



**USAID** | **KOSOVO**  
NGA POPULLI AMERIKAN  
OD AMERIČKOG NARODA

# DORACAK PËR HARTIMIN E LEGJISLACIONIT

Një Udhëzues Praktik për Hartimin e Ligjeve në Kosovë

# **DORACAK PËR HARTIMIN E LEGJISLACIONIT**

**Një Udhëzues Praktik për Hartimin e Ligjeve në  
Kosovë**

Përgatitur nga:

**Michael L. BUENGER**, Këshilltarë Ndërkombëtar në USAID/KJSP

**Bardhyl HASANPAPAJ**, Këshilltarë Ligjor në USAID/KJSP

**Bedri BAHTIRI**, Udhëheqës i Divizionit për Politika dhe Legjislacion në Ministrinë e  
Drejtësisë

## **Përjashtim:**

Ky dokument është produkt i Programit për Mbështetjen e Drejtësisë në Kosovë të Agjencisë për Zhvillim Ndërkombëtar të Shteteve të Bashkuara (USAID), që implementohet sipas kontratës nga Qendra Kombëtare për Gjykata Shtetërore. Qëndrimet e shprehura në këtë publikim jo domosdo pasqyrojnë qëndrimet e USAID-it apo Qeverisë së Shteteve të Bashkuara

# Përmbajtja

<b>Hyrje</b>	
Qëllimi .....	1
Fushëveprimi.....	2
<b>Lista e shprehjeve .....</b>	<b>3</b>
<b>Lista e shkurtesave .....</b>	<b>7</b>
<b>Kapitulli I – Procesi ligjbërës në Kosovë</b>	
1.1 Shqyrtim i përgjithshëm .....	8
1.2 Inicimi i Ligjit.....	9
1.3 Procesi i hartimit të ligjit në Qeveri .....	9
1.4 Procesi në Kuvend .....	13
1.4.1 Shqyrtimi i parë.....	14
1.4.2 Procesi në komisione .....	14
1.4.2.1 Komisionet e Kuvendit .....	14
1.4.2.2 Detyrat e Komisioneve.....	15
1.4.2.3 Shqyrtimi në Komisione.....	16
1.4.3 Shqyrtimi i dytë.....	16
1.4.4 Shqyrtimi i tretë.....	17
1.4.5 Miratimi përfundimtar .....	17
<b>Kapitulli 2 – Hartimi i legjislacionit</b>	
2.1 Parimet themelore .....	21
2.2 Struktura e legjislacionit.....	21
2.2.1 <b>Dispozitat hyrëse të draftit të ligjit</b> .....	<b>22</b>
2.2.1.1 Titujt.....	22
2.2.1.2 Dispozitivi.....	23
2.2.1.3 Deklarata mbi qëllimin .....	23
2.3 Trupi i ligjit.....	25
2.3.1 Definicionet .....	25
2.3.2 Dispozitat përmbajtësore dhe rregullatore .....	27
2.4 Dispozitat përfundimtare .....	28
2.4.1 Dispozitat zbatuese.....	28
2.4.2 Dispozitat kalimtare.....	29
2.4.3 Dispozitat mbi hyrjen në fuqi .....	31
2.5 Dispozitat e posaçme përfundimtare .....	31
2.5.1 Dispozitat mbi shfuqizimin .....	32
2.5.2 Dispozitat mbi ruajtjen.....	32
2.5.2 Dispozitat kufizuese.....	33
2.6 Nënshkrimi dhe shpallja.....	34
<b>Kapitulli 3 – Renditja dhe Gjuha</b>	
3.1 Shqyrtime të përgjithshme .....	36
3.2 Struktura dhe renditja e ligjeve.....	37
3.2.1 Librat .....	37
3.2.2 Pjesët.....	37
3.2.3 Kapitujt dhe Nënkapitujt.....	37
3.2.4 Nenet, Paragrafët dhe nënparagrafët.....	38

3.3	Gjuha dhe gramatika.....	40
3.3.1	Gjuha.....	40
3.3.2	Gramatika dhe Stili.....	41
3.3.2.1	Gjuha aktive.....	41
3.3.2.2	Përdorimi i emrave, foljeve dhe mbiemrave.....	42
3.4	Problemet e veçanta të hartimit.....	43
3.4.1	Fjalët e tepërta.....	43
3.4.2	Përdorimi i frazave negative.....	44
3.4.3	Konsistenca e brendshme.....	44
3.4.4	Neutraliteti i gjinisë.....	44

#### **Kapitulli 4 – Hierarkia e Normave Ligjore**

4.1	Hierarkia e Normave Ligjore.....	47
4.2	Kushtetuta dhe PGJS.....	48
4.3	Kushtetuta dhe Ligjet dhe Marrëveshjet Ndërkombëtare.....	49
4.4	Ligjet e adoptuara nga Kuvendi.....	52
4.5	Legjislacioni dytësor i adoptuar nga Dega Ekzekutive.....	53
4.6	Qasja e rekomanduar për zgjedhjen e konflikteve mes burimeve të ndryshme të ligjit.....	53

#### **Kapitulli 5 – Hulumtimi dhe dispozitat e veçanta**

5.1	Metodologjia e hulumtimit.....	56
5.1.1	Identifiko dispozitat kyçe të cilat gjithherë duhen të analizohen (kushtetuta etj.).....	56
5.1.2	Burimet kyçe të hulumtimit.....	56
5.2	Sfidat e veçanta për hartimin e ligjeve.....	56
5.2.1	Dënimet.....	56
5.2.2	Masat buxhetore & tatimore.....	58
5.2.3	Krijimi i agjencioneve dhe institucioneve të reja.....	59
5.2.4	Transferimi i funksioneve nga një institucion në tjetrin.....	60
5.2.5	Amandamentet.....	62

#### **Kapitulli 6 – Etika dhe hartuesi i legjislacionit**

6.1	Pse etika është e rëndësishme për hartuesin.....	66
6.2	Çka nënkuptojmë me etikë?.....	66
6.3	Etika themelore për hartuesin.....	66
6.4	Si ti aplikojmë këto konsiderime për etikën.....	67

#### **Shtojca I**

Listat kontrolluese të hartuesit.....	69
Elementet e Draft Ligjit.....	70
Dispozitat kalimtare.....	71
Struktura dhe renditja e draft ligjit.....	72
Gramatika.....	73
Hierarkia e normave.....	74
Dispozitat ndëshkuese.....	75
Ligjet tatimore.....	76
Krijimi i agjencionit të ri qeveritar.....	77
Transferimi i funksioneve në mes të agjencioneve ekzistuese të Qeverisë.....	78
Lista kontrolluese përfundimtare.....	79

<b>Shtojca II</b> Rekomandimet dhe Qasjet në Zhvillimin e Politikave - Qendra e së të Drejtës Publike e Universitetit Tulane.....	80
<b>Shtojca III</b> Korniza për memorandum shpjegues – Forma & Struktura.....	86
<b>Shtojca IV</b> Korniza për koncept dokumentin – Forma & Struktura.....	87
<b>Shtojca V</b> Shembull i Vlerësimit të Ndikimit Financiar (VNF).....	88
<b>Shtojca VI</b> Shembull i Vlerësimit të Ndikimit Rregullator (VNR).....	90

**Kjo faqe është lenë zbrazët qëllimisht**

# Hyrje

Hartimi i legjislacionit është shkathtësi e cila kryesisht fitohet me anë të përvojës. Nuk ka ndonjë mënyrë të saktë universale për hartimin e legjislacionit, por ka stile dhe forma të preferuara të cilat e udhëheqin hartuesin në mënyrë që produkti përfundimtar të adresojë dhe nënvizojë çështjet e politikave në mënyrë të qartë, koncize dhe efektive. Parimi themelor i hartimit modern të legjislacionit është të shkruhet në atë mënyrë e cila e maksimalizon kuptueshmërinë për lexuesin dhe i minimalizon kundërthëniet. Gjuha e ndërlikuar dhe tejet ligjore duhet të shmanget sepse nuk është e kuptueshme për njerëzit të cilët nuk janë të njoftuar me atë lloj gjuhe. Mënyra më e thjeshtë dhe e drejtpërdrejtë për ta shpjeguar një dispozitë është zakonisht më e mira.

Sfidat me të cilat ballafaqohen hartuesit e ligjit në Kosovë janë unike, posaçërisht në harmonizimin e ligjeve të ndryshme, pajtimin në mes të burimeve konkurrenente të autoritetit ligjor, dhe në prodhimin e legjislacionit i cili është i qartë dhe lehtë i zbatueshëm. Jo efektshmëria e legjislacionit shpesh mund ti atribuohet analizave jo komplete të politikave, të metave në hartimin fillestar, ose të dy këtyre. Analiza jo komplete e politikave (duke përfshirë analizën jo të saktë fiskale) mund të shpijë në legjislacion i cili, edhe pse teknikisht i sajuar mirë, dështon ti adresojë çështjet kryesore për të cilat edhe nevojitet hartimi i legjislacionit. Hartimi i dobët mund të sjellë legjislacion i cili nuk mund të zbatohet efektivisht ose i cili dështon ti adresojë politikat kryesore pa marrë parasysh sa komplete ka qenë analiza fillestare. Hartuesit e legjislacionit duhen të jenë të aftë të bëjnë një analizë të plotë të politikave dhe të prodhojnë legjislacion veçanërisht të fortë. Hartuesit e legjislacionit duhet të jenë të vetëdijshëm që me kualitetin e punës së tyre në një mënyrë ata e trasojnë rrugën për një legjislacion të suksesshëm ose jo të suksesshëm.

Analizat e dobëta të politikave dhe hartimi i dobët prodhojnë pasoja tjera të padëshirueshme. Legjislacioni i paqartë dhe jo mirë i përgatitur shendrohet në ligj të paqartë; legjislacioni i dobët kontribuon në paqartësinë ligjore dhe prodhon jo stabilitet ligjor. Legjislacioni i cili në mënyrë jo adekuate i adreson shqetësimet mbi politikat ose është i paqartë mund të sjellë interpretime të shumëfishta dhe përfundime kundërthënëse të cilat e zvogëlojnë besimin e publikut në sundimin e ligjit. Për më tepër, legjislacioni i dobët bën që gjykatat – dega e pushtetit e cila në mënyrë të drejtpërdrejtë është përgjegjëse për njëtrajtshmërinë e sundimit të ligjit – të duhet të qëllojnë se cili ka qenë synimi i ligjvënësit dhe të përdorë zgjidhje të çastit të cilat mund të shkatërrojnë nocionin e drejtshmërisë dhe barazisë. Administrimi *ad hoc* i drejtësisë e zvogëlon jo vetëm besimin e publikut në sistemin ligjor, por po ashtu edhe stabilitetin shoqëror të shtetit dhe zhvillimin ekonomik. Investitorët e huaj i ikin shteteve me sistem ligjor të paqartë, jo stabil ose të cilat ligjet nuk mund të aplikohen drejtshmërisht.

Nevoja për analiza të plota të politikave dhe legjislacion të hartuar mirë është kritike për çdo shtet, dhe jo më pak edhe për Kosovën. Regjimet ligjore konkurrenente, mandate ligjore kundërthënëse, dhe mungesa e përgjithshme e drejtimit legjislativ në fushat kyçe të politikave, konfuziteti në lidhje me autoritetin kontrollues dhe mungesa e harmonisë në tërësinë e strukturës ligjore në një shtet, e minojnë sundimin e ligjit. Analiza e plotë e politikave dhe hartimi kualitativ i legjislacionit mund ti zvogëlojnë pasojat e këtij rrethi problematik. Analiza jo adekuate e politikave dhe hartimi i dobët do ta përforcojnë efektet shkatërrimtare të sistemit defektiv ligjor. Thënë shkurt, hartimi i fortë legjislativ dhe analiza e mirë e politikave luajnë rol përbërës në sigurimin e suksesit të përpjekjeve për reformë ligjore dhe promovimin e sundimit të ligjit.

## Qëllimi

Qëllimi i këtij Doracak është të ndihmojë në njëtrajshmërinë dhe konsistencën gjatë hartimit të ligjeve, dhe prodhimin e legjislacionit me kualitet të lartë. Doracak do të udhëheqë autoritetet e Kosovës përgjatë procesit të analizës së politikave dhe hartimit të ligjeve. Duke e dhënë një kuptim më të gjerë në atë se si legjislacioni përgatitet dhe adoptohet në Kosovë, mund po ashtu të jetë i dobishëm për zyrtarët e gjykatave dhe autoriteteve ekzekutive të cilat janë përgjegjëse për aplikimin e ligjeve nën rrethana specifike.

Puna legjislative kërkon pjesëmarrjen e partnerëve të ndryshëm dhe dije të shumëllojshme mbi sistemin ligjor të Kosovës. Për këtë arsye, ky Doracak i drejtohet të gjithë personave që marrin pjesë në përgatitjen e legjislacionit. Doracak ka për shënjestër hartuesit e ligjit si dhe ata të cilët përgjigjen për konceptimin teknik të ligjit. Ky manual është udhëzues për të gjithë personat të cilët janë të kyçur në procesin legjislativ, nga ata që janë përgjegjës për zhvillimin konceptual, e deri te ata të kyçur në analizat e politikave si dhe në fund te personat të cilët i jetësojnë politikatat nëpërmjet ligjeve.

Qeveria e Kosovës është e përkushtuar që të shkojë para me procesin e Integritimeve Evropiane. Në këtë drejtim, *acquis communautaire* shërben si mjet pune për hartuesit e ligjeve në Kosovë. Prandaj, hartimi i legjislacionit në harmoni dhe pajtueshmëri me të Drejtën e Bashkimit Evropian (BE) ka rëndësi jetike.

## Fushëveprimi

Ky doracak adreson shumë nga çështjet kyçe të cilat janë relevante për zhvillimin dhe mirëmbajtjen e legjislacionit kualitativ. Ai jep udhëzime lidhur me teknikat e hartimit të ligjit (përfshirë këtu stilin), procesin për zhvillimin e legjislacionit, organizimin e punës, dhe kufizimet dhe kushtet të cilat hartuesit e ligjit duhet ti kenë parasysh gjatë zhvillimit të legjislacionit. Doracak nuk e ka si qëllim të jetë libri mësimor i fundit mbi hartimin e legjislacionit në Kosovë. Është një udhëzim i cili do ta lehtësojë procesin, do të shtojë përpjekjet e hartuesve të ligjit, dhe do të përmirësojë kualitetin e legjislacionit. Për të mbetur si një mjet efektiv doracak duhet të mirëmbahet krahas me zhvillimin dhe ndryshimet në procesin e hartimit të legjislacionit në Kosovë.

Hartimi i ligjit nuk është vetëm zgjedhja e fjalëve të caktuara apo mbajtja e një stili të veçantë. Nuk është vetëm standardizimi i frazave të caktuara e as nuk është një ushtrim në sajimin e fjalëve. Hartimi i ligjit është më kompleks për shumë arsye. Së pari, legjislacioni zakonisht hartohet si përgjigje ndaj çështjeve politike të cilat paraqiten ose për të adresuar ose rregulluar një çështje ekzistuese nën strukturën e rrethanave të reja. Së dyti, hartimi i legjislacionit është mjet për shëndrimin e zgjedhjeve të politikave dhe koncepteve publike në ligje të cilat e rregullojnë funksionimin e shoqërisë. Së treti, hartimi i legjislacionit me kualitet të lartë (dhe adoptimi i tij) kërkon nga hartuesi që të zotërojë materien në fjalë dhe të ketë një ndjenjë të mprehtë për pasqyrimin e politikave nëpërmjet fjalës së shkruar. Përfundimisht, dhe që është e rëndësishme më të madhe, hartimi i ligjit kërkon një gamë të gjerë të shkathtësive duke përfshirë objektivitetin, kreativitetin, pragmatizmin dhe aftësinë për zgjidhjen e konflikteve të politikave.

Ky Doracak nuk i adreson në mënyrë specifike çështjet lidhur me zhvillimin dhe hartimin e legjislacionit dytësor ose të rregullave administrative. Mirëpo, shumë nga principet të cilat janë paraqitur në këtë Doracak janë të aplikueshme edhe për legjislacionin dytësor. Është e qartë se legjislacioni dytësor duhet, sikurse edhe ai primar, të jetë gjithëpërfshirës dhe i qartë. Legjislacioni primar nuk mund të zbatohet nëse legjislacioni dytësor është i hartuar dobët.



Ky Doracak adreson punën përgatitore të hartimit të ligjeve primare të cilat përgatiten nga ana e Qeverisë dhe i dërgohen Kuvendit për vlerësim. Ky Doracak nuk e mbulon procesin parlamentar të hartimit të legjislacionit i cili buron nga e drejta e anëtarëve të Kuvendit për të paraqitur legjislacion për vlerësim. Mirëpo, anëtarët e Kuvendit të cilët iniciojnë ligje do të përfitojnë nga përdorimi i këtij Doracaku si burim. Për ta promovuar një sistem të njëtrajtshëm të ligjeve dhe një qasje të njëtrajtshme ndaj hartimit të legjislacionit, do të ishte e dëshirueshme për të gjithë personat e kyçur në hartimin e legjislacionit që ti referohen Doracakut dhe ti ndjekin principet e paraqitura në te.

## Fjalori i shprehjeve

**ACQUIS COMMUNAUTAIRE**, si përdoret në ligjin e Bashkimit Evropian (BE), nënkupton tërësinë e ligjeve të akumuluar deri tani. Shprehja vjen nga frëngjishtja: *acquis* nënkupton “atë që është siguruar”, dhe *communautaire* nënkupton “të komunitetit”.

**ADOPTIMI I LIGJIT** është momenti në procesin legjislativ kur Kuvendi përfundimisht e aprovon ligjin i cili pastaj i dërgohet Presidentit për nënshkrim dhe dekretim.

**AMANDAMENT** është rishikim i propozuar ndaj draftit të ligjit, i cili përfshin shtimin e gjuhës, zëvendësimin e gjuhës, ose shlyerjen e materialit.

**PLANI LEGJISLATIV STRATEGJIK VJETOR** është dokument i konstruktuar nga Qeveria një herë në vit bazuar në propozimet e pranuar nga Ministritë dhe nga burimet tjera dhe që përbën një strukturë themelore të iniciativave të cilat Qeveria do ti paraqesë në Kuvend.

**PËRAFRIMI I LIGJEVE** është procesi i harmonizimit të ligjeve vendore me *acquis communautaire*.

**SHUME E HOLLAVE E NDARE NGA KUVENDI** është një shumë e të hollave e ndarë më një akt të Kuvendit për tu shpenzuar për një qëllim të caktuar brenda periudhës së caktuar.

**NENI** është njësi formale më e thjeshtë në një akt ligjor që është sa më shumë koncize dhe adreson në mënyrë specifike subjektin në emërtimin e nenit.

**TRUPI I DRAFT LIGJIT** është teksti kryesor i cili përmban dispozita substanciale ose rregullative.

**LIBRI** është ndarje e akteve ligjore e cila rrallëherë përdoret dhe është ndarja më e përgjithshme.

**KALENDARI** është lista me numrat dhe emërtimet e draft ligjeve të cilat do të shqyrtohen në bazë të rendit të ditës gjatë mbledhjes së Kuvendit.

**CERTIFIKATA E PAJTUESHMËRISË PROCEDURALE** është deklaratë zyrtare e cila nxirret nga Sekretari i Përhershëm i Zyrës së Kryeministrit dhe e cila i bashkëngjitet draft ligjit duke shpjeguar se të gjitha rishikimet, vlerësimet, dhe aprovimet janë siguruar dhe se draft ligji është i gatshëm që ti procedohet Kuvendit për shqyrtim.

**KAPITULLI** është instanca fillestare më e preferuar për ndarjen e ligjit.

**KOMISIONI** është nën – organ i Kuvendit i themeluar në bazë të rregullores së punës ose nga Kryetari i Kuvendit për të adresuar një qëllim të posaçëm me juridiksion specifik.

**RAPORTI I KOMISIONIT** është dokument ose dokumente të përgatitura nga komisioni pas shqyrtimit të një draft ligji të caktuar dhe i cili përmban rekomandimet e komisionit dhëna Kuvendit në lidhje me veprimet tjera për atë draft ligji. Raporti i komisionit mund të përmbajë rekomandim për amendamentim të draft ligjit.

**KODIFIKIM** është procesi i mbledhjes, përpilimit dhe rishpalljes së ligjit të një juridiksioni në një fushë të caktuar për formimin e kodit të shkruar të ligjor.

**KUSHTETITA** është ligji themelor dhe më i lartë i republikës së Kosovës.

**DRAFT LIGJI** është dokumenti preliminar legjislativ i cili përgatitet për shqyrtim nga ana e Qeverisë dhe Kuvendit e që mendohet të adoptohet ose eventualisht kodifikohet si përgjigje ndaj ndonjë politike të iniciuar.

**DEPUTETI** është anëtar i zgjedhur i Kuvendit të Republikës së Kosovës. Deputetit po ashtu mund ti referohen si Anëtar i Kuvendit.

**ZËVENDËS KRYETARI** është një nga anëtarët e Kuvendit i cili është zgjedhur në bazë të nenit 67 dhe i cili në mungesë të Kryetarit të Kuvendit e zëvendëson atë. Kuvendi i Kosovës ka pesë zëvendës kryetarë.

**MEMORANDUMI SHPJEGUES** është dokument u cili shoqëron draft ligjin dhe i cili përmban një deklaratë të shkurtër mbi qëllimin e draft ligjit, duke dhënë informata mbi objektivat dhe implikimet e ligjit mbi politikat.

**DISPOZITAT E FUNDIT** janë teksti në ligj, zakonisht dy nenet e fundit, të cilat i referohen ligjeve të veçanta paraprake të cilat ligji i ri i shfuqizon dhe hyrjes në fuqi të këtij ligji.

**VLERËSIMI I NDIKIMIT FINANCIAR** është deklaratë ose dokument i cili i bashkëngjitet draft ligjit dhe i cili jep analizën e efektit buxhetor të draft ligjit.

**QEVERIA** është organ i cili themelohet në Kapitullin VI të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe që përbëhet nga Kryeministri dhe Ministrat.

**HIERARKIA E NORMAVE** është sistem për pozicionimin e autoriteteve ligjore bazuar në nivelin e peshës kontrolluese të tyre mbi aktet tjera ligjore. Pozita më e lartë në hierarkinë e brendshme është e rezervuar për Kushtetutën me autoritetet subordinuese që burojnë nga ajo.

**HYRJA** është deklaratë në fillim të ligjit e cila shpjegon qëllimin dhe bazën ligjore të ligjit.

**KOMISIONI UDHËHEQËS** është organ i subordinuar i Kuvendit të cilit Kryesia e Kuvendit i përcakton draft ligjin dhe mandati juridiksional i së cilit korrespondon me temën e draft ligjit.

**ANËTAR JO I RREGULLT** është deputeti i Kuvendit i cili përkohësisht emërohet në një komision të përkohshëm ose të përhershëm dhe i cili nuk ka të drejtë vote në atë komision.

**ZYRA PËR SHËRBIME TË MBËSHTETJES JURIDIKE** është organ brenda zyrës së Kryeministrit e cila është përgjegjëse për mbikëqyrjen e pajtueshmërisë procedurale me procesin e hartimit të legjislacionit dhe koordinimin e shërbimeve të nevojshme.

**GAZETA ZYRTERE** është përmbledhja e aprovuar e ligjeve të adoptuara nga Kuvendi dhe të dekretuara nga Presidenti i Kosovës.

**PARAGRAFI** është ndarja a nenit të ndonjë akti ligjor.

**PJESA** është ndarja e ndonjë akti ligjor në kuadër të ligjit.

**GRUPI PARLAMENTAR** është formacion i veçantë politik i cili bazohet në qëllimin e përbashkët politik si dhe definohet në Rregullën I I.

**KOMISIONI I PËRHERSHËM** është komision i Kuvendit që themelohet ose nga Kushtetuta ose nga Rregullorja e Punës dhe mandati i së cilit nuk është i kufizuar në kohë.

**KRYESIA** është organ që themelohet në bazë të nenit 67 të Kushtetutës dhe që përbëhet nga Kryetari i Kuvendit dhe pesë Zëvendës Kryetarë.

**KRYETARI** është udhëheqësi i shtetit për Republikën e Kosovës i cili ushtron funksionin si parashihet në Kapitullin V të Kushtetutës.

**KRYETARI I KUVENDIT** është anëtari i Kuvendit i zgjedhur në bazë të nenit 67 (I) të Kushtetutës dhe i cili është përgjegjës për përfaqësimin e Kuvendit, përcaktimin e rendit të ditës së mbledhjeve të Kuvendit, kryesimin e mbledhjeve të Kuvendit, nënshkrimin e ligjeve si akt përfundimtar legjislativ i Kuvendit, dhe ushtrimin e funksioneve dhe detyrave tjera të përcaktuara me Kushtetutë ose nga Kuvendi.

**LEGJISLACIONI PRIMAR** është akt i Kuvendit i cili mund të definojë të drejtat dhe përgjegjësitë parësore dhe mund të delegojë autoritetin ndonjë njësie të Qeverisë (përfshirë Ministrinë) për të ekzekutuar ndonjë obligim ligjor, program ose mandat të caktuar.

**DEKRETIMI** është akti përfundimtar zyrtar i ndërmarrë nga Kryetari i Republikës i cili e fuqizon ligjin, zakonisht kjo është nënshkrimi i ligjit.

**PUBLIKIMI** është akti i shtypjes dhe shpërndarjes së ligjit në *Gazetën Zyrtarë*.

**MARRËVESHJA NDËRKOMBËTARE E RATIFIKUAR** është traktat, konventë, politikë ose ndonjë pajtim tjetër ndërkombëtar në mes të Republikës së Kosovës dhe ndonjë shteti tjetër ose organ ndërkombëtar i cili ka marrë pranimin dhe aprovimin zyrtar të Republikës.

**VLERËSIMI I NDIKIMIT RREGULLATIV** është deklaratë ose dokument i cili i bashkëngjitet draft ligjit dhe i cili vlerëson efektin e ligjit të propozuar në sistemin rregullativ.

**RREGULLA** është mandati i përfshirë në Rregulloren e Punës së Kuvendit.

**LEGJISLACIONI DYTËSOR** është veprim i ndërmarrë nga Ministrat në bazë të autorizimit të cilin e kanë në bazë të legjislacionit primar për të zbatuar dhe administruar kërkesat e ndonjë akti të Kuvendit.

**NËNKAPITULL** është ndarja e kapitullit të ndonjë akti ligjor i cili aplikohet vetëm kur akti ligjor ka më tepër se 60 nene.

**TITULLI** është një shpjegim i shkurtë, konciz dhe gjithëpërfshirës i ligjit që fillon me “Ligji mbi”.

**DISPOZITË KALIMTARE** është teksti në kuadër të ligjit, zakonisht në fund të tij, i cili adreson në mënyrë thelbësore ose procedurale ndryshimet e duhura për transferimin e autoritetit nga akti paraprak ligjor në aktin e ri ligjor.

## Lista e shkurtesave

<b>AKZHIE</b>	Agjencia për Koordinimin e Zhvillimit dhe Integrimin Evropian
<b>PGJS</b>	Propozimi Gjithëpërfshirës për Statusin e Kosovës (Ahtisari)
<b>BE</b>	Bashkimi Evropian
<b>EULEX</b>	Misioni i BE për Sundimin e Ligjit në Kosovë
<b>VNF</b>	Vlerësimi i Ndikimit Financiar
<b>PCN</b>	Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar
<b>MEF</b>	Ministrisë e Ekonomisë dhe Financave
<b>MD</b>	Ministria e Drejtësisë
<b>GPM</b>	Grupi Punues i Ministrisë
<b>GPQ</b>	Grupi Punues i Qeverisë
<b>ZSHNJ</b>	Zyra për Shërbime të Ndihmës Juridike
<b>ZKM</b>	Zyra e Kryeministrit
<b>ZSPKM</b>	Zyra e Sekretarit të Përhershëm të Kryeministrit
<b>IPVQ</b>	Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes
<b>VNR</b>	Vlerësimi i Ndikimit Rregullativ
<b>PSSP</b>	Përfaqësuesi Special i sekretarit të Përgjithshëm
<b>UNMIK</b>	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë

# Kapitulli I

## Procesi i ligjbërës në Kosovë

### *Shënim mbi ndërrim të rregullave*

Në kohën e përpilimit të Doracakut, Kuvendi i Kosovës është duke konsideruar një numër të ndryshimeve të Rregullores së Punës së Kuvendit. Disa nga këto ndryshime shtjellohen edhe në këtë Doracak. Për shembull, termi “rregulla” në kuadër të Rregullores së Punës mund të ndryshohet me termin “nen”. Hartuesit duhet vazhdimisht që të konsultojnë versionin e fundit të Rregullores së Punës për të siguruar që i kanë informatat më të sakta mbi procedurat e Kuvendit.

### I.1 Shqyrtim i përgjithshëm

Kushtetuta e Kosovës i jep Kuvendit fuqi që të “nxjerrë ligje, rezoluta dhe akte tjera të përgjithshme”<sup>1</sup> Në përgjithësi, të gjitha ligjet dhe aktet tjera adoptohen me shumicën e deputetëve prezent dhe që votojnë.<sup>2</sup> Aktet e adoptuara nga Kuvendi i përcillen Kryetarit të Kosovës për nënshkrim brenda tetë (8) ditëve. Kryetari ka tri mundësi: (a) ta nënshkruaj ligjin tetë (8) ditë pas paraqitjes; (b) të mos nënshkruaj ligjin në atë afat kohor me të cilin rast ai ligji bëhet ligj pa nënshkrimin e Kryetarit;<sup>3</sup>ose (c)ta ktheje ligjin në Kuvend duke cekur arsyet për refuzimin e tij.<sup>4</sup> Kryetari i Kosovës mund ta kthejë ligjin e njëjtë Kuvendit vetëm një herë. Nëse Kuvendi e adopton ligjin e kthyer me shumicë të votave të gjithë deputetëve, ligji konsiderohet i nxjerrë.<sup>5</sup> Të gjitha ligjet hyjnë në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas publikimit të tyre në *Gazetën Zyrtare*, edhe pse zbatimi i tyre mund të vonohet.<sup>6</sup>

### *Shënim i Zbatuesit Adoptimi i Ligjeve*

Kushtetuta kërkon që ligji fillimisht të adoptohet me shumicë votash të deputetëve të Kuvendit që janë *prezent dhe votojnë* në seancë, nëse nuk specifikohet ndryshe. Mirëpo, ligji i kthyer në Kuvend nga Kryetari duhet të adoptohet me shumicë votash të të gjithë deputetëve të Kuvendit.

Kushtetuta siguron që disa lloje të ndryshme të ligjeve duhet të adoptohen me më shumë se shumica e thjeshtë e votave të anëtarëve prezent.<sup>7</sup> Ligjet të cilat ndikojnë në çështjet e mëposhtme duhet të adoptohen nga shumica e anëtarëve të Kuvendit prezent dhe që votojnë *si dhe* nga shumica e anëtarëve prezent dhe që votojnë të cilët mbajnë ulëset e rezervuara ose garantuara për përfaqësuesit e Komuniteteve pakicë:

<sup>1</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 65(1).

<sup>2</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 80(1).

<sup>3</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 80(5).

<sup>4</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni.80(3).

<sup>5</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 80(4).

<sup>6</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 80(6).

<sup>7</sup> Shih në përgjithësi, Kushtetuta e Kosovës., Neni 81.

- Ligjet të cilat i ndërrojnë kufijtë e Komunave, themelojnë ose shuajnë Komuna, ose definojnë fushëveprimin e autorizimeve të Komunave;
- Ligjet të cilat ndikojnë në pjesëmarrjen e Komunave në marrëdhëniet ndër-kufitare ndër-komunale;
- Ligjet të cilat zbatojnë të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre, përveç se nëse me Kushtetutë parashihet ndryshe,;
- Ligjet të cilat ndikojnë në përdorimin e gjuhës;
- Ligjet të cilat ndikojnë në zgjedhjet komunale;
- Ligjet të cilat mbrojnë trashëgiminë kulturore;
- Ligjet të cilat ndikojnë në liritë fetare ose në marrëveshjet mes komuniteteve fetare;
- Ligjet të cilat ndikojnë në arsimim;
- Ligjet të cilat ndikojnë në përdorimin e simboleve, duke përfshirë simbolet e komuniteteve dhe mbi festat publike.

## 1.2 Nisma legislative

Ligjet hartohen në Kosovë në njërin nga këto mënyra: (a) me iniciativën e Kryetarit nga fushëveprimtaria e zyrës së Kryetarit; (b) me iniciativën e Qeverisë; (c) me iniciativën e deputetëve të Kuvendit; dhe (d) me iniciativën e së paku dhjetë mijë (10,000) qytetarë.<sup>8</sup> Përderisa shumica e ligjeve të propozuara në Kuvend vjen nga Qeveria, organet tjera ose individët po ashtu mund të propozojnë ligje.<sup>9</sup>

Kuvendi mund të udhëzojë përgatitjen e një ligji në një ose dy mënyra. Së pari, një deputet i Kuvendit mund të paraqet Zyrës për propozime dhe Parashtrës një mocion me udhëzim Qeverisë që ta përgatitë një projektligj.<sup>10</sup> Kur pranohet, Kryesia e Kuvendit e kërkon mendimin e Qeverisë. Qeveria i parashtron komentet mbi propozimin e projektligjit Kryesisë së Kuvendit. Në rastet kur Kryesia pajtohet të gjejë kohë për ta shqyrtuar propozimin, atëherë ai u dërgohet të gjithë deputetëve të Kuvendit, së bashku me komentet e Qeverisë.<sup>11</sup> Së dyti, nëse mocioni i paraqitur nga një Deputet i Kuvendit mbështetet nga së paku pesë (5) deputetë, Kryesia duhet ta përfshijë atë propozim në kalendar për debat jo më larg se tre (3) javë pune pas paraqitjes.<sup>12</sup> Nëse Kuvendi e miraton propozimin, Qeveria udhëzohet që ta përgatitë projektligjin brenda tre (3) muajve pas pranimit të udhëzimit.<sup>13</sup>

## 1.3 Procesi i hartimit të ligjit brenda Qeverisë

Përveç nëse parashihet ndryshe me Rregullën 34 të rregullores së Punës së Kuvendit të Kosovës, procesi i hartimit të ligjeve në Qeveri ngjan gjatë gjithë vitit.<sup>14</sup> Zyra Ligjore e Ministrisë

<sup>8</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni. 79.

<sup>9</sup> Kushtetuta e Kosovës., Neni 78(4) parasheh, “Komisioni, me nismën e vet, mund të propozojë ligje dhe masa të tilla të tjera brenda përgjegjësive të Kuvendit, të cilat i konsideron se janë të duhura për të adresuar interesat e komuniteteve. Anëtarët e Komisionit mund të japin mendime individuale..”

<sup>10</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 34(1). **SHËNIM:** Në pritje janë ndryshimet në Rregulloren e Punës duke ndryshuar shprehjen “Rregulla” me shprehjen ”Nen”.

<sup>11</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 34 (2).

<sup>12</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 34 (3).

<sup>13</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 34 (4).

<sup>14</sup> Personat të cilët mund të nisin procesin e hartimit të legjislacionit përfshinë: (a) Ministrin, (b) Sekretarin e Përhershëm, (c) Drejtor të ndonjë Departamenti, (d) Drejtorin e Zyrës Ligjore, dhe (e) Kryeshefin e ndonjë Agjencioni. Udhëzimi Administrativ No. 2/2006, Neni 8. Para aprovimit të propozimit legjislativ, entiteti inicues duhet ti dërgojë Ministrin, nëpërmjet Sekretarit të Përhershëm, një shënim shpjegues i cili përmban:

është përgjegjëse për koordinimin e të gjithë hartimit të legjislacionit në kuadër të Ministrisë.<sup>15</sup> Ministritë i përcjellin Qeverisë propozim agjendën legjislative në Dhjetor, së bashku me Vlerësimin e Ndikimit rregullativ (VNR) dhe Vlerësimin e Ndikimit Financiar (VNF) për çdo projektligj. Legjislacioni i propozuar dhe dokumentet mbështetëse i dërgohen Zyrës për Shërbime të Ndhmës Juridike (ZSHNJ)<sup>16</sup> në Zyrën e Kryeministrit (ZKM). Qeveria i shqyrton prioritetet e Ministrive dhe e zhvillon Planin Vjetor Strategjik Legjislativ për Kosovën. ZSHNJ e koordinon prezantimin e planit strategjik në Qeveri për miratimin përfundimtar.

Brenda një (1) muaji nga aprovimi i Planit Vjetor Strategjik Legjislativ, Ministria duhet të caktojë një person i cili do të jetë përgjegjës për draftin fillestar të legjislacionit të propozuar. Zyra Ligjore e Ministrisë që sponsorizon ligjin e organizon Grupin Punues Ministrorë (GPM) nën mbikëqyrjen e Sekretarit të Përhershëm.<sup>17</sup> Ky grup është përgjegjës për përgatitjen e draftit fillestar të legjislacionit, memorandumit shpjegues, dëshmime për referencat me legjislacionin e BE, dhe VNR dhe VNF përfundimtar.<sup>18</sup> I gjithë dokumentacioni duhet të përgatitet në tre gjuhët e Kosovës: Shqip, Anglisht dhe Serbisht.<sup>19</sup> Nuk ka kufizime kohore në të cilat GPM duhet ta përfundojë punën. GPM i paraqet Ministrin legjislacionin e propozuar dhe dokumentacionin mbështetës. Pas shqyrtimit dhe aprovimit nga ana e Ministrit, projektligji i dërgohet ZSHNJ për shqyrtim të mëtejme dhe procedim. Ky shqyrtim i mëtejme përfshin ekzaminimin nga Grupi Punues Qeveritar (GPQ), dhe shqyrtimin përfundimtar dhe aprovimin nga ana e Qeverisë.

- 
- a) Arsyen për propozimin e legjislacionit;
  - b) Si legjislacioni i propozuar do të adresojë problemet;
  - c) Korniza e legjislacionit të propozuar, përfshirë edhe përmbajtjen e pjesëve të tij;
  - d) Ekzistimin e ligjeve ose akteve tjera ligjore relevante dhe arsyen pse këto ligje ose akte nuk i adresojnë problemet në mënyrë adekuate;
  - e) Afatin kohor për hartimin e legjislacionit të propozuar;
  - f) Të dhëna specifike mbi koston financiare dhe barrën administrative të cilat do ta ketë legjislacioni i propozuar;
  - g) Nevojat për koordinim me ministrinë tjera;
  - h) Nevojat për diskutime publike mbi legjislacionin e propozuar;
  - i) kapacitetin institucional për të hartuar legjislacionin e propozuar dhe të dhënat për mbështetje të jashtme për Ministrinë nëse ajo ekziston ose kërkohet; dhe
  - j) Koordinimin me UNMIK-un, nëse legjislacioni i propozuar prek kompetencat e rezervuara.

Udhëzimi Administrativ No. 2/2006, Neni 9. Nevoja për pikën “j” është e paqartë pas Shpalljes së Pavarësisë dhe tërheqjes së UNMIK-ut.

<sup>15</sup> Udhëzimi Administrativ No. 2/2006, Neni 12.

<sup>16</sup> Në bazë të Udhëzimit Administrativ No. 2/2006 Neni 18, ZSHNJ është “rishikimin e të gjithë projekt akteve të cilat dega e ekzekutivit ja paraqet Kuvendit.”

<sup>17</sup> Udhëzimi Administrativ No. 2/2006, Neni 13.

<sup>18</sup> VNF i dërgohet MEF për rishikim dhe konfirmim që shpenzimet janë brenda planit buxhetor. GPM duhet ti pregatisë dokumentet e mandatuara në Udhëzimin Administrativ No. 2/2006, Neni 15.

<sup>19</sup> Edhe pse Kushtetuta e Kosovës, Neni 5(1) emëron Shqipën dhe Sërbishten si gjuhë zyrtare në Kosovë, Rregulla 33(3) e Rregullores së Punës së Kuvendit kërkon që të gjitha projektligjet të pregatiten në Shqip, Anglisht dhe Sërbisht.



**Shënim i Zbatuesit**  
**Dokumentet mbështetëse**

Ministritë të cilat paraqesin ide për përfshirje në Planin Vjetor Strategjik Legjislativ duhet të përfshijnë dokumentet mbështetëse, përfshirë Vlerësimin e Ndikimit Rregullativ (VNR) dhe Vlerësimin e Ndikimit Financiar (VNF). Dështimi për paraqitjen e dokumentacionit mbështetës mund të vonojë marrjen në konsiderim të propozimit nga ana e Qeverisë.

ZSHNJ ka autoritet që të bëjë revizionin preliminar të projektit legjislativ.<sup>20</sup> Nëse projekt legjislativ dhe dokumentet mbështetëse të cilat janë hartuar nga Grupi Punues Ministrorë pranohen nga ZSHNJ, ZSHNJ e njofton Sekretarin e Përhershëm të ZKM që të themelojë GPQ të përbërë nga prej 5 deri 15 anëtarë, dhe i cili do të kryesohet nga Zyra Ligjore e Ministrisë propozuese. GPQ është i autorizuar që të rekomandojë ndryshime dhe nëse është e nevojshme ta revidojë projektligjin. Puna e GPQ duhet të fillojë brenda pesë (5) ditëve të punës pas themelimit të tij dhe të përfundojë brenda njëzet (20) ditëve nga fillimi i punës. Lejohet edhe kohë shtesë për përfundimin e punës.

Kur GPQ e përfundon punën, që mund të përfshijë revidimet në legjislativin e propozuar, kryesuesi i grupit ja paraqet projekt legjislativin e reviduar Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF) dhe Agjencionit për Integritet Evropian (AIE) të cilit tani i referohen si AKZHIE,<sup>21</sup> për të siguruar saktësinë e vazhdueshme të VNF dhe pajtueshmërinë e legjislativit me deklaratat e BE për pajtueshmëri. Si MEF ashtu edhe AKZHIE kanë pesëmbëdhjetë (15) ditë për ta rishikuar ligjin dhe ti japin përgjigje Kryesuesit të GPQ. Kryesuesi i GPQ, në konsultim me AKZHIE dhe MEF, duhet të përfshijë revizionin e nevojshëm në projektligj brenda pesë (5) ditëve.

Kur MEF dhe AKZHIE përfundojnë me rishikimin e revizioneve, Kryesuesi i GPQ i paraqet ZSHNJ versionin përfundimtar të projektligjit, Memorandumin Shpjegues, Deklaratën e BE për pajtueshmëri, VNR dhe VNF. ZSHNJ e shton edhe Certifikatën e Pajtueshmërisë Procedurale për nënshkrim nga Sekretari i Përhershëm i ZKM dhe rekomandim për aprovim nga ana e Qeverisë. ZSHNJ ja përcjell të gjithë pakon Sekretarit të Përhershëm të ZKM.

Kur Sekretari i Përhershëm i ZKM e pranon projektligjin dhe dokumentet tjera nga ZSHNJ, projektligji përfshihet në rendin e ditës së mbledhjes së ardhshme të Qeverisë. Qeveria mund të: (a) aprovojë projektligjin; (b) ta aprovojë me ndryshime; (c) shtyjë konsiderimin e projektligjit për më vonë; (d) kthejë projektligjin Ministrisë propozuese për rishikim të mëtejshëm; ose (e) ta refuzojë projektligjin.

<sup>20</sup> Udhëzimi Administrativ, 2/2006, Neni 18.

<sup>21</sup> Në Tetor 2008, Qeveria i bashkoi Agjencionin për Integritet Evropian (AIE) dhe Qendrën Koordinuese të Donatorëve (QKD) në një organ të vetëm, Agjencionin për Koordinimin e Zhvillimit dhe Integritet Evropian (AKZHIE). Vendimi mbi krijimin e Agjencionit hyri në fuqi menjëherë në ditën e nënshkrimit nga Kryeministri, 8 tetor 2008. Prandaj referenca në AIE i referohet në fakt Agjencionit të sapokrijuar për Koordinimin e Zhvillimit dhe Integritet Evropian (AKZHIE) .

**Shënim i Zbatuesit**  
**Rishikimi nga Qeveria**

Qeveria mund ta rishikojë projektligjin në mbledhjen e saj vetëm nëse projektligji në përgjithësi i përmbush kriteret procedurale dhe rregullatore.

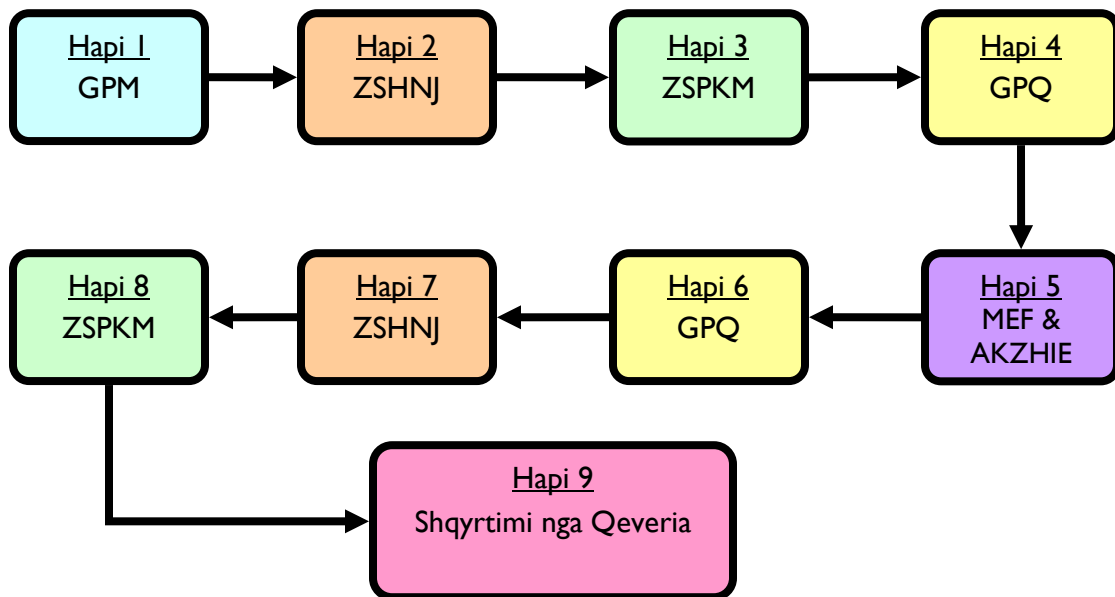
Nëse projekt legjislativ i merr aprovimin përfundimtar nga Qeveria, Sekretari i Përhershëm, nëpërmjet Sekretariatit Koordinues të Qeverisë, ja përcjell projektligjin dhe dokumentet përcjellëse Kuvendit. Rregullorja nuk e identifikon ndonjë afat kohor për përcjelljen e projekt legjislativit Kuvendit.

**Shënim i Zbatuesit**  
**Hapat dhe Afatet përgjatë Procesit të Hartimit**

Hapat dhe afatet e mëposhtme aplikohen në procesin e hartimit:

- 1) Grupi Punues Ministrorë (GPM) e përgatit draftin e parë të projektligjit. **Nuk parashihet ndonjë afat kohor i prerë.** GPM monitorohet kohë pas kohe nga Sekretari i Përhershëm i Ministrisë propozuese. GPM duhet të ketë së paku 5 dhe më së shumti 7 anëtarë.
- 2) Rishikimi preliminar nga ZSHNJ. **Nuk parashihet ndonjë afat kohor i prerë.**
- 3) ZSHNJ i rekomandon Sekretarit të Përhershëm të ZKM (ZSPKM) që të themelojë Grupin Punues Qeveritarë (GPQ). ZSPKM ka **5 ditë** të vendos mbi themelimin e GPQ.
- 4) GPQ duhet të fillojë punën brenda **5 ditëve** nga data e vendimit të ZSPKM. GPQ duhet të ketë së paku 5 dhe më së shumti 10 anëtarë. Në rastet e jashtëzakonshme ai mund të ketë 15 anëtarë, përfshirë nga një përfaqësues të:
  - a. ZSHNJ;
  - b. Sekretariatit Koordinues të Qeverisë;
  - c. Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF); dhe
  - d. Ministrisë së Drejtësisë.Institucioni që propozon projektligjin nuk duhet të ketë më shumë se 2 përfaqësues në GPQ.
- 5) GPQ duhet të përfundojë punën brenda **20 ditëve të punës.** Vetëm Qeveria, pas kërkesës, mund ta zgjatë këtë afat.
- 6) Pas përfundimit të projektligjit, kryesuesi i GPQ e dërgon projektligjin në MEF dhe AKZHIE. Të dy këto organe kanë **15 ditë** për rishikim.
- 7) Nëse ka ndryshime të sugjeruara, kryesuesi i GPQ duhet ti ndërmarrë ndryshimet në konsultim me AKZHIE dhe MEF. Kryesuesi ka vetëm **5 ditë** për ti bërë ndryshimet.
- 8) Pas përfshirjes së ndryshimeve dhe finalizimit të projektligjit, kryesuesi i GPQ duhet ta paraqes draftin në ZSHNJ brenda **5 ditëve.**
- 9) Pas paraqitjes së projektligjit dhe dokumenteve tjera në ZSHNJ, GPQ *pushon* së ekzistuar.
- 10) ZSHNJ i kontrollon kërkesat procedurale dhe i rekomandon ZSPKM që ta vendosë projektligjin në rendin e ditës së mbledhjes së Qeverisë për vendosje. .

Rrjedha e përgjithshme për lëvizjen e legjislacionit nëpër procesin në Qeveri mund të ilustruhet me diagramin e mëposhtëm.



#### ***Shënim mbi ndërrim të rregullave***

**Në kohën e përpilimit të Doracakut, Kuvendi i Kosovës është duke konsideruar një numër të ndryshimeve të Rregullores së Punës së Kuvendit si diskutohet në këtë seksion:**

Si është hartuar për momentin, Neni i ri 53 parasheh se “Nismën për propozimligji në Kuvend mund ta paraqesin: (a) Kryetari i republikës së Kosovës; (b) Qeveria; (c) Deputetët e Kuvendit; (d) Komisionet Parlamentare; (e) Grupe Parlamentare; (f) së paku gjashtë Deputetë të Kuvendit; ose (g) dhjetë mijë votues.”

**Konsultoni Rregulloren përfundimtare të Punës për të siguruar saktësinë.**

#### **I.4 Procesi brenda Kuvendit**

Projektligji prezantohet me paraqitjen e tij Zyrës për Propozime dhe Parashtrës të Kuvendit të Kosovës. Propozimligji duhet të paraqitet në formë elektronike dhe të shkruar në të tre gjuhët zyrtarë të Kosovës. Propozimligji mund të paraqitet nga Qeveria, komisioni i Kuvendit, Grupi Parlamentar,<sup>22</sup> Deputeti i Kuvendit (mbështetur nga pesë (5) Deputetë të cilët e nënshkruajnë

<sup>22</sup>Grupi Parlamentar definohet në Rregullën 11 të Rregullorës së Punës, pjesërisht, si “grupim politik i përbërë nga jo më pak se 5 për qind, përkatësisht 6 deputetë të Kuvendit në funksion të një qëllimi politik të përbashkët..” Rregullorja e Punës së Kuvendit, Rregulla 11(1). Shih Rregullën 11 për kualifikime ose ndalesa shtesë mbi formën dhe anëtarësinë e Grupeve Parlamentare.

propozimligjin), ose nga Qeveria në bazë të udhëzimit të Kuvendit. Zyra për Propozime dhe Parashtrësia menjëherë e regjistron propozimligjin dhe e shpërndan deputetëve tjerë të Kuvendit.<sup>23</sup>

#### **1.4.1 Shqyrtimi i parë**

Rregulla 35 e Rregullores së Punës e kontrollon shqyrtimin e parë të projektligjeve të propozuara. Shqyrtimi i parë paraqet, në parim, miratimin e propozimligjit nga ana e Kuvendit. Rregulla 35 (2). Pas shqyrtimit të parë nuk mund të paraqiten ndryshime në projektligj. Shqyrtimi i parë duhet të bëhet (a) jo më parë se dhjetë (10) ditë pune dhe (b) jo më vonë se tre (3) javë pune pas shpërndarjes së projektligjit deputetëve.<sup>24</sup> Propozuesi mund ta tërheqë projektligjin gjatë shqyrtimit të parë deri para fillimit të procedurës së votimit.<sup>25</sup>

#### **Shënim mbi ndërrim të rregullave**

**Në kohën e përpilimit të Doracakut, Kuvendi i Kosovës është duke konsideruar një numër të ndryshimeve të Rregullores së Punës së Kuvendit si diskutohet në këtë seksion:**

Neni 56 i Rregullores së re të Punës do ti jep Kuvendit më shumë kohë për ta rishikuar projektligjin para shqyrtimit të parë, duke e rritur afatin për shqyrtimin e parë nga 3 javë pune në 4 javë pune pas shpërndarjes së propozimligjit.

Neni 57 i Rregullores së re të Punës do të ndryshojë se ku shkon propozimligji pas miratimit gjatë shqyrtimit të parë. Më saktësisht, dispozita parasheh se “Pas miratimit të ligjit gjatë shqyrtimit të parë, Kuvendi ja dërgon propozimligjin Komisionit Funkcional, si komision raportues, për shqyrtim të mëtejme, si dhe komisionit për legjislacion dhe gjyqësi, komisionit për buxhet dhe financa, komisionit për Integritet Evropian dhe komisionit për të drejtat dhe interesat e komuniteteve dhe kthimit, si komisione të përhershme.”

Kështu, nëse rregulla e re miratohet, pas shqyrtimit të parë do të jenë pesë komisione të ngarkuara me propozimligj, një komision funksional dhe katër komisione të përhershme me kompetenca në pajtim me juridiksionin e tyre.

**Konsultoni Rregulloren përfundimtare të Punës për të siguruar saktësinë.**

#### **1.4.2 Procesi në Komisione**

##### **1.4.2.1 Komisionet e Kuvendit**

Procesi legjislativ në Kuvend mbështetet thellësisht në përdorimin e komisioneve. Dy komisionet kryesore të Kuvendit janë (a) Komisioni për Buxhet dhe Financa (Komisioni Buxhetor) dhe (b) Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 33(4).

<sup>24</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 35(1)

<sup>25</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla (3).

<sup>26</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(1).

Komisionet tjera të përhershme përfshinë:<sup>27</sup>

- (a) Komisioni për Çështje Gjyqësore, Legjislacion dhe Kornizë Kushtetuese, Barazi Gjinore, Peticione dhe Kërkesa Publike;
- (b) Komisioni për Bashkëpunim Ndërkombëtar dhe Integrim Euro-Atlantik;
- (c) Komisioni për Arsim, Shkencë, Teknologji, Kulturë, Rini dhe Sport;
- (d) Komisioni për Ekonomi, Tregti, Industri, Energjetikë, Transport dhe Telekomunikacion;
- (e) Komisioni për Bujqësi, Pylltari, Zhvillim Rural dhe Planifikim Hapësinor;
- (f) Komisioni për Shëndetësi, Punë dhe Mirëqenie Sociale dhe për Persona të Zhdukur;
- (g) Komisioni për Shërbime Publike, Administratë Lokale dhe Media;
- (h) Komisioni për Gatishmëri Emergjente;
- (i) Komisioni për Mandate dhe Imunitete.

Këto Komisione përbëjnë komisionet “të përhershme funksionale” të Kuvendit. Përveç këtyre, Kuvendi duhet të themelojë edhe një Komision *ad hoc* mbi Rregulloren e Punës.<sup>28</sup> Kuvendi po ashtu, në bazë të propozimit të Kryesisë, do të përcaktojë numrin e komisioneve funksionale dhe anëtarësinë e komisioneve.<sup>29</sup> Prandaj, me sa duket, Kuvendi mund të themelojë komisione funksionale ose kryesore shtesë krahas atyre të cekur në Rregullën 48(2)(b).

Kryetari i Kuvendit mund të emërojë deputetët pa grupe të Kuvendit si anëtarë të komisioneve, që marrin pjesë aktivisht në mbledhjet e komisioneve funksionale pa të drejtë vote.<sup>30</sup> Për më tepër, si komisionet kryesore ashtu dhe ato funksionale duhet t'i kenë nga dy nënkryetarë, që u përkasin grupeve të ndryshme parlamentare nga ai i Kryetarit të Kuvendit.<sup>31</sup> Kryesuesit dhe Zëvendës Kryesuesit e komisioneve duhet të ndahen mes grupeve të përfaqësuara në Kuvend. Secili komision është i autorizuar që të themelojë nën-komisione ashtu si e shohin të nevojshme për të kryer punën e komisionit.<sup>32</sup>

#### **1.4.2.2 Caktimi i komisionit**

Kur projektligji miratohet gjatë shqyrtimit të parë, ai i dërgohet komisionit udhëheqës (komisionit i cili ka kompetenca në atë fushë), Komisionit buxhetor, dhe Komisionit për çështje gjyqësore, legjislative dhe kushtetuese (Komisioni Gjyqësor). Po ashtu, brenda njëzet e katër (24) orëve pas shqyrtimit të parë, cilido anëtar i Kryesisë mund të kërkojë që projektligji ti dërgohet edhe Komisionit për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve (Komisioni i të Drejtave) për dhënie të mendimit.<sup>33</sup> Në raste specifike, projektligji mund ti paraqitet disa komisioneve në të njëjtën kohë, në cilin rast njeri nga komisionet do të caktohet si komision udhëheqës.

<sup>27</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(2)(b).

<sup>28</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(2)(a).

<sup>29</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(4).

<sup>30</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(7).

<sup>31</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 48(8).

<sup>32</sup> Shih në përgjithësi, Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 49.

<sup>33</sup> Kushtetuta e Kosovës, Neni 78.

### **Shënim mbi ndërrim të rregullave**

**Në kohën e përpilimit të Doracakut, Kuvendi i Kosovës është duke konsideruar një numër të ndryshimeve të Rregullores së Punës së Kuvendit si diskutohet në këtë seksion:**

Neni 57 i Rregullores së re të Punës së Kuvendit, do të kërkojë nga Komisioni Funkcional që të paraqes raportin e tij Kuvendit 5 ditë para shqyrtimit të dytë. Raporti po ashtu do të përmbajë mendimin e komisioneve të përhershme.

**Konsultoni Rregulloren përfundimtare të Punës për të siguruar saktësinë.**

#### **1.4.2.3 Rishikimi nga ana e Komisionit**

Brenda dy (2) javësh pas miratimit të projektligjit në shqyrtimin e parë, komisionet udhëheqëse duhet të fillojnë rishikimin e ligjit.<sup>34</sup> Shqyrtimi i ligjit nga ana e komisioneve duhet të jetë në pajtueshmëri me dispozitat e përgjithshme lidhur me komisionet e Kuvendit. Pas përfundimit të rishikimit komisioni udhëheqës duhet të paraqes raportin. Raporti duhet të përmbajë: (a) amendamentet të cilat janë të dëshirueshme, nëse ato ekzistojnë, dhe (b) shpjegimin nëse ligji, varësisht nga amendamentet, mund të rekomandohet për shqyrtimin e dytë.<sup>35</sup> Komisioni udhëheqës duhet të përfundojë rishikimin e projektligjit dhe të paraqesë rekomandimet e tij Kuvendit, së bashku me amendamentet e propozuara, brenda dy (2) muajve pas shqyrtimit të parë. Kuvendi mund të zgjasë afatin për raportin e komisionit mbi projektligjin.

Komisioni udhëheqës duhet të paraqesë raportin e tij Kuvendit së paku pesë (5) ditë pune para shqyrtimit të dytë.<sup>36</sup> Propozimet për amendamentet dhe implikimet buxhetore të projektligjit duhet ti dërgohen komisionit për buxhet dhe financa (Komisioni Buxhetor) për dhënie të mendimit. Komisioni Buxhetor duhet të paraqesë mendimin e tij Kuvendit së paku katër (4) ditë para sesionit plenar.<sup>37</sup>

#### **1.4.3 Shqyrtimi i dytë**

Kur projektligji prezantohet për shqyrtim të dytë, Kuvendi merr në konsideratë çdo amendament të propozuar nga komisioni udhëheqës, Komisioni Buxhetor dhe nga Komisioni për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve.<sup>38</sup> Kuvendi po ashtu merr në konsideratë amendamentet e propozuara nga Grupet Parlamentare dhe Qeveria. Amendamentet merren në

<sup>34</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 35(6). Në bazë të Rregullës 35(7), Komisioni funksional ose kryesor, mund ta shqyrtojë projektligjin në parim edhe para shqyrtimit të parë të projektligjit në seancë plenare.

<sup>35</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 36(2).

<sup>36</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 35(8). Në bazë të Rregullës 36(3), nëse një ose më tepër komisione janë të kyçura në rishikimin e projektligjit, komisioni(et) duhet të paraqesin raportin komisionit udhëheqës i cili përmban "konkluzionet e nxjerra." Po ashtu Komisioni Buxhetor duhet të njohtohet për të gjitha amendamentet në mënyrë që implikimet buxhetore të merren në konsideratë. Përfundimisht, komisionet të cilat rishikojnë projektligjet duhet ti raportojnë Kuvendit me shkrim "duke cekur në vecanti tekstin e amandamenteve....të cilat propozohen." Kryesuesi i Komisionit udhëheqës ose raportuesi janë të lejuar ti drejtohen Kuvendit për ta "përforëuar raportin me shkrim".

<sup>37</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 35(9). Buxheti vjetor i Institucioneve të përkohshmetë Vetëqeverisjes (IPVQ) rishikohet në bazë të Rregullës 35(10).

<sup>38</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 37(1).

konsiderim individualisht dhe sipas rendit me të cilin ata edhe paraqiten në tekstin e projektligjit.<sup>39</sup> Pasi që të gjitha amendamentet e zgjedhura për konsiderim janë miratuar ose refuzuar, Kuvendi shqyrton tekstin e plotë të projektligjit.

#### **1.4.4 Shqyrtimi i Tretë**

Nëse projektligji dështon të miratohet nga Kuvendi gjatë shqyrtimit të dytë, ai mund të rikonsiderohet për miratim gjatë shqyrtimit të tretë, së bashku me amendamentet tjera të miratuara.<sup>40</sup> Amendamentet të cilat janë shqyrtuar dhe janë refuzuar në shqyrtimin e dytë, ose amendamentet të cilat janë të ngjashme me ato të refuzuara më herët, nuk mund të propozohen gjatë shqyrtimit të tretë. Procedura për shqyrtimin e amendamenteve të reja gjatë shqyrtimit të tretë kontrollohet nga Rregulla 37 (1) – (4).<sup>41</sup>

#### **1.4.5 Miratimi përfundimtar**

Ligjet të cilat miratohen nga Kuvendi në shqyrtimin e dytë dhe të tretë i paraqiten Kryetarit të Kuvendit për nënshkrim brenda dhjetë (10) ditëve të punës, por jo më herët se dyzet e tetë (48) orë, pas miratimit.<sup>42</sup> Ky afat parashihet në Rregullën 39.

Ekziston një përjashtim nga parimi i përgjithshëm i cekur në Rregullën 39. Në bazë të Rregullës 40, brenda dyzet e tetë (48) ore nga miratimi, cilido deputet i Kuvendit i mbështetur nga pesë (5) deputetë tjerë mund ti paraqesë mocion Kryesisë me pretendim se ligji ose ndonjë pjesë e tij shkel interesat e Komunitetit të cilit ai/ajo i takon.<sup>43</sup> Mocioni duhet të përmbajë arsyet specifike të shkeljeve të pretenduara.<sup>44</sup> Pas pranimit të mocionit, Kryesia do të kërkojë nga propozuesi i ligjit që të përgjigjet në mocion brenda afatit tre (3) ditor.<sup>45</sup> Kryesia do të bëjë përpjekje që ti paraqes një propozim konsensual Kuvendit brenda pesë (5) ditëve pas pranimit të përgjegjës në mocion nga propozuesi i ligjit. Nëse Kryesia nuk ka mundësi të paraqesë propozimin konsensual brenda afatit të parashikuar, atëherë do të kërkojë nga kundërshtuesi dhe nga propozuesi që të caktojnë përfaqësuesin e tyre në panelin special tre (3) anëtarësh të parashikuar me Rregullën 40(3).<sup>46</sup> Paneli special duhet që të paraqesë brenda pesë (5) ditëve raportin e tij Kuvendit duke rekomanduar (a) refuzimin e mocionit, (b) refuzimin e ligjit ose të dispozitës në fjalë, ose (c) miratimin e ligjit së bashku me amendamentet e propozuara nga paneli special.<sup>47</sup>

---

<sup>39</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 37(2). Në bazë të Rregullës 37(2), një grumbull ose grup i amendamenteve shqyrtohen sipas rradhës që paraqiten në tekstin e projektligjit dhe mund ti nënshtrohen një vote të vetme e cila i mbulon të gjitha amendamentet.

<sup>40</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 38(1).

<sup>41</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 38(2).

<sup>42</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 39.

<sup>43</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 40(1).

<sup>44</sup> Shkeljet mund të përfshinë pretendimet që ligji (a) është diskriminues ndaj një komuniteti, (b) cenon të drejtat e komunitetit të garantuara me Kushtetutë, ose (c) bien ndesh seriozisht me aftësinë e komunitetit për të ruajtur ose shprehur identitetin e tij etnik, kulturor, fetar ose gjuhësor. Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 40(1).

<sup>45</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 40(2).

<sup>46</sup> Rregulla 40(3) parasheh se paneli përbëhet nga tre (3) anëtarë: (a) përfaqësuesi i kundërshtuesit, (b) përfaqësuesi i propozuesit, dhe (c) një (1) përfaqësues i caktuar nga PSSP. Me përfundimin e misionit të UNMIK-ut, mbetet e paqartë së kush do ta caktojë anëtarin e tretë.

<sup>47</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 40(3).

Asnjë amendament, përveç atyre të propozuara nga paneli special në raportin e tij mund të shqyrtohen në këtë fazë.<sup>48</sup>

### **Shënim mbi ndërrim të rregullave**

**Në kohën e përpilimit të Doracakut, Kuvendi i Kosovës është duke konsideruar një numër të ndryshimeve të Rregullores së Punës së Kuvendit si diskutohet në këtë seksion. Këto ndryshime do të ndryshojnë thelbësisht atë se çka ndodh me propozimligjin i cili është miratuar nga Kuvendi por të cilin Kryetari nuk e nënshkruan:**

Sipas Rregullorës së Punës së propozuar, Neni 61, pas miratimit të ligjit nga ana e Kuvendit, Kryetari i Kuvendit duhet ta nënshkruaj brenda dhjetë (10) ditëve të punës dhe t'ia dërgojë Kryetarit të Republikës së Kosovës për dekretim. Nëse Kryetari nuk pajtohet me versionin përfundimtar të ligjit, ai duhet t'ia kthejë Kryesisë së Kuvendit së bashku me kundërshtimet e tij. Kryesia duhet t'ia kthejë ligjin komisionit funksional kompetent për rishqyrtim. Komisioni funksional mund të rishqyrtojë vetëm çështjet e ngritura nga Kryetari. Komisioni funksional duhet të paraqesë brenda dy (2) jave raportin e tij Kuvendit, së bashku me rekomandimet për amendamente të cilat do të adresonin kundërshtimet e Kryetarit. Kuvendi duhet të votojë mbi propozimin e paraqitur nga komisioni funksional. Nëse amendamentet e propozuara aprovohen nga Kuvendi, ligji konsiderohet i miratuar. Nëse Kuvendi i refuzon amendamentet ligji konsiderohet i miratuar me tekstin e miratuar gjatë shqyrtimit të parë.

Neni i propozuar 61 (5) parasheh se ligji do të konsiderohet i dekretuar kur ai publikohet në *Gazetën Zyrtare* nëse ai ligji nuk dekretohet nga Kryetari ose nuk kthehet në Kuvend nga ai.

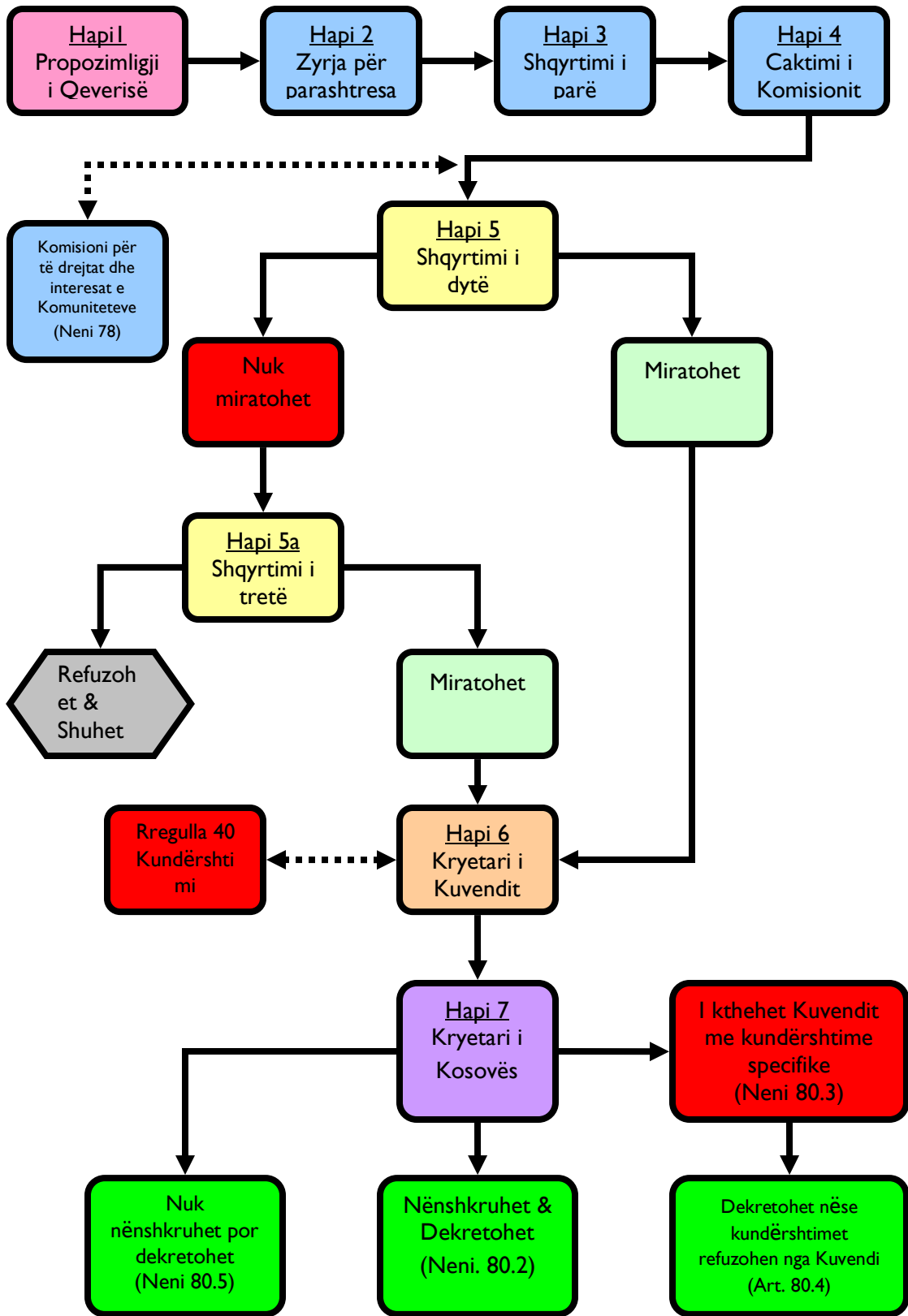
**Konsultoni Rregulloren përfundimtare të Punës për të siguruar saktësinë.**

Pas miratimit përfundimtar të ligjit nga ana e Kuvendit dhe nënshkrimit nga ana e Kryetarit të Kuvendit, ai i dërgohet Kryetarit të Kosovës për dekretim. Përveç se nëse parashihet ndryshe, ligji hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas shpalljes në *Gazetën Zyrtare*.

Procesi i tërësishëm i kalimit të legjisacionit nëpër Kuvend ilustron me diagramin e mëposhtëm:

<sup>48</sup> Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës, Rregulla 40(4).







## Kapitulli 2

### Hartimi i Legjislacionit

#### 2.1 Parimet themelore

Rregullorja e Qeverisë Nr. 01/2007 cakton parimet themelore për hartimin e legjislacionit primar dhe dytësor në Kosovë. Kjo rregullore thekson se projektligjet në Kosovë duhet:

- Të jenë konsistent në paraqitje, strukturë dhe organizim.
- Të jenë konsistent me Kushtetutën.
- Të jenë në pajtueshmëri me standardet, traktatet, konventat dhe obligimet ndërkombëtare.
- Të jenë në përputhshmëri me dispozitat e obligueshme të BE në një nivel të arsyeshëm duke pasur parasysh nivelin e zhvillimit administrativ dhe ekonomik në Kosovë.
- Të promovojnë interesin e përgjithshëm publik të popullit të Kosovës dhe të jenë konsistent me objektivat e politikave të Qeverisë.
- Të jenë konsistent me kornizën ekzistuese ligjore (ligji i aplikueshëm në Kosovë), përveç nëse ekziston ndonjë arsye e qartë, detyruese dhe racionale e interesit publik për ndryshimin e asaj kornize.
- Të marrin formën e amendamentit në ligjin ekzistues, përveç nëse ekziston ndonjë arsye e qartë, detyruese dhe racionale e interesit publik për krijimin e ligjit të ri.
- Të mos krijojnë struktura, procedura, dispozita, kërkesa, ose pengesa administrative të cilat janë të panevojshme, të tepërta, joefikase, të kota, ose shkajshëmrisht burokratike.
- Të minimalizojnë potencialin për keqpërdorime të autoritetit, fuqisë ose diskrecionit qeveritar.
- Të minimalizojnë konfliktin ose mbulimin e dyfishtë juridiksional në mes të autoriteteve publike.
- Të minimalizojnë ndikimet negative mbi buxhetin publik dhe të marrin në konsideratë burimet e limituara buxhetore, njerëzore dhe administrative të Qeverisë.
- Të mos përmbajnë elemente diskriminuese ose ndryshe të ndaluara.
- Ti shmangen përdorimit të dispozitave të përgjithësuara, të paqarta, të dykuptimta dhe të pasakta.
- Të jenë të shkruara në mënyrë të lartë profesionale, precize, të detajuar që reflekton (a) praktikën më të mirë të hartimit ligjor në përdorim në shtetet e BE, dhe (b) të përmbajnë dhjetë principet themelore të përfshira në Rezolutën e Këshillit të Komuniteteve Evropiane të datës 8 Qershor 1993, mbi *Kualitetin e hartimit të Legjislacionit të Komunitetit*.
- Të jenë të përgatitura dhe të disponueshme në gjuhën Shqipe, Angleze dhe Serbe para se ti paraqiten Qeverisë, ndonjë ministrie ose agjencioni qeveritar, ose ndonjë grupi punues të këtyre.

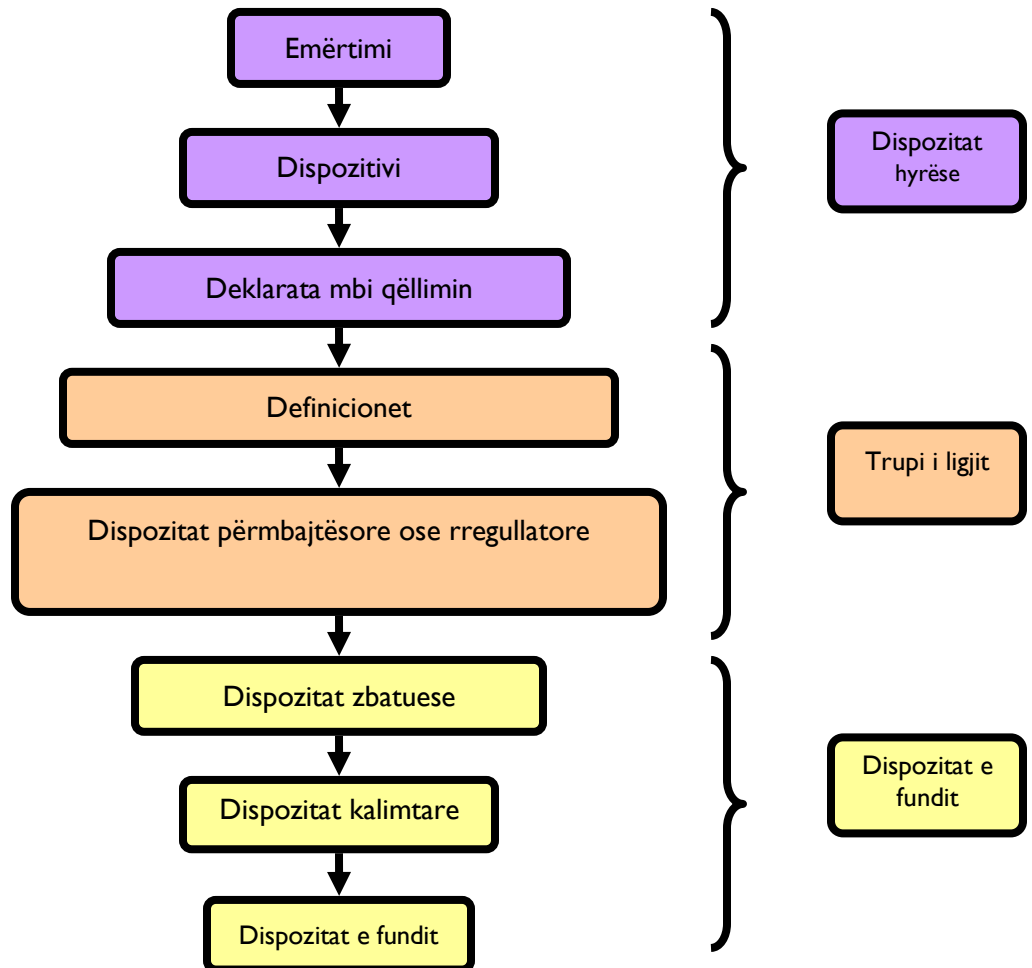
Nëse çështjet fundamentale të politikave ngrihen gjatë hartimit të legjislacionit, hartuesit, së bashku me Kryesuesin e ZSHNJ, duhet të kërkojnë udhëzime nga Kryeministri para se të përfundojnë projektligjin dhe ta paraqesin në Qeveri. Kryeministri duhet të merr udhëzime nga zyrtarët e lartë qeveritar të interesuar. Po ashtu, Kryeministri dhe zyrtarët e lartë qeveritar mund të kërkojnë mendimin e këshilltarëve, ekspertëve të jashtëm dhe personave të prekur nga sektori privat dhe nga shoqëria Kosovare.

#### 2.2 Struktura e Legjislacionit

Në përgjithësi legjislacioni ndahet në tre komponentë:

- Dispozitat hyrëse;
- Trupi i ligjit; dhe
- Dispozitat e fundit.

Secila nga këto komponentë ka një numër të nën pjesëve të cilat bëhen më të detajuar me zhvillimin e procesit të hartimit të ligjit. Komponentët e përgjithshme të ligjit janë të ilustruara në diagramin pasues:



### 2.2.1 Dispozitat hyrëse të propozimligjit

Struktura e përgjithshme e propozimligjeve të cilat i paraqiten Kuvendit është:

- Numri dhe emërtimi i ligjit;
- Dispozitivi; dhe
- Fushëveprimi i deklaratës mbi qëllimin.

#### 2.2.1.1 Emërtimet

Emërtimi i ligjit duhet të jetë i thjeshtë dhe konciz, duke i dhënë lexuesit informata të mjaftueshme për të kuptuar lëndën kryesore të ligjit. Për shembull, emërtimi i ligjit është i mjaftueshëm kur thotë “Ligji mbi taksat për vendosje ne hotele dhe objekte turistike”. Kjo deklaratë e shkurtë i pajis lexuesit me informata të nevojshme për të kuptuar lëndën kryesore të ligjit dhe se a mund kjo të jetë relevante për kërkesën e tyre. Emërtimet nuk duhet të përmbajnë shkurtesa ose lidhëza të shumëfishta të cilat kanë për qëllim bashkimin e disa koncepteve.

#### **Shënim i Zbatuesit**

##### **Të përdoret ose të mos përdoret te emërtimet**

<b>Të përdoren</b>	Shprehje të thjeshta dhe koncize, p.sh., Ligji mbi faljet.
<b>Të mos përdoren</b>	Shprehje të ndërlikuara ose të shumëfishta, si p.sh., Ligji mbi faljen e individëve të dënuar për vepra penale në Kosovë.

### **2.2.1.2 Dispozitivi**

Pas emërtimit të ligjit vjen deklarata e cila i referohet autoritetit miratues (“dispozitivi”) i ligjit. Dispozitivi i ligjit për Kosovë duhet të jetë i njëjtë dhe të thotë: “Kuvendi i Republikës së Kosovës, në bazë të nenit 65 (1) të Kushtetutës, miraton këtë...”

### **2.2.1.3 Deklarata mbi qëllimin**

Pas dispozitivit vjen një deklaratë e shkurtë mbi synimin dhe qëllimin e ligjit. Për dallim nga emërtimi i ligjit, deklarata mbi qëllimin kërkon ta pajis lexuesin me qëllimin gjithëpërfshirës të ligjit ose me çështjet të cilat ligji i adreson. Gjuha e deklaratës mbi qëllimin nuk duhet të jetë e mbushur me shprehje të ndërlikuara dhe teknike, si dhe nuk duhet të jetë përsëritje e emërtimit të ligjit e mbushur me informata ndihmëse të cilat detajizojnë të gjitha pjesët e ligjit. Deklarata mbi qëllimin duhet të jetë me format të njëtrajtshëm dhe duhet të fillojë me një nga më poshtë:

- “Ky ligj themelon bazën ligjore për . . .” ose
- “Ky ligj rregullon . . .” ose
- “Ky ligj definon të drejtat dhe detyrimet e . . .” ose
- “Ky ligj ndryshon . . .”

Një shembull i deklaratës së përshtatshme është “Ky ligj rregullon qasjen në dokumente dhe informacione publike” Një deklaratë e këtillë është e thjeshtë dhe e drejtpërdrejtë. një shembull i deklaratës jo të përshtatshme do të ishte “Qëllimi i këtij ligji është që të jep bazën rregullatore dhe skemën për qasjen e publikut në informatat publike dhe shënimet nga agjencionet e ndryshme qeveritare të cilat i nënshtrohen dispozitave të tij”. Duke e filluar deklaratën me “qëllimi i këtij ligji”, deklarata e dytë fillon me theksimin e asaj që është e evidente. Po ashtu, shembulli i dytë përmban shumë fjalë të panevojshme dhe në fund nuk jep më shumë informata se shembulli i parë i thjeshtë.

Para miratimit të ligjit, deklarata mbi qëllimin duhet të rishikohet dhe ndryshohet nëse është e nevojshme në mënyrë që (a) të jetë në pajtueshmëri me qëllimin e paraqitur në ligj, dhe (b) të largohen referencat në materialin i cili, në natyrë është “propozim”. Për shembull, deklarata mbi

qëllimin në Ligjin e aplikueshëm mbi *Provimet e maturës shtetërore* e publikuar në *Gazetën Zyrtare* fillon me:

Ky projektligji do të rregullojë procedurën e organizmit, përmbajtjen, kushtet, kriteret dhe procedurat e Provimit final dhe të maturës shtetërore në Kosovë (theksimi i shtuar)

Kjo deklaratë paraqet dy probleme: (a) përdor shumë fjalë për ta shpjeguar qëllimin, dhe (b) pas shpalljes në *Gazetën Zyrtare* nuk është më projektligji. Prandaj, është me rëndësi që të rishikohet dhe “pastrohet” deklarata mbi qëllimin në versionin final të ligjit para se ai të shpallet. **Është praktikë e mirë që të fshihet çdo referencë në “projektligj” në versionin i cili i dërgohet Kuvendit për shqyrtim.**

<b>Shënim i Zbatuesit</b>	
<b>Të përdoret ose të mos përdoret te emërtimet</b>	
<b>Të përdoren</b>	Shprehje të thjeshta dhe koncize. Për shembull, “Ky ligj themelon të drejtat profesionale, për rehabilitim dhe të punësimit të individëve me aftësi të kufizuara.”
<b>Të mos përdoren</b>	Shprehje të ndërlikuara ose shpjegime dhe arsyetime të gjata të ligjit. Për shembull, “Universaliteti, pandashmëria, ndërvartësia dhe marrëdhënia e të gjitha të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe nevojave të personave me aftësi të kufizuara dhe që ato të drejta dhe liri janë të garantuara pa diskriminim; me qëllim të përmirësimit të pozitës shoqërore dhe materiale si dhe të integritimit në jetën e përditshme të personave me aftësi të kufizuar; me qëllim të zbatimit të duhur të principeve themelore dhe të drejtave universale në marrëdhëniet e punësimit.”

Përfundimisht, deklarata mbi qëllimin nuk është deklaratë rregullatore; në fakt, deklarata mbi qëllimin është pjesë e materialit hyrës dhe si e tillë nuk duhet të ketë asnjë ndikim rregullator. Hartuesit e legjislacionit nuk duhet ti japin deklaratës mbi qëllimin ndonjë “vlerë ligjore” e cila do të kërkonte nga gjykata ose nga ndonjë agjenci administrative të zbatojë dispozitat e saj si ligj. Për shembull, deklarata mbi qëllimin në *Ligjin mbi Menaxhimin e Integruar dhe Kontrollin e Kufirit Shtetëror* i ka katër nën-seksione, tre nga të cilat janë si vijon:

- 1.2 Ky ligj do të aplikohet pa paragjykime ndaj mandatit specifik të organizatave ndërkombëtare të parashihet me Kushtetutën e Republikës së Kosovës.
- 1.3 Bashkëpunimi në me të agjencive do të ndërmerret nga policia kufitare, Shërbimi Doganor, Shërbimi Fito-Sanitar, Shërbimi i Veterinarisë dhe agjenci tjera relevante të definuar në Strategjinë Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Kufirit.
- 1.4 Dispozitat e këtij ligji do të aplikohen ndaj të gjithë personave të cilët hyjnë në ose dalin nga Kosova, përveç atyre të cilët kërkojnë ose me

arsye pritet që do të kërkojnë azil. Në ato raste do të aplikohet Ligji mbi Azilin.

Në të vërtetë, të tre nga këto nën-seksione konstatojnë më tepër se qëllimin e ligjit. Nën-seksioni 1.2 definojnë një kufizim thelbësor në aplikimin e ligjit (“pa paragjykim ndaj mandatit specifik të organizatave ndërkombëtare...”). Seksioni 1.3 mandaton agjencionet të cilat janë përgjegjëse për zbatimin e tij dhe rrethanat nën të cilat zbatohet (“si definohet në Strategjinë Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Kufirit.”). Seksioni 1.4 thekson se ndaj kujt aplikohet ligji dhe nën cilat rrethana ligji nuk do të aplikohet (“përveç atyre të cilët kërkojnë...”). Në vend se të theksojë qëllimin e ligjit, gjuha e përdorur më lartë përfshin në deklaratën mbi qëllimin edhe thelbin e ligjit. Këto dispozita do të duhej të lihen për trupin e ligjit, i cili do të definojë të drejtat, detyrat, obligimet, dhe autoritetin e personave të cilët i nënshtrohen atij ligji.

## 2.3 Trupi i ligjit

Pas materialit hyrës, projektligji duhet të jetë i strukturuar në dy pjesë si vijon:

- Definicionet; dhe
- Trupi i ligjit që përmban dispozitat dhe rregulloret themelore.

### 2.3.1 Definicionet

Një nga pjesët më kritike të ligjit është seksioni i definicioneve. Definicionet e ndërtuara mirë mund të jenë shumë të dobishme në bërjen e ligjit më të saktë dhe në zvogëlimin e përsëritjeve në seksionet individuale të ligjit. Mirëpo, definicioneve duhet ti kushtohet kujdes i madh. Nëse nuk janë të ndërtuara me kujdes, definicioni mund të shkaktoj – e jo eliminoj – paqartësi, posaçërisht kur shprehja përdoret në disa seksione të ligjit që nuk ndërlidhen mes veti.

Një nga shpërdorimet më të mëdha të definicioneve është përdorimi i tepërt. Nuk ka nevojë të definohet secila shprehje në ligj ose të definohet shprehja kuptimi i së cilës në përgjithësi është i kuptueshëm dhe i qartë. Për shembull, në *Ligjin mbi nxehtjen qendrore*, shprehja “nxehtja” definohet si “nxehtja e qarkut ose energjia ftohëse e qarkut, që transportohet nëpërmjet bartësit të nxehtësisë nga prodhuesi deri te konsumatori në një rrjet të fiksuar, për mbajtjen e temperaturës në ambientet e mbyllura të konsumatorit në nivel të duhur, dhe për furnizim me avull, ujë të nxehtë industrial dhe ujë të nxehtë për amvisëri[.]” Ky definicion është problematik për dy arsye: (a) e merr një shprehje të thjeshtë dhe në përgjithësi të kuptueshme dhe e kthen në një koncept teknik i cili na len të kujtohem se çka nënkuptojmë me “nxehtje”; dhe (b) e definojnë “nxehtjen” me përdorim të shprehjeve të panevojshme të ndërlikuara të cilat i referohen mjeteve të transportit dhe mediumit të saj. Ky definicion më pastaj krijon konflikt me atë se si shprehja “nxehtje” përdoret në definicionet tjera në ligj. Për shembull, ligji i njëjtë definojnë “gjenerimin e nxehtjes” si “prodhim të nxehtësisë nga një sipërmarrje e licencuar për prodhimin e saj.” Nëse e vendosim definicionin e “nxehtjes” në definicionin e “gjenerimit të nxehtjes” do të fitojmë:

“Gjenerimi i nxehtjes” nënkupton prodhimin e [nxehtja e qarkut ose energjia ftohëse e qarkut, që transportohet nëpërmjet bartësit të nxehtësisë nga prodhuesi deri te konsumatori në një rrjet të fiksuar, për mbajtjen e temperaturës në ambientet e mbyllura të konsumatorit në nivel të duhur, dhe për furnizim me avull, ujë të nxehtë industrial dhe ujë të nxehtë për amvisëri] nga një sipërmarrje e licencuar për prodhimin e [nxehtja e qarkut ose energjia ftohëse e qarkut, që transportohet nëpërmjet bartësit të nxehtësisë nga

prodhuesi deri te konsumatori në një rrjet të fiksuar, për mbajtjen e temperaturës në ambientet e mbyllura të konsumatorit në nivel të duhur, dhe për furnizim me avull, ujë të nxehtë industrial dhe ujë të nxehtë për amvisëri].

Definicionet do të duhej të shpjegojnë konceptet me shprehje të thjeshta dhe precize. Po ashtu është me rëndësi për hartuesin që të kuptojë se si definicioni do të lexohet në kontekstin e ligjit. Prandaj, gjatë krijimit të definicionit, hartuesi mund ta gjejë si të dobishme që të vendosë definicionin në vend të shprehjes dhe atëherë të përcaktojë se a ka kuptim definicioni brenda një dispozite të caktuar.

Definicionet në përgjithësi përdoren për të shpjeguar shprehjet të cilat: (a) kanë karakter teknik ose shkencor; (b) kanë kuptim të posaçëm në kontekstin e një projektligji të caktuar; ose (c) janë të dykuptimta .<sup>49</sup> Për shembull, shprehja “armë e rrezikshme” mund të ketë kuptim të përgjithshëm i cili aplikohet në çdo lloj objekti, ose kuptim të posaçëm i cili përfshin vetëm lloje të veçanta të objekteve. Për shembull, revolva mund të përbën “armë të rrezikshme” në kontekst të një ligji të veçantë ndërsa thika me gjatësi të caktuar mund të mos konsiderohet e tillë. Nëse shprehja “armë e rrezikshme” do të përdoret vazhdimisht në ligj, shprehja do të duhet të definohet saktësisht në mënyrë që ti shmangemi përfshirjes së objekteve të cilat ligji nuk mendohet ti rregullojë.

Shprehjet shkencore ose teknike paraqesin sfidë të posaçme për hartuesin. Në përgjithësi, shprehjet e tilla mund të kenë kuptime të ngushta të cilat janë unike për një fushë ose profesion të caktuar. Për shembull, shprehja “reaksione kimike ekzotermike” ka një kuptim të saktë në fushën e piroteknikës. Definicionet shkencore ose teknike duhet të përkojnë me kuptimin e përgjithshëm të cilin ajo fushë ose profesion i japin shprehjes. Hartuesi nuk duhet të tentojë që ti “ri-definojë” shprehjet në mënyrën e cila e ndryshon përdorimin e tyre të pranuar në kuadër të fushës ose profesionit të caktuar. Hartuesi nuk do të duhej të tentojë “qartësimin” e definicionit të shprehjes shkencore ose teknike nëse me atë ai e ndryshon kuptimin e shprehjes. Gjatë definimit të shprehjeve të tilla, hartuesi do të duhej të konsultonte një ose më tepër profesionistë të fushës për të siguruar saktësinë e definicionit.

Është me rëndësi që definicionet dhe përdorimi i shprehjeve të aplikohen njëtrajtshëmrisht përgjatë kornizës ligjore në Kosovë. Si rregull e përgjithshme, një ligj nuk do të duhej të definojë një shprehje ndryshe nga një ligj tjetër. Një përjashtim mund të bëhet nëse një kuptim i posaçëm i bashkëngjitet shprehjes në kontekst të një ligji të caktuar. Për shembull, nëse shprehja “automjet” e ka për qëllim ti përfshijë të gjitha mjetet e motorizuara të transportit tokësor, p.sh., veturat, kamionët, motoçikletat, etj., shprehja “automjet” nuk do të duhej të përdoret në ligjin mbi aviacionin për të definuar transportin ajror. Dhënia e definicioneve të ndryshme shprehjes së njëjtë në ligje të ndryshme pashmangërisht do të shpie në paqartësi, aplikim kontradiktor të shprehjeve dhe potencialisht aplikim kontradiktor të ligjit. Në fillim të procesit të hartimit, hartuesi duhet të verifikojë se a mos është definuar shprehja në ndonjë ligj tjetër, posaçërisht nëse ligjet mbulojnë fusha të ndërlidhura. Gjatë referimit në shprehjen e përdorur në ndonjë ligj tjetër, rekomandohet përdorimi i “miratimi i definicionit me referencë”.

### **Shënim i Zbatuesit Pajtimi i definicioneve**

Para finalizimit të definicioneve, hartuesi duhet të kontrollojë të gjitha ligjet e miratuara për tu siguruar që definicioni i propozuar përdoret në përputhje me ligjin ekzistues. Nëse shprehja ka një definicion në përgjithësi të pranuar, ai definicion duhet të përdoret. Hartuesi po ashtu mund të definojë shprehjen duke u referuar në një ligj tjetër, p.sh., “shprehjet e përdorura në këtë ligj do të kenë kuptim të njëjtë si në Ligjin mbi mbrojtjen e bimëve.”



Në përgjithësi, shprehjet e definuar nuk duhet të përmbajnë shprehjen e njëjtë për të cilën definicioni ndërtohet. Për shembull, është e pavend të definohet shprehja “automjet” në ligjin mbi trafikun si vijon:

“Automjet” nënkupton çdo mjet të motorizuar.

Ky definicion është jo ndihmues. Nuk i shton asgjë ligjit dhe në fakt mund të krijojë paqartësi që mund të shpijë në aplikim jo të përshtatshëm të ligjit. Si definohet më lartë, shprehja “automjet” mund të përfshijë anije, aeroplan ose cilindo mjet transportues me “motor”. Ky definicion po ashtu ngrit pyetjen se çka nënkupton hartuesi me “të motorizuar”.

Për dallim, është shumë më e qartë nëse thuhet:

“Automjet” nënkupton çdo mjet mekanik vetëlëvizës i cili përdoret në rrugët publike për transportimin e mallrave, personave dhe shërbimeve, por që nuk përfshin mjetet industriale dhe ndërtimore.

Ky definicion shpjegon më detajisht kuptimin e shprehjes “automjet” dhe shton saktësinë duke cekur kategoritë e mjeteve të cilat nuk përfshihen në definicion, siç janë, mjetet ndërtimore, biçikletat ose qerret me kuaj.

Përfundimisht, fjalës asnjëherë nuk duhet ti jepet definicion artificial ose jo i natyrshëm i cili nuk përkon me përdorimin e zakonshëm të saj. Po ashtu, hartuesi asnjëherë nuk duhet që brenda definicionit të përfshijë ndonjë dispozitë operacionale të ligjit. Për shembull, në *Ligjin mbi kualifikimet*, shprehja “Akreditim” definohet si më poshtë:

“Akreditimi” i referohet procesit me të cilin Autoriteti Kombëtar për Kualifikime (AKK) i themeluar me këtë ligj, i definon institucionet të cilat i vlerësojnë kandidatët dhe lëshojnë diploma dhe certifikata (organet e vlerësimit) dhe cilindo organ tjetër i cili kryen funksione tjera në emër të AKK. Institucionet dhe organet e akredituara do të nënshtrohen monitorimit dhe auditivit nga ana e AKK.

Fjalja e fundit e vendos në mënyrë të papërshtatshme një dispozitë rregullatore në këtë definicion. Kjo fsheh dispozitën përmbajtësore duke e varrosur në pjesën “Definicionet” e ligjit, si dhe shkatërron qëllimin e definicioneve.

#### **Shënim i Zbatuesit** **Konsiderimet kyçe të definicionet**

- **Përdor** shprehje të thjeshta dhe koncize dhe mos përdor definicione tepër teknike ose legalistike.
- **Defino** shprehjet teknike ose shkencore ashtu si ato kuptohen në fushën e aplikimit të tyre.
- **Pajto** definicionet përgjatë ligjeve duke siguruar që shprehjet kane definime të njëjta për aq sa është e mundur dhe e përshtatshme.

- **Mos e përdor** shprehjen e cila definohet në definicionin e vetë shprehjes.
- **Mos i defino** shprehjet e zakonshme duke përdorur shprehje të ndërlikuara dhe teknike përveç nëse shprehja përdoret në mënyrë të pazakontë që kërkon një definicion më kompleks.
- **Mos i vendos** dispozitat përmbajtësore në definicione.

### 2.3.2 Dispozitat përmbajtësore ose rregullatore

Dispozitat përmbajtësore dhe rregulloret e ligjit pasojnë menjëherë pas seksionit të definicioneve. Thënë gjerësisht, dispozitat përmbajtësore dhe rregulloret shprehin:

- Principet themelore rregullatore të cilat i paraqet ligji;
- Personat apo subjektet ndaj të cilëve aplikohet ligji; dhe
- Të drejtat dhe përgjegjësitë e individëve, komuniteteve dhe /ose qeverisë.

## 2.4 Dispozitat e fundit

### 2.4.1 Dispozitat zbatuese

Dispozitat zbatuese arrijnë dy qëllime: (a) caktojnë se cilat institucione qeveritare janë përgjegjëse për zbatimin e ligjit; dhe (b) definojnë procedurat të cilat duhet të ndiqen në zbatimin e qëllimeve të ligjit. Ndonjëherë dispozitat zbatuese mund të krijojnë institucione të reja. Në rastet tjera, dispozitat zbatuese do të kalojnë përgjegjësitë institucionit ekzistues.

Vendimi se a do të krijohet institucioni i ri apo përgjegjësitë ti kalohen institucionit ekzistues është çështje e politikave e cila vendoset në nivelin e qeverisë. Kurdo që është e mundur, përgjegjësitë duhet ti kalohen institucionit ekzistues qeveritar në mënyrë që të shmangët krijimi i burokracive të panevojshme dhe potencialisht duplikuese. Kur propozohet krijimi i institucionit të ri, VNF i plotë është posaçërisht i rëndësishëm për të siguruar që vendimmarrësit qeveritar kuptojnë shpenzimet e përgjithshme – afatshkurta, afatmesme dhe afatgjata – të krijimit të institucionit të ri.

Nëse kërkohet krijimi i institucionit të ri, dispozitat zbatuese duhet të:

- Emërojnë plotësisht dhe përshtatshëmish institucionin e ri.
- Definojnë pozitën e tij në strukturën qeveritare.
- Definojnë qartë mandatin e institucionit për të ju shmangur autoritetit duplikues me institucionet ekzistuese.<sup>50</sup>
- Caktojnë përgjegjësitë menaxheriale dhe ligjore brenda institucionit të ri dhe të caktojnë strukturën e brendshme të institucionit, ose të sigurojnë që këto çështje të zgjidhen më legjislacioni dytësor.<sup>51</sup>
- Definojnë kualifikimet dhe statusin e punësimit të udhëheqësve të lartë.<sup>52</sup>

Edhe në mungesë të krijimit të institucionit të ri, hartuesi duhet të adresojë çështjet e ngritura më lartë duke definuar institucionin ekzistues qeveritar i cili do të jetë përgjegjës për zbatimin e ligjit.

Ndonjëherë nga hartuesi kërkohet të ndajë autoritetin për zbatimin e dispozitave në mes të dy institucioneve. Edhe pse kjo mund të reflektojë një interes të dyfishtë sa i përket ligjit, përgjegjësia e ndarë mund të krijojë paqartësi ose pozitë pat në zbatimin e ligjit. Praktikë më e

<sup>50</sup> Shih, p.sh., Ligji mbi Gjykatën Kushtetuese, Neni 6.1.

<sup>51</sup> Shih, p.sh., Ligji mbi Notarinë, Neni 63.

<sup>52</sup> Shih, p.sh., Ligji mbi Sherbimin e Jashtëm, Neni 19.

mirë është zgjedhja e një ministrie ose institucioni të cilës i jepet autoriteti dhe, nëse është e përshtatshme, udhëzohet që të konsultohet me një ose më tepër institucione para ushtrimit të autoritetit.

Hartuesit duhet të sajojnë procedura zbatuese të cilat janë të qarta, koncize, dhe në pajtueshmëri me qëllimin e përgjithshëm të ligjit. Ata po ashtu duhet të definojnë afatet për zbatimin e legjislacionit primar si dhe atij dytësor. Dispozitat zbatuese do të jenë pak a shumë specifike varësisht nga synimet e ligjit. Disa dispozita zbatuese mund të paraqesin procedura detale për implementimin e ligjit derisa të tjerat mund ta delegojnë këtë detyrë ndonjë institucioni tjetër qeveritar. *Ligji mbi inspektionin bujqësor* parasheh se “Ministria [e Bujqësisë, Pyjeve dhe Zhvillimit Rural] nxjerr akte nënligjore për zbatimin e këtij ligji.” Dispozitat zbatuese mund të jenë asgjë më shumë se delegimi i pushtetit ose mund të caktojnë kërkesa të detajizuara.

#### **2.4.2 Dispozitat kalimtare (kur zbatohen)**

Dispozitat kalimtare janë të ngjashme me dispozitat zbatuese por zbatohen kur ligji është duke zëvendësuar ose shfuqizuar një strukturë ekzistuese ligjore ose regjim rregullator ekzistues. Posaçërisht në Kosovë është e rëndësishme që të behet dallimi në mes të çështjeve kalimtare dhe atyre zbatuese. Për shkak se Kosova është një shtet i ri, shumë nga ligjet e miratuara nga Kuvendi mund të jenë “zëvendësime” për struktura ligjore ose regjime rregullatore ekzistuese. Aktualisht, Kosova vuan nga konflikte të ndjeshme të çështjeve ligjore – dispozitave dhe strukturave nga ish Jugosllavia, rregulloreve dhe udhëzimeve administrative të nxjerra nga UNMIK-u, kërkesave nga PGJS, rregulloreve ose udhëzimeve nga akterët tjerë ndërkombëtar, ligjeve të miratuara nga Kuvendi, dhe akteve tjera ligjore. Këto akte ligjore mund të adresojnë një lëndë të njëjtë, por nga perspektiva të ndryshme. Kompleksiteti i harmonizimit të kësaj shumëllojshmërie të burimeve ligjore në Kosovë është i dukshëm në ilustrimin e mëposhtëm:

## PGJS & KKN

Aktet ligjore të degës ekzekutive

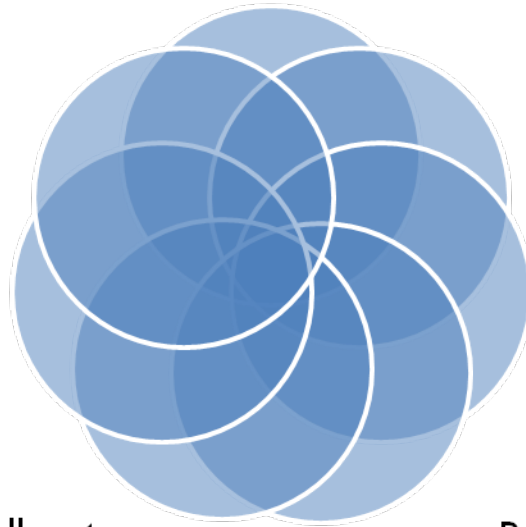
Kushtetuta Qershor 2008

Vendimet & Udhëzimet e IPVQ

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese

Ligjet & Rregulloret e Jugosllavisë Para-1999

Rregulloret e UNMIK-ut 1999-aktuale



Si rrjedhojë, hartuesit e legjislacionit primar dhe dytësor duhet të jenë të vëmendshëm për mundësinë e dyfishimit të akteve ligjore. Ata duhet të hartojnë në gjuhën e cila siguron kalimin e qetë nga strukturat e vjetra në ato të reja. Dështimi i hartuesit që të adresojë autoritetet ligjore në kundërshtim mund të jetë element kyç në pengimin e progresit të Kosovës drejt njëtrajtshmërisë dhe sundimit të ligjit. Dispozita kalimtare e ndërtuar mirë arrin disa qëllime:

- Tregon saktësisht se si ligji i ri e zëvendëson ligjin ekzistues dhe përcakton se cila pjesë, nëse ka të tillë, e ligjit të vjetër mbetet në fuqi.
- Përcakton nëse veprimi i qeverisë i ndërmarrë nën ligjin e vjetër do të mbetet në fuqi nën regjimin e ri ligjor ose nëse ligji i ri do të shfuqizojë ato veprime.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Për shembull, gjatë hartimit të legjislacionit në lidhje me gjyqësorin, hartuesi duhet të përcaktojë se a mundet ligji i ri të ndryshojë ndonjë aktgjykim të marrë më ligjin e vjetër. Si alternativë, ligji i rim und shprehimisht të ruajë vlefshmërinë e atyre aktgjykimeve. Në këto rrethana, dispozita kalimtare mund të thotë, "Vlefshmëria e të gjitha vendimeve, urdhërave, aktgjykimeve dhe akteve tjera zyrtare gjyqësore të marra para hyrjes në fuqi të këtij ligji nuk ndikohet nga hyrja në fuqi e këtij ligji. Të gjitha vendimet,

- Përcakton se cilat institucione ligjore ose regjime rregullatore paraprake zëvendësohen dhe nga cilat institucione ose regjime.
- Emëron agjencionin ose agjencionet të cilat janë përgjegjëse për planifikimin dhe zbatimin e kalimit nga institucionet dhe/ose regjimet e vjetra në ato të reja.
- Përcakton afatin kohor dhe rrethanat në të cilat kalimi duhet të ndodhë dhe jep “datën e fundit” deri në cilën kalimi duhet të përfundojë.

### **Shënim i Zbatuesit** **Dispozitat zbatuese dhe kalimtare**

Para se të hartojë dispozitat zbatuese ose kalimtare, hartuesi duhet të parashtrijë pyetjet vijuese:

- A rregullohet lënda e projektligjit me ndonjë rregull, udhëzim ligj apo rregullore të nxjerrë më herët ?
- Nëse po, cilat janë konfliktet e mundshme në mes të propozimligjit dhe dispozitave ligjore ekzistuese?
- Nëse konflikti ekziston, si mundet hartuesi ta zgjidhe konfliktin në propozimligj për të parandaluar mospërputhjen e vazhdueshme të ligjeve, rregullave, rregulloreve ose udhëzimeve?
- A është qëllimi i propozimligjit ndryshimi apo zëvendësimi i dispozitës ekzistuese ligjore?
- Nëse propozimligji ka për qëllim zëvendësimin e dispozitës ekzistuese ligjore, a përmban propozimligji dispozitën e nevojshme për ndërrim?
- Nëse propozimligji ka për qëllim plotësimin e dispozitës ekzistuese ligjore, a është propozimligji në përputhshmëri me qëllimin e dispozitës ekzistuese dhe a e plotëson në fakt dispozitën?
- A janë dispozitat kalimtare të hartuara mjaft ngushtë për të ndikuar vetëm në lëndën e propozimligjit dhe nuk zëvendësojnë, ndryshojnë, shfuqizojnë ose janë në konflikt në mënyrë të pavetëdijshme me ndonjë dispozitë ekzistuese ligjore?
- A janë agjencionet përgjegjëse për zbatimin e ligjit ose mbikëqyrjen e kalimit në ligjin e ri të emëruara saktësisht dhe me mandat të definuar qartë?

Një shembull të dispozitës kalimtare mund ta gjejmë në *Ligjin mbi kualifikimet kombëtare, Nr. 03/L-060*, Neni 23 i të cilit parasheh:

1. Periudha kalimtare në lidhje me AKK do të jetë 24 muaj pas hyrjes në fuqi të këtij ligji. Gjatë kësaj periudhe, MASHT, në pajtim me Zyrën e Kryeministrit, ministritë relevante, partnerët shoqëror, dhe akterët tjerë të AKK, do të themelojnë marrëveshje interne për punën e AKK. Marrëveshja mbi punën e AKK do të nxirret jo më larg se gjashtë muaj pas hyrjes në fuqi të ligjit.

2. Kushtet e marrëveshjes së brendshme do të theksohen në rregulloret të cilat do të nxirren jo më larg se gjashtë muaj nga dita e nxjerrjes së rregullores së punës.

---

urdhrat, aktgjykimet dhe aktet tjera zyrtare duhet të njihen dhe zbatohen ashti si parashihej me ligjin e vjetër.”

3. Organi udhëheqës i AKK do të themelohet më së voni një vjet pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

4. Zyra e AKK do të themelohet dhe drejtori i përhershëm dhe stafi do të emërohen më së voni brenda njëzet e katër muajve nga dita e hyrjes në fuqi të këtij ligji .

5. Të gjitha aktet nënligjore të cilat zbatojnë këtë ligj do të nxirren brenda periudhës prej dymbëdhjetë muaj pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

6. Kur ky ligj hyn në fuqi të gjitha dispozitat ligjore të cilat rregullonin fushën e kualifikimeve shfuqizohen, përveç dispozitave mbi arsimin e lartë.

### 2.4.3 Data e hyrjes në fuqi

“Data e hyrjes në fuqi” (ndonjëherë e quajtur “Hyrja në Fuqi”) është deklaratë e thjeshtë e cila definon datën dhe rrethanat nën të cilat ligji hyn në fuqi në Kosovë. Përveç nëse nuk parashihet ndryshe, Neni 80.6 i Kushtetutës parasheh se ligji do të hyjë në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas shpalljes në *Gazetën Zyrtare*. Nëse kërkohet ndonjë datë tjetër për hyrjen në fuqi, ligji duhet shprehimisht të theksojë se lirohet nga neni 80.6 dhe të përcaktojë datë tjetër ose rrethana tjera për hyrjen në fuqi. Për shembull, ligji që do të hyjë në fuqi në të ardhmen mund të thotë: “Ky ligj lirohet nga kërkesat e Nenit 80.6 të Kushtetutës dhe do të hyjë në fuqi më [shëno datën]. Kur hyrja në fuqi e ligjit varet nga ndonjë ngjarje tjetër ose nga miratimi i legjislacionit pasues, data e hyrjes në fuqi duhet ta njohë këtë fakt. Për shembull, dispozita mbi hyrjen në fuqi bazuar në miratimin e legjislacionit pasues mund të thotë: “Ky ligj lirohet nga kërkesat e Nenit 80.6 dhe do të hyjë në fuqi pas miratimit të ligjit më \_\_\_\_.”

Si plotësim, ligji mund të hyjë në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas shpalljes në *Gazetën Zyrtare* por zbatimi i tij mund të vonohet. Për shembull, *Ligji mbi Shërbimin Konsullor të Misioneve Diplomatike dhe Konsullore* hyri në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas shpalljes. Mirëpo, zbatimi i tij u vonua për shkak të dispozitave që parashihnin që Ministria e Punëve të Jashtme të nxjerrë brenda tre (3) muajve pas hyrjes në fuqi legjislacionin dytësor të nevojshëm për zbatimin e ligjit. Prandaj, data e hyrje në fuqi dhe data e zbatimit mund të jenë të njëjta por edhe të ndryshme. Nëse kërkohet datë tjetër për zbatimin e ligjit, ai shprehimisht duhet ta parasheh këtë. Në çdo rast tjetër, ligji hyn në fuqi si dhe parashihet me Nenin 80.6.

## 2.5 Dispozitat e fundit speciale

Dispozitat speciale të cilat mund të përfshihen në fund të ligjit adresojnë si më poshtë:

- Dispozitat shfuqizuese
- Dispozitat ruajtëse
- Dispozitat kufizuese

### 2.5.1 Dispozitat shfuqizuese

Dispozitat shfuqizuese anulojnë dispozitat e ligjit paraprak. Shfuqizimi mund të jetë *specifik*, *i përgjithshëm*, ose *i pjesërisht*. Për shembull, *Ligji mbi përbërjen e përkohshme të Këshillit Gjyqësor të Kosovës* përmban një dispozitë të përgjithshme shfuqizuese e cila thotë: “Që nga hyrja në fuqi e këtij ligji çdo akt kundërtë me dispozitat e tij do të shfuqizohet.” Edhe pse shumë hartues kanë tendencë të përdorimit të gjuhës së përgjithshme shfuqizuese për shkak se është më e

lehtë për përdorim, praktikë më e mirë është përdorimi i gjuhës specifike shfuqizuese kurdo që është e mundur. Gjuha e përgjithshme shfuqizuese e len të hapur pyetjen se a po shfuqizohet ligji apo vetëm një pjesë e tij. Përkundrazi, *Ligji mbi Avokatinë, Nr. 03/L-117*, Neni 41 nuk len asnjë pyetje të hapur. Ai thotë: “Ky ligj zëvendëson Ligjin mbi Avokatinë dhe ndihmën tjetër juridike, Gazeta Zyrtare e KSAK, Nr: 011-69/79.” Duke pasur parasysh gjendjen e përgjithshme të ligjeve në Kosovë me dispozita, rregullore dhe udhëzime administrative të shumta të dyfishta, praktika më e mirë është që të theksohet se çka shfuqizohet me ligjin e ri. Në shembullin e mëparshëm më Këshillin Gjyqësor, nuk është plotësisht e qartë se çka shfuqizohet me “aktin normativ kundërthënës me dispozitat e tij”.

<b>Shënim i Zbatuesit</b> <b>Dispozitat shfuqizuese</b>	
<b>Të përdoret</b>	Me hyrjen në fuqi të këtij ligji, ligjet vijuese shfuqizohen [ose zëvendësohen]:
<b>Të mos përdoret</b>	Me hyrjen në fuqi të këtij ligji, të gjitha ligjet dhe aktet normative kundërthënëse do të shfuqizohen .

Dispozitat shfuqizuese duhet të jenë specifike dhe gjithëpërfshirëse. Kjo do të kërkojë nga hartuesi që të hulumtojë ligjet ekzistuese dhe të numërojë ligjet ose seksionet e ligjeve të cilat shfuqizohen. Është e rrallë që një hartues të ketë njohuri aq të gjerë të ligjeve ekzistuese që të jetë në gjendje të identifikojë të gjitha konfliktet e mundshme. Prandaj, hartuesi në këtë fazë duhet të konsultohet me një numër të ekspertëve ligjor për të identifikuar konfliktet e mundshme dhe zgjidhjet për ato. Veprimi i këtyllë do të zvogëlojë ose eliminojë paqartësitë.

### 2.5.2 Dispozitat ruajtëse

Dispozitat ruajtëse mund të jenë me dy karaktere të ndryshme: (a) shfuqizim i pjesërishtëm i ligjeve ekzistuese me referencë në atë se cilat dispozita nuk ndikohen nga shfuqizimi; dhe (b) njohja që veprimet e mëparshme të qeverisë do të ruhen edhe pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri. Një shembull të llojit të parë të dispozitës ruajtëse mund të jetë: “Ligji A shfuqizohet në tërësi përveç nenit X, i cili do të mbetet në fuqi”. Një shembull i llojit të dytë të dispozitave ruajtëse mund të jetë: “Pavarësisht nga cilado dispozitë e këtij ligji, të gjitha vendimet gjyqësore të cilat janë nxjerrë para hyrjes në fuqi të këtij ligji do të mbesin në fuqi dhe vlefshmëria e tyre nuk do të ndikohet nga ky ligj”.

### 2.5.3 Dispozitat kufizuese

Në përgjithësi, dispozitat kufizuese parashihet të imponojnë një kufizim në aplikimin e ligjit. Kufizimet e tilla mund të jenë përmbajtësore, procedurale ose kohore. Një shembull i kufizimit përmbajtësor dhe kohor mund të gjendet në *Ligjin mbi Faljet, Nr. 03/L-101*, Neni 9 i të cilit thotë, “Ky ligj aplikohet vetëm në kërkesat për falje të paraqitura pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.” Kjo dispozitë kufizon jo vetëm aplikimin kohor të ligjit (“pas hyrjes në fuqi të këtij ligji”) por po ashtu në mënyrë përmbajtësore ndikon në procesin e aplikimit dhe personat të cilët mund të shërbejnë me këtë ligj. Ky ligj nuk do të ketë ndikim mbi personat të cilët kanë parashtruar kërkesat për falje para hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Përdorimi më i shpeshtë i dispozitave kufizuese ka të bëjë me imponimin e afatit kohor për vet-ekzekutim të ligjit. Edhe pse ligji mendohet të jetë gjysmë i përhershëm dhe të ndryshohet ose eliminohet me ndonjë akt legjislativ pasues, mund të ketë rrethana në të cilat ligji duhet të përmbajë një afat për vet-ekzekutim, si është rasti me ligjet e përkohshme. Është praktikë e mirë në përgjithësi që të theksohet ndonjë afat kohor specifik në vend se të jepet një deklaratë e përgjithshme e cila nuk mund të jetë vet-ekzekutuese. Këto dispozita vet-ekzekutuese shpesh quhen edhe si “dispozita të muzgut” sepse, sikurse perëndimi i diellit, në një moment ligji ose dispozita “zhduken” pa ndonjë veprim nga ana e Kuvendit. Dispozitat e muzgut shpesh reflektojnë një kompromis në mes të fraksioneve për dhe kundër ndonjë propozimi të caktuar. Edhe pse koncepti i “perëndimit të diellit” ose eliminimit të dispozitës në ndonjë datë të caktuar mund të duket i thjeshtë, këto dispozita janë shpeshherë të vështira për tu hartuar si duhet. Hartuesi duhet të qartësojë se si do të përfundojë dispozita kufizuese dhe çka do të ndodhë me njerëzit dhe veprimet të cilat janë në gjysmë të rrugës procedurale kur vjen deri te përfundimi i afatit.

## **2.6 Nënshkrimi dhe dekretimi**

Ashtu çiq edhe u diskutua në Kapitullin I, ligji nuk hyn në fuqi përderisa (a) nuk nënshkruhet nga Kryetari, dekretohet dhe shpallet, ose (b) Kryetari nuk e nënshkruan ose e kthen ligjin në Kuvend brenda tetë (8) ditëve pasi që i është dorëzuar Kryetarit. Në rastin e dytë, ligji konsiderohet si i dekretuar pa nënshkrimin e Kryetarit dhe duhet të dërgohet për shpallje në *Gazetën Zyrtare*.

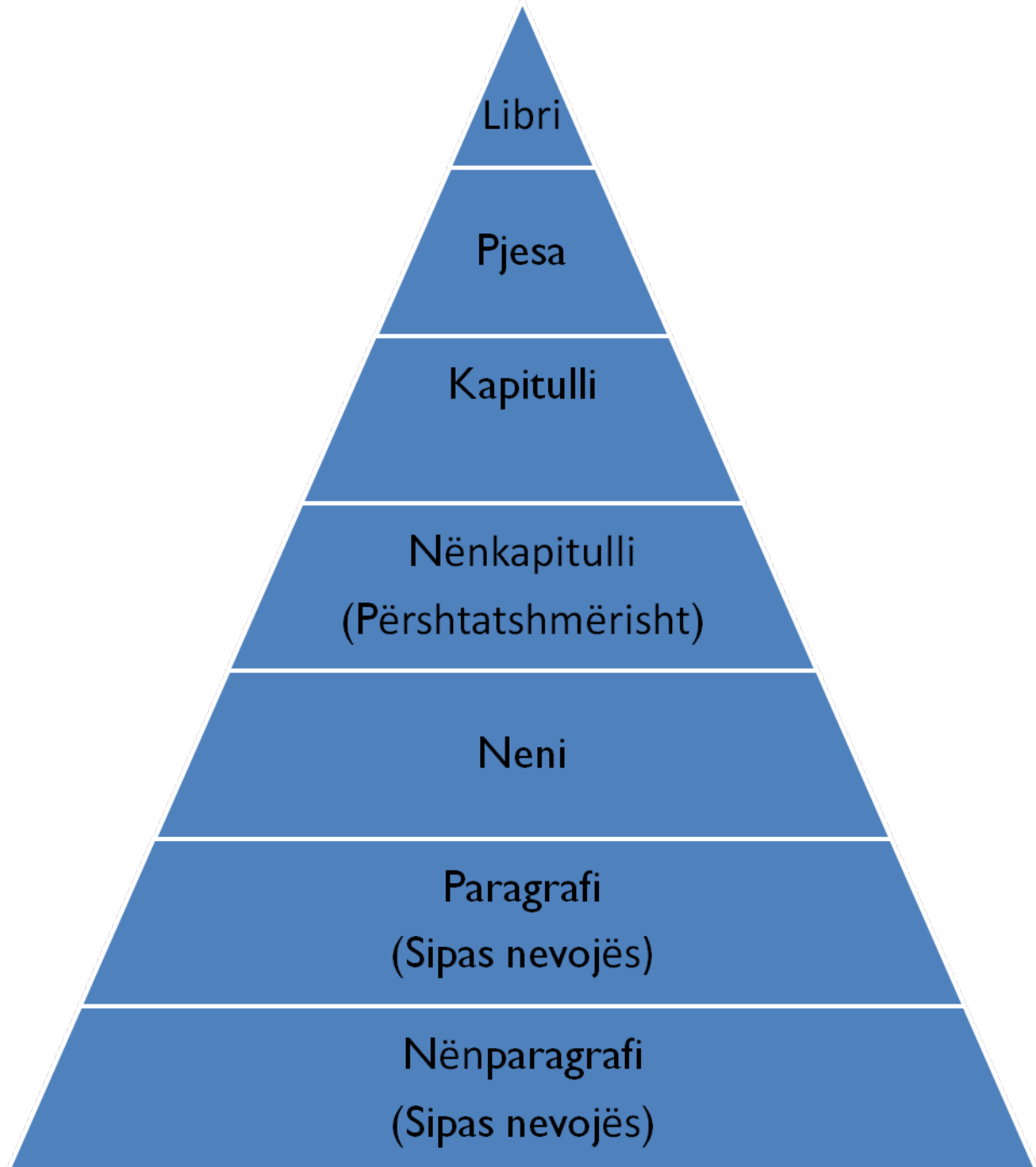




## Kapitulli 3 Rendi dhe gjuha

### 3.1 Përmbledhje e përgjithshme

Në Kosovë, ligjet ndahen në komponentë të ndryshme. Ligjet më të ndërlikuara po ashtu kanë edhe nën-komponentët e tyre. Komponentët e ligjit duhet të jenë të njëjta për tërë legjislacionin, për të siguruar njëtrajtshmëri dhe për të lehtësuar përdorimin e tyre. Diagrami i mëposhtëm ilustron hierarkinë e njëtrajtshme të strukturës së brendshme të ligjeve.



Në përgjithësi, hartuesit duhet të grupojnë çështjet apo temat e ngjashme brenda një komponenti. Para hartimit të projekt (draft) legjislacionit, hartuesi duhet të përpilojë përmbledhjen e ligjit të propozuar. Pjesa më e madhe e ligjeve përbëhen nga “kapitujt”, “nenet”, “paragrafët” dhe “nën-paragrafët”. Ligjet e gjata apo më të ndërlikuara mund të jenë pjesë e një Libri të përbërë nga disa pjesë, pastaj vijjnë kapitujt, nenet e kështu me radhë. Struktura e brendshme e ligjit diktohet nga ajo se sa i ndërlikuar është ai. Hartuesit duhet të tentojnë ta bëjnë strukturën e brendshme të ligjit sa më të thjeshtë që është e mundur, duke (a) minimizuar strukturat e ndërlikuara, përveç nëse në fakt ligji dikton një nevojë të tillë, dhe (b) bashkuar çështjet apo temat e njëjta. Për shembull, të gjitha nenet brenda një kapitulli duhet të jenë të lidhura me çështjen apo temën e trajtuar në atë kapitull; të gjithë paragrafët brenda një neni duhet të jenë të lidhur me çështjen apo temën e trajtuar në atë nen.

Kapitujt shënohen me numra romak. Ngjashëm me ta edhe nën-kapitujt shënohen me numra romak. Nenet shënohen me numra aritmetikë (neni 1, neni 2 e kështu me radhë). Nën-nenet po ashtu shënohen me numra aritmetikë me decimale (neni 1.1, neni 1.2 e kështu me radhë). Nenet shënohen me radhë me numra pavarësisht vendit ku ata janë vendosur brenda kapitujve apo nën-kapitujve. Prandaj, kur citohet një dispozitë e caktuar e ligjit, atëherë shënohet, për shembull, “Ligji mbi \_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_, neni 71.2” edhe nëse neni 71.2 ndodhet në kapitullin III të ligjit.

## **3.2 Struktura dhe rendi i ligjeve**

### **3.2.1 Libri**

Përdorimi i “Librit” në projektligj ndodh në raste shumë të rralla. Kjo shprehje është e rezervuar për t’u përdorë në rast të një kodi.<sup>54</sup> Momentalisht, në Kosovë nuk ka ligje që janë ndarë në libra.

### **3.2.2 Pjesa**

“Pjesa” është ndarje e një libri.<sup>55</sup> Në mënyrë teknike, sipas udhëzimit administrativ për hartimin e projektligjeve, “pjesa” përdoret vetëm kur një ligj është mjaft i gjatë dhe i ndërlikuar për të përbërë një libër. Prandaj, teorikisht një hartues kurrë nuk do të hartonte një ligj ku ndarja e parë është “pjesë”.

Sidoqoftë, ka disa ligje në Kosovë të cilat janë ndarë në “pjesë” edhe pse ato nuk janë ndarje të librave. Për shembull, Ligji për familjen i Kosovës, nr. 2004/32, përmban tetë (8) pjesë, edhe pse ai nuk përbën ndonjë “libër”. Shumë nga këto ligje janë hartuar dhe miratuar para vitit 2008. Ligjet e hartuara në të ardhmen duhet të jenë në pajtim me kërkesat e përcaktuara në Udhëzimin administrativ nr. 14/2008.

Nëse hartuesi është duke punuar në ndryshimin e një ligji i cili është hartuar para nxjerrjes së Udhëzimit administrativ nr. 14/2008, hartuesi duhet të shfrytëzojë mundësinë për të formatuar sërish atë ligj, për të promovuar njëtrajtshmërinë dhe përputhjen, sa i përket formës dhe modelit të ligjeve.

### **3.2.3 Kapitujt dhe nën-kapitujt**

---

<sup>54</sup> Udhëzim administrativ nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe të akteve nënligjore, neni 1.1.

<sup>55</sup> Udhëzim administrativ nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe të akteve nënligjore, neni 1.2.

Në përgjithësi, kapitulli është komponenti më i lartë dhe më i zakonshëm i një ligji. Ai paraqet mënyrën më të preferuar të ndarjes.<sup>56</sup> Përcakton një lëmi të përgjithshme rreth të cilës duhet të lidhen të gjitha dispozitat, pjesë e atij kapitulli. Në përgjithësi, Kapitulli I i çdo ligji përmban Dispozitat e përgjithshme të ligjit. Për shembull, në *Ligjin për Presidentin e Republikës së Kosovës, nr. 03/L-094*, Kapitulli I është titulluar “Dispozitat e përgjithshme” ndërsa Kapitulli II është titulluar “Të drejtat e Presidentit të Republikës së Kosovës pas përfundimit të mandatit”. Të gjitha nenet brenda këtyre kapitujve duhet të jenë të lidhura me çështjen e përgjithshme të trajtuar në kapitullin përkatës.

Kapitulli I, “Dispozitat e përgjithshme” duhet të përmbajë vetëm dispozitat të cilat janë të aplikueshme për tërë fushën e trajtuar në atë ligj. Prandaj, Kapitulli I duhet të përmbajë dispozitat të cilat përcaktojnë qëllimin e ligjit dhe përkufizimet. Një shembull i ligjit i cili ndjek këtë parim është *Ligji për Shërbimin konsullor të misioneve diplomatike dhe konsullore të Republikës së Kosovës, nr. 03/L-125*, ku hartuesit kanë përdorë disa nënkaptuj për të ndarë Kapitullin I. Forma e ligjit të botuar është si vijon:

- Kapitulli I “Dispozitat e përgjithshme”
  - Nënkapitulli I “Veprimtaria konsullore e misionit diplomatik dhe konsullor”
  - Nënkapitulli II “Emërimi dhe marrja e detyrës”
  - Nënkapitulli III “Ushtrimi i kompetencave”
  - Nënkapitulli IV “Kompetencat dhe detyrat konsullore”
  - Nënkapitulli V “Detyra të tjera administrative”
  - Nënkapitulli VI “Konsujt e nderit”
  - Nënkapitulli VII “Taksat”
- Kapitulli VIII “Dispozita të fundit”

Është e rëndësishme të theksohen disa probleme në lidhje me strukturën e këtij ligji. Së pari shumë nënkaptuj nuk janë “dispozita të përgjithshme” por më tepër çështje specifike të pavarura. Mund të argumentohet që secili nga këta nënkaptuj të jetë kapitull në vete. Së dyti, radhitja e nënkaptujve do të mund të përmirësohej për të mundësuar një rrjedhë më praktike të çështjeve. Së fundi, vëreni se si është vendosur Kapitulli VIII “Dispozita të fundit” në përmbledhjen e sipërme. Mënyra se si është shënuar numri në Kapitullin VIII, sugjeron se nënkaptujt nuk janë pjesë e Kapitullit I, por në vend të kësaj ata janë kapituj në vete. Një strukturë më e mirë për këtë ligj do të ishte:

- Kapitulli I “Dispozitat e përgjithshme”
- Kapitulli II “Veprimtaria konsullore e misionit diplomatik dhe konsullor”
- Kapitulli III “Emërimi dhe marrja e detyrës”
- Kapitulli IV “Kompetencat dhe detyrat konsullore”
  - Nënkapitulli I “Ushtrimi i kompetencave”
  - Nënkapitulli II “Detyra të tjera administrative”
- Kapitulli V “Konsujt e nderit”
- Kapitulli VI “Taksat”
- Kapitulli VII “Dispozita të fundit”

Përderisa nganjëherë struktura është gjëja e fundit në mendjen e hartuesit, organizimi dhe renditja e ligjit përcaktojnë dallimin në mes të një ligji logjik dhe të arsyetuar mirë, i cili është i lehtë për t’u lexuar dhe kuptuar apo një ligji struktura e të cilit nuk është logjike dhe krijon

---

<sup>56</sup> Udhëzim administrativ nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe të akteve nënligjore, neni 1.3. Rekomandohet që ndarja standarde e akteve ligjore të fillojë me kapitull.

konfuzion. Është shumë e rëndësishme që struktura e ligjeve përfundimtare të ndjek një qasje të njëtrajtshme.

### **3.2.4 Nenet, paragrafët dhe nënparagrafët**

Neni është komponenti kryesor i çfarëdo ligji në Kosovë. Secili nen ka një titull dhe të gjitha pjesët e tij duhet të janë të ndërlidhura me titullin e nenit. Secili nen paraqet një njësi konceptuale brenda ligjit. Do të ishte e papërshtatshme të hartohet një nen për taksën e akomodimit, për personat që qëndrojnë në hotel dhe e njëjta të përfshihet brenda nenit për taksën në pije. Këto dy tatime nuk janë të ndërlidhura me njëra tjetrën, përveç nëse ka një lidhje specifike (për shembull, taksa për akomodim aplikohet edhe për pijet e shërbyera në dhomën e hotelit).

Një nen mund të jetë i përbërë nga një njësi konceptuale apo disa njësi konceptuale të ndërlidhura. Nëse një nen përbëhet nga dy apo më shumë njësi konceptuale të ndërlidhura, atëherë ato njësi duhet të përcaktohen si paragrafë brenda një neni. Secili paragraf i nenit artikulon një mendim të vetëm të konceptuar i cili është i ndërlidhur me titullin e nenit. Prandaj, për shembull, neni 7 i *Ligjit për të huajt* është i pavarur pa paragrafë për shkak se neni është njësi e vetme konceptuale. Ai përcakton:

#### **Neni 7 Respektimi i ligjit**

I huaji duhet të respektojë ligjet dhe rregulloret, përfshirë aktet nënligjore dhe vendimet e organeve shtetërore gjatë qëndrimit dhe lëvizjes së tij/saj në Republikën e Kosovës.

Për dallim, neni 8 i po të njëjtit ligj përmban dy paragrafë, secili nga ta duke pasur një numër të caktuar dhe duke artikuluar një politikë apo parim të ndërlidhur me titullin e nenit:

#### **Neni 8 E drejta për asociim**

1. I huaji mund të formojë asociacione në pajtim me ligjin.
2. Të huajt nuk i lejohet formimi i partive politike.

Është e mundshme që për nenet e ndërlidhura me disa koncepte të ndërlidhura të ketë nënparagrafë, sikurse është rasti me nenin 9 të *Ligjit për ushqimin*, i cili përmban paragrafin 3, dhe nënparagrafët 3.1 deri në 3.5.

Për të ilustruar ndarjen e neneve në paragrafë dhe nënparagrafë, personi i cili citon një nen, do të citonte shembujt e lartpërmendur kështu që:

- *Ligji për të huajt, nr. 03/L-126*, neni 7 (neni)
- *Ligji për të huajt, nr. 03/L-126*, neni 8.1 (neni me paragraf)
- *Ligji për ushqimin, nr. 03/L-016*, neni 9.3.1-9.3.5 (neni me paragraf dhe nënparagrafë)

**VËREJTJE:** Kapitujt dhe nënkapitujt nuk duhet të citohen sepse nenet në Kosovë janë të shënuara me radhë pavarësisht temës së kapitullit apo nënkapitullit.

***Shënim i Zbatuesit***  
***Kufizimi i ndarjeve brenda neneve***

Si parim i përgjithshëm, një nen i cili përmban më shumë se dhjetë ndarje ka gjasë të përmbajë koncepte të cilat nuk janë të ndërlidhura me njëri tjetrin. Hartuesi duhet të shqyrtojë raportin në mes të ndarjeve, për të siguruar lidhjen logjike, qoftë me ndarjet tjera ashtu edhe me qëllimin e nenit.

### 3.3 Gjuha dhe gramatika

#### 3.3.1 Gjuha

Legislacioni duhet të jetë konciz, i qartë, në përputhje dhe sa më i saktë që është e mundur. Mbani në mend se ligji është shprehje e politikës publike. Ai duhet të jetë i shkruar jo vetëm për të kapur esencën e politikës, por edhe në atë mënyrë që mundëson komunikimin e asaj politike, qoftë edhe atyre më të komplikuar, në mënyrën e cila mundëson të kuptohet nga pjesa më e madhe e popullsisë. Prandaj, hartuesi duhet t'i ikën përdorimit të “zhargonit juridik” apo shprehjeve të ndërlikuara kur gjuha më e thjeshtë (e kështu edhe më precize) do të mjaftonte.

Secila fjalë e përdorur nga hartuesi në ligj duhet të shërbej për një qëllim. Nëse hartuesi përfshin fjalë të panevojshme apo të tepërta, atëherë lexuesit shpesh hutohen dhe arrijnë tek konkluzione të cilat dallojnë për nga kuptimi apo aplikimi i ligjit. Fjalët duhet të përdoren në pajtim me kuptimin e tyre të përgjithshëm dhe të zakonshëm. Në rast se një fjalë në ligj mund të ketë disa kuptime brenda një fjalie të vetme, atëherë hartuesi duhet të zgjedhë një fjalë tjetër për të bërë një përkufizim të qartë.

<b>Shënim i Zbatuesit</b> <b>Udhëzime të përgjithshme për përdorimin e gjuhës</b>	
<b>Shkurtësia</b>	Në rast se një fjalë e vetme ka kuptimin e një fjalie, atëherë përdorni fjalën në vend të fjalisë.
<b>Thjeshtësia</b>	Për aq sa është e mundur, përdorni fjalë të njohura sipas përdorimit të tyre të zakonshëm.
<b>Saktësia</b>	Qëllimi i hartuesit është të shkruaj një ligj i cili me saktësi shpreh qëllimin e personit apo agjencisë e cila kërkon ligjin.
<b>Teknik</b>	Mos përdorni shprehje të njohur e cila mund të ketë më shumë se një kuptim të zakonshëm, kur situata kërkon shprehje më teknike për ta bërë absolutisht të qartë qëllimin e menduar. Anasjelltas, mos përdorni shprehje teknike në ato raste kur shprehjet e zakonshme të përdorura çdo ditë do të mjaftonin.

Më poshtë kemi paraqitur disa fjalë të urta të oratorit romak Quintillion, të cilat vlejné edhe për hartuesit e sotëm:

- Shkruaj shpejt dhe kurrë nuk do të shkruash mirë; shkruaj mirë dhe do të mësosh të shkruash shpejt.
- Vazhdimisht përmirësoni versionet (draftet) e juaja. Versioni i parë NUK është kurrë versioni përfundimtar!
- Fshirja dhe heqja janë po aq të rëndësishme sa shkrimi.
- Mënyra më e mirë e përmirësimit është për ta lënë anash punën e bërë, në mënyrë që kur ta merr përsëri në dorë të mund ta shikosh me sy të pushuar.

#### 3.3.2 Gramatika dhe stili

Ligjet janë dokumente publike të cilat shkruhen jo vetëm për juristët dhe zyrtarët e qeverisë, por edhe për popullsinë e përgjithshme. Për shkak se ligjet shpesh trajtojnë çështje të ndërlikuara të politikave, është e rëndësishme që ato të jenë gramatikiisht të sakta. Kjo paraqet një problem të veçantë për Kosovën, për shkak të kërkesës që të gjitha ligjet të botohen në gjuhën shqipe, serbe dhe angleze. Secila gjuhë ka rregullat e saj gramatikore të cilat dallojnë nga tjetra dhe të cilat duhet të aplikohen në mënyrë të saktë për secilin ligj. Sidoqoftë, ka disa tema të përgjithshme gramatikore të cilat hartuesi duhet t'i merr parasysh.

### 3.3.2.1 Gjuha aktive

Hartuesi duhet të shkruaj duke përdorur diatezën veprorë. Për shembull, përdorni diatezën veprorë për të thënë "Ministri emëron tre zëvendësministra" në vend se të përdorni diatezën pësore për të thënë "tre zëvendësministra emërohen." Përdorimi i diatezës veprorë kërkon nga hartuesi të përmend palën e përfshirë, duke e bërë kështu të qartë se kush është personi apo subjekti i cili ka përgjegjësinë apo kufizohet në bazë të ligjit. Në përgjithësi lexuesit preferojnë diatezën veprorë, për të cilën konsiderojnë se është më lehtë për t'u lexuar, më interesante dhe koncize sesa diateza pësore.

<b>Shënim i Zbatuesit</b>	
<b>Udhëzime të përgjithshme për diatezën veprorë</b>	
<b>Mirë</b>	Gjyqtari mund të dënojë të akuzuarin me burgim në kohëzgjatje prej dy vitesh.
<b>Keq</b>	I akuzuari mund të dënohet me burgim në kohëzgjatje prej dy vitesh.
<b>Mirë</b>	Kryetari i gjykatës duhet t'i paraqesë Kuvendit raportin vjetor për veprimtarinë e gjykatës, çdo vit, deri më ose para datës 15 janar.
<b>Keq</b>	Raporti vjetor për veprimtarinë e gjykatës duhet t'i paraqitet Kuvendit, çdo vit, deri më apo para datës 15 janar.

Rregulli në lidhje me përdorimin e diatezës veprorë nuk është absolut. Mund të përdorni diatezën pësore nëse formulimi që del nga kjo është i qartë. Sidoqoftë, diateza veprorë është pothuajse gjithmonë më e mirë dhe hartuesi duhet të krijojë shprehinë e përdorimit të saj. Pasi që kjo të jetë bërë praktikë e zakonshme, hartuesi është i prirë të jetë gjithmonë i qartë rreth asaj se kush është pala e përfshirë dhe se çfarë veprimi është paraparë në secilën fjali.

### 3.3.2.2 Përdorimi i emrave, foljeve dhe mbiemrave

Përderisa ekzistojnë disa rregulla absolute sa i përket emrave, foljeve dhe mbiemrave, hartuesit duhet të ndjekin disa udhëzime të rëndësishme:

- Të përdoren emrat njëjës në vend të atyre shumës.
- Të shmangeni nga përdorimi i përemrave, meqë mund të mos jetë e qartë se cilit emër i referohet përemri. Hartuesi shpesh duhet të përsërisë emrin original në tërë tekstin.



**Shënim i Zbatuesit**  
**Shmanguni nga përdorimi i fjalëve të tepërta**

<b>Mirë</b>	Ky ligj hyn në fuqi, duke filluar më datën 1 janar 2010.
<b>Keq</b>	Ky ligj hyn në fuqi dhe është i zbatueshëm brenda periudhës prej gjashtë muajsh, duke filluar më datën 1 janar 2010.
<b>Mirë</b>	Në pajtim me nenin 12.1, . . .
<b>Keq</b>	Në pajtim me dispozitat e përcaktuara në nenin 12.1 të këtij ligji, . . .
<b>Mirë</b>	. . . anulohet.
<b>Keq</b>	. . . është absolutisht e pafuqi dhe e anuluar dhe si e tillë nuk është e zbatueshme
<b>Mirë</b>	Gjatë. . .
<b>Keq</b>	Gjatë periudhës së. . .
<b>Mirë</b>	. . . nënkupton. . .
<b>Keq</b>	. . . formohet për të nënkuptuar. . .

Përderisa kjo bën që gjuha të tingëllojë paksa rëndë, prapëseprapë e bën atë më të qartë.

- Përdorni diatezën veprorë.
- Përdorni "duhet" për të kërkuar diçka dhe "mund" për të lejuar diçka.
- Shmanguni nga përdorimi i "do të". Ligjet nuk kanë për qëllim të "inkurajojnë" personat për të ndërmarrë ndonjë veprim; zakonisht ligjet lejojnë, mundësojnë apo ndalojnë diçka.
- Përdorni folje të përcaktuara. Për shembull, përdorni "shqyrton" në vend "merr në shqyrtim".
- Në gjuhën e zakonshme mbiemrat shpesh nuk janë të saktë. Hartuesit duhet t'i shqyrtojnë mbiemrat (siç janë "substancial, i shpejtë apo herët ") për të parë nëse do ta bëjnë fjalinë të paqartë, ose nëse mbiemrat mund të zëvendësohen me kërkesa më të sakta – p.sh., afati ligjor i përcaktuar prej X ditësh. Shpesh hartuesi, do të vendos për të rishkruar fjalinë pa mbiemër.

Këto udhëzime kanë për qëllim të ndihmojnë hartuesin për të qenë i qartë, preciz, i përputhshëm dhe konciz.

### 3.4 Problemet e veçanta në hartim

#### 3.4.1 Fjalët e tepërta

Përdorimi i fjalëve të tepërta, është një problem i zakonshëm në hartimin e legjislacionit. Tradicionalisht kjo bën që të kemi ligje të cilat janë të palexueshme, të papërcaktuara, konfuzë dhe mashtruese. Gjatësia e fjalive dhe pjesëve të ndryshme mund të kontribuojë në vështirësimin e kuptimit të qëllimit të ligjit dhe mënyrën se si ai aplikohet në situata të caktuara. Hartuesit, veçanërisht ata që janë trajnuar për hartimin e teksteve juridike, janë të prirë për të portretizuar “shkathësinë” e tyre, për këtë madje edhe duke sakrifikuar thjeshtësinë.

### **3.4.2 Përdorimi i frazave negative**

Si propozim i përgjithshëm, hartuesit duhet t'i ikin përdorimit të frazave negative për të shprehur sjelljen apo politikën e cila kërkohet nga ligji. Kurdo që të jetë e mundshme, shprehjet “mos” dhe “nuk” duhet të përdoren për të ndaluar sjelljen, në vend se të bëjnë përfashtime ndaj dispozitave të ligjit.

#### ***Shënim i Zbatuesit***

##### ***Shembull i përdorimit të frazave të papërshtatshme negative***

Ligji për Provimin përfundimtar dhe provimin e maturës shtetërore, nr. 03/L-018, neni 16.1 përcakton, “Provimi përfundimtar organizohet në fund të vitit mësimor para provimit të maturës, ndërsa kandidati i cili nuk ka kryer provimin përfundimtar nuk i lejohet të hyjë në provimin e maturës”. Një formulim më i mirë i kësaj fjalie do të ishte, “Provimi përfundimtar organizohet në fund të vitit mësimor para provimit të maturës. Vetëm kandidatët që kanë kaluar provimin përfundimtar hyjnë në provimin e maturës”.

### **3.4.3 Përputhshmëria (mospërputhshmëria) e brendshme**

Hartuesi duhet që gjithmonë të përpiqet për të arritur përputhshmëri brenda projektligjit, veçanërisht kur i referohet dispozitave tjera në ligj. Nenet të cilat i referohen neneve apo pjesëve tjera në ligj duhet të kontrollohen dhe verifikohen me saktësi. Dështimi hartuesit për të

#### ***Shënim i Zbatuesit***

##### ***Shembull i mospërputhshmërisë së brendshme***

Ligji për Letërnjoftimin, nr. 03/L-099, neni 12.1 përcakton “Personi të cilit i është ndaluar largimi jashtë vendit, nuk mund ta përdorë letërnjoftimin për këtë qëllim gjatë afatit të ndalimit”. Neni 12.4 përcakton, “Pas pushimit të arsyeve për ndalesën e përdorimit të letërnjoftimit për kalimin e kufirit shtetëror gjykata nga paragrafi I i këtij neni duhet të lajmërojë menjëherë Ministrinë.” Vërejtje: në paragrafin I nuk i bëhet ndonjë referencë gjykatës. Gjykatës i bëhet referencë vetëm në nenin 12.2.

siguruar përputhshmërinë e brendshme mund të rezultojnë në një ligj i cili jo vetëm që është konfuz po ka mundësi që edhe të mos jetë i aplikueshëm.

### **3.4.4 Neutraliteti gjinor**

Përmes Kushtetutës ndalohet diskriminimi. Neni 7.2 përcakton, “Republika e Kosovës siguron barazinë gjinore si vlerë themelore për zhvillimin demokratik të shoqërisë, mundësi të barabarta për pjesëmarrje të femrave dhe meshkujve në jetën politike, ekonomike, sociale, kulturore dhe në fushat të tjera të jetës shoqërore.” Si rezultat i kësaj, hartuesit e ligjeve në përgjithësi duhet të përdorin gjuhë neutrale në aspektin gjinor apo gjuhë përfshirëse për të dy gjinitë. Përveç nëse një dispozitë ka për qëllim të jetë e kufizuar për një gjini të caktuar, dispozitat në përgjithësi duhet të shprehin aplikimin e tyre në mënyrë neutrale apo gjithëpërfshirëse.

Ruajtja e neutralitetit gjinor nuk do të thotë se ajo duhet të rezultojnë në përdorimin e gjuhës së veçantë apo të çuditshme. Hartuesi duhet të formulojë fjalitë gjithmonë duke pasur parasysh lehtësimin e leximit. Prandaj, përdorimit të fjalëve të veçanta siç janë “ai/ajo” apo “ministrja/ministri” apo “tij/saj” duhet t’i shmangemi.

***Shënim i Zbatuesit***  
***Neutraliteti gjinor***

- |           |   |
|-----------|---|
| <b>Po</b> | Ofruesi i shërbimeve është i obliguar për të mbajtur të dhëna të sakta për veprimtarinë afariste. Ofruesi raporton të hyrat tek zyrtarët përkatës tatimor.            |
| <b>Jo</b> | Ofruesi i shërbimeve është i obliguar për të mbajtur të dhëna të sakta për veprimtarinë e tij afariste. Ai duhet të raportojë të hyrat tek zyrtarët përkatës tatimor. |



## Kapitulli 4

### Hierarkia e normave ligjore

#### 4.1 Hierarkia e normave ligjore

Jo të gjitha ligjet janë të barabarta. Kosova, sikurse vendet tjera, ka një hierarki sipas rëndësisë që i jepet disa ligjeve dhe akteve të qeverisë. Kushtetuta nuk është njëjtë sikurse ligji, i cili po ashtu nuk është njëjtë sikurse rregullorja. Çdo lloj i aktit ligjor ka karakteristikat e veta, dhe është e rëndësishme për hartuesit që të kuptojnë sistemin ligjor si një integrim të akteve të ndryshme ligjore. Kushtetutat, statutet, rregulloret dhe rregullat, nuk ekzistojnë në izolim nga njëra tjetra; ato kombinohen për të formuar një infrastrukturë ligjore të një vendi. Të kuptuarit se ku dhe si integrohen ose dallojnë aktet e ndryshme ligjore, është vendimtare për të harmonizuar një sistem të ligjeve dhe bërjen e një legjislacioni të kuptueshëm.

Përderisa zbatimi i një hierarkie përgjatë hartimit të legjislacionit mund të jetë e ndërlikuar, në Kosovë kjo bëhet edhe më e ndërlikuar për shkak të historisë së saj përgjatë dhjetë (10) viteve të fundit. Për shembull, përderisa Kushtetuta është ligj superior, vet Kushtetuta e njeh Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (PGJS) si ligj superior ndaj Kushtetutës, të paktën gjatë periudhës së mbikëqyrjes ndërkombëtare. Për më tepër, rregullore dhe urdhëresa të ndryshme të UNMIK-ut mbesin në fuqi deri sa të ndërrohen nga Kuvendi ose shfuqizohen me akte tjera ligjore. Ligje të ndryshme të “vazhduara” nga ish Jugosllavia ende kontrollojnë shumë procese, në veçanti sa i përket gjyqësorit.<sup>57</sup> Si pasojë, hartuesit e ligjeve në Kosovë duhet të jenë të vetëdijshëm përkitazi me seritë e ndërlikuara të hierarkive, disa prej të cilave mund të paraqesin kundërshtime dhe konflikte në përcaktimin e ligjit të duhur dhe të zbatueshëm.

Hartimi i ligjeve kërkon teknika dhe shkathtësi të posaçme jo vetëm në hartimin e ligjeve, por po ashtu në vendosjen se çfarë lloj legjislacioni është më i përshtatshmi për një çështje specifike. A mund të adresohet kjo çështje vetëm përmes ndryshimit të Kushtetutës? A mundet që kjo çështje të rregullohet përmes një akti të Kuvendit? A mund të zgjidhet problemi nga ministria duke miratuar akte nënligjore sikurse rregullore dhe rregulla? Pjesë e analizës së politikave, siç shpjegohet në kapitujt paraprak, është të identifikoj llojin e aktit ligjor i cili më së mirë i adreson çështjet e paraqitura mbi politikat.

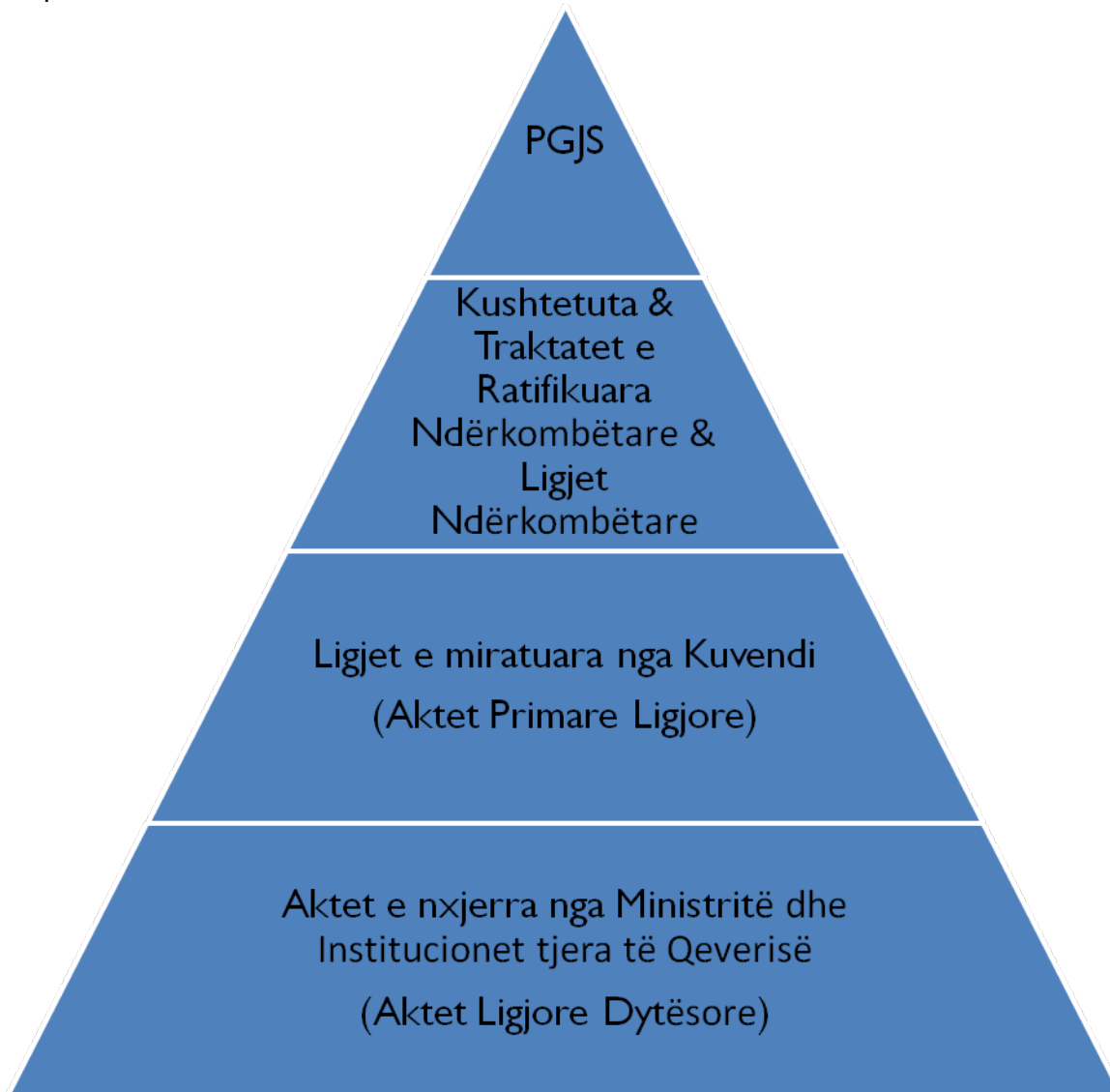
#### **Shënim i Zbatuesit** **Vendosja për nivelin e ligjit që duhet hartuar**

Si parim i përgjithshëm, miratimi i ligjeve për të adresuar një çështje që ka të bëjë me politikat, duhet të kryhet në nivelin më të ultë të hierarkisë. Prandaj, nëse legjislacioni dytësor është i autorizuar me ligj dhe që mund të adresoj çështje që kanë të bëjnë me politikat, hartuesi **NUK DUHET** të shkruaj një ligj të ri, por të hartoj akte nën-ligjore. Nëse kjo çështje mund të adresohet duke hartuar një ligj të ri, hartuesi **NUK DUHET** të propozoj ndryshim të Kushtetutës.

Kushtetuta konsiderohet si ligj superior dhe bazik. Por në Kosovë ajo i nënshtrohet dispozitave të PGJS-së. Prandaj, PGJS-ja është në majë të hierarkisë sa i përket zbatimit të saj në një fushë

<sup>57</sup> Ligji mbi Gjykatat e Rregullta i ish Jugosllavisë ende rregullon pjesën më të madhe të strukturës gjyqësore, proceset dhe procedurat gjyqësore.

specifike të politikave. Për më tepër, vet kushtetuta i referohet akteve të ndryshme ligjore, siç janë; konventat ndërkombëtare dhe instrumentet tjera, legjislacionit me rëndësi të jetike dhe kështu me radhë. Hierarkia e normave ligjore në Kosovë përfaqësohet përmes ilustrimit të mëposhtëm.



#### 4.2 Kushtetuta dhe PGJS-ja

Edhe më tepër sesa Kushtetuta, PGJS-ja është ligj super-superior i Kosovës sa i përket aplikimit të tij në fushën e hartimit të politikave. Neni 143 i Kushtetutës përcakton:

Pavarësisht dispozitave tjera të kësaj Kushtetute:

I. Të gjitha autoritetet në Republikën e Kosovës veprojnë në pajtim me të gjitha detyrimet e Republikës së Kosovës sipas Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 mars 2007. Ato do të ndërmarrin të gjitha veprimet e nevojshme për zbatimin e tyre.

2. Dispozitat e Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 mars 2007 kanë epërsi ndaj të gjitha dispozitave të tjera ligjore në Kosovë.

3. Kushtetuta, ligjet dhe aktet tjera ligjore të Republikës së Kosovës interpretohen në pajtueshmëri me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës të datës 26 mars 2007. Në rast se ka papajtueshmëri midis dispozitave të kësaj Kushtetute, ligjeve dhe akteve të tjera ligjore të Republikës së Kosovës dhe dispozitave të marrëveshjes, kjo e fundit do të mbizotërojë. (Nënvizimi është shtuar)

Prandaj, për shkak se PGJS-ja ka epërsi ndaj Kushtetutës, hartuesi i legjislacionit duhet që gjithmonë të merr parasysh PGJS-në dhe interpretimin e Përfaqësuesit Civil Ndërkombëtar (PCN) për PGJS-në para hartimit të legjislacionit.<sup>58</sup> Për shembull, në shikim të parë PGJS-ja mund të duket plotësisht e parëndësishme për *Ligjin për Zejtari*. Sidoqoftë, ligji duhet të shkruhet në atë mënyrë që të jetë në pajtim me mandatin e përgjithshëm të PGJS-së, duke kërkuar nga qeveria e Kosovës të respektojë komunitetet etnike. Është e rëndësishme për t'u theksuar se interpretimi i një dispozite në PGJS nga PCN-ja është përfundimtar; asnjë zyrtar apo i punësuar në qeveri nuk mund të aplikojë PGJS-në në mënyrën e cila nuk është në përputhje me interpretimin e PCN-së.

### 4.3 Kushtetuta dhe ligji dhe traktatet ndërkombëtare

Nuk ka standarde të rrepta ndërkombëtare në lidhje me raportin në mes të Kushtetutës së një shteti dhe ligjit ndërkombëtar. Shtete të ndryshme aplikojnë qasje të ndryshme për të balancuar obligimet e tyre të brendshme dhe ndërkombëtare. Disa shtete konsiderojnë se traktatet dhe ligjet ndërkombëtare kanë epërsi ndaj ligjit të tyre kombëtar,<sup>59</sup> përderisa shtetet tjera konsiderojnë se traktatet dhe ligjet ndërkombëtare të jenë në nivel të njëjtë me ligjet e tyre kombëtare.<sup>60</sup> Prapëseprapë shtete tjera konsiderojnë sistemin e tyre të brendshëm ligjor si

<sup>58</sup> Neni 147 i Kushtetutës përcakton:

Pavarësisht dispozitave të tjera të kësaj Kushtetute, Përfaqësuesi Ndërkombëtarë Civil, në pajtim me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, datë 26 mars 2007, është autoriteti përfundimtarë në Kosovë lidhur me interpretimin e aspekteve civile të Propozimit Gjithëpërfshirës. Asnjë autoritet i Republikës së Kosovës nuk ka jurisdiksion të rishikojë, të pakësojë ose në ndonjë mënyrë të kufizojë mandatin, kompetencat dhe detyrimet e përcaktuara në nenin 146 dhe në këtë nen.

<sup>59</sup> Për shembull, neni 25 i Kushtetutës së Republikës Federale të Gjermanisë përcakton se “Rregullat e përgjithshme të ligjit publik ndërkombëtar janë pjesë integrale e ligjit federal. Ato kanë epërsi mbi ligje dhe në mënyrë të drejtpërdrejtë krijojnë të drejta dhe detyra për banorët e territorit federal”.

<sup>60</sup> Për shembull, neni 39(1) i Kushtetutës së Afrikës së Jugut përcakton, “Në interpretimin e ligjit për të drejtat e njeriut, gjykata, tribunali apo forumi (a) duhet të promovojnë vlerat të cilat karakterizojnë një shoqëri të hapur dhe demokratike të bazuar në të drejtat e njeriut, barazi dhe liri; (b) duhet të marrin parasysh ligjin ndërkombëtar; dhe (c) mund të marrin parasysh ligjet e huaja.” Neni 232 përcakton, “Ligji zakonor ndërkombëtar është ligj në Republikë, përveç nëse nuk është në përputhje me Kushtetutën apo një akt të Parlamentit”. Neni 233 përcakton, “Gjatë interpretimit të ndonjë legjislacioni, çdo gjykatë duhet të preferojë çfarëdo interpretimi të arsyeshëm të legjislacionit i cili është në pajtim me ligjin ndërkombëtar, ndaj çfarëdo interpretimi tjetër i cili nuk është në pajtim me ligjin ndërkombëtar”.

mbizotërues ndaj ligjit dhe traktateve ndërkombëtare, në rast të ndonjë konflikti në mes tyre.<sup>61</sup> Disa shtete ndjekin një qasje hibride.<sup>62</sup>

Kushtetuta e Kosovës është autoriteti më i lartë ligjor i brendshëm i vendit. Neni 16 përcakton:

Kushtetuta është akti më i lartë juridik i Republikës së Kosovës. Ligjet dhe aktet e tjera juridike duhet të jenë në pajtim me këtë Kushtetutë. (Par.1)

Republika e Kosovës respekton të drejtën ndërkombëtare. (Par. 3)

Sidoqoftë, neni 16 duhet të lexohet në harmoni me nenin 19 të Kushtetutës. Kjo dispozitë përcakton:

**Shënim i Zbatuesit**  
**Raporti në mes të ligjit ndërkombëtar dhe ligjit vendor në Kosovë**

Duke lexuar së bashku nenet 16 dhe 19, mund të nxjerrët si përfundim se: (a) ligj superior i Republikës së Kosovës është Kushtetuta; (b) ligj superior i radhës janë marrëveshjet dhe traktatet ndërkombëtare; dhe (c) ligj superior i radhës janë aktet e nxjerra nga Kuvendi. Si rezultat i kësaj, në rast të konfliktit në mes të akteve legislative (qofshin ato primare apo dytësore) dhe ligjit ndërkombëtar, ky i fundit ka epërsi.

Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Kosovës, bëhen pjesë e sistemit të brendshëm juridik pasi të botohen në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës. Ato zbatohen në mënyrë të drejtpërdrejtë, me përjashtim të rasteve kur nuk janë të vetëzbatueshme dhe zbatimi i tyre kërkon nxjerrjen e një ligji.

Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe normat juridikisht të detyrueshme të së drejtës ndërkombëtare kanë epërsi ndaj ligjeve të Republikës së Kosovës.

<sup>61</sup> Disa shtete mbështetin interpretimet shumë të ngushta të ligjit ndërkombëtar, përfshirë Republikën Popullore të Kinës, juntën ushtarake në Burma dhe Federatën Ruse. Këto shtete mbajnë qëndrimin se sovraniteti është i vetmi ligj i vërtet ndërkombëtar, dhe si pasojë e kësaj mbajnë kontroll të fortë ndaj çështjeve të tyre të brendshme dhe çështjet e tyre në botën në përgjithësi.

<sup>62</sup> Për shembull, Gjykata Supreme e SHBA-ve në vitin 2006 ka mbajtur qëndrimin se të drejtat sipas konventës së Vjenës duhet të ushtrohen në pajtim me ligjet dhe rregulloret e shtetit pranues në Shtetet e Bashkuara: "Është mirë e përcaktuar se një traktat i cili është i vetëzbatueshëm obligon shtetet përmes klauzolës së mbizotërimit; prandaj, shtetet duhet të njohin fuqinë e traktatit në proces të vendosjes për të drejtat e palëve ndërgjyqëse; dhe se në ato raste ku traktati përcakton ndonjë zgjidhje të caktuar gjyqësore \* \* \* gjykatat duhet të aplikojnë zgjidhjen si kërkesë e ligjit federal. Por në ato raste ku traktati nuk përcakton ndonjë zgjidhje të mundshme, qoftë në mënyrë shprehimore apo të nënkuptuar, nuk i takon gjykatave federale për të imponuar këtë në ndonjërin nga shtetet përmes hartimit të ligjeve të tyre."



Neni 19 është dispozita më e rëndësishme për të kuptuar bashkëveprimin në mes të Kushtetutës dhe ligjeve dhe traktateve ndërkombëtare<sup>63</sup>. Neni 19 në mënyrë specifike miraton faktin se ligjet dhe traktatet ndërkombëtare kanë epërsi ndaj ligjeve të Kosovës, por jo domosdoshmërisht edhe mbi Kushtetutën e Kosovës. Kushtetuta përcakton (a) se të gjitha ligjet dhe marrëveshjet ndërkombëtare bëhen pjesë e sistemit të brendshëm juridik të Kosovës, dhe (b) se në çfarëdo kontesti në mes të ligjit të brendshëm dhe obligimit ndërkombëtar, obligimi ndërkombëtar do të ketë epërsi. Për shembull, Kuvendi i Kosovës nuk ka mundur të miratojë ligjin përmes të cilit kërkohej që shtetasit e Republikës së Turqisë të marrin vizë për të hyrë, kaluar apo qëndruar në Kosovë, në rast se cilado nga këto nuk tejkalon nëntëdhjetë (90) ditë brenda një periudhe prej gjashtë (6) muajsh. Një ligj i tillë do të ishte në kundërshtim me nenin 3 të “Marrëveshjes në mes të Qeverisë së Republikës së Turqisë dhe Qeverisë së Republikës së Kosovës mbi anulimin e ndërsjellë të vizave”.

Për më tepër, instrumentet dhe marrëveshjet e mëposhtme ndërkombëtare janë drejtpërdrejtë të aplikueshme në Kosovë, përmes nenit 22 të Kushtetutës, i cili përcakton se:

Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare në vijim, garantohen me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike:

- (1) Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut;
- (2) Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj;
- (3) Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollet e saj;
- (4) Konventa Kornizë e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare;
- (5) Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor;
- (6) Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Gruas;
- (7) Konventa për të Drejtat e Fëmijës;
- (8) Konventa kundër Torturës dhe Trajtimeve e Ndëshkimeve të tjera Mizore, Jonjerëzore dhe Poshtëruese.

---

<sup>63</sup> Është e rëndësishme të bëhet dallimi në mes të ligjeve ndërkombëtare të aplikuara drejtpërdrejtë në Kosovë përmes Kushtetues dhe ligjeve pasuese ndërkombëtare të cilat miratohen nga Kosova. Është e pasaktë që një hartues të supozojë se për shkak se një ligj ndërkombëtar nuk është i përmendur në Kushtetutë, atëherë i njëjti edhe nuk është i aplikueshëm.



Kuptimi i kësaj hierarkie nga ana e hartuesit është e rëndësishme për disa arsye. Së pari, i tërë legjislacioni duhet të ketë i shkruar në harmoni me hierarkinë. Gjatë hartimit të legjislacionit, hartuesi nuk mundet që thjeshtë të injorojë mandatin kushtetues apo një obligim ndërkombëtar. Së dyti, hartuesi duhet të jetë në gjendje të njeh shkallën e çfarëdo konflikti të mundshëm në mes të draft legjislacionit dhe akteve tjera juridike, në mënyrë që të eliminojë konfliktet e tilla, në pajtim me hierarkinë. Injorimi i hierarkisë, mospërfillja e saj apo thjeshtë mungesa e kujdesit të duhur për hierarkinë do të humbin kohë dhe do të krijojnë ligje të cilat janë me gabime në thelbin e tyre.

#### **4.4 Ligjet e miratuara nga Kuvendi**

Pjesa më e madhe e punës së hartuesve të legjislacionit janë të përqendruar në hartimin e ligjeve të cilat do të shqyrtohen e ndoshta edhe miratohen nga Kuvendi. Vetëm Kuvendi i Republikës ka autoritetin për të miratuar ligje primare. (Procedurat për propozimin, miratimin dhe nxjerrjen e ligjeve janë shtjelluar në Kapitullin II). Ligjet e miratuara nga Kuvendi përbëjnë kornizën e përgjithshme juridike, zbatimin e së cilës bëhet nga dega e pushtetit Ekzekutiv përmes legjislacionit dytësor.

#### 4.5 Legjislacioni dytësor i miratuar nga dega Ekzekutive

Qeveria, si degë Ekzekutive e pushtetit ka autoritetin primar për zbatimin e ligjeve të miratuara nga Kuvendi. Në proces të realizimit të kësaj, Qeveria ka autoritetin për të hartuar dhe miratuar legjislacion dytësor, i cili në vete përmban akte juridike dhe ligje.<sup>64</sup> Kjo kompetencë është përcaktuar dhe shpjeguar më tej në Rregulloren e punës së Qeverisë, e cila përcakton se Qeveria mund të nxjerrë:

- **Rregulloret** janë të bazuara në autoritetin e qartë të përcaktuar në ligj dhe në pajtim me qëllimin e ligjit përkatës përmes të cilit Qeveria rregullon në mënyrë më të hollësishme çështjet e mbuluara nga ai ligj.
- **Vendimet** janë veprime të Qeverisë të cilat miratojnë strategjitë dhe politikat dhe themelojnë organizata. Vendimet po ashtu mund të përdoren për të zbatuar emërime, nominime, shkarkime dhe çështje tjera administrative.
- **Urdhrat** janë akte nën-normative të cilat kanë karakter integral për përcaktimin e rregullave të sjelljes dhe rregullave të përgjithshme apo për vendosjen e një marrëdhënie të caktuar. Urdhrat mund të lëshohen, qoftë nga Kryeministri, një udhëheqës ministror në institucionin qendror i cili është vartës i Kryeministrit, apo edhe në mënyrë individuale nga Ministrat.
- **Udhëzimet administrative** janë akte nën-normative të cilat rregullojnë çështjet e fushëveprimit të kufizuar brenda ekzekutivit. Udhëzime administrative mund të nxjerrën qoftë nga Kryeministri, një udhëheqës ministror në institucionin qendror i cili është vartës i Kryeministrit, apo edhe në mënyrë individuale nga Ministrat.

Në raste të jashtëzakonshme, Qeveria, vetvetiu mund të nxjerrë akte normative të cilat kanë fuqinë e ligjit dhe kanë për qëllim ndërmarrjen e veprimeve të përkohshme. Aktet e tilla normative duhet t'i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili duhet të takohet brenda pesë (5) ditësh, në rast se tashmë nuk është takuar. Aktet e tilla normative nuk duhet të kenë çfarëdo efekti juridik nga data e nxjerrjes së tyre, përveç nëse miratohen nga Kuvendi brenda një periudhe prej dyzetë e pesë (45) ditësh, nga dita e nxjerrjes së tyre.

#### 4.6 Qasja e rekomanduar për të zgjidhur konfliktet në mes të burimeve të ndryshme të ligjit

Sikurse është shtjelluar në pjesën 3.4.2, Kosova ballafaqohet me sfida të konsiderueshme në lidhje me harmonizimin e ligjeve të saj, kur kemi parasysh institucionet e ndryshme dhe burimet për aktet juridike, qofshin ato të kaluara apo të tashme. Edhe pse jo të vendosura fuqishëm në Kosovë, parimet e përgjithshme për zgjidhjen e konflikteve në mes të akteve konkurruese juridike janë siç vijon:

- Instrumenti normativ me fuqi juridike e cila është e nivelit më të ulët nuk mund të kundërshtojë një instrument normativ me fuqi juridike më të lartë.

---

<sup>64</sup> Kushtetuta e Kosovës, neni 93(4) autorizon Qeverinë të merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve. Kushtetuta nuk autorizon Qeverinë për të nxjerrë akte juridike të cilat janë të barabarta me ligjet e miratuara nga Kuvendi.

- Instrumenti normativ mund të shfuqizohet apo ndryshohet vetëm përmes instrumentit normativ me fuqi të barabartë apo më të lartë juridike.
- Aty ku ka konflikt në mes të dispozitave juridike të fuqisë së barabartë juridike, vlen praktika juridike se dispozita më e re shfuqizon apo ndryshon dispozitën më të vjetër.
- Rregulla specifike apo e veçantë e ndryshon rregullën e përgjithshme, pavarësisht datës së miratimit.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese për një çështje brenda kompetencave të saj, është i detyrueshëm për të gjithë personat dhe autoritetet në Kosovë.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Kushtetuta e Kosovës, neni 116(1). Gjykata Kushtetuese mund të suspendojë zbatimin e ligjit derisa Gjykata të mos merr vendimin e saj. Kushtetuta e Kosovës, neni 116(2). Përveç nëse është përcaktuar ndryshe me vendim të Gjykatës, shfuqizimi i ligjit hyn në fuqi në ditën e publikimit të vendimit të Gjykatës. Kushtetuta e Kosovës, neni 116(3).



# Kapitulli 5

## Hulumtimi dhe dispozitat e veçanta

### 5.1 Metodologjia e hulumtimit

#### 5.1.1 Identifiko dispozitat kyçe të cilat gjithmonë duhet të analizohen (p.sh., Kushtetuta, etj.)

Siç është theksuar në Kapitullin 6, hartuesi duhet gjithmonë të fillojë hulumtimin juridik duke shikuar së pari në PGJS e pastaj në Kushtetutë. Këto dy dokumente krijojnë kornizën brenda së cilës duhet të punojë hartuesi. Hartuesi po ashtu duhet të hulumtojë disa burime tjera para se të përgatit legjislacionin.

#### 5.1.2 Burimet kyçe për hulumtim

Hulumtimi i burimeve shtesë të paraqitura më poshtë do të ndihmojë hartuesin për të përgatitur legjislacionin:

- Kushtetuta e Republikës së Kosovës, <http://www.kushtetutakosoves.info/?cid=2,1>
- Propozimi Gjithpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, <http://www.ico-kos.org/?id=4>
- Gazeta Zyrtare e Kosovës, <http://www.gazetazyrtare.com/>
- Gazeta Zyrtare e UNMIK-ut, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/Econtents.htm>
- Kuvendi i Republikës së Kosovës, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,1>
- Komisioni Evropian – Shërbimet juridike, [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/index_en.htm)
- Udhëzim administrativ, nr. 14/2008 për hartimin e projektligjeve dhe akteve tjera nënligjore
- Gjetësi i Kushtetutës (Kushtetutat e botës), <http://confinder.richmond.edu/>
- Qeveritë në Ëorld Ëide Ëeb (ËËË), <http://www.gksoft.com/govt/en/>
- Koleksioni i traktateve të OKB-së, <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en> dhe seria e traktateve të OKB-së, <http://treaties.un.org/Pages/UNTSONline.aspx>
- Burme për hartimin e legjislacionit, [http://www.ili.org/ld/online\\_resources.htm](http://www.ili.org/ld/online_resources.htm)
- EURLEX <http://eur-lex.europa.eu/>
- EUROPA <http://europa.eu/>
- Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut <http://www.echr.coe.int/echr/>
- Keshilli i Evropës <http://www.coe.int/>
- Instituti Botëror i Informacionit Ligjor <http://www.worldlii.org/>

### 5.2 Sfidat e veçanta për hartimin e ligjeve

#### 5.2.1 Ndëshkimet

Disa ligje ndalojnë apo inkurajojnë sjellje të caktuara përmes përdorimit të ndëshkimeve. Për shkak se dispozitat për ndëshkime i mundësojnë shtetit të merr nga një person pronë, lirinë dhe të drejtat, apo edhe të tri këto njëkohësisht, atëherë ato duhet të hartohen me kujdes dhe precizitet të madh. Nëse dispozita e cila përcakton ndëshkimin nuk është e saktë, atëherë ajo mund të ndëshkojë sjelljen e cila nuk ka qenë për qëllim të mbulohet nga ligji apo mund të mos,

**Shënim i Zbatuesit**  
**Hartimi i dispozitave ndëshkimore**

Në hartimin e ligjeve substantivë penale, hartuesi duhet të parashtroj disa pyetje:

- A jam duke futur një shtesë apo jam duke ndryshuar kodin ekzistues penal apo seri të krimeve apo jam duke krijuar krime të reja?
- Saktësisht çfarë sjellje apo akti është duke u ndaluar?
- Çfarë ndëshkimesh mund të vendosen për shkeljen e ligjit penal?
- Kush vendos se çfarë ndëshkimi duhet të aplikohet?
- Çfarë mbrojtjesh mund të aplikohen?
- Çfarë përmirësimesh mund të bëhen?

në aplikimin e saj, ndalojë apo ndëshkojë sjelljen të cilën ligji ka pasur për qëllim ta kufizojë. Hartimi i dispozitave të cilat përcaktojnë ndëshkim, kërkon njohuri për ligjin substantiv penal, e në veçanti njohjen e Kodit penal dhe Kodit të procedurës penale.<sup>66</sup> Dispozitat ndëshkuese përcaktojnë ndëshkim për shkeljen e ligjit. Për nga natyra e tyre, ndëshkimet mund të jenë penale apo administrative.

Ndëshkimet penale duhet të përdoren me kujdes. Para se të formulohet një dispozitë ndëshkuese, hartuesi duhet të kontrollojë nëse një ligj tjetër tashmë ndalon apo ndëshkon sjelljen e njëjtë për atë çështje të caktuar. Kjo është shumë e rëndësishme. Përndryshe, në ligje mund të del se ka shumë ndëshkime për sjelljen e njëjtë, e të cilat kundërshtojnë njëra tjetrën, gjë kjo që jo vetëm se do të hutojë popullsinë, por edhe do të vështirësojë zbatimin e ligjit.

Përveç kësaj, hartuesi duhet të kuptojë dhe të jetë në gjendje të dallojë ndëshkimet penale nga llojet tjera të ndëshkimeve. Në disa rrethana, mund të jetë e domosdoshme për hartuesin të përmend të gjitha ndëshkimet e shoqëruara të një sjellje të caktuar, dhe të përfshijë referencat përkatëse në ligje. Për shembull *Ligji për barnat narkotike, substancat psikotrope dhe prekursorë, nr. 02/128*, përmban ndëshkime specifike administrative por edhe thekson parimin e përgjithshëm se sjellja e përshkruar mund të rezultojë në ndëshkime penale.<sup>67</sup> Shkeljet e ligjit të cilat janë vepër penale ndëshkohen sipas mënyrë së përcaktuar në kodin penal; nuk ka nevojë të radhiten të gjitha ndëshkimet veç e veç, përveç nëse ato tashmë nuk ekzistojnë.

Në rast se nuk gjenden dispozita të aplikueshme penale, hartuesi duhet të merr parasysh nëse dispozitat penale duhet të vendosen në ligjin e ri. Një opsion alternativ është për të ndryshuar ligjin penal për të përfshirë dispozitat përkatëse penale, duke i bërë referencë kështu ligjit të ri. Si rregull i përgjithshëm, është praktikë më e mirë për të ndryshuar vetë ligjin penal në vend se të përcaktohen ndëshkime tjera veç e veç në ligjin e ri. Nëse dispozitat penale shpërndahen në disa ligje, atëherë kjo mund të shpie deri tek konfuzioni, ndëshkimet të cilat kundërshtojnë njëra tjetrën dhe ka mundësi të rezultojë në pasoja të pabarabarta për sjelljen e ngjashme.

Hartuesi duhet të ndjek stilin e përgjithshëm kosovar për hartimin e ligjeve penale, por duhet të jetë i qartë sa i përket qëllimit, standardit dhe kërkesave për të vepruar. Për shembull, një ligj i zakonshëm penal mund të përcaktojë: "Kushdo që me pakujdesi rrezikon tjetrin duke gjuajtur me armë zjarri mund të ndëshkohet me jo më shumë se 1,000 euro apo me burgim prej jo më shumë se dy vite, apo të dyja". Në këtë rast ligji i referohet gjendjes mendore të pakujdesisë. Standardet tjera të mundshme do të mund të ishin veprimet e qëllimshme apo të paqëllimshme.

<sup>66</sup> Kodi i përkohshëm penal i Kosovës është zëvendësuar nga Kodi penal i Kosovës. Ligji nr. 03/I-002 Për plotësimin dhe ndryshimin e Kodit të përkohshëm penal të Kosovës, neni I. Ngjashëm me këtë është ndryshuar edhe Kodi i përkohshëm i procedurës penale i Kosovës. Ligji nr. 03/I-003 Për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit të përkohshëm të procedurës penale, neni I.

<sup>67</sup> "Kur shkelja e dispozitave të këtij ligji përbën vepër penale dënohet në bazë të Kodit të përkohshëm penal të Kosovës sipas Kapitullit XXI për Veprat penale kundër shëndetit publik."

Çelësi është se pjesa më e madhe e ligjeve penale përfshijë një lloj mendimi të qëllimshëm apo papërshtatshëm nga ana e kryesit.

Pjesa vepruese e ligjit trajton se çfarë sjellje në fakt përbën shkeljen. Kjo mund të përfshijë dhunimin, vjedhjen, thyerjen apo edhe shumë e shumë gjëra tjera, por hartuesi duhet të jetë i saktë për veprimin i cili duhet të dëshmohet për të përbushur standardet e shkeljes penale.

Ndëshkimet e zakonshme përfshijnë një dënim apo burgim për një kohë të caktuar, apo edhe të dyja. Zakonisht, ligji përcakton ndëshkimin maksimal apo disa ndëshkime që mund të aplikohen, ndërsa gjyqtari ka lirinë për të përcaktuar ndëshkimin më të përshtatshëm pasi të ketë shqyrtuar të gjitha rrethanat e rastit, si dhe të kaluarën e kryesit të veprës penale dhe rrethanat personale. Ndëshkimet tjera të mundshme të cilat hartuesi mund t'i merr parasysh janë kompensimi, shërbimi në dobi të komunitetit apo edhe periudha sprovuese.

### **Shënim i Zbatuesit** **Elementet e ligjit penal**

Pjesa më e madhe e ligjeve penale përmbajnë tre elementet kritike në vijim:

- Nivelin e qëllimit të kryesit (*p.sh.*, nga pakujdesia, qëllimshëm, etj.).
- Veprën apo veprimin i cili përbën një vepër penale (*p.sh.* sulmi, vrasja, plaçkitja).
- Ndëshkimin e shoqëruar me nivelin e qëllimit dhe veprën apo veprimin (*p.sh.*, gjoba, burgimi, etj.).

Në Kosovë, ndëshkimi mund të përcaktohet duke i bërë referencë kodit penal.

## **5.2.2 Buxheti dhe ligjet tatimore**

Buxheti dhe ligjet tatimore mundësojnë që Qeveria të sigurojë dhe shpenzoj të hyra për qëllime publike. Kosova operon sipas Buxhetit të Konsoliduar të Kosovës (BKK). Ligji për Buxhetin përmban shpenzimet për qeverinë qendrore dhe komunat. Në hartimin e buxhetit, hartuesit duhet të jenë plotësisht të qartë se cilat shpenzime mund të mbulojnë me BKK, (b) cili është maksimumi i shumës së të hollave për shpenzimin e autorizuar, dhe (c) cila është periudha kur duhet shpenzuar paratë. Në Kosovë, Ligji për Buxhetin në përgjithësi përmban udhëzime përmbajtëse për shpenzimin e parasë publike. Për shembull, mund të përmbajë dispozita të cilat tregojnë se si duhet të merret me pjesët e shpenzimeve dhe të hyrave, kufijtë mbi zotimet dhe shpenzimet, kufijtë dhe përdorimin e të hyrave komunale, përdorimin e parave të donatorëve gjatë vitit fiskal, dhe kështu me radhë. Sfidat kryesore për hartuesit e Ligjit për Buxhetin është paraqitja e udhëzimeve mbi shpenzimin me një precizitet dhe qartësi të plotë. Për më tepër, Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë mund të ketë ndikim në hartimin e Ligjit për Buxhetin, duke pas parasysh udhëzimet e rëndësishme, kërkesat për raportim, dhe kufizimet që përmban ky ligj.

Ligji për Buxhetin plotësohet me tabelat të cilat paraqesin shumën aktuale të parasë të dedikuar për çdo autoritet publik dhe qëllimet e përgjithshme për të cilat paraja mund të përdoret (*p.sh.*, paga dhe mëditje, mallra dhe shërbime, shërbime publike, subvencione dhe transfere, shpenzime kapitale, rezerva).



Ligjet tatimore duhet të jenë të qarta dhe precize. Çdo dështim për të qenë i qartë dhe preciz mund të rezultoi me një nga këto: (a) lirimin e personave, institucioneve ose aktiviteteve nga tatimimi që është menduar të jetë i tillë; (b) lejimi i zbatimit të pabarabartë; ose (c) tatimimi i personave, institucioneve ose aktiviteteve të cilat janë të liruara nga tatimi.

### **Shënim i Zbatuesit Hartimi i ligjeve tatimore**

Një ligj tatimor duhet të identifikoj si në vijim:

- Personin, institucionin ose entitetet tjera që janë subjekt i tatimit, p.sh., “ky tatim zbatohet për të gjithë banorët dhe jo-banorët”.
- Natyra e tatimit, p.sh., “tatimi në të ardhura personale”, “tatimi në afarizëm”, “tatimi mbi vlerën e shtuar”.
- Aktivitetet të cilat janë subjekt i tatimit, p.sh., “qiraja”, “pagat”, “të hyrat nga afarizmi”.
- Kufizimet, zbritjet, lirimet ose përjashtimet nga tatimi, p.sh., “lirimi nga tatimi është”.
- Si llogaritet tatimi, p.sh., “të ardhurat e tatueshme janë dallimi në mes të”.
- Shkalla e tatueshme, p.sh., “për të ardhurat e tatueshme prej \_\_ deri \_\_, 4%”.
- Kush duhet të paguaj tatimin, p.sh., “Çdo punëtor duhet. . .”
- Si paguhet tatimi, p.sh., “vlera e tatimit mbahet në Bankën Qendrore”.
- Autoriteti publik ose agjencia përgjegjëse për administrimin dhe mbikëqyrjen e tatimit.

### **5.2.3 Krijimi i një agjencie ose institucioni të ri**

Gjatë hartimit të legjislacionit për krijimin e një agjencie ose institucioni, hartuesi duhet të jetë preciz në definimin e qëllimit për tërë entitetin, gjerësinë e kompetencave të saj, dhe gjerësinë e fuqive të saj. Për të shmangur dyfishimet, hartuesi duhet të vlerësoj nëse çështja në ligj është duke u kryer nga ndonjë agjenci ekzistuese, para se të shkohet tutje me krijimin e një agjencie të re.

Në krijimin e një agjencie të re, hartuesi nuk duhet vetëm të merr parasysh çështjet e lidhura me kompetencat dhe autoritetin e agjencisë, por po ashtu edhe koston e lidhur me krijimin e saj. Mbani mend, çdo organ qeveritar ka një kosto. Prandaj, kurdo që krijohet një agjenci e re, hartuesi duhet të merr për bazë se si do të financohet ajo.

Ligji për Noterinë, Nr. 03/L-10 ofron një shembull të mirë të krijimit të një entiteti të ri. Neni 63 krijon Odën e noterëve, përcakton anëtarësimin dhe strukturën e saj. Neni 64 përcakton funksionet dhe aktivitetet e Odës. Neni 65 definon se kujt në Qeveri i përgjigjet Oda. Neni 67 përcakton kompetencat e Odës. Neni 68 përcakton se si zgjidhet udhëheqësia e Odës dhe nga kush. Nenet 69 dhe 70 e tregojnë me shumë strukturën e brendshme të Odës.

**Shënim i Zbatuesit**  
**Krijimi i një entiteti të ri qeveritar**

Pyetjet në vijim duhet të udhëheqin analizën e hartuesit:

- A ekziston një entiteti që tashmë ka kompetencë për t'u marrë me çështjen që e parasheh legjislacioni?
- Nëse jo, a mund që kjo çështje t'i ngarkohet një entiteti ekzistues, kompetenca e të cilit takohet me atë të kërkuar?
- A mundet autoriteti i një entiteti ekzistues të zgjerohet për të akomoduar çështjet e reja, pa i tejkuluar kufizimet kushtetuese ose të tjera?
- Nëse duhet një entitet i ri, çfarë lloji entiteti duhet krijuar? A kërkohet një lloj i ri ministrie? Një agjenci ndërministrorë? Një agjenci rregullative?
- A është entiteti i ri i përhershëm, përkohshëm ose ka për qëllim ekzistimin për një periudhë specifike?
- Cili do të jetë niveli i kompetencave dhe autoritetit?
- Ku do të vendoset entiteti i ri në strukturën qeveritare, dhe ndaj kujt do të jep përgjegjësi?
- Çfarë do të jetë struktura menaxhuese e agjencisë së re? E udhëhequr nga një drejtor? E mbikëqyrur nga një bord?
- Kush do të emëroj udhëheqësinë e agjencisë së re, dhe nën çfarë kushte? A është udhëheqësia nga shërbimi civil ose nga emërimet politike?
- Cili do të jetë statusi i punëtorëve të entitetit të ri?
- Nëse kompetenca dhe autoriteti i agjencisë së re e mbulon atë të një agjencie ekzistuese, cila agjenci do të ketë autoritetin përfundimtar dhe në cilat fusha?

#### **5.2.4 Transferimi i funksioneve nga një institucion tek tjetri (i ri ose ekzistues)**

Në disa raste, Qeveria dhe Kuvendi mund të tentojnë riorganizimin e kompetencave të institucioneve ekzistuese për të drejtuar më afër funksione të ngjashme dhe për të promovuar efikasitet. Legjislacioni që transferon kompetencat në mes të entiteteve ekzistuese qeveritare mund të jetë një sfidë e veçantë. Dështimi për ta bërë "siç duhet" mund të rezultoi me çrregullim në strukturën e Qeverisë dhe potencialisht mund të shpërndaj kompetencat në mënyrë të gabuar, gjë që krijon konfuzion dhe konflikt mbi atë se kush dhe mbi çka ka autoritet. Sikurse është rasti me çdo legjislacion, preciziteti është çelësi.

Në transferimin e kompetencave në mes të dy agjencive ekzistuese, sigurohuni që kompetencat e transferuara takohen me detyrat dhe qëllimet e entitetit pranues. Për shembull, do të ishte e papërshtatshme të transferohen përgjegjësi mbi buxhetin nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave tek Ministria e Punëve të Brendshme. Bërja e një gjëje të tillë, do të shtrembëronte

tërësisht misionin të dyja entiteteve, duke marrë një kompetencë themelore nga njëra të cilës legjitimisht i takon, dhe duke ia dhënë tjetrës që qartësisht nuk është e strukturuar për ta absorbuar një gjë të tillë. Prandaj, në transferimin e kompetencave, hartuesi nuk duhet vetëm që të hartoj me precizitet, por po ashtu të sigurohet që vet transferi të ketë kuptim, sa i përket përmbajtjes dhe funksioneve të agjencisë pranuese.

**Shënim i Zbatuesit**  
**Transferimi i kompetencave në mes të agjencive**

Pyetjet vijuese duhet të udhëheqin analizën e hartuesit në transferimin e kompetencave:

- A është transferi i kompetencave absolutisht i nevojshëm, ose a mund që të adresohet çështja duke përmirësuar përgjegjësitë e agjencisë ekzistuese?
- A përshtatet transferi i kompetencave me strukturën e përgjithshme dhe misionin e entitetit i cili do të absorbojë këto kompetenca? A është agjencia absorbuese me të vërtetë agjencia e duhur?
- Nëse kompetenca duhet të transferohet, cilat janë saktësisht kompetencat që duhet transferuar?
- Si do t'i përshtatet legjislacioni strukturës së brendshme të entitetit që të llogaritet si transfer i kompetencave nga një agjenci tek tjetra?
- A duhet që draft legjislacioni të adresoj transferin e burimeve?
- Si do të dresoj draft ligji çështjet e vlefshmërisë së veprimeve para transferimit të kompetencave?
- Cila do të jetë periudha e tranzicionit, dhe cila do të jetë data efektive e transferimit (në krahasim me datën e dhënë me ligj)?
- Si do të adresoj draft ligji çështjen e legjislacionit dytësor që është nxjerrë nga agjencia paraprake? A transferohet dhe legjislacioni dytësor po ashtu, apo entiteti absorbues do të shpall legjislacionin dytësor?
- Nëse transferi i kompetencave është i lidhur direkt me shërbimet publike, si do të informohet publiku lidhur me këtë transfer, dhe si do të kryhen këto shërbime gjatë tranzicionit?
- Çfarë do të ndodhë me udhëheqësin dhe punëtorët të cilët historikisht kanë zbatuar kompetencat që tanimë transferohen?

### 5.2.5 Ndryshimi i ligjeve ekzistuese

Ligjet në Kosovë mund të ndryshohen në një ose dy mënyra: (a) miratimi i ligjit i cili ndryshon pjesët specifike brenda ligjit ekzistues, ose (b) miratimi i një ligji krejtësisht të ri i cili zëvendëson ligjin ekzistues. Qasja e parë është metoda e preferuar.

Qasja e parë udhëhiqet nga Udhëzimi administrativ nr. 14/2008, neni. 5(13), i cili thotë që një ligj i cili ndryshon një ligj ekzistues, i adreson vetëm dispozitat e ligjit ekzistues i cili ndryshohet. Një shembull është *Ligji nr. 03/L-131 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 2004/17 për Mbrojtjen e Konsumatorit*. Ky ligj specifikon pjesë të veçanta të ligjit ekzistues të cilat zëvendësohen ose ndryshohen. Neni 2 i këtij ligji fillon me “Nenit 7 pas paragrafit 7.5, i shtohen katër paragrafë të ri si në tekstin në vijim: [.]”

Qasja e dytë është shfuqizimi i ligjit ekzistues dhe zëvendësimi i tij i plotë me një ligj të ri. Sipas Udhëzimit administrativ nr. 14/2008, kjo qasje përdoret VETËM nëse ligji i ri ndryshon më shumë se dyzet për qind (40%) të ligjit ekzistues. Sidoqoftë, udhëzimi megjithatë nuk tregon se si

të llogaritet pragu prej 40% gjatë vendimit nëse duhet të shkruhet një ligj amendamentues ose një ligj krejtësisht i ri. Si pasojë, hartuesi ka një liri veprimi. Duke pas parasysh preferencën për ligje amendamentuese, qasja e dytë duhet të përdoret rrallë.

**Shënim i Zbatuesit**  
**Ndryshimi i ligjit ekzistues**

Hartuesi duhet të hartoj një ligj të ri nëse ligji ka ndryshime përmbajtjesore prej më shumë se dyzet për qind (40%) ose më tepër se ligji ekzistues.

Titulli i ligjit amendamentues duhet të tregoj qartë se është një ligj amendamentues, dhe duhet të identifikoj ligjin *original* i cili amendamentohet, duke iu referuar numrit të tij. Titulli i duhur për një ligj amendamentues është si vijon: “Ligji nr. \_\_\_\_\_ për Ndryshimin [dhe/ose Plotësimin] e Ligjit për \_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_.” Amendamentet pasuese të ligjit origjinal duhet të referohen tek ligji origjinal dhe jo pas ligjit amendamentues. Në përgjithësi është praktikë e mirë që një ligj amendamentues të përmbajë një deklaratë mbi qëllimin për të ndryshuar, për shembull, “Ky Ligj ndryshon disa dispozita të Ligjit për \_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_.”

**Shënim i Zbatuesit**  
**Titujt e ligjeve amendamentuese**

- Titulli i një ligji amendamentues duhet të tregoj qartë në titullin e tij se është një ligj i tillë, dhe po ashtu të identifikoj ligjin i cili amendamentohet.
- Sikurse është rasti me titullin e çdo ligji, titulli i ligjit amendamentues nuk duhet të përmbajë dispozita përmbajtjesore.

**Bën:** Ligji nr. \_\_\_\_\_ për ndryshimin e Ligjit për \_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_.

**Nuk bën:** Ligji nr. \_\_\_\_\_ për ndryshimin e Ligjit nr. \_\_\_\_\_ i cili Amendamenton Ligjin për \_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_

Pas titullit dhe paraqitjes së qëllimit, ligji amendamentues menjëherë procedohet për ndryshime në ligjin ekzistues. Për shembull, neni 1 i Ligjit nr. 03/L-003 për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit të përkohshëm procedurës penale të Kosovës nr. 2003/26 përmban një dispozitë amendamentuese. Të gjithë nenet përmbajnë dispozita amendamentuese. Prandaj, një ligj amendamentues nuk e rivendos ligjin ekzistues, por siç edhe kërkohet me Udhëzim administrativ, përmban vetëm dispozitat e ligjit ekzistues të cilat amendamentohen. Nenet në ligjin amendamentues veprojnë në rend e jo paralel me ligjin ekzistues. Prandaj, neni 1 i ligjit amendamentues përmban dispozitën e parë të ligjit ekzistues e cila ndryshohet. Neni 2 i ligjit amendamentues adreson dispozitën e dytë të ligjit ekzistues e cila po ashtu ndryshohet. Si pasojë, neni 1 i ligjit amendamentues nuk përputhet domosdoshmërisht me dispozitën e parë të ligjit ekzistues, por me dispozitën e parë e cila ndryshohet. Për shembull, në ligjin e mësipërm, neni 1 ndryshon titullin e Kodit penal, përderisa neni 2 ndryshon nenin 62 të këtij Kodi.

Natyra e amendamentimit dikton gjuhën të cilën hartuesi do ta përdor në bërjen e ndryshimit. Për shembull, ka një dallim në mes të plotësimit, shfuqizimit të plotë dhe zëvendësimit, dhe shfuqizimit të pjesshëm dhe zëvendësimit. Shembujt e mëposhtëm paraqesin gjuhën e cila duhet përdorur në nenet e ligjit amendamentues:

- *Plotësim*: “Neni \_\_\_ plotësohet me një paragraf të ri si në vijim:”
- *Shfuqizim i plotë dhe zëvendësim*: “Neni \_\_\_ do të fshihet plotësisht dhe zëvendësohet si në vijim:”
- *Shfuqizim i pjesshëm dhe zëvendësim*: “Në nenin \_\_\_\_, paragrafi \_\_\_\_, fjala shtatëdhjetedy (72) fshihet dhe zëvendësohet me fjalën dyzetetë (48)”.

#### **Shënim i Zbatuesit**

##### ***Riorganizimi i kapitujve, neneve, paragrafëve dhe nën-paragrafëve***

Në hartimin e një ligji amendamentues, hartuesi duhet t'i kushtoj kujdes të veçantë çfarëdo ndryshimi në lëvizjen e kapitujve, neneve, paragrafëve dhe nën-paragrafëve brenda ligjit ekzistues. Plotësimi i ligjit ekzistues me futjen e një kapitulli plotësisht të ri, neni, paragrafi ose nën-paragrafi, do të ndryshoj renditjen e gjithë pjesëve përcjellëse të ligjit. Hartuesi duhet të kujdeset për këtë riorganizim dhe rinumërim të dispozitave.

Si alternativë, disa ekspert të hartimit të legjislacionit sugjerojnë që në vend të rinumerimit të dispozitave egzistuese, qasja e përcaktimit të dispozitave të reja të jetë si “Neni XA” ose “Neni Xbis”. Kjo qasje i len në fuqi dispozitat egzistuese. Për momentin Kosova akoma nuk e ka standardizuar praktikën dhe zgjidhje tjera duhet të shqyrtohen.



## Kapitulli 6

### Etika dhe hartuesi

#### 6.1 Përse është e rëndësishme etika për hartuesin

Hartimi i legjislacionit mund të jetë një veprimtari teknike e ndërlikuar, por hartuesit nuk janë vetëm “teknik.” Hartuesit e shkathët zhvillojnë aftësi për të parashikuar probleme të ndërlikuara, të adresojnë pyetje që kanë të bëjnë me politikën, dhe të eliminojnë dykuptimësitë në ligjet të cilat ata i shkruajnë. Për të hartuar në formë të duhur, hartuesi duhet të ketë njohje të jashtëzakonshme mbi çështjet e politikave të cilat një ligj tenton t’i adresoj, dhe ndërveprimi në mes të politikave publike korresponduese dhe nganjëherë konkurruese.

Një nga idetë e gabuara mbi hartimin e akteve ligjore, është se personi duhet të ketë shkathësi teknike të zhvilluara të të shkruarit, por që mund t’ia “del mbanë” me një injorancë të përgjithshme të politikave publike. Në fakt, hartimi i ligjeve ka të bëjë me kthimin e politikave të ndërlikuara publike në fjalë të kuptueshme, të jap drejtim, dhe të zgjedh problemet. *Prandaj, hartuesit janë, në pozita të përgjegjësive së lartë. Ata ndërveprojnë me një publik të gjerë dhe persona individual, dhe zakonisht kanë ndikim direkt dhe përmbajtjesor mbi këta individë, duke i dhënë formë jo vetëm gjuhës së ligjit, por po ashtu edhe duke ndikuar në mendimin e politikbërësve. Ky ndikim mund të jetë i hollë sikurse zgjedhja e fjalëve të duhura për një ligj, ose i drejtpërdrejtë siç është argumentimi për ose kundër një opsioni të politikave tek politikbërësit.*

Prandaj, hartuesit duhet të pranojnë që ata, ndoshta më shumë se vet politikbërësit, duhet të zotërojnë çështjet më së miri. Në një kuptim shumë të ngushtë, hartuesit nganjëherë bëhen “ekspert” jo vetëm në shkathësi teknike të hartimit, por po ashtu edhe në vet politikën e qeverisë. Ekspertiza dhe ndikimi i tyre mund të përdoret për të mirë, ose mund të keq orientohet, duke prodhuar politika publike që janë të çuditshme për mirëqenien e përgjithshme të shtetasve të një vendi. *Të qenit etik është thelbi i të qenit një hartues i shkathët dhe i respektuar.*

#### 6.2 Çfarë nënkuptojmë me Etikë?

Hartuesit janë në një “marrëdhënie klientësh” me personin ose personat me të cilët punojnë në përgatitjen e ligjit. Sikurse mbrojtësit, një grumbull bazik normash, të deklaruara dhe të padeklaruara, duhet të udhëheqin hartuesin. Etika në kuptimin e hartimit të ligjeve, adreson çështjet që mund të dalin për shkak të marrëdhënies speciale që ka hartuesi me klientin; e gjitha ka të bëjë me mënyrën se si hartuesi përdor shkathësitë e tija, njohuritë dhe marrëdhëniet për të ndikuar politikën publike. Prandaj, përgjegjësia etike e hartuesit ndahet në dy grupe të ndryshme: (a) individi ose individët më të afërt për të cilët hartuesi punon në çdo çast, dhe (b) publiku i gjerë, të cilit hartuesi i detyrohet me lojalitetin më të madh. Hartuesi duhet që gjithmonë të jetë i ndërgjegjshëm për këtë obligim.

#### 6.3 Etika bazë e hartuesit

Gjatë hartimit të ligjit, hartuesi duhet të udhëhiqet nga parimet etike si në vijim:

- **Ndershmëria** – Hartuesi vepron me kujdes ndaj fakteve dhe të vërtetës, duke iu përmbajtur të njëjtave me ndershmëri në të gjithë komunikimin e tij me klientë dhe bartës.
- **Maturia** – Hartuesi vepron me urtësi në veprimet dhe fjalimet e veta, dhe ruan besimin e të tjerëve, përveç nëse informata është publike.



- **Sinqeriteti** – Hartuesi është i çiltër, i hapur, dhe i sinqertë në ndërveprimet e tij me klientë dhe bartësit tjerë.
- **Objektiviteti** – Hartuesi është i paanshëm dhe i drejtë në analiza, hartim dhe këshillim të klientëve dhe bartësve tjerë, duke mos i dhënë asnjëherë preferenca ndonjë politike, grupi, ose individi, ashtu që të favorizojë ndonjërin kundrejt tjetrit.
- **Kompetenca** – Hartuesi fiton, mban dhe përdor përgjatë gjithë kohës një shkallë të gjerë të shkathëtsive gjatë analizimit, hartimit dhe këshillimit të klientëve dhe bartësve tjerë.
- **Kujdesi** – Hartuesi punon me përkushtim dhe siguri për të përmbushur detyrat e caktuara dhe vepron me një shkallë të kujdesit që kërkohet për të kryer punën.
- **Drejtësia** – Hartuesi punon pa asnjë anim dhe pandershmëri ndaj objektivave të projektit dhe i trajton klientët dhe bartësit tjerë me një shkallë të lartë të kujdesit.
- **Respekti** – Hartuesi u jep klientëve, politikbërësve, dhe publikut një shkallë të lartë mirësjelljes dhe pranimi që të gjithë njerëzit kanë të drejtë themelore në sjellje të kujdesshme
- **Mbështetja dhe puna në ekip** – Hartuesi punon në bashkëpunim me anëtarë të tjerë të njësisë së hartimit të ligjeve dhe grupit punues.
- **Veprimi në përputhje me ligjin** – Hartuesi punon me kujdes ndaj ligjeve ekzistuese dhe rregulloreve.
- **Nderimi** – Hartuesi pranon faktin që vendimet mbi politikat publike mbeten me klientët dhe ata e nderojnë këtë autoritet, duke u përpjekur gjatë kohës për të shmangur minimin e politikbërësve me të cilët hartuesi mund të mos pajtohet.

#### 6.4 Si të zbatohen këto kërkesa etike

Hartuesit duhet të sigurohen që ata janë të moralshëm në punën e tyre. Së pari, ata duhet të kujdesen për klientët e tyre dhe të mbajnë kontakte të rregullta me ta. Së dyti, ata duhet të kërkojnë udhëzime nga mbikëqyrësit dhe kolegët e tyre. Kur hartuesit janë në mes të kërkesave për hartim projektesh, është shumë e lehtë të humbet kujdesi etik. Hartuesit duhet të ndërtojnë procedura përgjatë punës së tyre për t'u siguruar që këto kërkesa të ndiqen gjatë gjithë kohës.

**Shënim i Zbatuesit**  
**Zbatimi i etikës**

Në çdo pikë të rëndësishme të procesit të hartimit, sikurse është kompletimi i hulumtimit ose krijimi i draftit të parë, hartuesi duhet të përqendrohet në këto pyetje:

- Kush është klienti im? Për kënd po e shkua këtë draft?
- Çfarë informata të reja kam mësuar nga procesi i hartimit deri me tani, dhe çfarë duhet të ndahet me klientët?
- Çfarë vendimesh jam duke bërë në procesin e hartimit, dhe çfarë vendimesh duhet t'i nënshtrohen klientit tim?

Zbatimi i kërkesave etike mund të jetë i vështirë. Gjetja e një balance në mes të ndershmërisë, maturisë, dhe respektit është një sfidë, e posaçërisht kur kemi të bëjmë me një klient kërkues ose të keq informuar. Po ashtu, kur klienti është një grup punues, dëshirat e anëtarëve të ndryshëm të grupit mund të duken të paqarta ose konfliktuoze. Kjo është koha më e përshtatshme për të folur përmes vendimeve dhe punës hartuese me mbikëqyrësit dhe kolegët tuaj. Ata mund të kenë përvojë në balancimin e këtyre kërkesave etike dhe në punën me klientë të tillë ose të ngjashëm. Ata mund të ndihmojnë për të siguruar që ju i arrini përgjegjësitë tuaja etike dhe merrni vendime të duhura gjatë hartimit.

## **Shtojca I**

### **Listat Kontrolluese**

Listat kontrolluese në Shtojcën I kanë për qëllim që ta ndihmojnë hartuesin për të konsideruar një sërë çështjesh. Disa nga këto çështje lidhen me hartimin e ligjit në përgjithësi. Disa të tjera ofrojnë udhëzime mbi hartimin e llojeve të veçanta të legjislacionit. Hartuesi inkurajohet që të shtypë këto lista kontrolluese dhe ti përdorë vazhdimisht gjatë hartimit të legjislacionit.

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Elementet e Projektligjit

(Kapitulli 2)

- | Po                       | Jo                       |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A përmban projektligji DISPOZITIV?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A përmban ligji DEKLARATËN MBI QËLLIMIN?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni definuar shprehjet speciale dhe teknike dhe a janë të qarta DEFINICIONET?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni rishikuar definicionet për tu siguruar që nuk ka dispozita përmbajtësore ose rregullatore në këtë seksion të projektligjit?                                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni adresuar në DISPOZITAT E FUNDIT se si do të zbatohet ligji?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni dhënë AFAT KOHOR për zbatimin ose nxjerrjen e legjislacionit dytësor?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përcaktuar se a ka ndonjë çështje KALIMTARE në mes të projektligjit dhe institucioneve dhe ligjeve ekzistuese (Shih Listën Kontrolluese Kalimtare)                 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni përfshirë datën e hyrjes në fuqi?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse DATA PËR ZBATIM ndryshon nga DATA E HYRJES NË FUQI, a e keni cekur këtë në projektligj dhe a i keni identifikuar datat e përshtatshme ?                              |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse është e përshtatshme, a përmban projektligji dispozitë mbi SHFUQIZIMIN e ligjit ekzistues?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A ndikon projektligji mbi ndonjë veprim paraprak të qeverisë? Nëse po, a keni përfshirë dispozitën mbi shfuqizimin e atij veprimi ose mbi RUAJTJEN e veprimeve paraprake? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A do të KUFIZOHET në ndonjë mënyrë zbatimi i projektligjit? Nëse po a e keni adresuar këtë çështje?   |

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Dispozitat Kalimtare

(Kapitulli 2)

- | Po                       | Jo                       |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse është e nevojshme, a i keni adresuar çështjet kalimtare (a) në mes të institucioneve ekzistuese ose (b) në mes të ligjit(eve) të vjetër dhe ligjit të ri?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e zëvendëson projektligji ndonjë ligj ekzistues? Nëse PO, a e keni adresuar çështjen e shfuqizimit të ligjit të vjetër?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse projektligji ka për qëllim që të shfuqizojë një dispozitë ekzistuese ligjore, a keni përfshirë dispozitën mbi shfuqizimin e ligjit të vjetër??   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse projektligji plotëson ligjin ekzistues, a i keni analizuar të dy ligjet për të siguruar që ata janë në pajtueshmëri e jo në kundërshtim?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse projektligji plotëson një pjesë të ligjit ekzistues, a i keni analizuar të dy ligjet për të siguruar që projektligji nuk është më i përgjithësuar se sa duhet?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni hartuar dispozitat kalimtare mjaft ngushtë për të ndikuar vetëm në lëndën e projektligjit dhe jo në mënyrë të pavetëdijshme të shfuqizoni, ndryshoni, anuloni, ose kundërshtoni ndonjë dispozitë ligjore të cilën dëshironi ta leni të paprekur? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni emëruar në mënyrë të qartë agjencionin përgjegjës për zbatimin e ligjit dhe a keni cekur qartë kompetencën dhe mandatin e tij?   |

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Struktura & Renditja e Projektligjeve

(Kapitulli 3)

- | Po                       | Jo                       |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni shqyrtuar UDHËZIMIN ADMINISTRATIV NR. 14/2008 mbi Hartimin e Projektligjeve dhe akteve Nënligjore?                                    |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A kërkon ky projektligj krijimin e LIBRIT?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse projektligji është i gjerë mjaft për të arsyetuar krijimin e librit, a e keni ndarë atë në PJESË?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni ndarë projektligjin në KAPITUJ dhe a i keni grupuar nenet relevante në nëntituj të kapitullit?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A duhet ti ndani Kapitujt në NËNKAPITUJ?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni dhënë numër rendor NENEVE pavarësisht nga numrat e Kapitujve?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A është neni i ndërlikuar mjaft për të arsyetuar ndarjen e mëtejme në PARAGRAFE dhe NËN PARAGRAFE?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni dhënë numër rendor paragrafëve dhe nënparagrafëve saktësisht?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni rishikuar versionin përfundimtar të projektligjit për të siguruar që ai përputhet me të gjitha kërkesat strukturore dhe të numërimit? |

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Gramatika

(Kapitulli 3)

**Po**      **Jo**

- |                          |                          |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përdorur shprehje të THJESHTA, të SHKURTA, të QARTA DHE TË SAKTA në projektligj?                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përdorur GJUHËN AKTIVE në vend të gjuhës pasive?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni përdorur EMRAT në njëjës?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i jeni shmangur përdorimit të PËREMRAVE?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni bërë ndarjen në mes të dhe përdorur drejtë shprehjen “DUHET (mandatorë) dhe “MUNDET (lejuese)?      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përdorur FOLJE TË PËRCAKTUARA?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A jeni shmangur përdorimit të FRAZAVE NEGATIVE?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përdorur GJUHË NEUTRALE GJINORE?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përdorur GJUHË NEUTRALE ETNIKE nëse ligji do të aplikohet në mënyrë të barabartë për tërë popullsinë? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A jeni shmangur përdorimit të FJALËVE TË TEPËRTA në projektligj?   |

# Lista kontrolluese e hartuesit

## Hierarkia e Normave

(Kapitulli 5)

- | Po                       | Jo                       |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni shqyrtuar PROPOZIMIN GJITHPËRFSHIRËS PËR STATUSIN për të përcaktuar se a e kontrollon ndonjë dispozite e tij ndonjë nga dispozitat e projektligjit?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni shqyrtuar KUSHTETUTËN për të përcaktuar nëse ndonjë dispozitë specifike do të kontrollojë se si ju duhet ta hartoni projektligjin ose ndonjë pjesë të tij?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni shqyrtuar marrëveshjet, ligjet, konventat ose traktatet NDËRKOMBËTARE për të përcaktuar ndikimin e tyre në hartimin e projektligjit?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A janë të aplikueshme në lëndën e projektligjit ndonjë nga këto të mëposhtme? <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Deklarata Universale mbi të Drejtat e Njeriut?</li><li><input type="checkbox"/> Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe të Lirive Themelore dhe Protokollet e saj?</li><li><input type="checkbox"/> Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Qytetare dhe Politike dhe Protokollet e tij?</li><li><input type="checkbox"/> Korniza e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Minoriteteve?</li><li><input type="checkbox"/> Konventa mbi Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor?</li><li><input type="checkbox"/> Konventa mbi Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit kundër Femrës?</li><li><input type="checkbox"/> Konventa mbi të Drejtat e Fëmijëve?</li><li><input type="checkbox"/> Konventa kundër Torturës dhe Trajtitimit dhe Ndëshkimit tjetër Mizor, Jo njerëzor ose Degradues?</li></ul> |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni rishikuar vendimet e GJYKATËS KUSHTETUESE për të përcaktuar se a ndikon ndonjë nga ato në mënyrën e hartimit të projektligjit?  |



# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Dispozitat ndëshkuese

(Kapitulli 6)

- | Po                       | Jo                       |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A është synim specifik i projektligjit krijimi i VEPRËS SË RE PENALE ose ndëshkimit?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar sjelljen kriminale me SAKTËSI DHE QARTËSI?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A mendoni se PERSONI I ZAKONSHËM do të kuptojë se cili akt ose akte janë të ndaluara?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni definuar në mënyrë specifike AKTIN OSE AKTET të cilat përbejnë sjelljen kriminale?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni definuar në mënyrë specifike DËNIMIN OSE DËNIMET të cilat mund të caktohen për shkeljen e ligjit penal?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A besoni se dënimi ose dënimet janë të arsyeshme në lidhje me veprimin e ndaluar? Nëse PO, pse? Nëse JO, pse? Shpjego.   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar KARAKTERIN E DËNIMIT OSE DËNIMEVE, p.sh penale, administrative?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i jeni SHMANGUR GJUHËS SË PËRGJITHËSUAR e cila mund të bëjë një veprim të duket si vepër penale kur Kuvendi nuk dëshiron të mbulojë e ligj atë lloj veprimi? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse ka SHKALLË TË RREZIKSHMËRISË ne sjelljen kriminale dhe ndëshkimin, a i keni përcaktuar shkallët?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni identifikuar dhe definuar se kush e merr vendimin mbi atë se cili dënim duhet të caktohet?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni konsideruar se a ka apo duhet të ketë mbrojtje nga sjelljet kriminale, p.sh., vetëmbrojtja? Nëse po, a i keni definuar dhe numëruar mbrojtjet           |

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Ligji Tatimor (Kapitulli 6)

- | Po                       | Jo                       |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar qartë në projektligj PERSONIN, PERSONAT INSTITUCIONET, OSE ENTITETET TJERA të cilët i nënshtrohen tatimit?                          |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni identifikuar qartë në projektligj KARAKTERIN E TATIMIT?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar qartë në projektligj AKTIVITETIN OSE AKTIVITETET të cilat i nënshtrohen tatimit?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A I keni definuar qartë në projektligj KUFIZIMET, ZBRITJET, LIRIMET OSE PËRJASHTIMET nga tatimi?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar qartë në projektligj mënyrën e saktë se si DO TË KALKULOHET TATIMI?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse është e përshtatshme, a e keni definuar qartë në projektligj SHKALLËN E TATIMIT?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni definuar qartë në projektligj personat ose entitetet të cilat duhet ti FALIN TATIMIN qeverisë ?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar qartë në projektligj SE SI DHE KUJT DO TI FALET TATIMI?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar qartë në projektligj AUTORITETIN PUBLIK OSE AGJENCIONIN i cili do të jetë përgjegjës për administrimin dhe mbikëqyrjen e tatimit? |

## Lista kontrolluese e Hartuesit

### Krijimi i Agjencionit të Ri Qeveritar

(Kapitulli 6)

- | Po                       | Jo                       |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A mund ti caktohet zbatimi i ligjit një AGJENCIONI EKZISTUES QEVERTAR ose a mundet të zgjerohet kompetenca e agjencionit ekzistues për ta akomoduar ligjin?                  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A përputhet transferi i kompetencave me STRUKTURËN E PËRGJITHSHME DHE MISIONIN e entitetit ekzistues i cili do ti absorbojë kompetencat?                                     |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse kërkohet agjencion i ri, a keni definuar në projektligj CFARË LLOJI I AGJENCIONIT DUHET TË KRIJOHET, p.sh., ministri, nën-ministri, agjenci rregullatore?               |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni konsideruar se agjencioni i ri a duhet të jetë I PËRHERSHËM apo I PËRKOHSHËM?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar qartë në projektligj FUSHËVEPRIMIN, KOMPETENCAT DHE AUTORITETIN E AGJENCIONIT TË RI?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përcaktuar se ku në strukturën qeveritare DO TË JETË POZITA E AGJENCIONIT TË RI DHE KUJT DO TI JAP LLOGARI?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni definuar në projektligj STRUKTURËN MENAXHUESE të agjencionit të ri?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar në projektligj se kush do të emërojë UDHËHEQËSINË E AGJENCIONIT TË RI dhe çfarë lloji i pozitës do ta udhëheqë atë?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar në projektligj se a do të jenë udhëheqësia dhe punonjësit e agjencionit shërbyes civil apo të emëruar politik?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni përcaktuar se a do të ketë ndonjë KONFLIKT NË MES TË AGJENCIONIT TË RI DHE AGJENCIONEVE TE NGJAJSHME EKZISTUESE dhe si këto konflikte do të adresohen në projektligj? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar në projektligj AUTORITETIN DYTËSOR LEGJISLATIV të agjencionit të ri?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni definuar në projektligj datën dhe rrethanat në të cilat agjencioni i ri aktualisht DO TË BËHET EFEKTIV?   |

## Lista kontrolluese e Hartuesit

### Transferimi i funksioneve në mes të Agjencioneve Ekzistuese të Qeverisë

(Kapitulli 6)

- | Po                       | Jo                       |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A TRANSFERON FUNKSION projektligji juaj nga një agjencion ekzistues në tjetrin?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A është ky transferim APSOLUTISHT I NEVOJSHËM?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A është funksioni që transferohet në përputhshmëri me QËLLIMIN EKZISTUES të agjencionit i cili e pranon atë?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse funksioni nuk përputhet me qëllimin e agjencionit pranues, a e keni ZGJERUAR MANDATIN E TIJ për ta akomoduar këtë transfer?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A keni DEFINUAR NË PROJEKTLIGJ FUNKSIONIN OSE FUNKSIONET SPECIFIKE të cilat do të transferohen ?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni adresuar në projektligj çështjen e PËRSHTATJES SË STRUKTURAVE TË BRENDSHME të entiteteve respektive për të arsyetuar transferin e funksioneve nga njëra në tjetrën?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A duhet projektligji juaj të adresojë TRANSFERIN E BURIMEVE (njerëzore ose të tjera) në mes të agjencioneve?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e adreson projektligji juaj çështjen e VLEFSHMËRISË SË AKTEVE TË NXJERRA para transferit të funksioneve?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni adresuar në projektligj PERIUDHEN KALIMTARE dhe datën efektive të transferim (jo datën e hyrjes në fuqi të ligjit)?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni adresuar në projektligj çështjen e LEGJISLACIONIT DYTËSOR i cili mund të jetë nxjerrë nga agjencioni paraprak? A transferohet legjislacioni dytësor apo entiteti pranues do të nxjerrë legjislacion të ri dytësor. |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse transferi i funksioneve është në mënyrë të dretëpërdrejtë i lidhur me shërbimet publike, a keni konsideruar si të MIRËMBANI SHËRBIMET PUBLIKE gjatë transferimit dhe si do të informohet publiku për këtë?             |

# Lista kontrolluese e Hartuesit

## Lista kontrolluese përfundimtare

- | Po                       | Jo                       |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni përdorur llojin e PËRSHTATSHËM të legjislacionit?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse miratohet, a mendoni se projektligji do TË PËRMBUSHE QËLLIMN E TIJ?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni SHQYRTUAR DHE ZBATUAR ndonjë kufizim të cilin PGJS, Marrëveshjet Kushtetuese dhe Ndërkombëtare ja caktojnë propozimligjit?                                      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e paraqet EMËRTIMI në mënyrë adekuate lëndën e projektligjit?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni formuluar DISPOZITIVIN në mënyrë të duhur?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni bërë DEKLARATËN MBI QËLLIMIN të thjeshtë dhe të qartë?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A kanë Kapitujt, Nenet, Paragrafët dhe Nënparagrafët ORGANIZIM LOGJIK?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse keni përdorur, a i keni rishikuar REFERENCAT në ligjet tjera për të siguruar saktësinë e tyre?  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Nëse ka qenë e nevojshme, a i keni SHFUQIZUAR ligjet ose dispozitat kundërthënëse ligjore?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i jeni REFERUAR SAKTËSISHT LIGJEVE EKZISTUESE në Kosovë, etj.?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A i keni përdorur EMËRTIMET E SAKTA për zyrtarët publik, ministritë, agjencionet, etj., përgjegjëse për zbatimin e projektligjit ose që do të ndikohen nga projektligji? |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni HEQUR “DRAFT” GJUHËN nga ligji ashtu që versioni për publikim të mos paraqitet në formë të draftit?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni KONTROLLUAR të tre versionet e projektligjit në Shqip, Anglisht dhe Serbisht nga aspekti drejtshkrimor?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A e keni kontrolluar GRAMATIKËN e projektligjit në Shqip, Anglisht dhe Serbisht?   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | A ja keni dhënë projektligjin ndonjë kolegu ose mbikëqyrësi për KONTROLLIM TË GABIMEVE TË MUNDHSHME?   |

## **Shtojca II**

### **Rekomandimet dhe Qasjet në Zhvillimin e Politikave - Qendra e së të Drejtës Publike e Universitetit Tulane**

Zhvillimi i politikave është një pjesë e rëndësishme por edhe e pakapshme e procesit të hartimit të legjislacionit. Strategjitë të cilat sugjerohen për hartim të legjislacionit shpeshherë i këshillojnë hartuesit që ti shqyrtojnë dokumentet dhe diskutojnë çështjet me përpikëri – që është një këshillë korrekte, por edhe jo aq e dobishme për ti ndihmuar hartuesit që ta tejkalojnë zbrazëtinë në mes të problemit të paraparë dhe zgjidhjes së propozuar legjislative. Ky kapitull adopton një strategji tjetër, duke u përpjekur që ta bëjë më konkret procesin e zhvillimit të politikave duke i shpjeguar strukturat specifike, konceptet, mekanizmat, dhe procedurat të cilat lehtësojnë lëvizjen e hartuesit nga “ideja” në “instrument”

#### **Hapat gjatë Hartimit**

Ne fillojmë me shqyrtim të përgjithshëm të procesit të hartimit ashti si shpjegohet nga Reed Dickerson në Kapitullin IV të librit të tij, *Bazat e Hartimit Ligjor*: “Hapat gjatë Hartimit.”<sup>68</sup> Dickerson e ndan procesin e hartimit në disa detyra diskrete të cilat janë të paraqitura në formë të diagramit në Ilustrimin #1. Dickerson pranon që në fillim se “këto elemente nuk mund të ndahen në mënyrë funksionale,”<sup>69</sup> por ai pavarësisht kësaj premton vlera duke i konsideruar ato si hapa të ndara të procesit të hartimit, dhe kjo është edhe si ne do ti shtjellojmë.

Dickerson shpjegon pjesën e parë të procesit të hartimit të legjislacionit si “thelbësore” ose “mendore”; ne po ashtu mund të identifikojmë këtë si fazë të “zhvillimit të politikave” e cila është edhe subjekt i këtij kapitulli. Diagramet e Ilustrimit #1 e paraqesin këtë pjesë të procesit si Hapat 1 – 4. Dickerson e përshkruan pjesën e dytë të procesit si “përbërëse” ose “hartuese”. Sipas pikëpamjes së Dickerson mbi hartimin, ne së pari mendojmë; pastaj shkruajmë. Hapat 5 – 9 në diagramet e Ilustrimit #1 paraqiten si pjesa “shkruajtëse” e procesit. Fokusi ynë në këtë Kapitull do të jetë në Hapat 1 – 4.

“Hapi Përmbajtjesor 1” i Dickerson përfshin “Zbulimin e asaj që dëshiron klienti,” që është e paraqitur në diagramin e Ilustrimit #1 si mbledhja e informatave faktike dhe qëllimeve nga klienti. Hartuesi duhet ti qaset kësaj pjese të procesit me mendje të hapur, duke i absorbuar informatat si shpuzë dhe duke i suspenduar përkohësisht vlerësimet mbi cilësinë apo jo-cilësinë e ideve të parashtruara. Hartuesi mundet dhe duhet të parashtrorë pyetje për të mbledhur sa më tepër informata dhe për ta përmirësuar kuptimin e projektit të hartimit, por është ide e mirë që në fillim ti mundësohet klientit që të flasë lirshëm mbi problemin e paraparë dhe të ofrojë zgjidhje të mundshme. Hartuesi mund të mbajë shënime mbi pyetjet pasuese, në mënyrë që të mos e ndërpresë rrjedhën e mendimit të klientit. Prandaj procesi i intervistës mund ti ngajë një hinke, e cila që në fillim karakterizohet me diskutime të lira dhe pyetje të përgjithësuara, por duke e ngushtuar fokusin dhe duke kaluar në pyetje më të detajuara me qëllim të mbledhjes së informatave sa më të sakta. Hartuesit mund ta gjejnë si të dobishme zhvillimin e një liste kontrolluese të pyetjeve për ta përdorur gjatë intervistimit të klientëve. Po ashtu, më së miri do të ishte nëse hartuesit janë të kyçur që nga fillimi në procesin e zhvillimit të politikave, por ai vendim shpeshherë mbetet jashtë kontrollit të hartuesit.

Dickerson përfshin në shpjegimin e “Hapit Përmbajtjesor 1” një detyrë e cila identifikohet ndaras dhe paraqitet në diagram si hapi 2, “Analiza.” Duke mbledhur informata faktike mbi projektin, aftësitë analitike të hartuesit do të fillojnë të identifikojnë fushat relevante të ligjit të cilat duhet të hulumtohen dhe pyetjet praktike në të cilat duhet marrë përgjigjet. “Analiza” e

<sup>68</sup> Reed Dickerson, *Bazat e hartimit Ligjor* (Botimi 2.: Little, Broën and Company, 1986), (në tekstin e mëtejshëm, “Dickerson”). Shih Shtojcën \_ për kopjen e Kapitullit IV, “Hapat gjatë hartimit.”

<sup>69</sup> Dickerson, faqe 51.

hartuesit mund të fillojë gjatë intervistës me klientin, mund të vazhdojë në fazën e mendimit të qetë pas intervistës, dhe mund të përfitojë nga një sesion “ideor” me kolegët në zyrën e hartimit. Mbledhja e fakteve është vetëm hapi i parë; analizimi i tyre për të identifikuar hulumtimin ligjor dhe praktik është një hap qenësor në procesin e hartimit.

“Hapi Përmbajtjesor” i ardhshëm i Dickerson (i paraqitur me diagram si Hapi 3 në Ilustrimin #1) është “Kërkimi nëpër Kornizën Ligjore” nëpërmjet “Hulumtimit Ligjor.” Hartuesi duhet të zhvillojë një kuptueshmëri të mirë të ligjit ekzistues para se të ndryshojë atë ose të propozojë që ai të zëvendësohet me ligj të ri. Hartuesi nuk duhet të shikojë ligjin ekzistues vetëm “nga brenda” por duhet të shikojë edhe “nga jashtë” në ligjet të cilat mund të ndikohen nga legjislacioni i ri. Për shembull, hartuesi nga i cili kërkohet të hartojë legjislacion i cili definon dhe kufizon “kamatarinë” ashtu si përdoret nga bankat mund po ashtu ti shqyrtojë ligjet të cilat udhëheqin financimin e blerjes së automjeteve ose transaksionet e patundshmërive të financuara nga huadhënës tjerë; hartuesi duhet të konsideroj se a mund të ketë definicioni i kamatarisë i hartuar për aplikimin e “brendshëm” në ligjin bankar ndonjë pasojë të pamenduar ose të krijojë jo konsistencë në lidhje me aplikimin e “jashtëm” në ligje tjera. Hulumtimi ligjor tërësor do ti mundësojë hartuesve që ti shmangen shfuqizimeve të nënkuptuara, mbulimit të dyfishtë, ose terminologjisë jo konzistente.<sup>70</sup>

Hapi i katërt dhe i fundit në procesin e zhvillimit të politikave është “Sinteza” e cila shpie në konturë – që Dickerson quan si “Zhvillim i Planit të Organizimit.” Gati secili hartues do të preferonte që të hartojë nga një konturë e strukturuar mirë, por zhvillimi i njëres nga ato është sfidë e madhe, sepse truri ynë zakonisht nuk mendon në ndarje të renditura si ato Romake I – II – III, Paragrafë A – B – C, Nën paragrafë 1 – 2 – 3, Nën ndarje a – b – c, si dhe të tjera.<sup>71</sup> Ne do të konsiderojmë më poshtë se si ushtrimi “Helikopter” mund ti ndihmojë hartuesve në prodhimin e një konture të renditur, por mjafton të thuhet për momentin se pjesa “mendore” e procesit të hartimit të legjislacionit përfundon dhe pjesa “shkruajtëse” fillon në momentin kur hartuesi i ka mishëruar produktet e fazës së zhvillimit të politikave në një konturë të mirë.

Pas përfundimit, kontura nuk është “tekst i shenjtë” i cili nuk mund të ndryshohet. Hartuesi duhet të konsiderojë konturën si një dokument punues, një draft tentativë ose punë në proces e cila është e hapur ndaj ndryshimeve me ardhjen e fakteve të reja, hulumtimeve të reja dhe analizave të reja. Ky vështrim pranon “lakun e informatave kthyesë” të paraqitur në Ilustrimin #1. Ashtu si dhe u shënuar në fillim, komponentët diskrete të procesit të hartimit “nuk mund të ndahen në mënyrë funksionale.” Hartuesit nuk përfundojnë qartë ose përherësisht me mbledhjen e fakteve për të kaluar në analizë, të cilën më pastaj e përfundojnë dhe kalojnë në hulumtimin ligjor. Çdonjëri nga këto “hapa” të ndarë ndërlidhen me njeri tjetrin, duke tërhequr më shumë mbledhje të fakteve, analiza, hulumtime ligjore – të informuar mbi mbledhjen e fakteve, analiza dhe hulumtim i cili ka ndodhur dhe që do të ndodhë. “Laku i informatave kthyesë” e njeh këtë realitet.

Duke e patur parasysh këtë shqyrtim të përgjithshëm dhe kornizë për procesin e hartimit të legjislacionit, mund ta kthejmë vëmendjen në sfidën e “fillimit të punës.” Si mundet hartuesi i cili ballafaqohet me faqe të zbrazët (ose me vezullimin e kursorit në monitor) të fillojë të shëndërrojë një “koncept” në gjuhë konkrete?

### Fillimi i punëve

Pyetjet e gazetarëve shërbejnë si mjet i mirë për “fillimin e punëve” në projektin e hartimit. Pyetjet nuk janë vetëm mbi “mbledhjen e fakteve”, edhe pse kjo shpesh përdoret nga gazetarët. “Kush, cka, kur, pse, si dhe sa” janë po ashtu mjete të fuqishme analitike, të cilat i japin mundësi hartuesit që ta kuptojë më mirë projektin dhe që të fitojë perspektivë duke ju përgjigjur këtyre pyetjeve.

<sup>70</sup> Dickerson, faqe 58.

<sup>71</sup> “Edhe pse shumë jurist janë të njoftuar me funksionin e konturës, në praktikë ata e nën vlerësojnë vlerën përdoruese të saj dhe, posaçërisht, sa vështirë është të sajohet.” Dickerson, faqe 60.

Profesori Richard Wydick e shpjegon në këtë mënyrë në librin e tij të mrekullueshëm të titulluar *Anglishtja e Thjeshtë për Juristë*:

Çdo problem ligjor përfshin njerëz në vete. Pa njerëz, nuk do të kishim probleme ligjore. Por shkrimi ligjor shumë shpesh i injoron njerëzit dhe adreson veten në një zbrazëtirë kozmike të pakufishme dhe të pagjak....

Kur e gjeni veten duke u munduar që ta shprehni një ide ligjore komplekse, kujtohuni ta pyesni veten...”Kush i bën çka kujt?”<sup>72</sup>

Parashtrimi i pyetjeve gazetareske është mënyrë e mirë për dhënie të konkretësisë projektit të hartimit dhe mënyrë e mirë për fillimin e shkrimit.

“Helikopteri” është një mënyrë tjetër e mirë për të filluar procesin e hartimit duke e përgatitur në fillim një kornizë strukturale të draftit. Eksperti amerikan Bryan Garner e quan këtë ushtrim “Helikopter” sepse diagrami i cili e shpjegon, kur shikohet nga larte, i ngjan një rotorit të helikopterit. Shih Ilustrimin #2.

Helikopteri është një mjet i dobishëm për një “sesion ideor” në letër. Në vazhdim e kemi një shpjegim se si ai funksionon. Të fillojmë me një projekt të hartimit të legjislacionit: Të supozojmë se jemi duke hartuar legjislacion për themelimin e një fakulteti juridik. Fjalët “fakulteti juridik” janë të rrethuara në qendër të faqes, duke shpjeguar temën kryesore të ushtrimit të hartimit. Më pastaj fillojmë ti shqyrtojmë “degët” (ose “rotorët”) të cilët dalin nga rrethi qendror duke i ndarë pjesët më të rëndësishme për konsiderim në legjislacionin e propozuar. Për shembull, fakulteti juridik i propozuar do të duhet ti adresojë fushat e rëndësishme si Administrata, Fakulteti, Pajisjet, Studentët (dhe ndoshta edhe më tepër fusha të cilat nuk paraqiten në Ilustrimin #2). Duke vazhduar degëzimin nga secila nga këto fusha dalin gjërat më të ndërlidhura dhe specifike (p.sh. “Administrata” mund të përbëhet nga Dekani, Shërbimet Financiare, Shërbimet Kompjuterike, Menaxhmenti i Ndërtësës; “Fakulteti” mund të përmbajë Kohën e mbajtjes, Ndihmën në Hulumtim, Politikën dhe punësimin dhe avancimit; “Pajisjet” mund të adresojnë Librarinë, Internetin Ëireless, Dhomat e Mësimin, Zyret e Fakultetit; “Studentët” mund të kërkojnë Politikën e pranimit, Shërbimet e Këshillimit, Aktivitetet Jashtëmësimore, Kushtet e Diplomimit). Për më tepër degët tjera (ose “nëndegët”) mund të japin detaje mbi numrin dhe rolin e Dekanëve (p.sh., Dekani i Fakultetit Juridik, Zëvendës Dekani për çështje akademike, Dekani për Pranim) ose aktivitetet e posaçme jashtëmësimore të cilat i ofrohen studentëve (p.sh., Shqyrtimi i Ligjeve, Gjykata e Simuluar, Programet për Shërbim të Komunitetit).

Helikopteri i prezantuar në Ilustrimin #2 duket si një paraqitje e rëndomtë e procesit të “sesionit ideor”, por duhet ta njohim edhe procesin e ç’organizuar me të cilin ka mund të jetë i sajuar. Ne nuk mund ta dimë vetëm nga shikimi i produktit final se kur ndonjë “degë” apo “nëndegë” ka hyrë në kuadër. Në shumicën nga ushtrimet Helikopter ato shënohen në atë moment kur edhe shfaqen mendimet, pa ndonjë rend të caktuar. Ndonjëherë një degë e ndonjë fushë të rëndësishme mund të shpijë në një valë të mendimeve të ndërlidhura të cilat mund ti prodhojnë të gjitha “nëndegët” e detajizuara në atë degë. Mirëpo, më shpesh ndodh që Helikopteri rritet duke i shtuar “nëndegët” aty për aty në vende të ndryshme, duke lëvizur para dhe prapa nëpër fushat e rëndësishme dhe duke i shtuar specifikat pa ndjekur ndonjë plan apo organizim koherent. Vetëm gjatë retrospektivës Helikopteri i mundëson hartuesve që të prodhojnë një plan koherent organizativ në formë të një konture të detajuar dhe të strukturuar, si edhe paraqitet në Ilustrimin #3.

Helikopteri i liron hartuesit nga detyrimet e një procesi linear të mendimit dhe i mundëson atyre që të përvetësojnë produktet e një procesi të mendimit kreativ dhe kaotik. Helikopteri po ashtu mund të jetë një ndërmarrje bashkëpunuese, e cila i mundëson grupeve të hartuesve, ekspertëve, klientëve, dhe të tjerëve që ti ndajnë mendimet e tyre përgjatë ndarjeve të aftësive

<sup>72</sup> Richard C. Wydick, *Anglishtja e thjeshtë për Juristë* 76 – 77 (Botimi 4.: Carolina Academic Press, 1998) (në tekstin e mëtejshëm “Eydick”)



profesionale dhe teknike. Është thënë për “sesionet ideore” se më së miri bëhen në grup, sepse përndryshe, ju i nënshtroheni rrezikut që të keni vetëm “imtësira”. Helikopteri fton pjesëmarrjen në grup në fazën e sesioneve ideore të procesit të zhvillimit të politikave.

E tërë poenta e Helikopterit është që të sjellë rastësinë në letër, prandaj gjatë ekzekutimit të ushtrimit, duhet të jeni të kujdesshëm në zbatimin e rregullës së artë të sesioneve ideore: Pranoni të gjitha idetë si të vlefshme dhe ndalni vlerësimet kritike deri në përfundimin e këtij procesi.

Një mjet i fundit për “fillimin e punëve” përfshin parashtrimin e pyetjes, “Si mund ti shmangem hartimit të këtij projekti?”. Hartuesi në fakt nuk pret ti shmanget përgjegjësisë për hartimin e draftit, por parashtrimi i kësaj pyetje i ndihmon hartuesit që të fitojë një perspektivë më të informuar mbi legjislacionin e propozuar. Hartuesi mund të pyet, për shembull, “A është ky legjislacion në kundërshtim me Kushtetutën tonë?”. Përgjigja mund të sugjerojë problemet me kushtetutshmëri të cilat mund të shmangen me anë të një hulumtimi dhe hartimi të kujdesshëm. A mund nevoja për legjislacion të ri të eliminohet me adoptimin e akteve nënligjore nga ana e Ministrisë? Ndoshta jo, por përsëri, përgjigja mund të sugjerojë që legjislacioni primar duhet të hartohet për të autorizuar nxjerrjen e akteve nënligjore dhe po ashtu mund të identifikojë ministrinë ose ministrinë të cilat janë relevante për zbatimin e legjislacionit të ri.

### **Deklaratat mbi Ndikimin Fiskal dhe Ekonomik**

Kostoja është gati gjithmonë çështje diskutimi. Kuptimi i legjislacionit me një sy nga implikimet financiare të tij duhet të informojë procesin e hartimit të legjislacionit. Përgatitja e deklaratës mbi ndikimin fiskal dhe ekonomik i jep hartuesve një perspektivë tjetër të dobishme mbi procesin e zhvillimit të politikave.

Analiza “fiskale” ekzaminon ndikimin e legjislacionit në të hyrat publike. Sa do ti kushtojë qeverisë zbatimin e legjislacionit të ri të propozuar? A do të nevojitet punësimi i stafit të ri apo punonjësit ekzistues mund ti përballojnë kërkesat? A do të krijojë legjislacioni i ri shpenzime të reja për qiramarrje ose shpenzime kapitale të ndërtimit? Çfarë orendi, pajisje, programe të softuerit, kompjuterë, automjete, ose mjete tjera lëvizëse do të duhen për zbatimin e legjislacionit të ri? Kur do të duhen të hyra të reja – të gjitha menjëherë kur legjislacioni i ri hyn në fuqi ose përgjatë një periudhe më të gjatë kur të hyrat e reja mund të përfshihen gradualisht në procesin buxhetor?

Analiza “ekonomike” ekzaminon ndikimin financiar “të jashtëm” – si, për shembull, mbi bizneset private ose individë. A do të mbështetet programi i ri me tatime të reja? A do të krijojë legjislacioni i ri përparësi konkurruese (ose pengesa) për akterët e ndryshëm në treg? Si mund të hartohet ndryshe legjislacioni për të zvogëluar ndikimin ekonomik?

Edhe nëse hartuesit nuk e përfundojnë deklaratat mbi ndikimin fiskal dhe ekonomik, ata do të përfitojnë nga parashtrimi i pyetjeve dhe përgjigja në këso lloj pyetje gjatë procesit të zhvillimit të politikave.

### **Gjetja e përgjigjeve**

Projektet e hartimit shpesh burojnë si problem në mes të “klientëve” ose “palëve të interesuara” interesat e të cilëve ndikohen drejtpërdrejt ose tërthorazi. Interesi i tyre akut në problem nuk i bën ata burim më të mirë të udhëzimeve gjatë kërkimit të zgjidhjes. Hartuesit mund të kenë më tepër sukses nëse e identifikojnë një “person si burim” ekspertizë e të cilit në problematikë mund ti ndihmojë hartuesit që të identifikojë përgjigjet e duhura legjislative apo të tjera. Një nga strategjitë më të dobishme të hartuesit në procesin e zhvillimit të politikave do të jetë identifikimi i ekspertit ose ekspertëve të cilët hartuesi mund ti konsultojë në gjetjen e përgjigjeve të duhura dhe zhvillimin e zgjidhjeve të mundshme të problemeve të ndërlikuara të cilat edhe e sjellin nevojën për legjislacion të ri.

Hartuesit duhet të jenë të kujdesshëm gjatë zgjedhjes së ekspertit, sepse zgjedhja mund të ketë ndikim të rëndësishëm (shpeshherë të pamenduar) mbi procesin e zhvillimit të politikave. Gjatë hartimit të legjislacionit mbi kujdestarinë e fëmijëve, për shembull, hartuesi mund të udhëhiqet drejt “përgjigjeve” të ndryshme varësisht nga ajo se eksperti i konsultuar ka qenë (1) edukator; (2) bankier; (3) psikiatër; (4) avokat për të mitur; (5) udhëheqës fetar; (6) anëtar i organizatës së baballarëve të shkurorëzuar; ose (7) përfaqësues i grave të shkurorëzuara.<sup>73</sup> Merrni në konsideratë këto observime nga artikulli “Etika dhe Politikat e hartimit të Legjislacionit”:

Cili ekspert ose pikëpamje të cilën hartuesi e konsulton mund të përcaktojë perspektivën e hartuesit mbi propozim ligjin.

. . . Zgjedhja e “ekspertit” nuk është vendim i parrezikshëm ose me vlerë – neutrale; përkundrazi, është e ngarkuar me vlerë.<sup>74</sup>

Hartuesit mund të adoptojnë njërën nga disa qasje të ndryshme si përgjigje ndaj sfidave të zgjedhjes së ekspertit. Hartuesi mund ta konsultojë klientin dhe ti lejë atij zgjedhjen e ekspertit. Hartuesi mund ti konsultojë disa ekspertë të ndryshëm për të marrë një vështrim më të baraspeshuar të çështjes. Hartuesi mund ti shmangët konsultimeve me ekspertë duke zhvilluar një hulumtim të pavarur. Emëruesi i përbashkët të gjithë këtyre përgjigjeve është pranimi i hartuesit se zgjedhja e ekspertit është një vendim kuptimplotë – vendim i cili mund të ketë implikime serioze në procesin e zhvillimit të politikave.

### **I Çmenduri – Arkitekti – Zdrukthëtari - Gjykatësi**

Eksperti amerikan Bryan Garner ofron “Paradigmën Floëers”<sup>75</sup> për të shpjeguar rendin e “personaliteteve” të paraqitur nga hartuesit e legjislacionit gjatë zhvillimit të projektit të hartimit nga fazat e hershme konceptuese e deri te produkti final. Paradigma Floëers karakterizon këto personalitete si I Çmenduri, Arkitekti, Zdrukthëtari, dhe Gjykatësi.

“I Çmenduri” përshkruan fazën e hershme të “sesionit ideor” si pjesë e zhvillimit të projektit të hartimit dhe e cila më së miri ilustron me ushtrimin e Helikopterit. Mendimet e hartuesit vijnë në mënyrë kaotike dhe të zakonshme në rrjedhë të lirë të ideve. Vlerësimi kritik ndalet në favor të procesit kreativ të papërmbajtshëm i cili mund të duket si i rastit dhe i rrëmujshtëm.

“Arkitekti” i aranzhon këto ide të rastit në një formë më të organizuar koherente, si dhe ilustron me konturën e strukturuar pas ushtrimit Helikopter. Arkitekti interesohet për rregull por jo për detaje.

“Zdrukthëtari” fillon “ndërtimin” duke i zgjedhur fjalët, shkruan fjali, dhe sajon draftin e parë të instrumentit të propozuar. Drafti përfshin idetë dhe skemën organizative të cilat janë prodhuar nga I Çmenduri dhe Arkitekti.

“Gjykatësi” sjell shqyrtimin kritik të dokumentit, duke u përqendruar në detaje si gramatika dhe pikësimi, saktësia e citateve, formati i duhur, dhe eliminimi i fjalëve të tepërta. Gjykatësi e rafinon dhe përmirëson draftin preliminar në formë finale të tij, të përshtatshme për paraqitje si legjislacion i propozuar.

Procesi i zhvillimit të politikave i cili është fokus i këtij kapitulli gjendet më së tepërmi në hapat 1 dhe 2, fazat e të Çmendurit dhe Arkitektit, port konsiderimet e politikave po ashtu adresohen edhe në procesin e hartimit (# 3 Zdrukthëtari) dhe deri në një masë edhe në procesin e revidimit (#4 Gjykatësi). Një komentues i procesit të hartimit të legjislacionit e ka karakterizuar marrëdhënien në mes të “hartimit” dhe “zhvillimit të politikave” në këtë mënyrë: “Synimi i

<sup>73</sup> Adoptuar nga Roger Fisher & William Ury, *Arritja te Po: Negocimi I marrëveshjes pa lëshime*, faqe 69 (Botimi I dytë, 1991)

<sup>74</sup> David A. Marcello, “Etika dhe Politikat e Hartimit të Legjislacionit,” 70 *Tulane L Rev.* 2437, 2447 – 2448 (1996)

<sup>75</sup> Emërtuar sipas Beverly Flowers, një kolege e Garner nga Universiteti Texas.

propozuesit zhvillohet vetëm gjatë hartimit. Në këtë fazë të procesit legjislativ, gati të gjitha fjalët të cilat zgjidhen nga hartuesi reflektojnë një zgjedhje për politika.”<sup>76</sup>

### **Avokati i Djallit**

Hartuesit mund të përmirësojnë kualitetin e draftit dhe ta shprijnë përpara procesin e zhvillimit të politikave duke luajtur “avokatin e djallit” me punën e tyre. Nëse i lejon koha, hartuesit do të bënin mirë që ta lejnë anash për një kohë draftin e tyre fillestar, duke ju rikthyer atij me një vështrim kritik të një kundërshtari potencial apo ndonjë pale tjetër të interesuar. Duhet ta shikojnë draftin nga perspektiva e personit ose entitetit e cila rregullohet nga legjislacioni i ri i propozuar ose që financiarisht ndikohet nga kërkesat e tij. Konsideroni se si personat që janë përgjegjës për zbatimin e tij mund ta shikojnë atë. Pyetni publikun se a do ta kuptojë legjislacionin dha çka kërkohet nga ata. Ky proces i luajtjes “avokat të djallit” me draftin ka mundësi të shprijë në përmirësim të gjuhës dhe po ashtu mund të shprijë në rishikimin e disa nga zgjedhjet e politikave.

### **Parimet Fillestare dhe Shqyrtimet Përmbyllëse**

Të gjithë hartuesit duhet të pranojnë si “parim fillestar” të hartimit të legjislacionit se “Klienti i bien vendimet mbi politikat.”

Ky pohim i thjeshtë mund të jetë më i komplikuar në praktikë. Si dhe u tha më herët, “Synimi i propozuesit [politika] zhvillohet vetëm gjatë hartimit.”<sup>77</sup> Disa nga këto politika të zgjedhura mund të bëhen nga hartuesit nëse klienti nuk mund të kontaktohet për konsultime.

Si shtesë, hartuesit mund të mos kenë çdoherë kuptueshmëri të plotë se kush është “klienti.” Në një pikë të procesit të zhvillimit të politikave hartuesit duhet të provokojnë një sesion të pyetjeve – përgjigjeve në mes të “lojtarëve” apo “palëve të interesuara” kryesorë nëse hartuesi nuk e ka të qartë se kush do ta vlerësojë përshtatshmërinë ose jo përshtatshmërinë e produktit i cili hartohet. Për shembull, gjatë hartimit të legjislacionit për të themeluar kornizën për pagesat e “mbështetjes së fëmijëve”, a do të jetë hartuesi kryesisht përgjegjës ndaj interesave të agjencioneve shtetërore për mirëqenien e fëmijës të cilat do të duhet të përdornin buxhetin e tyre për të paguar shpenzimet e kujdesit ndaj fëmijës nëse ato shpenzime nuk dëshiron ti paguajë prindi delikuent? A do të vlerësohet puna e hartuesit nga trupi legjislativ me shumicë mashkullore i cili mund të tregohet rezistues ndaj mjeteve detyruese të kujdesit ndaj fëmijëve? A përgatitet drafti me kërkesë të zyrtarit të zgjedhur i cili fushatën e bazoi në platformën e mbështetjes së grave të shkurorëzuara dhe fëmijëve të tyre? Përgjigjet në këto pyetje mund të diktojnë drejtimit e politikave gjatë zhvillimit të draftit.

Pa marrë parasysh komplikimet të cilat mund të paraqiten, “parimi fillestar” i hartimit të legjislacionit është i fuqishëm: Hartuesit duhet ti lënë klientët që të marrin vendimet mbi politikat dhe nuk mund ta uzurpojnë këtë kompetencë për vete. Hartuesit janë intimisht të kyçur në procesin e zhvillimit të politikave, por nuk janë “pronarë” të tij. Klientët duhet të bëjnë zgjedhjet e politikave, dhe hartuesit duhet ti mishërojnë këto zgjedhje në instrumente legjislative të hartuara mirë.

<sup>76</sup> Robert J. Martineau, *Hartimi i legjislacionit dhe i Rregullave në Anglishtë të thjeshtë*, faqe65 (West Publishing 1991) e cituar në Marcello në faqe 2440 - 2441

<sup>77</sup> Robert J. Martineau, *Hartimi i legjislacionit dhe i Rregullave në Anglishtë të thjeshtë*, cituar në Marcello në faqe 2440 - 2441

## **Shtojca III**

### **Korniza e Memorandumit Shpjegues – Forma & Struktura**

Projektligji rrallëherë informon të gjithë lexuesit për të gjitha çështjet të cilat dëshiron ti adresojë. Prandaj, hartuesit janë të inkurajuar të përgatisin Memorandumin Shpjegues i cili do ti bashkëngjitet ligjit. Më poshtë kemi një kornizë të Memorandumit Shpjegues.

#### **Memorandumi Shpjegues** **Projektligji mbi \_\_\_\_\_**

#### **I. Hyrja**

Ky seksion është një deklaratë e shkurtë e përbërë nga dy ose tre fjali e cila adreson: (a) kush e ka përgatitur memorandumin; (b) qëllimin e memorandumi; dhe (c) si ligji do ta arrijë qëllimin ose do ta zgjidhë problemin.

#### **II. Shqyrtim i përgjithshëm dhe Qëllimi i Ligjit**

Ky seksion është shqyrtim i përgjithshëm i projektligjit. Ai duhet të adresojë këto çështje: (a) qëllimin e ligjit; (b) objektivat të cilat ligji synon ti arrijë ose problemet të cilat ligji synon ti zgjidhë; dhe (c) si ligji do të arrijë synimet ose do të zgjedhë problemin.

#### **III. Analizat e zgjedhura të seksioneve**

Ky seksion është zemra e memorandumit. Qëllimi i tij është që të pajis lexuesin me informata në lidhje me seksionet kryesore të projektligjit. Vëreni se kjo nuk është analizë e çdo seksioni veç e veç e as nuk është rideklarim i ligjit. Qëllimi është që lexuesi të informohet mbi pjesët kryesore të ligjit dhe , në veçanti, si këto pjesë do të arrijnë synimet e ligjit ose zgjedhin problemet të cilat ligji i adreson. Për shembull, hartuesi mund të shkruajë si vijon: “Kapitulli 3 është pjesa kryesore e projektligjit. Dispozitat e këtij kapitulli kërkojnë të arrijnë....Elementet kyçe të këtij kapitulli përfshinë...”

#### **IV. Konsiderimet e politikave**

Ky seksion thekson një sërë konsiderimesh të politikave ose alternativave të cilat duhet të adresohen para finalizimit të ligjit. Shumë ligje të cilat janë hartuar prezantojnë konsiderime të politikave të cilat nuk janë plotësisht të kuptueshme në kohën e fillimit të hartimit ose kanë qenë të kuptuara por nuk janë adresuar në tërësi në projektligji. Ky seksion është i rezervuar për ngritjen e këtyre çështjeve dhe, nëse është e përshtatshme, prezanton ligjbërësit me alternativa të politikave.

#### **V. Rekomandimet për Legjislacion Dytësor & Veprime Tjera**

Ky seksion thekson rekomandimet për legjislacion dytësor ose veprime tjera të cilat duhet të ndërmerren për zbatimin e plotë të ligjit. Shpeshherë, zbatimi i ligjit i lihet ministrisë ose agjencionit tjetër qeveritar. Përmbajtja e këtij seksioni mund ti ndihmojë ministrisë ose agjencionit për të kuptuar më plotësisht qëllimet e Kuvendit sa i përket zbatimit të ligjit.

## **Shtojca IV**

### **Shembull i Koncept Dokumentit – Forma & Struktura**

#### **I. Vendimi i kërkuar**

Kjo pjesë e koncept dokumentit përfshinë një spjegim të përgjithshëm në lidhje me vendimin që duhet marrë, siç është amendimi i një ligji egzistues apo hartimi i një ligji të ri, duke përfshirë edhe një spjegim të shkurtër për secilën.

#### **II. Alternativa e shqyrtuar**

Egzistojnë një numër alternativash për tu shqyrtuar para se të sugjerohet marrja e ndonjë vendimi politik. Kështu që, kjo pjesë duhet të përmbajë një spjegim të alternativave të shqyrtuara, siç është hartimi i legjislacionit dytësorë, *status quo-ja*, përmirësimi apo ndryshimi i legjislacionit egzistues.

#### **III. Alternativa e rekomanduar dhe arsyeshmëria**

Secila alternativë e paraqitur më lartë duhet të spjegohet duke paraqitur edhe përparësitë dhe mangësitë në lidhje me to.

#### **IV. Kostoja e alternativës së rekomanduar**

Në këtë pjesë duhet të paraqiten implikimet financiare, të pakten të përafërta, nëse ka të tilla, duke përfshirë edhe burimet financiare

#### **V. Ndikimet e pritura**

Ka një seri ndikimesh që ligji i rim und të ketë. Megjithatë kjo pjesë duhet të paraqesë ndikimet më të rëndësishme që do të ketë alternative e sugjeruar në sistemin ligjor dhe në zbatimin e ligjit.

#### **VI. Harmonizimi me legjislacionin e BE-së**

Secili ligj, aspo akt tjetër ligjor, i sugjeruar me anë të concept dokumentit duhet të përfshijë referencat kryesore në *acquis communautaire* si dhe mënyrën se si akti legjislativ do të harmonizohet.

#### **VII. Rezultati kryesor i konsultimeve**

Kjo pjesë duhet të përfshijë opinionet e akterëve kryesorë të konsultuar gjatë fazës hulumtuese të propozimit. Nëse ka pasë opinione tjera kundër alternativës së propozuar në propozim, edhe ato duhet të paraqiten poashtu. Pra këtu duhet të paraqitet një vështrim gjithpërfshirës i opinionëve të mbledhura.

#### **VIII. Plani i implementimit**

Në këtë pjesë duhet të paraqitet një numër i aktiviteteve pasuese për zbatimin e legjislacionit të ri të propozuar, varësisht nga rrethanat dhe nga alternativa e sugjeruar. .

#### **IX. Porositë për komunikim**

Është shumë e rëndësishme që legjislacioni të hartohet në bashkëpunim me akterët tjerë që pritet të preken nga akti i ri ligjor. Kështu që këtu mund t'u drejtohen porositë atyre institucioneve që nevojiten të përfshihen gjatë vet hartimit të aktit ligjorë.

## Shtojca V

### Shembull i Vlerësimit të Ndikimit Financiar (VNF)

1. Titulli i propozimit	2. Organizata buxhetore			
3. Emri i kontaktit dhe pozita	4. Detajet e kontaktit			
5. Qëllimi i kërkesës/veprimit që propozohet (cili është rekomandimi):				
<b>6. Tregoni se si këto rekomandime do t'i mbështesin Prioritetet e Qeverisë dhe të Ministrisë</b>				
<b>7. Implikimet financiare:</b>	(000 euro)			
	Viti aktual	Viti 2	Viti 3	Viti 4
A. Kostoja totale e propozimit				
<b>Paga &amp; Mëditje</b>				
<b>Mallra &amp; Shërbime</b>				
Subvencione & Transfere				
Kapital				
Gjithësejt:	0.00	0.00	0.00	0.00
B. Alokimi i aprovuar buxhetor që lidhet me propozimin	0.00	0.00	0.00	0.00
Paga & Mëditje				
Mallra & Shërbime				
Subvencione & Transfere				
Kapital				
Gjithësejt:				
C. Ndryshimi nga alokimi i aprovuar buxhetor (A-B)	0.00	0.00	0.00	0.00
Paga & Mëditje				
Mallra & Shërbime				
Subvencione & Transfere				
Kapital				
Gjithësejt:				
D. Rritja/ Zvogëlimi i gjenerimit të të ardhurave (+/-)	0.00	0.00	0.00	0.00
E. Pjesa e rritjes/zvogëlimit që propozohet të mbahet nga organizata buxhetore	0.00	0.00	0.00	0.00
F. A ekzistojnë burime potenciale të mbështetjes nga donatorët?	0.00			
<b>8. Rritja Neto/ zvogëlimi në numrin e stafit</b>				
<b>9. Cilat garanci, hua apo obligime të tjera aktuale apo të rastit do të krijohen për qeverinë?</b>				
<b>10. A është propozimi në pajtim me Memorandumin e Politikave Ekonomike dhe Fiskale, nënshkruar në nëntor 2005? Nëse jo, ofroni një sqarim.</b>				
<b>11. Tregoni nëse ky formular shoqërohet nga përshkrimi narrativ i bazës për kalkulimet e kostos/të hyrave të paraqitura më lartë:</b>				
PO ____ ; (Nëse Po, atëherë i bashkëngjitni formatit)				
JO ____.				
<b>12. Aprovimi/Data:</b>				
Nënshkrimi i Sekretarit Permanent apo Shefit të Organizatës buxhetore	_____/_____/_____ Dita / Muaji / Viti	Nënshkrimi i Ministrit	_____/_____/_____ Dita / Muaji / Viti	

13. Vërtetimi nga Ministria e Financave që vlerësimet e dhëna më lartë janë të sakta.

\_\_\_\_\_

Nënshkrimi

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Dita / Muaji / Viti

14. Komentet shtesë nga Ministria për Ekonomi & Financa:

## **Shtojca VI**

### **Vlerësimi i Ndikimit Rregullativ**

#### **I. Çfarë është VNR-ja?**

VNR është një procedurë për njohjen dhe kryerjen e vlerësimit krahasues të ndikimit të rregullimeve që janë të planifikuara, ose kanë hyrë në fuqi. VNR-ja është i hartuar të:

- a. promovojë zhvillimin e rregullimeve alternative të ndihmuar nga eksporti dhe një vlerësim krahasues të ndikimit të tyre.
- b. ekzaminojë legjislacionet e hartuara në përputhje me kriteret e përcaktuar, siç janë efektiviteti i kostove dhe transparenca
- c. lejojë një vlerësim të vazhdueshëm ose të kufizuar nga aspekti kohor, për ndikimet e prekshme të rregulloreve që kanë hyrë në fuqi (testim provë)

#### **II. Ku duhet të aplikohet?**

Duke u bazuar në kriteret e staveve ndryshuese të procesit legjislativ, janë zhvilluar tre module të VNR-së:

- a) VNR-ja e ardhshme (VNRa) është procedurë e vlerësimit të ndikimit e orientuar drejt së ardhmes, bazuar në rregulloret alternative.
- b) VNR-ja bashkë-ekzistuese (VNRb) është procedurë e orientuar drejt së ardhmes, bazuar në legjislacionin e hartuar, dhe
- c) VNR-ja retrospektive (VNRr) është procedurë që sheh nga e kaluara dhe bazohet në një dispozitë ligjore që tashmë ka hyrë në fuqi.

Këto tri module mund të përdoren si procedurë e vazhdueshme, e pandërprerë, ose mund të aplikohen individualisht.



<b>Formulari i Vlerësimit të Ndikimit Rregullativ (VNR)</b>	
<b>1. Faza nismëtare për VNR:</b>	
	a. Prej një departamenti në Ministri: <span style="float: right;">Emri i departamentit në Ministri:</span>
	Të tjera:
	Të tjera:
<b>2. Analiza e Fushës Rregullative:</b>	
a. Përshkrimi i Fushës Rregullative:	
b. Analiza e problemit:	aa. Situata aktuale:
	bb. Situata Aktuale Ligjore:
c. Analiza e sistemit:	Ndërvarësitë:
d. Analiza e qëllimeve që do të arrihen:	
Masat: (ose, nuk ka masa të identifikuar)	
<b>3. Zhvillimi i Alternativave Rregullative (në Pajtueshmëri me <i>Acquis Communautaire</i>):</b>	
Alternativa Rregullative:	
Alternativa Rregullative:	
Alternativa Rregullative:	
Alternativa Rregullative:	
<b>4. Zhvillimi i Skenarëve të Mundshëm (Në lidhje me Fushën Rregullative):</b>	
a.	Skenari:
b.	Skenari:
c.	Skenari:
<b>5. Përzgjedhja dhe përgatitja e instrumenteve të përshtatshme:</b>	
a.	Diskutimi i ekspertëve dhe personave të cilëve iu adresohet norma juridike:

Emri i ekspertit:	
Emri i personave të cilëve iu adresohet norma juridike:	
Data e diskutimit:	
b. Përlllogaritja e efektivitetit të kostove (i domosdoshëm për Alternativat Rregullative)	
Tregon vlerën e Alternativave Rregullative në një shkallë nga 1 në 5: (1- shkëlqyer dhe 5- bazike dhe përlllogaritja e kostove në shuma në Euro)	
aa.	Alternativa Rregullative: Efektiviteti: Përlllogaritja e Kostove:
bb.	Alternativa Rregullative: Efektiviteti: Përlllogaritja e Kostove:
cc.	Alternativa Rregullative: Efektiviteti: Përlllogaritja e Kostove:

<p><b>6. Rezultati pas Grupit Punues Ministror:</b></p> <p>Draft Ligji:</p> <p>Emri Mbiemri</p>
---

**Shënime për kompletimin e Formularit të Vlerësimit të Ndikimit Rregullativ**

<b>1. Faza fillestare për VNR</b>	Kush e ka iniciuar VNR-në?
	a. një departament në Ministri
	b. Plani i Strategjisë Ligjore të Qeverisë (“Ky ligj duhet hartuar”)
	c. Të tjera
	<b>Shembull:</b>
<b>2. Analiza e Fushës Rregullative:</b>	
<b>a. Analiza e Fushës Rregullatore:</b>	<b>Shembull:</b>
<b>b. Analiza e problemit:</b> <i>aa. Situata aktuale</i>	<b>Shembull:</b>

<p><i>bb. Situata Aktuale Ligjore</i></p>	<p><b>Shembull:</b></p>
<p><b>c. Analiza e sistemit:</b></p>	
<p><i>Ndërvarësitë</i></p>	<p><b>Shembull:</b></p>
<p><b>d. Analiza e qëllimeve që do të arrihen</b></p>	<p><b>Shembull:</b></p>
<p><b>3. Zhvillimi i Alternativave Rregullatore</b> (në Pajtueshmëri me Acquis Communautaire)</p> <p><i>Alternativa Rregullative:</i></p>	<p><b>Shembull:</b></p>
<p><i>Alternativa Rregullative:</i></p>	
<p><i>Alternativa Rregullaivre:</i></p>	
<p><i>Alternativa Rregullative:</i></p>	
<p><b>4. Zhvillimi i Skenarëve të Mundshëm</b> (Në lidhje me Fushën Rregullative):</p>	

a. <i>Skenari: Status Quo</i>	<b>Shembull:</b>
b. <i>Skenari: I Përmirësimit i status quo-së</i>	
c. <i>Skenari: Përkeqësimi i status quo-së</i>	
<b>5. Përzgjedhja dhe përgatitja e instrumenteve të përshtatshme</b> (për vlerësimin e Alternativave Rregullative të përmendura në Nr. 3):  <b>a. Diskutimi i ekspertëve dhe personave të cilëve iu adresohet norma juridike:</b>	
<i>Emri i Ekspertëve:</i>	
<i>Emri i personave të cilëve iu adresohet norma juridike:</i>	
<i>Data e diskutimit:</i>	
<b>b. Përlllogaritja e efektivitetit të kostove</b> (i domosdoshëm për Alternativat Rregullative) (Tregon vlerën e Alternativave Rregullative në një shkallë nga 1 në 5 –  1- shkëlqyer dhe 5- bazike dhe përlllogaritja e kostove në shuma në Euro)	
<b>Shembull</b>	
aa. <i>Alternativa Rregullative:</i> Status Quo Efektiviteti: 5 Përlllogaritja e Kostove: 0	

<p><i>bb. Alternativa Rregullaivire:</i></p> <p>Efektiviteti: 1 Përlllogaritja e Kostove: 0</p>	
<p><i>cc. Alternativa Rregullative:</i></p> <p>Efektiviteti: 3 Përlllogaritja e Kostove:</p>	
<p><i>dd. Alternativa Rregullative:</i></p> <p>Efektiviteti: 4 Përlllogaritja e Kostove:</p>	
<p><b>6. Rezultati pas Grupit Punues Ministror:</b></p> <p>Draft Ligji</p>	<p><b>Shembull:</b></p>