



**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 III**

**Period preispitivanja: Zakoni proglašeni u 2005. godini**

*26. januar 2007. god*

## SADRŽAJ

<b>PREISPITANI ZAKONI SKUPŠTINE KOSOVA .....</b>	<b>3</b>
<b>SKRAĆENICE .....</b>	<b>5</b>
<b>REZIME IZVEŠTAJA .....</b>	<b>6</b>
<b>DEO I: POZADINA .....</b>	<b>8</b>
<b>A. Mandat Sektora vladavine prava .....</b>	<b>8</b>
<b>B. Cilj i opseg ovog izveštaja.....</b>	<b>8</b>
<b>C. Metodologija.....</b>	<b>9</b>
<b>D. Podzakonska akta .....</b>	<b>10</b>
<b>E. Izvršni ogranak PIS-a.....</b>	<b>10</b>
<b>F. Podzakonska akta koja je objavio izvršni ogranak PIS-a.....</b>	<b>11</b>
<b>DEO II: IMPLEMENTACIJA ZAKONA SKUPŠTINE KOSOVA .....</b>	<b>12</b>
<b>A. Implementacija zakona Skupštine Kosova iz 2005. godine .....</b>	<b>12</b>
<b>B. Napomena o korupciji .....</b>	<b>26</b>
<b>C. Nastavak implementacije zakona Skupštine Kosova 2002-2004 .....</b>	<b>27</b>
<b>D. Dodatna napomena o pristupu zvaničnim dokumentima .....</b>	<b>32</b>
<b>DEO III: NALAZI I PREPORUKE .....</b>	<b>34</b>
<b>A. Opšta ocena .....</b>	<b>34</b>
<b>B. Hijerarhija normi.....</b>	<b>35</b>
<b>C. Objavljivanje važećih zakona .....</b>	<b>36</b>
<b>D. Napomena o <i>vacatio legis</i>.....</b>	<b>39</b>
<b>E. Zahtevi izrade nacрта zakona: proceduralni, formalni i suštinski .....</b>	<b>41</b>
<b>F. Osoblje, obuka i međunarodna podrška .....</b>	<b>43</b>
<b>G. Zakonodavni nadzor .....</b>	<b>45</b>
<b>H. Preporuke .....</b>	<b>46</b>

**PREISPITANI ZAKONI SKUPŠTINE KOSOVA**

- UNMIK Uredba 2005/1 o proglašenju Zakona o privatnoj delatnosti u zdravstvu ( zakon br. 2004/50) 12
- UNMIK Uredba 2005/5 o proglašenju Zakona o igrama na sreću ( zakon br. 2004/35) 13
- UNMIK Uredba 2005/6 o proglašenju Zakona o turističkoj i ugostiteljskoj delatnosti (zakon br. 2004/16) 13
- UNMIK Uredba 2005/8 o proglašenju Zakona o naučno-istraživačkoj delatnosti ( Zakon br. 2004/42) 14
- UNMIK Uredba 2005/17 o proglašenju Zakona o poreskoj upravi i postupcima (Zakon br. 2004/48) 15
- UNMIK Uredba 2005/21 o proglašenju Zakona o matičnim knjigama ( Zakon br. 2004/46) 15
- UNMIK Uredba 2005/22 o proglašenju Zakona o trgovini naftom i naftnim derivatima ( Zakon br. 2004/5) 16
- UNMIK Uredba 2005/23 o proglašenju Zakona o drumskom prevozu (Zakon br. 2004/1) 16
- UNMIK Uredba 2005/24 o proglašenju Zakona o zaštiti životinja ( Zakon br. 02/L-10) 17
- UNMIK Uredba 2005/25 o proglašenju Zakona o službenom listu (Zakon br. 2004/47) 17
- UNMIK Uredba 2005/26 o proglašenju Zakona o suzbijanju korupcije ( Zakon br. 2004/34) 18
- UNMIK Uredba 2005/27 o proglašenju Zakona o izmenama i dopunama zakona br. 2003/2 i 2003/21 o javnom upravljanju finansijama i odgovornostima (Zakon br. 02/L-16) 19
- UNMIK Uredba 2005/28 o proglašenju Zakona o građevinskim proizvodima ( Zakon br. 02/L-14) 19
- UNMIK Uredba 2005/29 o proglašenju Zakona o tržišnoj inspekciji ( Zakon br. 02/L-1) 20
- UNMIK Uredba 2005/30 o proglašenju Zakona o Privrednoj komori Kosova ( Zakon br. 2004/7) 20

- UNMIK Uredba 2005/31 o proglašenju Zakona o pozorištu ( Zakon br. 02/L-12) 21
- UNMIK Uredba 2005/34 o proglašenju Zakona o nezavisnoj komisiji za medije i radio- difuziju (Zakon br. 02/L-15) 21
- UNMIK Uredba 2005/36 o proglašenju Zakona o tehničkim aspektima za proizvode i proceni usklađenosti ( Zakon br. 02/L-20) 22
- UNMIK Uredba 2005/37 o proglašenju Zakona o zanatstvu ( Zakon br. 2004/44) 22
- UNMIK Uredba 2005/43 o proglašenju Zakona o obrazovanju i osposobljavanju odraslih ( Zakon br. 02/L-24) 23
- UNMIK Uredba 2005/44 o proglašenju Zakona o podršci malim i srednjim preduzećima (Zakon br. 02/L-5) 24
- UNMIK Uredba 2005/46 o proglašenju Zakona o socijalnim i porodičnim službama (Zakon br. 02/L-17) 24
- UNMIK Uredba 2005/47 o proglašenju Zakona o vinu (Zakon br. 02/L-8) 25
- UNMIK Uredba 2005/49 o proglašenju Zakona o navodnjavanju poljoprivrednog zemljišta ( Zakon br. 02/L-9) 25

**SKRAĆENICE**

SPEI .....	Služba za proces evropske integracije (pri kancelariji premijera)
AU.....	Administrativno uputstvo
EAR.....	Evropska agencija za rekonstrukciju
ECHR.....	Evropska Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda
RKE.....	Regulatorna kancelarija za energetiku
EU .....	Evropska unija
GTZ.....	Nemačka organizacija za tehničku saradnju
HRRoL.....	OEBS Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava
NKM .....	Nezavisna komisija za medije
KKA.....	Kosovska katastarska agencija
KKK.....	Kosovska komisija za konkurenciju
PKK.....	Privredna komora Kosova
KEK .....	Kosovska energetska korporacija
KIJA.....	Kosovski institut za javnu administraciju
KAL .....	Kosovska agencija za lekove
KAS.....	Kosovska agencija za standardizaciju
ZPZD.....	Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima
MPŠRZ .....	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MKOS .....	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MER.....	Ministarstvo energetike i rudarstva
MSPP .....	Ministarstvo sredine i prostornog planiranja
MONT.....	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MPF.....	Ministarstvo privrede i finansija
MZ.....	Ministarstvo zdravlja
MRSZ.....	Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu
MJS .....	Ministarstvo javnih službi
MTI.....	Ministarstvo trgovine i industrije
MSV.....	Ministarstvo saobraćaja i veza
NVO.....	Nevladine organizacije
KPPU .....	Kancelarija za pružanje pravnih usluga( Kancelarija premijera)
KUASL .....	Kancelarija za upravljanje i administraciju Službenog lista
KP .....	Kancelarija premijera
OEBS .....	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PIS.....	Privremene institucije samouprave
AJN .....	Agencija za javne nabavke
RKJN.....	Regulatorna komisija za javne nabavke
RoLS .....	Sektor vladavine prava
KAS.....	Kosovska agencija za standardizaciju
SPGS.....	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
PUK.....	Poreska uprava Kosova
UNMIK.....	Privremena administracija Ujedinjenih nacija na Kosovu
RSBUN .....	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija

## REZIME IZVEŠTAJA

Stvaranje demokratskih institucija i ustanovljenje multietničkog društva sa vladavinom prava na čelu bili su glavni izazovi za Kosovo. Proglašenjem velikog broja uredbi i zakona, Privremena administracija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i Privremene institucije samouprave (PIS) postigli su važne rezultate u stvaranju neophodnog pravnog okvira.

Ovaj izveštaj koji je treći po redu, predstavlja poslednje preispitivanje Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Misija na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava (HRRoL), Sektora za vladavinu prava (RoLS) o implementaciji zakona Skupštine Kosova od strane izvršnog ogranka PIS-a. Njen primarni cilj je da analizira stepen do kojeg se zakoni Skupštine Kosova (SK) implementiraju putem podzakonskih akata. Glavni opseg izveštaja prati zakone Skupštine Kosova koji su proglašeni u 2005. godini, ali takođe uključuje nastavak određenih zapažanja iz prethodna dva OEBS izveštaja, prvi koji je pokrivaio period 2002 -2003. i drugi za 2004. godinu. Izveštaj ne uključuje implementaciju UNMIK uredbi koje su donesene pod rezervnim ovlašćenjima i implementaciju zakona na opštinskom nivou.

Izveštaj u svom prvom delu daje relevantne informacije, posle čega u Delu II sledi pregled zakona Skupštine Kosova sa ocenom njihove implementacije sa posebnom pažnjom na pitanja protiv korupcije i pristupa zvaničnim dokumentima. U delu III izveštaj ispituje neke normativne i tehničke aspekte implementacije zakona, posle čega sledi analiza nekih operativnih izazova sa kojima se suočavaju mnoga ministarstva i na kraju je u zaključku dat niz preporuka.

Opšta procena u pogledu zakona koji su proglašeni u 2005. godini dovodi do zaključka da je većina ministarstva na Kosovu uradila značajan napredak u tom pogledu. Većina ministarstava je povećala stepen implementacije i poboljšala svoj rad u pogledu implementacije zakona tokom proteklih godina. No ipak, što se tiče odgovornosti Kancelarije premijera (KP) primećen je značajan zastoj i ne toliki pomak u pogledu implementacije obaveza same kancelarije. Podaci pokazuju, barem u pogledu nekoliko zakona, da je veoma malo postignuto u smislu njihove implementacije. Ovakva situacija treba pod hitno da se reši, jer takva neimplementacija znači zanemarivanje volje zakonodavca. Da bi se pokušao rešiti ovakav problem OEBS preporučuje da Kancelarija premijera imenuje osobu koja će biti odgovorna samo za koordinaciju implementacije i koja će moći da stvori administrativnu vezu sa Sekretarijatom SK. Isto tako, Skupština Kosova bi trebala mnogo detaljnije da razmotri svoju ulogu nadgledanja Vlade u pogledu same implementacije.

Ovaj izveštaj takođe analizira zahteve i uslove za pripremanje normativnih i pod normativnih akata. U ovom pogledu, poslovnik o radu Vlade predstavlja dobar radni okvir, međutim treba da se usaglasi sa skorašnjim i vrlo zbunjujućim administrativnim uputstvom (Au) o postupcima za predlog, reviziju i odobravanje zakonskih predloga. Trenutna nesigurnost u pogledu međupovezanosti ova dva dokumenta može se rešiti jednim dokumentom koji sveobuhvatno pokriva ovu oblast. Osim toga, izveštaj takođe govori o nekim problemima PIS-a u pogledu objavljivanja zakona, jer sam njihov smisao i jeste u objavljivanju što ih čini dostupnim javnosti. Ostale činjenice

do kojih se došlo uključuju one koje se odnose na hijerarhiju zakona, kao i na operativne stvari kao što su sistematizacija radnih mesta i program obuke.

## **DEO I: POZADINA**

### **A. Mandat Sektora vladavine prava**

Poštovanje i zaštita ljudskih prava i vladavine prava su temelj svakog demokratskog društva. OEBS Misija na Kosovu pruža veliku podršku u razvoju sistema u kome će ljudska prava biti zaštićena i gde će prevladavati vladavine prava. Mandat Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava jeste da unapredi razvoj institucija koje osiguravaju poštovanje principa ljudskih prava i vladavine prava. Sektor vladavine prava učestvuje u implementaciji ovog mandata na različite načine – jedan od njih je nadgledanje, analiziranje i izveštavanje o situaciji vladavine prava uopšte, a naročito rad različitih PIS institucija. Kroz nadgledanje, Sektor vladavine prava je prepoznao probleme koji ukazuju na sistematične slabosti i radi na razvoju konkretnih strategija i preporuka da reši ove probleme. Pošto se Sektor vladavine prava ukida januara 2007. godine, ovo će biti poslednji izveštaj ove vrste.

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

Zakonodavna aktivnost na Kosovu u proteklih sedam godina dovela je do donošenja brojnih UNMIK uredbi i zakona Skupštine Kosova, koji uređuju široki spektar društvenih odnosa. Međunarodna zajednica i javnost Kosova stalno naglašavaju potrebu za radom na nacrtu predloga novih zakona kako bi se prevazišao postojeći jaz između nasleđenog Jugoslovenskog pravnog sistema i novih društvenih, ekonomskih i političkih momenata. Veliki broj resursa međunarodne administracije i PIS-a je posvećeno ispunjavanju ovog cilja i rezultati ovih aktivnosti mogu se posmatrati kao značajnim dostignućima. Istovremeno, koncepti vladavine prava i dobrog upravljanja se ne karakterišu samo donošenjem neophodnih zakonskih propisa već isto tako i propisnom implementacijom ovih propisa. Proces prenosa ovlašćenja sa UNMIK-a na PIS koji se neprestano odvija kao jedan od preduslova određuje da međunarodna zajednica zahteva veću odgovornost od PIS. Jedan oblik takve odgovornosti sada, ali takođe i u buduće treba da bude implementacija PIS zakonskih propisa koji potpadaju pod njihovu nadležnost.

Ovo je treći izveštaj u nizu godišnjih izveštaja o implementaciji zakona Skupštine Kosova. Kao i u protekla dva izveštaja, glavni cilj ovog izveštaja je utvrđivanje do kojeg stepena se zakoni koje je usvojila Skupština Kosova pravilno implementiraju u praksi. U ovom kontekstu implementacija se shvata kao nešto što obuhvata nacrt predloga sekundarnog zakonodavstva kao i ustanovljenje određenih organa predviđenih zakonom. Primena zakona u određenim slučajevima nije pokrivena tematikom ovog izveštaja.

Dok se izveštaj pre svega odnosi na zakone koji su proglašeni tokom 2005. godine, on takođe sadrži osvrt na implementaciju zakona koji su proglašeni u periodu od 2002 do 2004. godine – zakone koji su mnogo detaljnije analizirani u protekla dva izveštaja. Ovaj izveštaj takođe obuhvata pitanja i probleme koji se odnose na proces rada na predlogu zakona, organizaciji i koordinaciji podzakonskih akata. Ima za cilj potvrđivanje nekih opštih pitanja o pravnom radu na predlozima kao i određene organizacione strukture za pripremanje pravnih akata. Izveštaj takođe govori o pitanjima kao što su recimo 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 dostupna 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 ovog izveštaja prati implementaciju zakona Skupštine Kosova koji su proglašeni u 2005. godinu i prema tome ocenjuje aktivnosti na izradi predloga zakona od poslednjeg izveštaja do novembra 2006. godine, na bazi informacija koje su dobijene od raznih institucija. UNMIK uredbe i administrativne direktive ne spadaju u opseg ovog izveštaja. Izveštaj je namenjen široj javnosti, PIS, UNMIK, donatorskoj zajednici kao i međunarodnim i nevladinim organizacijama i ima za cilj da služi kao alat za unapređenje daljeg razvoja implementacije zakona od strane PIS-a na Kosovu.

U nastavku izveštaj daje opšti pregled podzakonskih akata, kratak uvod izvršnog ogranka PIS-a, kao i kategorije podzakonskih akata koje je proglasio izvršni ogranak. Nakon Dela II, izveštaj nastavlja sa pregledom zakona Skupštine Kosova koji su izglasani tokom 2005. godine. Svaki zakon je praćen prezentacijom određenih obaveza PIS-a i procenom implementacije ovih obaveza. Deo se završava sa novom procenom koja je urađena u prethodna dva izveštaja, sa dve napomene koje ističu i naglašavaju pitanja od trenutnog javnog interesa. Konačno, Deo III čini rezime glavnih činjenica do kojih se došlo i daje određene preporuke.

### **C. Metodologija**

Ocene koje su navedene u ovom izveštaju rezultat su dvofaznog pristupa koji je izvršio Sektor vladavine prava: početna faza istraživanja nakon koje je usledila faza nadgledanja. Prateći samu tematiku i opseg izveštaja, identifikovano je 24 zakona Skupštine Kosova koji su usvojeni i proglašeni u 2005. godini. Istraživanje se usredsredilo 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 matricu, dokument određenog formata. Matrica je organizovana hronološki i za svaki zakon urađena je posebna tabela.

Druga faza projekta uglavnom se sastojala od vođenja razgovora sa raznim relevantnim akterima koji su odgovorni za izradu podzakonskih akata – uglavnom sa šefovima pravnih službi u ministarstvima. Tokom ove faze od jula do oktobra 2006. godine, Sektor vladavine prava je obavio negde oko 20 razgovora sa službenicima iz ministarstava, specijalizovanim službama, agencijama i drugim uključenim akterima. U velikoj većini slučajeva sagovornici su bili dostupni u kratkom vremenskom roku. Za svaku PIS instituciju urađen je poseban format dokumenta sa pravnim odredbama koje spadaju u nadležnost te institucije. Ova matrica ili dokumenat je potom preveden i unapred dostavljen određenim sagovornicima. Tokom ovih sastanaka, ovaj dokument je služio kao alat za proveru koje odredbe zakona se implementiraju preko kojih podzakonskih akata. Drugi deo sastanaka bio je posvećen pitanju izrade nacrtu podzakonskih akata. Za tu namenu, Sektor vladavine prava je uradio nezvaničan skup pitanja radi usmeravanja razgovora i radi pokrivanja raznih interesnih oblasti : kao što je sistematizacija radnih mesta, koordinacija izrade, objavljivanje, obuka, nadzor, pristup zvaničnim dokumentima i drugo. Sastanci su takođe poslužili kao funkcija izgradnje kapaciteta, jer su sagovornicima dali priliku da se osvrnu na rad koji oni obavljaju kao vladini i javni službenici.

#### **D. Podzakonska akta**

U proteklih stotinu godina znatno se povećao broj zakona koje su doneli parlamenti u Evropi. Sve više, sami parlamenti nemaju ni vremena ni stručnog znanja da detaljno razmatraju određene zakonske propise u pogledu različitih stvari i time su poverili ovlašćenja za donošenje pravila i drugih instrumenata ministarstvima. Međutim princip podele vlasti zahteva ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata na bazi određenog zakona skupštine.

U praksi, zakon obično jasno izražava donete političke odluke i čini osnovu ili bazu date oblasti. U najmanjem pogledu pruža širi radni okvir. Finije pojedinosti u izradi zakona često su iznete u raznim instrumentima tehničke prirode koji postaju zakoni drugorazrednog značaja za okvir odluka koje je doneo parlament. Implementacija u pravom smislu reči 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 primenjivi instrument.

Podzakonska akta stupa na snagu i ima ovlašćenja kao deo prvobitnog akta 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 zakona. Parlament ne može da predvidi svaku eventualnost i nema posebna stručna znanja koja mogu obezbediti i pružiti ministarstva i službe.

Pod pretpostavkom da su ovlašćenja koja prvobitni akt prenosi dovoljna i zakonita onda se podzakonska akta 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. Uopšte govoreći, moguće je izdati podzakonske akte mnogo brže nego doneti primarni zakon jer delokrug i načelo zakona je već dogovoreno. 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.

Termini “podzakonska akta” ili “podzakonski propisi”, ili “povereni zakoni”, ili sekundarni zakoni” se neprestano smenjuju u upotrebi u mnogim pravnim tekstovima i komentarima. U cilju ovog izveštaja, prvenstveno će se koristiti termini “podzakonska akta” i “podzakonski propisi”.

#### **E. Izvršni ogranak PIS-a**

Vlada zajedno sa Skupštinom, predsednikom, sudovima i nekoliko drugih institucija čine Privremene institucije samouprave na Kosovu.<sup>1</sup> Istorijski gledano, prva faza ustanovljenja privremene samouprave na Kosovu počela je usvajanjem UNMIK Uredbe 2000/1 O zajedničkoj privremenoj administrativnoj strukturi na Kosovu.<sup>2</sup> Kosovske političke snage i UNMIK delili su poslove uprave, a ova struktura vođena je glavnim načelima da su sve upravne odluke u saglasnosti sa zakonom koji se primenjuje na Kosovu i da su sve zajednice pravično zastupljene.

<sup>1</sup> Vidi član 1.5 UNMIK Uredbe 2001/9 o Ustavnom okviru za Privremenu samoupravu na Kosovu, 15. maj 2001.

<sup>2</sup> Proglašen 14. januara 2000. godine.

Sledeća faza obeležena je proglašenjem UNMIK uredbe 2001/9 O Ustavnom okviru Kosova za privremenu samoupravu na Kosovu. Sa članom 9.3 ustanovljen je sveobuhvatni skup propisa za formiranje vlade koja vrši izvršnu vlast i koja je odgovorna za implementaciju zakona. Pored izbora, sastava vlade sa premijerom i ministarstvima, predstavljanje i zastupanje pripadnika manjinskih zajednica, on takođe uključuje neke osnovne odredbe o procedurama unutar same vlade.

Konačno, dopunjena i izmenjena<sup>3</sup> UNMIK uredba 2001/19, O izvršnom ogranku PIS-a ističe pravni okvir za vladu. Definiše između ostaloga, funkcije premijera i ministara i stvara organizacionu strukturu ministarstava. Aneksi uredbe čine opise određenih dužnosti unutar delokruga aktivnosti ministarstava.<sup>4</sup> Glavni razvoj u izvršnom ogranku od objavljivanja poslednjeg OEBS izveštaja o implementaciji zakona je uspostavljanje Ministarstva pravde (MP) i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP).<sup>5</sup>

#### **F. Podzakonska akta koja je objavio izvršni ogranak PIS-a**

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.“ 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.

OEBS smatra da je jasna pravna tipologija sa jasnim i određenim definicijama od velike važnosti za Kosovo. Zbog svoje važnosti ovo pitanje treba da se reši na najvišem mogućem normativnom nivou.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> UNMIK Uredba 2001/19 je nedavno izmenjena i dopunjena UNMIK Uredbom 2006/34.

<sup>4</sup> Dalje detalje u pogledu pravnog okvira o izvršnom ogranku PIS može se naći u sledećim dokumentima: UNMIK Uredba 2001/36 o Javnim službama na Kosovu; UNMIK Uredba 2002/5 koja dopunjuje i izmenjuje UNMIK Uredbu 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a na Kosovu, koja ustanovljuje Ministarstvo zdravlja (Dodatak I) i Ministarstvo sredine i prostornog planiranja (Dodatak II). Veliki broj funkcija i odgovornosti su prenesene na izvršni ogranak samom UNMIK Uredbom 2005/15 koja dopunjuje UNMIK uredbu 2001/19. Vidi takođe UNMIK administrativno uputstvo 2002/10 koje implementira UNMIK uredbu 2001/19 o izvršnom ogranku PIS Kosovo; i UNMIK Administrativno uputstvo 2002/11 koje implementira UNMIK uredbu 2001/19 o izvršnom ogranku PIS Kosovo.

<sup>5</sup> UNMIK uredba 2005/53, od 20. decembra 2005. godine i UNMIK uredba 2006/26, od 27. aprila 2006. godine koja dopunjuje i izmenjuje UNMIK Uredbu 2001/19.

<sup>6</sup> Vidi takođe na strani 36.

## **DEO II: IMPLEMENTACIJA ZAKONA SKUPŠTINE KOSOVA**

Deo ima četiri dela. Deo A predstavlja pregled ocena u pogledu implementacije zakona Skupštine Kosova, a koji su proglašeni tokom 2005. godine.<sup>7</sup> Deo B sadrži određeni podsetnik o samom problemu korupcije. Deo C pruža rezime o implementaciji zakona u periodu od 2002. do 2004. godine. Pošto je poslednji izveštaj objavljen u decembru 2005. godine, sam deo D pruža zapažanja u pogledu praćenja problematike pristupa zvaničnim dokumentima.

### **A. Implementacija zakona Skupštine Kosova iz 2005. godine**

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. 2004/50 o privatnoj delatnosti u zdravstvu**

Zakon o privatnoj delatnosti u zdravstvu<sup>8</sup> definiše kriterijume za obavljanje privatne zdravstvene delatnosti na Kosovu. Ističe prava i obaveze privatnih zdravstvenih radnika, kao i izdavanje licenci i ostalih obaveza privatnih zdravstvenih ustanova.

Veliki broj odredbi unutar zakona treba da implementira Ministarstvo zdravlja (MZ). Ministarstvo zdravlja treba da objavi podzakonske akte kako bi definisalo vrste ustanova gde može da se obavlja privatna zdravstvena delatnost ili praksa i da odredi dodatne standarde koje treba da ispuni ministarstvo. Ministarstvo zdravlja takođe treba da uradi razvojnu politiku i strategiju privatnog zdravstvenog sektora i da primenjuje spoljašnje profesionalno i upravno nadgledanje institucija. Ministarstvo zdravlja ovlašćuje odbor za licenciranje privatnih zdravstvenih ustanova, imenuje predsedavajućeg, nadgleda njegove aktivnosti i određuje iznos taksi za licenciranje. Finansiranje odbora je regulisano podzakonskim aktima koje izdaje Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo privrede i finansija (MPF). Osim toga, Ministarstvo zdravlja takođe uspostavlja zajedničke komitete sa opštinskim zdravstvenim vlastima i udruženjem privatnih lekara Kosova kako bi osiguralo ispunjavanje kriterijuma za licenciranje privatnih ustanova zdravstvene zaštite. Osim toga, Ministarstvo zdravlja, takođe definiše dužnosti i odgovornosti organa koje imaju odgovornost nadzora i praćenja.

U skladu sa članom 1 Zakona, Ministarstvo zdravlja je osnovalo odbor za licenciranje privatnih zdravstvenih ustanova odlukom Ministarstva zdravlja br. VII-09-2005.<sup>9</sup> Osim toga, Ministarstvo zdravlja je izdalo: Au br. 2006/01 o Plaćanju administrativne takse za licenciranje privatnih zdravstvenih ustanova; Au br. 2006/02 o Ustanovljenju zajedničkog komiteta za procenu ispunjavanja tehničkih i profesionalnih uslova za licenciranje privatnih ustanova, Au br. 2006/03 O minimalnim uslovima u pogledu prostora, osoblja i medicinske opreme. Iako je ministarstvo ispunilo neke važne obaveze pod trenutnim zakonom, neke oblasti i dalje ostaju da se definišu, kao što su

<sup>7</sup> Na osnovu člana 9.1.44/45 UNMIK Uredbe 2001/9 svaki zakon koji donese skupština Kosova mora da bude proglašen od strane SPGS kako bi bio delotvoran. Samim time proglašenje znači stupanje zakona na snagu. Ovaj akt proglašenja dozvoljava SPGS da uradi konačnu proveru određenog zakona i da se tom prilikom uveri da je taj određeni zakon u saglasnosti sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, Ustavnim okvirom i međunarodnim standardima.

<sup>8</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/1 31. januara 2005. godine.

<sup>9</sup> Odluka je donesena 19. septembra 2005. godine.

određeni standardi za ustanove, zvanični službeni pečat za privatne zdravstvene ustanove, odluka o finansiranju odbora, metod ili način isplate članova komiteta i odgovornosti tela koje imaju zadatak da nadgledaju i prate rad istih.

### **Zakon br. 2004/35 o igrama na sreću**

Zakon o igrama na sreću<sup>10</sup> određuje i uređuje uslove, način i subjekte koji organizuju i sprovode igre na sreću na Kosovu. Igre na sreću su organizovane putem Lutrije Kosova i ostalih subjekata koji su registrovani i imaju licencu za obavljanje igara na sreću. Zakon predviđa osnovne principe i propise za sistematizaciju prihoda za igre na sreću, kao i ustanovljene, pravni položaj i rukovodstvo Lutrije Kosova. Takođe upravlja pitanjima iz oblasti isplate, nadgledanja i upravnih sankcija.

Ministarstvo privrede i finansija (MPF) je odgovorno za nadgledanje implementacije Zakona i daje dozvolu za organizovanje igara na sreću. Nadgleda izvlačenje dobitaka uobičajenih igara na sreću i dozvoljava registraciju subjekata za posebne igre na sreću. MPF je dobilo rok od šezdeset dana – do 3. aprila 2005. godine da usvoji “Administrativnu direktivu” kojim se definišu postupci za implementaciju zakona. Zakon takođe predviđa osnivanje odbora Lutrije Kosova, članove koje na preporuku vlade naimenuje Skupština.

U procesu implementacije zakona, MPF je izdalo Au 6/02 o izdavanju i produženju dozvola za organizovanje igara na sreću, radnih propisa za kazina i dozvola za organizovanje nagradnih igara.<sup>11</sup> Ovo Au implementira nekoliko delova samog zakona. No, ipak na osnovu informacija pruženih OEBS-u nekoliko članova zakona traže zajedničke aktivnosti vlade i ministarstva u pogledu implementacije, a izgleda da ove obaveze nisu ispunjene. Naprimer, član 14.2 predviđa da vlada odobri Statut Lutrije Kosova na saglasnost Ministarstva privrede i finansija, dok član 57 ističe da Vlada određuje nivo doprinosa za određene kategorije koje Lutrija Kosova uplaćuje u Konsolidovani budžet Kosova. Nijedna od ovih obaveza još uvek nije ispunjena. Osim toga, odbor Lutrije Kosova još uvek nije oformljen.

### **Zakon br. 2004/16 o turističkoj i ugostiteljskoj delatnosti**

Zakon o turističkoj i ugostiteljskoj delatnosti<sup>12</sup> propisuje i uređuje način i uslove za obavljanje turističke i ugostiteljske delatnosti, kao i uslov za nadgledanje i inspekciju takvih delatnosti. Osim toga, Zakon za određene prekršaje propisuje administrativne sankcije. Ministarstvo trgovine i turizma, u zakonu kao “Ministarstvo nadležno za poslove turizma”, je zaduženo za implementaciju. Zakon nalaže i šestomesečni vremenski rok za izdavanje svih podzakonskih akata koji su potrebni za implementaciju zakona.<sup>13</sup>

Zakon sadrži više od 30 odredbi koje pokrivaju različite oblasti turizma, a koje treba da implementira Ministarstvo saobraćaja i veza. Pri kraju Ministarstvo saobraćaja i veza je izdalo pet administrativnih uputstava: Au br. 30/2005 o izdavanju licenci,

<sup>10</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/5, 3. februara 2005. godine.

<sup>11</sup> Preambulu administrativnog uputstva se odnosi na član 61 Zakona koji na jedan opšti način kaže da MFP izdaje “Administrativna uputstva” za implementaciju ovog zakona.

<sup>12</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/6 od 3. februara 2005. godine.

<sup>13</sup> Na osnovu člana 115 ovog zakona, Ministarstvo zaduženo za pitanje turizma izdaje sva potrebna podzakonska akta u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu zakona, naprimer ne kasnije od 3. avgusta 2005. godine

klasifikaciji i kategorizaciji hotelijerskih objekata; Au br. 2006/04 o izdavanju licenci za turističke putničke agencije; Au br. 2006/06 o minimalnim tehničkim uslovima i načinima pružanja usluga turističkih putničkih agencija u oblasti hotelijerstva i turizma; i Au br. 2006/11 o obrascu za registrovanje putničkih agencija, sadržaj i način održavanja. Sa ovim podzakonskim aktima Ministarstvo je implementiralo veći deo onoga što je predviđeno zakonom.

No ipak, imajući na umu da zakon određuje široke osnove i ostavlja veći deo njegovog opsega da bude implementiran putem podzakonskih akata, značajne oblasti još uvek nisu implementirane. Naprimera, Ministarstvo još uvek mora da osnuje Komitet za preispitivanje rukovodioca putnih agencija i Ministarstvo mora da pripremi program preispitivanja (plan i program) koji treba da preispita rukovodioce turističkih agencija i profesionalne turističke vodiče. Ostale odredbe takođe nisu implementirane, kao one recimo koje pokrivaju oblast seoskog turizma, domove za odmore, konake, knjige gostiju, knjige žalbi i usluge iznajmljivanja rentakar vozila.

### **Zakon br. 2004/42 o naučno-istraživačkoj delatnosti**

Zakon o naučno-istraživačkoj delatnosti<sup>14</sup> reguliše osnivanje, delatnost, organizovanje, upravljanje i ukidanje javnih i privatnih pravnih lica na polju naučnog istraživanja. Posebno, Zakon određuje: osnivanje naučno-istraživačkih institucija, prava i odgovornosti naučnih radnika i istraživača, osnivanje Naučnog Saveta Kosova i naučnih saveta u određenim poljima, razvoj kosovskih naučno-istraživačkih programa i način finansiranja naučno-istraživačkih delatnosti na Kosovu. Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT) je dobilo rok od tri meseca da izda odgovarajuće odredbe za implementaciju ovog zakona, naprimera do 23. maja 2005. godine. Osim toga, Vlada bi trebala da predstavi izveštaj Skupštini Kosova svake druge godine o implementaciji naučno-istraživačkog nacionalnog programa i izveštaj o opštim uslovima naučno-istraživačke-delatnosti na Kosovu.

Za implementaciju zakona MONT je izdao AU br. 19/2006 o Nacionalnom naučnom Savetu, kao što je to i predviđeno članom 53 Zakona. Ovo AU reguliše postupak osnivanja, mandat, organizaciju i aktivnosti Nacionalnog naučnog saveta (Saveta). MONT je izdalo odluku o početku postupka za osnivanje Saveta i traži sazivanje Akademije nauka i umetnosti i Instituta za istoriju, Instituta za albanologiju da daju svoje predloge članovima Saveta. Predviđeni vremenski rok za osnivanje Saveta je tri meseca od dana stupanja na snagu Zakona – što nije ispunjeno.<sup>15</sup> Isti vremenski rok je takođe odredilo Ministarstvo obrazovanja, nauke i sporta da imenuje članove Ministarskog naučnog saveta i članove određenih naučnih oblasti kao i da objavi ostale odgovarajuće odredbe za samu implementaciju zakona. S druge strane MONT je izdao AU br. 20/2006 o određivanjima standarda u nauci. Glavni cilj ovog AU jeste da na osnovu naučnih projekata odredi standarde za procenu naučne istraživačke delatnosti naučno-istraživačkih institucija na Kosovu, koji su urađeni na osnovu priznatih i usvojenih međunarodnih standarda.<sup>16</sup> Može se zaključiti da je MONT

<sup>14</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/8 od 23. februara 2005. godine.

<sup>15</sup> Pravna kancelarija MSPS je obavestila OEBS da iako potreban pravni okvir postoji, centralno veće nauke još uvek nije ustanovljeno. Imaće 15 članova kojima će predsedavati predsednik Kosovska akademije nauka i umetnosti. Članove naimenuje Skupština Kosova na mandat u trajanju od 4 godine i to na predlog vlade Kosova.

<sup>16</sup> Član 1 AI br. 20/2006.

uradio neki napredak u implementaciji zakona, iako je to započelo sa značajnim odlaganjem.

### **Zakon br. 2004/48 o poreskoj upravi i postupcima**

Zakon o poreskoj upravi i postupcima<sup>17</sup> utvrđuje skup propisa i postupaka za poresku upravu i doprinose na osnovu zakonskih propisa na Kosovu. Zakon predviđa osnivanje Poreske uprave Kosova (PUK), kao nezavisnog i posebnog organa unutar Ministarstva privrede i finansija (MPF). PUK je organ koji je odgovoran za primenu odredbi zakona i svih ostalih zakonskih propisa koji se odnose na poresku upravu. MPF je odgovorno za implementaciju Zakona, jer bi trebao da izda administrativna uputstva za sprovođenje i izvršavanje odredbi predviđenih zakonom.

Zakon o poreskoj upravi i postupcima predviđa stvaranje dve osnovne ili glavne strukture za implementaciju zakona: Nezavisni odbor za reviziju i PUK. Ove dve strukture su već osnovane pre proglašenje zakona, dok Zakon određuje da ove dve strukture nastave sa radom na osnovu ranije izdatih podzakonskih akata<sup>18</sup> Druga struktura predviđena zakonom je Odeljenje za žalbe koje osniva direktor<sup>19</sup> Poreske uprave Kosova.<sup>20</sup> Osim toga, MPF je izdalo AU br. 05/2005<sup>21</sup> koje dopunjuje praznine koje su izostavljene izvornim ili primarnim zakonom kao što su: status i rad poreske uprave, postupak naimenovanja direktora Poreske uprave Kosova, krediti i fondovi, i žalbe poreskoj upravi. Iz toga razloga, može se zaključiti da je MPF implementiralo značajan deo zakona.

### **Zakon br. 2004/46 o matičnim knjigama**

Zakon o matičnim knjigama<sup>22</sup> ustanovljuje i uređuje uslove i postupke za vođenje i čuvanje činjenica o ličnom stanju i statusa građana Kosova.<sup>23</sup> Zakon reguliše i određuje: status o matičnim knjigama i njihove vrste, održavanje i određene zaštitne mehanizme; činjenice i postupke koje treba da se upišu; i postupke za obnavljanje, saradnju, nadgledanje i kontrolu matičnih knjiga. Član 7 Zakona propisuje da Ministarstvo koje je zaduženo za usluge matične službe treba da vodi računa o nadgledanju, kontroli, načinu vođenja matičnih knjiga, elektronskim podacima i zapisima, raspodeli matičnih knjiga kao i o prenosu pratećih registra i uverenja, raspodeli štambilja i o raspoređivanju službenika koji imaju ovlašćenje za potpisivanje isprava. Međutim, osim toga, Ministarstvo bi takođe trebalo da pruži uputstva o statusu matičnih knjiga u elektronskom formatu ili obliku.

U pogledu implementacije zakona Ministarstvo javnih službi je izdalo sledeća administrativna uputstva: AU br. MJS 2006/02 o Izvodu iz matične knjige venčanih; AU br. MPS 2006/05 O prijavi mesta boravka; AU br. MPS 2006/06 o postupku za

<sup>17</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/17 od 9. aprila 2005. godine

<sup>18</sup> Član 57 zakona kaže: "Nezavisni odbor za reviziju koji je osnovan Administrativnim uputstvom br. 2000/7 i dalje je Nezavisni odbor za reviziju". Član 2.1 kaže: "[...] Poreska uprava Kosova (PUK) koja je ustanovljena na osnovu poreskog administrativnog uputstva br/2000 i dalje je PUK".

<sup>19</sup> Član 3.1 Zakona kaže da SPGS ima konačnu odluku o naimenovanju upravnika PUK-a.

<sup>20</sup> OEBS ne može direktno da potvrdi da li je oformljen Odbor za žalbe niti može da nađe bilo koji zakon o ustanovljenu ovog organa. Jedini dokaz postojanja Odeljenja za žalbu je dokument koji se zvaov Način da se ulaži žalba, koja može da se pogleda na <http://www.mfe-ks.org>.

<sup>21</sup> Uvod AU br. 05/2005 odnosi se na član 60 izvornog zakona koji ne daje ovlašćenja za izdavanje dopunskih zakona nego umesto toga određuje pitanje sudske revizije.

<sup>22</sup> Proglašen UNMIK Uredbom 2005/21 od 7. maja 2005. godine.

<sup>23</sup> Termin obični stanovnik je predstavljen UNMIK Uredbom 2000/13 o Centralnoj matičnoj službi od 17. marta 2000.

utvrđivanje, overavanje i pečatiranje zvaničnih isprava; i AU br. MJS 2006/07 o obnavljanju matičnih knjiga. Osim toga, u skladu sa članom 3.5 Zakona, MJS je započelo sa uvođenjem jedinstvenog regionalnog programa o elektronskim matičnim knjigama. Konačna procena je da je MJS ispunilo skoro veći deo svojih obaveza u stvaranju neophodne pravne infrastrukture za implementaciju ovog zakona.

### **Zakon br. 2004/5 o trgovini naftom i naftinim derivatima**

Svrha zakona o nafti i naftinim derivatima<sup>24</sup> je da podstakne slobodnu i pravičnu konkurenciju u ovom sektoru na Kosovu, ali takođe i da obezbedi naplatu svih poreskih i fiskalnih obaveza u pogledu nafte i naftnih derivata. Osim toga, Zakon ima za cilj otklanjanje nezakonitog ponašanja u ovom sektoru i da osigura i obezbedi kvalitetno, bezbedno i redovno snabdevanje naftom i naftnim derivatima. Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) ima obavezu da izda uputstva i smernice za implementaciju i nadgledanje Zakona. Osim toga, zakon predviđa osnivanje Odbora u okviru MTI kao organ koji je odgovoran za uređivanje i nadzor naftnog sektora na Kosovu. Takođe su potrebni podzakonski propisi koji bi uredili postupke za izdavanje licenci i dozvola za prevoz, skladištenje i druge radnje vezane za trgovinu naftom i naftnim derivatima.

Prilikom implementacije člana 3 Zakona, Ministarstvo trgovine i industrije je izdalo AU br 2005/16 O osnivanju odbora za uređivanje i nadzor naftnog sektora na Kosovu. Osim osnivanje ove strukture, MTI je izdalo još pet administrativnih uputstava: AU br. 2005/17 O određivanju uslova za licenciranje pravnih subjekata za trgovinu naftom i naftnim derivatima; AU br. 2005/20 o ispunjavanjima tehničkih uslova za magacine generalnih uvoznika i subjekata koji rade sa celokupnom prodajem nafte i maloprodajom; AU br. 2005/22 o naplati prevoza tokom uvoza naftnih derivata na teritoriji Kosova; AU br 2006/03 o hitnim rezervama nafte i naftnih derivata; i AU br. 2006/08 o registraciji pravnih lica za trgovinu naftom, tečnim naftnim gasom i ostalim derivatima. Zbog veoma tehničke složenosti ovog sektora, podzakonske akte izdate za implementaciju ovog Zakona idu van onoga što se očigledno traži u samom Zakonu. Na kraju, može se zaključiti da je Ministarstvo uspostavilo potreban pravni okvir za implementaciju ovog Zakona.

### **Zakon br. 2004/1 o drumskom prevozu**

Zakon o drumskom prevozu<sup>25</sup> reguliše prevoz putnika i drumski transport robe na javnim putevima na Kosovu, kao i drumski prevoz putnika i drumski transport robe van Kosova u celini ili delomično putem prevoznika osnovanih na Kosovu.

Politika i strategija razvoja drumskog prevoza i uređivanje ovog sektora je definisano od strane Ministarstva za saobraćaj i veze. Ministarstvo saobraćaja i veza treba da izda nekoliko podzakonskih akata koje treba da implementiraju odredbe Zakona, kao što su uredbe za regulisanje autobuskih usluga i specijalne zakonske akte koje definišu kriterijume, propise i dokumentaciju za izdavanje dozvola i licenci za prevoznike. Ministarstvo saobraćaja i veza u saradnji sa Ministarstvom privrede i finansija određuje tarife za licence i dozvole i određuje propise za evidenciju karata. Ministarstvo saobraćaja i veza takođe može izdati poseban zakon kojim utvrđuje regulatorni organ koji je odgovoran za autobuski prevoz. Osim toga, Ministarstvo saobraćaja i veza određuje način i kriterijume za davanje posebnih dozvola spoljašnjim prevoznicima za ulazak na Kosovo.

<sup>24</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/22 7. maja 2005. godine.

<sup>25</sup> Proglašeno UNMIK uredbom 2005/23 , 9. maja 2005. godine.



MSV je do sada u pogledu implementacije Zakona izdalo osam administrativnih uputstava koja pokrivaju različite oblasti: AU br. 2005/11 o izdavanju licenci prevoznicima za prevoz robe drumskim prevozom, određujući uslove i postupke za izdavanje, suspenziju i oduzimanje licenci za prevoznike robe putem drumskog prevoza i prevoza robe za lične potrebe<sup>26</sup>; AU br. 2006/6 o davanju licenci autobuskim stanicama, određujući kriterijume i postupke za izdavanje, suspenziju i oduzimanje dozvola, kategorizaciji i tarife za ulaske u autobuske stanice kao i razvoj smernica za bezbednost putnika; AU br. 2006/7 o davanju licenci za prevoznike za javni prevoz putnika autobusom, koji određuje kriterijume i postupke za izdavanje, suspenziju i oduzimanje dozvole za autobuske prevoznike međugradskog prevoza putnika; AU br. 2006/8 koje govori o načinu izdavanja dozvola za prevoz putnika van teritorije Kosova, kao i pristup ka i tranzit kroz teritoriju Kosova; AU br. 2006/12 o specijalnim, tranzitnim i bilateralnim dozvolama o drumskom prevozu robe koji govori o uslovima i postupcima za ulazak na Kosovo i dobijanju dozvole za inostrane prevoznike za drumski prevoz robe kroz Kosovo; AU br. 2006/14 koje govori o mrežnim linijama i rasporedom međugradskog autobusnog prevoza putnika i, AU br. 2006/15 o obučavanju i polaganju ispita za upravnike gradskih prevoznika i vozača autobusa koje određuje program obuke za stručno usavršavanje i osposobljavanje na mestu i poslovima upravnika i vozača autobusa.

Na kraju Ministarstvo saobraćaja i veza je ispunilo većinu svojih obaveza u pogledu implementacije ovog zakona, kao što je to i gore navedeno. No ipak, u procesu dalje implementacije zakona Ministarstvo saobraćaja i veza i Ministarstvo privrede i finansija treba da odredi propise za evidenciju karata kao što je to i predviđeno članom 29.3 Zakona. Osim toga, redovni gradski prevoz putnika autobusom trebalo bi da budu regulisan posebnim pravnim aktom kojeg donosi opština, kao što je to i predviđeno članom 22.2 Zakona.<sup>27</sup>

### **Zakon br. 2/L-10 o zaštiti životinja**

Svrha zakona o zaštiti životinja<sup>28</sup> je stvaranje zakonske osnove za staranje o životinjama koje će osigurati fiziološke i socijalne potrebe životinja. Zakon uređuje držanje, čuvanje, smeštaj, uzgoj, prevoz i druga pitanja koja se odnose na staranje o životinjama. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) je odgovorno za donošenje podzakonskih akata u cilju sprovođenja zakona. Takvi akti ministarstva obuhvataju uredbe o načinu držanja i čuvanja životinja, intervencijama na životinjama, upotrebi životinja, zaštiti blagostanja životinja na tržištu, kao i zadatke i ovlašćenja inspektora za staranje o životinjama.

Prema Pravnoj kancelariji MPŠRR-a, nije donet nijedan podzakonski akt za sprovođenje ovog Zakona.

### **Zakon br. 2004/47 o Službenom listu Kosova**

Ovaj Zakon<sup>29</sup> ustanovljava Službeni list kao zvanično izdanje PIS-a, u kojem će se objavljivati zvanični dokumenti PIS-a. Član 2 Zakona predviđa objavljivanje sledećih dokumenata: završnog službenog teksta zakona koje usvoji Skupština Kosova (SK) i

<sup>26</sup> AU br. 2005/11 je izmenjeno i dopunjeno AU br. 2006/13 za izdavanje licence prevoznicima za drumski prevoz robe.

<sup>27</sup> Ovaj izveštaj ne pravi procenu zakona na opštinskom nivou.

<sup>28</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/24 od 9. maja 2005.

<sup>29</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/25 od 12. maja 2005.

proglasi SPGS; rezolucija koje usvoji Skupština Kosova; sekundarnih i drugih normativnih akata koje donesu Vlada Kosova i ministarstava; sporazuma međunarodnog karaktera. Ovi dokumenti će biti dostupni javnosti u štampanom i elektronskom obliku.<sup>30</sup> Zakon predviđa objavljivanje Službenog lista na albanskom, srpskom, engleskom, turskom i bosanskom jeziku najmanje jednom mesečno, a prema potrebi i u vidu specijalnih izdanja.

Štaviše, Vlada se obavezuje na osnivanje Kancelarije za upravljanje i administraciju Službenog lista PIS-a (KUASL). KUASL je odgovorna za izradu dugoročnog strateškog plana svog rada i aktivnosti, kao i za prikupljanje materijala za objavljivanje. Ona vrši tehničku kontrolu finalnih verzija modela kompilacije i vrši nadzor tokom rada. Pored toga, u saradnji sa Vladom, koordiniše rad Kancelarije sa drugim zainteresovanim stranama i donatorima. O svom radu i aktivnostima Kancelarija izveštava Vladu. Uz to, KUASL treba da predloži Vladi cenu Službenog lista za prodaju na tržištu, predloži subjekte korisnike i broj primeraka koji će biti besplatno podeljeni.

Tokom sprovođenja Zakona, Vlada Kosova je 26. aprila 2006., Odlukom br. 08/196, osnovala KUASL. Odluka predviđa da će KUASL privremeno raditi u okviru KP dok ne bude moguće da se ista prebaci u MP. Trenutno su u Kancelariji zaposleni vršilac dužnosti direktora i tri službenika. Pored toga, na osnovu Odluke br. 05/204 od 28. juna 2006., Vlada je odredila prodajnu cenu od 2€ za primerak Službenog lista. Elektronska verzija Službenog lista je takođe dostupna, i to besplatno, na veb stranici KUASL-a.<sup>31</sup>

Iako je sprovođenje zakona počelo sa zakašnjenjem, nedavno je zabeležen značajan napredak. Ipak, još dosta toga treba da se uradi. Ono što je najvažnije je da KUASL treba da izradi dugoročni strateški plan rada i aktivnosti kancelarije, a Vlada Kosova, na osnovu predloga KUASL-a, treba da donese AU o rokovima i adekvatnim merama u vezi sa žalbama na Službeni list.<sup>32</sup> Za detaljniju procenu trenutne situacije vidi dole naveden deo III. C.

### **Zakon br. 2004/34 o suzbijanju korupcije**

Zakon o suzbijanju korupcije<sup>33</sup> određuje mere u okviru strategije za borbu protiv korupcije, naročito u oblasti administrativnih istraga, kako bi eliminisao uzroke korupcije. Zakon takođe predviđa pravila usmerena ka sprečavanju konflikta interesa za službena lica i uređuje prihvatanje poklona, kao i nadzor nad imovinom viših zvaničnika. Zakon predviđa stvaranje kosovske Agencije za borbu protiv korupcije, čiji će neposredni nadzor vršiti Savet Agencije. Agencija za borbu protiv korupcije je odgovorna za odobrenje strategije protiv korupcije u roku od dvanaest meseci od momenta kada počne s radom. Na osnovu predloga Agencije, Savet usvaja Pravilnik o radu kojim se detaljno definišu Agencija za borbu protiv korupcije i njene metode rada.

<sup>30</sup> U članu 2.3 Zakona kaže se da elektronska verzija treba da bude dostupna mesec dana nakon objavljivanja Službenog lista; ipak, uzimajući u obzir tehničke mogućnosti, elektronska verzija može biti dostupna već nakon potpisivanja ili objavljivanja završne verzije teksta. Vidi i napomenu o *vacatio legis*, na strani 41.

<sup>31</sup> Štampana verzija je objavljena u obliku PDF dokumenta. Međutim, za stručnu potrebe uslediće baza podataka sa dobrim funkcijama pretraživanja.

<sup>32</sup> Ove obaveze su predviđene članovima 5.3 a), 8.2 i 9.2 Zakona.

<sup>33</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/26 od 12. maja 2005.

Tokom implementacije ovog Zakona, Skupština Kosova je osnovala kosovsku Agenciju za borbu protiv korupcije. Odlukom Skupštine od 17. jula 2006. postavljen je direktor Agencije koji će imati petogodišnji mandat, a osnovan je i Savet Agencije koji vrši neposredni nadzor rada Agencije. Savet Agencije sastoji se od devet članova i to: tri člana imenuje Skupština, i po jednog člana imenuju: Kancelarija predsednika, Vlada, Vrhovni sud, Kancelarija javnog tužioca, lokalni organi vlasti i civilno društvo.<sup>34</sup> Iako je direktor imenovan sa znatnim zakašnjenjem, može se zaključiti da je ostvaren značajan napredak u pogledu sprovođenja Zakona.<sup>35</sup> Agencija za borbu protiv korupcije i njen Savet moraju da usvoje svoj Pravilnik o radu kako je to predviđeno Zakonom.<sup>36</sup>

### **Zakon br. 02/L-16 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/2 i 2003/21 o javnom upravljanju finansijama i odgovornosti**

Ovaj Zakon<sup>37</sup> menja i dopunjuje Zakon Skupštine Kosova o javnim upravljanju finansijama i odgovornosti<sup>38</sup>, koji je izmenjen i dopunjen Zakonom Skupštine Kosova br. 2003/21<sup>39</sup>, brisanjem njegovog člana 21 i zamenom tog člana novim članom koji reguliše pitanja budžetskih odvajanja u nedostatku zakona o budžetskim odvajanjima.

Sadašnji amandman Zakona ne zahteva podzakonska akta za njegovo sprovođenje.

### **Zakon br. 02/L-14 o građevinskim proizvodima**

Zakon o građevinskim proizvodima<sup>40</sup> određuje uslove upotrebe i stavljanja u promet građevinskih proizvoda, prijem tehničke usaglašenosti građevinskih proizvoda, procenu i potvrđivanje usaglašenosti s osnovnim zahtevima, nadzor nad tržištem i sprovođenje posebnih postupaka o priznavanju njihove usaglašenosti. Nekoliko odredbi Zakona obavezuje Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) na donošenje podzakonskih akata koja uspostavljaju tako neophodan pravni okvir za implementaciju Zakona.<sup>41</sup> Ovakvi podzakonski akti su potrebni kako bi se odredilo potvrđivanje usaglašenosti za građevinske proizvode, odredila tela za procenu usaglašenosti i njihove dužnosti i odredila tehnička pravila. Pored toga, MTI treba da objavi tehničke specifikacije za građevinske proizvode i specijalno izdanje Priručnika za Evropsko tehničko usaglašavanje, pripremljenog od strane Evropske organizacije za tehnička usaglašavanja<sup>42</sup>.

Radi implementacije Zakona, MTI je doneo AU br. 2006/01 o proceni usaglašenosti, dokumentima o usaglašavanju i proizvodnji građevinskih proizvoda, i AU br. 2005/04 o utvrđivanju uslova i specijalnih tehničkih pravila za licenciranje građevinskih preduzeća, preduzeća za proizvodnju građevinskog materijala, projektnih preduzeća i laboratorija za kontrolu građevinskog materijala. Prema članu 3.3 Zakona, MTI je

<sup>34</sup> Savet Agencije je osnovan u skladu sa članom 19 Zakona.

<sup>35</sup> Član 51.1 Zakona previđa da Skupština Kosova imenuje direktora Agencije u roku od 60 dana od dana proglašenja ovog Zakona (proglašen 12. maja 2005.). Međutim, direktor je imenovan tek 17. jula 2006.

<sup>36</sup> Vidi i Napomenu o korupciji, dole, str. 27.

<sup>37</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/27 od 17. maja 2005.

<sup>38</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/17 od 12. maja 2003.

<sup>39</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/38 od 17. decembra 2003.

<sup>40</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/28 od 17. maja 2005.

<sup>41</sup> Prema članu 34 Zakona o građevinskim proizvodima, MTI je obavezan da donese podzakonska akta predviđene članovima 23, 25 i 33 Zakona.

<sup>42</sup> Vidi <http://www.eota.be>.

takođe obavezan da objavljuje prevode dokumenata<sup>43</sup> na službenim jezicima na Kosovu. Prema članu 34.2, ovo se mora učiniti u roku od 24 meseca<sup>44</sup> od datuma stupanja Zakona na snagu. Ovi prevodi još uvek nisu pripremljeni. Međutim, uzimajući u obzir vremenski rok, Ministarstvo još uvek ima vremena da ispuni ovu obavezu. Uopšteno gledajući, može se reći da je MTI do sada uspostavilo neophodan pravni okvir za implementaciju Zakona. .

### **Zakon br. 02/L-1 o tržišnoj inspekciji**

Zakon o tržišnoj inspekciji<sup>45</sup> uspostavlja mehanizme za nadzor tržišta utvrđujući funkcije, poslove i ovlašćenja tržišnih inspektora. Zakon predviđa osnivanje Tržišne inspekcije od strane Ministarstva trgovine i industrije (MTI) i definiše obaveze, ovlašćenja i zadatke tržišnih inspektora. Pored toga, Zakon propisuje obavezu MTI-a da donosi podzakonske akte kako bi se osiguralo njegovo sprovođenje. Na primer, takav akt se zahteva radi utvrđivanja metode izdavanja i formata identifikacione kartice za tržišne inspektore. Jedna od neobičnih karakteristika ovog zakona je da član 2 definiše „normativni akt“ kao „bilo koji zakon, podzakonski akt, dekret, uredbu, administrativnu naredbu ili drugi normativni propis, bilo kojeg javnog autoriteta i svaki međunarodni sporazum koji se smatra, prema međunarodnom zakonu, obaveznim na Kosovu.“

U cilju implementacije zakona, MTI je doneo AU br. 2006/13 o izdavanju specijalne identifikacione kartice i njenom korišćenju od strane inspektora. Pored toga, u skladu sa članom 7.1, Ministarstvo je Odlukom br. 09.03.2006, donesene od strane stalnog sekretara MTI, osnovalo Tržišnu inspekciju. Stoga se može proceniti da je, donošenjem gore pomenutog AU i osnivanjem Tržišne inspekcije, MTI ispunio svoje obaveze u okviru ovog zakona.

### **Zakon Br. 2004/7 o Privrednoj komori Kosova**

Zakon<sup>46</sup> ima za cilj koordiniranje i realizaciju zajedničkih ciljeva i interesa radi unapređenja poslovnih aktivnosti članova, regulisanjem pitanja osnivanja, članstva, uloge i polja rada Privredne komore Kosova (PKK), istovremeno definišući njenu organizacionu strukturu i sredstva za rad. PKK je profesionalna, volonterska, neprofitabilna organizacija koju čine pravna lica i lica koja se bave privrednom delatnošću na Kosovu. Njena Povelja detaljno reguliše slična pitanja kao što su prava, obaveze i odgovornosti, tela PKK-a i njihova ovlašćenja, kao i osnivanje i ovlašćenja stalne arbitraže i Suda časti PKK-a. Zakon predviđa obavezu PKK-a da održava izbore za sastav njenih različitih tela, kao i da uskladi i organizuje svoje aktivnosti, i izradi nacrt svoje Povelje i opštih zakona najkasnije tri meseca od dana stupanja Zakona na snagu, tj. najkasnije do 2. septembra 2005.

Skupština PKK-a, koja se sastoji od 95 članova, održala je svoje opšte izbore 18. novembra 2005., saglasno zahtevima iz člana 31 Zakona. Skupština je izabrala nove organe, uključujući Upravni odbor, predsednika, zamenika predsednika, sekretara i nadzorni odbor. Pored toga, Skupština PKK je usvojila novi statut koji je usklađen sa

<sup>43</sup> Definicija iz člana 4.24 Zakona navodi: “Prevodi dokumenta znače prevod bitnih karakteristika proizvoda odgovarajućeg kvaliteta za upotrebu u skladu s osnovnim zahtevima”.

<sup>44</sup> Član 34.2 Zakona.

<sup>45</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/29 od 31. maja 2005.

<sup>46</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/30 od 2. juna 2005.

Zakonom. Može se zaključiti da je PKK stvorio neophodan pravni okvir za obavljanje svojih funkcija.

### **Zakon br. 02/L-12 o pozorištu**

Zakon o pozorištu<sup>47</sup> uređuje funkcionisanje pozorišne delatnosti, osnivanje, upravljanje i finansiranje pozorišta i pozorišnih grupa, kao i druga pitanja koja se odnose na pozorišne aktivnosti i garantuje pravo na slobodu umetničkog izražavanja. Kosovsko pozorište, profesionalna gradska pozorišta i druga gradska pozorišta su definisana kao javno vlasništvo, a osnovana su i finansijski podržana u skladu sa Zakonom. Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS) vrši nadzor zakonitosti Kosovskog pozorišta, a nadzor profesionalnih gradskih pozorišta vrše MKOS i opštinska odeljenja kulture. Nadzor Kosovskog pozorišta se ostvaruje putem njegovog Upravnog odbora, koji je postavljen od strane MKOS-a, kome i odgovara za svoj rad.

Iako MKOS trenutno priprema nacrt politike razvoja pozorišta, na osnovu informacija dobijenih od strane Pravne kancelarije MKOS-a, nije ostvaren nikakav dalji napredak na implementaciji ovog Zakona.

### **Zakon br. 02/L-15 o nezavisnoj komisiji za medije i radio-difuziju**

Zakon o nezavisnoj komisiji za medije i radio-difuziju<sup>48</sup> obuhvata osnivanje Nezavisne komisije za medije (NKM) kao jedinog ovlašćenog organa na teritoriji Kosova odgovornog za upravljanje, regulisanje i dodeljivanje spektra frekvencija za emitovanje kao i za izdavanje licenci i naplatu dažbina za korišćenje radio-difuznih frekvencija. NKM donosi podzakonske akte potrebne za obavljanje svojih funkcija.<sup>49</sup> NKM se sastoji od tri zasebna tela: Saveta, Kancelarije izvršnog šefa i Medijskog odbora za žalbe. Savet utvrđuje radio-difuznu politiku kojom se dalje upravlja od strane Kancelarije izvršnog šefa. Pored toga, Savet je odgovoran za pripremu i podnošenje godišnjeg izveštaja Skupštini Kosova, donošenje Etičkog kodeksa i utvrđivanje tarifi za licence. Medijski odbor za žalbe je osnovan kao apelaciono telo za pitanja koja se odnose na dozvole za radio-difuziju, sankcionisanje i sva ostala pitanja koja su propisana administrativnim naređenjima ili uredbama.<sup>50</sup>

NKM je osnovana shodno članu 2.1 Zakona. U procesu sprovođenja Zakona, NKM je 28. avgusta 2006. osnovao Savet Nezavisne komisije za medije.<sup>51</sup> Savet je sastavni deo NKM, odgovoran za sprovođenje kao i pripremu godišnjih izveštaja koji se podnose Skupštini Kosova. Prema članu 7.7, Savet je utvrdio Pravilnik o radu, dok je shodno članu 3.13 Savet doneo Etički kodeks i Pravila Saveta NKM za javno donošenje pravila. Savet je takođe doneo radio-difuznu politiku i smernice za primenu sankcija zbog kršenja uslova iz licence. Najnoviji razvoj događaja po pitanju sprovođenja Zakona se odnosi na imenovanje izvršnog šefa i donošenje Odluke o tarifama za licencu. Pitanja koja Savet NKM još uvek treba da razmotri, putem podzakonskih akata, obuhvataju kablovske emitere, zaštitu dece od televizijskih programa koji mogu da štete njihovom razvoju i uredbe o reklamiranju. Štaviše, NKM

<sup>47</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/31 od 8. juna 2005.

<sup>48</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/34 od 8. jula 2005.

<sup>49</sup> Član 2 Zakona.

<sup>50</sup> Član 21 Zakona.

<sup>51</sup> Saopštenje za javnost NKM-a o osnivanju Saveta NKM-a se može naći na <http://www.imc-ko.org>.

je nedavno objavila poziv za nominaciju članova ove komisije.<sup>52</sup> Uopšteno se može oceniti da je NKM na dobrom putu ka potpunoj implementaciji ovog Zakona.

### **Zakon br. 02/L-20 o tehničkim zahtevima za proizvode i proceni usklađenosti**

Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i proceni usklađenosti<sup>53</sup> uređuje tehničke zahteve za proizvode i postupke procene usklađenosti sa propisanim zahtevima. Ovaj zakon definiše tehnička pravila kao „podzakonske propise tehničkog karaktera“ putem kojih relevantna ministarstva definišu karakteristike proizvoda, uključujući i administrativne mere koje se primenjuju u slučaju povrede istih.<sup>54</sup> Tehnička pravila donose relevantna ministarstva radi utvrđivanja tehničkih zahteva za proizvode. Tehnički zahtevi utvrđuju obaveze fizičkih i pravnih lica koji stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu, kako bi se osigurala zaštita proizvoda, ljudi, životinja, potrošača i životne sredine. Vlada Kosova, prema preporuci Ministarstva trgovine i industrije (MTI), donosi Program implementacije.<sup>55</sup> Pored toga, Vlada razvija načine za obaveštavanje organa vlasti van Kosova o merama kojima se zabranjuje ili ograničava stavljanje nekoga proizvoda na tržište ili u upotrebu, ili naređuje njegovo povlačenje iz prometa, ako takve mere utiču na slobodnu cirkulaciju robe u međunarodnoj trgovini.<sup>56</sup> Zakon utvrđuje jednogodišnji rok, od momenta njegovog stupanja na snagu, za Vladu da donese potrebne podzakonske akte i Program implementacije.<sup>57</sup>

U procesu sprovođenja Zakona, MTI je doneo AU br. 2005/28 o tehničkim propisima za električnu opremu proizvedenu za korišćenje u određenom naponskom opsegu i AU br. 2005/29 o usklađenosti kod obeležavanja i grafičke prezentacije. Ova dva uputstva sprovode značajan deo Zakona. Međutim, ostaje još da se donese Program implementacije od strane Vlade.<sup>58</sup> Zakon predviđa da, na osnovu Programa implementacije, relevantna ministarstva donesu pravila prema kojima će se određivati tehnički zahtevi za proizvode i postupci procene usaglašenosti. Prema saznanjima OEBS-a, Vlada još uvek nije donela Program implementacije. Zakon dalje predviđa da Kosovska agencija za standardizaciju (KAS) objavi registar standarda na Kosovu u Službenom listu. Stoga je OEBS-u nejasno zašto KAS izdaje registre standarda u nekim dnevnim lokalnim novinama, a ne u Službenom listu PIS Kosova.<sup>59</sup> Procenjuje se da je MTI ostvario početni napredak u sprovođenju ovog Zakona, dok Vlada još uvek ima obaveza koje treba da ispuni.

### **Zakon br. 2004/44 o zanatstvu**

Zakon o zanatstvu<sup>60</sup> reguliše uslove za obavljanje zanatske delatnosti. On obuhvata: registraciju, obavljanje zajedničkih zanatskih delatnosti, prekid poslovanja, profesionalne kvalifikacije, obrazovanje, organizaciju zanatstva, očuvanje starih zanata i nadzor nad bavljenjem zanatstvom. Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) je odgovorno za registraciju i izdavanje dozvola za obavljanje zanatske delatnosti i

<sup>52</sup> Poziv za nominaciju se može naći na <http://www.imc-ko.org>.

<sup>53</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/36 od 21. jula 2005.

<sup>54</sup> Član 3 (xi) Zakona.

<sup>55</sup> Član 5.2 Zakona.

<sup>56</sup> Član 15 Zakona.

<sup>57</sup> Zakon je proglašen i stupio je na snagu na dan potpisivanja, tj. 21. jula 2005.

<sup>58</sup> Član 17 Zakona.

<sup>59</sup> KAS takođe priprema objavljivanje materijala na službenoj veb stranici MIT-a: <http://www.mti-ks.org>.

<sup>60</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/37 od 22. jula 2005.

utvrđivanje uslova i standarda za knjige zanatske delatnosti, dok Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT) priprema program za testiranje na predlog Udruženja zanatlija Kosova. Ovo Udruženja i regionalna i opštinska udruženja zanatlija utvrđuju svoje propise, nadležnosti i strukture na osnovu statuta. „Sud časti“ radi u skladu sa radnim okvirom Udruženja zanatlija Kosova. Nadležna Ministarstva, organi lokalne administracije i druge relevantne institucije su prema Zakonu obavezne da u roku od 6 meseci donesu normativne akte kojima se regulišu zanatske delatnosti.<sup>61</sup>

Prema članu 10.1 Zakona, MTI vrši registraciju zanatlija preko Kancelarije za registraciju poslovanja, dok izdavanje dozvole obavlja nadležni lokalni organ u opštini u kojoj se nalazi zanatska radnja. Tokom procesa implementacije, MTI je, u saradnji sa opštinskim organima vlasti, pripremio nacrt AU o utvrđivanju radnog vremena za zanatske radnje. Trenutno se ovaj nacrt AU razmatra. Prema saznanjima OEBS-a, Sud časti i Udruženje zanatlija Kosova još uvek nisu osnovani a Ministarstvo nije donelo nijedno AU koje sprovodi Zakon. Prema tome, može se oceniti da, iako je MTI započeo sprovođenje Zakona, većina zakonskih propisa još nije uvek sprovedena.

#### **Zakon br. 02/L-24 o obrazovanju i osposobljavanju odraslih**

Zakon o obrazovanju i osposobljavanju odraslih<sup>62</sup> ima za cilj da promoviše obrazovanje i osposobljavanje tokom čitavog života za sve zainteresovane pojedince, kao integralnog dela kosovskog obrazovnog sistema. Zakon propisuje radni okvir za obrazovanje odraslih i reguliše opšte javno i privatno obrazovanje i osposobljavanje koje se nudi odraslima a koje još nije regulisano važećim zakonima. Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT) je odgovorno za pružanje podrške i kontrolu sprovođenja Zakona. MONT stvara neophodne preduslove za obrazovanje odraslih i, u saradnji sa ostalim ministarstvima, koordiniše sprovođenje obrazovanja i osposobljavanja odraslih. MONT donosi administrativna uputstva kojima se definiše registracija, izdavanje dozvole i godišnji plan rada ustanova za obrazovanje i osposobljavanje odraslih, i, u saradnji sa ostalim ministarstvima usvaja programe javnog obrazovanja za odrasle. MONT takođe odlučuje o učestvovanju u obrazovanju i osposobljavanju, kriterijumima, procedurama izbora, upisu, priznavanju i izjednačavanju diploma, kao i uslovima i kriterijumima za finansiranje javnih ustanova za obrazovanje i osposobljavanje odraslih. Zakon nalaže da, u vremenskom roku od šest meseci<sup>63</sup> od momenta njegovog stupanja na snagu, MONT donese potrebna administrativna uputstva.

MONT je u procesu sprovođenja Zakona doneo AU br. 40/2006 od 16. oktobra 2006. o organizaciji, planu i programu rada, kriterijumima i procedurama izbora učesnika, izdavanju dozvola ustanovama za obrazovanje i osposobljavanju, izjednačavanju diploma i svedočanstava, registraciji, čuvanju podataka o učesnicima u programu

<sup>61</sup> Članovi 56 i 4 Zakona.

<sup>62</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/43 od 7. septembra 2005.

<sup>63</sup> Prema članu 38 Zakona, to je trebalo da bude 7. marta 2006., pošto je Zakon stupio na snagu 6. septembra 2005.

obrazovanja i osposobljavanju za odrasle. Ovo AU pokriva skoro sve obaveze propisane Zakonom.<sup>64</sup>

### **Zakon br. 02/L-5 o podršci malim i srednjim preduzećima**

Zakon o podršci malim i srednjim preduzećima<sup>65</sup> uređuje Vladine mere i politiku svrstavanja malih i srednjih preduzeća uključujući njihovo osnivanje i razvoj, kao i pružanje podrške osnivanjem institucionalnog, regulatornog i finansijskog radnog okvira.

Zakon predviđa osnivanje Agencije za podršku malim i srednjim preduzećima koja treba da pripremi godišnji plan rada i dva puta godišnje podnosi izveštaj Ministarstvu trgovine i industrije (MTI) i Vladi. Agencija još uvek nije osnovana; međutim, na osnovu informacija dobijenih od strane Pravne kancelarije MIT-a, ulogu ove Agencije obavlja Odeljenje MIT-a za razvoj politike u privatnom sektoru.<sup>66</sup> Inače, Zakon propisuje da je Vlada odgovorna za izradu, odobravanje i donošenje svih podzakonskih akata prema ovom Zakonu.<sup>67</sup> Na osnovu materijala dobijenog od Vladine Kancelarije za pružanje pravnih usluga i internet pretraživanja, nije usvojen nijedan podzakonski akt za sprovođenje ovog Zakona, pa prema tome Vlada nije ispunila svoje obaveze shodno Zakonu.

### **Zakon br. 02/I-17 o socijalnim i porodičnim službama**

Zakon o socijalnim i porodičnim službama<sup>68</sup> uređuje pružanje socijalnih i porodičnih usluga licima i porodicama u stanju socijalne potrebe na Kosovu. Ove usluge obuhvataju pružanje neposrednog socijalnog staranja, savetovanje i, u posebnim slučajevima, materijalnu pomoć za lica u stanju socijalne potrebe. Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ) je odgovorno za organizaciju celokupne delatnosti u ovoj oblasti i donošenje potrebnih podzakonskih akata za sprovođenje ovog Zakona.<sup>69</sup> MRSZ treba da utvrđuje politiku i priprema strateške planove za pružanje socijalnih i porodičnih usluga na Kosovu, dok opštine i ostale vladine i nevladine organizacije obezbeđuju pružanje ovih usluga pridržavajući se uredbi, uputstava i procedura koje utvrđuje Ministarstvo. Opštine pružaju socijalne i porodične usluge preko Centara za socijalni rad i organa u okviru njih.<sup>70</sup> Odeljenje socijalne zaštite u okviru MRSZ je odgovorno za upravljanje i nadzor nad svim operativnim funkcijama utvrđenim ovim zakonom i priprema potrebne uredbe, uputstva i smernice.<sup>71</sup> Institut za socijalnu politiku, koji ima status Odeljenja u okviru MRSZ, je odgovoran za profesionalno unapređenje socijalnih i porodičnih usluga, pripremu godišnjeg plana rada i podnošenje godišnjeg izveštaja Ministarstvu, koji se kasnije objavljuje.<sup>72</sup> Zakon predviđa osnivanje Generalnog saveta za socijalne i porodične usluge, koji je

<sup>64</sup> MONT treba da sprovede član 27.2 koji predviđa AU kojim se regulišu minimalni uslovi i kriterijumi koje moraju da ispune ustanove za obrazovanje i osposobljavanje odraslih koje se finansiraju iz javnih fondova.

<sup>65</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/44 od 8. septembra 2005.

<sup>66</sup> Odeljenje za izradu politike u privatnom sektoru se sastoji od dva odseka: odsek za izradu politike i odsek za podršku preduzećima i podršku regionalnom razvoju.

<sup>67</sup> Član 9.2 Zakona.

<sup>68</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/46 od 14. oktobra 2005.

<sup>69</sup> Članovi 2 i 15.11 Zakona.

<sup>70</sup> Članovi 6 i 7 Zakona.

<sup>71</sup> Član 3.3 Zakona.

<sup>72</sup> Član 4.5 Zakona.



odgovoran za održavanje stručnih standarda i discipline, i funkcioniše kao telo za izdavanje dozvola i registraciju.

MRSZ je doneo AU br. 01/2006 o osnivanju Generalnog saveta za socijalne i porodične usluge i njegovom radu. AU ima za cilj da reguliše pružanje socijalnih i porodičnih usluga i kontroliše kvalitet ovih usluga. MRSZ je na osnovu člana 11 Zakona doneo AU br. 05/2006 o osnivanju Panela za usvajanje dece bez roditeljskog staranja i njihov smeštaj u hraniteljske porodice. Dalje, MRSZ je tokom implementacije člana 15 Zakona doneo AU br. 04/2006 o osnivanju Komisije za žalbe, koja je odgovorna za razmatranje i odlučivanje na drugoj instanci o žalbama koje se odnose na socijalne i porodične usluge.

Može se zaključiti da je MRSZ je u dovoljnoj meri ispunilo svoje obaveze prema Zakonu.

### **Zakon br. 02/L-8 o vinu**

Cilj ovog Zakona<sup>73</sup> je da se reguliše proizvodnja i promet grožđa koje se koristi za proizvodnju vina kao i proizvodnja i promet vina i drugih proizvoda koji se dobijaju preradom grožđa i vina. U cilju sprovođenja ovog zakona Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) će obezbediti podzakonske pravne instrumente. MPŠRR će: voditi registar vinograda i odgajivača grožđa i vina; prepisivati odobrene vrste loze i sadnice vinove loze; određivati vreme berbe; ograničavati maksimalan prinos po hektaru; kao i vrednovati i označavati vino i druge proizvode. Štaviše, MPŠRR će donositi podzakonska akta kako bi se vinogradska teritorija Kosova podelila na oblasti i regione.

U cilju implementacije ovog Zakona, MPŠRR je doneo AU br. 05/2006 o Određivanju ovlašćenih institucija i ocenjivanju kosovskog vina. MPŠRR je ovim AU dao ovlašćenje Kosovskom poljoprivrednom institutu u Peći/ Pejë da izvrši analizu vina, jabukovače i ostalih proizvoda nastalih preradom grožđa na Kosovu.<sup>74</sup> Pored toga, MPŠRR je doneo AU br. 06/2006 o Registrovanju i izdavanju dozvole odgajivačima grožđa, proizvođačima i prerađivačima vina. Može se zaključiti da je MPŠRR ostvario početni napredak u ispunjavanju svojih obaveza proisteklih iz ovog Zakona, iako ima još dosta odredbi koje zahtevaju dalju implementaciju.<sup>75</sup>

### **Zakon 02/L-9 o navodnjavanju poljoprivrednog zemljišta**

Svrha Zakona o navodnjavanju poljoprivrednog zemljišta<sup>76</sup> je da se stvore optimalni uslovi za navodnjavanje poljoprivrednog zemljišta na Kosovu i njegovu zaštitu od viška vode u cilju povećanja prinosa poljoprivrednih proizvoda. Zakon reguliše niz pitanja koja se odnose na navodnjavanje i drenažu kao što su organizovanje i upravljanje navodnjavanjem i drenažom poljoprivrednog zemljišta, nadležnosti i odgovornosti entiteta za navodnjavanje i drenažu i registrovanje i organizovanje kompanija i udruženja za navodnjavanje i određivanje taksi za vodu za navodnjavanje.

<sup>73</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/47 od 14. oktobra 2005.

<sup>74</sup> Vidi član 1 AU.

<sup>75</sup> MPŠRR je obavezan da donese podzakonska akta u cilju regulisanja pitanja predviđenih članovima 3.4, 13.4, 14.1, 15.4, 16.4, 21.3, 22.3, 30.3, 33.3, 34.2, 40.5, 43.8 i 45.1.

<sup>76</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/49 od 25. novembra 2005.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) je odgovorno za upravljanje navodnjavanjem, uključujući određivanje politike i taksi za navodnjavanje i drenažu. MPŠRR imenuje članove nadzornih odbora kompanija za navodnjavanje u skladu sa kriterijumima utvrđenim podzakonskim aktima i nadgleda izbor članova udruženja korisnika vode. Pored toga, MPŠRR će utvrditi pravila za osnivanje Udruženja korisnika vode dok će administrativno uputstvo i statut Udruženja regulisati pitanja koja se odnose na rad Udruženja.

Prilikom sprovođenja ovog Zakona, MPŠRR je doneo AU br. 09/2006 o Postupku za osnivanje i registrovanje udruženja za navodnjavanje, ispunjavajući zahteve člana 11. Iako je ostvaren napredak u implementaciji, još ima mesta za dalje poboljšanje.<sup>77</sup>

## **B. Napomena o korupciji**

Ideja vladavine prava, kao sredstva koje ograničava korišćenje političke moći tako što istu podvrgava određenim principima javnog reda, je suprotna konceptu korupcije. Korupcija podrazumeva prihvatanje nečijih nižih standarda ponašanja kako bi se ostvarili određeni ciljevi, uglavnom u korist nekog pojedinca ili grupe.<sup>78</sup> Kod korupcije se ne radi o jednakoj primeni vladavine već o pojedinačnim izuzecima ili uslugama u zamenu za neku dobit. Znači, promovisanje koncepta da treba da vlada pravo a ne ljudi povlači za sobom neprekidnu pomoć u borbi protiv korupcije.

Politička debata i aktivno uključivanje PIS-a u borbu protiv korupcije počeli su 2003. osnivanjem međuministarske radne grupe. Od tada su preduzimani različiti koraci kako bi se uspostavila pravna i institucionalna infrastruktura za suzbijanje korupcije.<sup>79</sup> OEBS je 2006. organizovao dve radionice o Akcionim planu protiv korupcije (APPK), na kojima su se prvi put okupili svi akteri uključeni u njegovu implementaciju. Tokom debata akcenat je stavljen na potrebu za sveobuhvatnom strategijom u narednim godinama i naglašeno je da borba protiv korupcije nije samo pitanje vladavine prava već bitan preduslov društvenog i ekonomskog napretka.

Jedan od važnih koraka za implementaciju Zakona o suzbijanju korupcije<sup>80</sup> bio je osnivanje Agencije za borbu protiv korupcije na Kosovu, za koju se očekuje da će postati funkcionalna početkom 2007. U početku se ova Agencija suočavala sa nekim administrativnim problemima kao što je dodeljivanje budžeta. Ova Agencija se trenutno nalazi u prostorijama Skupštine što je samo privremeno rešenje jer se radi o nezavisnoj instituciji kojoj su potrebne prostorije u kojima bi mogla da obezbedi neutralno okruženje za osobe koje žele da prijave korupciju, kako bi one u tajnosti mogli da daju informacije o mogućim prekršajima vezanim za korupciju.

Uspeh u suzbijanju korupcije u velikoj meri zavisi od političke volje, administrativne saradnje i institucionalnih mehanizama izrađenim u tu svrhu. Znači, potrebni su kolektivni naponi kako bi se Agenciji za borbu protiv korupcije pomoglo u njenim

<sup>77</sup> MPŠRR još uvek treba da sprovede sledeće odredbe ovog Zakona: 16.2, 23.3 i 29.

<sup>78</sup> Vidi i zajedničko izdanje OEBS-a i KP-a, Akcioni plan protiv korupcije: društvena i ekonomska potreba Kosova, oktobar 2006.

<sup>79</sup> U martu 2004. je odobrena Strategija protiv korupcije, u maju 2005. Uredbom UNMIK-a 2005/26 je proglašen Zakon o suzbijanju korupcije (br. 2004/34) a Plan protiv korupcije je odobren početkom 2006.

<sup>80</sup> Zakon 2004/34 proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/26. Vidi i gore, str. 19.

nastojanjima da suzbije korupciju. Istovremeno, ova Agencija treba da ispuni svoje obaveze i sprovede ono što je predviđeno Zakonom o suzbijanju korupcije.

### **C. Nastavak implementacije zakona Skupštine Kosova 2002-2004**

Ovaj deo izveštaja ima za cilj da predstavi napredak koji je ostvaren u implementaciji zakona ocenjenih u dva prethodna izveštaja OEBS-a.<sup>81</sup> Prvi izveštaj je obuhvatio zakone proglašene 2002. i 2003., dok je drugi obuhvatio zakone proglašene u 2004. godini.

#### Nastavak implementacije zakona Skupštine Kosova iz 2004

Veoma pozitivan razvoj je primećen u vezi nekih zakona proglašanih u 2004. koji su u poslednjem izveštaju ocenjeni kao da se delimično sprovode. OEBS procenjuje da nadležne institucije sada u potpunosti sprovode zakone o ravnopravnosti polova<sup>82</sup>, o energetici<sup>83</sup>, regulatornom organu za energetiku<sup>84</sup> i o električnoj energiji<sup>85</sup>.

U 2006. je ostvaren značajan napredak u pogledu velike većine zakona ocenjenih u prošlom izveštaju, mada implementacija još uvek nije potpuna. Od prošlog izveštaja, MSPP je donošenjem šest AU<sup>86</sup> ostvario značajan napredak u procesu implementacije Zakona o građevinarstvu<sup>87</sup>. Međutim, prema Jedinici za građevinarstvo MOPP-a, za

<sup>81</sup> Za više detalja vidi OEBS-ov Izveštaj o implementaciji zakona Skupštine Kosova od strane izvršne grane Privremenih institucija samouprave, Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni u periodu od 2002-2003, januar 2005. i Izveštaj II OEBS-a o implementaciji zakona Skupštine Kosova, Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni 2004., decembar 2005.

<sup>82</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/2 o ravnopravnosti polova na Kosovu, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/18 od 7. juna 2004. Ministarstvo lokalne uprave je donelo AU br. 2005/8 o određivanju odgovornosti i radnih zadataka zvaničnika za ravnopravnost polova u okviru opština, kojim se ispunjava obaveza preostala nakon poslednje procene procesa implementacije Zakona.

<sup>83</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/8 o energetici, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/21 od 30. juna 2004. U procesu dalje implementacije, Ministarstvo energetike i rudarstva (MER) je donelo AU br. 2005/7 o sigurnim pojasevima, iako je u poslednjem izveštaju ocenjeno da je MER uspostavio neophodan pravni okvir za implementaciju Zakona o energetici. Za detaljnije informacije, pogledajte Izveštaj OEBS-a II o implementaciji zakona Skupštine Kosova, strana 15. Takođe, prema informacijama postavljenim na veb stranici Skupštine Kosova [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix\\_al.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix_al.pdf), ovaj Zakon je u procesu izmene i dopune.

<sup>84</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/8 o energetici, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/20 od 30. juna 2004. Od 2005., Regulatorna kancelarija za energetiku (RKE) je usvojila svoj statut i Etički kodeks i pravila ponašanja i sledeća pravila: o metodama određivanja cena i tarifa; o postupku rešavanja sporova u energetske sektoru; o izdavanju dozvole za energetske aktivnosti na Kosovu; o isključenju i ponovnom uključenju potrošača i energetske sektoru na Kosovu; o opštim uslovima snabdevanja energijom; o administrativnim merama i kaznama; o metodama određivanja tarifa za električni sektor. Oni su pripremili nacrt Pravila o poverljivosti informacija. Takođe, na osnovu informacija na veb stranici Skupštine Kosova [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix\\_al.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix_al.pdf), ovaj Zakon je u procesu izmene i dopune.

<sup>85</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/10 o električnoj energiji, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/22 od 30. juna 2004. Neophodan pravni okvir za implementaciju ovog Zakona je formiran gore navedenim pravilima, Privremenom odlukom o odobrenju računa KEK-a koju je doneo RKE, kao i AU-om br. 001/2006 o uslovima za određivanje adekvatnih potrošača za 2006. godinu koje je doneo MER.

<sup>86</sup> AU br. 25/05 o odobrenju projekata; AU br. 26/05 o tehničkoj inspekciji izgradnje zgrada; AU br. 27/05 o uslovima i merama davanja ovlašćenja za kontrolisanje projekata; AU br. 01/06 o ostalim specifičnim administrativnim povredama i odgovarajućim kaznama; AU br. 02/06 o kontroli projekta; i AU br. 03/06 o spisku zgrada za koje nije potrebna dozvola za izgradnju.

<sup>87</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/15 o građevinarstvu, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/37 od 14. oktobra 2004.

potpunu implementaciju ovog Zakona potrebno je 17 AU.<sup>88</sup> U implementaciji Zakona o vodosnabdevanju na Kosovu<sup>89</sup>, ostvaren je napredak putem donošenja AU o strukturi naplate vode, dok su u ime Vlade pripremljeni nacrti druga dva AU ali se čeka na njihovo potpisivanje.<sup>90</sup>

Što se tiče implementacije Zakona o zdravstvu<sup>91</sup>, MZ je doneo šest administrativnih uputstava<sup>92</sup>: o organizovanju i vođenju profesionalnih službi za mentalno zdravlje na Kosovu; o osnivanju, dužnostima i sastavu nadzornih saveta zdravstvenih institucija; o osnivanju i organizaciji farmaceutskih odeljenja; o organizovanju Nacionalnog instituta za javno zdravlje na Kosovu; o minimalnim medicinskim tehničkim uslovima, o prostoru i kadru u skladu sa vrstom zdravstvene institucije i o osnivanju Kancelarije organa vlasti Ministarstva zdravstva. Kada je u pitanju Zakon o pravima i odgovornostima stanovnika Kosova u sistemu zdravstvene zaštite<sup>93</sup>, nije ostvaren nikakav napredak od poslednjeg izveštaja. Prema ovom zakonu, Vlada je odgovorna za sprovođenje člana 4.14 utvrđivanjem uslova za zdravstvenu zaštitu van Kosova.<sup>94</sup> Ipak, ona još uvek primenjuje AU br. 7/2003 o implementaciji za Program medicinskog tretmana van Kosova. Značajan napredak je ostvaren od strane MZ i Kosovske medicinske agencije u procesu implementacije Zakona o medicinskim proizvodima i medicinskim instrumentima<sup>95</sup> donošenjem pet Administrativnih uputstava: o osnivanju kosovske Komisije za procenu medicinskih proizvoda i medicinskih instrumenata; o autorizaciji marketinga za medicinske proizvode; o farmaciji; o medicinskim proizvodima za ljudsku upotrebu; i o izdavanju licence za farmaceutske laboratorije i farmaceutske proizvode na Kosovu.<sup>96</sup>

Kada se radi o obavezi MTI da sprovede zakone koji spadaju u njegovu oblast odgovornosti, napredak je ostvaren na sprovođenju Zakona o standardizaciji<sup>97</sup>,

<sup>88</sup> Vidi [http://www.ks-gov.net/mmph/shqip/depart/dbn\\_4.htm](http://www.ks-gov.net/mmph/shqip/depart/dbn_4.htm). Kada je objavljen poslednji izveštaj, MOPP je doneo šest AU, a MTI jedno AU, u cilju sprovođenja ovog Zakona. Za detaljnije informacije vidi Izveštaj OEBS-a II o implementaciji zakona Skupštine Kosova, Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni 2004., decembar 2005, strana 17 i 18.

<sup>89</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/24 o vodosnabdevanju na Kosovu koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/41 od 14. oktobra 2004.

<sup>90</sup> Nacrt AU o ograničavajućim vrednostima otpadnih voda koje se ispuštaju u vodna tela i mreže javne kanalizacije; i nacrt AU o zaštiti od poplava. Istekao je krajnji rok od 24 meseca, tj. do 14. oktobra 2006., za donošenje svih podzakonskih akata.

<sup>91</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/4 o zdravstvu na Kosovu koji je proglašen uredbom UNMIK-a br. 2004/31 od 20. avgusta 2004.

<sup>92</sup> Za potpunije informacije vidi: <http://www.mshgov-ks.org/>. Međutim, što se tiče obaveza Vlade u okviru ovog Zakona, a na osnovu materijala KUPP, nijedno od AU donetih u 2005. i 2006. se ne odnosi na ovaj Zakon.

<sup>93</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/38 o pravima i dužnostima stanovnika Kosova u sistemu zdravstvene zaštite koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/47 od 19. novembra 2004.

<sup>94</sup> Prema rečima šefa Pravne kancelarije MZ, njihovo Ministarstvo je zajedno sa MFP-om pripremlilo nacрте dva AU koja regulišu ovo pitanje, ali ona još uvek nisu potpisana.

<sup>95</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/26 o medicinskim proizvodima i medicinskim instrumentima koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/23 od 7. jula 2004.

<sup>96</sup> Teško je proceniti u kojoj meri ova AU sprovode Zakon s obzirom da se predgovori ne odnose na konkretne odredbe Zakona, dajući ovlašćenja MZ da ih donese. Što se tiče obaveza Vlade u okviru člana 34.7, vezane za pitanje izdavanja deklaracije o usklađivanju za medicinske instrumente, ona je regulisana Zakonom br. 02/L-20 o tehničkim zahtevima u odnosi na proizvode i o proceni usklađenosti (Uredba UNMIK-a 2005/36). Ovu informaciju je potvrdio i direktor Pravne kancelarije Kosovske medicinske agencije.

<sup>97</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/12 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/15 od 28. maja 2004. Nakon poslednjeg izveštaja, ovaj Zakon je dopunjen sa dva AU: AU br. 2006/05 o kriterijumima i nadležnostima na polju standardizacije i akreditovanja; i AU br. 2006/15 o

proizvodima od plemenitih metala<sup>98</sup> i zaštiti potrošača<sup>99</sup> dok u sprovođenju Zakona o mernim jedinicama<sup>100</sup> i Zakona o unutrašnjoj trgovini<sup>101</sup> nije ostvaren napredak nakon poslednjeg izveštaja.

Agencija za javne nabavke (AJN) je usvojila Radnu uredbu i Administrativni vodič br. 2006/1 kojim se dalje sprovodi Zakon o javnim nabavkama.<sup>102</sup> On uključuje amandmane na dosije tendera za nabavku, rad i usluge. U pogledu javne nabavke, AJN je uvela i osam priručnika koji objašnjavaju širok spektar pitanja kao što su: priprema dosijea tendera, postupci nabavke, najava o ugovoru, određivanje postupka nabavke, planiranje nabavke, procena potreba i dostupnost sredstava. Ova agencija je pripremila i brošuru za zvaničnike koji se bave nabavkom kao i priručnik za tumačenje Zakona o javnim nabavkama.<sup>103</sup>

MKOS je ostvario početni napredak u procesu implementacije Zakona o kinematografiji<sup>104</sup> time što je pripremio nacrt Uredbe o kinematografskom centru i izabrao njegovog direktora. Što se tiče Zakona o sportu,<sup>105</sup> pripremljen je nacrt AU o subvenciji trgovinskih udruženja koji predviđa beneficije za sportske klubove putem sponzorstva, ali on još nije potpisan.<sup>106</sup>

- 
- organizovanju i funkcionisanju Jedinice za akreditovanje. Pored toga, ovaj Zakon je izmenjen i dopunjen Uredbom UNMIK-a 2006/43 o proglašenju Zakona Skupštine Kosova br. 02/L-83 o izmenama i dopunama Zakonu br. 2004/12 o standardizaciji.
- <sup>98</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/28 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/33 od 24. avgusta 2004. MTI je doneo AU br. 2004/1 o uređivanju, organizovanju i radu meteorološkog sistema Kosova i nacрте dva AU: o znaku raspoznavanja i zvaničnim oznakama za plemenite metale.
- <sup>99</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/17 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/42 od 19. oktobra 2004. MZ je doneo AU br. 12/2005 o označavanju hranljivih proizvoda, iako se njegov predgovor ne odnosi na neku specifičnu odredbu. MTI je obavestilo OEBS da radna grupa priprema i nacrt AU o deklaraciji dobara, a u cilju sprovođenja Zakona. Pored toga, jedan savet radi na izradi nacрта Programa za zaštitu potrošača na Kosovu koji treba da odobri Vlada i koji treba da se podnese Skupštini na odobravanje. Ova obaveza je trebala da bude ispunjena do 19. aprila 2005. a zatim je Skupština Kosova trebala da usvoji Program za zaštitu potrošača na Kosovu u roku od 90 dana od dana prijema. Ova obaveza nije ispunjena.
- <sup>100</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/11 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/14 od 28. maja 2004. Prema informacijama dobijenim od MTI, situacija se nije promenila nakon poslednjeg izveštaja. Prema poslednjem izveštaju OEBS-a, procenjeno je da je MTI ostvarilo značajan napredak u sprovođenju ovog Zakona. Međutim, s obzirom da član 3 daje generalno ovlašćenje izvršnom službeniku, teško je proceniti da li su obaveze koje je utvrdila Skupština u potpunosti ispunjene.
- <sup>101</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/18 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/43 od 20. oktobra 2004. Očigledno je da MTI trenutno radi na izradi nacрта AU o određivanju radnog vremena na polju unutrašnje trgovine i o određivanju aktivnosti i organizovanju unutrašnje trgovine.
- <sup>102</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/17 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/3 od 9. februara 2004. Zakon o javnim nabavkama je u procesu izmene i dopune; vidi [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix\\_al.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix_al.pdf).
- <sup>103</sup> Vidi <http://www.ks-gov.net/prokurimi/>.
- <sup>104</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/22 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/38 od 14. oktobra 2004.
- <sup>105</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/24 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/26 od 28. jula 2004.
- <sup>106</sup> Ovo AU treba potpuno da sprovede Zakon o sportu. Međutim, prema rečima šefa Pravne kancelarije MKOS-a, ovo pitanje bi moglo da se reguliše posebnim zakonom zbog potencijalnih implikacija na Kosovski konsolidovani budžet.

Proces implementacije Zakona o popisu stanovništva i domaćinstava na Kosovu<sup>107</sup> je praćen drugim probnim popisom stanovništva i domaćinstava u tri opštine: Peći/Pejë, Kamenici/Kamenicë i Štrpcu/Shtërpcë.<sup>108</sup> MJS je nastavio sa implementacijom Zakona o katastru<sup>109</sup> donošenjem AU o nivou tarifa za proizvode i usluge koje pruža Kosovska katastarska agencija. Ono je pripremio i nacrt AU o izdavanju dozvola geodetskim kompanijama.<sup>110</sup> MSV je ostvario značajan napredak na implementaciji Zakona o transportu opasnih materija<sup>111</sup>. Prema saznanjima OEBS-a, MPŠRR je donošenjem dodatnih Administrativnih uputstava završio implementaciju obaveznih odredbi propisanih Zakonom o veterini<sup>112</sup> i Zakonom o živoj stoci<sup>113</sup>. Uprkos tome što je u poslednjem izveštaju procenjeno da je MPŠRR ispunilo većinu svojih obaveza vezanih za implementaciju Zakona o rasadnom materijalu<sup>114</sup>, nakon toga nije primećen nikakav pomak na preostalim aspektima.<sup>115</sup>

OEBS je zapazio da je u slučaju nekih zakona došlo do ozbiljnog zastoja u implementaciji. Na primer, nema vidljivog pomaka u sprovođenju Zakona o zaštiti vazdušnog prostora.<sup>116</sup> Isti je slučaj sa Zakonom o konkurenciji<sup>117</sup>, čija implementacija zavisi od osnivanja Kosovske komisija za konkurenciju (KKK), koja

<sup>107</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/16 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/53 od 9. decembra 2004.

<sup>108</sup> Na osnovu informacija dobijenih od direktora Odeljenja za popis stanovništva Statističke kancelarije Kosova i šefa Pravne kancelarije MJS-a, ovaj Zakon je u procesu izmene i dopune.

<sup>109</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/25 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/4 od 18. februara 2004.

<sup>110</sup> Prema informacijama dobijenim od šefa Pravne kancelarije MJS-a, Zakon o katastru je u procesu izmene i dopune od strane Skupštine Kosova.

<sup>111</sup> Zakon Skupštine Kosova br 2004/6 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/17 od 5. juna 2004. U toku implementacije ovog Zakona, MSV je doneo AU br. 2005/7 o kriterijumima i proceduri izdavanja, opozivu i obustavi licence za drumski prevoz opasnih materija; AU br. 2006/5 o Izdavanju uverenja za vozila kojima se prevoze opasne materije i načinu drumskog prevoza opasnih materija; i AU br. 2006/11 koje izmenjuje i dopunjuje AU br. 2005/3 o obučavanju i ispitivanju prevoznika opasnih materija.

<sup>112</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/21, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/28 od 30. jula 2004. Pored 13 Administrativnih uputstava donetih u 2005., MPŠRR je u 2006. donelo još dva: AU br. 26/2005 o merama za praćenje izvesnih supstanci i njihovog produženog dejstva kod živih životinja i proizvodima životinjskog porekla, sprovodeći tako član 28 Zakona, i AU br. 01/2006 o Izdavanju uverenja klanicama, fabrikama za preradu mesa i njihovoj inspekciji, sprovodeći članove 42.1 i 42.2 Zakona.

<sup>113</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/33 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/39 od 14. oktobra 2004. MPŠRR je ostvarilo veliki napredak na procesu implementacije donošenjem tri AU: AU br. 28/2005 o mešovitoj hrani za životinje; AU br. 02/2006 o sirovinama složene životinjske hrane (oba sprovode članove 12.1 i 12.2 Zakona); i AU br. 07/2006 o osnivanju Stalne komisije za uzgoj stoke kojim se sprovodi član 9 Zakona.

<sup>114</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/13 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/16 od 28. maja 2004.

<sup>115</sup> Vidi Izveštaj II OEBS-a o zakonima Skupštine Kosova, Period preispitivanja: Zakoni proglašeni u 2004., decembar 2005, strana 17.

<sup>116</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/30 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/48 od 25. novembra 2004. Prema informacijama MSPP-a, izrađeni su nacrti četiri AU na ministarskom nivou. Međutim, član 29 Zakona jasno definiše aktivnosti koje treba da preduzmu Vlada i Ministarstvo. On predviđa da nakon stupanja na snagu ovog Zakona, Vlada Kosova bude odgovorna za odobrenje Pravila i standarda u svrhu implementacije članova 3, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 14 i 16. Član 29.2 predviđa i da: kada ovaj zakon stupi na snagu, nadležna ministarstva budu odgovorna za izdavanje Pravila i standarda, u svrhu implementacije članova 5, 7, 9, 12, 13, 15 i 16.

<sup>117</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/36 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/44 od 29. oktobra 2004.



još nije osnovana.<sup>118</sup> Prema ovom Zakonu, KKK je ovlašćena da razvije, usvoji i objavi podzakonske akte za implementaciju Zakona. Pored toga, situacija je ista i kada je u pitanju implementacija Zakona o patentima.<sup>119</sup> Ovaj Zakon predviđa osnivanje Kancelarije za patentiranje<sup>120</sup> kao jedne nezavisne agencije u okviru Vlade koja bi bila nadležna za obavljanje svih funkcija propisanih Zakonom.<sup>121</sup>

#### Nastavak implementacije zakona Skupštine Kosova za 2002-2003

Zakoni Skupštine Kosova proglašeni u 2002. i 2003. su detaljno ocenjeni u prvom izveštaju OEBS-a po ovom pitanju.<sup>122</sup> Pored toga, u drugom Izveštaju o implementaciji zakona,<sup>123</sup> nastavilo se sa ocenjivanjem da bi se videlo koliki je napredak na ispunjavanju preostalih obaveza ostvaren tokom 2005. Tokom 2006., primećeno je da je došlo do daljeg razvoja u pogledu implementacije nekih zakona, dok kod nekih još nije ostvaren napredak.

MPŠRR je ostvario dalji napredak na implementaciji Zakona o šumama<sup>124</sup> donošenjem AU o izboru, obeležavanju, označavanju asortimana drva, dozvolama za prevoz drva i prikupljanje drva, i AU o ovlašćenjima i nadležnostima šumskih inspekcija i postupcima za donošenje odluka.<sup>125</sup> MPŠRR je donelo i AU o implementaciji Zakona o veštačkim đubrivima.<sup>126</sup>

Kada je u pitanju Zakon o zaštiti sredine<sup>127</sup>, doneto je Administrativno uputstvo o izdavanju ekoloških dozvola.<sup>128</sup> U pogledu Zakona o prostornom planiranju, od 17 nacrtu podzakonskih akata za implementaciju, MSPP je odobrio 13,<sup>129</sup> dok Prostorni plan Kosova još uvek nije odobren.<sup>130</sup>

<sup>118</sup> Prema informacijama dobijenim od MTI 19. oktobra, Vlada je osnovala veće za intervjuisanje kandidata koji će nakon toga biti imenovani za članove KKK-a.

<sup>119</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2004/49 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/56 od 21. decembra 2004.

<sup>120</sup> Član 13.1 Zakona

<sup>121</sup> MTI je obavestio OEBS da je Zakon o patentima u procesu izmene i dopune i da je Skupština Kosova u principu odobrila izmenu i dopunu. Nakon proglašenja izmene i dopune ovog Zakona, izgleda da će isti biti sproveden i osnivanjem Kancelarije za patentiranje.

<sup>122</sup> Vidi OEBS-ov Izveštaj o implementaciji zakona Skupštine Kosova od strane Izvršne grane Privremenih institucija samouprave, Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni u periodu od 2002-2003., januar 2005, strane 8-20.

<sup>123</sup> Vidi OEBS-ov Izveštaj II o implementaciji zakona Skupštine Kosova, Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni u 2004., decembar 2005, strane 23-25

<sup>124</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/3 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/6 od 20. marta 2003.

<sup>125</sup> Vidi AU br. 29/2005 i AU br. 03/2006.

<sup>126</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/10 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/22 od 23. juna 2003. AU br. 04/2006 o izmenama i dopunama AU br. 13/05 o dozvoli za prepakivanje veštačkog đubriva.

<sup>127</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/14, proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/30 od 10. septembra 2003.

<sup>128</sup> Prema informacijama iz MSPP-a, radna grupa je u procesu izrade nacrtu novog Zakona o zaštiti sredine.

<sup>129</sup> Matrica napretka donošenja podzakonskih akata koji sprovode ovaj Zakon može se videti na: <http://www.ks-gov.net/mmph>, poslednja poseta 18.10.2006.

<sup>130</sup> Poslednja informacija postavljena na zvaničnu veb stranicu MSPP-a je da je 11.07.2006 završena šezdeseto dnevna javna debata o nacrtu prostornog plana i da sada ovaj nacrt treba da prođe postupak odobravanja od strane Vlade i Skupštine Kosova. Obaveza u članu 10.1 Zakona o prostornom planiranju da se usvoje prostorni planovi za posebne oblasti zavisi od završetka Prostornog plana Kosova.

U daljem procesu implementacije Zakona o sanitarnom inspektoratu Kosova<sup>131</sup>, MZ je doneo AU br. 07/2005 o dužnostima i nadležnostima Kosovskog sanitarnog inspektorata i AU br. 08/2005 o tehničkim standardima koje treba da ispunjavaju prostorije za proizvodnju hrane. MSV je nastavilo i sa implementacijom Zakona o poštanskim uslugama<sup>132</sup> donoseći dva dodatna AU: AU br. 2005/4 o određivanju univerzalnih poštanskih usluga i AU br. 2005/8 o licencama za operatore poštanskih usluga.<sup>133</sup> Donošenjem „Uredbe“ o javnim bibliotekama, MKOS je ostvario napredak u pogledu implementacije Zakona o bibliotekama<sup>134</sup>. Zakon o arhivskim materijalima i arhivama<sup>135</sup> je izmenjen i dopunjen<sup>136</sup>, te stoga nije došlo do dalje implementacije.

Obaveza MONT-a, shodno članu 17.1 Zakona o visokom obrazovanju<sup>137</sup>, da donese AU o metodama koje će se koristiti prilikom dodele novčanih sredstava za podučavanje i istraživanje u interesu javnosti još nije ispunjena. Prema MONT-u, ovim pitanjem će se baviti novi nacrt Zakona o finansiranju visokog obrazovanja i nauke.<sup>138</sup>

U poslednjem izveštaju je zabeležen AU koji sprovodi dve odredbe Zakona o spoljnotrgovinskim aktivnostima<sup>139</sup>, ali nakon toga nije ostvaren nikakav napredak. Ovaj Zakon sadrži 21 odredbu prema kojima Vlada Kosova ima zadatak da pripremi podzakonska akta. Na sličan način je nepotpun i status implementacije Zakona o likvidaciji i reorganizaciji pravnih lica koja se nalaze u stečaju.<sup>140</sup> Prema saznanjima OEBS-a, do sada nije donesen nijedan podzakonski akt za sprovođenje ovog Zakona.

#### **D. Dodatna napomena o pristupu zvaničnim dokumentima**

Nakon objavljivanja poslednjeg Izveštaja OEBS-a o implementaciji<sup>141</sup>, ostvaren je značajan napredak u pogledu procesa sprovođenja Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima (ZPZD),<sup>142</sup> uprkos činjenici da je ZPZD bio već usvojen i objavljen 2003. g. Dok je po pitanju implementacije – izrada nacrti i donošenje podzakonskih

<sup>131</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/22 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/39 od 17. decembra 2003.

<sup>132</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/18 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/37 od 17. decembra 2003.

<sup>133</sup> Vidi <http://www.mtpt.org/mtt>.

<sup>134</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/6 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/19 od 23. juna 2003.

<sup>135</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/7 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/20 od 23. juna 2003.

<sup>136</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 02/L-80 o izmenama i dopunama Zakona o arhivskim materijalima i arhivama koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/40.

<sup>137</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2002/3 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/14 od 12. maja 2003.

<sup>138</sup> Informacije je dala Pravna kancelarija MONT-a 19. oktobra 2006.

<sup>139</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2002/6 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/15 od 12. maja 2003.

<sup>140</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/4 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/7 od 14. aprila 2003.

<sup>141</sup> Vidi Izveštaj II OEBS-a o implementaciji zakona Skupštine Kosova. Period preispitivanja: Zakoni koji su proglašeni 2004., decembar 2005, str. 25.

<sup>142</sup> Zakon Skupštine Kosova br. 2003/12 koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/32 od 6. novembra 2003.



akata – ostvaren značajan napredak, u polju primene zakona još uvek ima dosta mesta za poboljšanje.

Vlada je 14. aprila 2006. donela AU br. 2006/03 o sprovođenju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima. Ovo AU se bavi osnovnim pitanjima koja se odnose na pristup zvaničnim dokumentima, kao što su na primer osnivanje Među-institucionalnog odbora koji je odgovoran za procenu administrativnih praksi u ovoj specifičnoj oblasti. Ovim AU se nastoji da se osnuje Kancelariju za arhiviranje u svakoj ustanovi i utvrde odgovarajuće obaveze. Štaviše, AU se bavi pitanjima ujednačene klasifikacije određenih dokumenata i postupkom za podnošenje zahteva i dobijanje pristupa zvaničnim dokumentima.

Vlada je Administrativnim uputstvom utvrdila radne zadatke Među-institucionalnog odbora, a imenovani su i njegovi članovi. Ministarstvo javnih službi (MJS) je AU-om br. 2006/03 pripremio nacrt plana koji određuje vremenski okvir aktivnosti koje se odnose na sprovođenje ZPZD-a. Pored toga, MJS je doneo dva aneksa AU kojima se određuju formulari koje treba popuniti pri podnošenju zahteva za pristup dokumentima.<sup>143</sup>

Štaviše, kako bi povećala svest stanovništva o pravima predviđenim Zakonom i o načinima za njihovu realizaciju, MJS je izdao Priručnik za pristup zvaničnim dokumentima. Priručnik je namenjen građanima, novinarima i ustanovama, a omogućuje brz pristup opštim informacijama koje se odnose na pristup zvaničnim dokumentima.<sup>144</sup> Pored toga, MJS je zaposlenima u ustanovama omogućio obuku vezanu za opšte znanje o Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima, koju je organizovao Kosovski institut za javnu administraciju (KIJA).

Uprkos napretku koji je MJS ostvario kada je u pitanju stvaranje pravnog okvira za sprovođenje ZPZD, konkretnu primenu normativnih akata na terenu treba još dosta i neprekidno poboljšavati. Zakon je testiran u nekoliko slučajeva od strane članova NVO-a i novinara, a dobijeni rezultati nisu obećavajući.<sup>145</sup> (Ipak, tokom sastanaka sa predstavnicima različitih ministarstava, većina je napomenula da su primili mali broj zahteva za pristup zvaničnim dokumentima, na koje su oni očigledno odgovorili u odgovarajućem vremenskom roku i u skladu sa procedurama utvrđenim ZPZD-om). Na kraju, treba pomenuti da Vlada još uvek nije izdala nikakav opšti godišnji izveštaj o implementaciji Zakona, iako je to propisano članom 16.2 ZPZD.

Pristup zvaničnim dokumentima je od vitalnog značaja u procesu uspostavljanja transparentnih javnih službi a u obzir treba da se uzme i veliki napredak koji je ostvaren. Međutim, na polju primena zakona još uvek ima dosta mesta za poboljšanje pa sve uključene strane treba da ulažu stalne napore u ovom pravcu.

<sup>143</sup> AU br. 2006/01. AU i formular se mogu naći na: <http://www.ks-gov.net/mshp>.

<sup>144</sup> MJS je odštampao 100.000 priručnika koji su podeljeni novinama, ministarstvima, Vladi, opštinama i različitim međunarodnim organizacijama.

<sup>145</sup> Članovi NVO Inicijativa mladih za ljudska prava su januara 2006., u okviru testiranja, različitim institucijama podneli 300 zahteva za pristup zvaničnim dokumentima. Rezultat je bio sledeći: 15 pismenih odgovora na ukupno 300 podnesenih zahteva.

### **DEO III: NALAZI I PREPORUKE**

#### **A. Opšta ocena**

Deo II sadrži specifičnu ocenu OEBS-a implementacije različitih zakona Skupštine Kosova u 2005., kao i ocenu aktivnosti iz ranijih izveštaja OEBS-a. Iako je nemoguće detaljno sumirati sve ove informacije u nekoliko paragrafa, može se reći da je, kada je u pitanju sprovođenja zakona u 2005., većina ministarstava na Kosovu ostvarila značajan napredak. Većina ministarstava je takođe popravila stopu implementacije i upravljanje istom tokom godina. Na primer, Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije predstavljaju primer ministarstava koja su poboljšala ispunjavanje svojih obaveza vezanih za sprovođenja zakona za koje su oni bili odgovorni.

Jasno je da ima mesta za poboljšanje, što je već detaljno razrađeno u prethodnom delu ovog Izveštaja. Mora se takođe imati na umu da postoje značajne razlike u odgovornosti koju ima svako ministarstvo oko izrade nacrtu podzakonskih akata ili osnivanja institucija i tela. Neka ministarstva, kao što je Ministarstvo trgovine i industrije, su morala da sprovedu mnogo zakona, dok su druga ministarstva imala manje obaveza vezanih za implementaciju.

Kada su u pitanju odgovornosti KP, OEBS je uočio veliko zaostajanje u sprovođenju njenih obaveza. Primećeni nedostaci se odnose na zakone kao što su Zakon o podršci malim i srednjim preduzećima i Zakon o igrama na sreću. Još uvek postoji očigledna neuravnoteženost između izrade nacrtu primarnog zakonodavstva i implementacije ovih zakona izradom nacrtu sekundarnog zakonodavstva. U pogledu posebne odgovornosti KP-a da koordinira procesom izrade nacrtu, kako je propisano Vladinim pravilima, potreba za poboljšanjem je očigledna i hitna. Stoga OEBS snažno preporučuje da KP odredi jednu osobu čiji će zadatak biti da obezbedi pravovremeno sprovođenje određenih zakona od strane same Vlade.

Manji broj zakona se nekoliko godina uopšte ne sprovodi. Uzimajući ovo u obzir, mora se naglasiti prioritete određuje zakonodavac, a ne određeno Ministarstvo ili Vlada, koji su u stvari samo implementirajuća tela. Prema tome, nesprovođenje znači ignorisanje volje zakonodavca.

U odnosu na prva dva izveštaja, OEBS sa zadovoljstvom ističe činjenicu da značajan broj institucija sada objavljuje svoja administrativna uputstva na Internetu i tako omogućava bolji pristup, posebno profesionalne zajednice, sekundarnom zakonodavstvu. Ulaganje napora od strane pojedinih institucija da objavljuju svoje normativne akte ostaje važno u srednjoročnom periodu, dok je Službeni list PIS Kosova razvio i implementirao dugoročni plan objavljivanja svih normativnih akata u organizovanom i pristupačnom obliku, uključujući akte iz ranijih godina.

U preostalom delu ovog izveštaja biće ocenjeni razni bitni aspekti vladavine prava koji su vezani za primarno i sekundarno zakonodavstvo, i koji su pomenuti u fazi istraživanja tokom pripreme ovog izveštaja. Prva tri poglavlja se bave pitanjima odnosa između različitih vrsta normativnih akata, njihovim objavljivanjem, kao i datumom stupanja akta na snagu. Nakon toga, ocenjen je pismeni okvir koji služi kao smernica u procesu izrade nacrtu, a detaljno su razrađene i oblasti zapošljavanja i

obuke. Na kraju, ovo izlaganje se usredsređuje na odgovornosti zakonodavnog nadzora, koje se odnose na sprovođenje primarnog zakonodavstva.

## **B. Hijerarhija normi**

Razumevanje hijerarhije normi i njihovo pravilno svrstavanje u zakonodavnu praksu, kao i sprovođenje i primena zakona su od ogromnog značaja sa stanovišta vladavine prava. Međutim, hijerarhija nije samo pitanje jednostavne logične prednosti ili podređenosti. Hijerarhija se odnosi na opšte pitanje zakonite vlasti i takođe uključuje imperativ da zakonska odredba može biti doneta jedino od strane ovlašćenog tela u okviru ograničenja izvornog zakona i njegove zakonodavne nadležnosti.

Ponekad se hijerarhija normi opisuje kao „zakonska snaga“ koju može da ustanovi normativni akt. Zakonska snaga se odnosi na činjenicu da je jedna odredba podređena drugoj (tj. odredbi sa jačom pravnom snagom) ili je proizašla iz uredbe koja ima jaču pravnu snagu. U situaciji koja obuhvata zakonske odredbe sa različitom zakonskom snagom, slabija odredba ne može da se opovrgne jaču, dok jača može da poništi slabiju.<sup>146</sup>

U sistemu zakonskih odredbi, kada dati akt ima prvenstvo, sve ostale zakonske odredbe moraju da proizilaze iz izvornog zakona i budu saglasne a ne u suprotnosti sa njim. Ovo u praksi znači da u slučaju kada je hijerarhijski slabija zakonska odredba u suprotnosti sa bolje rangiranom odredbom, onda se postupa prema bolje rangiranoj uredbi. Suprotno tome, niži zakon može jedino uređivati oblast primene koja je već specifično pokrivena višim zakonom, i ima zakonsku osnovu u primarnom zakonodavstvu.

Pored relevantnih predviđenih pravnih osnova, od posebnog su značaja dva aspekta forme i suštine ovlašćenja: ograničavanje i definicija. Zakonodavni ogranak je ograničen do onog stepena do kojeg može dodeljivati zakonodavnu kompetenciju po principu raspodele ovlašćenja unetih u Poglavlje 2 Ustavnog okvira. Previše ovlašćenja bi uništilo ovaj princip.<sup>147</sup> Opšte načelo u demokratskom društvu bi trebalo da bude da se važne političke odluke donose u parlamentu.

Ali, koje kategorije sekundarnog zakonodavstva postoje po zakonu na Kosovu?

Shodno Uredbi UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a, postoje samo dve kategorije zakonskih akata koji regulišu aktivnosti ministarstava: odluke i administrativna uputstva.<sup>148</sup> Interesantno je da je ista norma korišćena od strane Vlade kao zakonska osnova za donošenje takozvanih Pravila Vlade koja, između ostalog, uvode širok opseg akata koje Vlada može da donese ako tako odluči: od politika i

<sup>146</sup> Pored toga, u slučaju da postoje dve suprotstavljene odredbe iste snage, ona novijeg datuma zamenjuje stariju.

<sup>147</sup> Pogledajte Hasan i Chaush protiv Bugarske, [OK], br. 30985/96 § 84 ECtHR, 2000-XI: “Po stvarima koje utiču na osnovna prava bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih principa demokratskog društva predviđenih u Konvenciji, da diskreciono pravo koje ima izvršni vlast bude izražena u smislu neograničene vlasti.”

<sup>148</sup> Vidi član 1.3 (d) Uredbe UNMIK-a 2001/19.

strategija do odgovora i stavova, ali uključuje i uputstva i odluke.<sup>149</sup> Zakonodavna praksa Vlade pokazuje visok stepen kreativnosti.<sup>150</sup>

Situacija je postala još komplikovanija kada je Vlada donela AU 2006/02<sup>151</sup>, čija pravna osnova nije u potpunosti jasna.<sup>152</sup> Član 7 ovog AU stvara tipologiju i deli nacрте normativnih akata na one koji imaju eksterni efekat i one koji se primenjuju samo interno. Međutim, AU samo dotiče ovo pitanje i ne uzima u obzir pitanja koja su već regulisana primarnim zakonodavstvom. Ideja o normativnim aktima koji imaju interni i eksterni efekat je jako interesantna, posebno u svetlu hijerarhije normi, i treba da se nastavi sa njenim razmatranjem i razradom.<sup>153</sup> Kako sada stoje stvari, AU 2006/02 je nedovoljan i prema mišljenju OEBS-a nepraktičan.

Pitanje hijerarhije normi je pitanje ustavne prirode i hitno su potrebne mere za objašnjenje istog. One treba da uključuju neku vrstu tipologije koja omogućava široko definisanje raznih instrumenata ponuđenih za izradu nacрте zakonodavstva. Na primer, to se može ostvariti uključivanjem jasnih vrsta i definicija normativnih akata u neki amandman ili novu verziju zakona koji reguliše izvršni ogranak ali može biti uključen i u ustavni okvir. Ovakva grupa nabrojanih instrumenata bi bolje objasnila ovu oblast pa se prema tome snažno preporučuje.

### C. Objavlјivanje važećih zakona

Nepoznavanje zakona ne opravdava nepoštovanje zakona. Ovo je jedan od osnovnih principa vladavine prava koji rezultira činjenicom da je zakon obavezujući za svakoga uključujući i one koji nisu s njim upoznati. Dodatak ovome je obaveza zakonodavnih organa vlasti da pruže informacije o svojim normativnim aktima svim zainteresovani stranama.

Pristupačnost kao preduslov za vladavinu prava je takođe prilično jasno obrazložena od strane Evropskog suda za ljudska prava, koji je ukazao da je „vladavina prava, jedan od osnovnih principa demokratskog društva, prisutna u svim članovima konvencije“.<sup>154</sup> Princip legitimnosti koji je osnova principa vladavine prava, pretpostavlja da važeće odredbe unutrašnjeg zakona budu dovoljno pristupačne, tačne

<sup>149</sup> Uredba Vlade 1/2005 o Pravilniku o radu Vlade, potpisana 18. jula 2005.

<sup>150</sup> Za različite oblike korišćenog sekundarnog zakonodavstva, vidi Izveštaj II OEBS-a o implementaciji zakona Skupštine Kosova, Period preispitivanja: zakoni proglašeni 2004, decembar 2005., strana 27.

<sup>151</sup> AU 2006/02 o procedurama za izradu nacрте, preispitivanje i odobravanje nacрте akata, potpisano 16. marta 2006.

<sup>152</sup> Član 9.3.2 Uredbe UNMIK-a 2001/9 ne zahteva ovlašćenje za donošenje AU. Pored toga, ovo AU ne može biti zasnovano na nekom drugom delu sekundarnog zakonodavstva, takozvana Pravila Vlade iz 2005.

<sup>153</sup> U sadašnjem važećem zakonu, veliki broj administrativnih uputstava je donesen od strane ovlašćenih strana izvršnog ogranka koji reguliše različite odnose. Ostaje sumnja da li su sva ta uputstva u potpunosti bila namenjena stvaranju eksternog efekta – mogućnost da budu osnova za pravni zahtev – pošto neka od njih zaista uključuju interne administrativne procedure.

<sup>154</sup> Hasan i Chaush protiv Bugarske [OK], br. 30985/96, stav 87 ECtHR, 2000-XI.

i predvidljive.<sup>155</sup> Prema tome, jasno je da je objavljivanje određenih normi jedan od neophodnih preduslova za zahtevanje njihovog poštovanja.<sup>156</sup>

### ***1. Važeći zakon***

Sa stanovišta vladavine prava, osnovni preduslov je objaviti jedinu autentičnu verziju zakona kako bi svako bio siguran koji zakon treba primeniti. Ali šta predstavlja jedinu autentičnu verziju zakona?

Svaki primarni zakon na Kosovu koji usvoji Skupština mora da bude proglašen od strane SPGS-a kako bio stupio na snagu.<sup>157</sup> Proglašenje prema tome znači da se zakon stavi na snagu ili da ima dejstvo. Ovaj akt proglašenja daje mogućnost SPGS-u da izvrši završnu proveru saglasnosti određenog zakona sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN-a 1244, Ustavnom okvirom i međunarodnim standardima. Zbog toga redovno dolazi do izmena samih zakona, koji su predstavljeni u Uredbama UNMIK-a koje ih proglašavaju.<sup>158</sup> Bez proglašenja nijedno primarno zakonodavstvo ne može da postane važeći zakon. Stoga se autentična verzija primarnog zakona na Kosovu sastoji od: 1. Uredbi UNMIK-a i 2. Zakona koje je usvojila Skupština Kosova i koji su *proglašeni*, s izmenama ostvarenim aktom proglašenja.

S obzirom na to, nije korisno da Skupština Kosova objavljuje zakone Skupštine na svojoj internet stranici<sup>159</sup> bez unošenja izmena koje su ostvarene aktom proglašenja. Link na akt proglašenja nije čak ni pravilno instaliran na veb stranici. Ovo je zaista razlog za zabrinutost jer mnoge javne institucije preuzimaju, štampaju i na kraju koriste primarni zakon sa glavne internet stranice Skupštine Kosova, što znači da ne koriste jedinu autentičnu verziju zakona.

### ***2. Objavljivanje***

Nadležnosti na Kosovu su podeljene između UNMIK-a i PIS-a jer obe institucije donose normativne akte. UNMIK ima obavezu da objavljuje svoje uredbe na način koji obezbeđuje njihovu široku distribuciju putem javnih oglasa i publikacija.<sup>160</sup> Kako bi ispunio ovu obavezu UNMIK je doneo Administrativnu direktivu kojim se osniva Službeni list UNMIK-a<sup>161</sup> (SL UNMIK-a) i objavljuju zakonski akti UNMIK-a.

Pored Uredbi UNMIK-a koje proglašavaju zakon, UNMIK u elektronskoj verziji<sup>162</sup> objavljuje i tekst određenog zakona Skupštine. Zbog toga je SL UNMIK-a glavna sveobuhvatna baza podataka koja sadrži sve važeće primarne zakone koji su doneti od

<sup>155</sup> Beyeler protiv. Italije, br. 33202/96, stav 109 ECtHR, 2000-I.

<sup>156</sup> Za detaljniju analizu i poređenje pitanja objavljivanja zakona, vidi Misija OEBS-a na Kosovu, Tematski izveštaji o pitanjima vladavine prava, implementacija Zakona o službenom listu, jun 2006.

<sup>157</sup> Članovi 9.1.44 i 9.1.45 Uredbe UNMIK-a o Ustavnom okviru za privremene institucije samouprave na Kosovu, 15. maj 2001.

<sup>158</sup> Ove izmene se kreću od promene pojedinih reči (npr. Uredbe UNMIK-a 2004/56; 2005/34), brisanja stavova iz članova (npr. Uredbe UNMIK-a 2004/32; 2004/28), do unošenja sasvim novih stavova ili članova (npr. Uredba UNMIK-a 2004/44; 2004/30; 2004/26). Pored toga, ponekad se aktom proglašenja nalaže promena numerisanja tako da numerisanje u zakonu ne odražava stvarni broj stava koji je na snazi (npr. Uredba UNMIK-a 2004/18).

<sup>159</sup> <http://www.assembly-kosova.org/>

<sup>160</sup> Član 5.2 Uredbe UNMIK-a 1999/1 izmenjene i dopunjene Uredbama 1999/25 i 2000/54.

<sup>161</sup> Administrativno naređenje 2000/16 o sprovođenju Uredbe UNMIK-a 1999/1, izmenjene i dopunjene Uredbama 1999/25 i 2000/54 o ovlašćenjima Privremene administracije na Kosovu.

<sup>162</sup> <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm>.

1999. Odvojeno objavljivanje zakona i akata proglašenja je prilično nepovoljno rešenje jer dovodi do sumnje u važeći zakon na Kosovu više nego što je potrebno. Pozitivno je što se bar oba dokumenta objavljuju na istom mestu.

*a. Službeni list PIS Kosova*

U cilju rešavanja pitanja ujednačenosti i doslednog objavljivanja zvaničnih dokumenata PIS-a, usvojen je i proglašen<sup>163</sup> Zakon o službenom listu a Vlada je u aprilu 2006. osnovala Kancelariju za upravljanje i administraciju službenog lista PIS-a (KUASL).

U Uredbi UNMIK-a koja proglašava ovaj zakon, SPGS jasno ukazuje da će biti objavljen „završni službeni tekst zakona usvojen od strane Skupštine Kosova i proglašen od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara“. OEBS smatra da ovo ostavlja malo prostora za tumačenje sadržaja koji će biti objavljen u Listu. Izmene iz akta proglašenja se moraju uneti pre objavljivanja akta.

KUASL je 1. juna 2006. objavio prvo izdanje Službenog lista PIS-a Kosova na pet jezika u štampanoj verziji. Od tada se svakog meseca objavljuje po jedno izdanje. Na početku, KUASL nije unosi izmene iz akata proglašenja jer je samo objavljivao proglašene zakone ali bez izmena. Međutim, OEBS je saznao da je šef KUASL-a nedavno dobio pravo i obavezu da u skladu s tim izmeni zakone radi objavljivanja.<sup>164</sup> Kancelarije je obavezna da objavi jedinu autentičnu verziju određenog normativnog akta.

Usko povezan sa jedinom autentičnom verzijom je i datum stupanja na snagu, koji se određuje u aktu proglašenja. Ako ne postoji neka druga odredba, onda datum akta proglašenja predstavlja datum stupanja na snagu. Službeni list PIS-a Kosova za sada zanemaruje datum proglašenja i štampa datum kada je zakon usvojila Skupština Kosova. Ovo nije samo pogrešno već i obmanjujuće. KUASL treba da promeni ovakvu praksu i sledi relevantne važeće odredbe.

Službeni list PIS Kosova nije osnovan samo radi objavljivanja primarnog zakonodavstva. Po članu 2 Zakona o službenom listu, predviđa se i objavljivanje sledećih dokumenata: konačan službeni tekst zakona koje usvoji SK i proglasi SPGS; rezolucije koje usvoji SK; sekundarni i ostali zakoni koje donesu Vlada Kosova i ministarstava; i sporazumi međunarodnog karaktera. Na osnovu informacija kojima OEBS raspolaže, samo je nekoliko ministarstava poslalo kopije svojih Administrativnih uputstava KUASL-u, radi objavljivanja u Službenom listu. Međutim, dva administrativna uputstava MONT-a su objavljena u petom izdanju Lista.

Najveći problem u vezi sa Službenim listom PIS-a Kosova je nedostatak dugoročnog strateškog plana kako je propisano članom 5.3 (a) Zakona. Izgleda da KUASL prilično jednostrano mesečno objavljuje normativne akte bez praćenja doslednog sistema. Kako će veliki broj već donesenih normativnih akata biti objavljen na

<sup>163</sup> Uredba UNMIK-a 2005/25 o Zakonu o Službenom listu (Zakon br. 2004/47)

<sup>164</sup> Ova informacija je dobijena od strane šefa Kancelarije za pružanje pravnih usluga u Kancelariji premijera. Ranije je uglavnom obrazlagano da će vlasnik dokumenta (Skupština Kosova ili ministarstvo) zabraniti KUASL-u da unosi izmene.

dosledan način tako da stručnjaci budu u mogućnosti da se pozovu na originalne akte? Kako će budući akti biti objavljeni na sistematski način?

OEBS je zabrinut zbog nedostatka strategije. Obaveza objavljivanja normativnih akata ne ispunjava se jednostavnim stavljanjem akata na papir i to sa pogrešnim datumom stupanja na snagu. Službeni list treba da bude najpouzdaniji izvor važećeg zakona. Potrebno je da bude dosledan i sistematičan instrument.

#### *b. Službena veb stranica*

Zakon o službenom listu predviđa u članu 2.3 obavezu objavljivanja svih normativnih akata u elektronskom obliku mesec dana nakon njihovog objavljivanja u štampanom obliku. KUASL je kreirala veb stranicu koja sadrži pojedinačna izdanja štampanih verzija Službenog lista na pet jezika u PDF formatu na webu.<sup>165</sup> Prema tome, može se reći da PIS formalno ispunjavaju obavezu propisanu zakonom.

Međutim, nedostatak dosledne strategije objavljivanja svih normativnih akata na način da učini tekst zakona pristupačnijim je još uočljiviji u elektronskom obliku. Kako će neko naći određen zakon ako različita izdanja Službenog lista sadrže proizvoljan skup zakona iz različitih godina? Ovaj problem se može verovatno rešiti jedino upotrebom sveobuhvatne liste koja obuhvata sve godine, a koju treba redovno ažurirati. Dalje, odgovarajuća opcija za pretraživanje, koja omogućava nalaženje pojedinih zakona prema imenu ili broju, bi imala izuzetan značaj za stručni kadar koji rade u pravosuđu, naročito u svetlu omogućavanja pristupa sekundarnom zakonodavstvu do koga je često teško doći iako je službeno u primeni.

U tom pogledu, KUASL može tražiti savet od nekih ministarstava, od kojih je značajan broj već objavio svoja administrativna uputstva na svojim veb stranicama. Međutim, iako su sada sva ministarstva prisutna na internetu, kvalitet njihovih internet stranica se prilično razlikuje. Neke od njih omogućavaju lak pristup na tri jezika svim neophodnim informacijama i sekundarnom zakonodavstvu, do kojih je inače teško doći na drugačiji način.<sup>166</sup> Međutim, mnoge veb stranice sadrže vrlo malo ili uopšte ne sadrže informacije i ne obezbeđuju kopije administrativnih uputstava, dok neke objavljuju samo verzije na albanskom jeziku.<sup>167</sup>

Nejasno je zašto su razlike između ministarstava tako velike pošto je očigledno da u civilnoj službi na Kosovu postoji dovoljno znanja za kreiranje i održavanje veb stranice. Preporučuje se bolja saradnja između različitih ministarstava a ona se može ostvariti na inicijativu Vlade, uključujući i Službeni list PIS Kosova.

#### **D. Napomena o *vacatio legis***

Situacija koja je napred pomenuta odražava srodan problem koji postoji na Kosovu – naime, nedostatak *vacatio legis* u objavljenim pravnim aktima. Princip *vacatio legis* zahteva da postoji izvesni vremenski razmak između donošenja i stupanja zakona na snagu. Ovakav vremenski razmak pruža priliku javnosti i institucijama koje su dužne

<sup>165</sup> Vidi <http://www.ks-gov.net/gazetazyrtare>.

<sup>166</sup> MER, MJS, MSV I MPŠRR. Oni mogu da služe kao primer za Službeni list.

<sup>167</sup> Na jednoj veb stranici se čak zahteva registracija što se čini prilično neshvatljivim jer pristup treba da bude što lakši za sve. Ostale veb stranice sadrže proizvoljan skup administrativnih uputstava na različitim jezicima.

da ga primenjuju da dobiju kopiju zakona i da se prilagode i pripreme za novu pravnu situaciju. Danas, na Kosovu, ni Skupština Kosova ni UNMIK ne zahtevaju *vacatio legis* kada donose i proglašavaju zakonska akta.

Ova situacija je počela 1999, sa donošenjem prve UNMIK Uredbe, 1999/1.<sup>168</sup> U ovoj Uredbi se kaže da UNMIK uredbe odobrava i potpisuje Specijalni predstavnik Generalnog sekretara i one stupaju na snagu na dan koji je u njoj označen.<sup>169</sup> U ovoj Uredbi nije označen poseban zahtev za objavljivanje. Kasnije, godine 2000, proglašena je Administrativna direktiva 2000/16<sup>170</sup>, kojom je ustanovljen Službeni list UNMIK-a. Ni ovaj pravni akt nije zahtevao objavljivanje pre stupanja na snagu. U članu 4.1 jasno se kaže da “na važnost UNMIK uredbi, administrativnih direktiva ili drugih službenih UNMIK-ovih informacija ili dokumenata ne utiče to da li su oni uneti ili su izostavljeni iz Službenog lista.”

Sadašnji Zakon o službenom listu PIS Kosova zahteva da se izvesna pravna akta moraju objaviti i definiše odgovornosti za ovakvo objavljivanje. Još jednom, ovaj zakon ne povezuje objavljivanje pravnih akata sa proglašavanjem. Međutim, ovde se mora istaći da, što se tiče zakona Skupštine, jedino SPGS može da diktira da zakon stupa na snagu odmah posle objavljivanja, jer SPGS mora da proglašava zakone. Ipak, datu stvar ni PIS ne mogu samostalno da reše.

Jedan od razloga za nedostatak *vacatio legis* godine 1999. mogla bi da bude vanredna situacija, i činjenica da je možda bilo fizički teško da se objave i dostave pravna akta. Međutim, vanredna situacija već odavno ne postoji, a važeći zakoni na Kosovu još ne zahtevaju postojanje *vacatio legis*.

Ovo nije prvi put da je skrenuta pažnja javnosti na ovo pitanje. Na primer, Parlamentarna skupština Saveta Evrope priznala je značaj ovog principa i preporučila UNMIK-u da ostavi dovoljno *vacatio legis* posle proglašenja svih pravnih instrumenata u svojoj Rezoluciji 1417<sup>171</sup>. Institucija ombudsmana na Kosovu (IOK) takođe je istakla ovo pitanje u nekoliko godišnjih izveštaja. Godine 2006, IOK je još jednom istakla neuspeh zakona da ostave *vacatio legis* sa ciljem da se uspori implementacija novih zakona jer se odgovarajuće pripreme ne mogu izvršiti unapred: “[...] Efekti ovoga mogu se videti po tome što je većina svih donetih zakona ili uredbi redovno bila implementirana mesecima ili čak godinama posle stupanja na snagu.”<sup>172</sup>

OEBS preporučuje da se Kosovo uskladi sa standardima Evropske Unije u pogledu *vacatio legis* principa. Ova stvar se jedino može rešiti tako što će se ovaj princip uvesti po zakonu. Prenos Službenog lista UNMIK-a na lokalne nadležne organe sledeće godine i spajanje dva službena lista biće pravo vreme da se ova situacija reši jednom za svagda.

<sup>168</sup> O ovlašćenjima Privremene uprave na Kosovu, sa amandmanima, koja je proglašena 25. jula 1999.

<sup>169</sup> Vidi član 5.1.

<sup>170</sup> Za implementaciju UNMIK Uredbe 1999/1, sa amandmanima, o ovlašćenjima Privremene uprave na Kosovu.

<sup>171</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1417, Zaštita ljudskih prava na Kosovu, usvojena 25. januara 2005.

<sup>172</sup> Institucija ombudsmana na Kosovu, 6. Godišnji izveštaj 2005–2006. (upućen Skupštini Kosova), str. 14.



### **E. Zahtevi izrade nacrtu zakona: proceduralni, formalni i suštinski**

Većina formalnih i suštinskih zahteva za izradu nacrtu primarnih i sekundarnih zakona sadržani su u Pravilima postupka Vlade Kosova<sup>173</sup> iz 2005, i Administrativnom uputstvu o procedurama za izradu, reviziju i usvajanje nacrtu zakona<sup>174</sup> iz 2006. Nedavno je obrazovana radna grupa da pripremi novu izmenjenu verziju Pravila postupka, ali ovo tek treba da se finalizira.

Važeća Pravila postupka uređuju izvesno ponašanje Vlade, kao što su proces izrade nacrtu i usvajanja zakonskih akata, i koju formu ovakva akta moraju imati. Pravila ne uspostavljaju samo određene parametre i uslove da bi se ujednačio proces izrade nacrtu zakona, već isto tako uvode centralni sistem za koordinaciju raznih priloga za nacrt. Na bazi intervjuu koje je sproveo OEBS, jasno je da su zvaničnici u ministarstvima dobro upoznati sa Pravilima Vlade i čini se da rade na tome da ih interno primenjuju.

Pravila obrađuju *proceduralne* zahteve za izradu dokumenata, uključujući tu i nacrtu zakonskih akata. Na primer, Pravila određuju vrste dokumenata koje vlada može proveravati i odobravati, kako se obrazuju radne grupe, i procedure prema kojima se dokumenta moraju pripremati. Pravila propisuju da je za koordinaciju ovog procesa odgovorna Kancelarija za pružanje pravnih usluga (KPPU) u okviru UP. Oni isto tako utvrđuju stroge vremenske rokove za razmatranje i odobravanje dokumenata. OEBS nije mogao tačno da utvrdi koliko su ovi vremenski rokovi ispoštovani.

Posebno potpoglavlje Pravila uređuje *formu i suštinu* nacrtu zakona i drugih nacrtu normativnih i podnormativnih akata.<sup>175</sup> Ovde je iznet spisak tehničkih i suštinskih kriterijuma. Na primer, nacrt mora biti usaglašen sa važećim međunarodnim standardima i postojećim pravnim okvirom; mora se usaglasiti sa relevantnim mandatnim odredbama *acquis communautaire*<sup>176</sup>; mora se izbegavati korišćenje previše opširnih, nejasnih ili dvosmislenih odredbi; i, mora biti raspoloživ na tri zvanična jezika. Pravila zahtevaju da kada se nacrtu predstavi Vladi, on mora u prilogu da sadrži izvesne potvrde i izjave koje će osigurati da je nacrtu urađen u skladu sa ovakvim suštinskim i proceduralnim pravilima.

Interesantno je da Pravila ograničavaju korišćenje stranog modela zakona na (a) zakone zemlje članice EU, poželjno je da to budu Nemačka, Austrija ili Slovenija, i (b) opšte korišćeni model zakona koji je uradila međunarodna organizacija, kao što je Zakon o međunarodnoj trgovini Komisije UN (UNCITRAL). Ograničavajući model zakona na ovaj način prilično je jedinstven način da se reši ono što su neki označili kao nedovoljna usaglašenost važećih zakona na Kosovu od sukoba 1999. Naime, od 1999, u UNMIK-ovim uredbama i administrativnim direktivama, kao i u nekim podzakonskim aktima PIS, zapažen je čitav spektar različitih stilova izrade nacrtu zakona. Ovakva zakonska akta često odražavaju pravno poreklo međunarodnih izrađivača nacrtu zakona. Iako su strani modeli zakona korisni alati za izrađivača

<sup>173</sup> Vladina uredba 1/2005, 18. juli 2005.

<sup>174</sup> Vladino administrativno uputstvo 02/2006, 16. mart 2006.

<sup>175</sup> Id. IV.2.

<sup>176</sup> Termin *acquis communautaire* se koristi da označi celokupni sistem zakona Evropske Unije koji je do sada prikupljen i koji je obavezujući za zemlje članice EU. On, *inter alia*, obuhvata primarne i sekundarne zakone, presude Evropskog suda pravde i Suda prve instance, odluke koje su doneli EU organi, kao i zajedničke akcije i opšte stavove koje je usvojio Savet ministara.

nacrta zakona, oslanjanje na razne modele tokom nekoliko godina dovelo je do pravnih nejasnoća i nedoslednosti. Da bi se ovo rešilo, Pravila zahtevaju da nezavisni eksperti i konsultanti dostave njihove *curriculum vitae* šefu KPPU zajedno sa pisanom izjavom u kojoj se slažu da će poštovati ova Pravila. Iako je ovo interesantan pristup, OEBS sumnja da će se ovakvi zahtevi stvarno ispoštovati u većoj meri.

Godine 2006, Vlada je izdala novo Administrativno uputstvo kojim je dodatno definisala pravila i procedure za izradu, proveru i usvajanje nacrta zakona. Na primer, ovo uputstvo utvrđuje ko može da inicira nacрте zakona, koja dokumenta moraju da prate nacрте zakona, kako treba da funkcionišu radne grupe, i kako se razne službe uklapaju u ovu proceduru, kao što je Služba za proces evropske integracije (SPEI)<sup>177</sup>. Ovo uputstvo, mada sa dobrom namerom, čini se da dodaje još jedan sloj kompleksnosti u već previše zahtevnom skupu Vladinih pravila.

Pored novog Uputstva, KPPU trenutno priprema priručnik za izradu nacrta zakona uz pomoć inostranih donatora kao što su Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) i Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP). Prema rečima direktora KPPU, priručnik će se sastojati iz dva dela: više koncepcijskog prvog dela i prilično tehničkog drugog dela. Po mišljenju OEBS-a ovakav priručnik može biti koristan alat, sve dotle dok se jasno uklapa u ukupnu sliku koja je izložena u Vladinim pravilima i Administrativnom uputstvu i ukoliko dodatno ne komplikuje stvari. Jedna sugestija bi mogla da bude da se priručnik izradi kao skup kontrolnih lista koje će kao aneks biti priložene uz Vladina pravila.

OEBS poziva Vladu da uskladi napred navedena Vladina pravila i Administrativno uputstvo. U ovoj fazi, OEBS je zabrinut da Administrativno uputstvo ne služi kao jasan dodatak Pravilima postupka. Na nekim mestima ono ponavlja Pravila, na drugim mestima ono komplikuje ili je čak kontradiktorno sa Pravilima. Može biti da treba shvatiti da se Pravila postupka odnose samo na akta koja razmatra Vlada, dok se Administrativno uputstvo prvenstveno odnosi na rad ministarstava. Ali, ako se o tome radi, to nije na pravi način izraženo. Sve ukupno, u većini slučajeva, teško je da se utvrdi kakvu vrednost AU dodaje Pravilima.

Kao primer, član 18 Administrativnog uputstva definiše odgovornosti KPPU za proveru nacrta akata pre usvajanja od strane Vlade. Kaže se da KPPU koordinira rad i odgovorna je za proveru svih nacrta akata koje izvršna grana vlasti podnosi Skupštini. Zatim su navedene druge odgovornosti KPPU, kao što su uputstva inicijatorima nacrta akata u vezi standarda izrade nacrta, koordinacija i nadgledanje procesa, kao i kvalitet zakona.

Istovremeno, Pravila postupka takođe definišu odgovornosti KPPU u procesu usvajanja, mada je to drugačije izraženo. Na primer, član 26 predviđa da KPPU treba da bude obaveštena o svim aktivnostima u vezi izrade nacrta normativnih ili podnormativnih akata.<sup>178</sup> Njena koordinaciona uloga utvrđuje se u istom članu: “Šef KPPU ima vlast i odgovornost da koordinira sve ovakve aktivnosti na izradi nacrta zakona.” Član 29 daje autoritativniju ulogu KPPU nego što to čini AU, jer se u njemu

<sup>177</sup> Ranije Kancelarija za proces evropske integracije.

<sup>178</sup> Član (1) glasi: “Svako ko je uključen u izradu nacrta [...] zakona ili drugog normativnog akta ili podnormativnog pravnog akta dužan je da redovno (najmanje dvaput mesečno) dostavlja šefu KPPU pismeno obaveštenje sa potpunim opisom svih ovakvih aktivnosti...”.

tvrdi da “pre podnošenja nacrta zakona ili pravnog akta KPPU, predlagač je dužan da najpre uloži napore da osigura da se on slaže sa zahtevima izrade [nacrta]”, i da KPPU “neće prihvatiti i vratiće predlagaču svaki nacrt zakona ili pravni akt koji [...] ima očigledne nedostatke.”

Bez ulaženja u detalje, iz ovog primera sledi da Administrativno uputstvo treba bolje da se uskladi sa Pravilima postupka.

Štaviše, kako sada stvari stoje, Pravila postupka ne prave adekvatnu razliku između normativnih i podnormativnih akata. Nije jasno da li se ova pravila odnose samo na one nacрте akata gde Vlada mora da donese odluku (uključujući tu nacрте zakona i neke AU), ili da li se ona takođe odnose na Administrativna uputstva koja su potpisali nadležni ministri. S druge strane, iako je jasno da Administrativno uputstvo ne uređuje jasno nacрте akata koje su inicirali *ili* ministarstva ili Vlada, mora se dodatno razjasniti pitanje kako ovo treba da funkcioniše u pogledu Pravila.

Pošto se Pravila postupka trenutno nalaze u fazi provere, OEBS poziva radnu grupu da iskoristi ovu priliku da pažljivo ispita odnos između Pravila i Administrativnog uputstva. Ova grupa treba zatim da donese odluku da li da se ova dokumenta spoje, ili da li AU mora ponovo da se sastavi.

Radna grupa bi takođe mogla da razmotri da unese dodatne odredbe u vezi forme administrativnih uputstava. Iako Pravila postupka izlažu samo skup osnovnih odredbi o tehničkim kriterijumima za pravna akta, ona ipak ne daju detaljna uputstva. Istaknuto je, na primer, da nazivi i broječno označavanje Administrativnih uputstava variraju od ministarstva do ministarstva. Na nekima od njih sadržan je akronim ministarstva u naslovu, dok na drugima nema ovih informacija. Ovo može dovesti do zabune kada se u dokumentu moraju citirati pravna akta iz raznih ministarstava. Činjenica da svi sekundarni zakoni moraju takođe da budu objavljeni u Službenom listu PIS Kosova mogla bi se iskoristiti da se uvede ujednačeno stavljanje naziva i brojeva za svako ministarstvo i Vladu.

## **F. Osoblje, obuka i međunarodna podrška**

U oba prethodna izveštaja, nekoliko zvaničnika iz ministarstava istakli su zabrinutost zbog nedovoljnog broja osoblja. U 2006. godini, što je bilo donekle iznenađujuće, izrečeno je znatno manje žalbi u vezi osoblja u pravnim službama.<sup>179</sup> Osim u dva slučaja, intervjuisana lica činilo se da su generalno bila zadovoljna brojem osoblja i njihovim nadležnostima. Ova generalna promena percepcija, zavisno od ministarstva, mogla bi ili da odražava povećanje kapaciteta osoblja, veći broj osoblja (manji promet), bolje upravljanje u pravnim službama ili ministarstvima, ili kombinaciju ovih faktora. Iako su neki šefovi pravnih službi priznali da imaju bolju podršku od drugih službi i odseka u okviru njihovih ministarstava, drugi šefovi su istakli da su njihovi pravni službenici jednostavno poboljšali svoj rad usled stečenog iskustva.

Posebnu pažnju u jako skoroj budućnosti potrebno je posvetiti kvalifikacionom nivou osoblja u SPEI i Ministarstvu pravosuđa. U slučaju SPEI, kako Kosovo ulazi u proces evropskih integracija, biće potrebni veoma dobro kvalifikovani eksperti u oblasti

<sup>179</sup> Najnovija Ministarstva pravosuđa i unutrašnjih poslova nisu intervjuisana, pošto ona nisu imala nikakve obaveze za implementaciju u 2005.

zakona EU i aproksimacije zakona. Verovatno da će većinu ovih eksperata sponzorirati međunarodni donatori. Što se tiče Ministarstva pravosuđa, ovo ministarstvo će verovatno dobiti veće odgovornosti za izradu nacrtu zakona kada na snagu budu stupila nova pravila Vlade kojima se izvesne nadležnosti prenose sa KPPU. Kvalifikacioni nivoi osoblja treba da odražavaju ovu promenu nadležnosti.

Pored potrebe da se očuvaju kvalifikacioni nivoi osoblja, u dva prethodna izveštaja takođe je istaknuta očigledna potreba za pravilno obučanim osobljem. KIJA je primarni organ koji je odgovoran za obuku i kontinuirano obrazovanje svih javnih službenika, uključujući tu i pravne službenike. Prošle godine je istaknuto da, iako je KIJA imala dosta obimni program obuke, ipak nije bilo većeg treninga bilo u vezi implementacije ili izrade nacrtu zakona. U svom poslednjem izveštaju OEBS preporučuje da KIJA organizuje kontinuirane i efektivne kurseve u vezi izrade primarnih i sekundarnih zakona i regulatornog upravljanja. Idealno, ovo bi bilo kombinovano sa obukom uz rad u vezi izrade pravnih akata da bi se osiguralo da se učini stvarni napredak.

U 2006. godini utvrđena su neka poboljšanja. KIJA je pripremila plan obuke na bazi procene potreba koju je uradila u saradnji sa zvaničnicima iz ministarstava. Ova procena otkrila je da je pravnim službenicima zaista bila potrebna obuka u vezi izrade nacrtu zakona i regulatornog upravljanja. Ovakva obuka obično se ne vrši na nivou univerziteta. Ove godine, pored obuke u sferi raznih suštinskih oblasti, bilo je i kurseva koji su organizovani u vezi izrade nacrtu zakona, implementacije i pravne terminologije.

Prema matrici za obuku KIJA u 2006. godini, za februar je predviđena desetodnevna obuka o tehnikama izrade nacrtu zakona. Ovaj trening obuhvata aspekte zakonodavnog procesa, korake u procesu izrade zakona i tehnike pravnog tumačenja. Za april je predviđena šestodnevna obuka u vezi implementacije zakona, uključujući tu i principe dobrog upravljanja, i instrumente implementacije. Pored toga, za septembar je predviđena četvorodnevna obuka u vezi pravne terminologije, uključujući standardizaciju pravne/sudske terminologije, jasnoću sadržaja i jednostavnost. Sve ukupno, ovo je bio pohvalan plan za KIJA. Međutim, u stvarnosti, samo deo ovoga je bio realizovan.

Kao što je označio njen vođa tima, KIJA je bila suočena sa teškoćama da angažuje adekvatne trenere koji bi vodili programe obuke koje je ona predvidela. Iako nije jako teško da se pronađu i angažuju eksperti za razne klasične pravne predmete u vezi kojih KIJA organizuje obuku, postoji jako malo (a možda i ne postoje) lokalni treneri na Kosovu koji su eksperti u oblastima sastavljanja pravnih tekstova, implementacije ili terminologije. U ovim drugim oblastima, KIJA bi želela da pronađe i angažuje strane eksperte kao trenere. Ovo je očigledno skupo u poređenju sa skromnim budžetom KIJA. Nedavno, KIJA je uspela da pronađe jednog trenera iz Albanije koji je na dobrovoljnoj osnovi uspeo da održi izvesnu obuku u vezi izrade nacrtu zakona. U ovoj kritičnoj fazi istorije Kosova – kada se sastavlja toliko veliki broj novih zakonskih akata – obuka u izradi nacrtu zakona i implementaciji zakona treba da bude kamen temeljac za jačanje javne administracije.

Pored redovne obuke koju organizuje ili podržava KIJA, održani su neki studijski programi u oblasti izrade nacrtu zakona za odabrane pravne službenike. Na primer,

*Nemačka organizacija za tehničku saradnju* (GTZ) sponzoriralo je neke kurseve obuke u oblasti zakonodavstva. SOFRECO<sup>180</sup>, koji je implementirao projekat koji je finansirala EU, takođe je obradio aspekte izrade nacrtu zakona kada je sponzorirao obuku o aproksimaciji zakona Kosova sa *acquis communautaire*.

OEBS poziva međunarodne donatore da sponzorišu jedinstvene kurseve obuke na Kosovu i u inostranstvu. Ovo se posebno odnosi na oblast aproksimacije zakona. Međutim, ovakve pozitivne aktivnosti ne bi trebalo nikoga da odvrte od potrebe za programskim kursovima u organizaciji KIJA. Kursevi obuke koji će biti organizovani izvan strukture KIJA treba po svom karakteru da se smatraju dopunskim – iako oni pomažu odabranom broju zvaničnika u određenim sektorima oni ipak nisu institucion-alizovani za Kosovo. Iako donatori hoće, i treba, da nastave da slede njihove sopstvene programe i da obrađuju ciljeve koje su utvrdili, oni istovremeno, treba da rade u saradnji sa KIJA. Bez koordinacije postoji rizik da će se rad raznih agencija uzajamno preklapati.

Pored podrške u oblasti obuke, neki donatori pružaju direktnu podršku za izradu nacrtu zakona u okviru izvršne grane vlasti. USAID i EAR podržavaju razne projekte za sastavljanje pravnih tekstova. Odnos između zvaničnika iz ministarstava i stranih eksperata kao i stilovi saradnje jako se razlikuju. Neki eksperti podstiču lokalne pravnike da rade većinu pravnih tekstova i da zatim daju komentare, dok drugi eksperti insistiraju na tome da oni sami urade sav posao. (Najbolji scenario je verovatno negde između.) U svakom slučaju, cilj ovakve podrške treba da bude što je moguće više usmeren na razvoju kapaciteta kao i na izradu dobrog koherentnog nacrtu zakona. Štaviše, OEBS podseća donatore da se zakoni moraju usaglasiti sa važećim zakonom na Kosovu, kako po stilu tako i po sadržini. U najvećem broju slučajeva potrebno je odupreti se insistiranju nekih stranih eksperata da se u zakonski okvir Kosova prekopiraju zakoni iz drugih zemalja.

### **G. Zakonodavni nadzor**

Princip podele vlasti bazira se na ideji da zakonodavna, izvršna i sudska vlast treba da budu nezavisne, čime se sprečava da bilo koji pojedinac ili grupa steknu preveliku vlast. Kao jedan od ključnih elemenata vladavine prava ovaj princip je ugrađen u poglavlje 2 Ustavnog okvira.<sup>181</sup> Na bazi ovog principa određene oblasti vlade dodeljuju se odgovarajućim granama vlasti.

Zakonodavna grana vlasti prvenstveno je odgovorna za kreiranje zakona kao i za izmene ili ukidanje postojećih zakona. Ova odgovornost kreiranja zakona ne znači da sav posao u ovoj sferi treba neminovno da obavlja zakonodavna grana, ali ona mora da vrši delotvorni nadzor ovog procesa. Ova odgovornost za implementaciju i primenu zakona treba da ostane suštinska funkcija parlamentarnog nadzora.

Zakonodavna grana vlasti može da dodeli izvesna zakonodavna ovlašćenja drugim akterima, kao što su izvršna vlast ili specijalizovana agencija.<sup>182</sup> Ona mora da ovlasti nadležni organ da izda podzakonski akt u vezi izvesnog pitanja, i onda taj nadležni

<sup>180</sup> SOFRECO je privatna inženjerska i konsultantska kompanija sa sedištem u Francuskoj.

<sup>181</sup> UNMIK Uredba 2001/9, proglašena 15. maja 2001.

<sup>182</sup> Ona ne može poveriti zakonodavna ovlašćenja pravosuđu, jer bi to bilo u suprotnosti sa dužnostima preavosuđa da tumači i primenjuje zakon.

organ može da sačini nacrt sekundarnog zakona onako kako je to predviđeno zakonom. Istovremeno, uvek mora da bude jasno da poveravanje zakonodavnih ovlašćenja izvršnoj vlasti predstavlja izuzetak od pravila podele vlasti.

Na Kosovu, parlamentarni nadzor rada vlade bio je jako aktivan tokom 2006.<sup>183</sup> S jedne strane, može se zapaziti znatno poboljšanje, jer se 50 minuta svakog parlamentarnog dana posvećuje nadzoru vlade i vreme posvećeno postavljanju pitanja je deo standardnog dnevnog reda Skupštine Kosova.<sup>184</sup> S druge strane, još uvek ne postoji sveobuhvatni nadzor implementacije primarnih zakona.

Pravilo 53 u Pravilima postupka Skupštine Kosova obrađuje pitanje nadgledanja implementacije zakona i prenos ovlašćenja na nadležne odbore. Iako se čini da prvi stav Pravila 53 utvrđuje ovu nadzornu funkciju kao *pravo* odbora, stav 3 nadležnom odboru prenosi sasvim detaljne *obaveze*. Ovo, *inter alia*, obuhvata ispitivanje i kontrolu nadležnosti kao i jasne obaveze u pogledu izveštavanja. Ovi mehanizmi obezbeđuju dobre opcije za prilično tehnički i sveobuhvatan parlamentarni nadzor aktivnosti izvršne vlasti u pogledu sekundarnog zakonodavstva, ali se oni ne koriste u mogućoj i potrebnoj meri. Međutim, pošteno ispitivanje ovog pitanja takođe dovodi do pitanja da li Skupština Kosova ima resurse da uopšte i u celini primeni Pravilo 53. Da li je realno da odbori bez skoro ikakvog osoblja za podršku izvrše sveobuhvatnu proveru stanja implementacije svakog zakona?

OEBS ovim izveštajem po treći put pokušava da predstavi dosledan pregled implementacionih aktivnosti onih aktera koji su od strane Skupštine Kosova bili ovlašćeni da to učine, kao i da prikaz aktivnosti koje su ocenjene u dva prethodna izveštaja. Znatna količina sredstava uložena je u ovaj projekat i nadamo se da se ona mogu iskoristiti kao alat za sve aktere koji su umešani u proces implementacije. OEBS je sam u znatnoj meri sledio Pravilo 53, ali ovaj izveštaj će biti poslednji koji će se baviti implementacijom zakona Skupštine Kosova. Skupština Kosova mora hitno da proveriti Pravilo 53, kao i njihove resurse i da ustanovi prioritete u oblasti parlamentarnog nadzora.

## H. Preporuke

- Vlada Kosova mora da preduzme ozbiljne korake da vrši nadzor implementacije zakona na sveobuhvatni način. Kao polazna tačka, preporučuje se da se imenuje neka osoba ili formira jedinica koja će isključivo biti odgovorna da koordinira implementaciju zakona i moći da formira službenu administrativnu vezu sa sekretarijatom SK.
- Skupština Kosova mora da proveriti svoje resurse u svetlu Pravila 53 u svojim Pravilima postupka, i da ustanovi prioritete u pogledu parlamentarnog nadzora Vlade.
- Skupština, preko svojih odbora, treba da proverava zakone koje je donela ali koji uopšte nisu bili implementirani više od godinu dana. Zbog pravne jasnoće,

<sup>183</sup> Vid Inicijativu za podršku Skupštini (ASI), Vesti br. 19, oktobar 2005 i br. 24, septembar 2006.

<sup>184</sup> Vidi ASI Vesti br. 24, septembar 2006, str. 9.

ovakvi zakoni treba ili da se ukinu ili da se odmah implementiraju preko radne grupe.

- Službenici koji sastavljaju nacрте zakona treba da budu precizni kada daju ovlašćenja za pripremu sekundarnog zakonodavstva. Kad god nacrt zakona predviđa da određeno pitanje treba da bude uređeno aktima za implementaciju, predloženi zakon mora takođe da sadrži jasna ovlašćenja za izradu nacрта i izdavanje ovakvih akata i jasne naznake u pogledu osnovnih polaznih tačaka.
- Službeni list PIS Kosova mora da sačini dugoročni strateški plan kako to propisuje Zakon o službenom listu i objavi normativna akta u skladu sa koherentnim sistemom.
- Princip *vacatio legis* – izvesna vremenska distanca između donošenja zakona i njegovog stupanja na snagu – treba zakonski da se ugradi na Kosovu, da bi se dostigli evropski standardi.
- Pravila postupka Vlade i Administrativno uputstvo o postupcima izrade nacрта, provere i usvajanja nacрта zakona treba da se spoje ili ponovo obrade. Postoji potreba za jednim dokumentom koji uređuje upravljanje izradom nacрта zakona, kao i tehničke zahteve pravnih akata da bi se garantovalo da jedan skup normativnih akata pokriva razna pitanja na standarizovani način.
- Donatori treba da koordiniraju njihove napore na izgradnji kapaciteta sa KIJA i pozivaju se da sponzorišu kurseve treninga za javne službenike, naročito u oblasti sastavljanja pravnih tekstova, regulatornog upravljanja i *acquis communautaire*, jer KIJA često nema dovoljno sredstava da angažuje odgovarajuće trenere.
- Donatori treba, po potrebi, da nastave da podržavaju PIS pri izradi nacрта zakona. Međutim, ovakva podrška ne bi trebalo da se obustavi kada zakon usvoji Skupština, već treba da se nastavi i u fazi implementacije.