

# PËRAFRIMI I LEGJISLACIONIT TË KOSOVËS ME *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* TË BE-SË: SFIDAT DHE PERSPEKTIVAT

**\*Jeton BYTYQI<sup>1</sup>**

## **Abstrakt:**

*Qëllimi kryesor i këtij punimi është që të diskutojë përafrimin e legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së në rrugën drejt anëtarësimit në familjen e madhe të Bashkimit Evropian. Së pari, punimi do të diskutojë, shkurtimisht, kushtet që duhet të plotësohen për anëtarësim në BE si dhe relacionet e BE-së me Kosovën. Së dyti, punimi do të diskutojë bazën ligjore për përafrimin e legjislacionit në Kosovë si dhe institucionet përgjegjëse për këtë proces. Punimi do të përfundojë me diskutimin e arritjeve, sfidat e paraqitura gjatë këtij procesi si dhe mënyrat për të përmirësuar gjendjen e tanishme.*

*Në këtë punim do të argumentohet se me gjithë reformat e bëra si dhe krijimin e institucioneve për përafrimin e legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së, ende mbeten prezent të meta dhe sfida.*

**Fjalët kyç:** *Kosovë, Bashkimi Evropian (BE), përafrimi ligjor, *acquis communautaire*, integrimi evropian.*

## **1. Hyrje**

E ardhmja e Ballkanit është në Bashkimin Evropian. Kjo u konfirmua në samitin BE-Ballkan Perëndimor, të mbajtur në Selanik në vitin 2003.<sup>2</sup> Në anën tjetër, pavarësisht premtimit për integrim, shfat e shteteve apo qeverive të shteteve të BE-së e kanë bërë të qartë se “[p]rogresi i secilit vend drejt BE-së do të varet nga rezultatet e tyre në

---

\* *Jeton Bytyqi*, LL.M (Leuven), Përfitues i Bursës për Studime post-diplomike: Skema e Celulës së të Rinjve (Young Cell Scheme) e Financuar nga Bashkimi Evropian në Bashkëpunim me Zyrën e Kryeministrit të Qeverisë së Kosovës. Mendimet e shprehura në këtë punim janë personale nuk shprehin mendimin e institucionit për të cilin ai punon.

<sup>2</sup> Samiti për Ballkanin Perëndimor, Deklaratë, Selanik, 21 Qershor 2003 10229/03 (press 163), deklarata për shtyp mund të gjendet online në: <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/dich-Salonicco.PDF>.

plotësimin e Kriteve të Kopenhagës, si dhe kushteve të parapara me PSA [Procesin e Stabilizim Asocijimit] të konfirmuara në deklaratën e Nëntorit të vitit 2000 në Zagreb”.<sup>3</sup>

Kosova, për momentin, nuk ka marrëdhënie kontraktuese me BE-në. Megjithatë, ajo merr pjesë në Partneritetin Evropian. Dialogu në mes të Kosovës dhe BE-së është duke u zhvilluar përmes Mekanizmit Përcjellës të Stabilizim Asocijimit (MPSA). Në këtë aspekt, në gusht të vitit 2006, është aprovuar Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian (PVIPE).<sup>4</sup> Qëllimi i këtij plani është që të bëhet korniza e masave, implementimi i të cilave siguron progres në agjendën e integritit evropian. Ky plan përmban prioritete afat shkurta dhe afat mesme të cilat duhet të ndërmerren në mënyre që të plotësohen kushtet për anëtarësim në BE sa më shpejt që është e mundur.

Përafrimi i ligjeve në përputhje me *Acquis Communautaire* të BE-së është njëri prej kushteve që duhet të plotësohen për secilin shtet, i cili synon anëtarësimin në BE. Kosova është duke bërë progres të rëndësishëm pasi është duke nxjerr ligjet e saj në përputhje me legjislacionin e BE-së. Në këtë drejtim, janë krijuar institucionet përgjegjëse për këtë proces, si dhe janë paraparë procedura ligjore. Pyetja qëndron, sidoqoftë, nëse këto institucione kanë kapacitet të mjaftueshëm që të zbatojnë këtë proces me rendësi të veçantë.

Qëllimi i këtij punimi është që të diskutoj procesin e përafrimit të legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së, bazën ligjore për këtë përafrim, si dhe institucionet përgjegjëse për këtë proces. Për më tepër, punimi do të shqyrtojë arritjet e deritanishme, sfidat me të cilat përballet procesi i përafrimit, si dhe mënyrat për ta përmirësuar gjendjen momentale.

## **2. Kushtet për Anëtarësim në BE dhe Përafrimi i Legjislacionit**

Neni 49 i traktatit të BE-së parasheh kushtet për anëtarësim të shteteve në BE.<sup>5</sup> Deri sa traktati i Amsterdimit ka hyrë në fuqi, neni O i traktatit të BE-së (tani neni 49) nuk ka

---

<sup>3</sup> Po aty.

<sup>4</sup> Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Zyra e Kryeministrit-Agjencia për Integrim Evropian, Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian 2006, Gusht 2006, teksti i plotë mund të gjendet online në : <http://www.euinkosovo.org/upload/EPAP%20Eng.pdf>.

<sup>5</sup> LENAERTS, Koen and VAN NUFFEL Piet, ‘*Constitutional Law of the European Union*’, London, Sweet & Maxwell, 2005 (second edition); 2005, fq. 357.

përmbajtur ndonjë kusht formal, përveç të qenit shtet evropian.<sup>6</sup> Përveç kritereve ekonomike dhe ligjore (mbi të gjitha, pranimi i *Acquis Communautaire*), Këshilli Evropian në qershor të vitit 1993 ka vendosur në Kopenhagë në një numër kriteresh politike dhe ekonomike të cilat duhet të plotësohen nga vendet të cilat dëshirojnë t'i bashkohen BE-së.<sup>7</sup>

Për momentin, paraqiten të paktën tri lloj kushtesh: kushtet politike, ligjore dhe ekonomike.<sup>8</sup> Brenda këtyre kushteve mund të identifikohen nën-kushte me përmbajtje të ndryshme. Kushtet politike nënkuptojnë: demokracinë, respekt për të drejtat e njeriut dhe liritë fundamentale, si dhe sundimin e ligjit.<sup>9</sup> Sa i përket kritereve ekonomike, shtetet kandidate kërkohen të kenë ekonomi funksionale të tregut.<sup>10</sup> Zhvillimi i ekonomisë së tregut mund të përfshihet edhe si element esencial në marrëveshjet e kooperimit.<sup>11</sup>

Për shtetet të cilat dëshirojnë të bashkohen BE-së, kushtet ligjore nënkuptojnë që para anëtarësimit shtetet kandidate të pranojnë elemente të gjera të *acquis communautaire*.<sup>12</sup> Marrëveshjet për Stabilizim-Asociim me shtetet që janë kandidate potenciale përmbajnë dispozita për përafrimin e ligjeve në lëmi të ndryshme, përveç tjerash në: standarde teknike dhe certifikim, prokurim, mbrojtje të konsumatoreve dhe të drejtën e punës.<sup>13</sup> Nga shtetet të cilat dëshirojnë anëtarësimin në BE nuk pritët vetëm premtimi që të aprovohen dhe premtimi se do të respektojnë këto kritere apo vetëm që të ndërmerren masa legjislative, por, gjithashtu kërkohet respektimi i tyre në praktikë. BE-ja është shumë strikt sa u përket këtyre kushteve dhe vetëm atëherë kur shtetet të cilat dëshirojnë anëtarësimin në BE i përmbushin këto kushte ato konsiderohen për anëtarësim. Për momentin shtetet në vijim janë duke marrë pjesë në PSA: Kroacia dhe Maqedonia si

---

<sup>6</sup> NOWAK, Manfred: *Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, And Full Participation in, the EU*, in ALSTON, Philip with BUSTELO, Mara and HEENEN, James (ed): *'The EU and Human Rights'* (pp. 687-698) Oxford UP, 1999, fq. 691.

<sup>7</sup> Po aty.

<sup>8</sup> CREMONA, Marise: *Variable Geometry and Setting Membership Conditionalities: A Viable Strategy?*, fq. 4, teksti online në: <http://www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/SAIIA/cremona.pdf>.

<sup>9</sup> Po aty.

<sup>10</sup> Po aty.

<sup>11</sup> Po aty.

<sup>12</sup> Termi *acquis communautaire* përmban: parimet dhe objektivat politike të parapara në traktet e themelimit si dhe amendamentet pasuese, legjislacionin e nxjerrë në bazë të këtyre traktateve, të drejtën e rasteve (case law) të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, deklaratat dhe rezolutat të nxjerra në kornizën e Komunitetit Evropian, si dhe marrëveshjet ndërkombëtare si dhe marrëveshjet e nënshkruara në mes të një numër shtetesh të BE-së, që lidhen me aktivitetet e Komunitetit Evropian.

<sup>13</sup> CREMONA, Marise, fq. 3.

shtete kandidate, përderisa, Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Serbia, Mali i Zi dhe Kosova, ashtu si është e njohur në bazë të Rezolutës së Këshillit të Sigurimit 1244, janë kandidate potenciale.

### **3. Kosova dhe Pjesëmarrja e saj në Procesin e Stabilizim-Asociimit**

Kosova për momentin është nën administrimin e Misionit të Përkohshëm të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), i vendosur në bazë të rezolutës së Këshillit të Sigurimit 1244.<sup>14</sup> Rezoluta nuk është e kufizuar në kohë, por është e menduar të mbetet në fuqi deri në zgjidhjen e statusit final të Kosovës.<sup>15</sup> Në Maj 2001 është aprovuar Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme (Korniza Kushtetuese), në bazë të së cilës, gjatë periudhës transitore në pritje të përcaktimit të statusit të saj final, Kosova ka sistem parlamentar të qeverisjes si dhe ka strukturën e saj qeverisëse e cila konsiston në: “Kuvendin e Kosovës, Presidentin, Qeverinë, Gjykatat si dhe organe të tjera”.<sup>16</sup> Është me rëndësi të ceket se kompetencat e Institucioneve të Përkohshme të vetëqeverisjes së Kosovës (IPVQ) janë të kufizuara për shkak të kompetencave të rezervuara në shumë lëmi në Përfaqësuesit Special të Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së (PSSP).

Sa i përket integritet në BE, për të arritur qëllimin e fundit të Procesit të Stabilizim Asociimit, që është integrimi në BE, BE-ja duhet të krijoj marrëdhënie kontraktuese me partnerët e saj.<sup>17</sup> Pasiqë Kosova nuk është ende shtet, ajo nuk ka marrëdhënie kontraktuese me BE-në. Megjithatë, “Perspektiva Evropiane për shtetet e Ballkanit perëndimor është e hapur edhe për Kosovën”.<sup>18</sup> Kjo reflektohet në nxjerrën e Partneritetit Evropian të qershorit 2004 e cila formulon, si rekomandim, implementimin e

---

<sup>14</sup> Rezoluta e Këshillit të Sigurimit 1244, teksti i plotë mund të gjendet online në: <http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>.

<sup>15</sup> Sekretari i Përgjithshëm i OKB-së emëroi si të dërguar special Marti Ahtisaarin për të propozuar një plan për zgjidhjen e statusit final të Kosovës, i cili pas organizimit të disa raundeve të bisedimeve në mes të delegacionit Kosovar dhe atij Serb, me 26 Mars 2007, publikoi planin e tij për Kosovën duke rekomanduar pavarësi të mbikëqyrur nga komuniteti ndërkombëtar.

<sup>16</sup> Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme të Kosovës, Neni 1.5. teksti i plotë në: [http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket\\_ENG\\_Dec2002.pdf](http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf).

<sup>17</sup> Komisioni i Komunitetit Evropian, Komunikatë nga Komisioni: E Ardhmja Evropiane e Kosovës, Bruksel 20.04.2005. Com(2005)126, fq. 4.

<sup>18</sup> Komisioni Evropian, Kosovë (nën Rezolutën 1244) Raporti i Progresit 2005, Bruksel, 9 Nëntor 2006 Sec.(2005) 1423, teksti i plotë mund të gjendet online në: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1423\\_final\\_progress\\_report\\_ks\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_ks_en.pdf).

standardeve.<sup>19</sup> Këto dokumente, të formuluar nga Komisioni Evropian dhe të nxjerra nga Këshilli Evropian, kanë për qëllim përgatitjen e vendeve për integrim në BE si dhe udhëheqin procesin e reformave që parashohin praktikën më të mira të BE-së dhe të *acquis communautaire*.<sup>20</sup>

Bisedimet në mes të Kosovës dhe BE-së janë duke u zhvilluar përmes Mekanizmit Përcjellës të Stabilizim Asociimit (MPSA). Korniza e MPSA-së, e cila është krijuar veçanërisht për Kosovën, siguron që Kosova të marrë pjesë në PSA përderisa lejon Serbinë që të lëviz përpara në mënyrë të ndarë.<sup>21</sup> Takimet e MPSA, të cilat janë bisedime të nivelit të lartë politik dhe teknik në mes të Komisionit Evropian dhe Kosovës, janë mbajtur në Prishtinë në Dhjetor 2005, Mars 2006, Korrik 2006 dhe Mars 2007.<sup>22</sup>

Në gusht 2006 u aprovua Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian (PVIPE).<sup>23</sup> PVIPE 2006 ndërton në Planin e Veprimit të një viti më parë por inkorporon edhe esencën e Standardeve për Kosovën. Për këtë shkak, PVIPE 2006 duhet të shikohet si plan i përbashkët i veprimit që përmban kërkesat Standardeve për Kosovën si dhe Proceset e Partneritetit Evropian.<sup>24</sup>

#### **4. Përafrimi i Legjislacionit të Kosovës në Përputhje me atë të BE-së**

##### **Baza Ligjore**

Baza ligjore për përafrimin e legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së është Korniza Kushtetuese, më konkretisht, Neni 5.7, i cili përcakton se: IPVQ-te janë përgjegjëse për përafrimin e legjislacionit dhe praktikave në të gjitha fushat e përgjegjësive të tyre me standardet dhe normat relevante evropiane dhe ndërkombëtare, në mënyrë të veçantë për të krijuar lidhje të ngushta ekonomike, sociale dhe të tjera në mes të popullit të Kosovës dhe popujve të tjerë të Evropës, si dhe në vetëdijesimin se respektimi i këtyre standardeve

---

<sup>19</sup> Po aty.

<sup>20</sup> Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Shtylla e BE-së 'Background: Kosova dhe Integrim Evropian' Gusht 2006, teksti i plotë mund të gjendet online në: <http://www.euinkosovo.org/upload/Background%20Kosovo%20and%20European%20Integration%20August%202006.pdf>.

<sup>21</sup> Po aty.

<sup>22</sup> Po aty.

<sup>23</sup> Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Zyra e Kryeministrit-Agjencia për integrim Evropian, Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian 2006, Gusht 2006, teksti i plotë mund të gjendet në: <http://www.euinkosovo.org/upload/EPAP%20Eng.pdf>.

<sup>24</sup> Po aty.

dhe normave do të jetë me rëndësi qëndrore në zhvillimin e marrëdhënieve me komunitetin Euro-Atlantik.<sup>25</sup>

Për më tepër, përafrimi i legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së gjithashtu buron nga obligimet e Kosovës të parapara në Procesin e Stabilizim-Asociimit. Partneriteti Evropian parasheh prioritetet afat-shkurta dhe afat-mesme, të cilat parashihen të përmbushen nga IPVQ-të. Këto prioritetë kanë të bëjnë edhe me nxjerrjen dhe implementimin e legjislacionit në fusha të ndryshme.<sup>26</sup> Vetëm atëherë kur Kosova nxjerr ligjet e saja në përputhshmëri me legjislacionin e BE-së mund të bëjë progres në agjendën Evropiane dhe mund të përfitoj nga asistenca e paraparë në PSA. Për këtë arsye, përafrimi i legjislacionit të Kosovës në përputhje me atë të BE-së, është obligim i IPVQ-ve.

### **Institucionet Përgjegjëse për Përafrimin e Ligjeve**

Me 16 Korrik 2004 është themeluar Zyra për Proceset e Integritit Evropian brenda Zyrës së Kryeministrit. Kjo zyrë ishte përgjegjëse për të koordinuar aktivitetet në lidhje me Proceset e Stabilizim-Asociimit. Pasi që kërkesat nga PSA janë rritur me kalimin e kohës, u shtrua nevoja për një institucion më të fuqishëm për ta udhëhequr këtë proces. Për këtë arsye, më 15 Maj 2006 përmes Urdhërësës Administrative 2006/6, zyra për proceset e Integritit është transformuar në Agjenci për Integritim Evropian (Agjencia).

Bazuar në nenin 2 të urdhërësës Administrative 2006/06, Agjencia është përgjegjëse për bashkërendimin e veprimeve të Qeverisë për harmonizimin e praktikave dhe veprimeve legjislative me normat dhe standardet e Bashkimit Evropian (BE) në kontekstin e Procesit të Stabilizimit dhe Asociimit të BE-së (PSA), me synim të lehtësimit të reformave ekonomike, sociale dhe të tjera dhe krijimit të kuadrove për të mbështetur përfshirjen e Kosovës në proceset e integritit evropian.<sup>27</sup> Agjencia drejtohet nga kryeshefi ekzekutiv, i cili i raporton dhe i jep llogari drejtpërdrejt kryeministrit.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme të Kosovës, Neni 5.7, teksti i plotë mund të gjendet në: [http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket\\_ENG\\_Dec2002.pdf](http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf).

<sup>26</sup> Këshilli i Unionit Evropian, Vendim i Këshillit për Parimet, Prioritet dhe Kushtet e Parapara në Partneritetin Evropian me Serbinë dhe Malin e Zi, përfshirë edhe Kosovën ashtu si është e definuar në bazë të rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së të 10 Qershorit 1999 duke anuluar vendimin 2004/520 EC, Bruksel 24. Janar 2006 (OR.en), 15283/05, fq. 2.

<sup>27</sup> UNMIK Urdh/2006/06, 15 Maj 2006, fq. 2.

<sup>28</sup> Po aty, fq. 4.

Agjencia përbëhet nga drejtori të ndryshme ku secila prej tyre ka përgjegjësitë e veta. Njëra prej tyre është drejtorja për legjislacion. Kjo drejtori luan rol shumë të rëndësishëm në procesin e përafrimit. Çdo projektligj që propozohet duhet të kalojë përmes procedurës së përafrimit ashtu siç parashihet me rregulloren e qeverisë e cila do të diskutohet më poshtë.

Për më tepër, një rol i rëndësishëm në procesin e përafrimit i është lënë zyrave për proceset e integritimit brenda Ministrive të Qeverisë së Kosovës. Plani i Veprimit parasheh themelimin e këtyre zyrave deri në fund të vitit 2006. Përgjegjësitë e këtyre zyrave janë bashkërendimi i aktiviteteve brenda për brenda ministrive në mënyrë që të zbatohet Plani i Veprimit. Deri më tani, shumica e ministrive i kanë themeluar Zyrat për Proceset e Integritimit në BE por, ashtu siç do të shihet më poshtë, në praktikë ato përballen me vështirësi gjatë punës së tyre.

### **Procedura Legjislative brenda Qeverisë**

Qeveria është sponsori kryesor i ligjeve të reja. Procedura për miratimin e ligjeve të tilla dhe akteve nën ligjore është e parashikuar në Rregulloren e Punës së Qeverisë së Kosovës Nr. 01/2007 (rregullorja).<sup>29</sup> Kjo rregullore parasheh kriteret teknike dhe përmbajtësore për miratimin e projektligjeve dhe akteve të tjera ligjore. Në bazë të kësaj rregullore: të gjithë personat e angazhuar në hartimin ose shqyrtimin e një projektligji, akti nënligjor, ose amandamentimin e kërkuar, duhet që në çdo fazë të hartimit të veprojnë me profesionalizëm për të siguruar që dokumenti i tillë në mes tjerash:

- të jetë në përputhshmëri me Kornizën Kushtetuese
- të jetë në përputhshmëri me standardet, konventat dhe detyrimet e zbatueshme ndërkombëtare,
- të jetë i “standardizuar”; në përputhje me dispozitat relevante të detyrueshme të *acquis communautaire* të BE-së deri në masën e nevojshme, duke marrë parasysh nivelin e zhvillimit ekonomik dhe administrativ të Kosovës;<sup>30</sup>

Në mënyrë që të sigurohet se kjo procedure respektohet, rregullorja parasheh që, para se projektligji apo aktet e tjera nën-ligjore t’i kalojnë për shqyrtim mbledhjes së qeverisë,

---

<sup>29</sup> Rregullore e Punës së Qeverisë së Kosovës No 1/2007.

<sup>30</sup> Po aty, Neni 36.

projektligji, duhet t'i kalojë Zyrës për Shërbime dhe Ndihmë Juridike (ZSHNJ). ZSHNJ, pas vlerësimit në bazë të parimeve dhe kriterëve për hartimin e projektligjeve dhe akteve nënligjore në pajtim me nenin 36 të rregullores së lart përmendur, pranon ose refuzon nga ministria draftin fillestar të projektligjit.<sup>31</sup>

Për më tepër, në mënyrë që të sigurohet se projektligji është në përputhje me legjislacionin e BE-së, projektligji i dorëzohet Agjencisë për Integrim Evropian për sigurimin e deklaratës së pajtueshmërisë të projektligjit me legjislacionin e BE-së.<sup>32</sup> AIE ka pesëmbëdhjetë (15) ditë kohë për të dorëzuar në Zyrën Ligjore të ministrisë përkatëse deklaratën e saj mbi pajtueshmërinë e draftit me *acquis communautaire* të BE-së, dhe nëse është e nevojshme, të përgatisë një memorandum në të cilën parashtrohen ndryshimet që AIE beson se janë të këshillueshme apo të nevojshme.<sup>33</sup> Pas pranimit të deklaratës së pajtueshmërisë, kryetari i grupit punues duhet të punojë me zyrtarët e AIE në mënyrë që të përshtatin projektligjin ashtu si është e nevojshme që të trupëzohen komentet dhe sugjerimet e AIE.<sup>34</sup>

Nga e gjithë kjo, është e qartë se Kosova ka krijuar institucione dhe procedura për përafrimin e legjislacionit të Kosovës me atë të BE-së. Këto garanci institucionale dhe procedurale janë parakushte për përmbushjen e obligimeve të cilat dalin nga Partneriteti Evropian dhe Kriteret e Kopenhagës të vitit 1993. Gjithë ashtu, është e qartë se këto garanci nuk mund të qëndrojnë nëse gjendja në praktike nuk është e kënaqshme. Këto procedura duhet të zbatohen në praktikë gjithashtu. Pjesa tjetër e punimit do të përqëndrohet pikërisht në këto çështje dhe do të shqyrtojë nëse këto procedura zbatohen në praktikë, sfidat dhe mënyrat për të përmirësuar gjendjen aktuale.

### **Sfidat e Përballura gjatë Procesit të Përafrimit**

Siç mund të shihet nga lart, Kosova ka krijuar institucionet dhe procedurat e nevojshme në mënyrë që të nxjerrë ligjet e saj në përputhje me legjislacionin e BE-së. Megjithatë, procesi i harmonizimit nuk është i lehtë për Kosovën duke marrë parasysh periudhën tranzitore në të cilën po kalon ajo dhe sfidat e përballura gjatë këtij tranzicioni.

---

<sup>31</sup> Po aty, Neni 31.

<sup>32</sup> Po aty, Neni 32(8).

<sup>33</sup> Po aty, Neni 32(9).

<sup>34</sup> Po aty.



Në këtë respekt, ka arritje të mëdha mirëpo në anën tjetër mund të identifikohen edhe disa të meta.

Bazuar në Strategjinë për Zgjerim të Komisionit Evropian, Kosova ka bërë përparim sa i përket përafrimit me standardet evropiane në shumë lëmi, megjithëse në mënyrë jo të barabartë.<sup>35</sup> Ligjet dhe politikat e reja tani po kontrollohen gjerësisht për pajtueshmëri me standardet e BE-se prej fazës së konceptimit dhe fazës së hershme nëpër ministri si dhe përmes Zyrës për Proceset e Integritimit (tani, Agjencia për Integrim Evropian).<sup>36</sup> Procedurat e parapara në rregulloret e procedurave respektohen në mënyrë të rreptë. Projektligjet nuk mund të procedojnë më tutje pa Deklaratën e Pajtueshmërisë (lëshuar nga AIE) e cila shërben si dritë e gjelbër në mënyrë që projektligjet të kalojnë në fazën tjetër legislative (mbledhjen e qeverisë për aprovim).<sup>37</sup> Deri më tani, 116 projektligje kanë kaluar përmes procedurës së përafrimit.<sup>38</sup> Në shumë ligje të rëndësishme është marrë në konsideratë legjislacioni evropian, në mes tjerash në: ligjin mbi konkurrencën, ligjin për mos-diskriminim, ligjin për mbrojtjen e konsumatorëve, ligjin për transportin rrugor.

Le t'i kthehemi tani mangësive që mund të evidentohen në këtë proces. As njëra nga këto struktura nuk është e konsoliduar tërësisht.<sup>39</sup> Ministrinë e linjës, kur bëjnë draftimin e ligjeve, nuk e marrin parasysh *acquis communautaire* që nga fillimi i draftimit. Pasi projektligjet të dorëzohen në AIE (projektligjet të cilat rregullojnë çështje të cilat janë të rregulluara me legjislacionin e BE-së) ato në mënyrë të tërësisht apo të pjesshme janë në kundërshtim me *acquis communautaire*.<sup>40</sup> Kjo do të thotë se përafrimi duhet të bëhet vetëm në këtë fazë, në vend se të bëhet në fazën e parë të përpilimit. Ashtu siç tregon praktika, në shumë raste kjo është e vështirë të bëhet, veçanërisht, duke marrë parasysh faktin se, Drejtoria për Legjislacion në AIE ka vetëm dy zyrtarë të cilët merren

---

<sup>35</sup> Komisioni i Komunitetit Evropian, Komunikatë nga Komision: Strategjia e Zgjerimit 2005, 9 Nëntor, 2005 COM(2005) 561, teksti i plotë mund të gjendet në: [http://www.delprn.ec.europa.eu/en/whatsnew/2005\\_nbsp\\_com\\_561\\_final\\_en\\_strategy\\_paper.pdf](http://www.delprn.ec.europa.eu/en/whatsnew/2005_nbsp_com_561_final_en_strategy_paper.pdf).

<sup>36</sup> Po aty.

<sup>37</sup> Intervistë përmes e-mailit me Zyrtar të Lartë për Legjislacion Evropian, Drejtoria për Legjislacion – Agjencia për Integrim Evropian. Qeveria e Kosovës, 25 Prill 2006.

<sup>38</sup> Po aty.

<sup>39</sup> Strategjia e Zgjerimit 2005, shih sipër, referenca 35.

<sup>40</sup> Shih sipër, referenca 37.

me këtë proces. Për më tepër, Komisioni Parlamentar për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Integrim në BE nuk është konsoliduar tërësisht.<sup>41</sup>

Aktet nënligjore nuk kalojnë procedurën e përafrimit. Në shumë raste ligjet parashohin diskrecion të gjerë për ministrinë për të rregulluar detajet për sektorë specifikë me akte nënligjore. Nëse këto akte nënligjore nuk kalojnë nëpër procedurën e përafrimit atëherë mund të minohet procesi i tërësishëm i përafrimit që po zhvillohet për momentin.

Siç u cek edhe më lart, si kusht për adoptimin e projektligjeve në qeveri, të cilat më vonë i dërgohen parlamentin për aprovim, sponsorit i kërkohet që të përpilojë projektligjin në përputhje me normat e detyrueshme të legjislacionit evropian. Megjithatë, pajtueshmëria është e limituar “për atë që është praktikisht e arsyeshme duke pasur parasysh nivelin e administratës dhe të zhvillimit ekonomik të Kosovës si dhe të kërkesave të tjera”. Për këtë shkak, për momentin AIE bën vetëm kontrollin e pajtueshmërisë të projektligjeve me parimet e përgjithshme të *acquis communautaire*, dhe për momentin nuk futet në detaje të përafrimit.<sup>42</sup>

Ministrinë, të cilat janë përgjegjëse të ndërmarrin veprime konkrete në zbatimin e Planit të Veprimit nuk i përmbahen atij. Shumë veprime të parapara me Planin e Veprimit, të cilat është dashur të zbatohen deri në fund të vitit 2006, fatkeqësisht, nuk janë përmbushur. Për shembull, Plani i Veprimit parashihet për nxjerrjen e ligjit për shpifjet<sup>43</sup> në bazë të rekomandimeve të BE-së deri në fund të vitit 2006. Institucionet përgjegjëse kanë dështuar në nxjerrjen e tij. Ligji për vetëqeverisje lokale (që do të duhej të specifikoj në mënyrë të qartë kompetencat komunale) i cili parashihet të nxirret në përputhje me standardet evropiane duhej të nxirrej deri në fund të vitit 2006, edhe ky ligj ende nuk është nxjerrë. Për më tepër, problem në vete është edhe shpallja e ligjeve, që janë kompetencë e rezervuar e PSSP-së, dhe të cilat bëhen me vonesë.

Drejtoria për Legjislacion Evropian brenda AIE është gjithashtu përgjegjëse për përkthimin e legjislacionit, me gjithë atë, deri më tani ky proces nuk ka filluar ende.<sup>44</sup> Përkthimi i ligjeve do të kishte ndihmuar në procesin e përafrimit pasi që shumë nëpunës

<sup>41</sup> Komisioni i Komunitetit Evropian, Strategjia e Zgjerimit 2005, referenca 35.

<sup>42</sup> Intervistë përmes E-mailit me Zyrtar të Lartë për Legjislacion Evropian, Drejtoria për Legjislacion-Agjencia për Integrim Evropian, Qeveria e Kosovës 25 Prill 2006.

<sup>43</sup> Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Zyra e Kryeministrit-Agjencia për Integrim Evropian, Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian 2006, Gusht 2006. fq.63. Teksti i plotë mund të gjendet në: <http://www.euinkosovo.org/upload/EPAP%20Eng.pdf>.

<sup>44</sup> Shih sipër, referenca 37.

civil në ministrinë relevante të cilët janë të kyçur në procesin e përpilimit të ligjeve nuk njohin gjuhë të huaja.

Për më tepër, përafrimi i legjislacionit duhet të jetë lartë në agjendë jo vetëm për qeverinë por edhe për Kuvendin. Komisioni për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Integrim Evropian nuk është i konsoliduar dhe nuk po kontribuon sa duhet në procesin e përafrimit. Ka pasur raste kur projektligjet janë amandamentuar në Kuvend pikërisht në pjesët të cilat janë përafruar me normat e BE-së pa qenë të vetëdijshëm për një gjë të tillë.

Nga kjo mund të shihet se, përafrimi i legjislacionit që është duke u kryer për momentin nuk jep garanci të mjaftueshme se ligjet e aprovuara janë në pajtueshmëri të plotë me legjislacionin evropian. Që do të thotë se, pasi Kosova t'i thellojë marrëdhëniet me BE-në, përafrimi i legjislacionit duhet të bëhet gjithashtu edhe për ligjet të cilat kanë kaluar nëpër procedurën e përafrimit që ka filluar në vitin 2004. Kjo mund të arsyetohet me nivelin e administratës dhe të zhvillimit, si dhe arsyen se Kosova është larg që t'i bashkohet BE-së së shpejti, mirëpo, nëse dëshirojmë anëtarësimin në BE, qeveria duhet të gjejë mënyra si dhe të krijojë mekanizma që t'i plotësojë kushtet për integrim sa më shpejt që është e mundur.

Në mënyrë që të përmirësohet gjendja momentale, IPVQ-të duhet të bëjnë shumë reforma. Strukturat e procesit të përafrimit duhet të konsolidohen. Ministrinë e linjës duhet të marrin parasysh legjislacionin e BE-së që nga faza e parë e draftimit të legjislacionit. Për më tepër, tabela e harmonisë duhet ta shoqërojë secilin projektligj. Kjo do të mundësonte që të identifikohet legjislacioni i BE-së i marrë parasysh gjatë fazës së draftimit, masën deri në të cilën është bërë përafrimi, si dhe arsyet pse nuk ka pasur harmonizim të plotë në ato rastet kur kjo nuk është bërë. Kjo do të bënte të qartë për institucionet të cilat merren me projektligjin në fazat e më vonshme, duke përfshirë edhe Kuvendin, që dispozitat e caktuara janë përfshirë në projektligj në mënyrë që të bëhet përafrimi me normat relevante të BE-së.

Kapacitet e AIE duhet të forcohen edhe më tej dhe Qeveria e Kosovës duhet të punësojë kandidatë që kanë njohuri në të drejtën evropiane si dhe të dërgojë nëpunësit e saj në universitete të huaja për trajnime intensive në të drejtën evropiane. Për momentin, ekzistojnë disa programe të financuara nga BE-ja dhe të menaxhuara nga Agjencia

Evropiane për Rindërtim (AER) në bashkëpunim me AIE, të cilat po ndihmojnë në këtë proces, me gjithë atë, ekziston nevoja për më tepër projekte të tilla.

Aktet nënligjore duhet gjithashtu të kalojnë nëpër fazën e përafrimit, sikurse projektligjet. Për më tepër, njësia e përkthimit brenda AIE duhet të themelohet në praktikë. Kjo njësi duhet të paraqesë prioritet për përkthim si dhe gjithashtu duhet të krijojë bazën e të dhënave për legjislacionin e përkthyer. Kjo njësi duhet të përfshijë jo vetëm përkthyes por edhe juristë, gjuhëtarë si dhe ekspertë të IT-së.

Kuvendi i Kosovës duhet gjithashtu të kontribuojë në procesin e integritimeve. Një komision i veçantë për Integritime Evropiane duhet themeluar, i cili, duhet të bashkëpunojë edhe me institucionet qeveritare

## **5. Përfundim**

Siç u pa më lart në këtë punim, Kosova, me gjithë statusin e saj të pazgjidhur, është duke punuar në plotësimin e Kriteve të Kopenhagës të vitit 1993. Që kur Partneriteti Evropian me BE-në ka filluar në vitin 2004 ka pasur ndryshime madhore në këtë respekt. Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian është aprovuar dhe përmban së bashku kërkesat e Standardeve për Kosovën dhe të Partneritetit Evropian.

Ashtu siç parashihet në Partneritetin Evropian dhe Planin e Veprimit, janë krijuar procedura dhe mekanizma për përmbushjen e obligimeve të cilat dalin nga Partneriteti Evropian dhe Kriteret e Kopenhagës. AIE, e cila është përgjegjëse për koordinimin e aktiviteteve që kanë të bëjnë me PSA, është duke luajtur një rol shumë të rëndësishëm. Përafrimi i legjislacionit është një proces i ndërlikuar, qoftë edhe për vetë shtete të BE-së. Në këtë respekt, shumë shtete BE-së të cilat nuk përfillin obligimet për të implementuar direktivat në të drejtën e tyre nacionale mund të përfundojnë para Gjykatës Evropiane të Drejtësisë për shkak të mos plotësimit të këtyre obligimeve.

Me gjithë reformat e bëra dhe themelimin e institucioneve për përafrimin e ligjeve të Kosovës me ato të BE-së, ende ekzistojnë mangësi dhe sfida që mund të identifikohen:

Së pari, AIE po bën vetëm kontrollimin e pajtueshmërisë së projektligjeve me parimet e përgjithshme të *acquis communautaire* dhe për momentin nuk po futet në detaje të përafrimit.

Së dyti, asnjëra nga struktura civile nuk është e konsoliduar tërësisht, sikurse që nuk është konsoliduar tërësisht as Komisioni Parlamentar për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Integrim në BE. Në këtë respekt, ministritë e linjës nuk po e marrin parasysh *acquis communautaire* të BE-së që nga faza e parë e përpilimit të ligjeve. Në mënyrë që të tejkalohet kjo gjendje, qeveria e Kosovës duhet të krijoj mekanizma më efikas për përafrimin e legjislacionit. Duhet të mendohet më tepër për ngritjen e kapaciteteve njerëzore, duke trajnuar nëpunësit e saj në universitete të huaja si dhe gjithashtu duke organizuar trajnime për ta brenda qeverisë.

BE-ja ka bërë premtim se të gjitha vendet e Ballkanit, duke përfshirë edhe Kosovën, e kanë ardhmërinë në BE. Megjithatë, ata e bënë të qartë se, progresi i çdo vendi drejt BE-së do të varet nga meritat e tyre në plotësimin e Kriterëve të Kopenhagenit si dhe kushteve të parapara me PSA. Për këtë arsye, qeveria e Kosovës me ndihmën e BE-së duhet të punojë për plotësimin e këtyre kushteve, në mesin e të cilave, përafrimin e legjislacionit në mënyrë që t'i bashkohet familjes së madhe të BE-së sa më shpejt që është e mundur.

## BIBLIOGRAFIA

### **Libra dhe Artikuj:**

CREMONA, Marise: Variable Geometry and Setting Membership Conditionalities: A Viable Strategy?

NOWAK, Manfred: *Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, And Full Participation in, the EU*, in ALSTON, Philip with BUSTELO, Mara and HEENEN, James (ed): *'The EU and Human Right's'* .

LENAERTS, Koen and VAN NUFFEL Piet, *'Constitutional Law of the European Union'*, London, Sweet & Maxwell, 2005 (second edition).

### **Dokumente Zyrtare:**

Komisioni i Komunitetit Evropian,, Komunikatë nga Komisioni: E Ardhmja Evropiane E Kosovës, Bruksel 20.04.2005. Com(2005)126.

Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme të Kosovës, teksti i plotë mund të gjendet në: [http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket\\_ENG\\_Dec2002.pdf](http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf).

Këshilli i Unionit Evropian, Vendim i Këshillit për Parimet, Prioritet dhe Kushtet e Parapara në Partneritetin Evropian me Serbin dhe Malin e zi, përfshirë edhe Kosovën ashtu si është e definuar në bazë të rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së të 10 Qershorit 1999 duke anuluar vendimin 2004/520 EC, Bruksel 24. Janar 2006 (OR.en), 15283/05.

Komisioni Evropian, Kosovë (nën Rezolutën 1244) Raporti i Progresit 2005, Bruksel, 9 Nëntor 2006 Sec.(2005) 1423, teksti i plotë mund të gjendet në: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1423\\_final\\_progress\\_report\\_ks\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_ks_en.pdf).

Komisioni i Komunitetit Evropian, Komunikatë nga Komision: Strategjia e Zgjerimit 2005, 9 Nëntor, 2005 COM(2005) 561, teksti i plotë mund të gjendet online në: [http://www.delprn.ec.europa.eu/en/whatsnew/2005\\_nbsp\\_com\\_561\\_final\\_en\\_strategy\\_paper.pdf](http://www.delprn.ec.europa.eu/en/whatsnew/2005_nbsp_com_561_final_en_strategy_paper.pdf).

Rregullore e Punës së Qeverisë së Kosovës No 1/2007.

Rezoluta e Këshillit të Sigurimit 1244, në: <http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>.

Samiti për Ballkanin Perëndimor, Deklarate, Selanik, 21 Qershor 2003 10229/03 (press 163) deklarata për shtyp mund të gjendet në: <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/dich-Salonicco.PDF>.

Urdh/2006/06, UNMIK ,15 Maj 2006

Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Shtylla e BE-së ‘ Background: Kosova dhe Integrim Evropian’ Gusht 2006, teksti i plotë mund të gjendet në: <http://www.euinkosovo.org/upload/Background%20Kosovo%20and%20European%20Integration%20August%202006.pdf>.

Zyra e UNMIK-ut për Integrim Evropian, Zyra e Kryeministrit-Agjencia për Integrim Evropian, Plani i Veprimit për Implementimin e Partneritetit Evropian 2006, Gusht 2006, teksti i plotë mund të gjendet në: <http://www.euinkosovo.org/upload/EPAP%20Eng.pdf>.

### **Të tjera:**

Intervistë përmes E-mailit me Zyrtar të Lartë për Legjislacion Evropian, Drejtoria për Legjislacion – Agjencia për Integrim Evropian. Qeveria e Kosovës, 25 Prill 2006.