



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

Në Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës

KËRKESË

E AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

Për shfuqizimin e nenit 55, paragrafët 4–5, dhe neneve 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68 të Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, si dhe për pezullimin e menjëhershëm të këtyre dispozitave deri në vendimin përfundimtar të kësaj Gjykate

PALA PËRGJEGJËSE

Kuvendi i Republikës së Kosovës

Prishtinë, 10 shkurt 2017

PËRMBAJTJA

PYETJA E PARASHTRUAR.....	2
JURISDIKSIONI	3
PËRMBLEDHJA E FAKTEVE.....	3
A. Ligji për Kundërvajtje delegon kompetenca gjykuese tek organet administrative dhe ekzekutive, të quajtura “organe të kundërvajtjes”, në një varg të gjerë të rasteve kundërvajtëse	3
B. Ligji për Kundërvajtje lejon vetëm një formë të kufizuar të kontrollit gjyqësor të vendimeve të “organeve të kundërvajtjes”	5
C. Kuvendi i Republikës së Kosovës u informua për shqetësimet e Avokatit të Popullit lidhur me kundërkushtetutshmërinë e Projektligjit për Kundërvajtje, por Kuvendi nuk u dha përgjigje këtyre shqetësimeve, as nuk e ndryshoi Projektligjin në përputhje me rekomandimet e Avokatit të Popullit.....	6
ARGUMENTI	7
I. Personat e akuzuar për kundërvajtje kanë të drejtë për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantohet nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.....	8
II. Në raste të gjykuara nga ana e “organeve të kundërvajtjes”, Ligji për Kundërvajtje nuk u jep personave të akuzuar qasje në një tribunal të pavarur	10
A. “Organet e kundërvajtjes” të parashikuara nga Ligji për Kundërvajtje, nuk mund të konsiderohen të pavarura	11
B. Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës nuk ka jurisdikcion të plotë në kontrollimin e vendimeve të “organeve të kundërvajtjes” dhe prandaj nuk i përmbush kriteret e një “tribunali”	13
KËRKESË PËR MASË TË PËRKOSSHME	17
KONKLUZIONI.....	18

PYETJA E PARASHTRUAR

Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje delegon tek organet administrative dhe ekzekutive kompetencën për të gjykuar dhe për të vendosur sanksione, në një varg të gjerë të rasteve kundërvajtëse. Vendimet e këtyre organeve i nënshtrohen vetëm një forme të kufizuar të kontrollit gjyqësor. Pyetja e parashtruar është:

Ky delegim i kompetencave gjykuese tek organet administrative dhe ekzekutive, a paraqet shkelje të së drejtës për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantohet nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut?

JURISDIKSIONI

Në këtë kërkesë, Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës kërkon (1) shfuqizimin e nenit 55, paragrafët 4–5 dhe neneve 56–68 të Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, dhe (2) masë të përkohshme për pezullimin e menjëhershëm të këtyre dispozitave deri në vendimin përfundimtar të kësaj Gjykate.

Kërkesa e Avokatit të Popullit për shfuqizimin e dispozitave të lartpërmendura, si dhe për masë të përkohshme, janë brenda jurisdiksionit lëndor të Gjykatës Kushtetuese. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: “Kushtetuta”) përcakton, në pjesën relevante, se “Avokati i Popullit ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute” (*po aty*, neni 135, par. 4); dhe në veçanti, Avokati i Popullit është “i autorizuar të ngrenë . . . çështjen e përputshmërisë së ligjeve . . . me Kushtetutën” (*po aty*, neni 113, par. 2, nënpar. 1).

Për sa i përket kërkesës për masë të përkohshme, Ligji Nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës, përcakton se Gjykata “me kërkesë të palës mund të vendosë përkohësisht masa të përkohshme ndaj një çështjeje që është objekt i procedurës, nëse këto masa janë të nevojshme për të evituar rreziqe ose dëme të pariparueshme, ose nëse marrja e këtyre masave të përkohshme është në interes publik” (*po aty*, neni 27, par. 1).

Kërkesa e Avokatit të Popullit ndodhet gjithashtu brenda jurisdiksionit kohor të Gjykatës: “Kërkesa e ngritur në pajtim me nenin 113 paragrafi 2 të Kushtetutës do të parashtrohe[t] . . . nga ana e Avokatit të Popullit . . . brenda afatit prej gjashtë (6) muajve pas hyrjes në fuqi të aktit të kontestuar” (Ligji për Gjykatën Kushtetuese, neni 29, par. 1 dhe neni 30). Ligji që po kontestohet në këtë kërkesë hyri në fuqi në muajin janar të vitit 2017 (*shih* Ligjin për Kundërvajtje, neni 171). Prandaj, kërkesa e Avokatit të Popullit vjen brenda afatit gjashtëmuajor të përcaktuar nga Ligji për Gjykatën Kushtetuese.

PËRMBLEDHJA E FAKTEVE

A. Ligji për Kundërvajtje delegon kompetenca gjykuese tek organet administrative dhe ekzekutive, të quajtura “organe të kundërvajtjes”, në një varg të gjerë të rasteve kundërvajtëse

Përpara se Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje të hynte në fuqi, lëndët kundërvajtëse në përgjithësi ishin trajtuar sipas një ligji nga koha e ish-Jugosllavisë: Ligji Nr. 011/15-79 (i Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës) mbi Kundërvajtjet. Sipas këtij ligji, rastet kundërvajtëse gjykoheshin nga gjykatat komunale të kundërvajtjes, të vendosura në secilën komunë (*shih po aty*, neni 30, par. 1). Kjo procedurë u ndryshua pakëz në vitin 2013, kur Ligji Nr. 03/L-199 (i Republikës së Kosovës) për Gjykatat, hyri në fuqi. Ky ligj i ri përcaktoi se lëndët kundërvajtëse do të gjykoheshin nga “Gjykatat Themelore”, në shtatë degë rajonale, dhe jo nga gjykatat e komunave individuale (*shih po aty*, neni 9, par. 2 dhe neni 39, par. 2). Mirëpo, me gjithë këtë ndryshim të vogël, të dyja ligjet pasqyronin të njëjtin parim themelor: gjykimi i rasteve kundërvajtëse ndodhet ekskluzivisht në jurisdiksionin e gjykatave.

Ky parim, i njohur për një kohë të gjatë, u përmyt me miratimin e Ligjit të fundit për Kundërvajtje, i cili po kontestohet në këtë Kërkesë. Ky ligj delegon tek “organet e kundërvajtjes” kompetencën për të gjykuar dhe për të vendosur sanksione në disa raste

kundërvajtëse.¹ Siç është e qartë në Ligj, organet e kundërvajtjes nuk janë gjykata. Përkundrazi, ato janë organe administrative ose ekzekutive, të ngarkuara me detyrën e zbatimit të ligjeve: “Për disa kundërvajtje të përcaktuara me ligj apo rregullore të Kuvendit të Komunës, procedura e kundërvajtjes mund të zhvillohet, dhe sanksionin kundërvajtës mund të shqiptojë *organi i administratës shtetërore* ose *organi i cili kryen autorizime publike (në tekstin e mëtejme: organi për kundërvajtje) të mbikëqyrjes për zbatimin e ligjit*, në të cilin janë paraparë kundërvajtje” (*po aty*, neni 55, par. 4; theks i shtuar). Në strukturën kushtetuese të Republikës së Kosovës, organe të tilla, që ngarkohen me zbatimin e ligjeve, janë në përgjithësi organet *ekzekutive* të Qeverisë. *Shih* Kushtetutën, neni 4, par. 4 (“Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve”).² Duke deleguar kompetenca gjyqësore tek organet e tilla administrative dhe ekzekutive, Ligji për Kundërvajtje paraqet një devijim prej ndarjes tradicionale ndërmjet kompetencave gjyqësore dhe ekzekutive.

Përveç delegimit të kompetencave gjyqësore tek organet e kundërvajtjes, Ligji për Kundërvajtje gjithashtu përcakton jurisdiksionin e tyre lëndor, duke parashikuar se organi i kundërvajtjes është “kompetent që të veprojë sipas të gjitha kundërvajtjeve, për të cilat është paraparë sanksioni i gjobës në shumën e caktuar; për të cilat është paraparë sanksioni për personin fizik gjoba deri në pesëqind (500) euro; për të cilat është paraparë sanksioni për personin juridik gjoba deri në një mijë (1.000) euro; dhe për të cilat është paraparë shqiptimi i gjobës në vend” (*po aty*, neni 56, par. 2). Përveç këtyre rasteve, organeve të kundërvajtjes gjithashtu mund t’u jepet jurisdiksioni mbi raste të tjera kundërvajtëse—pavarësisht nga sanksioni i parashikuar—nëse “me ligj është paraparë kompetenca ekskluzive për veprimin e saj” (*po aty*, neni 56, par. 1). Në këtë mënyrë, Ligji për Kundërvajtje e bën të qartë se organet e kundërvajtjes kanë jurisdiksion mbi një varg të gjerë të rasteve kundërvajtëse. Të gjitha rastet e tjera të kundërvajtjes, që ngelen jashtë jurisdiksionit të organeve kundërvajtëse, do të vazhdojnë të gjykohen nga gjykatat e shkallës së parë (*shih po aty*, nenin 55, par. 1–3, dhe Përmbledhjen e Fakteve, Pjesa B, poshtë).

Për sa i përket mënyrës se si organet e kundërvajtjes do të emërojnë personat përgjegjës për gjykimin e lëndëve kundërvajtëse, Ligji për Kundërvajtje tregon shumë pak. Ligji bën përpjekje të sigurojë që këta persona të jenë profesionalisht kompetentë, duke përcaktuar se “procedura zhvillohet pranë organit të kundërvajtjes nga komisioni për vendosje, në përbërje prej së paku tre (3) anëtarëve” dhe që këta anëtarë do të jenë “personat zyrtarë të autorizuar me shkallën përkatëse të përgatitjes profesionale dhe përvojës së punës të nevojshme, nga të cilët së paku një nga anëtarët të jetë jurist i diplomuar me provim të dhënë të jurisprudencës” (*po aty*, neni 60, par. 1 dhe 2). Megjithatë, Ligji nuk parashikon asnjë mbrojtje nga presioni i jashtëm mbi këta anëtarë të komisionit.

Kjo paraqet një dallim të prerë midis situatës së këtyre anëtarëve dhe situatës së gjyqtarëve të gjykatave të rregullta. Ndryshe nga anëtarët e komisioneve të organeve të kundërvajtjes,

¹ Ligji e parashikon këtë delegim të kompetencave gjyqësore tek organet e kundërvajtjes, në nenin 55, paragrafët 4–5 dhe nenet 56–63.

² Më e rëndësishme është se kundërvajtjet në komunikacion rrugor, të cilat përbëjnë shumicën e rasteve kundërvajtëse, trajtohen nga Policia e Kosovës, e cila “është shërbim publik në kuadër të fushëveprimit të Ministrisë së Punëve të Brendshme” (Ligji Nr. 04/L-076 për Policinë, neni 4, par. 1; theks i shtuar) dhe prandaj është pjesë e degës ekzekutive.

gjyqtarët gëzojnë disa garanci kushtetuese, të cilat i mbron ata prej presionit të jashtëm. Për shembull, Kushtetuta u jep atyre mandate me kohëzgjatje të caktuar (*shih po aty*, neni 105, par. 1) dhe përcakton se ata mund të shkarkohen vetëm me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës—një organ i pavarur prej Qeverisë—dhe vetëm “për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave” (*po aty*, neni 104, par. 1 dhe 4). Në këtë mënyrë, gjyqtarët janë të mbrojtur nga rreziku i shkarkimit kur nxjerrin vendime që dalin kundër interesave të autoriteteve ekzekutive. Për dallim, anëtarët e komisioneve të organeve kundërvajtëse nuk gëzojnë mbrojtje të tilla dhe Ligji për Kundërvajtje nuk jep asnjë garanci tjetër nga presioni i jashtëm.

B. Ligji për Kundërvajtje lejon vetëm një formë të kufizuar të kontrollit gjyqësor të vendimeve të “organeve të kundërvajtjes”

Ligji për Kundërvajtje përcakton se “[k]undër vendimit përfundimtar për kundërvajtje të nxjerrë nga organet [kundërvajtëse] garantohet mbrojtje gjyqësore” (*po aty*, neni 55, par. 5).³ Mirëpo, bazat mbi të cilat vendimet e organeve kundërvajtëse mund të kontestohen me padi në gjykatë, janë rreptësisht të kufizuara. Për shembull, Ligji thekson se në ankesat kundër vendimeve të organeve të kundërvajtjes “nuk mund të theksohen faktet e reja dhe të propozohen prova të reja”, edhe “nëse paditësi gjen se me siguri se *pa fajin e tij* nuk ka qenë e mundshme që t’i propozojë në procedurë [të organit kundërvajtës]” (*po aty*, neni 66, par. 1, nënpar. 3; theks i shtuar).

Për më tepër, Ligji për Kundërvajtje përcakton se “[g]jykata kompetente që . . . vendos për konfliktin administrativ procedurën e mbrojtjes gjyqësore e zhvillon sipas Ligjit për Konfliktet Administrative” (Ligji për Kundërvajtje, neni 64, par. 4). Kjo i referohet Ligjit Nr. 03/L-202 për Konfliktet Administrative,⁴ që përcakton se kjo “gjykatë kompetente”, e cila është Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës (në tekstin e mëtejshëm: “Departamenti për Çështje Administrative” ose “Departamenti”),⁵ “vendos . . . *në bazë të fakteve të vërtetuara në procedurën administrative*”—në rastin konkret, në bazë të fakteve të vërtetuara nga vetë organi i kundërvajtjes (*po aty*, neni 43, par. 1; theks i shtuar). Në këtë mënyrë, Ligji për Kundërvajtje, bashkë me Ligjin për Konfliktet Administrative, kufizon edhe më tej kontrollin gjyqësor të vendimeve të organeve të kundërvajtjes, duke kërkuar që Departamenti për Çështje Administrative kryesisht të respektojë gjetjet faktike të këtyre organeve.

Është e vërtetë që Departamenti ka kompetencë për të kontrolluar *disa* çështje faktike, por vetëm deri diku. Përkatësisht, Ligji për Konfliktet Administrative e vesh Departamentin me kompetencën për të anuluar vendimin e organit administrativ mbi dy baza faktike të kufizuara: nëse (a) “nga faktet e vërtetuara është nxjerrë konkluzioni jo i drejtë në pikëpamje të gjendjes faktike” ose (b) faktet “në pikat esenciale nuk janë vërtetuar plotësisht” (*po aty*,

³ Procedurat për kontestimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse përcaktohen në nenet 64–68.

⁴ Në verzionin e gjuhës angleze, Ligji për Kundërvajtje gabimisht e quan ligjin në fjalë “Law on Administrative Disputes”. Titulli zyrtar i ligjit është “Law on Administrative Conflicts”.

⁵ Ligji Nr. 03/L-199 për Gjykatat përcakton se “[ç]ështjet administrative . . . janë kompetencë ekskluzive të Gjykatës Themelore të Prishtinës” (neni 11, par. 3) dhe se “Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore gjykon dhe vendos në konfliktet administrative sipas padive kundër akteve administrative përfundimtare dhe për çështjet e tjera të përcaktuara me ligj” (neni 14, par. 1).

neni 43, par. 2).⁶ Me fjalë të tjera, Departamenti për Çështje Administrative mund t'i hedhë poshtë **konkluzionet** që organi i kundërvajtjes i nxjerr prej këtyre fakteve të vërtetuara, ose mund të vendosë që këto fakte nuk janë vërtetuar **plotësisht**. Por, siç është theksuar më herët, ajo që **nuk** mund të bëjë Departamenti është që të shqyrtojë **të tjera** prova apo pretendime faktike që nuk ishin shqyrtuar më parë gjatë procedurave administrative të vetë organit kundërvajtës. Shqyrtimi i pretendimeve dhe provave të reja faktike ndodhet jashtë jurisdiksionit të këtij Departamenti.

Kemi vërejtur sipër në Pjesën A që disa raste kundërvajtëse—ato që nuk ndodhen brenda jurisdiksionit të organeve të kundërvajtjes—do të vazhdojnë të gjykohen nga gjykatat e shkallës së parë. Vlen të theksohet se, në këto raste, kompetenca e Gjykatës së Apelit për t'i kontrolluar vendimet e gjykatave të shkallës së parë, është shumë më e gjerë sesa kompetenca disi e kufizuar e Departamentit për Çështje Administrative për të kontrolluar vendimet e organeve kundërvajtëse. Për shembull, Ligji për Kundërvajtje përcakton se, në një ankesë kundër vendimit të një gjykate të shkallës së parë, “mund të paraqiten fakte të reja dhe prova të reja” (*po aty*, neni 137, par. 3). Gjithashtu, Ligji e vesh Gjykatën e Apelit me kompetencën për ta hedhur poshtë vendimin e gjykatës së shkallës së parë “për shkak të gjendjes së fakteve **të konstatuara gabimish**” (Ligji për Kundërvajtje, neni 143, par. 5; theks i shtuar)—jo vetëm për shkak të fakteve të konstatuara **jo plotësisht** ose për shkak të nxerrjes së **konkluzioneve** të gabuara nga këto fakte të konstatuara. Në krahasim me këto kompetenca të gjera që Gjykata e Apelit gëzon në kontrollimin e vendimeve të gjykatave të shkallës së parë, kompetenca e Departamentit për Çështje Administrative për të kontrolluar vendimet e organeve kundërvajtëse është shumë e kufizuar.

C. Kuvendi i Republikës së Kosovës u informua për shqetësimet e Avokatit të Popullit lidhur me kundërkushtetutshmërinë e Projektligjit për Kundërvajtje, por Kuvendi nuk u dha përgjigje këtyre shqetësimeve, as nuk e ndryshoi projektligjin në përputhje me rekomandimet e Avokatit të Popullit

Një Projektligj për Kundërvajtje u miratua në parim nga Kuvendi i Republikës së Kosovës më 19 shkurt 2016 (*shih* Transkriptin e mbledhjes plenare të Kuvendit të Republikës së Kosovës, të mbajtur më 19 dhe 24 shkurt 2016, f. 46). Projektligji i miratuar u dërgua pastaj te Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe mbikëqyrjen e Agjencisë kundër Korrupsionit (në tekstin e mëtejshëm: “Komisioni për Legjislacion”), për ndryshime të mëtejshme.

Pasi ka analizuar Projektligjin, Avokati i Popullit kishte shqetësime lidhur me kushtetutshmërinë e delegimit të kompetencave gjyquese tek organet administrative dhe ekzekutive. Përkatësisht, Avokati i Popullit mendonte që delegimi i këtyre kompetencave tek organet kundërvajtëse, bashkë me natyrën e kufizuar të kompetencës së Departamentit për Çështje Administrative për t'i kontrolluar vendimet e këtyre organeve, do të paraqiste shkelje të së drejtës së të akuzuarve për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantohet nga Kushtetuta dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: “KEDNJ”).

⁶ Pjesa e dytë e cituar këtu, “në pikat esenciale nuk janë vërtetuar plotësisht”, përfshihet vetëm në verzionet e ligjit në gjuhën shqipe dhe gjuhën serbe, por jo në verzionin e gjuhës angleze.

Për shkak të këtyre shqetësimeve, Avokati i Popullit e ndjeu për detyrë që të bëjë të njohur mendimin e tij me iniciativën e vet, duke marrë parasysh përgjegjësinë e tij ligjore “të rekomandojë . . . Kuvendin . . . për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut” dhe, në veçanti, “t’i rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv” (Ligji Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 18, par. 1, nënpar. 5 dhe 9).

Me qëllim që t’i përmbushte këto përgjegjësi ligjore, Avokati i Popullit i paraqiti shqetësimet e veta dhe rekomandoi ndryshime në Projektligjin për Kundërvajtje, në një raport *ex officio* të lëshuar më 25 prill 2016. *Shih* Raportin me Rekomandime të Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës, *ex officio* Rasti Nr. 239/2016, f. 10-14 dhe 18-19. Ky raport iu adresua zyrtarisht Kuvendit, duke përfshirë znj. Albulena Haxhiu dhe Selvije Halimi, përkatësisht kryesueses dhe zëvendëskryesueses së Komisionit për Legjislacion. Raporti gjithashtu iu dërgua z. Armend Zemaj, kryesues i zgjedhur për Grupin Punues *ad hoc* për Projektligjin për Kundërvajtje.⁷ Deri më sot, Avokati i Popullit nuk ka marrë asnjë shkresë prej Kuvendit që u jep përgjigje, apo edhe njohje, shqetësimeve të ngritura në raportin e përmendur.

Më 24 maj 2016, Komisioni për Legjislacion mbajti një mbledhje për të shqyrtuar 32 ndryshime të Projektligjit, të propozuara nga Grupi Punues (*shih* Procesverbalin e mbledhjes së Komisionit për Legjislacion, të mbajtur më 24 maj 2016, f. 2–3). Grupi Punues nuk u konsultua me Avokatin e Popullit përpara se t’i propozonte këto ndryshime dhe Avokati i Popullit nuk u ftua për të marrë pjesë në mbledhjen ku Komisioni i votoi ndryshimet. Për më tepër, as edhe një prej 32 ndryshimeve të propozuara nga Grupi Punues nuk i adresonte shqetësimet e ngritura nga Avokati i Popullit (*shih po aty*, f. 6–10).

Ligji për Kundërvajtje u miratua përfundimisht në Kuvend më 5 gusht 2016 (*shih* Transkriptin e mbledhjes plenare të Kuvendit të Republikës së Kosovës, të mbajtur më 4 dhe 5 gusht 2016, f. 87) dhe hyri në fuqi në janar të vitit 2017 (*shih* Ligjin për Kundërvajtje, neni 171), pa asnjë ndryshim të rekomanduar prej Avokatit të Popullit.

ARGUMENTI

Ligji për Kundërvajtje përcakton delegimin e kompetencave gjyqësore tek organet kundërvajtëse në nenet 55, paragrafët 4–5 dhe nenet 56–63. Pastaj, procedurat për kontestimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse në Departamentin për Çështje Administrative, parashikohen në nenet 64–68. Avokati i Popullit kërkon shfuqizimin e këtyre dispozitave, sepse (1) personat e akuzuar për kundërvajtje kanë të drejtë kushtetuese për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, dhe (2) Ligji për Kundërvajtje nuk u jep atyre qasje në një tribunal të tillë të pavarur në raste të gjykuara nga organet e kundërvajtjes.

⁷ Z. Zemaj u zgjodh kryesuesi i këtij Grupi Punues nga znj. Halimi, e cila atëherë ishte duke ushtruar detyrën si kryesuese e Komisionit për Legjislacion në mungesën e znj. Haxhiu. *Shih* Transkriptin e mbledhjes së Komisionit për Legjislacion, të mbajtur më 21 mars 2016, f. 11.

I. PERSONAT E AKUZUAR PËR KUNDËRVAJTJE KANË TË DREJTË PËR GJYKIM TË DREJTË NGA NJË TRIBUNAL I PAVARUR, SIÇ GARANTOHET NGA NENI 31 I KUSHTETUTËS SË REPUBLIKËS SË KOSOVËS DHE NENI 6 I KONVENTËS EVROPIANE PËR TË DREJTAT E NJERIUT

Neni 31, paragrafi 2 i Kushtetutës, garanton që “[ç]dokush gëzon të drejtën për shqyrtim të drejtë . . . për cilëndo akuzë penale . . . nga një *gjykatë e pavarur*” (theks i shtuar). Po ashtu, neni 6 i KEDNj-së, e cila “zbatohet drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës” (Kushtetuta, neni 22), përcakton se “[n]ë vendosjen e . . . çdo akuze penale kundër tij, çdokush ka të drejtë për një gjykim të drejtë . . . nga një *tribunal i pavarur*” (KEDNj, neni 6, par. 1).

Përpara se të analizojmë nëse organi i kundërvajtjes mund të quhet “tribunal i pavarur”, duhet të pyesim së pari nëse personat e akuzuar për kundërvajtje po përballen me “akuza penale”. Sipas tekstit të cituar më lart nga neni 31 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNj-së, kjo është një parakusht për gëzimin e së drejtës për qasje në një tribunal të pavarur. Mirëpo, kur e konsiderojmë këtë çështje, duhet të marrim parasysh udhëzimin e Kushtetutës që “[t]ë drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut” (në tekstin e mëtejshëm: “GjEDNj”) (Kushtetuta, neni 53). Prandaj, për të konstatuar nëse personat e akuzuar për kundërvajtje po përballen me “akuza penale” në kuptimin e Kushtetutës, duhet t’i referohemi praktikës së GjEDNj-së.

Një linjë e gjatë e vendimeve gjyqësore të GjEDNj-së tregon se, edhe kur kundërvajtjet nuk klasifikohen si “vepra penale” *brenda sistemit ligjor kombëtar*, ato mund të quhen “vepra penale” *në kontekstin e Konventës*, nëse penalizimi i kundërvajtjeve u shërben qëllimeve parandaluese dhe ndëshkuese. Ky parim u dëshmuar qartë në rastin *Öztürk kundër Gjermanisë*, Aplikimi Nr. 8544/79, GjEDNj (1984). Në këtë rast, Aplikuesi u akuzua për një shkelje të rregullave të komunikacionit dhe pastaj u penalizua me një gjobë të vogël (*shih po aty*, § 10–11). I pakënaqur me trajtimin e rastit të tij në nivelin kombëtar, ai dërgoi një ankesë tek GjEDNj, duke pretenduar shkelje të nenit 6. Qeveria e Gjermanisë u përgjigj që neni 6 “nuk aplikohet në këto rrethana sepse z. Öztürk *nuk ‘u akuzua për një vepër penale,’*” por vetëm për një kundërvajtje (*po aty*, § 46). Sipas ligjeve gjermane, këto dy kategori janë juridikisht të ndara.

GjEDNj hodhi poshtë plotësisht argumentin e Qeverisë. Gjykata konstatoi se, mes faktorësh të tjerë, “qëllimi i sanksionimit, duke qenë edhe parandalues edhe ndëshkues, [është] i mjaftueshëm për të dëshmuar se vepra në fjalë ishte, *në termat e nenit 6 . . . të Konventës*, e natyrës penale” (*id.*, § 53; theks i shtuar). Prandaj, edhe pse Aplikuesi nuk është akuzuar për “vepër penale” sipas klasifikimeve juridike të brendshme të Gjermanisë, ai megjithatë po përballej me “akuzë penale” brenda kuptimit të Konventës dhe prandaj kishte të drejtë të gëzonte mbrojtjet e nenit 6.

Sipas logjikës së njëjtë, edhe pse kundërvajtjet dhe veprat penale janë kategori të ndara në sistemin ligjor të Republikës së Kosovës, kundërvajtjet prapëseprapë mund të konsiderohen “akuza penale” brenda fushëveprimit të nenit 6, nëse sanksionimi i veprave kundërvajtëse kanë qëllime “parandaluese dhe ndëshkuese”. Ligji për Kundërvajtje pohon qartazi se sanksionimi i veprave kundërvajtëse ka qëllime të tilla. Ai parashikon një sërë “sanksionesh”

për kryesit e këtyre veprave: “Për kundërvajtje mund të parashihet: qortim; gjobë; pikë ndëshkuese; pushimi i vlefshmërisë së lejes së vozitjes; ndalimi i drejtimit me automjetin; ndalimi i ushtrimit të profesionit, veprimtarisë ose e detyrës; dëbimi i të huajit nga vendi (*po aty*, neni 27, par. 1). Qëllimi i vendosjes së këtyre sanksioneve, sipas vetë Ligjit, është për të shërbyer si parandalim për mbrojtjen e sigurisë publike dhe vlerave të tjera: “Kundërvajtje është sjellja me të cilën shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, ***mbrojtja e të cilave nuk është e mundur pa sanksionimin kundërvajtës***” (*po aty*, neni 2, par. 1; theks i shtuar). Kjo tregon se sanksionet e parashikuara në Ligj kanë qëllim parandalues—përkatesisht qëllimin e parandalimit të sjelljeve që rrezikon “rendin dhe qetësinë publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën”. Duke marrë parasysh këto qëllime shprehimisht parandaluese dhe ndëshkuese, vepra të tilla duhet të konsiderohen “penale” brenda kuptimit të nenit 6, në përputhje me arsyetimin e GjEDNj-së në *Öztürk*. Prandaj, personat e akuzuar për kundërvajtje në Republikën e Kosovës, duhet të gëzojnë mbrojtjet e nenit 6, duke përfshirë të drejtën për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur.

Gjithashtu relevante për të kuptuar nëse një vepër quhet “vepër penale” brenda kuptimit të nenit 6, është pyetja nëse ligji i cili e ndalon veprën ka karakter ***të përgjithshëm***, (dmth. i zbatueshëm për të gjithë personat në përgjithësi) apo karakter ***të ngushtë***, (dmth. i zbatueshëm vetëm për një grup të caktuar me status të veçantë). Sipas precedentëve të GjEDNj-së, veprat që ndalohen nga ligje me karakter të përgjithshëm, quhen “vepra penale” në kuptimin e nenit 6. Ky parim u ilustrua mirë në *Lauko kundër Slovakisë*, Aplikimi Nr. 26138/95, GjEDNj (1998). Aplikuesi në këtë rast ishte gjykuar fajtor për vepër kundërvajtëse, në bazë të Ligjit për Kundërvajtje të Slovakisë të vitit 1990, dhe ishte penalizuar me një gjobë të vogël (*po aty*, §§ 11–12). Pavarësisht nga masa dukshëm e vogël e penalizimit të vendosur, si dhe klasifikimi i veprës si “kundërvajtje” në sistemin ligjor kombëtar, GjEDNj megjithatë konstatoi se Aplikuesi ishte përballur me “akuza penale” brenda fushëveprimit të nenit 6 të Konventës. Për të arritur në këtë konkluzion, GjEDNj theksoi faktin që ligji, të cilin Aplikuesi e kishte shkelur, kishte zbatim të përgjithshëm, përderisa ai ligj “u drejtohej të gjithë qytetarëve në përgjithësi dhe jo vetëm një grupi të përcaktuar që posedon një status të veçantë” (*po aty*, § 58). Si dëshmi të mëtejshme të “karakterit të përgjithshëm” të zbatimit të ligjit, GjEDNj citoi faktin që ligji përkufizonte fjalën “kundërvajtje” me terma shumë të përgjithshëm, “si vepër e padrejtë e cila paraqet ndërhyrje ose rrezik për interesin publik”. Zbatimi i përgjithshëm i ligjit ishte faktor kyç “për të treguar që vepra në fjalë ishte, në termat e nenit 6 të Konventës, e natyrës penale” (*po aty*, § 58). Aktgjykimi theksoi më tej që “mungesa e seriozitetit relativ të penalizimit në fjalë, nuk mund të privojë një vepër nga karakteri i saj thelbësisht penal” (*po aty*).

Të gjithë këta faktorë vlejné gjithashtu për Ligjin e Republikës së Kosovës për Kundërvajtje. Njësoj sikurse ligji i Slovakisë, që e kishte për qëllim të parandalojë “vepra të padrejta, të cilat paraqesin ndërhyrje ose rrezik për interesin publik”, ligji i Republikës së Kosovës, siç kemi parë më lart, gjithashtu ka një qëllim të përgjithshëm: që të mbrojë interesin publik përmes parandalimit të “sjelljeve, me të cilat shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën” (Ligji për Kundërvajtje, neni 2, par. 1). Dhe ligji i Kosovës, njësoj si ai i Slovakisë, “u drejtohet të gjithë qytetarëve në përgjithësi, jo vetëm një grupi të përcaktuar që posedon një status të veçantë” (*Lauko*, GjEDNj, *op. cit.*, § 58). Njësoj si në *Lauko*, pra, këta faktorë na çojné te konkluzioni që kundërvajtjet në

fushëveprimin e Ligjit për Kundërvajtje, mund të konsiderohen “vepra penale” në kontekstin e nenit 6. Për më tepër, fakti që disa prej sanksioneve të parashikuara në Ligj janë relativisht të lehta—si, p.sh., qortime dhe gjoha të lehta—nuk e rrezikon këtë konkluzion, sepse “mungesa e seriozitetit relativ të penalizimit në fjalë, nuk mund të privojë një vepër nga karakteri i saj thelbësisht penal (*Lauko*, GjEDNj, *op. cit.*, § 58).

Duhet theksuar gjithashtu që jo të gjitha sanksionet e parashikuara nga Ligji për Kundërvajtje mund të konsiderohen kaq të lehta. Në fakt, disa prej sanksioneve të parashikuara janë mjaft serioze. Në këto raste, serioziteti i këtyre sanksioneve jep edhe një arsye më tepër për t’i klasifikuar kundërvajtjet si “vepra penale” në termat e nenit 6. Kjo dëshmohet në rastin *Malige kundër Francës*, Aplikimi Nr. 27812/95, GjEDNj (1998). Në këtë rast GjEDNj konstatoi se heqja e pikëve në lejën e vozitjes për arsye të veprave kundër rregullave të trafikut, ishte një ndëshkim serioz dhe se serioziteti i sanksionit paraqiste një arsye tjetër për ta konsideruar si “vepër penale” në kuptimin e nenit 6: “heqja e pikëve mundet, me kalimin e kohës, të ketë pasojën e anulimit të lejës. Është e pamohueshme që e drejta për të vozitur është shumë e dobishme në jetën e përditshme dhe për arsye të punës. Gjykata . . . prandaj nxjerr konkluzionin që, megjithëse heqja e pikëve ka një natyrë preventive, **ka gjithashtu një natyrë ndëshkuese dhe parandaluese**” dhe për këtë arsye konsiderohet si sanksion penal në fushëveprimin e nenit 6, edhe pse nuk konsiderohet sanksion penal në sistemin ligjor kombëtar (*po aty*, § 39; theks i shtuar).

Siç kemi cekur tashmë, Ligji i Republikës së Kosovës për Kundërvajtje gjithashtu përfshin “pikë ndëshkuese”, “pushimin e vlefshmërisë së lejes së vozitjes” dhe “ndalimin e drejtimit me automjetin” si sanksione për kryerjen e veprave kundërvajtëse (*po aty*, neni 27, par. 1). Sipas arsyetimit të GjEDNj-së në *Malige*, pra, kjo jep edhe më shumë mbështetje për konkluzionin që kemi arritur: personat e akuzuar për kundërvajtje në fushëveprimin e Ligjit të Kosovës për Kundërvajtje, përballen me “akuza penale” brenda kontekstit të Konventës. Prandaj, ata duhet të gëzojnë mbrojtjet e nenit 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe neni 31 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Këto mbrojtje përfshijnë të drejtën për gjykim të drejtë **nga një tribunal i pavarur**.

II. NË RASTE TË GJYKUARA NGA ANA E “ORGANEVE TË KUNDËRVAJTJES”, LIGJI PËR KUNDËRVAJTJE NUK U JEP PERSONAVE TË AKUZUAR QASJE NË NJË TRIBUNAL TË PAVARUR

Në mënyrë që të quhet “tribunal i pavarur”, një organ duhet të përmbushë disa kritere. Dy kriteret më relevante për vlerësimin e Ligjit për Kundërvajtje janë: (a) që organi të jetë i pavarur prej ekzekutivit dhe (b) që ai të ketë jurisdiksionin e plotë. *Shih Beaumartin kundër Francës*, Aplikimi Nr. 15287/89, GjEDNj (1994), § 38 (“Vetëm një institucion që ka **jurisdiksion të plotë** dhe që përmbush një varg kërkesash, si p.sh. **pavarësia nga ekzekutivi** . . . , meriton etiketimin ‘tribunal’ brenda kuptimit të nenit 6 par. 1”); theks i shtuar).

Në raste të gjykuara nga organet kundërvajtëse, Ligji për Kundërvajtje nuk u jep personave të akuzuar qasje në një organ që përmbush të dyja prej këtyre kritereve. Së pari, vetë organet kundërvajtëse nuk mund të konsiderohen të pavarura prej ekzekutivit. Dhe së dyti, Departamenti për Çështje Administrative, tek i cili vendimet e organeve kundërvajtëse mund

të kontestohen, nuk ka “jurisdikcion të plotë” në raste kundërvajtëse sipas standardeve të GjEDNj-së. Prandaj, nuk i përmbush kriteret e një “tribunali” në raste të tilla.

A. “Organet e kundërvajtjes” të parashikuara nga Ligji për Kundërvajtje, nuk mund të konsiderohen të pavarura

Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka përcaktuar kritere të qarta për “pavarësi” në kontekstin e nenit 6. Duke i përmbledhur këto standarde në një rast të kohëve të fundit, ajo deklaroi se “për të vendosur nëse një organ mund të konsiderohet ‘i pavarur’ . . . , duhen marrë parasysh, mes të tjerash, mënyra e emërimit të anëtarëve dhe kohëzgjatja e mandatit të tyre, ekzistenca e garancive kundër presionit të jashtëm dhe çështja nëse organi paraqet një dukje të pavarësisë” (*Pohoska kundër Polonisë*, Aplikimi Nr. 33530/06, GjEDNj (2012), § 34). Pavarësia prej ekzekutivit në veçanti konsiderohet me rëndësi të lartë (*shih po aty; shih gjithashtu Belilos kundër Zvicrës*, Aplikimi Nr. 10328/83, GjEDNj (1988), § 64). Kjo pasqyron parimin e mirënjohur të ndarjes së kompetencave ekzekutive dhe gjyqësore, një parim që gjithashtu mishërohet shprehimisht në Kushtetutë: “Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve” (*po aty*, neni 4, par. 1) dhe, në veçanti, “[p]ushteti gjyqësor është unik, i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat” (*po aty*, neni 4, par. 5). *Shih gjithashtu Vlerësimin e kushtetutshmërisë së Qarkores Administrative nr. 01/2016, të nxjerrë nga Ministria e Administratës Publike të Republikës së Kosovës*, Rasti Nr. KO73/16, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (2016), § 61 (“Kuvendi ushtron pushtetin legjislativ, Qeveria pushtetin ekzekutiv dhe gjyqësori pushtetin gjyqësor”).

Ligji për Kundërvajtje nuk e siguron pavarësinë e organeve të kundërvajtjes në asnjë prej kriterëve të identifikuar nga GjEDNj. Së pari, siç kemi vërejtur në Pjesën A të Përmbledhjes së Fakteve, vetë ligji thekson se organet kundërvajtëse janë organe administrative dhe ekzekutive të ngarkuara me zbatimin e ligjeve. Organi i kundërvajtjes përkufizohet si “**organi i administratës shtetërore** ose **organi i cili kryen autorizime publike . . . të mbikëqyrjes për zbatimin e ligjit**, në të cilin janë paraparë kundërvajtje” (*po aty*, neni 55, par. 4; theks i shtuar). Prandaj, sipas përkufizimit të vetë Ligjit, organet e kundërvajtjes jo vetëm që nuk janë **të pavarura** nga ekzekutivi, por janë vetë **pjesë** e ekzekutivit.

Pastaj, përveç këtij delegimi të gjykimit të lëndëve kundërvajtës tek organe administrative dhe ekzekutive, Ligji për Kundërvajtje gjithashtu nuk përcakton sigurime kundër presionit të jashtëm. Për shembull, kemi vërejtur që, për sa i përket mënyrës se si organet kundërvajtëse emërojnë personat përgjegjës për gjykimin e lëndëve, Ligji përpiqet vetëm të sigurojë që ata të jenë profesionalisht të aftë, por nuk bën asnjë përpjekje për të siguruar pavarësinë e tyre. Ai përcakton vetëm se “procedura zhvillohet pranë organit të kundërvajtjes nga komisioni për vendosje, në përbërje prej së paku tre (3) anëtarëve” dhe që këta anëtarë “janë personat zyrtarë të autorizuar me shkallën përkatëse të përgatitjes profesionale dhe përvojës së punës të nevojshme, nga të cilët së paku një nga anëtarët të jetë jurist i diplomuar me provim të dhënë të jurisprudences” (*po aty*, neni 60, par. 1 dhe 2). Siç kemi theksuar në Pjesën A të Përmbledhjes së Fakteve, në këtë drejtim ka një dallim të prerë midis anëtarëve të komisioneve të organeve kundërvajtëse dhe gjyqtarëve të gjykatave të rregullta: Kushtetuta u jep gjyqtarëve mandate me kohëzgjatje të caktuar (*shih po aty*, neni 105, par. 1), dhe përcakton që ata mund të shkarkohen vetëm me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës—një organ i pavarur prej ekzekutivit—dhe vetëm “për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave” (*po aty*, neni 104, par. 1

dhe 4). Askund në Ligjin për Kundërvajtje nuk u jepen garanci të tilla anëtarëve të komisioneve të organeve kundërvajtëse. Kjo zbrazëti e pengon pavarësinë e anëtarëve të komisionit, sepse e bën që këta anëtarë të jenë të prekshëm nga rreziku i shkarkimit nga autoritetet ekzekutive, nëse nxjerrin vendime që dalin kundër interesave të këtyre autoriteteve.

Në një varg të gjerë rastesh, GjEDNj ka konsideruar mangësi të tilla si vendimtare kundër gjetjes së pavarësisë. Për shembull, në rastin *Henryk Urban dhe Ryszard Urban kundër Polonisë*, Aplikimi Nr. 23614/08 (2010), GjEDNj ka trajtuar çështjen nëse një gjykatë e përbërë pjesërisht nga “vlerësues” (gjyqtarë asistentë), të emëruar nga Ministria e Drejtësisë, mund të quhet e pavarur. Gjykata u përgjigj negativisht, duke cituar faktin që një vlerësuese “mund të ishte shkarkuar nga ministri i Drejtësisë në çdo kohë gjatë mandatit të saj dhe që nuk ekzistonte asnjë garanci që do ta mbronte nga ushtrimi arbitrar i kësaj kompetence [të shkarkimit] prej ministrit” (*po aty*, § 53). Aktgjykimi vërejti gjithashtu që kohëzgjatja e mandatit të vlerësuesve ishte e papërcaktuar, duke mos pasur “një periudhë minimale gjatë së cilës një vlerësues ishte në marrëdhënie pune dhe gjatë së cilës ai vishej me kompetenca gjykuese”. Së fundi, GjEDNj theksoi, në mënyrë kategorike, se “mundësia e shkarkimit prej ekzekutivit është e mjaftueshme për të prishur . . . pavarësinë” (*po aty*). Sipas të njëjtit arsyetim, dështimi i Ligjit për Kundërvajtje për të siguruar mandate me kohëzgjatje të caktuar për anëtarët e komisioneve të organeve kundërvajtëse, apo për t’i mbrojtur ata nga shkarkimi arbitrar prej autoriteteve ekzekutive, po ashtu e bën të pamundur që organet kundërvajtëse të konsiderohen tribunale të pavarura.

Rasti *Lauko*, GjEDNj, *op. cit.*, jep edhe arsye të tjera për të dyshuar në pavarësinë e organeve kundërvajtëse. Siç kemi parë më sipër, Aplikuesi në këtë rast ishte akuzuar për një vepër kundërvajtëse sipas Ligjit për Kundërvajtje të Slovasisë (*Lauko*, GjEDNj, *op. cit.*, § 12). Sipas këtij ligji, autoritetet përgjegjëse për vendosjen e rastit ishin zyrat “rajonale” dhe “komunale” të administratës shtetërore (*po aty*, § 35). Të dyja zyrat vendosën kundër Aplikuesit dhe e ndëshkuan me një gjobë.

Në aktgjykimin e saj, GjEDNj konstatoi se këto zyra rajonale dhe komunale nuk i përmbushnin kriteret e nenit 6 për pavarësi, duke theksuar se këto zyra “ngarkohen me kryerjen e administrimit shetëror lokal nën kontrollin e qeverisë” (*po aty*, § 64). GjEDNj konkludoi se, në këto rrethana, “mungesa e çdolloj garancie kundër presionit të jashtëm dhe të çdolloj dukjeje të pavarësisë, tregon qartazi se këto organe **nuk mund të konsiderohen ‘të pavarura’ prej ekzekutivit** brenda kuptimit të nenit 6, par. 1 të Konventës” (*po aty*; theks i shtuar).

Për të njëjtat arsye, organet kundërvajtëse, siç përshkruhen në Ligjin për Kundërvajtje, gjithashtu nuk arrijnë të jenë të pavarura prej ekzekutivit. Njësoj si autoritetet në *Lauko*, organet e kundërvajtjes janë “organe të administratës shtetërore” apo organe që “mbikëqyrin zbatimin e ligjeve” (Ligji për Kundërvajtje, neni 55, par. 4). Prandaj, ato gjithashtu “nuk mund të konsiderohen ‘të pavarura’ prej ekzekutivit brenda kuptimit të nenit 6, par. 1 të Konventës” (*Lauko*, GjEDNj, *op. cit.* § 64), sidomos duke marrë parasysh mungesën e plotë të garancive ligjore kundër presionit të jashtëm.

B. Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës nuk ka jurisdikcion të plotë në kontrollimin e vendimeve të “organeve të kundërvajtjes” dhe prandaj nuk mund të quhet tribunal

Megjithëse sapo kemi argumentuar se organet e kundërvajtjes nuk mund të konsiderohen të pavarura prej ekzekutivit sipas standardeve të GjEDNj-së, mbetet një hap i fundit në analizën tonë. Sipas precedentëve të GjEDNj-së, mungesa e pavarësisë së një organi administrativ mund të tolerohet, nëse vendimet e atij organi “i nënshtrohen kontrollit të mëtejshëm nga një organ gjyqësor që ka jurisdikcion të plotë” (*Albert dhe Le Compte kundër Belgjikës*, Aplikimet Nr. 7299/75 dhe 7496/76, GjEDNj (1983), § 29). Koncepti i “jurisdikcionit të plotë”, siç përdoret nga GjEDNj, është i rreptë dhe përfshin, në veçanti, “kompetencën për të anuluar **në të gjitha aspektet**, në çështje ligjore dhe faktike, vendimin e organit më poshtë” (*Gradinger kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 15963/90, GjEDNj (1995), § 44; theks i shtuar); “është e nevojshme që ‘tribunali’ në fjalë të ketë jurisdikcionin për të shqyrtuar **të gjitha** çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përpara tij” (*Terra Woningen B.V. kundër Hollandës*, Aplikimi Nr. 20641/92, GjEDNj (1996), § 52, theks i shtuar). Prandaj, duhet të pyesim nëse Ligji për Kundërvajtje parashikon një organ gjyqësor, i cili e plotëson këtë standard të rreptë për jurisdikcion të plotë në kontrollimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse, sepse “[v]etëm një institucion që ka jurisdikcion të plotë . . . meriton etiketimin ‘tribunal’ brenda kuptimit të nenit 6 par. 1” (*Beaumontin*, GjEDNj, *op. cit.*, § 38).

Siç kemi parë në Pjesën B të Përmbledhjes së Fakteve, Ligji për Kundërvajtje përcakton se “[k]under vendimit përfundimtar për kundërvajtje të nxjerrë nga organet [kundërvajtëse] garantohet mbrojtje gjyqësore” (*po aty*, neni 55, par. 5) dhe se “[g]jykata kompetente që . . . vendos për konfliktin administrativ procedurën e mbrojtjes gjyqësore e zhvillon sipas Ligjit për Konfliktet Administrative” (Ligji për Kundërvajtje, neni 64, par. 4). Prandaj, duhet të pyesim nëse procedurat e parashikuara në Ligjin Nr. 03/L-202 për Konfliktet Administrative e veshin këtë “gjykatë kompetente”, dmth. Departamenti për Çështje Administrative i Gjykatës Themelore të Prishtinës, me “jurisdikcionin e plotë” sipas standardeve të GjEDNj-së.

Është e qartë se nuk e bëjnë një gjë të tillë. Kompetenca e Departamentit për Çështje Administrative për të kontrolluar vendimet e organeve kundërvajtëse është e kufizuar, sidomos në lidhje me çështje faktike. Ligji për Konfliktet Administrative përcakton shprehimisht se, në kontrollimin e vendimit të një organi administrativ, Departamenti “vendos për çështjen e konfliktit administrativ, **në bazë të fakteve të vërtetuara në procedurën administrative**”—me fjalë të tjera, në bazë të fakteve të vërtetuara nga vetë organi i kundërvajtjes (*po aty*, neni 43, par. 1; theks i shtuar).

Është e vërtetë që, në disa rrethana, Ligji për Konfliktet Administrative i jep Departamentit mundësinë për të anuluar vendimet e organeve administrative mbi dy baza faktike të kufizuara: nëse (a) “nga faktet e vërtetuara është nxjerrë konkluzioni jo i drejtë në pikëpamje të gjendjes faktike” ose (b) faktet “në pikat esenciale nuk janë vërtetuar plotësisht” (*po aty*, neni 43, par. 2). Në këtë mënyrë, Departamenti për Çështje Administrative mund t’i hedhë poshtë **konkluzionet** që organi kundërvajtës i nxori prej këtyre fakteve të vërtetuara, apo të konstatojë që këto fakte nuk janë vërtetuar plotësisht. Mirëpo, ajo që Departamenti **nuk** mund të bëjë është të shqyrtojë **të tjera** pretendime faktike apo prova që nuk ishin shqyrtuar më parë gjatë procedurave administrative të vetë organit kundërvajtës. Mbi këtë pikë, shih Ligjin për

Kundërvajtje, neni 66, par. 1, nënpar. 3 (në ankesat kundër vendimeve të organeve kundërvajtëse “nuk mund të theksohen faktet e reja dhe të propozohen prova të reja”). Prandaj, Departamenti për Çështje Administrative nuk ka mundësinë “për të shqyrtuar **të gjitha** çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përpara saj” (*Terra Woningen B.V*, GjEDNj, *op. cit.*, § 52; theks i shtuar). Për këtë arsye, Departamenti nuk i përmbush standardet e GjEDNj-së për jurisdikcionin e plotë në kontrollimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse dhe, për rrjedhojë, nuk mund të konsiderohet “tribunal” në kontekstin e nenit 6.

Rasti *Schmautzer kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 15523/89, GjEDNj (1995), e përforcon këtë konkluzion. Në këtë rast, autoritetet administrative, të cilat nuk ishin të pavarura sipas nenit 6, e gjobitën Aplikuesin për një shkelje të rregullave të komunikacionit rrugor. Çështja kryesore për GjEDNj ishte nëse Gjykata Administrative e Austrisë, e cila i kontrolloi vendimet e autoriteteve administrative, e përmbushte përkufizimin e GjEDNj-së për jurisdikcionin e plotë.

GjEDNj iu përgjigj negativisht kësaj pyetjeje. Ajo vuri theks të veçantë mbi faktin se Gjykata Administrative në përgjithësi ishte “e detyruar [të mbështetej] në gjetjet faktike të autoriteteve administrative” (*Schmautzer*, GjEDNj, *op. cit.*, § 32), njësoj sikurse Departamenti për Çështje Administrative i Kosovës duhet të vendosë “në bazë të fakteve të vërtetuara në procedurën administrative” të organit të kundërvajtjes (Ligji për Konfliktet Administrative, neni 43, par. 1).

Mirëpo, një faktor edhe më i rëndësishëm që e vërejmë, është që Gjykata Administrative e Austrisë, si homologu i saj i Kosovës, e kishte kompetencën **deri diku** për të anuluar vendimin e organit administrativ mbi baza faktike, përkatësisht (a) nëse organi “ka nxjerrë gjetje faktike që, në një aspekt të rëndësishëm, bie në kundërshtim me dosjen e rastit”, apo (b) nëse “faktet kërkojnë hulumtim të mëtejshëm mbi një pikë të rëndësishme” (Ligji i Austrisë për Gjykatën Administrative të vitit 1985, Pjesa 42, par. 2, nënpar. 3, *i cituar nga Schmautzer*, GjEDNj, *op. cit.*, § 17). Këto janë, pak a shumë, të njëjtat baza faktike mbi të cilat Departamenti për Çështje Administrative i Kosovës është gjithashtu i autorizuar për t’i anuluar vendimet e organeve administrative.

Megjithatë, kjo prapë nuk mjaftonte për GjEDNj, e cila, duke theksuar se sa i rreptë është standardi i jurisdikcionit të plotë, konkludoi se këto kompetenca të Gjykatës Administrative të Austrisë për kontrollin gjyqësor, nuk e arritën këtë standard. Duke argumentuar për këtë konkluzion, GjEDNj theksoi faktin se Gjykata Administrative “nuk kishte të drejtë për të pranuar prova vetë, as të vërtetojë faktet, as të marrë parasysh çështje të reja” (*Schmautzer*, ECtHR, *op. cit.*, § 32). Në këto rrethana, Gjykata Administrative nuk mund të thuhet se ka pasur jurisdikcion të plotë dhe “[p]ër rrjedhojë, aplikuesi nuk kishte qasje në një ‘tribunal’” (*id.*, § 36 dhe 37).⁸

⁸ Faktikisht, rasti *Schmautzer* është një prej një serie rastesh, të vendosura në 1995, në të cilat GjEDNj konstatoi se Gjykata Administrative e Austrisë nuk përmbushte standardet e jurisdikcionit të plotë në raste penale, duke përfshirë raste kundërvajtëse. Kjo linjë rastesh përbëjnë precedentët kryesorë të GjEDNj-së për çështjen se si duhet interpretuar nocioni i “jurisdikcionit të plotë” në lidhje me “degën penale” të nenit 6 të KEDNj-së. Rastet që u vendosën bashkë me *Schmautzer* ishin: *Gradinger*, GjEDNj, *op. cit.*; *Palaoro kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 16718/90, GjEDNj (1995); *Pfauerrmayer kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 16841/90, GjEDNj (1995); *Pramstaller kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 16713/90, GjEDNj

I njëjti konkluzion vlen për Departamentin për Çështje Administrative të Kosovës në kontrollimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse. Përkatësisht, njësoj sikurse pamundësia e Gjykatës Administrative të Austrisë “për të pranuar prova vetë, apo për të vërtetuar faktet, apo për të marrë parasysh çështje të reja” e ka bërë që të mos kishte jurisdiksion të plotë (*Schmautzer*, GjEDNj, *op. cit.*, § 32), e njëjta mund të thuhet për Departamentin për Çështje Administrative të Kosovës: Për shkak të pamundësisë së tij për të shqyrtuar çështje të reja faktike apo për të pranuar prova të reja në kontrollimin e vendimeve të organeve kundërvajtëse, Departamenti për Çështje Administrative, njësoj si homologu i tij austriak në *Schmautzer*, nuk i plotëson kriteret e GjEDNj-së për jurisdiksionin e plotë; ajo nuk ka “jurisdiksion për të shqyrtuar **të gjitha** çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përpara tij” (*Terra Woningen B.V.*, GjEDNj, *op. cit.*, § 52; theks i shtuar).

Në bazë të këtyre argumenteve, mund të konkludojmë se mungesa e pavarësisë së organeve të kundërvajtjes nuk mund të korrigjohet me mundësinë për t’i kontestuar vendimet e tyre tek Departamenti për Çështje Administrative. Kjo do të thotë se, në raste të gjykuara prej organeve kundërvajtëse, Ligji për Kundërvajtje dështon, në çdo shkallë, t’u garantojë personave të akuzuar qasje në një tribunal të pavarur dhe në këtë mënyrë paraqet një shkelje të nenit 31 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNj-së.

Avokati i Popullit dëshiron tani të theksojë natyrën thelbësisht të moderuar të kërkesës së tij. Avokati i Popullit nuk kërkon që të ndalohet në mënyrë kategorike delegimi i kompetencës së gjykimit të rasteve kundërvajtëse tek organet administrative dhe ekzekutive. Ai e kupton se ka arsye të forta të efikasitetit, të cilat e mbështesin këtë lloj delegimi. Mirëpo, ajo për të cilën Avokati i Popullit këmbëngul—një gjë që edhe GjEDNj e ka bërë tepër të qartë—është se ky delegim i kompetencave gjykuese duhet patjetër të shoqërohet me një mbrojtje specifike: mundësia për t’i kontestuar vendimet e organeve kundërvajtëse tek një autoriteti gjyqësor **me jurisdiksion të plotë**. Kjo kërkesë e rreptë vendos një limit të prerë mbi ndjekjen e efikasitetit dhe siguron respektimin e duhur të të drejtave të njeriut.

Siç kemi argumentuar këtu, Ligji për Kundërvajtje, në formën e tij aktual, nuk e plotëson këtë standard. Mirëpo, ai mundet lehtësisht të rihartohet për ta plotësuar standardin në fjalë. Ndryshe nga verzioni i tij aktual, Ligji duhet t’i japë Departamentit për Çështje Administrative kompetencën “për të pranuar prova vetë, . . . për të vërtetuar faktet [dhe] për të marrë parasysh çështje të reja” (*Schmautzer*, GjEDNj, *op. cit.*, § 32), jo thjesht që të “vendosë . . . në bazë të fakteve të vërtetuara në procedurën administrative” të organeve kundërvajtëse (Ligji për Konfliktet Administrative, neni 43, par. 1).

(1995); *Umlauf kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 15527/89, GjEDNj (1995). Në të gjitha këto raste, GjEDNj konkludoi, për të njëjtat arsye, që Gjykata Administrative e Austrisë nuk përmbushte standardet e jurisdiksionit të plotë. Ky konkluzion u rikonfirmua nga GjEDNj në rastin *Mauer kundër Austrisë (nr. 2)*, Aplikimi Nr. 35401/97 (2000), *shih po aty*, § 15; si dhe në rastin *Steininger kundër Austrisë*, Aplikimi Nr. 21539/07 (2012), *shih po aty*, § 56. Ligji i Austrisë për Gjykatën Administrative më në fund u ndryshua në vitin 2014, me qëllim që të përmbushë standardet e GjEDNj-së (*shih* “Austria: Gjykatat Administrative Reformohen”, *Biblioteka e Kongresit, Monitori Juridik Botëror*, 6 janar 2014). Mirëpo, për fat të keq, kjo reformë erdhi shumë vonë për Ligjin e Republikës së Kosovës për Konfliktet Administrative, i cili u miratua prej Kuvendit në vitin 2010 dhe duket se e kishte marrë si model, të paktën pjesërisht, një verzion (përpara reformës) të Ligjit të Austrisë për Gjykatën Administrative.

Siç kemi vërejtur në Pjesën B të Përmbledhjes së Fakteve, Ligji për Kundërvajtje aktualisht i jep Gjykatës së Apelit këtë autoritet të gjerë për kontrollin gjyqësor, në raste të kundërvajtjes që, duke u mbetur jashtë jurisdiksionit të organeve kundërvajtëse, gjykohen nga gjykatat e shkallës së parë. Në një ankesë kundër një vendimi të gjykatës së shkallës së parë, “mund të paraqiten fakte të reja dhe prova të reja” (*po aty*, neni 137, par. 3), dhe Gjykata e Apelit nuk është e detyruar për të vendosur në bazë të fakteve të vërtetuara nga gjykata e shkallës së parë. Përkundrazi, ajo e ka kompetencën për të anuluar vendimin e gjykatës së shkallës së parë “për shkak të gjendjes së fakteve **të konstatuara gabimisht**” (Ligji për Kundërvajtje, neni 143, par. 5; theks i shtuar)—jo vetëm për shkak të fakteve të konstatuara **jo plotësisht** ose për shkak të nxjerrjes së **konkluzioneve** të gabuara nga këto fakte të konstatuara. Nëse Kuvendi do t’i jepte këtë autoritet të gjerë Departamentit për Çështje Administrative në kontrollimin e vendimeve të organeve të kundërvajtjes, atëherë ky Departament do të kishte jurisdiksion të plotë “për të shqyrtuar **të gjitha** çështjet faktike dhe ligjore që janë relevante për kontestin përpara tij” (*Terra Woningen B.V*, GjEDNj, *op. cit.*, § 52; theks i shtuar), dhe Ligji për Kundërvajtje do të ishte në përputhje me të drejtën për gjykim të drejtë nga një tribunal i pavarur, siç garantohet nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

KËRKESË PËR MASË TË PËRKOHSHME

Në bazë të argumenteve të lartcekura, Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës, me anë të kësaj parashtrëse, kërkon që kjo Gjykatë të vendosë masë të përkohshme për pezullimin e menjëhershëm të dispozitave të kontestuara, përkatësisht, neni 55, paragrafët 4–5 dhe nenet 56–68 të Ligjit No. 05/L-087 për Kundërvajtje.

Rregullorja e Punës së Gjykatës Kushtetuese, Rregulli 55, paragrafi 4, përcakton tri kushte që duhet të përmbushen në mënyrë që masa e përkohshme të rekomandohet:

- (a) pala që kërkon masën e përkohshme ka treguar rastin prima facie për meritat e kërkesës dhe, nëse akoma nuk është vendosur për pranueshmërinë e saj, rastin prima facie për pranueshmërinë e kërkesës;
- (b) pala që kërkon masë të përkohshme ka dëshmuar se do të pësojë dëme të pariparueshme nëse nuk lejohet masa e përkohshme; dhe
- (c) masa e përkohshme është me interes publik.

Të tria prej këtyre kushteve janë përmbushur në rastin konkret. Së pari, argumentet e parashtruara në këtë kërkesë japin baza më shumë se prima facie për shfuqizimin e dispozitave të kontestuara.

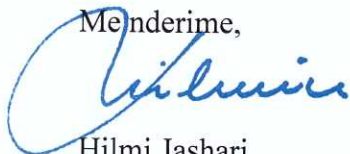
Së dyti, në mungesën e masës së përkohshme, ka një rrezik substancial që, derisa kjo Gjykatë të arrijë vendimin e saj përfundimtar, funksionimi i “organeve të kundërvajtjes” të imponojë sanksione mbi persona të akuzuar, pa u dhënë këtyre personave qasje në një tribunal të pavarur. Në mënyrë që të shmanget funksionimi kushtetutshmërisht i dyshimtë i “organeve të kundërvajtjes”, është e domosdoshme që kjo Gjykatë të pezullojë menjëherë dispozitat e kontestuara.

Së treti, është me interes publik që masa e përkohshme të miratohet. Siç u vërejt në Pjesën I të Argumentit, Ligji për Kundërvajtje është një ligj që zbatohet në mënyrë plotësisht të përgjithshme, duke mbuluar “sjelljen me të cilën shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës (Ligji për Kundërvajtje, neni 2, par. 1). Meqenëse Ligji mbulon një rang kaq të gjerë të sjelljeve, të kryera qoftë nga persona fizikë, qoftë nga persona juridikë (*shih po aty*, neni 7, par. 4), është me interes publik që kjo Gjykatë të sigurojë, të paktën gjatë periudhës në të cilën vendimi i tij është në pritje, që personat e akuzuar të mos u nënshtrohen procedurave të “organeve të kundërvajtjes”, të cilat janë kushtetutshmërisht të dyshimta.

KONKLUZIONI

Për arsyet e lartpërmendura, neni 55, paragrafët 4–5, dhe nenet 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 dhe 68 të Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, duhet të shfuqizohen dhe duhet të pezullohen menjëherë deri në vendimin përfundimtar të kësaj Gjykate.

Menderime,



Hilmi Jashari
Avokat i Popullit

Bashkëngjitur: Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje