e Punës për Lëndë: gjuha rome me elemente historike dhe kulturore.[87] Veç kësaj, MASHT-i ka nxjerrë Planin Strategjik të Arsimit në Kosovë 2011–2016, i cili parasheh masat që duhet të merren për ngritjen e pjesëmarrjes së komuniteteve në sistemin arsimor në të gjitha nivelet, duke përfshirë plan-programet e integruara.[88] Përfundimisht, qeveria ka nxjerrë Strategjinë për integrimin e komunitetit rom, ashkali dhe egjiptian të Kosovës 2009–2015.

Nuk janë miratuar programe apo iniciativa specifike për të adresuar diskriminimin e drejtpërdrejtë apo të tërthortë në kuptimin e punësimit të komuniteteve të cenueshme, sidomos komuniteteve rom, ashkali e egjiptian. Megjithatë, janë futur klauzolat kundër diskriminimit në legjislacionin e punësimit, si dhe ka kuota të rezervuara për pjesëtarë të komuniteteve në institucione publike[89]. Në anën tjetër, nuk janë marrë

---

[80] Për shembull, neni 12(3) i Ligjit për Trashëgiminë Kulturore parasheh nxjerrjen e akteve nën ligjore për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore. Megjithatë, Ligji për komunitetet është i gjerë dhe nuk saktëson nëse qeveria duhet të nxjerrë legjislacionin primar ose plotësues "*për të ruajtur trashëgiminë kulturore dhe fetare të të gjitha komuniteteve dhe për të siguruar mbrojtjen efektive të objekteve dhe monumenteve të rëndësisë kulturore dhe religjioze për komunitetet*" (me theks të plotësuar) siç parashihet me nenin 5(10) të Ligjit për Komunitete.

[81] Ligji nr. 04/ L-62 për Hoçën e Madhe, 18 korrik 2012

[82] Ligji nr. 04/L-066 mbi Qendrën historike të Prizrenit,18 korrik 2012

[83] Shin nenin 8 (2) dhe 9 (2) të Ligjit nr.03/ L-039 mbi Zonat e veçanta të mbrojtura, 4 qershor 2008.

[84] Shih planin qeveritar vjetor të dokumenteve strategjike për vitin 2012, që mund ta gjeni në faqen e internetit të ZKM-së: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Plani_i_dokumenteve_Strategjike_2012.pdf (e qasur më 20 prill 2012)

[85] Ligji nr. 03/L-68 për arsimin në komunat e Kosovës, 15 qershor 2008; Ligji nr. 04/L-032 për arsimin parauniversitar në e Kosovës, 16 shtator 2011; dhe Ligji nr. 04/L-037 për arsimin e lartë në Kosovë, 9 shtator 2011.

[86] Megjithatë, ky UA nuk i referohet Ligjit për të drejtat e komuniteteve apo ndonjë ligji tjetër si bazë e tij ligjore. Për më tepër, çështja e pragut për komunitetet rregullohet gjithashtu me Ligjin për arsimin parauniversitar në Kosovë, po aty, neni 13 dhe 14.

[87] Megjithatë, edhe pse kurrikulës që mbulon gjuhën rome, kulturën dhe historinë rome për klasat 2–9 në shkollën fillore është miratuar nga MASHT-i, ende mungojnë tekstet shkollore dhe mësimdhënësit e aftësuar; më 29 gusht 2011, MASHT-i ka miratuar kornizën e kurrikulës së re Kosovës për arsimin parauniversitar. Ky vendim së bashku me dokumentin kornizë të plotë mund të gjendet (vetëm në gjuhën shqipe) në http://kkapk.armods.com/Portals/0/Korniza%20e%20Kurrikulës.pdf (qasur më 6 qershor 2012).

[88] Kurrikula dhe tekstet shkollore ekzistuese të Kosovës, ende jo mjaftueshëm pasqyrojnë atributet e veçanta historike, kulturore dhe atributet tjera të të gjitha komuniteteve. Me miratimin e "Kornizës së kurrikulës", pritet të paraqiten qasje të reja, të cilat do t'i kushtojnë vëmendje më të madhe ndaj të kuptuarit ndërkulturor. Veç kësaj, Komisionari i lartë i OSBE-së për pakica kombëtare aktualisht është duke e realizuar projektin për hartimin e teksteve shkollore për edukatë qytetare dhe ndërkulturore në pajtim me kornizën e kurrikulës së Kosovës.

[89] Për shembull, së paku 10 për qind të shërbyesve civilë në nivel qendror duhet të jenë pjesëtarë të komunitetit jo shqiptar. Në nivel komunal, kuotat duhen bazuar në përqindjen e komuniteteve në

masa specifike në lidhje me qasjen në dhe ofrimin e shërbimeve shëndetësore për pjesëtarë të komuniteteve në Kosovë. Përveç kësaj, UA të ndryshme për zbatimin e Ligjit për komunitete nuk i referohen vetë ligjit si bazë ligjore e tyre.[90]

Në përgjithësi, mund të vlerësohet që ka pasur vetëm përparim të kufizuar në zbatimin e ligjit për komunitete.

4.4 Qasja në dokumentet e udhëtimit

Mundësia që gjithë individët të nxjerrin dhe mbajnë dokumente të udhëtimit ka ndikim të thellë tek gëzimi i të drejtave në lidhje me lirinë e lëvizjes, duke përfshirë të drejtën e kthimit, të drejtën e qarkullimit të lirë (psh. me hy dhe dalë nga Kosova) si dhe zgjedhjes së vendit të banimit.[91] Duke pasur parasysh rëndësinë e këtyre çështjeve për gjithë banorët dhe komunitetet e Kosovës, Ligji për Dokumente të Udhëtimit[92] mëton të rregullojë llojet ekzistuese të dokumenteve të udhëtimit në Kosovë[93], përmbajtjen dhe klasifikimin e tyre, si dhe procedurat për lëshimin e dokumenteve të udhëtimit, si dhe kushtet e vlefshmërisë së tyre. Përveç këtyre, ligji përcakton sanksionet administrative për shkeljen e dispozitave të tij. Mbikëqyrja e zbatimit të ligjit kryesisht i është besuar Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB).[94]

Ligji për dokumentet e udhëtimit përcakton që përmes akteve nënligjore MPB-ja duhet të rregullojë formatin e dokumenteve të udhëtimit; formularët për lejet e udhëtimit për fëmijë nën moshën 14 vjeçe, si dhe lejet për përfaqësues ligjorë të fëmijëve nën moshën 14 vjeçe[95]; formularët për njoftimin e dokumenteve të humbura të udhëtimit; metodologjinë për mbajtjen e evidencave për dokumentet e udhëtimit; procedurat dhe mënyrën e prodhimit, lëshimit dhe shpërndarjes së dokumenteve të udhëtimit; çmimin e dokumenteve të udhëtimit dhe procedurën për shpërndarjen, mbajtjen, përdorimin, kthimin dhe shkatërrimin e të dhënave për dokumentet e udhëtimit.[96] Afati për zbatimin e Ligjit për dokumente të udhëtimit është përshkruar të jetë tre muaj pas hyrjes së tij në fuqi.[97]

Në procesin e implementimit të Ligjit për Dokumente të udhëtimit, MPB-ja ka nxjerrë një sërë UA-sh të cilat rregullojnë formën dhe përmbajtjen e aplikacioneve për

---

komunën përkatëse. Shih nenin 11(3) të ligjit nr. 03/L-149 mbi Shërbimin Civil të Kosovës, 25 qershor 2010.

[90] Kjo përfshin UA nr. 37/2009 dhe UA nr. 18/2009, të lëshuara nga MASHT-ja.Këto Udhëzime administrative kryesisht i referohen Rregullores së Punës së Qeverisë, si dhe Ligjit për Arsim në Komuna, Megjithatë, të dyja UA-të janë për zbatim të nenit 8 të Ligjit për Komunitete.

[91] Për shembull, shih nenin 13, Deklarata Universale për të Drejta të Njeriut; neni 12, Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike, Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së 2200A (XXI), 16 dhjetor 1966; Komenti i përgjithshëm nr. 27, Këshilli i OKB-së për të Drejta të Njeriut, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 nëntor 1999.

[92] Ligji nr. 03/L-037 për dokumente të udhëtimit, 19 qershor 2008, ndryshuar me Ligjin nr. 03/L-217 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Dokumente të Udhëtimit, 11 dhjetor 2010.

[93] Dokumentet e udhëtimit definohen si pasaporta, kartela udhëtimi, dokumente udhëtimi për kthim; dokumente për udhëtim grupor, dokumente udhëtimi të lëshuara në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare dhe librezave detare, mes tjerash. Shih nenin 7, ligji nr. 03/L-037 për Dokumentet e Udhëtimit, po aty.

[94] Neni 33(1), Ligji nr. 03/L-037 për Dokumentet e Udhëtimit, po aty..

[95] Fëmijët nën moshën 14-vjeçare mund të udhëtojnë jashtë shtetit me përcjellje të prindërve, kujdestarëve ligjorë apo "me lejen e tyre"të ndonjë personi tjetër; shih nenin 9, po aty.

[96] Neni 36, po aty.

[97] Ligji i ndryshuar për Dokumente Udhëtimi ka hyrë në fuqi më 11 dhjetor 2010.

pasaporta; procedurat për prodhimin dhe shpërndarjen e pasaportave; mbajtja e evidencave për pasaporta; dokumentet e udhëtimit për kthim; procedurat për lëshim të pasaportave; procedura e përshpejtuar e nxjerrjes së pasaportës; lëshimi i dokumenteve të udhëtimit grupor.[98] MPB-ja gjithashtu ka nxjerrë një Vendim për caktimin e çmimit të pasaportave biometrike.[99]

Shumica e masave të nevojshme për zbatimin e Ligjit për dokumente të udhëtimit janë miratuar tashmë, edhe pse disa UA janë nxjerrë me vonesë.[100] Siç parashihet me Ligjin për dokumente të udhëtimit, ministria përgjegjëse është konsultuar gjatë procedurës së hartimit të akteve përkatëse nënligjore. Megjithatë, disa fusha të zbatimit nuk janë realizuar apo kanë qenë problematike. Për shembull, lëshimi i lejeve të udhëtimit për fëmijë nën moshën 14 vjeçe dhe formularët përkatës për këto leje ende nuk janë rregulluar nga MPB-ja. Për më tepër, MPB-ja nuk ka nxjerrë legjislacionin dytësor për të rregulluar formularin e njoftimit të dokumenteve të humbura/dëmtuara tek policia. Është me rëndësi të veçantë të përmendet që UA nr. 25/2008 mbi formën, përmbajtjen dhe mënyrën e aplikimit dhe lëshimit të dokumentit të udhëtimit grupor përcakton kushte më strikte për lëshimin e dokumenteve të udhëtimit sesa vetë Ligji për Dokumente Udhëtimi. Sa i përket çmimit të dokumenteve të udhëtimit, Vendimi i MPB-së nuk përcakton çmimet për dokumentet e udhëtimit për kthim apo për dokumente për udhëtim grupor.[101] Megjithatë, tarifa për dokumentet e udhëtimit për kthim nuk është përcaktuar nga ministria kompetente.[102]

Përkundër këtyre mospërputhjeve dhe vonesave, në përgjithësi mund të vlerësohet që MPB-ja është duke përparuar drejt implementimit të plotë të Ligjit për Dokumente të Udhëtimit.

4.5 Qasja në dokumente personale (letërnjoftime)

Qasja në letërnjoftime dhe dokumente tjera personale ka ndikim të konsiderueshëm në respektimin e jetës private, çështjet në lidhje me mosdiskriminimin, si dhe mbrojtjen e

---

[98] UA nr. 21/2011 për përcaktimin e formës dhe përmbajtjes së formularëve të aplikimit për pasaporta (që shfuqizon UA Nr. 5/2008 për përcaktimin e formës dhe përmbajtjes së formularëve të aplikimit për pasaporta); UA nr. 18/2011 për përcaktimin e formave, përmbajtjes, personalizimit dhe transportit të pasaportave (që shfuqizon UA nr. 7/2008 për përcaktimin e procedurave dhe metodave të prodhimit, shpërndarjes, kthimit dhe shkatërrimit të pasaportave); UA nr. 17/2011 për përcaktimin e menaxhimit të evidencave për letërnjoftim/dokument udhëtimi (që shfuqizon UA nr. 9/2008 për përcaktimin e mbajtjes së evidencave për pasaporta); UA nr. 14/2008 për formën, përmbajtjen dhe mënyrën e lëshimit të dokumenteve të udhëtimit për kthim; UA Nr. 22/2011 për pajisje me letërnjoftim, pasaportë dhe leje vozitjeje në procedurë të përshpejtuar (që shfuqizon UA nr. 21/2008 për pajisje me pasaportë dhe leje vozitjeje në procedurë të përshpejtuar; UA nr. 16/2011 për procedurat e aplikimit për lëshim të pasaportave (që shfuqizon UA nr. 24/2008 për procedurat e aplikimit për pasaportë/pasaportë të humbur/dëmtuar, ndryshim të të dhënave dhe rinovim të të dhënave në pasaportë; UA nr. 25/2008 për formën, përmbajtjen dhe mënyrën e aplikimit dhe lëshimit të dokumentit të udhëtimit grupor

[99] Vendimi i MPB-së nr. 281/2011 i 3 tetorit 2011.

[100] Psh.UA nr. 21/2008 për pajisje me pasaportë dhe leje vozitjeje në procedurë të përshpejtuar, 21 tetor 2010; UA nr. 24/2008 për procedurat e aplikimit për pasaportë/pasaportë të humbur/dëmtuar, ndryshim të të dhënave dhe rinovim të të dhënave në pasaportë, 27 nëntor 2008; UA nr. 25/2008 për formën, përmbajtjen dhe mënyrën e aplikimit dhe lëshimit të dokumentit të udhëtimit grupor, 3 dhjetor 2008.

[101] Vendimi nr. 281/2011, shënimi 99, *më lartë.*

[102] Tarifa është përcaktuar me UA Nr. 02/2011 për ndryshimin e UA nr. 05/2010 për tarifat konsullore, edhe pse Ligji për Dokumente Udhëtimi i jep këtë kompetencë MPB-së.

të drejtave të komuniteteve në Kosovë. Me këtë parasysh, Ligji për Letërnjoftimet[103] synon të rregullojë formën dhe përmbajtjen e letërnjoftimeve në Kosovë, kompetencat dhe procedurat për lëshimin e letërnjoftimeve, vlefshmërinë e tyre si dhe mënyrën e mbajtjes së evidencave për prodhimin e letërnjoftimeve. Përfundimisht, Ligji përcakton edhe sanksionet administrative për shkeljet e dispozitave të tij.

MPB-ja është caktuar si organ kompetent për nxjerrjen e legjislacionit dytësor.[104] Ligji për letërnjoftime parashikon që nxjerrja e legjislacionit dytësor të rregullojë fushat në vijim: formatin e letërnjoftimeve; mënyrën e mbajtjes, përdorimit, kthimit dhe shkatërrimit të të dhënave të domosdoshme për prodhimin e letërnjoftimeve; formularët për aplikim për letërnjoftim, si dhe për raportimin e letërnjoftimit të humbur apo të dëmtuar; mënyrën e mbajtjes së të dhënave të personave që e kanë të ndaluar të dalin nga Kosova, si dhe që nuk mund të përdorin letërnjoftimin për këtë qëllim; si dhe mënyrën e mbajtjes së të dhënave për letërnjoftimet e kërkuara dhe të lëshuara.

Në zbatim të Ligjit për letërnjoftime, MPB-ja ka lëshuar një numër UA-sh të cilat rregullojnë formularët e aplikimit për letërnjoftime; prodhimin e letërnjoftimeve; mbajtjen e të dhënave për letërnjoftime; procedurat për aplikimin, ndryshimin e të dhënave dhe ripërtëritje të letërnjoftimeve; si dhe procedurën e përshpejtuar të lëshimit të letërnjoftimit.[105]

Në përgjithësi, MPB-ja ka përmbushur shumë obligime të implementimit sipas dispozitave të ligjit për letërnjoftime. Megjithatë, shumica e UA-ve fillestare, të cilat tanimë janë shfuqizuar, janë nxjerrë para se Ligji vetë të hynte në fuqi.[106] Ligji e obligon MPB-në të nxjerrë akte nënligjore, por është me rëndësi të theksohet që edhe i përcakton kufizimet mbi aktet nënligjore që mund të nxirren si dhe cili institucion mund t'i nxjerrë ato. Institucioni që është i autorizuar të nxjerrë legjislacionin dytësor mund të rregullojë çështjet specifike vetëm kur autorizohet me legjislacionin parësor në fuqi. Përndryshe, ligjshmëria e akteve të tilla nënligjore është e kontestueshme.

Forma e raportimit të letërnjoftimeve të humbura/dëmtuara tek policia, nuk është rregulluar ende nga MPB-ja. Përveç kësaj, procedura për ruajtjen e evidencave e rregulluar me UA nr. 17/2011 nuk jep informata të mjaftueshme dhe të sakta për

---

[103] Ligji nr. 33/L-099 për letërnjoftimet, 1 nëntor 2008.

[104] Neni 7, Ligji për letërnjoftimet, po aty.

[105] UA nr. 23/2011 për përcaktimin e formës dhe përmbajtjes së formularëve të aplikimit për letërnjoftim (që shfuqizon UA nr. 16/2008 për përcaktimin e formës dhe përmbajtjes së formularëve të aplikimit për letërnjoftim); UA nr. 19/2011 për përcaktimin e formës dhe mënyrës së prodhimit të letërnjoftimeve (që shfuqizon UA nr. 17/2008 për përcaktimin e formës dhe mënyrës së prodhimit të letërnjoftimeve); UA nr. 17/2011 për përcaktimin e udhëheqjes së evidencave për letërnjoftime/dokumente udhëtimi (që shfuqizon UA nr. 18/2008 për përcaktimin e udhëheqjes së evidencave për letërnjoftime); UA Nr. 20/2011 për procedurat e aplikimit për letërnjoftim (që shfuqizon UA Nr. 19/2008 për procedurat e aplikimit për letërnjoftim); Letërnjoftimi i humbur/dëmtuar, ndryshimi i të dhënave dhe ripërtëritja e të dhënave në letërnjoftim; si dhe UA nr. 22/2011 për pajisje me letërnjoftim, pasaportë dhe leje vozitjeje në procedurë të përshpejtuar (që shfuqizon UA nr. 09/2009 për pajisje me letërnjoftim në procedurë të përshpejtuar).

[106] UA nr. 16/2008 për përcaktimin e formës dhe përmbajtjes së formularëve të aplikimit për letërnjoftim; UA nr. 17/2008 për përcaktimin e formës dhe mënyrës së prodhimit të letërnjoftimeve; UA nr. 18/2008 për përcaktimin e udhëheqjes së evidencave për letërnjoftime; UA Nr. 19/2008 për procedurat e aplikimit për letërnjoftim, letërnjoftim të humbur/dëmtuar, ndryshim të të dhënave dhe ripërtëritje të të dhënave në letërnjoftim.

menaxhimin e evidencave. Për më tepër, derisa Ligji për letërnjoftime përcakton edhe afatin kohor për ruajtjen e evidencave[107], UA nr. 17/2011 nuk parashikon ndonjë afat të tillë.[108]

Edhe pse vlerësimi përfundimtar është që MPB-ja ka përmbushur shumicën e obligimeve të saj në lidhje me implementimin e Ligjit për letërnjoftime, disa çështje mbesin të patrajtuara.

4.6 Përdorimi i gjuhëve

Respektimi i plotë i të drejtave gjuhësore të të gjitha komuniteteve në gjithë Kosovën është parakusht për qasjen e tyre të barabartë në shërbime dhe pjesëmarrje efektive në jetën publike. Ligji për përdorimin e gjuhëve[109] rregullon përdorimin e gjuhëve zyrtare dhe gjuhëve të komuniteteve gjuha amtare e të cilave nuk është gjuhë zyrtare. Këto të drejta gjuhësore vlejnë për shumë institucione e fusha përgjegjësie, duke përfshirë institucionet e nivelit qendror, institucionet komunale, ndërmarrjet publike, procedurat gjyqësore, sektorin e arsimit, si dhe mediat. Ligji për Përdorimin e Gjuhëve gjithashtu rregullon përdorimin e shkrimeve në lidhje me emrat personalë, përdorimin e gjuhëve në themelimin e shoqatave kulturore dhe ndërmarrjet afariste, si dhe përdorimin e gjuhëve në ndërmarrje dhe institucione private.

Masat e implementimit që parashihen me Ligjin për Përdorimin e Gjuhëve përfshijnë nxjerrjen e legjislacionit dytësor, themelimin e Komisionit të Gjuhëve, si dhe ndërmarrjen e programeve të vetëdijesimit publik.

Ligji për Përdorimin e Gjuhëve përcakton që MAPL-ja duhet të nxjerrë UA-të që përkufizojnë procedurat për të garantuar ushtrimin e të drejtave të pjesëtarëve të komuniteteve në përdorim të gjuhëve të komuniteteve në institucionet komunale.[110] Për më tepër, Qeveria e Kosovës duhet të marrë masa për të promovuar statusin e barabartë të gjuhëve zyrtare dhe për të siguruar mbrojtjen, ruajtjen dhe promovimin e gjuhëve të komuniteteve gjuha amtare e të cilave nuk është gjuhë zyrtare.[111] Ligji për Përdorimin e gjuhëve gjithashtu parasheh që Qeveria të ndërmarrë programe për ngritjen e vetëdijes për dispozitat e këtij ligji si dhe të drejtat që ai mbron.[112] Përfundimisht, ai parasheh edhe themelimin e Komisionit të Gjuhëve, i cili gjithashtu do të jetë institucion përgjegjës për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit.[113]

Për sa i përket të drejtave gjuhësore në shkollim, MASHT-i është i obliguar t'i përkufizojë të drejtat e komuniteteve gjuha amtare e të cilave nuk është gjuhë zyrtare për të pranuar shkollim në gjuhën e tyre amtare në shkollat publike.[114] Gjithashtu,

---

[107] Të dhënat nga evidencat duhen udhëhequr nga MPB-ja për "pesë (5) vjet pas pushimit të vlefshmërisë së letërnjoftimit"; neni 18(3) i Ligjit për Letërnjoftime, shënimi 103, *më lartë*. Neni 18(4) i Ligjit përcakton që të dhënat në lidhje me ndalimin, për individë të caktuar, që të përdorin letërnjoftimin e tyre për të lënë Kosovën, duhen shkatërruar pas pesë vitesh nga organi kompetent, ose kur pushon së ekzistuari arsyeja për ndalesën e tillë për ata individë.

[108] As UA nr. 18/2008, në fuqi deri në nëntor 2011, nuk ka adresuar çështjet e mbajtjes së evidencave dhe afatet kohore për ruajtjen e evidencave.

[109] Ligji për Përdorimin e Gjuhëve, shënimi 4, *më lartë*.

[110] Po aty., neni 10.

[111] Po aty., neni 31.

[112] Po aty., neni 36(2).

[113] Po aty., neni 32.

[114] Po aty, neni 20(2).

MASHT-i është i obliguar që t'i përkufizojë hollësitë e shkollimit për personat gjuha e përzgjedhur zyrtare e të cilëve nuk përdoret nga asnjë shkollë në komunë si gjuhë e shkollimit.[115] Veç kësaj, MASHT-i duhet të krijojë procedura që nxënësit të deklarohen se në cilën gjuhë zyrtare dëshirojnë ta mësojnë si gjuhë të dytë[116], si dhe në cilën gjuhë duhet të mbahen regjistrat shkollore dhe të lëshohen certifikatat e shkollës[117]. MASHT-i duhet të përcaktojë një procedurë për regjistrimin e institucioneve private arsimore të cilat japin mësim në një gjuhë të përzgjedhjes së tyre.[118]

MAPL ka përcaktuar procedura për zbatim të ligjit për përdorimin e gjuhëve duke rregulluar përdorimin e gjuhëve në komuna.[119] Megjithatë, ajo nuk ka arritur të rregullojë procedurën për regjistrimin e institucioneve private arsimore. MAP ka përcaktuar ndëshkime administrative për shkeljet e ligjit për përdorimin e gjuhëve.[120] Veç kësaj, qeveria ka themeluar Komisionin e Gjuhëve më 2007 dhe ka përcaktuar përbërjen dhe kompetencat e tij në një UA të re[121], gjersa mandati i anëtarëve të komisionit përcaktohet me anë vendimit të qeverisë[122].

Ndonëse Komisioni i Gjuhëve ka realizuar disa aktivitete të kufizuara të komunikimit me publikun në tërë Kosovën[123], deri më sot qeveria nuk ka hartuar asnjë program të vetëdijesimit publik. Janë shqetësuese gjetjet se, në gjendjen aktuale të tij, Komisioni i Gjuhëve nuk ishte në gjendje të ruajë, promovojë dhe mbrojë gjuhët zyrtare dhe statusin e tyre të barabartë në Kosovë, siç parashihet me ligj. Më shumë se katër vite pas themelimit të tij, opinioni publik nuk është i informuar për Komisionin e Gjuhëve. Pjesë e madhe e kësaj ndodhë për faktin që Komisioni i Gjuhëve nuk ka buxhet, resurse dhe hapësira për zyra, si dhe nuk ka staf të përhershëm për t'i kryer detyrat e parapara.

Në trajtimin e këtyre mangësive, qeveria ka miratuar Rregulloren 07/2012 për Zyrën e Komisionarit të Gjuhëve, e cila hyri në fuqi më 4 prill 2012. Kjo rregullore përcakton themelimin e Zyrës së Komisionarit të Gjuhëve, e cila do të bëhet funksionale përmes themelimit të Bordit të Politikave Gjuhësore, përzgjedhjen dhe emërimin e

---

[115] Po aty, neni 19(4).

[116] Po aty, neni 21(1) dhe 21(2); Komisari i lartë i OSBE-së për pakicat kombëtare (HCNM) është duke realizuar një projekt në mbështetje të MASHT-it për përpilimin e teksteve shkollore të gjuhëve "Shqipja si gjuhë e dytë" për nxënësit e klasave të treta. 1,000 kopje të teksteve shkollore janë botuar dhe shpërndarë në MASHT. HCNM planifikon që këtë vit ta ngrisë pranë MASHT-it çështjen e përpilimit të tekstit shkollor të gjuhës serbe.

[117] Po aty, neni 24(1) dhe 24(2).

[118] Po aty, neni 22(2).

[119] UA nr. 2007/06 për Përcaktimin e procedurave për zbatimin e Ligjit për përdorimin e gjuhëve. Në prill 2011, kjo UA është zëvendësuar me UA-në nr. 2011/2 (me po këtë titull).

[120] UA nr. 2007/01 për Përcaktimin e ndëshkimeve administrative për shkeljet e Ligjit për përdorimin e gjuhëve.

[121] UA nr. 2007/03 për Përbërjen dhe kompetencat e Komisionit të Gjuhëve, 27 shkurt 2007.

[122] Vendimi nr. 05/99 datë 17 dhjetor 2009 i Qeverisë së Kosovës.

[123] Më 2010, si pjesë e një projekti të OSBE-së, Komisioni i Gjuhëve ka ndërmarrë një fushatë ndërgjegjësimi në tërë Kosovën. Janë organizuar pesë tryeza të rrumbullakëta në rajonin e Prishtinës/Priština, Gjilanit/Gnjilane, Pejës/Peć, Mitrovicës/Mitrovica dhe Prizrenit. Tryezat e rrumbullakëta kanë pasur për qëllim informimin e publikut për rolin dhe funksionimin e Komisionit të Gjuhëve dhe të drejtat e tyre gjuhësore. Gjatë këtyre ngjarjeve, janë shpërndarë materiale promovuese në pesë gjuhë (shqip, serbisht, turqisht, boshnjakisht dhe anglisht). Më 2012, OSBE-ja do të mbështetë Komisionarin e sapoemëruar të Gjuhëve dhe stafin e tij/saj në realizimin e fushatave të ndërgjegjësimit në tërë Kosovën.

Komisionarit të Gjuhëve, punësimit të stafit për këtë Zyrë, prokurimin e hapësirës për zyra dhe burimet, si dhe themelimin e Rrjetit të Politikave Gjuhësore.

Më 2007 MASHT-i miratoi UA-në nr. 10/2007 për Mësimin në gjuhën e zgjedhur zyrtare. Për zbatimin e së drejtës për të zgjedhur një gjuhë zyrtare të preferuar për mësim[124], kjo UA rregullon procedurën për mësimdhënien në komuna ku gjuha e zgjedhur zyrtare e një personi nuk përdoret nga asnjë shkollë si gjuhë e mësimdhënies, si dhe procedurën për deklarimit të gjuhës zyrtare dhe për mbajtjen e regjistrave shkollorë të nxënësve.[125] Megjithatë, MASHT-i ende nuk ka miratuar akt nënligjor për zbatimin e dispozitave që kanë të bëjnë me shkollimin për personat nga komunitetet gjuha amtare e të cilëve nuk është gjuhë zyrtare[126], apo procedurën përmes së cilës personat mund ta deklarojnë gjuhën zyrtare të cilën dëshirojnë ta mësojnë si gjuhë të dytë.[127] Për sa i përket procedurës për regjistrimin e institucioneve private arsimore, MASHT konsideron se realizimi i kësaj çështjeje është në përgjegjësi të MAPL-së.[128] Përkitazi me këtë, OSBE-ja mendon se ky është një vlerësim i duhur, meqë komunat përgjithësisht kanë kompetenca të plota dhe ekskluzive, mes tjerash, edhe për regjistrimin dhe licencimin e institucioneve arsimore.[129]

Në përgjithësi, mund të vlerësohet se Ligji për përdorimin e gjuhëve është zbatuar vetëm pjesërisht.[130]

4.7 Mbrojtja nga dhuna në familje

Në gusht të vitit 2011, Kuvendi ka miratuar Ligjin për mbrojtjen nga dhuna në familje[131] për të ofruar masa ligjore për parandalimin e dhunës në familje dhe për t'i mbrojtur viktimat e dhunës në familje, duke u përqendruar në veçanti në grupet e cenueshme siç janë fëmijët, të moshuarit dhe personat me aftësi të kufizuara. Ligji përcakton kategori të masave mbrojtëse, procedurat për lëshimin e masave mbrojtëse, si dhe përvijon përgjegjësitë speciale të gjykatës dhe policisë në zbatimin e tyre.

Ligji parasheh që Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS), në bashkëpunim me Ministrinë e Shëndetësisë (MSH), duhet të hartojë akte nënligjore për të trajtuar trajtimin psikosocial kryerësve të dhunës në familje, gjersa MSH duhet të hartojë akte nënligjore për trajtimin e vartësve të alkoolit dhe drogës të cilët janë

---

[124] Neni 19(2), Ligji për Përdorimin e gjuhëve, shënimi 4, *më lartë*.

[125] UA-ja 10/2007 përcakton në mënyrë të jo të plotë se deklarimi duhet të jetë në formë të shkruar, pa dhënë udhëzime të mëtejme të formës që duhet të ketë.

[126] Neni 20, Ligji për Përdorimin e gjuhëve, shënimi 4, *më lartë.*

[127] Neni 21(2), po aty. Sipas MASHT, ky nen dhe neni 20 nuk janë zbatuar për shkak të vështirësive praktike me zbatimin; Përfaqësuesi i zyrës ligjore në MASHT, intervistë personale, 20 qershor 2011.

[128] Neni 22(2), po aty. Përfaqësuesi i zyrës ligjore në MASHT, intervistë personale, 20 qershor 2011.

[129] Neni 4(1), Ligji nr. 03/L-068 për Arsimin në komuna, 15 qershor 2008. Regjistrimi dhe licencimi i ofruesve privatë të arsimit të lartë është i rregulluar me UA-në 14/2003 datë 17 korrik 2003 dhe UA-në 14/2004 datë 16 shkurt 2004, të miratuar nga MASHT për zbatimin e Ligjit për arsimin e lartë, shënimi 85, *më lartë*.

[130] Për më shumë informata shih Raportin e OSBE-së *Legjislacioni Shumëgjuhësor në Kosovë dhe Sfidat e tij* (shkurt 2012), f. 26–28; http://www.osce.org/kosovo/87704 (qasur më 6 qershor 2012).

[131] Ligji nr. 03/L-182 për Mbrojtjen nga dhuna në familje, 10 gusht 2011. Neni 28 përcakton se Qeveria e Kosovës, brenda gjashtë muajve pas hyrjes së ligjit në fuqi, duhet të nxjerrë aktet nënligjore për zbatimin e tij.

kryerës të dhunës në familje.[132] Disa ministri – MPMS, MSH, MP, Ministria e Drejtësisë (MD), Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit dhe MASHT – duhet bashkërisht të hartojnë një program që përqendrohet në nevojat e viktimave të dhunës në familje dhe që ofron mbështetje për ta.[133]

Fatkeqësisht, deri më sot asnjë nga aktet e parapara nënligjore nuk është miratuar. Në fund të muajit maj 2011 MPMS dorëzoi në qeveri një draft të Udhëzimit Administrativ për përcaktimin e vendit dhe mënyrës së trajtimit psikosocial. Megjithatë, në kohën e hartimit të këtij raporti, ai Udhëzim ende nuk ishte miratuar.[134] Në qershor 2011, MSH krijoi një grup të brendshëm punues për hartimin e një UA-je për trajtimin e obligueshëm mjekësor për vartësinë në alkool dhe substanca psikotropike të kryerësve të dhunës në familje. Ky grup është në fazën përfundimtare të procesit të hartimit dhe parashihet që UA të finalizohet deri në mes të vitit 2012.[135]

Përparimi në hartimin e programit kosovar për mbështetje të viktimave të dhunës në familje ka qenë më i suksesshëm. Me pëlqimin e përgjithshëm të të gjitha ministrive të përfshira, përgjegjësia për hartimin e programit është deleguar te ABGJ.[136] ABGJ, në konsultim me ministritë përkatëse, e ka hartuar këtë program. Më 25 gusht 2011, Qeveria e Kosovës aprovoi Programin Kosovar dhe Planin e Veprimit kundër Dhunës në Familje 2011–2014.[137] Programi synon të krijojë mekanizma për parandalimin, mbrojtjen, trajtimin, rehabilitimin dhe integrimin e viktimave të dhunës, si dhe ngritë vetëdijen për të trajtuar mungesën e të kuptuarit te opinioni i përgjithshëm për sa i përket kësaj forme të ndjeshme të krimit. Programi dhe Plani i veprimit përvijojnë objektivat strategjike dhe specifike në fushat e parandalimit të dhunës në familje dhe mbrojtjes së viktimave, si dhe rehabilitimit dhe integrimit të viktimave dhe kryerësve. Gjithashtu, ai formulon politikat, programet dhe veprimet që kanë të bëjnë me legjislacionin, institucionet, fondet dhe burimet njerëzore. ABGJ është përgjegjëse për monitorimin dhe vlerësimin e Programit, bashkë me dorëzimin e paraparë të raporteve periodike në qeveri.

Në përgjithësi, ndonëse aprovimi i Programit kosovar dhe Planit të veprimit kundër dhunës në familje paraqet një hap të rëndësishëm drejt zbatimit të Ligjit për mbrojtjen nga dhuna në familje, gjë e cila duhet të përkrahet, dispozitat e ligjit vazhdojnë të zbatohen vetëm pjesërisht. Miratimi dhe nxjerrja e akteve të nevojshme përkatëse nënligjore duhet të jetë prioritet.

5. PËRFUNDIME

Në përgjithësi, janë bërë përpjekje të mëdha nga ana e institucioneve të Kosovës për zbatimin e ligjeve që ceken në këtë raport. Kryesisht, kjo është arritur përmes nxjerrjes së një numri të akteve nënligjore, programeve dhe strategjive, përmes krijimit të organeve ekzekutive të përcaktuara me ligj, si dhe duke realizuar fushata

[132] Po aty, nenet 4(3) dhe 9(2).
[133] Po aty, neni 27.
[134] MPMS nuk është informuar për arsyet e kësaj vonese; përfaqësuesi i Zyrës ligjore në MPMS, intervistë personale, 9 qershor 2011.
[135] Koordinator për Njësitë e të Drejtave të Njeriut të MSH-së, intervistë personale, 22 nëntor 2011.
[136] Shënimi 131, *më lartë.* Drejtori i Zyrës ligjore në MPMS, intervistë personale, 9 qershor 2011 dhe Kryeshefi Ekzekutiv i ZBGJ, intervistë personale, 8 qershor 2011.
[137] Programi Kosovar dhe Plani i Veprimit kundër Dhunës në Familje 2011–2014, 25 gusht 2011.

ndërgjegjësimi. Në këtë kuptim, OSBE-ja në veçanti mirëpret miratimin e Programit kosovar dhe Planit të veprimit kundër dhunës në familje 2011–2014, si dhe fushatën e ndërgjegjësimit të organizuar nga ABGJ dhe ZKQM, si hapa të rëndësishëm drejt zbatimit të Ligjit kundër dhunës në familje.

Megjithatë, disa institucione të zbatimit nuk kanë respektuar afatet kohore të përcaktuara me ligj, siç janë Ligji për letërnjoftimin dhe Ligji për dokumentet e udhëtimit. Ka pasur raste kur legjislacioni dytësor është nxjerrë para se të hyjë në fuqi ligji parësor; si dhe disa çështje të tjera të cilat kërkojnë rregullim përmes legjislacionit parësor kanë mbetur të patrajtuara me legjislacion të nevojshëm dytësor. Për më tepër, disa strategji dhe programe ende janë në pritje për t'u miratuar, siç është strategjia gjithëpërfshirëse për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre dhe strategjia për mbrojtjen efektive të objekteve dhe monumenteve të trashëgimisë kulturore dhe fetare. Gjithashtu, nuk është themeluar Qendra për Trajtim të Barabartë, si dhe ende nuk është realizuar fushata e ndërgjegjësimit publik për Ligjin për përdorimin e gjuhëve. Veç kësaj, praktika aktuale duke mos pasur shqyrtim të pavarur të akteve nënligjore brenda ministrive individuale ka ndikim në cilësinë e akteve nënligjore.

Përmbledhtazi, mund të vlerësohet se zbatimi i ligjeve të cekura në këtë raport nuk është realizuar në tërësi. Duhet të ndërmerren masa shtesë të zbatimit, posaçërisht për sa i përket nxjerrjes së UA-ve për zbatimin e Ligjit për përdorimin e gjuhëve, Ligjit për mbrojtjen nga dhuna në familje, si dhe Ligjit për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre.
Institucionet e Kosovës mund të përfitojnë nga përkrahja e mëtutjeshme ndërkombëtare në zbatimin e mekanizmave për mbrojtjen efektive të të drejtave të njeriut në përputhje me praktikat më të mira Evropiane.

Për sa i përket hartimit të legjislacionit dytësor, nuk ka praktika të përcaktuara për caktimin sistematik të hartuesve dhe përvojat dhe caktimet e mëhershme të hartuesve nuk janë marrë sa duhet parasysh gjatë caktimeve të detyrave të hartimit. Për më tepër, nuk ka praktikë të përbashkët për shqyrtimin e legjislacionit dytësor para dhe pas miratimit. Trajtimi i këtyre mangësive do të ndihmonte në rritjen e qartësisë ligjore, përmirësimin e konsistencës dhe pajtueshmërisë ndërmjet legjislacionit parësor dhe dytësor, si dhe do t'i eliminonte konfliktet e interesit.

Në veçanti, OSBE-ja lavdëron përpjekjet e ndërmarra nga ZNSHJ në lidhje me krijimin e një indeksi zyrtar të të gjitha akteve nënligjore, si dhe drejt përmbushjes së një qasjeje të njëtrajtshme të publikimit të legjislacionit dytësor. Këto përpjekje kanë lehtësuar në masë të madhe qasjen e drejtpërdrejtë në legjislacion dhe në këtë mënyrë kanë shtuar qartësinë ligjore. Për ta rritur efektivitetin e regjistrimit dhe publikimit të akteve nënligjore në Kosovë dhe për të mundësuar një proces të pavarur shqyrtimi të legjislacionit dytësor – para dhe pas miratimit – duhet të vazhdojë koordinimi i fuqishëm dhe metodik ndërmjet ZNSHJ-së dhe zyrave ligjore të ministrive.

6. REKOMANDIMET

6.1 Zbatimi i ligjeve

- Në përgjithësi, qeveria duhet të ndërmerr hapa të rëndësishëm për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve në mënyrë gjithëpërfshirëse dhe sistematike. Si pikënisje, rekomandohet caktimi i një individi apo krijimi i një njësie me përgjegjësinë e vetme të koordinimit të zbatimit të ligjeve. Kjo pikë kontakti do të mund të shërbente si lidhje zyrtare administrative me sekretariatin e Kuvendit.

- Secila ministri duhet të angazhohet në monitorim sistematik të zbatimit të legjislacionit përkatës. Mbikëqyrja e zbatimit të legjislacionit duhet të kryhet nga një organ i veçantë, jo nga hartuesit e legjislacionit në fjalë, për të garantuar një sistem të pavarur të monitorimit.

6.2 Hartimi, mbikëqyrja dhe publikimi i akteve nënligjore

- Secila ministri, gjatë përgatitjes së projektligjeve, duket të jetë e saktë gjatë autorizimit të përgatitjes së legjislacionit dytësor. Kurdoherë që projektligji parasheh që çështje të caktuara do të rregullohen me akte normative, ligji i propozuar duhet të përfshijë një autorizim të qartë për hartimin dhe miratimin e akteve të tilla dhe indikacione të qarta të pikënisjeve themelore.

- Secila ministri, gjatë hartimit të legjislacionit dytësor, duhet të rrisë bashkëpunimin ndërmjet zyrave ligjore dhe departamenteve programatike për të siguruar një larmi të ekspertizës për secilin akt nënligjor.

- Secila ministri duhet të krijojë një praktikë të njëtrajtshme të caktimeve sistematike të hartuesve të legjislacionit dytësor, duke marrë parasysh përvojat dhe caktimet e mëhershme të hartuesve.

- Secila ministri, në bashkëpunim me ZKM-në, duhet të përcaktojë një praktikë të rregullt të shqyrtimit të legjislacionit dytësor para dhe pas miratimit të tij. Në veçanti, duhet të ekzistojë një proces i shqyrtimit sistematik për të vlerësuar pajtueshmërinë e legjislacionit dytësor me legjislacioni parësor.

- Secila ministri duhet të publikojë rregullisht legjislacionin përkatës dytësor, bashkë me indeksin në faqet e tyre përkatëse të internetit.

- Secila ministri duhet ta informojë në kohë Zyrën e Kryeministrit (ZKM) lidhur me legjislacionin e miratuar dytësor, në mënyrë që të përfshihen në Regjistrin e akteve nënligjore në fuqi.

- ZKM duhet të vazhdojë me azhurnimin e rregullt të Regjistrit të akteve nënligjore në fuqi dhe të vazhdojë me përpjekjet për centralizimin e publikimit të legjislacionit dytësor të të gjitha ministrive dhe qeverisë së Kosovës.

6.3 Zbatimi i legjislacionit që ka ndikim në të drejtat e njeriut në Kosovë

Kundër-Diskriminimi:

- Qeveria duhet të aprovojë një Plan të Veprimit për zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit 2012–2015, si çështje me prioritet.

- Qeveria duhet të themelojë Qendrën për Trajtim të Barabartë, me mandat të qartë, në pajtim me Ligjin kundër diskriminimit.

Promovimi dhe mbrojtja e të drejtave të komuniteteve:

- Qeveria duhet rregullisht të përpilojë dhe publikojë një strategji gjithëpërfshirëse për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre, si dhe duhet të dorëzojë raporte vjetore në Kuvend lidhur me zbatimin e kësaj strategjie.

- Qeveria duhet të hartojë një strategji për mbrojtjen efektive të objekteve dhe monumenteve të trashëgimisë kulturore dhe fetare.

- Qeveria duhet të hartojë programe dhe nisma specifike të punësimit publik për personat që i përkasin të gjitha komuniteteve të Kosovës, në veçanti komunitetit rom, ashkali dhe egjiptian.

- Qeveria duhet të sigurojë se miratohen dhe zbatohen masa specifike që kanë të bëjnë me shkollimin e komuniteteve.

Qasja në dokumentet e udhëtimit:

- Ministria e Punëve të Brendshme duhet të miratojë legjislacion dytësor për përcaktimin e formularit për njoftimin në polici të dokumenteve të humbura/dëmtuara të udhëtimit.

- Ministria e Punëve të Brendshme duhet të miratojë legjislacion dytësor për përcaktimin e çmimeve për dokumentet e udhëtimit për kthim, si dhe dokumentet për udhëtime grupore.

- Ministria e Punëve të Brendshme duhet të miratojë legjislacion dytësor për rregullimin e lëshimit të lejeve të udhëtimit për fëmijët nën moshën 14 vjeçe.

Qasja në dokumentet personale (letërnjoftimet):

- Ministria e Punëve të Brendshme duhet të miratojë legjislacion dytësor për të përcaktuar formularin për njoftimin në polici të letërnjoftimeve të humbura/dëmtuara.

Përdorimi i gjuhëve:

- Qeveria duhet të ofrojë mbështetje për Zyrën e Komisionarit për Gjuhët, përfshirë edhe përmes punësimit të stafit përkatës, caktimit të Komisionarit për Gjuhët dhe krijimit të Bordit të Politikave Gjuhësore dhe Rrjetit të Politikave Gjuhësore; qeveria duhet të vazhdojë me mbështetjen e reformave të përgjithshme të Zyrës së Komisionit të Gjuhëve.

- Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë duhet të miratojë legjislacion dytësor për realizimin e së drejtës për komunitetet gjuha amtare e të cilave nuk është gjuhë zyrtare që të vijojnë mësimin në gjuhën e tyre amtare në shkollat publike, si dhe për përcaktimin e procedurës përmes së cilës mund të deklarohet gjuha zyrtare të cilën dëshirojnë ta mësojnë si gjuhë të dytë.

- Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë duhet të përcaktojë procedurën për regjistrimin e institucioneve private të shkollimit parashkollor, fillor dhe të mesëm në të cilën jepet mësim në gjuhën e përzgjedhur.

Mbrojtja kundër Dhunës në familje:

- Qeveria duhet të miratojë legjislacion dytësor për përcaktimin e vendit dhe mënyrës së trajtimit psikosocial të kryerësve të dhunës në familje.

- Ministria e Shëndetësisë duhet të miratojë akt nënligjor për trajtimin e obligueshëm mjekësor për vartësinë në alkool dhe substanca psikotropike.