



Instituti i Kosovës për Drejtësi  
Kosovo Law Institute  
Kosovski Institut Pravde

Reagim:  
Nr. 01/2018 - IKD

# Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese për vendimin e pagave të pushtetarëve ka prezumuar kushtetutshmërinë e vendimit arbitrar të qeverisë

Prishtinë, qershor 2018

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD)

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Ky raport nuk paraqet domosdoshmërisht qëndrimet e donatorit.

#### RRETH IKD

*IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.*

IKD

Rr. Rrustem Statovci

Prishtinë

E: [info@kli-ks.org](mailto:info@kli-ks.org)

[www.kli-ks.org](http://www.kli-ks.org)

Përkrahur nga:



British Embassy  
Pristina

Qershor 2018

Prishtinë, Republika e Kosovës

## **Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese për vendimin e pagave të pushtetarëve ka prezumuar kushtetutshmërinë e vendimit arbitrar të qeverisë**

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), në fund të dhjetorit 2017 ka reaguar përmes një analize ligjore lidhur me Vendimin nr. 4/20, të Qeverisë Haradinaj, miratuar më 20 dhjetor 2017, për ngritjen e mirëqenies ekonomike të një kategorie të pozitive të kabinetit qeveritar, përfshirë ngritjen e pagës së Kryeministrit, zëvendës kryeministrave, ministrave, këshilltarëve, dhe një kategorie të shërbyesve civil. Përmes këtij vendimi, pothuajse janë dyfishuar pagat e pozitive të lartë-përmendura.

Analiza ligjore e IKD-së nxori në pah se vendimi i lartpërmendur që miratuar në kundërshtim me Kushtetutën dhe ligjin, përkatësisht se përbënte tejkalim të kompetencave nga ana e Qeverisë. Në bazë të Kushtetutës dhe ligjit të aplikueshëm në Kosovë, kompetent për të vendosur lidhur me pagat e funksionarëve të lartë publik në Kosovë, veçanërisht për pozitën e Kryeministrit dhe ministrave, është Kuvendi i Kosovës. Prandaj, ky vendim është kundër kushtetues dhe i kundërligjshëm dhe ndërhyrje arbitrare e drejtpërdrejtë në kompetencat e Kuvendit të Kosovës. Vendimi i miratuar nga Qeveria Haradinaj, përveç që është bërë në kundërshtim me ligjin e aplikueshëm, i njëjti është bërë pa analizë ligjore adekuate dhe pa vlerësim apo konsultim lidhur me ndikimin financiar që ky vendim ngërthen në vete për buxhetin e pushtetit ekzekutiv dhe pushtetin gjyqësor. Për më tepër, vendimi lidhur me ngritjen e pagave bie në kundërshtim me Kodin Penal të Kosovës, respektivisht nenin 424, i cili përcakton situatat e konfliktit të interesit në rastet kur zyrtarët e lartë shtetërorë marrin pjesë personalisht në ndonjë çështje zyrtare në të cilën ajo/ai apo ndonjë anëtar i familjes së tyre ose ndonjë person juridik që ka të bëjë me ta kanë interes financiar.

### **Vendimi i Gjykatës Kushtetuese:**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, siguron funksionalitetin e institucioneve të vendit në pajtim me Kushtetutën dhe garanton mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive individuale të garantuara me Kushtetutë.

Në këtë drejtim vendimi i Gjykatës Kushtetuese bie ndesh në radhë të parë me vet misionin dhe autoritetin e saj në sigurimin e funksionalitetit të institucioneve të vendit në pajtim me Kushtetutën dhe cenon rëndë parimet bazë të formës së qeverisjes, siç është ndarja e pushteteve në mes tri pushteteve të qeverisjes, si dhe kontrolli e balancimi i tyre. Në këtë drejtim, IKD i rikujton Gjykatës se Kushtetuta e Republikës së Kosovës përcakton që Kuvendi ushtron pushtetin legjislativ ndërsa Qeveria është përgjegjëse për "zbatimin e ligjeve" dhe politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar.

Sipas Kushtetutës së Kosovës, Qeveria është e autorizuar në ushtrimin e pushtetit ekzekutiv, brenda funksioneve, fushë veprimtarisë dhe kufijve që janë në pajtueshmëri me Kushtetutën dhe ligjin. Vendimi i Qeverisë lidhur me ngritjen e pagave, në asnjë nen nuk i referohet ndonjë ligji. Përkundrazi, i njëjti i është referuar neneve 92 dhe 93 të Kushtetutës që të cilat kufizojnë kompetencën e Qeverisë vetëm sa i përket kompetencës së saj për të vepruar në "pajtueshmëri" dhe në funksion të "zbatimit të një ligji". Çdoherë ligji prezumohet se është kushtetues deri të mos vërtetohet e kundërta. Ky është nja parim i njohur i demokracive kushtetuese nëpër botë.

Në rastin konkret, Vendimi i Qeverisë fare nuk ka treguar nëse ky ka për qëllim zbatimin e Ligjit për Buxhet apo zbatimin e ndonjë ligji tjetër që rregullon pagat e funksionarëve të lartë shtetëror dhe kategorive të caktuara të shërbyesve publik. Qëndrimi i Gjykatës në pikën 95 të Aktgjykimit shkel rëndë nenin 18 të Ligjit për Buxhetin për vitin 2018, i cili nen përcakton në mënyrë të qartë se *“Kurdo që propozohet një legjislacion i ri, strategji ose ndonjë akt tjetër i ngjashëm, organi propozues e dorëzon atë paraprakisht në Ministrinë e Financave, së bashku me Formularin mbi Vlerësimin e Ndikimit Buxhetor. Ministria e Financave e bën një vlerësim detal të ndikimit që mund të ketë legjislacioni i propozuar në Buxhetin e Kosovës dhe në ekonomi së paku për tri (3) vitet e ardhshme fiskale.”* Kushtetutshmëria e këtij ligji asnjëherë nuk është vënë në pyetje, pra kushtetutshmëria e tij prezumohet dhe këtë Gjykata është dashur ta merr parasysh.

As vendimi i Qeverisë për rritjen e rrogave, as përgjigjet e saj dhe të Ministrisë së Financave, por as Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese nuk japin asnjë të dhënë lidhur me vlerësimin apo ndikimin financiar që vendimi i kontestuar mund të ketë, për vitin 2018 dhe për dy vitet e ardhshme.

Për më tepër, sipas pikës 95 të Aktgjykimi të Gjykatës, përcaktohet se *“Ministria e Financave potencon se vendimi i kontestuar "asnjëherë nuk cenon buxhetin shtetëror [ ...]" dhe se "Nga vitit 2004 e tutje ka pasur rritje te pagave me vendime administrative te Qeverise. Në Republikën e Kosovës nuk ka Ligj për pagat dhe si pasojë e kësaj gjithmonë pagat janë caktuar apo rregulluar përmes vendimeve administrative të Qeverisë [...] shuma e mjeteve të parapara me këto vendime më pas janë rregulluar brenda buxhetit të shtetit në baza të ndryshme, duke zbatuar Ligjin apo duke e rishikuar buxhetin".*

Më tutje, Gjykata në pikën 98 të Aktgjykimit thekson faktin qenësor se Republika e Kosovës ende nuk ka ligj, apo akt tjetër të veçantë, që rregullon në mënyrë gjithëpërfshirëse çështjen e pagave në sektorin publik. Një qëndrim i tillë i Gjykatës Kushtetuese bie në kundërshtim me rolin dhe funksionin e saj për siguruar funksionalitetin e institucioneve të vendit në pajtim me Kushtetutën. Është në kundërshtim me mandatin dhe misionin e kësaj gjykate që praktikën e këqija dhe të kundërligjshme të i përligj përmes vendimeve të saj. Një qasje e tillë kultivon dhe promovon pasigurinë juridike në Republikën e Kosovës, që në praktikë dhe sipas Kushtetutës, vet kjo Gjykatë do të duhej të ishte gardian dhe promovues i saj. Në rastin konkret, Gjykata është dashur të vej detyrim për Kuvendin që të luaj rolin e vet prej ligjvënësi dhe të nxjerr ligjin për pagat, jo të prezumoj si kushtetues vendimet individuale të Qeverisë të marra jashtë kompetencave të saj kushtetuese: vetëm kushtetutshmëria e ligjit mund të prezumohet dhe ky përbën një standard, asnjëherë kushtetutshmëria e vendimeve individuale të ekzekutivit apo të cilitdo organ tjetër kushtetues.

Siç e ka potencuar IKD në analizën ligjore, Vendimi i Qeverisë në mënyre specifike ka numëruar zyrtarët qeveritarë të cilët përfitojnë nga "rritja" e pagave: i njëjti vendim gjithashtu "rritë" pagat e të gjithë gjykatësve, prokurorëve dhe gjykatësve të Gjykatës Kushtetuese, sipas proporcioneve të përcaktuara në nenin 29 të Ligjit për Gjykatat, nenin 21 të Ligjit për Prokurorin e Shtetit dhe nenin 15 të Ligjit për Gjykatën Kushtetuese.

Për më tepër, një qasje e tillë, bie në kundërshtim me praktikën dhe standardet ndërkombëtare, pjesë e të cilave është edhe vet Republika e Kosovës. IKD rikujton se pagat dhe kompensimi i gjykatësve dhe prokurorëve janë kategori ligjore dhe për të njëjtat nuk mund të krijohen praktika të kundërligjshme nga pushteti ekzekutiv, ku rritja e të ardhurave të gjykatësve dhe prokurorëve, bazohet në vullnetin e ekzekutivit, përmes vendimeve ad hoc. Kjo përbën ndërhyrje në punën e këtyre organeve të drejtësisë sepse përbën joshje për vendimmarrje në drejtim të caktuar: drejtësia duhet të duket e pavarur në perceptimin e publikut, jo vetëm të jetë e tillë konkretisht,

Një vendim i tillë i Qeverisë, përveç si më sipër, nuk i nënshtrohet kontrollit parlamentar dhe ndarjes së pushteteve. Parimi i ndarjes së pushteteve nënkupton edhe garantimin e ushtrimit të pushtetit në mënyrë të pavarur dhe pa ndërhyrje, dhe se kufizimi duhet të jetë i bazuar në balancimin e pushteteve vetëm në masën që e lejon Kushtetuta dhe kompetencat e secilit pushtet. Sipas Kushtetutës së Kosovës, Kuvendi ushtron pushtetin legjislativ, Qeveria ka kompetencë dhe përgjegjësi në zbatimin e ligjeve dhe politikave shtetërore. Gjykata Kushtetuese përmes këtij vendimi ka ngatërruar kompetencat e pushtetit ekzekutiv, duke i dhënë kompetenca dhe përgjegjësi legjislative që më Kushtetute dhe ligj i takojnë Kuvendit të Kosovës. Një qasje e tillë e gjykatës po ashtu shkel rëndë parimin e kontrollit dhe balancimit të pushteteve, duke e vënë Qeverinë mbi Kuvendin e Kosovës.

Gjykata Kushtetuese në dhjetor të vitit 2012, kishte miratuar Udhëzuesin mbi praktikën nr. 06/2012, mbi funksionimin dhe strukturën e Njësisë Ligjore. Sipas këtij Udhëzuesi, Njësia Ligjore ndër të tjera, hulumton legjislacionin, autoritetet juridike dhe jurisprudencën e duhur që ndërlidhet me rastet që janë objekt i procedurës në Gjykatë, në bashkërendim me Gjyqtarin Raportues, Gjyqtarin Kryesues të Kolegjit Shqyrtues, Gjykatën dhe Kryetarin.

Në këtë drejtim Aktgjykimi i Gjykatës lidhur me vendimin e Qeverisë, bie në kundërshtim me vet praktikën e ndërtuar nga kjo Gjykatë në rastin KO 118/13 i datës 9 shtator 2013. Ky vendim për rrogat duhet të shikohet në dritën e jurisprudencës së mëhershme të Gjykatës Kushtetuese, i cili vendim i gjykatës kishte shpallur të drejtën e Kuvendit për të miratuar buxhetin dhe për të kontrolluar zbatimin e tij. Jurisprudenca e cituar në atë vendim, konform hulumtimeve sipas Udhëzuesit 06/2012 si më sipër, është më bindëse dhe standarde sa i përket kufizimeve të ekzekutivit në sferën e ligjëvënies në materien financiare dhe buxhetore. Ky fakt e bën të pakuptimtë dhe jo të bazuar tejkalimin e Gjykatës Kushtetuese, me vendimin e saj datës 11 qershor 2018.

Në rastin KO 118/13 është shqyrtuar miratimi nga ana e Kuvendit të Republikës së Kosovës i Ligjit Nr. 04/L-201 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 04/L-16 për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2013, i cili është propozuar nga Qeveria.

Rasti KO 118/13, i iniciuar nga deputetët e opozitës, është vendosur si vijon:

- a. Sa i përket pretendimit (të parashtruesve) se ligji i kontestuar cenon dispozitat e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike, Nr. 03/L-048, Gjykata pat theksuar se, në bazë të nenit 112.1 [Parimet e Përgjithshme] të Kushtetutës, ajo është kompetente për të vlerësuar vetëm kushtetutshmërinë e ligjit të kontestuar, por jo ligjshmërinë e tij. Rrjedhimisht, Gjykata pati refuzuar atë pjesë të kërkesës, sipas

nenit 112 të Kushtetutës, që thotë se nuk është juridiksion i saj vendosja për ligjshmërinë por vetëm për kushtetutshmërinë.

- b. Gjykata pati vërejtur se Kushtetuta parashikon se Qeveria, dhe vetëm ajo, mund ta përcaktojë buxhetin kombëtar. Kështu rezultoi edhe gjetiu në sistemet parlamentare. Në këtë drejtim, duke miratuar Ligjin Nr. 04/L201 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit r. 04/L-165 për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2013, Gjykata pati thënë se Kuvendi duke lejuar themelimin e Fondit për Veri nuk e ka cenuar në mënyrë të palejueshme me Kushtetutë të drejtën e vet për të miratuar buxhetin dhe për të kontrolluar zbatimin e tij. Kjo do të thotë se Gjykata ka konstatuar se Kuvendi asnjëherë nuk mund ta delegoj të ekzekutivi të drejtën për miratim dhe mbikëqyrje të buxhetit nacional. Në këtë rast, ky Fond është themeluar si pasojë e zbatimit të detyrimeve ndërkombëtare të Kosovës: siç dihet, çdo detyrim ndërkombëtar formal ka fuqinë më të madhe se çdo ligj i zakonshëm në Kosovë. Kjo nënkupton se Fondi ka pasur për bazë ligjore marrëveshjet e Brukselit. Megjithatë, Gjykata ka thënë se ky Fond nuk do të thotë se Kuvendi ka tjetërsuar kompetencën e vet të miratimit të buxhetit me ligj dhe të drejtën e mbikëqyrjes permanente të përdorimit të tij. Kjo nënkupton disa gjëra:

E para, në këtë drejtim, pra, është e ditur qartë se Qeveria ka kompetencë për të përcaktuar buxhetin përmes ligjeve dhe jo përmes vendimeve: miratimi i buxhetit është kompetencë ekskluzive e Kuvendit dhe gjithashtu është kompetencë ekskluzive e Kuvendit për të kontrolluar se a po zbatohet Buxheti i Kosovës në pajtim me Ligjin për Buxhet, i cili miratohet nga Kuvendi.

E dyta, duke marrë parasysh se vendimi për rritjen e pagave nuk është paraparë sipas Ligjit për Buxhetin, atëherë Kuvendi duhet të kërkojë llogari nga Qeveria në lidhje me zbatimin e Buxhetit, e cila me vendimin e Qeverisë, jo me Ligjin për Buxhet, është bërë në mënyrë arbitrare.

E treta, korniza e zbatimit dhe shpenzimit të Buxhetit të Kosovës bëhet në pajtim me Ligjin për Buxhet dhe ka llogaridhënie në rast se ai zbatohet jashtë kornizës së Ligjit për Buxhet duhet të kërkojë nga Kuvendi.

E fundit, Vendimi i Qeverisë për Pagat ndryshon Buxhetin e Kosovës dhe kështu del jashtë kornizës së saj sepse një shpenzim të tillë është dashur të ketë qenë i parashikuar nga Qeveria në Ligjin për Buxhet. Qeveria gjithashtu ka pasur mundësi që përmes Ligjit për Plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit për Buxhet të parashikoj një gjë të tillë dhe jo përmes veprimeve arbitrare në kundërshtim me kompetencat ekskluzive kushtetuese të Kuvendit.

Nga rasti KO 118/13 qartë shihet se me vendim të Qeverisë nuk mund të bëhet rritja e rrogave. Ndërhyrjet në buxhet mund të bëhen vetëm nëse bëhet fjalë, siç thuhet në rastin KO 118/13, për zbatimin e një detyrimi ndërkombëtar, por gjithnjë duke mos cenuar autonominë e buxhetit nacional.

Këtu nuk ka qenë rasti për zbatim nga ana e Qeverisë të një detyrimi ndërkombëtar apo ndonjë obligimi tjetër kushtetues por për rritjen arbitrare të rrogave.

Ky hap cenon autonominë e buxhetit të përcaktuar me propozim të vetë Qeverisë. Vetëm kjo mund ta caktoj shumën e tërësishme të buxhetit nacional në formë të ligjit, por asesi nuk mund të ekzekutoj të njëjtin pa qenë një gjë e tillë e paracaktuar me Ligjin për Buxhetin sepse kjo prishë autonominë buxhetore dhe sigurinë juridike.

Për më tepër, në rastin konkret, Gjykata fare nuk ka qenë e vetëdijshme se nuk ka ligj për pagat dhe se udhëzimi i saj për Qeverinë për të zbatuar ligjin, përbën një hipokrizi dhe mosnjohje të zingjirit të infrastrukturës ligjore kosovare në lëmin e rrogave.

Gjykata Kushtetuese përmes këtij vendimi, ka legjitimuar ekzekutivin dhe politikën e aktit të kryer të saj. Me këtë hap Kushtetuesja e ka “shndërruar” pushtetin ekzekutiv në ligjvënës, ndërsa pushtetin ligjvënës e e shtynë në heshtje sa i përket pagave publike, duke e detyruar që në të ardhmen çdoherë në Ligjin për Buxhetin ta lërë një mundësi të hapur për rritjet potenciale të rrogave përmes vendimeve arbitrare të Qeverisë.

IKD rekomandon që Kuvendi i Kosovës të ndryshojë Kushtetutën për ta rregulluar dëmin e shkaktuar nga Gjykata Kushtetuese, duke propozuar amendament kushtetues përmes të cilit do të përcaktohet që ekzekutivi asnjëherë nuk mund të vendos për një gjë të tillë dhe se gjashtë muaj para zgjedhjeve, pushtetit ekzekutiv i merret e drejta për të disponuar me mjete financiare në shumën mbi 10 mijë euro.