



INSTITUTI KOSOVAR PËR KËRKIME DHE ZHVILLIME TË POLITIKAVE
SERIA E ANALIZAVE POLITIKE: PUNIMI # 4

**LIGJET PA POLITIKA –
TË PAPËRDORSHME, TË PAZBATUESHME DHE TË KOTA**

Prishtinë, dhjetor 2006

Ky projekt është përkrahur nga Rockefeller Brothers Fund.

Përgatitur nga: Ilir Dugolli, me ndihmë hulumtuese të Shancel Sharma

Redaktuar nga: Leon Malazogu

Copyright © 2006 KIPRED. Të gjitha të drejtat e riprodhimit janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet, të ruhet në sisteme ripërtrisëse ose të transmetohet në çfarëdo forme apo mjet elektronik, mekanik, fotokopjues, regjistruar, etj., pa lejen me shkrim të autorit. Pjesë të shkurtra të tekstit, që nuk kalojnë dy paragrafa, mund të citohen pa lejen shprehimore të dhënë nga autori me kusht që të njihet burimi i plotë i tekstit. Luteni të kontaktoni: info@kipred.net apo +381 38 555 887.

Botuar nga



Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillime të Politikave

Kodra e Diellit, Rruga 3, Lam. 39

Prishtinë, Kosovë (UNMIK)

Telefon dhe faks: +381 38 555 887

www.kipred.net

PËRMBLEDHJE

Politikat e mangëta rrjedhojnë me ligje të mangëta dhe anasjelltas. Por, ligjet pa politika fare janë edhe më të mangëta. Në të kaluarën, përgjithësisht, politikat e miratuara nga partia u liheshin juristëve për t'u kodifikuar në gjuhë juridike. Sot, juristët e bëjnë të njëjtën punë edhe pse pa ndonjë udhëzues të politikave apo me një apo dy fjalë nga ministrat. Ata që e njohin gjuhën angleze janë disi në pozitë më të favorshme, përderisa nuk harrojnë që t'i zëvendësojnë të gjitha referencat origjinale gjatë përkthimit të ligjeve të vendeve tjera. Më të zgjuarit e kopjojnë vetëm një ligj të huaj ndërsa ata që janë më pak të zgjuar kombinojnë ligje nga disa shtete, shpesh nga tradita të ndryshme ligjore. Kjo sjell deri te politika të cilat shpeshherë janë kundërthënëse edhe brenda së njëjtës ministri. Një ndër përfundimet e këtij punimi është se brenda ministrive po mungon bërja e politikave, sidomos analiza e tyre, si dhe diskutimi gjithëpërfshirës i tyre, çështje kjo që është temë e njërit nga raportet tona të ardhshme. Duke supozuar një proces të rregullt të politik-bërjes, ky punim analizon përgatitjen e projektligjeve. Mbi të gjitha, këtu konstatohet se përgatitja e projektligjeve nuk është punë e juristëve të rëndomtë që punojnë brenda ministrive të ndryshme, por e një institucioni të veçantë që do të ishte në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë. Për më tepër, procesi i formimit dhe ripërpunimit të agjendës legjislativë duhet të përmirësohet. Agjenda legjislativë nuk duhet të hartohet brenda disa orëve dhe ajo duhet të jetë elastike. Ndër të tjera, ky punim vjen në përfundim se mbi themelet e një agjende legjislativë të përshtatshme, e cila vazhdimisht freskohet dhe ripërpunohet, ministrinë duhet të zhvillojnë kapacitete të rëndësishme të politik-bërjes për të siguruar arritjen e konsensusit të nevojshëm përpara hartimit të projektligjeve. Analiza ilustron anët negative të procesit aktual ashtu si edhe përparësitë e mundshme që mund të pasojnë nga ndryshimi i këtij sistemi. Megjithatë, duhet pasur parasysh që këto ndryshime nuk janë detyrë e lehtë dhe se pasojat, më pak të natyrës buxhetore sasa të tjerat, nënkuptojnë ndryshime konceptuale të qëndrimeve ndaj qëllimeve shoqërore që synohen të arrihen si dhe qasjes drejt tyre përmes ligjeve relevante.

SI PO HARTOHEN LIGJET?

Korniza ligjore është element qenësor për qeverisje të mirë. Për më tepër cilësia e ligjeve mund të ndikojë fuqimisht në zhvillimin ekonomik dhe njerëzor. Për shkak të ambicies për tu bërë pjesë e familjes evropiane, nxjerrja e ligjeve të reja në Kosovë shihet si tejet e rëndësishme. Megjithatë, për disa arsye, disa prej të cilave janë përmendur më poshtë, përgatitja dhe miratimi i ligjeve përgjithësisht ka dështuar të arrijë qëllimet e dëshiruara.

Përcaktimit të nxituar të agjendës legjislativë i mungon analiza e ligjeve më të nevojshme, duke ju lënë tjerëve pasojat e një qasjeje të tillë.

Te ne ligjvënja është e ndarë në mes të Misionit të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) dhe Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ). Edhe pse në Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara (në vazhdim: Rezoluta 1244) nuk është thënë shprehimisht, mandati i

UNMIK-ut për “administrim të përkohshëm të Kosovës” (RKSKB 1999: Neni. 10) nënkupton edhe pushtetin për të nxjerrë ligje. Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP-ja) ka përcaktuar, që në aktin e parë legjislativ të UNMIK-ut (Rregullorja e UNMIK-ut Nr. 1999/1) se

i tërë pushteti ligjvënës dhe ekzekutiv në Kosovë i takon UNMIK-ut dhe ekzekutohet nga PSSP-ja i cili i miraton akte legislative në formë të rregulloreve.¹

Kuvendi i Kosovës gradualisht po merr një rol më të madh në ligjvënie. Në vitin 2000 UNMIK-u ka miratuar 69 rregullore. Në vitin 2005, UNMIK-u ka nxjerrë 56 rregullore, 25 prej të cilave kanë qenë shpallje të ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës. Përderisa institucionet e Kosovës përgatiten për të marrë rolin e gjithëmbarshtëm të nxjerrjes së ligjeve, përgjegjësia për të bërë akte të menduara mirë, të zbatueshme dhe financiarisht të arsyeshme është thelbësore.

Kjo analizë përqendrohet në procesin e shndërrimit të politikave në ligje dhe rolin e të gjitha palëve të përfshira në këtë proces. Më konkretisht, theksi është vënë në fazën prej përfundimit të politikave, deri në fazën kur Qeveria i miraton projektligjet për t'i përcjellë më pas në Kuvend.

Agjenda legislative

Përgatitja e projektligjeve fillon nga *agjenda legislative* e Qeverisë, e cila hartohet brenda disa orësh nga një grup shërbyesish civilë dhe ekspertësh ligjor. Tri mbledhje të tilla janë mbajtur deri më tani dhe në to është skicuar agjenda legislative e Qeverisë, qoftë për një vit apo me rastin e krijimit të qeverisë së re (Krasniqi 2006: 3). Nga takimet e kaluara është vërejtur se procesi në fjalë është i atypëratyshëm, në kuptimin që brenda dy apo tre orëve pjesëmarrësit i parashtrajnë ligjet të cilët ata mendojnë që janë të nevojshme. Sipas udhëheqësit të takimit të fundit të mbajtur në fillim të vitit 2005, sugjerimet për ligje janë bërë me disa dokumente në mend, si “plani veprues i Qeverisë, dokumenti kornizë për reformën e vetëqeverisjes lokale, dokumenti për Partneritet Evropian, Standardet për Kosovën...” (Krasniqi 2006: 3). Fatkeqësisht, mungesa e qasjes kritike brenda takimeve të tilla lë shumë pak hapësirë për kontestimin e propozimeve të bëra, apo për prioritizimin e tyre. Rrjedhimisht, në ato takime bëhet përpjekje zemërgjerë për të futur në agjendë legislative të gjitha propozimet e bëra. Për pasojë, sipas disa prej pjesëmarrësve të këtyre takimeve, lehtë ndodh që anëtarët të përfshijnë në agjendë ligjet të cilat i njohin më mirë dhe në hartimin e të cilave mund të përfshihen personalisht, pa marrë parasysh vlerën publike apo urgjencën e tyre.

Agjenda në fjalë nuk është asgjë më shumë se sa një listë e ligjeve që i prezantohet Qeverisë, ku zakonisht kjo e fundit e miraton atë pa ndonjë debat apo analizë të thuktë. Diskutimet e pakta nuk do të ishin problem aq i madh, sikur kjo agjendë të kuptohej si një dokument udhëzues dhe elastik. Fatkeqësisht, vetëm faktorë të jashtëzakonshëm e të paparashikueshëm mund të nxisin diskutim, shqyrtim të plotë, eliminim të mundshëm të ndonjë nisme legislative.

Procesi i tanishëm është i kufizuar në përpilim të shpejtë të agjendës legislative pa analizat e nevojshme se cilat ligje nevojiten dhe cilat prej tyre janë më parësore. Pasojat e kësaj qasje vetëm sa shtyhen në fazat tjera të procedurës së përgatitjes së ligjeve.

Pasi që Qeveria të ketë miratuar agjendën legislative, nga ministrinë përkatëse pritet të iniciojnë përgatitjen e atyre ligjeve të cilat bien në fushëveprimin e tyre. Me përfundimin e hartimit secila ministri dërgon projektligjin për shqyrtim në mbledhje të Qeverisë. Para këtij shqyrtimi, projektligjet dërgohen për shqyrtim paraprak në Zyrën e Shërbimeve për Ndihmë Juridike (ZShNJ, brenda Zyrës së Kryeministrit – ZK). ZShNJ vendos nëse projektligji është në pajtim me rregullat në fuqi dhe pastaj ia përcjell një kopje Agjencisë për Integritet Evropian (AIE).

¹ Për një shqyrtim gjithëpërfshirës të mandatit të UNMIK-ut dhe aktivitetin e tij ligjvënës shih: Carlowitz 2003.

AIE-ja shqyrton draftin me qëllim që të sigurojë harmonizimin e projektligjit me rregullat e BE-së. Në të njëjtën kohë, Sekretari i Përhershëm i ZK-së krijon një grup punues qeveritar, i cili ka mundësinë të ndryshojë projektligjin nëse është e nevojshme. Grupi punues përbëhet nga së paku një përfaqësues i ministrisë sponzoruese, Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave dhe udhëhiqet nga ZShNJ. Me përfundimin e procesit të shqyrtimit, grupi punues ia dërgon draftin përfundimtar Sekretarit të Përhershëm, së bashku me një deklaratë mbi kushtetutshmërinë të bërë nga ZShNJ, me deklaratën përfundimtare të AIE, dhe vlerësimin financiar nga MEF-i. Projektligji i kompletuar merret në shqyrtim nga Qeveria, e cila mund ta miratojë, ta refuzojë ose t'ia kthejë grupit punues për përmirësim të mëtejshëm. Si rregull, Qeveria i miraton aktet ligjore në procedurë njëfazëshe dhe i përcjell tutje në Kuvend.

TË METAT KRYESORE TË PROCESIT EKZISTUES

Përgatitja e projektligjeve nxjerr në shesh një numër të mangësive serioze. Problemi kryesor qëndron në atë që ligji (si dokument) pothuajse trajtohet si qëllim në vetvete dhe jo si mjet për të ndryshuar një praktikë ekzistuese apo për të prezantuar një të re. Të dy lidhjet e ligjit me politikën publike nuk janë duke funksionuar: (a) analiza politike e cila duhet ta ushqejë ligjin para se ky i fundit të miratohet, dhe (b) zbatimi dhe monitorimi i efekteve për të cilat është bërë ligji në radhë të parë.

Ky proces shtyhet me inercion, për shkak se as politik-bërja e as implementimi nuk janë indikatorë të suksesit. Vlerësimi i vetëm qëndron në numrin e ligjeve dhe shpejtësinë më të cilën krijohen ato. Për më tepër, nuk ka ndonjë vlerësim të ligjeve tanimë në fuqi ndërsa ministrinë të cilat bëjnë pak ligje qortohen për këtë. Nga kjo shihet tendenca për t'u përqendruar në përgatitje

E meta kryesore në sistemin e tanishëm është se objektivat e plotë të politikës nuk merren parasysh kur përcaktohet se çfarë draft-ligjesh të përfshihen në agjendë.

të sa më shumë ligjeve pa shqyrtim paraprak të politikave të cilat ligji duhet t'i pasqyrojë. Kjo nuk ndodh askund, as në traditën anglosaksone e as në vendet e traditës kontinentale (*"të së drejtës civile"*) së cilës i takon edhe Kosova. Në traditën e parë, procesi i ligjvënies është i ndarë nga ai i zhvillimit të politikave. Këtu juristët merren vetëm me shndërrimin në terminologji

juridike të këshillave të detajuara nga personat që hartojnë politikat brenda ministrive konkrete. Në Evropën kontinentale, tradita juridike sipas së cilës është modeluar Kosova, hartimi bëhet nga zyrtarë të ministrive përkatëse. Këtu zhvillimi i politikave nuk është i ndarë në mënyrë rigoroz nga hartimi ligjor, pasi që të njëjtët zyrtarë mund t'i ushtrojnë të dyja detyrat. Edhe pse këtu nuk është e ndarë si fazë në vete, udhërrëfyesit e politikave që janë menduar mirë u jepen zyrtarëve në përpjekje të krijimit të konsensusit për përgatitjen e dokumenteve konceptuale.

Se numri i ligjeve ka rëndësi vërehet nga perceptimi i tyre si "ilaç universal" dhe bindja se ka shumë pak mundësi të tjera për zgjidhje të problemeve. Tërësia e objektivave të politikave dhe mjetet për ta sjellë një ndryshim shoqëror të dëshiruar përfshijnë shumë më tepër se sa vetëm hartimin e ligjeve. Vëmendja e tanishme në vlerësim dhe peshim të alternativave të mundshme të politikave (që nuk kërkojnë ligje) është e pakët. Duhet pasur parasysh se ekzistojnë një numër i mjeteve të politikave që mund të përdoren për të trajtuar një problem pa pasur nevojë të bëhet ligji, p.sh. aktet nënligjore, nxitjet ekonomike, etj. Hartimi i një ligji të ri është një nga mundësitë e shumta për të arritur objektivat e politikave të qeverisë dhe ligjet duhet të përdoren vetëm kur

janë më efektiv sesa mekanizmat tjerë më të arsyeshëm nga pikëpamje e çmimit. Ministria e cila e përgatit ligjin e caktuar me qëllim që të përfshijë atë në agjendën legjislative, duhet të jetë në gjendje që të demonstrojë që mjetet tjera drejt zgjidhjes së problemit kanë dështuar (ose se nuk janë të arsyeshme) dhe se nxjerrja e ligjit është hapi më i mirë që duhet ndjekur. Përndryshe, është duke u humbur kohë e çmuar në hartimin e ligjeve joprioritare dhe të tilla që nuk implementohen, siç është rasti me ligjin për rininë. Një proces i mangët i ka udhëhequr kosovarët që të iniciojnë ligje të tilla të bazuara në arsyetime triviale që “kosovarët në përgjithësi janë të rinj...”, dhe nga kjo është nxjerrë përfundimi se një ligj për rininë do të ishte i nevojshëm (Lajm 2005: 5).

Tranzicioni i Kosovës nga një territor i administruar nga OKB-ja në një shtet në formim e sipër është shënuar me përpjekje të konsiderueshme legjislative. Ekziston një nguti e kuptueshme për të miratuar standardet evropiane, por, duke u ngutur për t’i bërë ligjet sipas atyre standardeve, dalin në pah shumë mospërputhje. Një tregues me peshë është se legjislacioni i miratuar kohëve të fundit ka pasur nevojë për amendamente shumë të rëndësishme nga deputetët, duke ngarkuar kështu kapacitetet e kufizuara të Kuvendit ende të brishtë.

Në mënyrë që të arrijnë efektin e dëshiruar në shoqëri, ligjet duhet të burojnë nga një proces i planifikuar dhe i bashkërenduar, i disenjuar me qëllim të ofroj kohë të duhur për përgatitje dhe konsultime brenda dhe jashtë Qeverisë dhe Kuvendit. Edhe pa presion të *acquis communautaire*, praktika e deritanishme e përgatitjes së agjendës legjislative pa vlerësim paraprak të nevojave për veprime legjislative, siç e thotë një konsulent ligjor ndërkombëtar, përngjan në garë ndërmjet ministrive të ndryshme se kush do të bëjë më shumë ligje. Përderisa një proces i përshtatshëm diskutimesh duhet të jetë rregull i rëndomtë, ligj-bërja duhet të lejojë hapësirën për legjislacionin urgjent, përjashtim ky i rezervuar për çështjet teknike apo për ato me prioritet të lartë. Problemi i përmendur këtu nuk ka të bëjë me ligjet e ndërlydhura me *acquis* dhe të cilat janë identifikuar si duhet, por me shprehinë e prodhimit të ligjeve si formë e vënies në pah të efektivitetit të ministrisë së caktuar.

Megjithëse temë e një punimi të ardhshëm të KIPRED-it, mjafton të përmendet këtu që politik-bërja nga individë pa bashkërendim të mjaftueshëm me ministrinë e tjera mund të sjellë deri te politikën që përjashtojnë njëra-tjetrën. Për më tepër, është problem në vete që ministrinë në konsolidim e sipër e me personel pa përvojë duhet të përqendrojnë tërë energjinë në bërjen e dokumenteve të cilat pakkush do t’i lexojë e lere më t’i zbatojë. Mu për këtë është thelbësore që politikën të bashkërendohen ndërmjet ministrive ku rrjedhimisht nismat legjislative do të buronin nga një program pune i planifikuar dhe që funksionon mirë si tërësi.

Shikuar më për së afërmi, nga pikëpamja e politikave, projektligjet shpesh përgatiten nga zeroja, ku juristët në rastin më të mirë marrin një apo dy fjalë nga ministri dhe rrallë marrin ndonjë udhëzim nga shërbimi civil (edhe atëherë gojari). Punimet konceptuale janë tejet të rralla, duke i lënë kështu hartuesit e politikave pa plan udhërrëfyes për kahun e punës që duhet ndjekur, vlerat që biejnë ndesh njëra me tjetrën, alternativat, argumentet për dhe kundër çdo alternative, apo analizë të palëve të interesura. Pasi që analiza e implikimeve buxhetore shpesh mungon, një numër i madh i projektligjeve që kërkojnë mjete të konsiderueshme buxhetore aprovohen por nuk

Hartimi i legjislacionit është disi më tepër punë ekspertësh sesa vlerësohet përgjithësisht në Kosovë. Ky nuk është proces që mund të ndërmerret nga cilido jurist.

zbatohen për shkak të mungesës së fondeve (Zejnaj 2005: 4-5). Dy shembuj serioz, sipas të gjitha gjasave me pasoja dyshifrore (në përqindje) për buxhetin e Kosovës janë Kontrata Kolektive dhe Ligji për Veteranët e Luftës.

Një problem tjetër është se hartimi i legjislacionit është detyrë për ekspertë ligjor më të avancuar sesa zakonisht mendohet në Kosovë. Ky nuk është një punë që mund të kryhet nga cilido jurist, sepse aftësitë e nevojshme për të shndërruar politikat në norma juridike të detyrueshme nuk fitohen vetëm përmes fakultetit juridik apo përmes praktikave të zakonshme juridike. Hartimi ligjor është një aftësi e specializuar që kërkon shkathtësi të veçantë dhe përvojë relevante (teknikë shkrimi të përpiktë, njohuri të gjitha ligjeve relevante, gjasat e zbatimit, përdorim të gjuhës e mbi të gjitha njohje të teknikave dhe traditave ligjore si në mënyrë teorike ashtu edhe në atë krahasimore) (OECD/OBZhE 1997: 17-18).

Aktualisht, ligjet hartohen nga këshilltarët ligjorë apo departamentet ligjore në nivelin e shërbimit civil (apo konsulentë të jashtëm) dhe më rrallë nga komisionet parlamentare. Sido që të jetë, asnjë nga institucionet e lartpërmendura nuk është në gjendje të bëjë ligje të cilësisë së lartë. Një mënyrë për të zbutur këtë mungesë ka qenë kopjimi i ligjeve nga vendet e tjera, apo shpesh nga disa vende të ndryshme. Në mungesë të udhëzimeve nga institucionet lokale, disa konsulentë të jashtëm kanë zbatuar ligjet e vendeve të tyre (dhe politikat e ndërlydhura me to) shpesh pa njohuri të mjaftueshme për mjedisin lokal. Kjo zaten është e kuptueshme pasi çdokush shkruan për atë që e njeh më së miri.

Mungesa e qartësisë dhe kuptimit të tërë ciklit të hartimit të legjislacionit (nga ideja deri te vlerësimi dhe zbatimi) krijon vështirësi shtesë. Madje, ata që parapëlqejnë të mbajnë diskutime publike përpara hartimit apo gjatë procesit të hartimit janë strukturalisht të dekurajuar për të bërë një gjë të tillë. Në rastet kur ka përpjekje për të përfshirë në diskutime shoqërinë civile dhe hisetarë të tjerë relevantë ato përfundojnë më frustrim pothuajse të gjitha palëve. Praktikant ndryshojnë nga një ministri në tjetrën, dhe kështu kemi pritje të ndryshme se kur dhe si të përfshihen qytetarët në diskutime publike.

Është përgjithësisht praktikë e Kuvendit që në mënyrë të pamjaftueshme të përfshijë shoqërinë civile në debate. Sidoqoftë, edhe kur kjo ndodh, tri grupe juristësh tanimë do ta kenë shqyrtuar dokumentin. Pasi në ligj nuk janë futur me kohë udhëzime të politikave, qytetarët padyschim që do të kenë pikëpamje të ndryshme dhe ide të reja. Edhe nën supozimin e mirëbesimit, ka pak zyrtarë që janë të gatshëm ta rishikojnë dokumentin dhe ta ndryshojnë thelbin e tij, me implikime për tërë dokumentin, jo ngase nuk duan por sepse kjo dyfishon punën e tyre. Dokumenti më pas duhet të përkthehet prapë në të dy gjuhët, dhe të shkojë kalojë edhe një herë përmes filtrave të paraparë. Duke e bërë gjithë këtë humbet shumë kohë dhe mund të tri grupeve të juristëve, të politikanëve të lartë, sikurse edhe të komisioneve parlamentare dhe shpenzohen faqe të panumërta të punimeve të shtypura. Në ndërkohë realiteti i hidhur të cilin ligji ka synuar të ndryshojë vetëm sa është thelluar edhe më tepër. Për më tepër, ky ligj akoma nuk ka siguruar pranueshmërinë politike dhe mund të kthehet nga seanca plenare e Kuvendit.

Përderisa këto dy pengesa janë të papranueshme, asnjë zyrtar apo politikan, pa marrë parasysh sa shpirtmirë, nuk ka energji apo kapital politik për të kaluar përmes një procesi të tillë. Përveç analizës së politikave, thelbi është në vendosjen e pjesëmarrjes publike dhe të konsensusit politik para hartimit të ligjeve që bëhet pasi që të jenë sqaruar të gjitha pikëpyetjet.

RISHIKIMI I CIKLIT TË HARTIMIT TË LIGJEVE

Hapi më i vlefshëm në përmirësimin e cilësisë së legjislacionit është pranimi se zhvillimi i politikave është një pararendës thelbësor në hartimin e ligjeve. Kjo është e domosdoshme për të siguruar të gjitha përgjigjet e duhura në çështjet themelore nga aspekti i politikave dhe qasjeve, veçanërisht për reforma të vështira dhe komplekse. Në disa vende, para miratimit të një propozimi legjislativ, duhet të ndërmerret studimi i çështjeve të tilla si nevoja për ligj, arsyet për nxjerrje të ligjit të ri dhe objektivat e tij, rezultatet e parashikuara, kostoja si dhe burimet që mund të jenë të nevojshme.

Siç është diskutuar më lartë, në Kosovë nuk ka përpjekje të mjaftueshme për të prodhuar udhëzues të politikave të cilët u nevojiten hartuesve të ligjeve. Në të vërtetë hartuesve nuk ju mbetet gjë tjetër përveç se të vendosin vetë për politikën gjatë punës në projektligj, me mungesë të informatave të cilat mund të shërbejnë si udhërrëfyes apo detyrohen të kërkojnë udhëzime nga ligjet e vendeve të tjera në gjuhët që i kuptojnë. Skema në faqen tjetër e ilustron procesin e tanishëm, ndryshimet e propozuara me këtë punim dhe si përputhen këto brenda skemës.

Një faktor i rëndësishëm për përgatitje të ligjeve është koha, gjë e thënë gati njëqind vite më parë: “ligje të rëndësishme të bëra me ngut nga ligjvënësit pak ditë para mbylljes së seancës mund të jenë përplot me të meta e gabime” (Lapp 1916:182). Nxitimi shpeshherë është krejtësisht i panevojshëm dhe i shtyrë nga objektivat politike a afatshkurtra, të cilat sjellin deri te ligjet e mangëta.

Burimet njerëzore që mund të jenë në dispozicion për përgatitjen dhe hartimin e ligjeve zakonisht janë të kufizuara. Nuk ka ndonjë dobi nga angazhimi i resurseve të mëdha në përgatitje të ligjeve nëpër ministri nëse më vonë, kur këto të fundit përcillen për shqyrtim në Qeveri, shihet se në parim janë të papranueshme apo se nuk mund t’u jepet përparësi për shqyrtim në Kuvend. Një gjë e tillë shfaqet gjatë gjithë kohës, ndonëse deri më tani nuk ka shpër në bllokim të Kuvendit. Qeveria mbështetet në shumicën e vet politike në Kuvend për të miratuar ligjet. Reagimet e opozitës shpesh shkojnë kot, pasi ato vijnë shumë vonë (pasi nëpër ligje të kenë kaluar disa grupe juristësh). Kjo i detyron partnerët e koalicionit në qeveri që të mbështeten në votat e veta. Mbështetja e tepëruar në aleanca partiake ka një efekt të mirë pasi që ndikon në pjesëmarrje më të lartë në Kuvend, megjithatë, një gjë e tillë krijon presion ndaj deputetëve të Kuvendit për të votuar kryesisht ashtu siç thotë partia. Kjo ngulfat si zërin e opozitës ashtu edhe mendimet kritike brenda vetë koalicionit. Qoftë edhe sikur vetë hartuesit e projektligjit do të vërenin ndonjë të metë, procesi është i tillë që dekurajon çfarëdo rishikimi me peshë.

Qoftë edhe sikur vetë hartuesit e projektligjit do vërenin ndonjë të metë, procesi është i tillë që dekurajon çfarëdo rishikimi.

Këto konsiderata e bëjnë të qartë se procesi hartimit të ndonjë ligji duhet patjetër të planifikohet. Oraret dhe afatet duhet të vendosen për të gjithë personat e përfshirë, dhe gjërat të bashkërendohen me planet e bëra për krejt legjislacionin që është në përgatitje. Për më tepër duhet të ekzistojë një instancë në qeveri që do të kishte kapacitetin për të siguruar që planifikimet e bëra janë në pajtim reciprok. Agjenda legjislative mund të jetë

një mjet i dobishëm për udhëzim të ministrive mbi prioritetet legjislativ të Qeverisë. Teorikisht, agjenda legjislativ është një program i miratuar për vitin e ardhshëm që pasqyron prioritetet të parapara nga Qeveria. Kurdo që është e mundshme, ministrinë përveç përgatitjes së një ligji të ri duhet të mendojnë edhe për shfrytëzimin e mjeteve të tjera rregulluese, siç janë: memorandumit i mirëkuptimit, fushatat e vetëdijesimit publik, stimulimet ekonomike, vlerësimet e programeve apo aktet nënligjore.

Ashtu siç bëhet tani, agjenda legjislativ dështon në arritjen e synimeve të saj. Kjo i lënë ministrinë me alternativa të pakta për fazat e mëvonshme në rastet kur ndonjë projektligj është bërë gabimisht. Në shumicën e rasteve, një ministri, nëse bindet në se përfshirja e ndonjë ligji të caktuar në agjendë legjislativ është e paarsyeshme mund vetëm ta injorojë detyrën për të përgatitur projektligjin, të kundërshtojë vendimin e qeverisë dhe ta bëjë tërë procesin e agjendës legjislativ që të duket si i pavlerë. Në rastin e skenarit më të keq, kjo mund të sjellë deri tek përgatitja e një draft-ligji të panevojshëm madje edhe të dëmshëm. Me këtë në mendje, kërkohen tri ndryshime për të përmirësuar punën e ministrive: (a) punë më e kujdesshme dhe më sistematike, (b) kuptimi i agjendës legjislativ si një pikë referuese, por duke u lënë ministrive dhe organit bashkërendues të politikave pushtet të mjaftueshëm diskrecional, dhe (c) të kuptojë marrëdhëniet me të gjitha ministrinë si të vazhdueshme, me komunikim të dyanshëm në lidhje me çështjet me interes, prioritetet dhe vendimmarrjes përkatëse.

Opsionet e politikave (“Punimi i gjelbër”)

Përpyekja për t’i adresuar problemet nënkupton një marrëdhënie të pandashme me të dhëna të besueshme. Çdo problem që besohet se meriton përgjigje ligjore duhet të analizohet në thellësi. Kjo mund të bëhet qoftë nga shërbimi civil, këshilltarët politik, konsulentët e jashtëm apo të kontraktuar (më poshtë në përgjithësi të referuar si “analistë të politikave”), qoftë nga ministria apo nga komisioni parlamentar.

Produkti i parë i një analize politike është i ashtuquajturit “punim i gjelbër”. Kur një situatë kërkon vëmendjen e autoriteteve, ajo duhet të adresohet dhe të shikohet se çfarë, nëse ndonjë gjë, mund të bëjë qeveria. Në këtë aspekt, mund të ekzistojnë disa opsione që janë superiore ndaj njëra tjetrës për kah aspektet e ndryshme. Ky përcaktim duhet të bëhet nga punimi i gjelbër sa më shpejt që të jetë e mundur në procesin e zhvillimit të politikave. Gjërat vijuese duhet të mbulohen nga ky punim fillestar:

- Natyra e saktë e problemit që duhet të trajtohet;
- Objektivat konkurruese të politikës;
- Analiza e palëve të interesuara/hishtarëve;
- Të gjitha opsionet në dispozicion për qeverinë:
 - Përparësitë dhe mangësitë e secilit opsion;
 - Përputhshmëria me platformën politike të Qeverisë;
 - Rrethanat praktike dhe ndërlikimet; dhe
 - Implikimet e përafërta buxhetore.

Në këtë fazë, ministri i caktuar do të familjarizohet me çështjen, me problemin real dhe me mundësitë e ndryshme, por akoma nuk do të mund të vlerësojë se cili është opsioni më i arsyeshëm. “Punimi i gjelbër” ka për qëllim që të nxis diskutimin dhe të nxjerr në shesh ide të reja.

Nëse të gjitha nismat tjera janë shpenzuar dhe vlerësohet se ligji është i nevojshëm atëherë ministria e ngrit çështjen në mbledhjet e qeverisë dhe vendoset që të vazhdohet me përgatitje të projektligjit. Me përfundimin e debatit, qeveria pastaj vazhdon në vlerësimin e të gjitha opsioneve që duhet të bëhen në kuadër të “punimit të bardhë”.

Vendimi për politikën (“Punimi i bardhë”)

Në këtë fazë grupi punues paraqet një punim në të cilin është përzgjedhur një nga orientimet e “punimit të gjelbër”, duke e argumentuar dhe mbrojtur si kah të ardhshëm të veprimit që duhet ndjekur. Nga zgjidhjet e mundshme të numëruara më herët, ky punim shtjellon fitimet dhe humbjet që sjell secili opsion dhe argumenton se pse pikërisht opsioni i zgjedhur është më i arsyeshëm se të tjerët. Përgjigja në këto pyetje është detyrë e *hartuesve të politikave* (zakonisht zyrtar në ministrinë kompetente) të aftë për të vendosur sipas ekspertizës përkatëse në çështje të caktuara. Përgjigjet në këto çështje u duhen atyre që do të shkruajnë ligjet. Sa më e mirë që të jetë cilësia e përgjigjeve, më shumë ka të ngjarë që legjislacioni i cilësisë më të mirë do të planifikohet dhe hartohet. Vendimi për shkëmbimin “më të mirë” të fitimeve dhe humbjeve zakonisht ka të bëjë me vlerat. Shpesh nuk ka vendime të mira dhe të këqija. Sidoqoftë, është thelbësore që përpara fillimit të një pune të tillë, të përcaktohen kritere objektive për vlerësim të opsioneve të ndryshme që duhen zhvilluar. Punimi pozicionues hap rrugën për vendim të qeverisë. Është thelbësore që në këtë fazë të fillohet më hartim të mekanizmave ligjor dhe administrativ në mënyrë që qasja të jetësohet dhe të fitojë karakterin detyrues.

Konsultimet dhe politikën e veprimit

Qeveria mund të vendos që të ftojë publikun për konsultim pas “punimit të gjelbër” apo “punimit të bardhë”. Kujdes duhet po ashtu t’u kushtohet këshillimeve me ministrinë përkatëse dhe partitë politike, veçanërisht kur ligji i tillë ka të bëjë me qëllime të rëndësishme shoqërore apo për miratimin e tij kërkohet shumicë e kualifikuar. Përfshirja në konsultime e ministrive të tjera, veçanërisht ato me interes të drejtpërdrejtë në çështjen e caktuar, është bërë praktikë e përhapur edhe në vendet e rajonit. Në Kosovë, konsultimet e tilla mbështeten vetëm në vullnet të mirë, pasi që përveç për Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave (MEF) nuk ka kërkesa të tjera strukturore për të përfshirë faktorë tjerë relevant, qofshin ata qeveritarë apo joqeveritarë. Konsultimet me grupet e interesit joqeveritare nuk praktikohen aq shumë as në vendet e rajonit. Mospërfshirja e grupeve të qytetarëve shpesh shpie deri te ligjet që nuk marrin parasysh të gjitha efektet e problemit dhe me këtë bartë me vete pikëpyetjen për implementimin e atyre ligjeve. Efektet negative si mospërshtatja rrethanave lokale, të metat në implementim, rezistenca qytetare, dëmet politike të cilat pasojnë do të mund të mënjanoreshin apo të minimizoheshin me përfshirje të duhur të shoqërisë civile. Një gjë e tillë jo vetëm që do të ndikonte në pranueshmëri më të lartë publike të propozimeve ligjore, por gjithashtu do të përmirësonte e cilësinë e propozimeve. Konsultimi ka të ngjarë që ta ketë ndikimin e vet më të madh nëse bëhet gjatë kohës kur zhvillimi i politikave është akoma në proces, p.sh. pas “punimit të gjelbër”. Kur teksti ligjor është në një fazë të avancuar të përgatitjes, është tepër vonë që të rishikohen themelet e politikave mbi të cilat është strukturuar. Kur projektligji është në fazë të avancuar ai mund të komentohet vetëm nga disa individë të cilët kanë kohë dhe përvojë për të lexuar dhe interpretuar tekste ligjore të komplikuar. Prandaj rekomandimi i këtij punimi është që qytetarët të përfshihen në komentimin e thjeshtë dhe të hapur edhe të vetë punimeve konceptuale.

Në këtë fazë, politikat e veprimit me komentet eventuale nga procesi konsultativ i paraqiten qeverisë për miratim. Në këtë mënyrë shmanget praktika e tanishme më të cilën shpenzohen energjitë për të prezantuar në qeveri projektligje të panevojshme. Në vend të kësaj, shqyrtohen politikat e veprimit të përpunuara mirë dhe nëse të njëjtat aprovohen nga qeveria atëherë mund të filloj hartimi i ligjit si të tillë.

Hartimi ligjor

Hartimi i një ligji nënkupton shndërrimin e këtyre *vendimeve të politikave* në rregulla ligjore. Nevojiten aftësi të veçanta për t'i shndërruar kërkesat e politikave në rregulla ligjore praktike dhe të qarta të cilat përdorin konceptet e duhura ligjore, terminologjinë dhe ndjekin formën korrekte. Kjo është plotësisht detyrë e *hartuesve të ligjeve* (zakonisht zyrtarë me trajnime ligjore). Në Kosovë hartimi ligjor bëhet në një ministri nga zyrtarë ligjor të cilët janë të ngarkuar edhe me një numër të konsiderueshëm të detyrave tjera ligjore. Siç është përshkruar më lartë, edhe në shoqëritë më të zhvilluara, kjo punë është jashtëzakonisht e ndërlikuar dhe mund të bëhet si duhet vetëm nga juristët më të mirë. Madje edhe nëse një ministri është e suksesshme në angazhimin e hartuesve ligjor më të mirë, një gjë e tillë është shpenzim i kotë i potencialit njerëzor pasi që hartimi i legjislacionit do të përfshinte vetëm një pjesë të vogël të kohës së tyre.

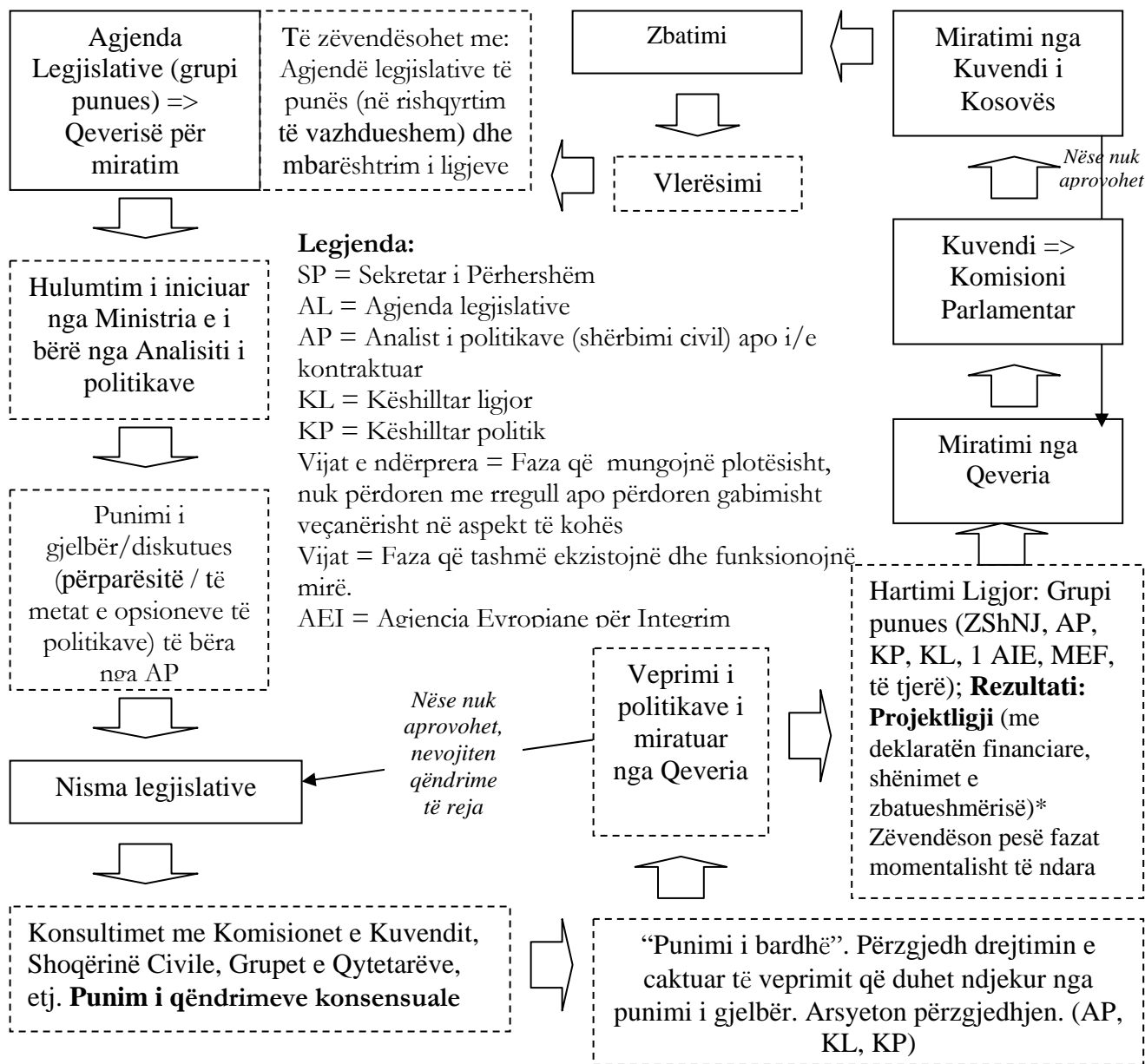
Përcaktimi i politikave dhe hartimi i ligjit duhet të kenë lidhje ndërmjet veti, por megjithatë ato nuk duhet të vendosen në të njëjtën njësi. Për më tepër, për shkak të një numri të përparësive të një institucioni qendror që përpilon projektligjet, rekomandohet ndarja e këtyre dy veprimtarive – politik-bërja t'u lihet ministrive, ndërsa hartimi i ligjeve të bëhet nga një njësi e vetme qendrore.

Një njësi e tillë qendrore ka disa përparësi. Së pari, do të integronte dy fazat aktuale, hartimin dhe shqyrtimin e ndeshjes me ligjet tjera (gjatë hartimit garanton pajtueshmëri me dispozitat kushtetuese, me traktatet dhe dokumentet e ndërkombëtare, ligjet/rregulloret ekzistuese në Kosovë duke përfshirë edhe legjislacionin ndërkombëtar). Së dyti, do të krijonte një burim të qëndrueshëm të juristëve me cilësi të lartë, me njohuri profesionale të legjislacionit ekzistues dhe me përvojë të gjerë në zgjidhjen e problemeve legjislative. Së treti, do të garantonte standarde dhe praktikë unike, sikurse edhe stile kompatible të hartimit të ligjeve.

Në mënyrë që të sigurohet shkrirja e lehtë e teknikave profesionale të hartimit të ligjeve çdo ligj do të duhej të përgatitej nga një grup punues i përbërë nga zyrtarë të Zyrës Qendrore për Hartimin e Ligjeve, sikundër edhe nga analistë të politikave nga ministrinë, juristë të ministrive dhe ekspertë të jashtëm. Me kompletimin e hartimit, dhe me vërtetimin e kushtetutshmërisë së tij, kontrollin e anës financiare dhe të pajtueshmërisë me *acquis communautaire*, projektligji i paraqitur qeverisë për miratim. Qeveria mund t'ia kthejë projektligjin njësisë qendrore për hartim me sugjerimet për ndryshimet që duhen bërë.

Për shkak të vëllimit të madh të punës në hartimin e ligjeve, është e domosdoshme që ky proces të prioritizohet. Kjo detyrë duhet t'i lihet që të bëhet nga njësi qendrore në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë

Reforma e procesit të përgatitjes së ligjeve



Siç edhe e ilustron kjo skemë, procesi ka nevojë të ndryshohet për të vendosur përpara analizën dhe arritjen e konsensusit dhe ta lejë hartimin ligjor për më vonë. Një agjendë legjislative elastike hap rrugë për hulumtim qoftë nga ministria apo dikush i kontraktuar nga jashtë, duke rezultuar në “punim të gjelbër”. Një bazë e mjaftueshme për ligj dhe analiza e mirë e të gjitha opsioneve sjell deri te nisma legjislative. Pas konsultimeve, palët e interesuara zgjedhin një drejtim të caktuar për veprim, gjegjësisht qëndrim konsensual të politikave. Kjo siguron që komentet ligjore masive nuk do të shkojnë huq më vonë. Përderisa kjo çështje është studiuar mirë dhe ka marrë komente të gjera shoqëror në fazat e hershme, fazat tjera do të kryhen shumë shpejt për shumicën e ligjeve.

PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET

Në mënyrë që të krijohet formulimi i përshtatshëm i politikave, duhet të rishikohet cikli i tanishëm i bërjes së ligjeve, të bëhet identifikimi i qartë i nevojave, plotësisht të shqyrtohen opsionet që janë në dispozicion dhe të bëhen ligje të një cilësie më të lartë. Një ndryshim i tillë nuk kërkon ndërrim të gjithëmbarshtëm, por një reformë kuptimplotë. Pasi që Qeveria e Kosovës dhe donatorë të ndryshëm tashmë janë duke vënë në shërbim burime të konsiderueshme drejt përmirësimit të përgatitjes së ligjeve, është e rëndësishme të jashtëzakonshme që reforma të ndodh para ngritjes së kapaciteteve të mëdha, tani kur praktikatat të cilat duhet ndryshuar nuk janë çimentuar ende.

Një dobësi e sugjerimit që jep ky punim është se krijimi i kapaciteteve të politik-bërjes kërkon burime të konsiderueshme dhe kohë. Megjithatë, kjo ka më tepër mundësi që t'i bëjë ligjet të zbatueshme, do të rritej roli i opozitës dhe i njëjti do të vinte në shprehje më herët gjatë procesit, ligjet do të mbështeteshin në baraspeshim ndërmjet nevojave dhe ndërhyrjeve ligjore dhe transparenca do të rritej me shfaqjen e debateve mbi dokumentet konceptuale në vend të debateve për projektligjet e ndërlikuara. Mbi të gjitha, i tërë procesi i rekomanduar në këtë punim është më i shkurtër, më i lirë në aspekt të kostos, më miqësor ndaj njerëzve, më i efektshëm, dhe më i mbarë për partitë politike që dëshirojnë t'u drejtohen votuesve me politika të mira dhe të ndajnë përgjegjësinë me qytetarët në një kontekst pjesëmarrës.

Rishikimi i “agjendës legjislative”. Agjenda legjislative duhet ose të braktiset tërësisht duke e lënë në duar të ministrive të nisur hartimin e ligjeve apo të shndërrohet si dokument pune dhe me karakter elastik që shërben jo më shumë se një udhëzues.

Ndarja e fazave kryesore në përgatitjen projektligjeve. Ndarja duhet të futet në proces, në mënyrë që të ketë faza të qarta dhe të ndara për debat, formulim dhe hartim të ligjeve.

Vendosja e formulimit të politikave brenda ministrive. Kapacitetet brenda ministrive për formulim të politikave kanë nevojë që të fuqizohen. Kjo duhet të shoqërohet me themelimin e pastaj forcim të njësisë qendrore që do të ngarkohet me bashkërendim të politikave. Analizat e forta politike dhe kapacitetet politik-bërëse janë thelbësore për bërjen funksionale të këtij cikli.

Struktura institucionale (përpilimi i centralizuar i ligjeve). Rekomandohet krijimi brenda Ministrisë së Drejtësisë i një Zyre Qendrore për Hartim të Ligjeve. Në këtë mënyrë politikatat e gatshme të bëra nëpër ministri do të ushqenin këtë njësi qendrore për t'i shndërruar ato në projektligje. ZShNJ do të mbante rolin bashkërendues për ndihmë dhe këshilla ligjore Kryeministrit.

BIBLIOGRAFIA

- Carlowitz, Leopold von. 2003. UNMIK Lawmaking between Effective Peace Support and Internal Self-determination (Ligj-bërja e UNMIKU-t në mes të përkrahjes së paqes efektive dhe vetëvendosjes së brendshme). *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 41, S. 336-393.
- Dardeli, Alexander. Unpublished paper on the law-making process in Kosovo, prepared as part of SOFRECO consultancy project with the Kosovo Assembly (Punim i papublikuar mbi procesin e ligj-bërjes në Kosovë, përgatitur si pjesë e programit konsulent të SOFRECO-s me Kuvendin e Kosovës). <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/40/36953268.pdf>
- Qeveria e Kosovës. 2005. Rregullat e procedurës së punës në Qeverinë e Kosovës, Nr. 1/2005.
- Krasniqi, Ilir. 2006. “Plani, 70 ligje sivjet”. *Kosova Sot*, 09 janar.
- Lajm Ekskluzive. 2005. Moshë dhe Seksi, 19 dhjetor, f. 5.
- Lapp, John A. 1916. “Making Legislatures Law Makers” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. March, Vol. 64, Public Administration and Partisan Politics. (“Bërja e legjislativave hartues të ligjeve”, *Analet e Akademisë amerikane të shkencave politike dhe sociale*)
- Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik. 1997. *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe* (Hartimi i ligjeve dhe menaxhimi rregullues në Evropën Qendrore dhe Lindore). *Sigma Papers*: Nr. 18. OCDE/GD(97)176, Paris: OECD.
- Shala, Sebahate. 2005. “Kaosi Ligjor”. *Lajm Ekskluzive*, 8 shtator.
- United Nations Security Council Resolution 1244, 1999 (Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit, 1999), <http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf> (qasur me 29 maj, 2006)
- UNMIK 2001. UNMIK Regulation 2001/9 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo (Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9 mbi Kornizën Kushtetuese për IPVQ-të në Kosovë), 15 maj 2001.
- UNMIK. 2001. UNMIK Regulation 2001/19 on the Executive Branch of the Provisional Institutions of Self-Government (Rregullorja e UNMIK-ut mbi degën ekzekutive të IPVQ-ve), 13 shtator 2001 (ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/15, 16 mars, 2005).
- Zejnaj, Ardian. 2005. “Kosova, me ligje si të BE-së”. *Fokusi*, dhjetor 23.