

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

**Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava
Sektor za vladavinu prava**

**Implementacija zakona Skupštine Kosova
Izveštaj II**

Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni 2004

Decembar 2005

SADRŽAJ

PREISPITANI ZAKONI SKUPŠTINE KOSOVA	3
SKRAĆENICE	5
REZIME IZVEŠTAJA	6
DEO 1: POZADINA	7
A. Mandat Sektora za vladavinu prava	7
B. Cilj i opseg ovog izveštaja	7
C. Metodologija	7
D. Podzakonska Akta	8
E. Izvršna vlast PIS	9
F. Podzakonska akta koja je izdala Izvršna vlast PIS	9
DEO II: IMPLEMENTACIJA ZAKONA SKUPŠTINE KOSOVA	9
A. Implementacija zakona Skupštine Kosova iz 2004	10
B. Nastavak sprovođenja zakona Skupštine Kosova 2002-2003	22
C. Napomena o pristupu službenim dokumentima	24
DEO III: NALAZI I PREPORUKE	25
A. Opšta ocena	25
B. Normativni aspekti	25
<i>1. Nedostatak definicije i hijerarhija normativnih akata</i>	<i>25</i>
<i>2. Pravne osnove za normativne akte</i>	<i>27</i>
<i>3. Usvajanje promena predviđenih u aktu objavljivanja</i>	<i>28</i>
C. Funkcionalni aspekti	28
<i>1. Zastupljenost kadra</i>	<i>29</i>
<i>2. Publikovanje/ Službene novine</i>	<i>29</i>
<i>3. Obučavanje</i>	<i>30</i>
<i>4. Pregled/ Prateći mehanizam</i>	<i>31</i>
D. Zahtevi izrada nacerta i koordinacija	32
<i>1. Formalna i dodatni zahtevi</i>	<i>32</i>
<i>2. Ministarska koordinacija</i>	<i>33</i>
<i>3. Vladina koordinacija i preispitivanje</i>	<i>33</i>
<i>4. Ravnoteža između nacerta i implementacije</i>	<i>34</i>
E. Preporuke	34

PREISPITANI ZAKONI SKUPŠTINE KOSOVA

- UNMIK Uredba br. 2004/53 o proglašenju Zakona o popisu stanovništva I domaćinstva na Kosovu (Zakon br. 2003/16) 10
- UNMIK Uredba br. 2004/3 o proglašenju Zakona o javnim nabavkama na Kosovu (Zakon br. 2003/17) 10
- UNMIK Uredba br. 2004/23 o proglašenju Zakona o medicinskim proizvodima i medicinskim uređajima (Zakon br. 2003/26) 11
- UNMIK Uredba br. 2004/26 o proglašenju Zakona o sportovima (Zakon br. 2003/24) 11
- UNMIK Uredba br. 2004/4 o proglašenju Zakona o katastru (Zakon br. 2003/25) 12
- UNMIK Uredba br. 2004/18 o proglašenju Zakona o jednakosti polova na Kosovu (Zakon br. 2004/2) 12
- UNMIK Uredba br. 2004/31 o proglašenju Zakona o zdravstvu (Zakon br. 2004/4) 13
- UNMIK Uredba br. 2004/17 o proglašenju Zakona o transportu opasnih materija (Zakon br. 2004/6) 14
- UNMIK Uredba br. 2004/21 o proglašenju Zakona o energetici (Zakon br. 2004/8) 14
- UNMIK Uredba br. 2004/20 o proglašenju Zakona o Regulatornom organu za energetiku (Zakon br. 2004/9) 15
- UNMIK Uredba br. 2004/22 o proglašenju Zakona o električnoj energiji (Zakon br. 2004/10) 15
- UNMIK Uredba br. 2004/14 o proglašenju zakona o mernim jedinicama (Zakon br. 2004/11) 15
- UNMIK Uredba br. 2004/15 o proglašenju Zakona o standardizaciji (Zakon br. 2004/12) 16
- UNMIK Uredba br. 2004/16 o proglašenju Zakona o semenom materijalu (Zakon br. 2004/13) 16
- UNMIK Uredba br. 2004/37 o proglašenju Zakona o građevinarstvu (Zakon br. 2004/15) 17
- UNMIK Uredba br. 2004/42 o proglašenju Zakona o zaštiti potrošača (Zakon br. 2004/17) 17
- UNMIK Uredba br. 2004/43 o proglašenju Zakona o unutrašnjoj trgovini (Zakon br. 2004/18) 18
- UNMIK Uredba br. 2004/28 o proglašenju Zakona o veterinarstvu (Zakon br. 2004/21) 18

▪ UNMIK Uredba br. 2004/38 o proglašenju Zakona o kinematografiji (Zakon br. 2004/22)	19
▪ UNMIK Uredba br. 2004/41 o proglašenju Zakona o vodama na Kosovu (Zakon br. 2004/24)	19
▪ UNMIK Uredba br. 2004/33 o proglašenju Zakona o dragocenim metalima (Zakon br. 2004/28)	20
▪ UNMIK Uredba br. 2004/48 o proglašenju Zakona o zaštiti vazduha (Zakon br. 2004/30)	20
▪ UNMIK Uredba br. 2004/39 o proglašenju Zakona o stočnom fondu (Zakon br. 2004/33)	20
▪ UNMIK Uredba br. 2004/44 o proglašenju Zakona o konkurenciji (Zakon br. 2004/36)	21
▪ UNMIK Uredba br. 2004/55 o proglašenju Zakona o inspekciji obrazovanja na Kosovu (Zakon br. 2004/37)	21
▪ UNMIK Uredba br. 2004/47 o proglašenju Zakona o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti (Zakon br. 2004/38)	21
▪ UNMIK Uredba br. 2004/56 o proglašenju Zakona o patentima (Zakon br. 2004/49)	22

SKRAĆENICE

Au.....	Administrativno uputstvo
CPK.....	Centralna popisna komisija
KCK.....	Kinematografski centar Kosova
EAR.....	Evropska agencija za rekonstrukciju
EU.....	Evropska unija
ECHR.....	Evropski sud za ljudska prava
RKE.....	Regulatorna kancelarija za energetiku
DTS.....	Društvo za tehničku saradnju
ŠPK.....	Šef pravne kancelarije
HR/RoL.....	OEBS Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava
KKA.....	Kosovska katastarska agencija
KKK.....	Kosovska komisija za konkurenciju
KIJA.....	Kosovski institut za javnu administraciju
KAL.....	Kosovska agencija za lekove
KOA.....	Kosovska olimpijska asocijacija
KAS.....	Kosovska agencija za standardizaciju
KVS.....	Kosovska veterinarska služba
PMJ.....	Pravne metrološke jedinice
OKS.....	Opštinske katastarske službe
MPŠRS.....	Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i razvoj sela
MKOS.....	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MEPP.....	Ministarstvo ekologije i prostornog planiranja
MONT.....	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MER.....	Ministarstvo energetike i rudarstva
MFE.....	Ministarstvo finansija i ekonomije
MZ.....	Ministarstvo zdravlja
MRSZ.....	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
MJS.....	Ministarstvo javnih službi
MTI.....	Ministarstvo trgovine i industrije
MTT.....	Ministarstvo transporta i telekomunikacija
NVO.....	Nevladina organizacija
KP.....	Kabinet premijera
SLK.....	Službeni list Kosova
KBPP.....	Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć (KP)
KEIP.....	Kancelarija za evropski integracioni proces (KP)
OEBS.....	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PIS.....	Privremene institucije samouprave
ROJN.....	Regulativni odbor za javne nabavke
SVP.....	Sektor vladavine prava
ZSK.....	Zavod za statistiku Kosova
SPGS.....	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
RSB UN.....	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
UNMIK.....	Misija Privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu

REZIME IZVEŠTAJA

Osnovni izazovi za Kosovo bili su ustanovljenje demokratskih institucija i obrazovanje multietničkog društva uređenog na bazi vladavine prava. Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i Privremene institucije samouprave (PIS) ostvarile su znatne rezultate u stvaranju pravnog okvira koji je neophodan za postizanje ovog cilja donošenjem mnogobrojnih uredbi i zakona.

Ovaj izveštaj je drugi pregled implementacije zakona Skupštine Kosova od strane izvršne vlasti PIS koji je pripremio Sektor vladavine prava u okviru OEBS Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava. Prvenstveni cilj izveštaja je da se analizira stepen u kome se zakoni koje je donela Skupština Kosova implementiraju preko podzakonskih akata. Glavni opseg izveštaja obuhvata zaskone Skupštine Kosova koji su proglašeni 2004, ali isto tako sadrži komentare tekstove iz poslednjeg izveštaja koji pokriva period 2002-2003. Izveštaj ne sadrži implementaciju UNMIK Uredbi koje su donete u okviru njegovih rezervisanih ovlašćenja i implementaciju zakona Skupštine Kosova na opštinskom nivou.

Izveštaj daje relevantne osnovne informacije u Delu I, posle čega je u Delu II naveden hronološki pregled zakona Skupštine Kosova i ocena njihove implementacije. U Delu III izveštaj ispituje neke normativne aspekte implementacije zakona na Kosovu, posle čega dolazi analiza nekih operativnih izazova sa kojima se suočavaju mnoga ministarstva. Izveštaj zatim razmatra način na koji su ministarstva sačinila ili su trebala da sačine pravna akta i na kraju je u zaključku dat niz preporuka.

U Izveštaju je data opšta ocena da većina ministarstava i dalje ostvaruje znatan napredak u izradi nacrti podzakonskih akata. S druge strane, ima dosta prostora za poboljšanja u nekim ministarstvima i u Vladi, i u većini slučajeva akteri nisu mogli da ispoštuju rokove za usvajanje podzakonskih akata. Naknadno istraživanje poslednjeg izveštaja takođe je razjasnilo da nekoliko zakona iz perioda 2002–2003 još nisu bila implementirana u meri u kojoj je to Skupština predvidela, uprkos ogromnom napretku koji je ostvaren nekim ministarstvima.

Podaci pokazuju, bar u pogledu nekoliko zakona, da nije ništa učinjeno ili je učinjeno vrlo malo u njihovoj implementaciji. Ovo se desilo uprkos tome što je često potrebno da se donesu podzakonska aktae da bi se zakon učinio primenljivim dokumentom. Na primer, Zakoni o vazdušnoj zaštiti, zaštiti patenata, zaštiti potrošača i konkurenciji (iz 2004) svi oni ostali su neprimnjeni. Zakoni iz 2003, Zakon o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica u slučaju stečaja i Zakon o spoljno trgovinskim delatnosima zahtevaju donošenje ogromnog broja implementacioni akata, ali još skoro ništa nije učinjeno. Skupština Kosova i Vlada moraju odmah da rešavaju ovakve stvari. Svakako, u nekim slučajevima iz perspektive vladavine prava zakon koji se ne implementira gori je nego da se uopšte nema zakon.

Teškoće u implementaciji zakona mogu se delimično pripisati prioritetu koji je izvršna vlast dala izradi nacrti osnovnih zakona na račun podzakonskih akata. Ovaj pristup mora se bolje izbalansirati. Izveštaj daje spisak preporuka koje su namenjene izvršnoj i zakonodavnoj grani vlasti PISG kao i međunarodnoj zajednici. Na primer OEBS ponavlja svoje preporuke iz predhodnog izveštaja da se u okviru Kabineta premijera obrazuje nadzorni mehanizam za implementaciju zakona, dok se u svakom ministarstvu moraju identifikovati ključne službe koje su odgovorne za periodičnu izradu izveštaja o napretku u implementaciji zakona. Izveštaj isto tako preporučuje veći parlamentarni nadzor aktivnosti ministarstava u pogledu izrade nacrti zakona.

Nedostatak autorativnog i doslednog pristupa šire javnosti svim podzakonskim aktima još uvek je veliki problem. S druge strane, iz formalne perspektive, OEBS je zapazio poboljšanja jer je Vlada nedavno donela pravilnik o radu Vlade, koji ima potencijal da usaglasi procedure u izradi nacrti zakona u okviru ministarstava kao i da koordinira napore u celokupnoj grani izvršne vlasti. Način primene ovih vladinih pravila od strane raznih aktera, međutim, tek treba da se utvrdi.

DEO 1: POZADINA

A. Mandat Sektora za vladavinu prava

Poštovanje i zaštita ljudskih prava i vladavina prava su temelj svakog društva. OEBS Misija na Kosovu daje veliku podršku u razvoju sistema u kome će ljudska prava biti zaštićena i gde će preovladavati vladavina prava. Sektor vladavine prava (RoLS) implementira mandat Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava (HRRoL) – na promovisanju razvoja institucija koje osiguravaju poštovanje principa ljudskih prava i vladavine prava – na tri posebna a ipak komplementarna načina. Prvo RoLS ima za cilj da razvije strukture pravne zajednice na Kosovu dok istovremeno razvija kapacitete njenih članova. Drugo, RoLS pruža tehničku pomoć PIS u izradi nacarta, proveru i reviziji zakona. Treće, RoLS prati, analizira i izveštava o situaciji vladavine prava generalno i posebno o radu raznih institucija PIS. Preko nadgledanja RoLS identifikuje probleme koji ukazuju na sistematske slabosti i radi na izradi konkretnih strategija i davanju preporuka da se reše ovi problemi.

B. Cilj i opseg ovog izveštaja

Zakonodavna aktivnost na Kosovu u poslednjih pet godina dovela je do donošenja brojnih UNMIK uredbi i zakona Skupštine Kosova, koji uređuju širok opseg društvenih odnosa. Potrebu za izradu novih zakona stalno su naglašavali predstavnici međunarodne administracije i građani Kosova da bi se prevazišle postojeće praznine između nasleđenog Jugoslovenskog pravnog sistema i nove, ekonomske i političke realnosti. Velika količina resursa međunarodne administracije i PIS bili su posvećeni ispunjenju ovog cilja i rezultati ovih aktivnosti mogu se smatrati velikim postignućima. Istovremeno, koncept dobrog upravljanja ne karakteriše se samo donošenjem neophodnih zakonskih propisa već isto tako i propisnom implementacijom ovih propisa. Od našeg poslednjeg izveštaja o ovom pitanju implementacija novog pravnog okvira na Kosovu još uvek ne predstavlja glavnu fokusnu tačku za PIS zbog postojanja drugih prioriteta. Međutim, u raznim pravnim službama često se ističe da je implementacija provodnik između proglašenja i primene zakona i na taj način je važan instrument koji olakšava i pojednostavljuje propisnu primenu političkih odluka koje su unete u zakon. Tekući proces prenosa oblašćenja sa UNMIK-a na PIS kao jedan od preduslova određuje da međunarodna zajednica zahteva veću odgovornost od PIS. Jedan oblik odgovornosti danas-ali isto tako i u budućnosti treba da bude implementacija zakona od strane PIS koji se nalaze u njihovoj nadležnosti.

Ovaj izveštaj je nastavak prvog koji je objavljen Januara 2005. Njegov primarni cilj je da još jednom utvrdi do koje mere se zakoni koje je donela Skupština Kosova propisno implementiraju. Štaviše, u ovom izveštaju istraživanja su proširena i na probleme u vezi izrade nacarta, organizacije i koordinacije podzakonskih akata. On ima za cilj da overi neka opšta pitanja u vezi izrade nacarta zakona kao i posebnu organizacionu strukturu koja se odnosi na izradu podzakonskih akata. Izveštaj obrađuje pitanja kao što su: da li PIS razvijaju ujednačen pristup pri implementaciji zakona; hijerarhija podzakonskih akata koja je predviđena u zakonima Skupštine Kosova a usvojena od strane PIS; da li su podzakonska akta široj javnosti na zvaničnim jezicima; i kako se centralne institucije nose sa ovlašćenjima koja im je poverila Skupština Kosova. Izveštaj ne obrađuje pitanja implementacije zakona Skupštine Kosova na opštinskom nivou.

Opseg izveštaja obuhvata implementaciju zakona Skupštine Kosova koji su proglašeni 2004 i prema tome ocenjuje aktivnosti na izradi nacarta zakona od poslednjeg izveštaja do novembra 2005, na bazi informacija koje su dobijene od strane raznih institucija. UNMIK uredbi i administrativne direktive ne spadaju u opseg ovog izveštaja. Izveštaj je namenjen široj javnosti, PIS, UNMIK kao i međunarodnim i nevladinim organizacijama.

C. Metodologija

Ocene koje su navedene u ovom izveštaju rezultat su dvofaznog pristupa koji je izvršio Sektor vladavine prava: početna faza istraživanja posle koje je usledila faza nadgledanja. Prateći opseg izveštaja identifikovano je 27 zakona Skupštine Kosova od 2004. Istraživanje se koncentrisalo na utvrđivanje koja podzakonska akta se moraju pripremiti radi implementacije zakona, ko je odgovoran za usvajanje ovih akata i kakve organizacione jedinice se moraju ustanoviti da bi smo

imali funkcionalne institucije. Početne ocene sumarno su iznete u matrici. Matrica je organizovana hronološki i za svaki zakon urađena je posebna tabela.

Druga faza projekta sastojala se uglavnom od vođenja razgovora sa raznim akterima koji su odgovorni za izradu podzakonskih akata-obično šefovi pravnih službi (ŠPS) u ministarstvima. Tokom ove faze, od juna do novembra 2005, RoLS je nastojao da dogovori više od 20 razgovora sa službenicima iz ministarstava, agencija i drugih uključenih aktera. U velikoj većini slučajeva bilo je moguće da se brzo zakaže sastanak.¹

Za svaku instituciju PIS posebna matrica je urađena koja odražava samo one pravne odredbe koje spadaju u nadležnost te institucije. Ova matrica je zatim prevedena i dostavljena odgovarajućoj službi. Tokom sastanaka matrica je služila kao alat za proveru koje odredbe zakona se implementiraju preko kojih podzakonskih akata. Drugi deo sastanka bio je posvećen pitanju izrade nacrtu podzakonskih akata. U tom cilju RoLS je sastavio nezvanični skup pitanja radi usmeravanja razgovora i radi pokrivanja raznih interesantnih oblasti kao što su upošljavanje, koordinacija izrade, objavljivanje, obuka, nadzor, pristup zvaničnim dokumentima i druga.

U sledećim pasusima izveštaj daje opšti opis podzakonskih akata, kratak uvod u izvršnu granu vlasti PIS, kao i kategorije podzakonskih akata koje je izdala izvršna vlast. Posle toga u Delu II izveštaja sadržan je pregled zakona Skupštine Kosova koji su proglašeni u 2004. Posle svakog zakona dat je prikaz odgovarajućih obaveza PIS i ocena implementacije ovih obaveza. Na kraju, u Delu III dat je rezime glavnih ocena i skup preporuka.

D. Podzakonska Akta

Tokom 20-og veka znatno se povećao broj zakona koji su doneli parlamenti u Evropi. Sve više sami parlamenti nemaju ni vremena ni stručnog znanja da razmatraju detaljna zakonodavna pravila u sprovođenju raznih stvari i zbog toga su poverila ovlašćenja za donošenje pravila i drugih instrumenata u vezi ovih stvari na ministarstva. Međutim, princip podele vlasti zahteva ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata koja se nadležnom izvršiocu posebno prenose na bazi zakona parlamenta.²

U praksi zakon obično jasno izražava donete političke odluke i daje skelet datog predmeta. On u najmanju ruku daje opšti okvir. Finije pojedinosti u izradi zakona često su iznete u raznim instrumentima tehničkog karaktera koji postaju zakoni drugorazrednog značaja za okvir odluka koje je doneo parlament. Implementacija u prvobitnom smislu znači „ispunjavanje“, tako da administrativno uputstvo popunjava praznine koje je Skupština ostavila nadležnim izvršnim vlastima uz pomoć podzakonskog akta. Preko podzakonskih akata zakon postaje operativni i primenljivi instrument.

Podzakonski akt stupa na snagu i ima ovlašćenja kao doneti (prvobitni) akt, tj. on ima zakonodavnu snagu. On je sredstvo preko koga eksperti u predmetu koji zakon obrađuje mogu da poboljšaju autoritativni skup mera da bi omogućili praktičnu primenu prvobitnog akta. Parlament ne može da predvidi svaku eventualnost i nema posebna stručna znanja koja mogu obezbediti ministarstva i agencije. Pod pretpostavkom da su ovlašćenja koja prvobitni akt prenosi dovoljna i zakonita onda se podzakonski akti mogu nositi sa praktičnim rešavanjem problema, tehničkih detalja i nužnošću da ažuriraju informacije kako i kada se one pojave rešavajući ih prema hijerarhijski definisanim kategorijama u podzakonskim aktima. Generalno gledano, moguće je da se donese podzakonski akt brže nego da se donese osnovni zakon jer je opsegi i princip zakona već usaglašen. Sama podzakonska akta mogu se povući ili izmeniti ako se pokaže da su ne praktična ili ako se okolnosti izmene. S vremena na vreme, može se uraditi nova verzija prvobitnog zakona zajedno sa svim amandmanima koji će se uneti kao deo izmenjenog zakona.

¹ Regulatorni organ za energetiku nije bio voljan da zakaže sastanak sa OEBS-om. Komisija za konkurenciju Kosova nije još uvek osnovana i odgovorno lice u MTI se nije saglasilo da razgovara o trenutnoj situaciji na sastanku.

² Vidi takođe na str. 27.

Termini „podzakonska akta“ ili „subordinarni zakoni“, ili „povereni zakoni“, ili „sekundarni zakoni“ koriste se kao istovažeći u mnogim pravnim udžbenicima i komentarima. Za potrebe ovog izveštaja prvenstveno će se koristiti termini „subsidijski zakon“ ili „podzakonski akt“

E. Izvršna vlast PIS

Vlada zajedno sa Skupštinom, predsednik, sudovi i nekoliko drugih institucija čine Privremene institucije samouprave na Kosovu (PIS).³ Prva faza ustanovljenja privremene samouprave na Kosovu počela je sa usvajanjem UNMIK Uredbe 2000/1 o Mešovitoj privremenoj administrativnoj strukturi Kosova (MPAS). Glavni principi koji uređuju ovu strukturu bili su: da kosovske političke snage i UNMIK dele administrativnu upravu; da sve administrativne odluke budu u skladu sa važećim zakonom na Kosovu i da sve zajednice budu pravično zastupljene.

Sledeća faza obeležena je proglašenjem UNMIK Uredbe 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu. U članu 3 prilično opsežan skup pravila ustanovljen je za obrazovanje Vlade koja ima izvršnu vlast i koja je odgovorna za implementaciju zakona. Pored izbora i sastava Vlade sa premijerom i ministarstvima, uključujući zastupljenost članova iz manjinskih zajednica on je isto tako sadržavao neke osnovne odredbe o procedurama u okviru Vlade.

Konačno UNMIK Uredba 2001/19, sa amandmanima⁴, o izvršnoj vlasti PIS opisuje pravni okvir Vlade. Ona između ostalih stvari definiše funkcije premijera i ministara i obrazuje organizacionu strukturu ministarstava. U aneksima Uredbe dati su opisi posebnih dužnosti u okviru aktivnosti ministarstava.⁵

F. Podzakonska akta koja je izdala Izvršna vlast PIS

Ustavni okvir određuje da se Vlada sastoji od premijera i ministara, ali ne navodi nikakve pojedinosti o tome koju vrstu akata Vlada i ministarstva mogu izdati. U članu 9.3.15 Ustavni okvir samo predviđa da je svaki ministar odgovoran za implementaciju politike Vlade u njegovoj ili njenoj nadležnosti.

Precizna definicija akata koja izdaju ministarstva nalazi se u članu 1.3 (d) UNMIK Uredbe 2001/19 o Izvršnoj vlasti PIS: svaki ministar je dužan, u skladu sa politikom koju odredi Vlada, da donosi rešenja i administrativna uputstva radi uređenja aktivnosti ministarstva uopšte ili njegove posebne oblasti delatnosti.⁶ Mora se istaći da nema nijednog pravnog akta na snazi na Kosovu, koji sadrži definiciju vrsta akata koja treba da izda Vlada i nijedna od napred navedenih pravnih odredbi ne određuje kakav je njihov odnos u smislu hijerarhije između administrativnih uputstava i rešenja, koja su izdala ministarstva, ili koje grupe društvenih odnosa treba da reše ove dve vrste podzakonskih akata.

DEO II: IMPLEMENTACIJA ZAKONA SKUPŠTINE KOSOVA

Ovaj deo sadrži tri dela. Deo A. prikazuje pregled oca u vezi implementacije zakona Skupštine Kosova koji su proglašeni u periodu 2004. Deo B. sadrži kratki pregled o implementaciji zakona iz 2002-2003, jer je poslednji izveštaj objavljen januara 2005. Na kraju, ovaj deo se završava Delom C., posebnom ocenom implementacije Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima.

³ Vidi odeljak 1.5 Uredbe UNMIK-a 2001/9 o ustavnim okviru za privremenu samoupravu na Kosovu.

⁴ Uredba UNMIK-a 2001/19 je ove godine izmenjena Uredbom UNMIK-a 2005/15.

⁵ Detalji u vezi sa pravnim okvirom o izvršnom ogranaku PISU mogu se naći u sledećim dokumentima: Uredba UNMIK-a 2001/36 o civilnoj službi Kosova; Uredba UNMIK-a 2002/5 koja dopunjuje Uredbu UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranaku PISU Kosovo, osnivajući Ministarstvo zdravlja (Annex I) i Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (Annex II). Vidi UNMIK AU 2002/10 koje sprovodi Uredbu UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranaku PISU na Kosovu; i AU UNMIK 2002/11 koje sprovodi Uredbu UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranaku PISU na Kosovu.

⁶ Vidi i stranu on page 25.

A. Implementacija zakona Skupštine Kosova iz 2004

Svaki zakon sadrži kratak uvod i opis svrha zbog kojih je usvojen, posle čega sledi spisak obaveza institucija za implementaciju i ostvareni rezultati. Zakoni su navedeni po hronološkom redu na bazi vremena kada su proglašeni.

Zakon br. 2003/16 o Popisu stanovništva i domaćinstva na Kosovu

Svrha Zakona o popisu stanovništva i domaćinstva na Kosovu⁷ je da se izvrši prvi popis na Kosovu od završetka oružanog sukoba. Popis treba da pruži informacije o: broju i geografskom razmeštaju stanovništva; demografskoj strukturi i glavnim društveno-ekonomskim karakteristikama stanovništva; broju, geografskom razmeštaju i strukturi kuća i zgrada koje se koriste za stanovanje; i stambenim uslovima stanovništva. Osim drugih prenetih dužnosti,⁸ Zakon zadužuje Vladu da u roku od šest meseci od proglašenja zakona odrede članove Centralne izborne komisije (CIK), radi usvajanja na Skupštini Kosova.

U procesu implementacije ovog Zakona Vlada je do sada nominovala članove CIK, koji su već uradili Pravilnik o radu CIK.⁹ Osim toga, Zavod za statistiku Kosova (ZSK) otvorio je Popisnu službu u svakoj opštini i izabrao odgovarajuće osoblje (popisivače, operatere, kontrolore, nadzornike, menadžere, statističare, demografe i ostalo neophodno osoblje).¹⁰ Direktor Odseka za popis stanovništva ZSK obavestio je OEBS da je probni popis stanovništva i domaćinstva izvršen u šest opština: Prishtinë/Prištini, Prizren/Prizrenu, Gjilan/Gnjilanu, Kaçanik/Kaçaniku, Novo Bërdë/Novom Brdu i Skenderaj/Srbici.¹¹ Ukratko, Vlada, CIK i ZSK su ostvarili napredak u procesu implementacije ovog Zakona.

Zakon bro. 2003/17 o Javnim nabavkama na Kosovu

Svrha ovog Zakona¹² najbolje je opisana u članu 1 samog Zakona, gde se kaže da je svrha zakona da osigura najefikasnije, troškovno delotvorno, transparentno i pravično korišćenje javnih fondova i javnih resursa na Kosovu. Zbog toga on utvrđuje zahteve i pravila koja se moraju poštivati, postupke koji se moraju slediti, prava koja se isto tako moraju poštovati i obaveze koje se moraju ispuniti. Zakon takođe ima za cilj da osigura integritet i odgovornost javnih zvaničnika, civilnih službenika i drugih lica koja vrše ili su uključena u razne nabavke.

Odgovornost za implementaciju Zakona ima Odbor za pravila o javnim nabavkama (Odbor za pravila), koji je dužan da sastavi pravila i postupke za sprovođenje tendera i proces revizije. Sam Odbor za pravila obrazuje Agencija za javne nabavke u okviru Vlade, Ministarstva finansija i ekonomije i Regulatorni odbor za javne službe (ROJN)¹³.

Odbor za pravila radio je na nekoliko pravilnika za javne nabavke i dostavio je OEBS-u spisak na kome se vidi koja pravila su usvojena a koja se još nalaze u procesu usvajanja. Za implementaciju ovog zakona, OPJN pripremio je sedam pravila: A. Instrukcije i smernice za primenu "Uredbe" o javnim nabavkama; B. Pravila o postupku nabavke; C. Etički kodeks o nabavkama; D. Pravila o reviziji i žalbenom postupku; E. Administrativna pravila i instrukcije; F. Obuka i sertifikacija; G. Revizija graničnih vrednosti.

Prema spisku usvojenih pravila, napred navedeni delovi dodatno su klasifikovani u podgrupe. Dok su neke podgrupe izvesnih pravila usvojene, ostale se još nalaze u formi nacrtā.¹⁴ Ipak,

⁷ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/53 od 13. decembra 2004.

⁸ Član 25 ukazuje na sprovođenje članova 11–21 zakona. Međutim, najveći deo ovih obaveza će biti ispunjeno izdavanjem administrativnih rešenja nego uputstava.

⁹ Nacrt AU o pravilima rada se nalazi na <http://www.ks-gov.net/mshp/legj/udhëz/udhëz4.html>.

¹⁰ Ovu informaciju je OEBS-u dao vršilac dužnosti izvršnog direktora Zavoda za statistiku Kosova. On nije bio u mogućnosti da kaže da li je ZSK ustanovio kriterijume za odabir, zapošljavanje i obuku osoblja za popis stanovništva kako je određeno u članu 21.2 zakona.

¹¹ Prema informacijama koje je dao director za popis stanovništva ZSK, probni popis je sproveden od 31 oktobra do 14. novembra 2005 i samtra se da je prošao uspešno.

¹² Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/3.

¹³ Član 94 zakona.

¹⁴ PReciznije deo A pravila sadrže podgrupe A1 i A2 koje su odobrene, deo B je klasifikovan u 17 podgrupa od kojih je 7 odobreno, deo C ima 5 od kojih je jedna podgrupa odobrena, deo D nije odobren, pod delom E je AU

predstavnicima Odbora za pravila obavestili su OEBS da će do kraja ove godine biti usvojen ceo paket pravila o javnim nabavkama i tako će ovaj Zakon biti u potpunosti implementiran.

Zakon br. 2003/26 o medicinskim produktima i medicinskim uređajima

Ovaj Zakon¹⁵ definiše medicinske proizvode i medicinske uređaje koji se koriste u ljudskoj i veterinarskoj medicini kao i uslove za njihovu proizvodnju i plasman na tržištu. Cilj ovog Zakona je da se osigura kvalitet, sigurnost i delotvornost medicinskih produkata i medicinskih uređaja na Kosovu u skladu sa zakonom koji važi u Evropskoj uniji.

Broj odredbi u okviru ovog Zakona koje zahtevaju implementaciju je ogroman. Skupština Kosova, Vlada i Ministarstvo zdravlja (MZ) dužni su da izdaju podzakonska akta kako je to definisano Zakonom, pri čemu je najveći deo posla poveren dvema novoustanovljenim institucijama: Kosovskoj agenciji za lekove (KAL)¹⁶ za medicinske proizvode i Kosovskoj veterinarskoj službi (KVS) za veterinarske medicinske proizvode. KAL i KVS su dužne da obrazuju savetodavna tela, kao što su Kosovski odbor za ocenu medicinskih produkata i medicinskih uređaja, i Zvanična laboratorija za kontrolu kvaliteta lekova u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog Zakona; tj., do 7. jula 2005. Ove Institucije su dalje dužne da definišu zahteve i kriterijume za specijalizovane oblasti.

Radi implementacije Zakona, KVS je izdala AU br. 2005/7 o Određivanju uslova za izdavanje dozvola subjektima koji se bave dostavljanjem, uvozom veterinarskih medicinskih proizvoda i medicinskih uređaja na veliko i malo, kojim se implementiraju članovi 3.1.(ii), 6 i 7 ovog Zakona. Pored toga, KVS je završila nacrt AU o Marketinškoj autorizaciji medicinskih proizvoda, kojim se implementira član 9 ovog Zakona.

KAL je izdala AU br. 2004/32 gde je naveden spisak medicinskih proizvoda i medicinskih uređaja koji moraju da imaju dozvolu za uvoz, dok je MZ usvojilo jedno AU koje privremeno uređuje marketinške autorizacije medicinskih proizvoda na Kosovu. Član 1 ovog AU određuje da ovaj akt ima privremeni karakter i da će on biti na snazi dok se ne završi potpun postupak marketinške autorizacije. Šef pravne službe (ŠPS) u MZ je priznao da oni kasne u izradi nacrtu podzakonskih akata, kojima se implementiraju zakoni u oblasti zdravstva, zbog toga što trenutno ova služba nema dovoljno službenika.¹⁷ Pravna služba MZ takođe je dostavila OEBS-u spisak 13 AU kojima se implementira ovaj Zakon, koja se sada nalaze u procesu izrade nacrtu i usvajanja.

Vlada isto tako mora da ispuni neke obaveze po ovom zakonu. Član 34.7 predviđa da je Vlada dužna da ustanovi telo za ocenu usaglašenosti medicinskih uređaja na Kosovu koje će biti odgovorno za izdavanje Deklaracije o usaglašenosti medicinskih uređaja koji su proizvedeni na Kosovu i onih koji su uveženi na Kosovo. Ista odredba predviđa rok od dve godine za njenu implementaciju, tako da rok još nije istekao.¹⁸ Međutim, Vlada sve do danas nije implementirala ovu odredbu.

Zakon br. 2003/24 o sportovima

Zakon¹⁹ uređuje organizaciju, uslove i pravila fizičko-sportskih aktivnosti. Na primer, on postavlja zahteve za registracijom i upravom sportskih organizacija. Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS), koje se u Zakonu pominje samo kao "relevantno Ministarstvo", zaduženo je za njegovu implementaciju i naročito za izradu programa o razvoju sporta i fizičkog obrazovanja tokom sledeće četiri godine. Štaviše, Zakon predviđa ustanovljenje Kosovske olimpijske asocijacije

o formiranju odeljenja za javne nabavke i odobreno je ok je uputstvo o tarifama označeno kao nacrt, deo F o obuci i sertifikaciji ima tri podgrupe od kojih su sva tri nacrti, i konačno deo G o reviziji minimalnih vrednosti nije odobren.

¹⁵ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/23.

¹⁶ Prema članu 3. zakona o KMA zamenjuje se Kosovsko telo za regulisanje medikamenata koje je bilo osnovano Uredbom UNMIK-a No. 2001/19.

¹⁷ Trenutno pravna služba MZ ima samo dva advokata koji se bave izradom nacrtu primarnih i sekundarnih zakonskih akata.

¹⁸ Zakon je sprovedeo SPGS 7 jula 2004.

¹⁹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a 2004/26.

(KOA). Zakon propisuje rok za pripremu podzakonskih akata najkasnije za šest meseci posle donošenja ovog Zakona; tj., najkasnije do 28. januara 2005.

Za implementaciju člana 21 Zakona, MKOS je izdalo AU br. 04/2005 o Organizaciji i Funkcionisanju Kosovske olimpijske asocijacije (KOA). Ovo AU određuje strukturu i status KOA. Ona treba da obuhvata saveze Olimpijskih i neolimpijskih sportova i treba da je registrovana kao NVO u saglasnosti sa važećim zakonom.²⁰ MKOS je isto tako ispunilo zahteve koji su izneti u članovima 30 i 31.2 jer je usvojilo AU br. 02/2005 o registraciji i izdavanju dozvola savezima i sportskim udruženjima na Kosovu. Ovo AU određuje da su sportski savezi nevladine, nepolitičke i neprofitne organizacije, koje treba da se osnivaju i organizuju na dobrovoljnoj bazi i da se registruju kao NVO. MKOS je takođe usvojilo podzakonska akta koja su predviđena u članu 37.2, 50.2 i 60 proglašenjem AU br. 01/2005 o osnivanju i registraciji javnih i privatnih sportskih klubova, AU br. 05/2005 o Nadzoru administrativnog i profesionalnog rada u sportskim klubovima i AU br. 03/2005 o Sportskoj medicini.

Prema rečima ŠPS MKOS, nacrt AU o subvenciji Trgovinskih udruženja, koje treba da obezbedi koristi za sportske klubove preko sponzorstva, MKOS je pripremlilo u koordinaciji sa Ministarstvom finansija i ekonomije. Otuda, ocenjuje se da je MKOS implementiralo većinu odredbi Zakona, mada ne u predviđenom roku. Da bi ovaj zakon u potpunosti implementiralo MKOS treba još da definiše program razvoja sporta i fizičkog obrazovanja.

Zakon br. 2003/25 o Katastarskoj službi

Zakon²¹ ustanovljuje Katastar kao službeni registar za vršenje popisa zemljišta, parcela, zgrada i delova zgrada, provodnika i podzemnih objekata na Kosovu. Katastar vodi Kosovska katastarska agencija²² (KKA), koja ima ovlašćenja da sastavlja i vodi zvanična dokumenta koja se odnose na nepokretnu imovinu.

KKA je nadređena Opštinskim katastarskim službama (OKS) i ovlašćenim firmama za snimanje zemljišta. Međutim, Ministarstvo javnih službi (MPS) je odgovorno za izdavanje ostalih podzakonskih akata za celokupnu implementaciju Zakona. Zajedno sa MJS, KKA je odgovorna za izdavanje smernica za praktičan rad OKS i ovlašćenih firmi.

Za implementaciju ovog Zakona MJS je usvojilo AU br. 2004/08 kojim se Zakon implementira tako što je ustanovljen katastar. MJS je isto tako pripremlilo nacrt AU koje treba da definiše zahteve za izdavanje licence, uslove rada pri katastarskom snimanju od strane ovlašćenih firmi za snimanje i njihove odgovornosti (član 4.3 i 5.2 Zakona). Drugi nacrt, koji je pripremlilo MJS, treba da utvrdi nivo honorara za katastarske usluge koje će naplaćivati OKS (Član 26.4). Mada, sve do danas ova dva nacrta AU ministar još nije potpisao, veći deo zakona implementiran je preko napred navedenog AU. Ono uređuje suštinske delove Zakona, kao što su autorizacija i odgovornosti KKCA i OKS, katastarske jedinice, registraciju zemlje, parcela, zgrada i delova zgrada, provodnika, podzemnih objekata i tako dalje.

Zakon br. 2004/2 o jednakosti polova na Kosovu

Cilj ovog Zakona²³ je da unapredi i ustanovi jednakost polova kao fundamentalnu vrednost demokratskog razvoja kosovskog društva, uz obezbeđenje jednakih prilika za učešće i muškaraca i žena u političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i drugim oblastima društvenog života. Zakon stvara uslove i prilike za ravnopravnost polova preko politike koja podržava sveukupni razvoj, naročito u pogledu poboljšanja statusa žena, tako da one imaju pravo da imaju vlast i u porodici i u društvu. Ovaj zakon uvodi opšte i posebne mere koje se moraju preduzeti radi obezbeđenja jednakih prava i određuje odgovorne organe vlasti i njihove relevantne kompetencije.

²⁰ Uredba UNMIK-a 1999/22 o registrovanju i radu NVO na Kosovu.

²¹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/4.

²² KCA je osnovana na osnovu AD UNMIK 2000/14 7. juna 2000 o KKA, usvojenoj po Uredbi UNMIK-a No. 2000/12 od 14. marta 2000 o osnivanju odeljenja za upravu javnim službama.

²³ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/18.

Vlada je imala zadatak da sačini nacrt Kosovskog programa za jednakost polova i da podnese nacrt rešenja Skupštini Kosova u roku od šest meseci od stupanja na snagu ovog Zakona, dakle do 7. decembra 2004. Vlada je isto tako bila dužna da ustanovi Kancelariju za jednakost polova u roku od tri meseca; tj., do 7. septembra 2004.²⁴

Za potrebe implementacije ovog zakona i u skladu sa članom 5 i 17²⁵ ovog Zakona, Vlada je izdala "Uredbu"²⁶ br. 2/2005 o Ustanovljenju i unutrašnjoj organizaciji Kancelarije za jednakost polova, koja je potpisana 16. juna 2005. od strane premijera Kosova. Uredba definiše radni metod i unutrašnju organizaciju Kancelarije za jednakost polova.²⁷ U skladu sa informacijama koje je OEBS primio Kancelarija za jednakost polova ustanovljena je u okviru KP.²⁸

Pored toga, član 4.15 Zakona određuje da kompetencije službenika za jednakost polova u opštinama treba da se urede posebnom uredbom koju će sačiniti Odsek lokalne administracije u OJS i Uredbom civilne službe Kosova. Prema dobijenim informacijama, nacrt radnih zadataka opštinskih službenika za polove dostavljen je na potpis Ministarstvu lokalne uprave, međutim, do današnjeg dana ovaj nacrt nije potpisan.

Zakon br. 2004/4 o zdravstvu

Zakon o zdravstvu²⁹ definiše sistem zdravstvene zaštite, aktivnosti u oblasti zdravstvene zaštite, i sistem finansiranja zdravstva na Kosovu. Zakon predviđa veliki broj odredbi koje moraju da budu sprovedene preko podzakonskih akata. Najveća odgovornost je na Ministarstvu zdravlja koje je odgovorno za organizovanje sistema i aktivnosti zdravstvene zaštite, koje se idu od akreditacije i izdavanja dozvola, do formulisanja uslova i zahteva. Mere zdravstvene zaštite u institucijama socijalne zaštite definisane su podzakonskim aktima koja će biti izdata u saradnji sa Ministarstvom za rad i socijalnu zaštitu. Na kraju, prema zakonu, Skupština Kosova je odgovorna za organizovanje sistema privatne zdravstvene zaštite.

Šef pravne službe MZ je istakao da je glavni fokus pravne službe od skora usmeren na pripremu nacrta zakona, napomenuvši da je ove godine MZ bilo angažovano u nekoliko radnim grupama za izradu nacrta zakona u oblasti zdravstva. Iako je MZ neprekidno angažovano na sprovođenju donetih zakona, dok se neophodna pravna infrastruktura ne obrazuje, glavno polje delovanja Ministarstva će biti izrada nacrta osnovnih zakona.

Tokom sprovođenja ovog zakona, MZ je izdalo tri AU koja uređuju primenu člana 67-og, 76. i 79. zakona. AU br. 2004/24 određuje zvanični izgled štambilja profesionalnih zdravstvenih radnika, AU br. 2005/29 uređuje osnivanje, organizaciju i funkcije institucija primarne zdravstvene zaštite dok AU br. 2004/30 definiše organizovanje i administraciju profesionalne službe za mentalno zdravlje Kosova. Ove je samo mali deo potrebnih AU.

Pored AU koja spadaju pod nadležnost MZ i vlada ima svoj deo odgovornosti u ovoj oblasti. Međutim, vlada do sada nije izdala nijedan podzakonski akt koji uređuje sprovođenje ovog Zakona. Skupština Kosova isto tako nije ispunila svoje obaveze prema ovom zakonu da organizuje sistem privatne zdravstvene zaštite. Prema našem istraživanju, preko 40 odredbi ovog zakona opstalo je nesprovedeno.

²⁴ Vlada mora da donese "uredbu" da sprovede zakon, umesto AU. Vidi ispod na str.25.

²⁵ AU se odnosi na sprovođenje članova 5 i 17 zakona. Međutim, član 17. zakona koji je objavljen na zvaničnoj strani www.unmikonline.org, određuje polje kaznenih odredbi koje naizgled nema ništa zajedničko sa osnivanjem Kancelarije za jednakost rodova. Odgovor na ovu zbrku se može pronaći u proglašenju Uredbe UNMIK 2004/18, tačka (c) (ii) koja glasi: "Članovi 7 i 18.6 treba da se obrišu i članovi koji slede posle njih treba ponovo u skladu sa tim da se označe". Stoga, očigledno je kako praksa menjanja odredbi zakona proglašenjem uredbi doprinosi konfuziji. Vidi isto na str 31

²⁶ Kada se pominju instrumenti koje su izdale PIS u ovom izveštaju se obično pominje naziv koji je odabrala data institucija ili prevod uprkos činjenici da samovoljna upotreba može biti jako konfuzna. Vidi takođe dole stranu 29.

²⁷ Član 1 Uredbe.

²⁸ Mora se istaći da član 5 Zakona zahteva da Vlada ustanovi službu kao "posebnu vladinu instituciju". Štaviše, čini se da ova služba već radi, ali da još uvek nema dovoljno službenika za oko 50%.

²⁹ Proglašen Uredbom UNMIK-a2004/31.

Zakon br. 2004/6 o transportu opasnih materija

Zakon³⁰ ima za cilj da spreči rizik i obezbedi sigurnost saobraćaja prilikom transporta opasnih materija kroz Kosovo. On određuje uslove ovakvog transporta kao i obaveze lica uključenih u takav transport. U pogledu evropskih integracija, Zakon se bazira na direktive EU i drugim međunarodnim mehanizmima o bezbednosti i transportu opasnih materija. Ministarstvu saobraćaja i telekomunikacija i industrije (MST) su poverena ovlašćenja i odgovornosti za primenu Zakona u pogledu izdavanja dozvola prevoznicima i klasifikacije, označavanja i uređivanja transporta opasnih materija. Ministarstvo je odgovorno i za izradu mera u slučajevima vanrednih okolnosti.

Član 5. Zakona određuje Evropski sporazum o transportu opasnih materija kopnenim putevima kao jedan od međunarodnih mehanizama koji se mora sprovesti na Kosovu. U ovom smislu, pravna kancelarija MST je prevela ovaj sporazum na albanski i sačinila knjigu u dva toma, koja će služiti svim akterima u sprovođenju ovog zakona. Ista odredba predviđa druga dva mehanizma koja će biti sprovedena na Kosovu: Evropski sporazum o transportu opasnih materija železnicom i Konvenciju o međunarodnom transportu železnicom. Međutim, Ministarstvo nije odgovorno za njihovo sprovođenje jer transport železnicom spada pod rezervisana ovlašćenja SPGS.³¹

MST je izdalo AU br. 2005/3 o obuci i ispitima za prevoznike opasnih materija radi sprovođenja članova 21.1 i 21.2. Ovo AU utvrđuje osnovni program obuke i posebnu obuku za ljude koji prevoze opasne materije i za one koji su na bilo koji način uključeni u pakovanje, utovar, istovar i ispitivanje ovakvih materija. Uz to, isto AU utvrđuje klasifikaciju opasnih materija, čime se sprovodi član 7. Ministarstvo je izradilo nacrt AU br. 2005/6 o registrovanju vozila za transport opasnih materija, koje trenutno čeka na potpis Ministra. Štaviše, očekuje se da radna grupa uskoro završi AU br. 2005/15 o Transportu opasnih materija kopnenim putevima.

Kao rezultat ovog ispitivanja, Ministarstvo tek treba da utvrdi mere u slučajevima vanrednih okolnosti predviđene u članu 22. Ukratko, MST je ostvarilo znatan napredak u sprovođenju ovog Zakona.

Zakon Br. 2004/8 o energetici

Cilj zakona o Energetici³² je da osigura dobro snabdevanje energije širom Kosova. On definiše osnovne principe za strategiju i programe u oblasti energetike za Kosovo i pravila koja će osigurati efikasno korišćenje obnovljivih izvora energije. Zakon predviđa okvir za formiranje tržišta energijom i ostalih mera koje su neophodne da bi se osiguralo pravilno funkcionisanje u energetskom sektoru.

Ministarstvo energetike i rudarstva (MER) u konsultacijama sa Regulatorni ured za energetiku³³ odgovorno je za sprovođenje većine zakona. Najveći zajednički zahtev je predlog strategije za energetiku u svrhu čije izrade se moraju konsultovati sa sistemskim operatorima i regionalnim nadzornim telima. Posle usvajanja od strane kabineta ministara strategiju za energetiku mora da usvoji i skupština. U nadležnost MER spada i promovisanje efikasnog korišćenja energije i obnovljivih izvora energije. Štaviše, Ministarstvo mora da primeni i standardna pravila o troškovima tehničkih izmena, kao što su rešetkaste veze i ojačanja. MER mora takođe da donese i restriktivne mere za snabdevanje energijom i nadoknadu za pravo korišćenja i pristupa imovini. Shodno rokovima koji su predviđeni po zakonu strategija o energetici kao i ostala neophodna podzakonska akta moraju se usvojiti do 5. juna 2005. godine.

Za potrebe sprovođenja ovog Zakona, MER je izdao sledeća AU: AU br. 2005/1 o Inspektoratu za energetiku AU br. 2005/2 o pravu izgradnje ili proširenja postojećih energetskih lokacija za prenos i distribuciju električne energije, AU br. 2005/3 o pravilima i pravima korišćenja i pristupa privatnom zemljištu i AU br. 2005/4 o pravilima o energetskom bilansu. Svako od ovih

³⁰ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/17.

³¹ Uredba UNMIK-a2004/17 o zakonu o transportu opasnih materija.

³² Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/20.

³³ Osnovano prema zakonu o Regulatornom uredu za energetiku, Zakon br. 2004/09, Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/20.

podzakonskih akata izdato je tek dve nedelje nakon što je istekao rok.³⁴ Ministarstvo za energetiku i RUE su zajednički pripremile strategiju za energetiku koju je vlada usvojila i konačno ratifikovala skupština 5. oktobra 2005. Sve u svemu, može se reći da je MER uspostavilo nužni pravni okvir za sprovođenje Zakona o energetici.

Zakon Br. 2004/9 o Regulatornom uredu za energetiku

Uz pomoć ovog zakona³⁵ treba da se ustanovi nezavisni Regulatorni ured za energetiku (RUE). RUE će biti odgovoran za osnivanje i sprovođenje zakonodavnog okvira u sektoru energetike na Kosovu. Cilj je da se osigura ne-diskriminatorna, delotvorna konkurencija i efikasno funkcionisanje tržišta energije. Preko podzakonskih akata RUE će definisati procedure za njihovo funkcionisanje, uslove izdavanja dozvola, kao i rešavanje sporova i srodnih pitanja. Zakon predviđa različite vremenske rokove. U roku od 60 dana od proglašenja ovog Zakona, biće naimenovani prvi članovi ovog odbora. Zatim, ali najkasnije u roku od četiri meseca nakon naimenovanja prvih članova odbora, odbor će pripremiti podzakonska akta o izdavanju dozvola i cenovniku. Pošto je zakon stupio na snagu 30. juna 2004, članovi odbora su trebali da budu naimenovani do 29. avgusta 2004, a pomenuta podzakonska akta je trebalo pripremiti zaključno sa 29. decembrom 2004.

Tokom sprovođenja ovog Zakona, RUE je pripremila nekoliko nacrtu podzakonskih akata.³⁶ Odbor je formiran aprila 2004 radi sprovođenja člana 9. Izradio je nacrt statuta, kojim se uređuje unutrašnja struktura, organizacija, predstavljanje, ovlašćenja i proces donošenja odluka u okviru RUE. Odbor je takođe uradio nacrt kodeksa o profesionalnom ponašanju koje je predviđeno članom 11. Kodeks ima za cilj da osigura da članovi i zaposleni u RUE obavljaju svoje dužnosti časno i stručno, kloneći se pravog ili prividnog konflikta interesa. Uz to, Odbor je pripremio nacrt postupka o rešavanju sporova u sektoru energetike i nacrt pravilnika o principima proračuna tarifa u sektoru električne energije. Do sada je Ministarstvo za energetiku i rudarstvo nije usvojilo ni jedan od ovih akata.

Stoga se može zaključiti da dok s jedne strane postoji određena dinamika u izradi nacrtu od strane RUE, sa sprovođenjem zakona se tek započelo.

Zakon Br. 2004/10 o električnoj energiji

Zakon o električnoj energiji³⁷ nadopunjuje Zakon o Regulatornom uredu za energetiku. On predviđa uslove za organizovanje tržišta električnom energijom. Svrha Zakona je da se postigne jedno konkurentno i održivo tržište električnom energijom i da se daju garancije za bezbedno, pouzdano, efikasno i stalno snabdevanje električnom energijom kao i za pružanje najboljih mogućih usluga potrošačima. RUE je odgovorna za sprovođenje Zakona. Ona mora da odobri pravila i tarife, rešetkasti kod koji predloži operator mreže prenosa i trgovinski kod koji predlaže tržišni operator. Štaviše, RUE je odgovorna za određivanje uslova i procedura za potraživanja od potrošača. Takođe ovaj zakon obavezuje operatora mreže prenosa da pripremi rešetkasti kod u roku od 12 meseci od proglašenja zakona, tj. najkasnije do 30. juna 2005.

Na osnovu informacija koje je dostavila RUE može se zaključiti da je sprovođenje ovog zakona tek počelo, RUE je trenutno u procesu izrade nacrtu podzakonskih akata koji će konačno služiti sprovođenju odredbi ovog Zakona. Do sada, oni su uradili finalnu verziju nacrtu podzakonskih akata o uslovima za povezivanje sa mrežama za prenos i distribuciju kao i o uređivanju procedure za potraživanja, dostavljanje računa i naplatu. RUE je takođe u procesu izrade nacrtu pravila i tarifa koje su predviđene članom 15.3. Nacrti za Rešetkasti kod i trgovinski kod će tek biti izrađeni.

Zakon Br. 2004/11 o mernim jedinicama

³⁴ Član 37.2 Zakona o energetici predviđa "da u roku od najviše 12 meseci nakon proglašenja ovog zakona MER mora da usvoji sekundarne pravne akte.". AU koje je izdalo MER imaju datum 19. juli 2005, dok je Zakon o Energetici stupio na snagu 30 juna 2004.

³⁵ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/20.

³⁶ Osim nacrtu kodeksa o ponašanju, svi ostali nacrti podzakonskih akata mogu se naći na www.ero-ks.org.

³⁷ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/22.

Shodno međunarodnom dokumentu međunarodnog komiteta za zakonsku metrologiju, ovaj zakon³⁸ definiše utvrđivanje mernih jedinica na Kosovu, njihovo obeležavanje i simbole, opseg i polja u kojima je obavezna primena ovih jedinica i način primene na Kosovu. Zakon traži od Instituta za zakonsku metrologiju Kosova da izradi nacрте podzakonskih akata koji određuju definicije, ocenu i način upotrebe mernih jedinica, koje treba da odobri Ministarstvo trgovine i industrije (MTI). U Zakonu su podzakonska akta definisana kao pravila i kao podzakoni.

Radi sprovođenja člana 3. ovog Zakona, MTI je usvojilo AU Br. 01/2004 kojim se osniva zakonski metrološki institut Kosova (MIK) u okviru MTI, koji će funkcionisati u saglasnosti sa modelom u EU. Uz to, AU određuje: organizaciju i način funkcionisanja Metrološkog Instituta; dužnosti i odgovornosti zakonskih jedinica za metrologiju (PJM); dužnosti zakonskog instituta za metrologiju; dužnosti i odgovornosti nadzornog tela za PJM i tarife. Na dan 4. novembra 2004. godine MTI je usvojio AU br. 2005/11 o metrološkim zahtevima za statičke aktivne električne Watt-čas metre prve i druge klase preciznosti. Ovim aktom je MTI uspostavilo merne uslove za watt-časovnike. Stoga se smatra da je napravljen značajan napredak u sprovođenju.³⁹

Zakon Br. 2004/12 o standardizaciji

Standardi koji su stupili na snagu i koji su definisani Zakonom o Standardizaciji⁴⁰ su tehničke norme. One se odnose na izdavanje sertifikata za robu, obradu, usluge, kvalitet i sistem osoblja da bi se obezbedio relevantan kvalitet na Kosovu prema međunarodnim standardima. Zakon određuje pravila o procedurama od izrade nacрта do primene ovih standarda na Kosovu.

Zakon predviđa osnivanje Kosovske agencije za standardizaciju (KAS) kao izvršnog tela, koje je zajedno sa Ministarstvom za trgovinu i industriju (MTI) odgovorno za sprovođenje relevantnih odredbi Zakona. Zakon predviđa rok od šest meseci u kojem sve odredbe treba da budu primenjene, tj. najkasnije do 28. novembra 2004.godine.

KAS je odgovorna za administraciju, organizaciju i kontrolu agencije za standardizaciju kao i za akreditaciju, izdavanje sertifikata, i bezbednost sistema kvaliteta na Kosovu. Što se tiče sprovođenja odredbi iz članova 15. i 16. MTI je izdalo AU Br. 2005/15 o organizaciji i načinu rada KAS. U smislu daljeg napretka u sprovođenju Ministar MTI je izdao rešenje Br. 193, kojim se osniva relevantna radna grupa u okviru MTI. Zadatak ove radne grupe je da usvoji standarde privremenog karaktera i privremeno akredituje tela za izdavanje dozvola i inspekciju dok se dodatno ne ojača nadležnost KAS. MTI je takođe izradila nacrt AU koje određuje kriterijume i nadležnosti na poljima standardizacije i akreditacije, ali ono još uvek nije usvojeno.

Osnivanjem KAS koja je odgovorna za sprovođenje relevantnih zakonskih odredbi, MTI je zapravo stvorio nužne preduslove za sprovođenje ovog Zakona.

Zakon Br. 2004/13 o rasadnom materijalu

Zakon o rasadnom materijalu⁴¹ uređuje pitanja u vezi sa: proizvodnjom, trgovinom, uvozom i izvozom rasadnog materijala, kontroli istog kao i registracijom proizvođača i trgovaca rasadnim materijalom. Ministarstvo za poljoprivredu i razvoj sela (MPRS) je odgovorno za njegovo sprovođenje. Donošenje AU je neophodno radi registrovanja proizvođača i trgovaca, radi kategorizacije rasadnog materijala i ostalih zahteva koji idu od proizvodnje do marketinga i inspeksijskih dužnosti.

U skladu sa odredbom člana 3. koja predviđa da svi proizvođači, uvoznici, izvoznici i trgovci rasadnim materijalom moraju biti registrovani u zvaničnom registru MPRS Ministarstvo je donelo AU Br. 12/2004 o registrovanju proizvođača rasadnog materijala. MPRS je takođe ispunilo i druge obaveze o sprovođenju prema ovom zakonu, kao što je registracija, izdavanje dozvola i određivanje poreza za uvoznike, izvoznike i trgovce sejnim materijalom (AU Br.14/2004);

³⁸ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/14.

³⁹ Član 3. Zakona daje veoma opšta ovlašćenja Izvršnom nivou. Te je stoga teško da se proceni da li su obaveze Skupštine ispunjene.

⁴⁰ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/15.

⁴¹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/16.

postavljanje standarda za rasadne mladice voća, vinove loze i povrća (AU Br. 05/2005); registracija proizvođača i trgovaca rasadnim materijalom, kontrola proizvodnje rasadnog materijala, izdavanje, registracija i troškovi registracije, izdavanje dozvola proizvođačima rasadnog šumskog materijala i ukrasnog drveća (AI Br. 06/2005); i pakovanja i nomenklature sejnog materijala (AI Br. 27/2005).

Još uvek ostaje da se odredi podzakonskim aktima kako će novi varijeteti biti inkorporisani u listu kosovskih varijeteta. Štaviše potrebna su AU o: vođenju evidencije i podnošenju izveštaja proizvođača sejnog materijala; procedurama pakovanja; i metodama kontrole kvaliteta, pakovanja, obeležavanja, i trgovanja rasadnim materijalom. Ipak se može reći da je MPRS ispunilo većinu svojih obaveza u vezi sa podzakonskim pravnim okvirom potrebnim za sprovođenje ovog zakona.

Zakon Br. 2004/15 on građevinarstvu

Cilj ovog Zakona⁴² je da odredi glavne uslove za projektovanje, izgradnju i upotrebu građevinskog materijala, stručni nadzor, kao i procedure za izdavanje građevinskih dozvola, upotrebnih dozvola, i inspekcije, On takođe uređuje uslove za projektovanje i izgradnju u vezi sa javnom bezbednošću i zaštitom životne sredine na Kosovu.

Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje MŽSPP mora da donese razne podzakonske akte o tehničkim specifikacijama za zgrade, tehnike izgradnje, kriterijume za finalne proizvode gradnje, i drugim pitanjima koja su u vezi sa izgradnjom zgrada. MŽSPP takođe ima zadatak da pripremi stručne ispite za projektante, inženjere nadzornike i revizore. Uslovi za izdavanje dozvola i mere za obavljače radova i inženjere, kao i zahtevi i kvalifikacije za tehničku inspekciju i inspektore se moraju dalje unaprediti. Štaviše, rešenja o uklanjanju i rušenju objekata mogu da budu izdata zajedno bez ikakvih sankcija. MŽSPP će putem AU definisati detalje o naplatama administrativnih kazni i drugim administrativnim prekršajima. Zakon predviđa rok za sprovođenje od 18 meseci od dana kada je Zakon stupio na snagu, tj. najkasnije do 14 aprila 2006. godine.

Tokom sprovođenja ovog Zakona, MŽSPP je odobrilo šest AU koje uređuju sledeće oblasti: kriterijume i procedure za izdavanje dozvola⁴³; tehničke stručne ispite na polju građevinarstva⁴⁴; kvalifikacije inspektora⁴⁵; vođenje evidencije o inspekciji⁴⁶; nadgledanje rada inspektora⁴⁷ i zatvaranje građevinskih parcela⁴⁸. Ministarstvo trgovine i industrije je takođe u skladu sa ovim zakonom donelo još jedno AU.⁴⁹

Stoga, imajući u vidu da je rok za donošenje podzakonskih akata koja su predviđena ovim Zakonom⁵⁰ nije još uvek prošao, može se reći da je MŽSPP na dobrom putu da u potpunosti sprovede ovaj Zakon.

Zakon Br. 2004/17 o zaštiti potrošača

Cilj ovog Zakona⁵¹ je dato u naslovu – zaštita potrošača. On određuje, uređuje o štiti prava potrošača u njihovim poslovnim radnjama, u uslugama i drugim oblicima na slobodnom tržištu. On stremi da zaštiti zdravlje, životnu sredinu, i ekonomske interese potrošača. Institucija koja je odgovorna za njegovo sprovođenje je Ministarstvo trgovine i industrije (MTI), koje je dobilo

⁴² Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/37.

⁴³ Vidi AU br. 5/2005 o kriterijumima i procedurama za izdavanje dozvola za obavljanje aktivnosti u polju projektovanja, izgradnjem i stručnom nadgledanju i reviziji.

⁴⁴ Vidi AU br. 6/2005 o stručnim tehničkim ispitima za inženjera, elektrotehničara i mašince u oblasti građevinarstva.

⁴⁵ Vidi AU br. 18/2005 o kvalifikacionim uslovima za građevinarske inspektore MŽSPP i opštinskih građevinarskih inspektora.

⁴⁶ Vidi AU br. 19/2005.

⁴⁷ Vidi AU br. 20/2005 o načinu inspekcijkog nadzora koji obavljaju građevinarski inspektori.

⁴⁸ Vidi AU br. 21/2005 o zatvaranju građevinskih parcela i načinu zatvaranja od strane građevinarskog inspektora.

⁴⁹ Vidi AU br. 4/2005 o određivanju uslova i tehničkih zahteva za izdavanje dozvola za građevinske poduhvate, opduhvate za proizvodnju građevinskog materijala, za projektovanje i Laboratorije za kontrolu građevinskog materijala.

⁵⁰ član 72.1 Zakona.

⁵¹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/42.

veoma kratak rok od mesec dana da sprovede nužne podzakonske akte, drugim rečima do 19. novembra 2004.

MTI mora da donese podzakonska akta – u tekstu Zakona stoji “podzakoni”- o informacijama za obeležavanje prehrambenih proizvoda, pravilima za dodatnom deklaraciju sirovine, kao i o pravilima o određenim izuzecima deklaracije. Pravila o deklaracijama koje su prema zakonu nazvana podzakonima, moraju da budu doneta šest meseci nakon stupanja na snagu, tj. do 19. aprila 2005.

Zakon dalje predviđa da savet koji je imenovala Vlada i koji se sastoji od predstavnika iz Ministarstva trgovine i industrije, organizacija za zaštitu potrošača, Privredne Komore Kosova i ostalih stručnjaka na polju zaštite potrošača pripremi kosovskog programa za zaštitu potrošača. Kosovski program zaštite potrošača će potpisati vlada i predati ga dalje Skupštini ne kasnije od šest meseci od kada zakon stupi na snagu, tj. ponovo do 19. aprila 2005. Zatim će Kosovski program zaštite potrošača biti usvojen u skupštini ne kasnije od 90 dana nakon što je primljen.

Na osnovu materijala koji je dostavilo MTI i pravna kancelarija KP, Ministarstvo je do sada pripremlilo jedan nacrt AU o deklaracijama i opštoj nomenklaturi prehrambenih proizvoda. Ipak, podzakonska akta za sprovođenje ovog zakona su usvojena.

Zakon Br. 2004/18 o međunarodnoj trgovini

Cilj Zakona⁵² je razvijanje unutrašnjeg tržišta. Predviđa regulisanje širokog spektra pitanja, kao što su: trgovina; trgovina na veliko, trgovina na malo i aukcije; posredovanje u trgovini; restriktivne prakse i mere zaštite radi razvoja trgovinske delatnosti; nezakonita konkurencija; mere nadzora; administrativne mere; i kaznene odredbe.

Ministarstvo trgovine i industrije, kao nadležno za sprovođenje ovog Zakona, odrediće jednom “uredbom” gorepomenute trgovinske delatnosti. MTI mora da odredi posebne uslove za objekte, skladišta i uslove za skladištenje robe kao i informacije o higijeni pakovanja hrane da bi se zaštitio život i zdravlje ljudi i životne sredine. Prema roku koji je predviđen zakonom, podzakonska akta će biti doneta u roku od jednog meseca od kada zakon stupi na snagu, tj. do 20 novembra 2004.

Član 65 posebno predviđa da MTI treba da donese nekoliko akata pre gorenavedenog roka.⁵³ Od ovih 8 članova, do danas je MTI sprovelo članove 14. i 38.1 (a, b) donošenjem AU br. 2005/12 o ispunjenju minimalnih tehničkih uslova za poslovne objekte za prodaju na malo i veliko i za tačke trgovinskih transakcija i AU br. 2005/13 o Formatu i sadržaju formulara za zahtev za minimalne uslove za obavljanje trgovinske delatnosti. Preostalih šest odredbi zakona su ostale ne sprovedene. Ipak, MTI je načinio početni napredak u sprovođenju ovog zakona.

Zakon Br. 2004/21 o veterini

Svrha ovog zakona⁵⁴ je da reguliše borbu i prevenciju zaraznih životinjskih bolesti. Cilj mu je da ustanovi pravila kontrole uvoza, izvoza, tranzit i distribuciju živih životinja i životinjskih proizvoda. Štaviše, određuje koja su prava i obaveze institucija javne i lokalne vlasti kao i pojedinaca u ovom polju za sprovođenje ovog zakona je zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR).

MPŠRR je donelo 13 AU kojima se sprovode različite odredbe Zakona. Član 5. predviđa formiranje izvršne agencije i sproveden je AU-om Br. 11/2004 o osnivanju i nadležnostima, radu i organizaciji Kosovske službe za veterinu i hranu. Pitanja koja se tiču obaveznog lečenja i vakcinacije su regulisana AU Br. 10/2005 protiv zoonotskog besnila i AU Br.14/2005 protiv oboljenja živine.⁵⁵ Za osnivanje sistema za registraciju i identifikaciju stočnog fonda, MPŠRR je donelo AU Br. 3/2005 o registraciji i identifikaciji životinja, dok su zahtevi članova 14.1, 28. i 29. su bili ispunjeni AU Br. 17/2005 o kretanju živih životinja na teritoriji Kosova. Član 15.1 Zakona

⁵² Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/43.

⁵³ Akti prema Članovima 8.2, 11.2, 14, 17.4, 38.1, 38.2, 40 and 41.3.

⁵⁴ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/28.

⁵⁵ Sprovodi Članove 8.1, 8.2, 8.5 and 13.

predviđa konkretna pravila prema kojima žive životinje i proizvoda mogu da se uvoze iz inostranstva. AU Br. 13/2004 sprovodi ove odredbe u smislu uvoza živine. Što se tiče drugih životinja, MAFRD je donelo AU Br. 18/2005 o Veterinarskoj kontroli uvoza, Tranzitu hrane i prehrambenih proizvoda životinjskog porekla rn-food, živih životinja i materijala za životinjski priplod. MPŠRR je takođe donelo u razne druge AU: o centrima za bio-bezbednost; o proizvodnji i reklamiranju životinja i proizvoda životinjskog porekla; o zabrani nezakonitog klanja i reklamiranja mesa bez pečata sanitarne inspekcije; o medicinskim proizvodima i uređajima; o izdavanju dozvola ambulanta, stanicama i veterinarskim klinikama; o uslovima izdavanja dozvola za objekte za preradu i pakovanje mleka; i nedavno o borbi protiv bolesti ptica - "Aviano Influenca".

MAFRD je donošenjem 13 AU sprovelo najveći deo Zakona. Štaviše, treba napomenuti da je u najvećem broju odredbi ovog Zakona Skupština koristila izraz "Ministarstvo može da donese AU" što ostavlja sprovođenje ovih pravnih odredbi neobavezujućim. Sve u svemu, MPŠRR je učinilo izuzetan posao u sprovođenju zakona.

Zakon Br. 2004/22 o kinematografiji

Zakon⁵⁶ utvrđuje standarde kinematografije na Kosovu. On štiti produkciju, distribuciju i javno prikazivanje filmskih radova od cenzure i ideološkog, političkog i verskog pritiska. U isto vreme, uređuje organizaciju filmske produkcije, izdavanja dozvola i obeležavanja za prikazivanja i snimanja. Odgovorna tela za sprovođenje zakona su dvostruka: dok je Ministarstvo kulture, omladine i sporta zaduženo za utvrđivanje okvira, kao što je način i uslovi izdavanja dozvola za snimanje filmova⁵⁷ i organizaciju i rad Kosovo Filma⁵⁸, Kinematografski centra Kosova (KCK) je odgovoran za nadgledanje i nastavak aktivnosti. Zakon predviđa za oba tela, i Ministarstvo i KCK, rok od šest meseci od stupanja na snagu da donesu podzakonska akta; tj. do 14. aprila 2005.

MKOS nije ispunilo nijednu obavezu koja proističe iz ovog zakona, niti je ispoštovala rok za donošenje podzakonskih akata koji su predviđeni članovima 60.2 i 60.3. Nijedan od gorepomenutih konkretnih ciljeva određenih članovima 6 i 51 nisu bili sprovedeni putem podzakonskih akata. Štaviše, prema informacijama koje je MKOS dostavilo OEBS-u, KCK-u nedostaje upravni odbor i direktor; stoga ovo telo tehnički još uvek nije osnovano.

Zakon Br. 2004/24 o vodama Kosova

Svrha Zakona⁵⁹ je da obezbedi razvoj i održivu upotrebu vodenih resursa i da ustanovi procedure i smernice za optimalnu raspodelu voda, njihovu zaštitu i menadžment. Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (MŽSPP) je odgovorno za njegovo sprovođenje. Jedan od glavnih zadataka je izrada nacrtu strateškog plana za vode i priprema plana o menadžmentu voda. Štaviše, MŽSPP će do detalja urediti infrastrukturu vodosnabdevanja. Prema ovom Zakonu su formirane dve oblasti rečnih slivova. MŽSPP će odrediti procedure, sastav i strukture za upravne organe za oblasti rečnih slivova. Podzakonskim aktima. MŽSPP ima takođe zadatak da klasifikuje nadzemnih i podzemnih tokova i zona u kojima je dozvoljeno plivanje.

Po predlogu MŽSPP, vlada će definisati mere za zaštitu od poplava i u roku od 12 meseci od dana kada je zakon stupio na snagu, tj. do 14. oktobra 2005, moraju se usvojiti podzakonskim aktom mere i akcije za zaštitu od erozije. I opet po predlogu MŽSPP, vlada će odrediti zaštićene oblasti vodenih površina. MŽSPP ima zadatak da definiše kriterijume u vezi sa tim u saradnji sa Ministarstvom zdravlja.

Svi aspekti koji se odnose na izdavanje dozvola za vodosnabdevanje i u smislu vodnog informacionog sistema moraju biti usvojeni putem podzakonskih akata. Štaviše, vlada će podzakonskim aktom usvojiti strukturu nadoknada za korišćenje i zagađivanje voda. Takođe, metodi registrovanja i izdavanja ovlašćenja vodnim inspektorima će biti određeni od strane

⁵⁶ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/38.

⁵⁷ Član 6. Zakona.

⁵⁸ Član 51. Zakona.

⁵⁹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/41.

MŽSPP podzakonskim aktom. Zakon predviđa rok od 24 meseca, prema kojem svi podzakonski akti moraju biti usvojeni do 14. oktobra 2006.

MŽSPP je do sada usvojilo dva podzakonska akta u cilju sprovođenju ovog Zakona: AU o Identifikaciji vodne inspekcije i AU o utvrđivanju procedure, forme i uslova za izdavanje vodnih dozvola. U procesu daljeg sprovođenja, MŽSPP je pripremilo tri AU koje uređuju sledeće oblasti: cene vode i cene usluga kanalizacije, strateški i administrativni plan i ograničenja količina otpadnih voda koje se mogu ispuštati u vodene tokove. Uz to, vodno odeljenje MŽSPP je u procesu izrade nacrtu AU o funkcionisanju i načinu rada vodnog informacionog sistema i jednog AU o telu za rečne brane na regionalnim vodenim tokovima.

Sve u svemu, može se reći da je MŽSPP načinilo u poslednje vreme napredak ka sprovođenju. Međutim, 21 odredba ovog Zakon predviđa da MŽSPP ili vlada donesu podzakonska akta .

Zakon Br. 2004/28 o proizvodima od plemenitih materijala

Ovaj Zakon⁶⁰ uređuje proizvodnju i prodaju proizvoda od plemenitih metala u skladu sa međunarodnim standardima u vezi sa sadržajem, obradom i finoćom proizvoda od plamenitih metala. Cilj je da se ustanove prava i obaveze proizvođača dragocenih metala i njihovih uvoznika kao i način kontrole, inspekcije i obeležavanja proizvoda od plenenitih metala. Mada prava i obaveze predviđene zakonom treba da sprovede Institut za zakonsku metrologiju Kosova, obaveza je Ministarstva za trgovinu i industriju (MTI) da donesu tzv. "pod-zakone" u roku od šest meseci od stupanja na snagu; stoga do 24. februara 2005.

Na osnovu materijala koji je dostavljen OEBS-u, nijedno od AU koje je donelo MTI tokom 2004. i 2005. ne sprovodi ovaj Zakon. Međutim, prema informacijama dobijenim od službenika za pravna pitanja u MTI, postoje dva AU koja su trenutno u procesu finalne pripreme: AU o Identifikacionih simbola i AU o štambilju Instituta za zakonsku metrologiju. U tom smislu, može se reći da MTI nije bilo u stanju da ispoštuje rok za sprovođenje zakona kako je predviđeno ovim zakonom.

Zakon Br. 2004/30 o zaštiti vazduha

Svrha ovog Zakona⁶¹ je da obezbedi zdravu i čistu vazdušnu životnu sredinu za stanovnike i da zaštititi faunu, floru i prirodna i kulturna bogatstva životne sredine. Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (MŽSPP) je odgovorno za sprovođenje zakona. Ono treba da odredi indikatore kvaliteta vazduha i ispuštanja gasova u vazduh. MŽSPP takođe treba da definiše kriterijume za osnivanje sistema za upozoravanje i regulisanje nivoa smoga kao i normi za emisiju mobilne telefonije. Štaviše, MŽSPP treba da odredi, radi izveštavanja o zagađenju, procedure i intervale za izveštavanje. Izveštavanje zahteva zajedničke instrukcije od strane MŽSPP, Ministarstva zdravlja i Ministarstva za saobraćaj i telekomunikacije. Svi standardi, kriterijumi i norme mora odobriti vlada. MŽSPP takođe mora da izradi nacrt strategije za zaštitu vazduha, koju isto treba da odobri vlada. Vlada mora da predstavi Skupštini jednom godišnje izveštaj o ispunjenim planovima i programima koji su predviđeni strategijom. Vlada je normativnim aktom ovlašćena da odredi poreske olakšice i izuzetke da bi promovisala opremu za čišćenje i recikliranje vazduha.

MŽSPP i vlada nisu izdali neke podzakonske akte za sprovođenje, niti je bila izrađena strategija za zaštitu vazduha.

Zakon Br. 2004/33 o stočnom fondu

Cilj Zakona⁶² je da obezbedi standarde kvaliteta koji se tiču uzgoj stočnog fonda. Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj treba da putem AU uredi pitanja oko uzgoja stočnog fonda i materijala za prehranu stoke; standarde kvaliteta koji se tiču klasifikacije i grading stočnih proizvoda proizvedenih na farmama koji se prodaju prerađivačkim industrijama; i zoološke standarde za uzgoj stočnog fonda. Štaviše, da bi sprovelo ovaj Zakon, Ministarstvo mora da osnuje

⁶⁰ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/33.

⁶¹ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/48.

⁶² Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/39.

dve institucije: Stalna komisija za uzgoj stoke (kao savetodavno telo za Ministarstvo po pitanju uzgoja stočnog fonda) i Centra za uzgoj stočnog fonda (da prikuplja i analizira podatke koji se tiču uzgoja stočnog fonda).

MPŠRR je do sada sprovedelo sledeće: član 5. Zakona, o registrima stočnog fonda, akreditacijama uzgajivača i izdavanju sertifikata; član 7. o osnivanju centra za uzgoj stočnog fonda; i član 8. o odgovornostima centra za uzgoj stočnog fonda. Ove odredbe Zakona su bile sprovedene AU Br. 04/2005. Takođe, Ministarstvo je izdalo AU Br. 20/2005 o Standardima kvaliteta, obeležavanju i klasifikaciji jaja. Takođe je uradilo nacrt AU o sastojcima hrane za domaće životinje, koje čeka na potpis Ministra. Druge obaveze prema ovom zakonu, ako što je formiranje stalne komisije za uzgoj stočnog fonda, uglavnom nisu ispunjene.

Pored osnivanja čitave strukture koja je neophodna za sprovođenje zakona, MPŠRR treba tek da sprovede ostalih šest odredbi zakona putem izdavanja AU. Ipak, može se zaključiti da je MAFRD sproveo značajni deo Zakona.

Zakon Br. 2004/36 o konkurenciji

Svrha zakona o konkurenciji⁶³ je da spreči i zabrani bilo koje radnje, koje bi mogle da ograniče, potisnu ili iskrive konkurenciju da bi se obezbedio razvoj čvrste tržišne ekonomije na Kosovu. Prema odeljku V Zakona treba da se osnuje Komisija za konkurenciju Kosova (KKK). KKK će razviti, usvojiti i objaviti podzakonska akta u svrhu sprovođenja ovog zakona.

Prema saznanjima OEBS-a KKK još uvek nije osnovana.

Zakon Br. 2004/37 o inspekciji sistema obrazovanja na Kosovu

Svrha Zakona⁶⁴ je da reguliše prava, ovlašćenja i odgovornosti Obrazovnog inspektorata Kosova. Ovaj inspektorat je izvršno telo pod kišobranom Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT). MONT je odgovorno za sprovođenje, što znači postavljanje okvira za rad inspektora.

U početku je MONT usvojio jedno AU koje uređuje administrativne procedure različitih tipova obavljanja inspekcije u obrazovnim i naučnim institucijama. Ovo pitanje reguliše AU Br. 11/2005 koje je potpisao Ministar 4. aprila 2005. Tokom pripreme ovog izveštaja MONT je usvojio još šest AU koja sprovode različite odredbe Zakona: poništavanje potvrda, diploma, i drugih školskih dokumenata koji su dobavljeni na način suprotan ovom zakonu; prestanak i suspenziju sa posla i pokretanje disciplinskog postupka protiv nastavnika, drugih zaposlenih i uprave obrazovnih i naučnih institucija; žalbe na suspenziju; i nadoknadu propuštenih časova koje nisu realizovali nastavnici. MONT je postavio nužni pravni okvir za rad školskih inspektora i time je ispunio zahteve ovog Zakona.

Zakon Br. 2004/38 o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti

Svrha Zakona⁶⁵ je da zaštiti i osigura prava i odgovornosti građana u zdravstvenoj zaštiti i osniva mehanizme koji garantuju ova prava i odgovornosti. Vlada je putem podzakonskih akata mora da odredi uslove pod kojima građani imaju pristup sistemu zdravstvene zaštite u slučaju da nikakav zdravstveni sistem nije dostupan na Kosovu. Ministarstvo zdravlja ima zadatak da usvoji podzakonski akt o zaštiti podataka i upravi. MZ će takođe osnovati komisiju za procenu i nadoknadu štete koja se dogodila prilikom medicinskih troškova. Finansiranje institucija zdravstvene zaštite putem podzakonskih akata će urediti MZ u saradnji sa Ministarstvom finansija i ekonomije.

Od četiri odredbe predviđene Zakonom koje treba da se sprovedu podzakonskim aktima, samo je jedna doneta. To je deo 29.3 o osnivanju komisije za žalbe. Međutim, iz primeraka AU koje je MZ dostavilo OEBS-u, nijedno od ovih AU se ne odnosi na formiranje Komisije.⁶⁶ Ono što ostaje da

⁶³ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/44.

⁶⁴ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/55.

⁶⁵ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/47.

⁶⁶ Postavljanje kutija za žalbe u zdravstvenim institucijama širom Kosova može da bude pokazatelj da se odredba zakona o komisiji za žalbe sprovodi. OEBS je obavešten o kutijama za žalbe od strane HLO MZ i njihovo prisustvo u zdravstvenim institucijama su potvrdile i OEBS-ove kancelarije na terenu.

MZ uradi je određivanje pravila za menadžment i zaštitu podataka o zdravstvenoj zaštiti i ličnih podataka i osnivanja fonda, premija osiguranja i ugovornih odnosa između institucija zdravstvene zaštite i Ministarstva zdravlja. U smislu Vladine obaveze prema ovom Zakonu, odeljak 4.14 o određivanju uslova za zdravstvenu zaštitu van Kosova ostaje ne sproveden. Sve u svemu, može se reći da je najveći deo zakona ne sproveden.

Zakon Br. 2004/49 o patentima

Svrha ovog Zakona⁶⁷ je da zaštiti pronalazke dodeljujući patente, čime daje prava i vlasnicima patenta. Zakon definiše pronalazke koji se mogu patentirati, i postavlja procedure za prijavu. Kancelarija za patente⁶⁸ će biti osnovana kao nezavisna agencija u okviru vlade kojoj su poverene sve funkcije koje su određene Zakonom. Iako vlada mora da izda AU koja predviđaju detalje sprovođenja ovog Zakona⁶⁹, odgovornost za nacrt AU je dodeljena MSI.⁷⁰ Zakon ne predviđa nikakv rok za usvajanje podzakonskih akata.

Prema pravnoj službi MSI nikakva druga podzakonska akta nisu usvojena.

B. Nastavak sprovođenja zakona Skupštine Kosova 2002-2003

U poslednjem izveštaju 24 zakona su revidirana što se tiče obaveza za njihovo sprovođenje. U to vreme je četiri zakona bilo u potpunosti sprovedeno.⁷¹ Preostali su ili nisu ili samo delimično bili sprovedeni. Naredni odeljci govore o nastavku nadgledanja napretka u sprovođenju zakona od 2002-2003 od prethodne procene.

Za neke od zakona koji su u prošlom izveštaju ocenjeni kao delimično sprovedeni, došlo je do veoma pozitivnog razvoja događaja. Prema našoj proceni Zakon o inspektoratu za rad⁷², Zakon o šemi socijalne pomoći⁷³, Zakon o invalidskim penzijama⁷⁴ i Zakon o pesticidima⁷⁵ nisu bili u potpunosti sprovedeni od strane odgovornih institucija.

Što se tiče najvećeg broja zakona koji su predmet prethodnog izveštaja napravljen je značajan napredak u godini 2005. u smislu njihovog sprovođenja: Katastarska agencija Kosova (KTA) je donela administrativne smernice⁷⁶ u smislu zakona o osnivanju registra vlasničkih prava. Ovo prati i nacrt AU Ministarstva javnih službi (MJS) o utvrđivanju visine cena za usluge i proizvode KTA; ipak, nije još potpisano.⁷⁷ Sprovođenje Zakona o Telekomunikacijama, Zakon o putevima kao i Zakon o poštanskim uslugama je dopunjeno još nekim AU⁷⁸ Međutim prema poslednjim

⁶⁷ Sprovedeno Uredbom UNMIK-a2004/56 na dan 21 decembra 2004.

⁶⁸ Član 13.1.

⁶⁹ Član 13.3.

⁷⁰ Član 81.

⁷¹ Vidi izveštaj OEBS-a o sprovođenju zakona koji su doneseni u periodu 2002–2003, pod odeljkom III A, str 8: Zakon br. 2002/1 o metodologiji za određivanje nivoa osnovne penzija na Kosovu i određivanje početnog datuma za Provision osnovne penzije. I odeljak III B, str 15 i 19: Zakon br. 2003/9 o poljoprivrednim zadrugama; Zakon br. 2003/19 o bezbednosti na random mestu, zdravlju i radnom okruženju; Zakon br. 2003/22 o sanitarnoj inspekciji Kosova.

⁷² MRSP je usvojilo AU br. 3/2005 koje sprovodi član 4.3, koji je u prošlom izveštaju nistaknut kao neispunjen.

⁷³ MRSP je usvojilo dva dodatna AU: br. 01/2005 o Purview i odgovornostima jedinicama za nadgledanje nezavisne sheme za socijano staranje MRSP i br. 06/2005 o definisanju procedura za finansijsku pomoć porodicama i pojedincima u specifičnim slučajevima.

⁷⁴ Vidi izveštaj OEBS-a o sprovođenju zakona koji su doneseni u periodu 2002–2003, prema zaključku na stranama 19-20 pet usvojenih podzakonskih akata predstavljaju osnov za sprovođenje zakona o invalidskim penzijama na Kosovu. Od tada, MRSP je donelo još dva AU: br. 14/2004 o angažovanju medicinskih stručnjaka u medicinskim komisijama MRSP i br 15/2004 o sprovođenju invalidskih penzija.

⁷⁵ AU br. 2004/15 o određivanju posebnih uslova za proizvodnju, uvoz, izvoz, distribuciju, prodaju i stručnu primenu pesticida, AU br. 2005/11 o osnivanju registracionog tela Kosova za pesticide i AU br. 21/2005 o Administrativnom ergistrovanju komercijalnih naziva pesticida koji sadrže aktivne supstance čija je prodaja na tržištu dozvoljena, distribucija i upotreba na Kosovu.

⁷⁶ U daljem sprovođenju ovog Zakona, KCA je izdalo AU br. 2004/01 o sprovođenju Zakona o osnivanju registra nepokretne imovine.

⁷⁷ Vidi <http://www.ks-gov.net/mshp/legj/udhëz/udhëz4.html>.

⁷⁸ AU br. 2004/3 koje određuje kazne za manje prekršaje u telekomunikacijama, AU br. 2005/5 o nivou nadoknade za vanredni transport na glavnim i regionalnim putevima i AU br. 2004/7 o izdavanju dozvola operatorima poštanskih usluga.

informacijama od MST, AU o nacrtu pravila o težini i dimenzijama vozila koja koriste javne puteve nije još uvek doneseno iako je u vreme kada je pisan poslednji izveštaj nacrt AU bio spreman za potpisivanje.⁷⁹

Što se tiče Zakona o zaštiti životne sredine AU koje uređuje bazu podataka o zagađenju⁸⁰ je doneto, dok je Strategija za zaštitu životne sredine i održivi razvoj Kosova⁸¹ trenutno predmet rasprave u opštinama Kosova.⁸² Za sprovođenje Zakona br. 2003/2 o javnim finansijama, jedno AU je doneseno.⁸³ U sprovođenju Zakon o prostornom planiranju još pet AU i dvoje smernica je usvojeno.⁸⁴ Uz to, zamenik direktora Instituta za prostorno planiranje je informisao OEBS da je MŽSPP u izradi nacrtu Prostornog plana Kosova i da on očekuje da će prvi nacrt biti gotov do kraja ove godine.⁸⁵

Napredak koji se tiče Zakona o bibliotekama koji je načinjen putem usvajanja strateškog plana o nacionalnoj mreži biblioteka, Uređivanja bibliotekarskih registara i Uredbe o evidenciji upisa i ispisa zbirki. Međutim, AU o stručnim nazivima, stručnim ispitima za obavljanje bibliotekarskog posla i o stručnom poslovanju i uslovima za vršenje bibliotekarskog posla tek čeka na potpis ministra.⁸⁶ Shodno obavezama iz Zakona o arhivskom materijalu i arhivima, osnovan je regionalni arhivi u Prishtinë/Prištini, Mitrovicë/Kosovskoj Mitrovici, Peja/Peći, Prizren/Prizrenu i Gjilan/Gnjilanu. Skoro svi opštinski arhivi su osnovani, osim u Dečan/Dečanima, Shtime/Štimlju i Rahovec/Orahovacu. Svi navedeni arhivi ne funkcionišu kako treba zbog finansijskih problema.

U oblasti obrazovanja, AU se neprestano izdaju po pitanju nastavnog plana i programa za srednje škole, telekomunikacije, medicinske, mašinske i građevinarske. Ipak, sprovođenje Zakona o visokom obrazovanju zaostaje.⁸⁷ Sprovođenje Zakona o šumarstvu je doživeo napredak pošto su usvojena četiri AU.⁸⁸ Jedno AU je doneto u sprovođenju Zakona o veštačkim đubrivima⁸⁹, ali dve odgovorne institucije tek treba da budu osnovane.⁹⁰ U istom polju, vlada nije ispunila svoj deo obaveza o donošenju AU za troškove registracije izdavanja sertifikata o registraciji.⁹¹

OEBS je zapazio da je u slučaju nekih zakona bilo ozbiljnih propusta u implementaciji. Na primer, Zakon o spoljnoj trgovini sadrži 21 odredbu koje zahtevaju da Vlada Kosova donese podzakonske akte. Do sada, Vlada je izdala samo jedno AU o klasifikaciji robe za izvoz i uvoz kojim se implementiraju dve odredbe.⁹² Slično tome, nepotpun je status implementacije Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica u slučaju stečaja. Po našim informacijama još nije donet nijedan podzakonski akt za implementaciju ovog Zakona. Konačno, iako trenutno MJS radi na jednom AU, Zakon o pristupu službenim dokumentima još nije implementiran.

⁷⁹ Vidi izveštaj OEBS-a o sprovođenju zakona koji su doneseni u periodu 2002–2003, str. 16.

⁸⁰ AU br. 61/2005 o katastru emisije zagađivača životne sredine.

⁸¹ Ova obaveza se zasniva na članu 6.1 Zakona o zaštiti životne sredine.

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

⁸³ Finansijsko AU br. 3/2004 o Vladinim vendors sprovođi Član 3. Zakona.

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

⁸⁵ Obaveza prema Članu 10.1 Zakoa br. 2003/14 o prostornom planiranju da se usvoje prostorni planovi za određene oblasti zavisi od finalizacije Prostornog plana za Kosovo.

⁸⁶ Informacije je dostavio Šef odeljenja za biblioteke MKOS.

⁸⁷ Član 17.1 obavezuje na donošenje AU za metodologiju koja će se koristiti pri raspodeli finansija za nastavu i istraživanja u javnom interesu.

⁸⁸ AU br. 02/2005 o odgovornostima i obavezama šumara, AU br. 06/2005 o registrovanju, izdavanju dozvola proizvođačima mladica šumskog drveća i proizvođačima ukrasnog drveća AU br. 12/2005 o određivanju cena/poreza za upotrebu drvne/šumske građe, proizvoda od iverice i za pužanje stručnih tehničkih usluga i AU br. 25/2005 o pravilima prodaje drvne građe i drvenih Assortments. Jedan nacrt AU o izboru, obeležavanju i ocenjivanju drvenih Assortments čeka na potpis.

⁸⁹ AU br. 2005/13 o uslovima za izdavanje dozvola Subject za prepakivanje veštačkih đubriva.

⁹⁰ Regulatorna služba za veštačka đubriva i Savetodavni odbor Kosova za veštačka đubriva. Informacije je dostavila Pravna služba MPŠRR.

⁹¹ Prema dokumentima koja je dostavio Šef pravne službe pri Vladi.

⁹² Ovo AU sprovođi Član 16. i 30. Zakona.

C. Napomena o pristupu službenim dokumentima

Skupština Kosova usvojila je Zakon o pristupu službenim dokumentima⁹³ u 2003. On treba da omogućiti građanima Kosova da neposrednije učestvuju u procesu donošenja odluka u javnim institucijama i da garantuje da javne institucije uživaju veći legitimitet, transparentnost i da bude delotvornije i odgovornije. U poslednjem izveštaju već je istaknuto da nekoliko odredaba Zakona predviđaju mere koje treba da se preduzmu radi njegove implementacije. Odredbe koje se odnose na samu Vladu i njene institucije⁹⁴ prema našim saznanjima nisu u dovoljnoj meri bile dopunjene podzakonskim aktima.

Pored ostalih obaveza Zakon zahteva da Vlada sastavi spisak dokumenata, koji će se tretirati kao osetljivi dokumenti⁹⁵ i da usvoji adekvatna pravila i postupke u pogledu njihove klasifikacije.⁹⁶ Štaviše, Zakon utvrđuje da KP najkasnije do 31. jula 2004. i svake godine posle toga objavljuje izveštaj o implementaciji ovog zakona i da dostavlja kopiju Skupštini Kosova.⁹⁷

Zakon o pristupu službenim dokumentima zahteva da svaka institucija preduzme odgovarajuće mere da ustanovi registar. Ovi registri treba da počnu sa radom do 1. januara 2004. i treba da sadrže imena dokumenata koje data institucija čuva i gde se oni nalaze.⁹⁸ Štaviše, kriterijumi po kojima će institucije utvrđivati klasifikaciju osetljivih dokumenata treba da se oglašavaju u javnosti⁹⁹

Tokom pripreme ovog izveštaja, OEBS je razgovarao o implementaciji ovog Zakona o pristupu službenim dokumentima sa predstavnicima pravnih službi u većini centralnih institucija izvršne grane vlasti. Usled toga, OEBS je jako zabrinut da implementacija ovog Zakona nije preduzeta ozbiljno.

Samo nekoliko institucija sa kojima je OEBS razgovarao počele su da preduzimaju mere da bi ustanovili registar kako se traži u članu 10.3 Zakona; uprkos tom što je registar trebalo da počne sa radom u svakoj instituciji skoro pre dve godine. Po našim informacijama, Vlada još nije uvela spisak dokumenata koji treba da se tretiraju kao osetljivi uprkos obavezi u članu 4.3. Osim toga, potrebno je preduzeti dalje napore da se olakša obaveza iz člana 13 da svaka institucija preduzme potrebne mere da obavesti građane o pravima koja oni imaju po ovom Zakonu.

Vlada još nije usvojila nijedno pravilo i postupke za klasifikaciju osetljivih dokumenata da bi implementirala član 17.1. Po našim saznanjima, nijedan od službenika ministarstva nije bio kontaktiran u vezi njihovih osetljivih dokumenata. Neki su zauzeli stav da njihovo ministarstvo nema uopšte osetljivu dokumentaciju. Ove institucije čini se da ne shvataju da je Zakon uveo pravo da svako lice ima pravo pristupa svakom dokumentu osim ako on nije poverljiv.¹⁰⁰ Tako, potrebno je da nadležne institucije preduzmu pozitivne akcije da klasifikuju svaki dokument ili grupu dokumenata, imajući u vidu da svaka institucija ima osetljiva dokumenta: na primer, lične podatke službenika i ostale lične informacije.

Ukratko, implementacija Zakona o pristupu službenim dokumentima još uvek je nekompletna. Da bismo bili jasni mora se pomenuti da je OEBS nedavno primio kopiju nacrtu AU kojim se implementira Zakon o pristupu službenim dokumentima. Ostaje da se oceni da li on u dovoljnoj meri obuhvata razne obaveze Zakona.

⁹³ Proglašeno Uredbom UNMIK-a 2003/32.

⁹⁴ Prema Nacionalnom demokratskom Institutu Kosova, "institucije" treba široko shvatiti da bi se uključili svi organi PISU i agencije, Kosovsku poverilačku agenciju, opštinske organe, kao i nezavisna tela i službe navedene u odeljku Ustavnog okvira.

⁹⁵ Vidi Član 4.3. Uredba UNMIK-a2003/32.

⁹⁶ Vidi Član 17.1. Uredba UNMIK-a2003/32.

⁹⁷ Vidi Član 16.2. Uredba UNMIK-a2003/32.

⁹⁸ Vidi Član 10.3. Uredba UNMIK-a2003/32.

⁹⁹ Vidi Član 8.5 Uredba UNMIK-a2003/32.

¹⁰⁰ Jedna stvar kojom se treba pozabaviti je pitanje potvrdnog listića kada se podnosi zahtev za uvidom u dokumenta. Postojali su slučajevi kada institucije nisu davale ovakve listiće. Time institucije lišavaju osobu dokaza potrebnog da se dokaže da institucija nije valjano obradila zahtev. Vidi Član 6.1.

DEO III: NALAZI I PREPORUKE

A. Opšta ocena

Što se tiče opšte ocene o implementaciji zakona Skupštine Kosova 2004 godine, OEBS je došao do zaključka da većina ministarstava nastavlja da čini značajan napredak u sastavljanju nacrtu predloga podzakonskih akata. Naprimera, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja i Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije su se pokazali veoma uspešnim i organizovanim na ovom polju. S druge strane ima dosta mesta i prilika za poboljšanje u nekim ministarstvima i Vladi i u većini slučajeva akteri su pokazali da nisu u stanju da se povinuju rokovima predviđenim za usvajanje sekundarnih akata. Istraživanje nastavljene akcije koje je usledilo nakon poslednjeg izveštaja, takođe vrlo jasno ukazuje da nekoliko zakona iz perioda 2002–2003 još uvek nisu implementirani do onog stepena koji je Skupština predvidela, uprkos značajnom napretku u velikom broju ministarstva.

Podaci pokazuju, u pogledu nekoliko poslednjih zakona da skoro ništa nije ili je vrlo malo urađeno ka implementaciji, iako je često slučaj da je sekundarno zakonodavstvo potrebno kako bi se zakon učinio važećim i primenljivim dokumentom. Naprimera, zakoni o zaštiti vazdušnog prostora, zaštiti potrošača, patenata i konkurenciji (iz 2004) još uvek nisu implementirani. Iz 2003. godine, Zakon o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze pod stečajem i Zakon o spoljnotrgovinskim aktivnostima takođe zahtevaju značajan broj akata u cilju implementacije, ali još uvek skoro ništa nije učinjeno. Skupština Kosova i Vlada moraju odmah preduzeti mere u cilju rešavanja takvih praznina. U nekim slučajevima iz perspektive vladavine prava, možda je gore imati zakon koji se nemože implementirati nego nemati ga uopšte.

Poteškoće u implementaciji zakona se mogu delimično pridodati prvenstvu koje imaju ministarstva i vlada u radu na nacrtu zakonskih predloga primarnog zakonodavstva na račun sekundarnog zakonodavstva. Nedostatak ljudskih resursa u različitim pravnim kancelarijama je stvorio potrebu daljnju prioritizaciju. Ostatak ovog izveštaja će ispitati nekoliko aspekata koji obuhvataju implementaciju zakona. Ispitaće određene normativne aspekte implementacije i analiziraće neke od operativnih izazova sa kojima ministarstva mogu da se suoče. Izveštaj će potom izneti neke formalne aspekte načina na koji bi pravni akti trebalo da budu sastavljeni od strane ministarstva pre predloga liste preporuka.

B. Normativni aspekti

1. Nedostatak definicije i hijerarhija normativnih akata

Shodno Odredbi UNMIK-a 2001/19 o Izvršnom Ogranku PISK-a postoje samo dve kategorije pravnih akata koje regulišu aktivnosti Ministarstva: odluke i administrativne instrukcije.¹⁰¹

Odluke regulišu određena i konkretna administrativna pitanja dok administrativna uputstva su namenjena da regulišu opšte polje aktivnosti određenog kompetentnog ministra. Razlika je izvodljiva pošto se prvi instrument koristi kada treba da se reši problem osobite situacije, dok druge tačke odredbe izvršne funkcije nisu povezane sa određenim slučajem ili primaoce. Može se reći da sa odlukom, izvršni organ službeno primenjuje zakon, dok sa administrativnim uputstvom obično implementira zakon.

Kao što je naglašeno, zakonski okvir Kosova je detaljan o instrumentima za izvršni mehanizam. Međutim, veliki broj zakona koje je odobrila Skupština Kosova se još uvek odnose na neke druge nego na ove dve kategorije podzakonskih akata.¹⁰² Slično kao i u prošlom izveštaju, veoma veliki broj različite ponavljajuće terminologije je pronađen u različitim zakonima: poseban zakonski akt¹⁰³, podzakonski akt¹⁰⁴, posebna uredba¹⁰⁵, normativan akt¹⁰⁶, smernice¹⁰⁷, odredbe¹⁰⁸, zakon¹⁰⁹,

¹⁰¹ Pogledajte član 1.3 (d) UNMIK Uredbe 2001/19.

¹⁰² U poslednjem izveštaju, pokriva zakone proglašene u 2002-2003, OEBS je na stranicama 20/21 naglasio nekoliko primera na nejasnu upotrebu terminologije koja stvara pravnu nejasnoću.

¹⁰³ Pogledajte npr. član 5 UNMIK Uredbe 2004/17 Zakon o transportu opasnih materija (Br. 2004/6).

¹⁰⁴ Pogledajte npr. član 30 UNMIK Uredbu 2004/17 Zakon o transportu opasnih materija (Br. 2004/6).

¹⁰⁵ Pogledajte npr. Član 4.15 UNMIK Uredbe 2004/18 Zakon o ravnopravnosti polova (Br. 2004/2).

poseban podzakonski akt¹¹⁰, pravila sekundarnog zakonodavstva¹¹¹ i podnormativni akt¹¹²; samo da se spomenu neke od ovih kategorija. Dodatna nejasnoća je stvorena upotrebom termina uredba¹¹³ i administrativno uputstvo¹¹⁴, pošto se ovi termini takođe odnose na zakonske akte koje je sačinio UNMIK.

OEBS je zabrinut oko ove samovoljne upotrebe terminologije od strane Skupštine Kosova, ali takođe i od strane izvršnog ogranka za upravne aktivnosti ministarstava. Nedostatak precizne definicije kategorije podzakonskih akata koji se koriste, čine situaciju pravne nejasnoće u primeni samog zakona. Prisustvo različitih kategorija, a potom i različitih definicija dodatnih akata mogu takođe da dovedu do zbunjenosti u odnosu na njihovu hijerarhiju i jednolikost. Iako su dosta neslaganja povezana sa nepravilnim prevodom, i jedno i drugo doprinosi zbunjenosti.

Skupština nalaže zakonom da izvršni ogranak preduzme radnju u nekom određenom polju. Određena institucija (obično ministarstvo) će pripremiti administrativno uputstvo koje nakon što ga ministar potpiše, reguliše određeno polje u vezi sa svojim izvornim skupštinskim zakonom. Zbog toga, administrativno uputstvo je zavisno od skupštinskog ovlašćenja. To je normativni akt, ali niže kategorije. Naprimera, sud bi imao obavezu kada primenjuje sekundarno zakonodavstvo da proveri da li taj akt ima zakonsku, pravnu osnovu u primarnom zakonodavstvu. Ukoliko sud u svojoj proceni dođe do zaključka da se sekundarno zakonodavstvo nemože primeniti u određenom slučaju, odluka suda može da bude zasnovano isključivo na primarnom zakonodavstvu. Ukoliko sekundarno zakonodavstvo ima pravu zakonsku osnovu u primarnom zakonodavstvu i ne ide preko pruženih ovlašćenja, sud bi potom imao obavezu da primeni sekundarno zakonodavstvo povezano sa primarnim zakonom.¹¹⁵

Gore pomenuti primeri pokazuju da predstavljanje svake nove kategorije sekundarnog akta bi trebalo da ima određenu definiciju u okvirima datog ovlašćenja određenog upravnog organa kao i odnos akta prema drugim aktima. Zbog toga postoji potreba da se usredsredi na predmet hijerarhije i jedinstvenosti normativnih akata na Kosovu uopšte, i naročito onih koji se odnose na podzakonske akte koje izdaje izvršni ogranak PIS-a. Ovo izlaganje bi takođe trebalo da govori i o tome da li ove dve kategorije – odluke i administrativna uputstva - kao što je navedeno u UNMIK Uredbi 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a su dovoljne da pravilno regulišu aktivnosti ministarstava uopšte ili njihovih određenih aktivnosti. Pravna jasnoća zahteva veliki broj instrumenata utvrđenih i definisanih zakonom. Zbog toga nije od pomoći da novoizdati pravilnik o radu Vlade naglašava da Vlada može “raditi izradu nacrtu sekundarnih ili podzakonskih normativnih akata (npr, uredbu, pravila i uputstva potrebnih da se zagaruje pravilna implementacija zakona)”.¹¹⁶

Evropski sud za ljudska prava (EKLJP) vrlo jasno izriče naglašavajući da “vladavina prava, jedan od osnovnih principa demokratskog društva, je nasleđena u svim članovima konvencije”.¹¹⁷ Ovo zahteva od strana koje su vezane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima “ne samo da poštuju i primene na jedan očekivan i pouzdan način zakone koje su doneli, nego takođe, kao rezultat ove

¹⁰⁶ Pogledajte član 3.3 UNMIK Uredbe 2004/23 Zakon o medicinskim proizvodima i medicinskim instrumentima (Br. 2003/26).

¹⁰⁷ Pogledajte član 8.1 UNMIK Uredbe 2004/23 Zakon o medicinskim proizvodima i medicinskim instrumentima (Br. 2003/26).

¹⁰⁸ Pogledajte član 34.7 UNMIK Uredbe 2004/23 Zakon o medicinskim proizvodima i medicinskim instrumentima (Br. 2003/26).

¹⁰⁹ Pogledajte član 6.2 (b) UNMIK Uredbe 2004/28 Zakon o veterini (Br. 2004/21).

¹¹⁰ Pogledajte član 29.2 UNMIK Uredbe 2004/31 Zakon o zdravstvu na Kosovu (Br. 2004/4).

¹¹¹ Pogledajte član 18.2 UNMIK Uredbe 2004/42 Zakon o zaštiti potrošača (Br. 2004/18).

¹¹² Pogledajte član 23 UNMIK Uredbe 2004/44 Zakon o konkurenciji (Br. 2004/36).

¹¹³ Pogledajte član 8.2 UNMIK Uredbe 2004/43 Zakon o unutrašnjoj trgovini (Br. 2004/18).

¹¹⁴ Pogledajte član 6 UNMIK Uredbe 2004/38 Zakon o kinematografiji (Br. 2004/22).

¹¹⁵ Poglavlje 2 Ustavnog okvira (UNMIK Uredba 2001/9) kaže da PIS i njihovi zvaničnici unapređuju i poštuju princip podele vlasti. Osnovna ideja tog principa je između ostalog da je zakonodavna vlast u parlamentu. Pogledajte stranu 28.

¹¹⁶ Član 4.1.2 Uredba Vlade 1/2005 o radu Vlade, potpisana 18. jula 2005. godine.

¹¹⁷ Hasan i Chaush protiv. Bugarske, Presuda ESLJP od 26. oktobra 2000. godine (Br. 30985/96), stav 87.

dužnosti, da osigura pravne i praktične uslove za njihovu implementaciju.¹¹⁸ Štaviše, sud je naglasio da “ princip legitimnosti takođe pretpostavlja da primenjive, važeće odredbe domaćeg zakona budu dovoljno pristupačne, tačne i predvidljive¹¹⁹

OEBS veruje da su u ovom polju veoma potrebne mere koje bi poboljšale jasnoću. Kao što je naglašeno u prošlom izveštaju, jedna mogućnost bo mogla da bude priprema i izglasavanje Zakona o normativnim aktima koji definiše vrste i hijerarhiju normativnih akata na Kosovu kao i sferu društvenih odnosa regulisanih njima.¹²⁰ Druga mogućnost bi bila da se uvrste jasne definicije vladinih instrumenata predviđenih u amandmanu ili novoj verziji zakona koji regulišu izvršni ogranak.

2. Pravne osnove za normativne akte

Princip podele vlasti je zasnovana na ideji da zakonodavna, izvršna i sudska vlast bi trebalo budu nezavisne, sprečavajući bilo koje lice ili grupu od dobijanja previše vlasti. Kao jedan od ključnih elementata vladavine prava, ovaj princip se nalazi u poglavlju 2 Ustavnog okvira.¹²¹ Raspoređuje određene oblasti vlade određenim ograncima ili organima.

Zakonodavni ogranak je uglavnom odgovoran za sastavljanje zakona kao i za izmenu ili povlačenje postojećeg zakona. Ova odgovornost za sastavljanje zakona ne mora obavezno da znači da sav rad mora da bude sproveden od strane zakonodavnog tela, ali mora da održava efikasnu kontrolu samog procesa. Zakonodavni ogranak može da raspodeli određena zakonodavna ovlašćenja ostalim akterima, naprimer izvršni ogranak¹²² ili stručna agencija. Mora da ovlasti dotično telo da izda podzakonski akt o određenom pitanju i određeno telo može samo raditi na nacrtu sekundarnog zakonodavstva samo do onog stepena predviđenim zakonom.

Princip raspodele vlasti ne ostaje samo kada administrativno uputstvo se zasniva na drugom administrativnom uputstvu, kao naprimer u Au 2005/11 (MTI).¹²³ Tu izbor sekundarnog zakonodavstva kao izvornog akta poništava zakonodavnu vlast skupštine i meša se sa ovlašćenjem vlade. Administrativno uputstvo izdato od strane izvršnog tela mora da bude zasnovano na aktu parlamenta.

Pored pravnih osnova u zakonu od posebnog su značaja kao dva aspekta forme i suštine ovlašćenja: ograničavanje i definicija. Zakonodavni ogranak je ograničen do onog stepena do kojeg može dodeljivati zakonodavnu kompetenciju principima raspodele ovlašćenja naglašenim u poglavlju 2 Ustavnog okvira. Previše ovlašćenja bi smanjilo ovaj princip na beskorisnost.¹²⁴ Pravilo palca u demokratskom društvu bi najmanje trebalo da bude u tome da se važne političke odluke donesu u parlamentu.

Raspodela zakonodavnih ovlašćenja ka izvršnim je izuzetak u pravilu raspodele vlasti. Zbog toga ovaj izuzetak se mora definisati do određenog obima da ne bi poremetio model vladavine i izuzeća. Evropski sud ljudskih prava (ESLJP) je naglasio da bi“ zakon trebao jednako da bude pristupačan i predvidljiv”.¹²⁵ Zbog toga, najmanje određen sadržaj i obim određene raspodele bi trebao da bude definisan zakonom. Stoga za primer je takođe važno da je određeno telo ovlašćeno

¹¹⁸ Broniowski protiv. Poljske, Presuda ESLJP od 22.juna 2004.godine (Br. 31443/96), stav 184.

¹¹⁹ Beyeler protiv. Italije, Presuda ESLJP od 5.januara 2000.godine (Br. 33202/96), stav 109.

¹²⁰ Za zanimljive primere koje se odnose na sadržaj takvih zakona pogledajte Zakon o normativnim aktima Bugarske (<http://www.bild.net/legislation/docs/1/state11.html>) ili Gruzije (http://www.iris.ge/docs/translations/law_normative_acts.doc).

¹²¹ UNMIK Uredba 2001/9.

¹²² Nemože raspodeliti zakonodavno ovlašćenje sudstvu, jer bi ovo bilo u sukobu sa njenim zadatkom da tumači I primenjuje zakon.

¹²³ Pogledajte naprimer Administrativno uputstvo Br. 2005/11 koju je izdalo MTI koje pored toga što napominje UNMIK Uredbu 2001/19 se zasniva na članu 6, 7 i 9 Administrativnog uputstva 2004/01 od 4.novembra 2004.godine.

¹²⁴ Pogledajte Hasan i Chaush protiv Bugarske, Presuda ESLJP od 26.oktobra 2000.godine (Br. 30985/96), stav 84: “Po stvarima koje utiču na ljudska prava bi bilo protivno vladavini prava, jednih od osnovnih principa demokratskog društva predviđenih u Konvenciji ili zakonska diskrecija koju ima izvršni da bude izraženo u uslovima neograničena vlast”

¹²⁵ Hasan i Chaush protiv Bugarske, Presuda ESLJP od 26.oktobra 2000.godine (Br. 30985/96), stav 84.

da pripremi sekundarno zakonodavstvo. Preporuka za "kompetentno ministarstvo" kao naprimer u Zakonu o izgradnji nije dovoljno¹²⁶; niti je opšte ovlašćenje na kraju zakona.¹²⁷

3. Usvajanje promena predviđenih u aktu objavljivanja

Svaki zakon donesen od strane Skupštine Kosova mora da bude objavljen od strane SPGS-a kako bi stupio na snagu.¹²⁸ Objavljivanje ovde znači da se zakon stavi na snagu ili da ima dejstvo. Sam akt objavljivanja dozvoljava da SPGS učini završnu proveru u pogledu doslednosti određenog zakona sa Rezolucijom saveta bezbednosti UN-a 1244, Ustavnim okvirom i međunarodnim standardima. Ovo rezultira neprestano promenama samog zakona, koji su predstavljeni u objavljenim UNMIK uredbama. Ove promene se ogledaju od promene pojedinih reči¹²⁹, brisanja stavova članova¹³⁰ do unošenja sasvim novih stavova ili članova¹³¹. Ponekad, se čak i ispravka redosleda traži od strane izglasanog akta tako brojevi u zakonu ne odražavaju stvarni broj stavki koje su na snazi.¹³²

Iz perspektive vladavine prava ova situacija stvara razlog za zabrinutost. "Zakon" bi trebao da bude i pristupačan i predvidljiv¹³³ kao i jasan i kratak.¹³⁴ Ovo nije slučaj kada promene u aktu proglašenja nisu inkorporirane tehnički u samo telo skupštinskog zakona. Zbog toga, da bi došlo do finalne verzije zakona mora doći do provere reči ili frazeologije zakona na osnovu akta objavljivanja.

Nažalost, nepostoji procedura po kojoj bi promene urađene od strane kancelarije SPGS-a u uredbi objavljivanja mogle da se uvrstavaju u tekstove skupštinskih zakona. Niti skupština niti UNMIK nisu pokušali da reše ovaj problem.

Važno je sa se stvori mehanizam koji bi trebao da se pozabavi ovim problem onda kada novi Zakon o službenom listu proglašen 2005.godine bude implementiran i primenjen.¹³⁵ Ostaje i dalje da se jasno odredi kako će zakon u novinama odraziti promene akta proglašenja i ko ima ovlašćenja da uradi promene.

C. Funkcionalni aspekti

Tokom razgovora za poslednji izveštaj OEBS je shvatio da se izvršni ogranak pravnih kancelarija suočio sa različitim problemima u svom radu. Jedan od očiglednijih problema koji su prepoznati bila je situacija oko kadra u pravnim kancelarijama. Na osnovu iskustva iz prošlogodišnjih razgovora, OEBS je odlučio da dobije sveobuhvatniju sliku problema i da proširi oblast vođenih razgovora ili intervjuja koji bi uključili pitanja koji se odnose od rada na nacrtu zakona, pa sve do publikacije i distribucije. Sledeći članovi predstavljaju neke od najvećih prepoznatih problema. Mora se naglasiti da činjenice su onoliko dostupne koliko i informacije obelodanjene od strane OEBS-a. Dok je većina šefova pravnih kancelarija pokazala dobru saradnju neki nisu pokazali volju ili bili zainteresovani da razgovaraju o problemima sa kojima se suočavaju na svom poslu.

¹²⁶ Pogledajte član 21.5 UNMIK Uredbe 2004/37 Zakon o građevinarstvu (Br. 2004/15).

¹²⁷ Pogledajte član 12.3 UNMIK Uredbe 2004/32 Zakon protiv diskriminacije (Br. 2004/3).

¹²⁸ Član 9.1.44/45 UNMIK Uredbe 2001/9.

¹²⁹ Pogledajte npr. UNMIK Uredbu 2004/56 Zakona o patentima (Br. 2004/49); UNMIK Uredba 2005/34 Zakona o nezavisnoj komisiji za medije i radio difuziju (Br. 02/L-15).

¹³⁰ Pogledajte npr. UNMIK Uredbu 2004/32 Zakon protiv diskriminacije (Br. 2004/3); UNMIK Uredba 2004/28 Zakona o veterini (Br. 2004/21).

¹³¹ Pogledajte npr. UNMIK Uredbu 2004/44 Zakon o konkurenciji (Br. 2004/36); UNMIK Uredba 2004/30 Zakona o međunarodnim finansijskim sporazumima (Br. 2004/14); UNMIK Uredba 2004/26 Zakon o sportu (Br. 2003/24).

¹³² Pogledajte UNMIK Uredbu 2004/18 zakon o ravnopravnosti polova na Kosovu (Br. 2004/2). Takođe pogledajte stranu 29.

¹³³ Pogledajte Hasan i Chaush protiv Bugarske, Presuda ESLJP od 26.oktobra 2000.godine (Br. 30985/96), stav 84.

¹³⁴ Pogledajte Rezoluciju Saveta evropskih zajednica od 8.juna 1993.godine o kvalitetu sastavljanja nacрта zakonskog predloga u zakonodavstvo zajednice, sada inkorporirano u odeljak 25(1) Vladine uredbe 1/2005 O radu vlade, potpisanoj 18.jula 2005. godine.

¹³⁵ UNMIK Uredba 2005/25 Zakon o službenom listu (Br. 2004/47) od 12.maja 2005. godine.

1. Zastupljenost kadra

Problem nedovoljno zastupljenog kadra u pravnim kancelarijama je već bio opažen u prethodnom izveštaju OEBS-a o implementaciji zakona skupštine Kosova.¹³⁶ U vreme pripreme ovog izveštaja izuzev kancelarije za pravnu pomoć i podršku (OLSS) pri kancelariji premijera, koja trenutno ima devet pravnih savetnika, uobičajna veličina pravnih kancelarija u ministarstvima je od dva do četiri člana osoblja.¹³⁷ Imajući na umu značajan broj pripremljenih zakona samo u ovoj godini, kancelarijama treba više kapaciteta. Neki predstavnici iz kancelarija sa velikim brojem zakona u procesu pripreme su potvrdili da imaju veoma malo raspoloživog kapaciteta koji im je ostao u samom radu u implementaciji zakona. OEBS je preporučio i u prethodnom izveštaju da bi kapacitet pravnih kancelarija unutar izvršnog ogranka trebao da bude ojačan.¹³⁸ U poređenju sa prošlom godinom, situacija sa osobljem u većini pravnih kancelarija je postala još gora. Ovo je posledica više faktora. Prvo, izgleda da se sve pravne kancelarije suočavaju sa visokom varijacijom u pogledu kadra. Pored tog, ovo je navodno još više pogoršano odlukom vlade od januara 2005.godine, sprovođenjem potpunog zamrzavanja zaposlenja u javnom sektoru.¹³⁹ Pozicije su ostale upražnjene zbog ostavki člana osoblja i još uvek nisu popunjene. Trenutni vršilac direktora kancelarije za pravnu pomoć i podršku je mišljenja da se ove pozicije mogu popuniti, no ipak do sada ta radna mesta još uvek nisu oglašena. Iako su prošle godine nekoliko pravnih kancelarija izvestile da su očekivale da im se dodeli dodatno osoblje to se nije ostvarilo. Kao posledica vladine odluke broj osoblja se smanjio, a oni koji su ostali u kancelarijama su prenatrpani poslom.

Jedan deo osoblja koji napušta svoja radna mesta sada radi na višim pozicijama unutar PIS-a. U pogledu izgradnje kapaciteta, OEBS pozdravlja ovu činjenicu. S druge strane odgovornost za varijaciju broja osoblja do doređene mere je rezultat regrutacije od strane međunarodne zajednice. Tendencija, koja se ne može ignorisati je da je broj značajno bolje kvalifikovanog osoblja počeo da radi za međunarodne organizacije, NVO i ostale privatne kompanije prosto zbog mnogo boljih plata. Imajući na umu da je glavni cilj međunarodne zajednice i NVO ojačavanje i izgradnja kapaciteta PIS-a, ipak je nesrećna činjenica da ove organizacije unajmljuju bolje kvalifikovane ljude iz PIS-a što na neki način stvara "odlivanje mozgova" iz relativno mladih stvorenih institucija. Postaje još ironičnije kada ovi članovi osoblja na svojim novim pozicijama imaju potom dužnost da posmatraju, nadgledaju u savetuju PIS u cilju izgradnje kapaciteta.

2. Publikovanje/ Službene novine

OEBS je iskoristio priliku svojih sagovornika iz pravnih kancelarija da istraži da li i kako podzakonski akti se čine dostupnim relevantnim institucijama i javnosti. Posle svega, potpisano Au koje još nije publikovano ili dostupno određenim institucijama i većini javnosti nemože se smatrati pravilno implementiranim. Jednostavno, osnovno pravo principa vladavine prava je da javnost treba da bude informisana o zakonskim aktima koja ih obavezuju.

Na osnovu dobijene informacije od strane ispitanika, većina ministarstava je izdala svoja Au u štampanom formatu, kao što su kompilacije, ili su ih učinili dostupnim putem svojih web stranica na internetu koje mogu besplatno da se preuzmu. Većina ministarstava treba da publikuje ove akte direktno relevantnim institucijama ili telima koji su predmet ili na koje se Au odnosi. Samo u nekoliko slučajeva sistematska distribucija se nije desila. U takvim slučajevima jedini resurs za zainteresovana lica je da pristupe određenom ministarstvu kako bi dobili primerak Au. Od 11 ministarstva, šest ministarstva je postavilo svoja Au na svoje web stranice na internetu.

¹³⁶ Pogledajte OEBS Izveštaj o implementaciji za zakone proglašene u periodu od 2002–2003, pod poglavljem IV E. Pravni službenici unutar Izvršnog ogranka, strana 22, i kasnije preporuke pod poglavljem F., strana 23.

¹³⁷ Pravna kancelarija kancelarije premijera je najveća kancelarija koja od 15. novembra ima 10 pravnih službenika i još devet upražnjenih radnih mesta, MTI ima pet pravnih službenika, MKOS dva, MTT tri i MJS šest pravnih službenika. MZ je trenutno ima dva i jedno upražnjeno mesto. MPŠSR, MEM, MRSZ, MFE: tri pravna službenika. VSK ima samo jednog advokata koji je raspoređen iz MPŠSR nedavno. MESP nije pružio tačan broj.

¹³⁸ Pogledajte Izveštaj OEBS-a o implementaciji za zakone izglasane u periodu od 2002–2003, pod poglavljem i IV F. Preporuke, strana 23.

¹³⁹ Nekoliko ispitanika se nadovezalo na ovu odluku. OEBS je nekoliko puta tražio primerak te odluke, no ipak kancelarija za pravna pitanja i podršku nije bila u mogućnosti da nam da primerak.

Besplatan i lak pristup informacijama od strane javnosti je još uvek veoma problematično. U procesu sačinjavanja izveštaja kada određena Au nisu bila dostupna na internetu, OEBS je direktno od ministarstva zahtevao kopije. Vrlo često se dešavalo da ministarstva nisu mogla odmah da daju kopiju ili primerak Au. Štaviše neka od tih ministarstava su kontaktirana više puta (u jednom slučaju šest puta) pre nego što su ispunili zahtev. U tri slučaja dobijanje informacija se dokazalo veoma komplikovanim, tražeći pomoć od OEBS-a da se preuzmu određena Au na USB memorijskom disku. Ovo jasno naglašava poteškoće sa kojim se svako suočava kada dolazi do pristupa podzakonskim aktima.

Na osnovu zakona o službenim novinama¹⁴⁰, zvanični dokumenti PIS-a treba da se publikuju u službenom listu Kosova (SLK). [SLK netreba mešati sa UNMIK službenim novinama u kojima su sva zakonska akta publikovana od strane UNMIK jedinice službenih novina.] Zakon predviđa da sekundarno i ostalo zakonodavstvo koje izdaju Vlada i ministarstva mora da izdaju službene novine Kosova. U vreme pripremanja ovog izveštaja ovo još uvek nije bilo postignuto. Razgovori sa pravnim službenicima su pokazali da su samo nekoliko njih bili svesni činjenice da je zakon donesen ili implikacije zakona koji on ima u odnosu na podzakonske zakonske akte. Šta više u vreme pripremanja izveštaja, niko od pravnih službenika nije bio kontaktiran u cilju publikovanja Au u SLK. Na osnovu informacije primljene od strane kancelarije za pravnu pomoć i podršku, problemi postoje u pogledu finasiranja izdavanja ove publikacije. Do kraja ove godine, službeni list Kosova bi trebao da krene sa izdavanjem.

OEBS je takođe pratio da li i do koje mere su podzakonski akti dostupni na sva tri jezika; npr, da li su akti prevedeni na albanski, srpski i na engleski jezik.¹⁴¹ Uopšte, iako situacija nije zadovoljavajuća, primećuje se pozitivan pomak. U vreme pripreme izveštaja OEBS je dobio kopije Au koje su izdali 10 od 11 kontaktiranih ministarstava. Od ovih deset ministarstava, tri ministarstva nisu prevela Au na srpski jezik. Jedno ministarstvo je izdalo svoje Au samo na albanskom jeziku. Mora se napomenuti i pozitivne stvari u odnosu na situaciju u ministarskim agencijama i kancelarijama koje su bile posećene i čije osoblje je ispitano¹⁴², kao što su Zakonodavna služba za energetiku i Veterinarska služba Kosova¹⁴³, koji su izdali svoja Au na sva tri jezika.

3. Obučavanje

U prethodnom izveštaju implementacije zakona OEBS je ukazao potrebu za neprestanom edukacijom i potom predložio da treba da se pruži dodatno obučavanje pravnim službenicima u njihovom određenom polju.¹⁴⁴

Organizaciona struktura PIS-a predviđa da obučavanje za pravne službenike upravlja Kosovski institut za javnu administraciju (KIPA), koji je odgovoran za obučavanje i neprestanu edukaciju ili obrazovanje svih civilnih službenika. Programi obuke KIPE se sastoje od sedam glavnih tema: jedna od njih je za zakonodavstvo, koja se odnosi na civilne službenike koji rade u ovom polju. Program obuke u zakonodavstvu uključuje administrativno obučavanje i neprestanu pravnu edukaciju kao što su ljudska prava i važeći zakon na Kosovu.¹⁴⁵

Pored toga, EAR je finansirao projekat podrške o izgradnji kapaciteta u javnom sektoru koji trenutno implementuje KIPA.. Projekat podrške je obučavanje za trenere, koji bi od sledeće godine pa nadalje trebalo da pruži obučavanje civilnim službenicima na srednjem i visokom nivou u javnom sektoru. Obučavanje prati 15 modula za viši menadžment, a ostalih pet srednji menadžment. U modulima se obrađene teme od administracije, budžeta do kadrovskog menadžmenta, itd. Jedan od 15 modula za viši nivo menadžmenta se bavi implementacijom zakona. Modul o zakonodavstvu se usredsređuje na ideji koncepta zakona; ne bavi se detaljima

¹⁴⁰ UNMIK Uredba 2005/25 Zakon o službenom listu (Br. 2004/47) od 12.maja 2005.godine

¹⁴¹ Pogledajte Uredbu Vlade 1/2005 o radu Vlade, koja je potpisana 18.jula 2005, poglavlje 25 (1) .

¹⁴² Odbor za konkurenciju još uvek nije osnovan.

¹⁴³ Potom: Veterinarska služba Kosova, Odbor za javnu nabavku i Katatarska služba.

¹⁴⁴ Pogledajte OEBS Izveštaj o implementaciji Skupštine Kosova od strane izvršnog ogranaka PIS-a, period preispitivanja, zakoni proglašeni 2002–2003, Preporuke, strana 23.

¹⁴⁵ Informacije koje je pružio Trening koordinator za zakonodavstvo 26.oktobra 2005.godine.

trenutnog procesa nacrtu primarnog zakonodavstva i podzakonskih akata. Svakako, treba napomenuti da obučavanje pokušava da ojača razumevanje polaznika o konceptu i procedurama rada na nacrtu zakonodavstva.

Uopšte, projekat podrške KIPA izgleda da je korak u pravom pravcu. Ipak, zapaženo je da do sada nije bilo predviđenih pratećih aktivnosti za ovo obučavanje, kao što su posmatranje učinka pojedinih trenera u njihovim budućim aktivnostima.

Prilikom razgovora sa pravnim kancelarijama, OEBS je pratio trenutnu situaciju i potrebe u pogledu obučavanja. Potreba za dodatnim obučavanjem je iskazana među svim pravnim službenicima. Naprimer, predstavnik iz ministarstva finansija i ekonomije je izjavio da, od otvaranja ove pravne kancelarije, pravni službenici su samo učestvovali u jednom obučavanju. Obučavanje je organizovala nemačka agencija za razvoj GTZ¹⁴⁶, uključivajući module o zakonodavstvu EU i organizacione strukture EU.

Situacija u pogledu obučavanja u odnosu na kancelarije za pravni pomoć i podršku izgleda da su bolje. Na osnovu bivšeg direktora, veliki broj obučavanja je obezbeđen od strane međunarodnih organizacija o različitim pravnim temama. Što se tiče implementacije zakona, on je predložio ideju obučavanje tokom trajanja službe o nacrtu sekundarnog zakonodavstva. On je predložio da bi vanjski eksperti mogli da se pridruže pravnoj kancelariji na neko vreme da rade na implementaciji zakona, a time i da obučavaju i savetuju pravne službenike o poslu rada nacrtu sekundarnog zakonodavstva i neophodnog procesa praćenja.

Na osnovu dobijenih informacija, može se zaključiti da nije bilo značajnih obučavanja o implementaciji ili nacrtu zakonodavstva. Ideja za obučavanje tokom službe o nacrtu primarnog i sekundarnog zakonodavstva bi trebalo da budu razmatrani od strane međunarodnih donatora. Trenutni projekat podrške koji vodu EAR a čiji cilj je finansiranje KIPA izgleda da predstavlja korak napred u stvaranju lokalnog trening kapaciteta i organizacionim pitanjima za poboljšanje sektora civilne službe. No, ipak da bi se održala ta održivost, dodatne radionice u pogledu nadgledanja i pratećih akcija su neophodne.

4. Pregled/ Prateći mehanizam

U poslednjem izveštaju je bilo preporučeno da prateći mehanizam za implementaciju zakona skupštine Kosova bi trebalo da bude uspostavljen unutar kancelarije premijera.¹⁴⁷ Ova preporuka nije preduzeta niti od strane Vlade niti od strane Skupštine Kosova.

Nedavno izglasana "Uredba" o pravilniku rada Vlade Kosova¹⁴⁸ (u daljnjem tekstu: pravila vlade) daje kancelarijama za pravnu pomoć i podršku odgovornost da koordiniraju aktivnosti nacrtu zakonodavstva (uključujući podzakonske akte) i da osiguraju usaglašenost nacrtu sa zahtevima dodatnog zakonodavstva. No, ipak ovo ne uključuje zadatak nadgledanja implementacije zakona ili prateća dostignuća na osnovi kada je zakon usvojen i nakon toga proglašen usvojenim.

Ista procena se izgleda primenjuje i za Skupštinu. Nakon usvajanja i izglasavanja zakona nijedna kancelarija ili odbor nije dobio zadatak da prati da li je bilo napredka o njegovoj implementaciji. Prema saznanju OEBS-a, Skupština ne traži nikakvu vrstu izveštaja od ministarstava ili Vlade o napretku u pogledu implementacije.

Da li će zakon biti implementiran je u potpunosti na inicijativi ministarstva određenog u određenom zakonu. Tokom razgovora sa bivšim direktorom kancelarije za pravna pitanja i podršku koji je vodio OEBS, on je dozvolio ideju o stvaranju pratećeg mehanizma unutar Vlade i Skupštine, ali je potvrdio da takve strukture ili mehanizma još uvek nema. Vredni alati za praćenje i nastavak mogu da uključuju izveštaje o napretku koje redovno izdaje odgovorno ministarstvo nakon usvajanja ili proglašenja zakona. Osim toga, Skupština i Vlada bi trebalo da razmotre

¹⁴⁶ Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit.

¹⁴⁷ Pogledajte izveštaj o Implementaciji Skupštine Kosova od strane Izvršnog ogranka PIS-a, period preispitivanja, proglašeni 2002–2003, F. Preporuke, strana 23.

¹⁴⁸ Uredba Vlade 1/2005 pravilniku rada Vlade, potpisanog 18. jula 2005. godine, poglavlje 26 (3).

upotrebu formata koji ukazuje na različite faze koje zakon mora da prođe od svog usvajanja pa sve do potpune implementacije kroz podzakonske akte i provere za odlučno nastavljanje.

D. Zahtevi izrada nacrtu i koordinacija

Sledeće poglavlje govori o procesu izrade zakona PIS-a. Počevši sa formalnim i dodatnim zahtevima zakona, on se potom prosleđuje ministarskoj koordinaciji i vladi na reviziju procesa izrade nacrtu.

1. Formalna i dodatni zahtevi

Strukturalni i formalni zahtevi primarnog i sekundarnog zakonodavstva nisu u potpunosti definisani od strane Vlade. Kvalitet samog nacrtu ili pripreme je uglavnom ostavljen na umešnost određenog zaduženog ministarstva ili međunarodnog stručnjaka ili tima koji je ugovoren da radi na nacrtu ili pripremi određenog zakona. Primećeno je, naročito tokom prvih godina zakonodavstva na Kosovu pod Privremenom administracijom UNMIK-a, da stil i oblik je odrazio pravnu podlogu međunarodnih stručnjaka koji su radili na pripremi ili nacrtu nego potrebe za usklađivanjem i trajnošću. Sa predstavljanjem gore pomenutim vladinih pravila, upotreba stranih modela je ograničena na zakonodavstvo zemlje članice EU, radije Nemačke, Austrije ili Slovenije ili model zakonodavstva pripremljen od strane međunarodne organizacije kao što su UNCITRAL, UNCTAD ili OECD.

Na osnovu dobijenih informacija, još uvek nema pismenih smernica koje se koriste ili tehnika za pripremu ili nacrtu primarnog i sekundarnog zakonodavstva. No ipak vladina pravila utvrđuju da će nacrtu izbegavati nejasnoću, dvosmislenost i precizne odredbe, da će biti pripremljen na način koji odražava najbolju zakonska praksu tokom nacrtu ili priprema od strane zemalja članica EU i da treba da se oslanja na deset principa pripreme ili nacrtu koji su navedeni od strane Saveta Evropskih zajednica¹⁴⁹. Dok deset principa daju sveobuhvatno uputstvo za nacrtu ili pripremu zakonodavstva pokrivajući većinu standardnih problema u pogledu propisanih formi, bilo bi poželjno da su ova uputstva ili smernice direktno određene u pravilima vlade.

Na osnovu pravila vlade, nacrtu mora biti pripremljen sa standardnim zakonodavnim formatom koji se koristi. Na osnovu saznanja takav standardni zakonski format ne postoji. Neka ministarstva su došla do jedinstvene strukture za sekundarno zakonodavstvo kao rezultat treninga o zakonodavnim strukturama, koji je organizovao GTZ 2002. godine. Tada je ponovo, ova struktura najverovatnije bila poznata samo onim pravnim službenicima koji su učestvovali u određenom treningu. U pogledu formalnih zahteva, nepisana pravila se obično primenjuju; postoje i neformalni opšti standardi koje "svi znaju" ali , nikakve pismene smernice ili uputstva.

Što se tiče dodatnih tehničkih zahteva , Pravila Vlade sadrži posebne odredbe koje regulišu bitnost nacrtu zakonskih predloga i podzakonskih akata. Prateći ova pravila, Vlada smatra sastavljanje nacrtu zakonskog predloga povoljnim za preispitivanje kada je sačinjen u strogoj saglasnosti sa podzakonskom aktima i proceduralnim zahtevima. Na osnovu navedenih zahteva sastavljanje

¹⁴⁹ Rezolucija Saveta evropskih zajednica od 8.juna 1993. godine o kvalitetu rada na pripremi nacrtu predloga zakonodavstva zajednice, OJ C 166, 17.6.1993.godine, strana 1:

1. nacin izražavanja u zakonu bi trebao da bude jasan, jednostavan, sažet i nedvosmislen; bez nepotrebnih skracenica, «žargona zajednice», a prekomerno dugacke recenice bi trebalo izbegavati;
2. netacne preporuke koje ukazuju na tekstove bi trebalo izbegavati, kao i preveliki broj preporuka koje samo cine tekst još težim za razumevanje;
3. razlicite odredbe zakona bi trebale da bude dosledne jedne sa drugima; isti termin bi trebao da se koristi kroz izražavanje datog koncepta;
4. trebalo bi da budu jasno određena prava i obaveze onih na koje se akt ili zakon odnosi ;
5. zakon ili akt bi trebao da bude određen na osnovu standardne strukture (glave, poglavlja, članovi i stavovi);
6. predgovor bi trebao da opravda propisane odredbe jednostavnim terminima;
7. odredbe bez pravnog karaktera bi trebalo izbegavati (želje, politicke izjave);
8. nesaglasnost sa postojećim zakonskim propisima bi trebalo izbegavati kao i besmisleno ponavljanje postojećih odredbi. Svaki amandman, dodavanje ili poništenje akta ili zakona bi trebalo jasno obeležiti;
9. zakon ili akt koji dopunjuje raniji akt ili zakon ne bi trebao da sadrži nezavisne, samostalne odredbe nego samo odredbe koje trebaju direktno da se uključe u zakon koji se dopunjuje;
10. datum stupanja na snagu zakona ili akta i svake prelazne neophodne odredbe se moraju jasno obeležiti ili izneti.

nacrta zakonskog predloga i podzakonskih akata mora biti: a) prilagođen sa Ustavnim okvirom; b) u saglasnosti sa svim važećim standardima, ugovorima, konvencijama, paktovima, i obavezama; c) “standardizovan”, npr., donesen u skladu sa relevantnim obaveznim odredbama EU (do stepena koji je razumljivo praktičan uzimajući u obzir nivo razvoja administracije Kosova i ekonomskog razvoja); d) promovisanje celokupnog javnog interesa i zakonodavnu stabilnost (koja je usaglašena sa zakonskim okvirom); e) smanji potencijal za zloupotrebu ovlašćenja vlasti i sukob oko nadležnosti kao i negativni uticaj na javni budžet; i f) bude slobodna od svakih zabranjenih diskriminacijskih elemenata. Konačno. Akt ne bi trebao da stvara neophodne administrativne i birokratske strukture i mora biti spreman na sva tri zvanična jezika.

2. Ministarska koordinacija

Što se tiče nacrta primarnog i sekundarnog zakonodavstva unutar ministarstva, koordinacija se vrši ili od strane određenog velikog odeljenja ili glavne pravne kancelarije. Iap, u svim slučajevima velika odeljenja i pravne kancelarije moraju da rade zajedno u pripremanju ili radu na nacrtu zakona. U jednom slučaju, pravni službenici su čak stalno smešteni kroz različita velika odeljenja. Često zakonodavni plan je stvoren kako bi dodelio odgovornosti rada na nacrtu određenim kancelarijama na određeni period vremena.

Spoljni eksperti koji su unajmljeni iz raznih međunarodnih organizacija često igraju važnu ulogu u procesu pravljenja nacrta. U većini ministarstva pre je pravilo nego izuzetak da spoljni eksperti učestvuju u radnim grupama za pravljenje nacrta zakonodavstva. Neka ministarstva su čak na stalnim osnovama podržani od strane kao što su npr. EAR, USAID ili CoE.

Poslednja revizija nacrta na ministarskom nivou se redovno pruža od strane određene pravne kancelarije kako bi zagarantovala doslednost sa ostalim domaćim zakonima i zakonodavstvom EU. Ovo poslednje se radi u saradnji sa kancelarijom za proces evropske integracije koja se nalazi u kancelariji premijera(OEIP).

3. Vladina koordinacija i preispitivanje

Odgovornost pravljenja nacrta primarnog i sekundarnog zakonodavstva je u prvoj fazi dodeljena bilo ministrima ili KPV. Druga faza predviđa složen proces revizije na nivou vlade. Pored kancelarije za pravnu podršku u KPV-u. Ministarstvo finansija i ekonomije i OEIP su uključene u ovoj fazi.¹⁵⁰ Ovaj drugi je odgovoran za koordinaciju vladinog rada prema praksi i zakonodavnih aktivnosti relevantnih normi EU i standarda u kontekstu Procesu EU o stabilizaciji i pridruženju.

Od jula 2005 ovaj mehanizam revizije je regulisan pravilima vlade. Dobijena informacija pokazuje da povinovanje prema ovoj odluci je već počela. Prema sekciji 26 pravilnika vlade, Šef OLSS sada ima potpunu odgovornost za koordinaciju bilo kojeg procesa pravljenja nacrta koje se dešavaju u Vladi. Svako ko je uključen u proces pravljenja nacrta je obavezan da informiše Šefa OLSS-a najmanje dvaput mesečno o svim takvim aktivnostima. Uspeh ovog sistema će naravno veoma mnogo zavistiti od saradnje između različitih ministarstva, OEIP-a i OLSS-a.

Pravila vlade u članu 24 zahtevaju strogu usaglašenost sa utvrđenim podzakonskim aktima i pravilnika o radu. Da bi se ovo osiguralo, uspostavljen je mehanizam koordinacije za sve sastanke vlade koje se odnose na sastavljanje nacrta zakonskog predloga i podzakonskih akata. Naprim, takav nacrt mora da bude praćen potvrdom od strane Stalnog sekretara kancelarije premijera da overi takvu usaglašenost. Osim toga, moraju se dodati tri izjave. Prvo, izjava, kancelarije za pravna pitanja i podršku je potrebna što se tiče usaglašenosti dokumenta sa Ustavnim okvirom i zakonodavstvom na snazi. Drugo, izjava od strane kancelarije za proces evropske integracije je potrebna u kojoj se kaže da je stavka prošla pregled stručne standardizacije i zbog toga izgleda da je usaglašena sa *acquis communautaire* (pravna tekovina EU) i dobra pravna praksa u sastavljanju nacrta zakonskih predloga koje koriste zemlje članice EU. Treće, izjava od Ministarstva Finansija i ekonomije je potrebna u pogledu sastavljanja nacrta zakonskih predloga koji imaju uticaja na ekonomiju i budžet.

¹⁵⁰ Tokom razgovora sa predstavnicima OLSS objašnjeno je da će se pravila vlade primenjivati na primarni i sekundarni zakon. Treba se dokazati ubuduće da li će se ova teoretska pravila odnositi na sve administrativne instrukcije koje su finalizirane sa strane ministarstava.

Odluka Vlade je veoma ambiciozna i obuhvatni radni okvir u cilju pripreme primarnog i sekundarnog zakonodavstva. Ne ističe samo određena pravila i uredbe u cilju usmeravanja procesa priprema ili izrade nacrtu, nego takođe predstavlja centralni sistem koji koordinira različite doprinose pocese nacrtu. Cilj je lepo postavljen i zaslužuje punu podršku međunarodne zajednice. Imajući na umu da je ta odluka još uvek mlada, Vlada mora da pruži vreme da ga implementira pre nego što kvalitet rezultata može da se proceni.

4. Ravnoteža između nacrtu i implementacije

U poslednjem izveštaju o implementaciji, OEBS je već prepoznao neravnotežu između nacrtu i implementacije zakonu koje utiču na odlaganja u implementaciji zakonu. Preporučilo se pravnim kancelarijama da prihvate mnogo uravnoteženiji pristup, stime što se daje sličan prioritet na nacrtu i pripremu sekundarnog zakonodavstva kao i primarnog zakonodavstva.¹⁵¹

Kao i tokom prethodnog perioda preispitivanja, većina službenika je potvrdila da su više bili usredređeni na pripremu ili nacrtu primarnog zakonodavstva nego na sekundarne akte. Iako su se primetile neke pozitivne indikacije tokom razgovora vođenih ove godine, neka ministarske pravne kancelarije su promenile svoju praksu i usredredile mnogo više na implementaciju¹⁵², a mnoge kancelarije su priznale odlaganja u implementaciji. Bivši direktor kancelarije ta pravne poslove je veoma iskreno priznao da implementacija zakonu još uvek ostaje problem zbog angažovanja u pripremi primarnog zakonodavstva predviđenog u akcionom planu Vlade.¹⁵³ Kancelarija za pravna pitanja je bila pod velikim pritiskom u pogledu pripremanja zakonu i iz toga razloga je odložila dosta posla koji se odnosi na pripremu sekundarnog zakonodavstva.¹⁵⁴ Trenutni direktor koji rukovodi OLSS potvrdio je da se Vlada uopšteno suočava sa ozbiljnim problemima u implementaciji zakonu zbog budžetskih prepreka.¹⁵⁵

Kao rezultat, OEBS je ponovo, zbog nekoliko razloga, identifikovao neuravnoteženost između planiranja i implementacije. U pogledu njegovih mnogih političkih obaveza, kao što je ispunjavanje procesa, strategija planiranja zakonu Vlade je veoma zahtevna. Međutim, kapacitet ministarskih pravnih kancelarija i OLSS je ograničen brojnim faktorima uključujući nedostatak ljudskih resursa. Zatim, dok je pravljenje nacrtu zakonu očigledan prioritet implementacija je zanemarena.

E. Preporuke

Da bi se pozabavili problemima koji se odnose na proces implementacije zakonu Skupštine Kosova, OEBS preporučuje sledeće:

1. Kancelarija premijera bi trebala da uspostavi mehanizam nadgledanja u implementaciji zakonu Skupštine Kosova sa glavnim tačkama oblasti dodeljenim u svakoj instituciji unutar izvršnog ogranka da izveštavaju kancelariju premijera o napretku u implementaciji unutar određene oblasti rada ili aktivnosti. Dok šef kancelarije za pravna pitanja i podršku u kancelariji premijera trenutno ima odgovornost da *koordinira* sva primarna i sekundarna sastavljanja nacrtu zakonskih predloga, nije međutim jasno da li ovo uključuje *nadgledanje* svih suštinskih ili bitnih oblasti gde su potrebne podzakonske akte.
2. Skupština Kosova treba uzeti u obzir uspostavljanje periodičnog parlamentarnog uvida u aktivnosti izvršne kancelarije kako bi osigurala povećanje vladine odgovornosti u polju implementacije zakonu Skupštine. Stoga, KPV Skupštini treba da izda godišnji izveštaj o procesu implementacije.

¹⁵¹ Pogledajte OEBS izveštaj o implementaciji zakonu Skupštine Kosova od strane izvršnog ogranka PIS-a, Period preispitivanja , zakonu koji su proglašeni 2002–2003, F. Preporuke, strana 23.

¹⁵² MPŠSR, MER, MFE i MRSZ.

¹⁵³ Razgovor sa pravnom kancelarijom kancelarije premijera od 13.jula 2005. godine.

¹⁵⁴ Na osnovu radnog izveštaja pravne kancelarije premijera od 18.avgusta 2005.godine, 55 nacrtu zakonu je pripremljeno i usklađeno sa Ustavnim okvirom, važećim zakonom i evropskim standardima.

¹⁵⁵ Intervju 15.novembra 2005.

3. Zvaničnici u vladi treba što bolje da iskoriste postojeće ljudske resurse time što dodeljuju iste osobe koje su radile na nacrtu primarnog zakonodavstva da rade na nacrtu sekundarnog zakonodavstva. Ovo je praksa koju su već uzela neka ministarstva. Ipak savetuje se da se dodatno zakonodavstvo priprema na vreme nakon usvajanja određenog zakona kako bi se najbolje iskoristila dobijena ekspertiza i znanje u odnosu na oblast ili koju pokriva zakon.
4. Nekoliko godina je bila praznina u publikaciji i distribuciji zakonskih akata na Kosovu, naročito u odnosu na sekundarno zakonodavstvo. Sada kada je donošen novi zakon o službenom listu Kosova, Skupština i Vlada moraju da obezbede da je službeni list adekvatno finansiran, opremljen i operativan.
5. PIS-u bi trebalo da razmotre pripremu i podnošenje zakona o normativnim aktima, da odredi vrste i hijerarhiju normativnih akata na Kosovu i oblast društvenih odnosa koje on reguliše. Druga mogućnost bi bila za UNMIK da inkorporira jasnije definicije vladinih instrumenata predviđenih amandamnom zakona koji reguliše izvršni ogranak.
6. Zvaničnici koji pripremaju nacрте zakona bi trebalo da budu precizniji kada se daju ovlašćenja za pripremanje sekundarnog zakonodavstva. Kada god nacrt zakona predvidi da određena pitanja budu regulisana aktima implementacije, predloženi zakon mora takođe mora da sadrži jasno ovlašćenje za nacrt i izdavanje takvih akata i jasnu indicaciju osnovnih jakih tačaka.
7. Kancelarija SPGS i Skupština Kosova bi trebalo da se slože oko procedure gde su promene od strane UNMIK izglāšavanja uredbe inkorporirane u tekst određenog zakona Skupštine u cilju izbegavanja konfuzije o sadržaju zakona.
8. Kosovski institut javne administracije trebalo bi da ponude neprestane efikasne kureve na pripremi nacрта primarnog i sekundarnog zakonodavstva kao i regulativa. Ovo se može kombinovati sa obukom tokom službe na nacrtung dodatnih akata koji bi dozvolili napredak u poslu. Podrška međunarodnih donatora u ovoj oblasti je veoma dobro došla.
9. Pravne kancelarije u različitim ministarstvima trebalo bi da u svome radu usvoje malo uravnoženiji pristup, tamo gde je implementacija zakona, već na snazi dobije sličan prioritet u nacrtu novog zakonodavstva.
10. Kada je postoji potreba, međunarodna zajednica bi trebala da nastavi da podržava PIS-u u pripremanju zakona. Takva pomoć međutim ne bi trebala da prestane ni posle usvajanja takvih zakona od strane Skupštine, ali bi trebala da se nastavi kroz fazu implementacije. Jer može se desiti da takvi stručni i kompleksni zakoni ostanu neimplementovani.
11. U par slučajeva, implementacija zakonskih akata nije počela niti posle dve godine. U takvim slučajevima, Skupština i/ili Vlada bi trebalo odmah da intervenišu kako bi stavili pritisak na odgovorne aktere.
12. Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima mora odmah da se implementuje. U isto vreme iste Institucije na Kosovu bi trebalo da budu usaglašene sa odredbama zakona koji je na snazi više od dve godine. Ovaj zakon ima posebnu važnost jer dozvoljava stanovnicima Kosova da učestvuju mnogo više u procesu odlučivanja javnih institucija i garantuje da javne institucije uživaju veću legitimnost i transparentnost.
13. Akteri u Vladi bi trebalo da obrate više pažnje na primenu Vladine odluke o pravilniku rada za Vladu, koji kao dokument ističe jasan okvir za namenu izrade zakonskih i podzakonskih akata.