



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

*Ex officio*

Nr. 441/2018

## RAPORT ME REKOMANDIME

### I

## AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

në lidhje me

*Tri parime të përgjithshme për interpretimin e akteve normative dhe zbatimin e këtyre parimeve në mbrojtjen e të drejtave të njeriut*

**Drejtuar:**

- Z. Ramush Haradinaj, Kryeministër i Republikës së Kosovës
- Z. Kadri Veseli, Kryetar i Kuvendit të Republikës së Kosovës
- Znj. Albulena Haxhiu, Kryetare e Komisionit për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe mbikëqyrjen e Agjencisë kundër Korrupsionit
- Z. Enver Peci, Kryetar i Gjykatës Supreme të Republikës së Kosovës

Prishtinë, më 28 shtator 2018

## PËRMBAJTJA

<b>QËLLIMET E RAPORTIT .....</b>	<b>2</b>
<b>BAZA LIGJORE .....</b>	<b>2</b>
<b>ANALIZA JURIDIKE.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Tri parimet e përgjithshme për interpretimin e akteve normative.....</b>	<b>4</b>
<b>B. Rëndësia e tri parimeve interpretuese për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sundimin e ligjit dhe demokracinë.....</b>	<b>6</b>
<b>C. Dy shembuj të zbatimit të tri parimeve interpretuese prej përvojës së Institucionit të Avokatit të Popullit .....</b>	<b>9</b>
<b>KONSTATIMET DHE REKOMANDIMET E AVOKATIT TË POPULLIT.....</b>	<b>16</b>
<b>A. Konstatimet e Avokatit të Popullit.....</b>	<b>16</b>
<b>B. Rekomandimet e Avokatit të Popullit.....</b>	<b>16</b>

## QËLLIMET E RAPORTIT

1. Në çdo sistem të zhvilluar juridik, ndodhin shpesh raste ku një situatë faktike mbulohet nga dy a më shumë akte normative. Gjatë punës së Institucionit të Avokatit të Popullit, janë hasur disa situata të tilla. Në këto situata, duhet vendosur se cilit akt normativ t'i jepet përparësi. Avokati i Popullit ka vërejtur se mënyra se si vendoset përparësia ndërmjet akteve normative, ka implikime të rëndësishme për të drejtat e njeriut, si dhe për kapacitetin e Institucionit për të kryer misionin e tij në mbrojtjen e këtyre të drejtave.

Ky Raport ka katër qëllime kryesore:

- (1) Për të paraqitur tri parime të përgjithshme që udhëzojnë se cilave akte normative duhet t'u jepet përparësi në një situatë faktike që mbulohet prej dy a më shumë akteve të tilla;
- (2) Për të shpjeguar rëndësinë e këtyre parimeve për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sundimit të ligjit dhe demokracisë;
- (3) Për të dhënë dy shembuj konkretë nga përvoja e Avokatit të Popullit dhe për të shpjeguar se si tri parimet interpretuese i zgjidhin këto raste; dhe
- (4) Për t'u dërguar institucioneve kompetente rekomandime specifike dhe konkrete lidhur me zbatimin e këtyre parimeve.

## BAZA LIGJORE

2. Sipas Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, mes të tjerash, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
  - “Avokati i Popullit ka kompetencë të bëjë hetime . . . me iniciativën e vet (ex officio), nëse . . . ka bazë të rezultojë se nga ana e autoriteteve janë shkelur të drejtat dhe liritë e njeriut të përcaktuara me Kushtetutë, ligje dhe akte të tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut” (neni 16, par. 4);
  - “Avokati i Popullit mund të jep rekomandime të përgjithshme për funksionimin e sistemit gjyqësor” (neni 16, par. 8);
  - “të hetojë shkeljet e pohuara të të drejtave të njeriut dhe veprimet e diskriminimit dhe të angazhohet për eliminimin e tyre (neni 18, par. 1, nënpar. 1);
  - “të tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t'u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla (neni 18, par. 1, nënpar. 2);

- “të bëjë të njohura të drejtat e njeriut dhe përpjekjet për të luftuar të gjitha format e diskriminimit përmes ngritjes së vetëdijesimit, posaçërisht përmes informimit dhe edukimit edhe me anë të mediave (neni 18, par. 1, nënpar. 4);
  - “të njoftojë Qeverinë, Kuvendin dhe institucionet tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit” (neni 18, par. 1, nënpar. 5);
  - “t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta” (neni 18, par. 1, nënpar. 6);
  - “të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës (neni 18, par. 1, nënpar. 7);
  - “të përgatisë raporte vjertore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryejë hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës” (neni 18, par. 1, nënpar. 8);
  - “t’i rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv” (neni 18, par. 1, nënpar. 9).
3. Me dërgimin e këtij raporti tek institucionet kompetente, si dhe publikimin e tij në media, Avokati i Popullit synon të kryejë këto përgjegjësi ligjore.

## ANALIZA JURIDIKE

### 4. Kjo analizë ndahet në tri pjesë:

Në pjesën A, paraqiten dhe shtjellohen tri parimet për interpretimin e akteve normative në raste ku dy a më shumë akte gjejnë zbatim në të njëjtat rrethana faktike. Këto parime njihen në të drejtën ndërkombëtare, si dhe në sistemin juridik të Republikës së Kosovës.

Në pjesën B, analiza vazhdon të shpjegojë rëndësinë e këtyre tri parimeve për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sundimin e ligjit dhe demokracinë.

Në pjesën C, jepen dy shembuj konkretë nga përvoja e Institucionit të Avokatit të Popullit, në të cilët tri parimet në fjalë japin zgjidhje në interpretimin e akteve normative, në një mënyrë që siguron mbrojtjen e të drejtave të njeriut në nivelin e duhur.

#### A. Tri parimet e përgjithshme për interpretimin e akteve normative

5. Tri parimet në fjalë janë si në vijim.
  - (a) *Lex specialis derogat legi generali*
  - (b) *Lex posterior derogat legi priori*
  - (c) *Lex superior derogat legi inferiori*
6. Parimi *lex specialis derogat legi generali* (në tekstin e mëtejshëm: “*lex specialis*”), përcakton se, kur një situatë e caktuar faktike hyn në fushëveprimin e dy akteve normative, përparësi i jepet **aktit të posaçëm kundrejt aktit të përgjithshëm**.
7. Ky parim gjen zbatim në shumë fusha të ndryshme të së drejtës ndërkombëtare publike, duke përfshirë fushën e të drejtave ndërkombëtare të njeriut, siç reflektohet në jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: “GJEDNJ”).
8. Në këtë drejtim, Avokati i Populli kujton se, sipas Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: “Kushtetuta”), “Republika e Kosovës respekton të drejtën ndërkombëtare” (*po aty*, neni 16, par. 3) dhe “[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” (*po aty*, neni 53).
9. Për të treguar se sa i gjerë është zbatimi i parimit *lex specialis* në të drejtën ndërkombëtare, mund t’i referohemi një shembulli prej një aktgjykimi të rëndësishëm në fushën e së drejtës penale ndërkombëtare, të nxjerrë nga Tribunali Penal Ndërkombëtar për Ish-Jugosllavinë (në tekstin e mëtejshëm: “ICTY”) në rastin *Prokurori kundër Kupreškić e të tjerësh*, Rasti Nr. IT-95-16-T, T.Ch. II, 14 janar 2000.
10. Në këtë rast, Prokurori kërkoi që të ngarkoheshin të akuzuarit me përgjegjësi penale për dy vepra (mes të tjerash): vrasje **si krim lufte** dhe vrasje **si krim kundër njerëzimit**, në bazë të nenit 3 dhe nenit 5(a) të Statutit të ICTY-së, përkatësisht.
11. Mirëpo, për shkak se vepra penale e vrasjes si krim kundër njerëzimit përfshin elemente shtesë që nuk përfshihen në veprën penale të vrasjes si krim lufte, Gjykata vendosi që: “Ndalimi i vrasjes si krim kundër njerëzimit është *lex specialis* në raport me ndalimin e vrasjes si krim lufte” (*po aty*, § 701).
12. Sipas Gjykatës, në një rast të tillë, “dispozita më specifike dhe më pak gjithpërfshirëse duhet zgjedhur” (*po aty*, § 683), për shkak se, “nëse një veprim rregullohet me një dispozitë të përgjithshme dhe me një tjetër më specifike, e dyta ka përparësi si më e përshtatshme, duke e adresuar atë veprim në mënyrë më të posaçme” (*po aty*, § 684).

13. Në veçanti, Avokati i Popullit dëshiron të theksojë se Gjykata e lidhi justifikimin e parimit *lex specialis* me *vullnetin e ligjvënësve*: “Posaçërisht në rast se ka dallim ndërmjet dy dispozitave, do të ishte e logjikshme të supozohej se trupi ligjvënës kishte qëllim t’i japë përparësi dispozitës që e rregullon veprimin më drejtpërdrejt dhe me më shumë hollësi” (*po aty*, § 684).
14. Parimi *lex specialis* shfaqet jo vetëm në të drejtën penale ndërkombëtare, por edhe në fushën e të drejtave ndërkombëtare të njeriut.
15. Në këtë drejtim, mund t’i referohemi lidhjes ndërmjet nenit 6, par. 1 dhe nenit 13 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejshëm: “KEDNJ”), sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së.
16. Neni 6, par. 1 i KEDNJ-së përcakton se: “Çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile, ashtu edhe për bazueshmërinë e çdo akuze penale në ngarkim të tij”.
17. Ndërsa, neni 13 i KEDNJ-së përcakton se: “Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në permbushje të funksioneve të tyre zyrtare”.
18. Praktika e GJEDNJ-së, në përgjithësi, është që të trajtohet neni 6, par. 1 si *lex specialis* në raport me nenin 13. Arsyeja është se, në një rast ku e drejta, për shkeljen e së cilës kërkohet zgjidhje efektive, konsiderohet një “e drejtë civile”, atëherë neni 6, par. 1 përcakton, në mënyrë specifike, se cili është “organi kombëtar” që duhet t’i japë “zgjidhje efektive” viktimës. Përkatësisht, “organi kombëtar”, në një rast të tillë, nuk mund të jetë tjetër përveç “një gjykatë të pavarur dhe të paanshme, të krijuar me ligj”.
19. Me fjalë të Gjykatës: “ku e drejta e Konventës që kërkohet prej individit është një ‘e drejtë civile’ e njohur në sistemin kombëtar—si për shembull e drejta e pronës . . . , mbrojtjet e ofruara prej nenit 6, par. 1, të cilat përfshijnë rangun e plotë të procedurës gjyqësore, janë më të rrepta sesa ato të nenit 13 dhe i gëlltisnin ato”; prandaj, “në këto rrethana, neni 6, par. 1 konsiderohej që të përbente *lex specialis* në raport me nenin 13”. (*Kudla kundër Polonisë* [GC], Aplikimi Nr. 30210/96, GJEDNJ, 26 tetor 2000, § 146). Për këtë arsye, “[n]ë raste të tilla nuk ka interes juridik në rishqyrtimin e së njëjtës lëndë, që është subjekt i ankesës, sipas kërkesave më pak të rrepta të nenit 13” (*po aty*).
20. Njësoj si në rastin *Kupreškić*, pra, edhe praktika e GJEDNJ-së e ndjek parimin *lex specialis*: atij akti normativ që i adreson rrethanat faktike në mënyrë më specifike, i jepet përparësi kundrejt atij akti që ka natyrë më të përgjithshme.

21. Parimi i dytë i interpretimit është *lex posterior derogat legi priori* (në tekstin e mëtejshëm: “*lex posterior*”). Ky parim përcakton se aktit normativ që është miratuar më vonë, i jepet përparësi kundrejt atij që është miratuar më herët.
22. Ky parim është mjaft i njohur prej ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Republikës së Kosovës, të cilat shpeshherë përfshijnë dispozita shfuqizuese. Kur miratohet një verzion i ri i një ligji të mëparshëm, në fund të ligjit të ri përfshihet zakonisht një dispozitë që e shfuqizon në tërësi *verzionin e mëparshëm të ligjit*. Për shembull, më 15 mars 2018, Kuvendi miratoi Ligjin Nr. 06/L-016 për Shoqëritë Tregtare. Në fund të këtij ligji përcaktohet se: “Ky ligj shfuqizon Ligjin Nr. 02/L-123 për Shoqëritë Tregtare dhe Ligjin Nr. 04/L-006 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 02/L-123 për Shoqëritë Tregtare” (*po aty*, neni 269).
23. Parimi i tretë për interpretimin e akteve normative është *lex superior derogat legi inferiori* (në tekstin e mëtejshëm: *lex superior*). Sipas këtij parimi, një akt normativ që është më i lartë në hierarkinë e një sistemi juridik, ka përparësi në raport me një akt që është më i ulët në hierarki.
24. Njësoj si parimi *lex posterior*, parimi *lex superior* është mjaft i njohur në sistemin juridik të Republikës së Kosovës. Për shembull, neni 16, par. 1 i Kushtetutës përcakton se “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”.
25. Po ashtu, njësoj si në gati çdo sistem juridik kombëtar, ligjet, të cilat janë miratuar prej Kuvendit, njihen si më të larta dhe kanë përparësi kundrejt akteve *nënligjore*, si p.sh. rregullore, udhëzime administrative, vendime, qarkore, etj. Këto akte nënligjore nxirren zakonisht prej institucioneve dhe agjencive të Qeverisë, e cila “merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve” (Kushtetuta, neni 93, par. 4), megjithëse në disa raste, edhe institucionet dhe agjencitë e pavarura ngarkohen me përgjegjësinë për të nxjerrë akte nënligjore. *Shih, p.sh.*, Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 37, par. 1 (“Avokati i Popullit nxjerrë Rregulloren e punës, Rregulloren për organizimin e brendshëm dhe sistematizimin e vendeve të punës, proceset e vendimmarrjes dhe çështje të tjera organizative në pajtim me ligjin”).

**B. Rëndësia e tri parimeve interpretuese për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sundimin e ligjit dhe demokracinë**

26. Duke marrë parasysh shtjellimin në pjesën A të tri parimeve për interpretimin e akteve normative, jemi në pozitë të mirë për të pyetur se cila është rëndësia e këtyre tri parimeve, posaçërisht në sistemin juridik të Republikës së Kosovës.
27. Avokati i Popullit konsideron se tri parimet në fjalë janë të domosdoshme për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sundimin e ligjit dhe vlerat e demokracisë.

28. Fillimisht, mund të vërejmë se, kur më shumë se një akt normativ mbulon të njëjtat rrethana faktike, një situatë e tillë menjëherë ngren shqetësim lidhur me *sigurinë juridike*.
29. Sipas Komisionit Evropian për Demokracinë Përmes Ligjit (në tekstin e mëtejshëm: “Komisioni i Venecias”), “[p]arimi i sigurisë juridike është i domosdoshëm për besim në sistemin juridik dhe sundimin e ligjit. . . . Për të arritur këtë besim, shteti duhet ta bëjë tekstin e ligjit lehtë të qasshëm. Po ashtu, e ka për detyrë për të respektuar dhe zbatuar, në një mënyrë të *parashikueshme* dhe konsistente, ligjet që ka miratuar” (Raport mbi Sundimin e Ligjit, adoptuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 86 (Venecia, 25-26 mars 2011), par. 44; theksi në origjinal).
30. Çfarë do të thotë që ligji të jetë “i *parashikueshëm*”? Sipas Komisionit të Venecias, “[p]arashikueshmëria do të thotë se ligji, ku ka mundësi, duhet të shpallet përpara zbatimit dhe duhet të jetë i *parashikueshëm* për sa i përket efekteve të tij: duhet të formulohet me një saktësi të mjaftueshme për të krijuar mundësinë për individin që të rregullojë sjelljet e veta” (*po aty*).
31. Siguria juridike, e sidomos elementi i *parashikueshmërisë*, është me rëndësi të lartë jo vetëm për sundimin e ligjit, por edhe për të drejtat e njeriut.
32. Vlera e *parashikueshmërisë* së ligjit përsëritet vazhdimisht në KEDNJ, të drejtat dhe liritë e së cilës “garantohen me . . . Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike” (Kushtetuta, neni 22).
33. Për shembull, neni 8, par. 2 i KEDNJ-së përcakton se: “Autoriteti publik nuk mund të ndërhyjë në ushtrimin e kësaj të drejte [dmth., e drejta për respektimin e jetës private dhe familjare] përveçse në shkallën *e parashikuar nga ligji*” (theks i shtuar).
34. Po ashtu, Konventa i referohet shprehimisht vlerës së *parashikueshmërisë* së ligjit në nenin 4 (Ndalimi i shkllavërisë dhe i punës së detyruar), nenin 5 (E drejta për liri dhe siguri), nenin 9 (Liria e mendimit, e ndërgjegjes dhe e fesë), nenin 10 (Liria e shprehjes), nenin 11 (Liria e tubimit dhe e organizimit), nenin 1 të Protokollit të Parë (Mbrojtja e pronës) dhe nenin 2 të Protokollit të Katërt (Liria e lëvizjes).
35. Theksi i veçantë mbi *sigurinë juridike* në interpretimin dhe zbatimin e KEDNJ-së jepet edhe në jurisprudencën e GJEDNJ-së. Sipas Gjykatës, “parimi i sigurisë juridike . . . nënkuptohet në të gjitha nenet e Konventës dhe përbën një prej aspekteve thelbësore të sundimit të ligjit . . . . Ky parim garanton njëfarë qëndrueshmërie në situata juridike dhe kontribuon në besimin publik në gjykata” (*Lupeni Greek Catholic Parish e të tjerë kundër Rumanisë* [GC], Aplikimi Nr. 76943/11, GJEDNJ, 29 nëntor 2016, § 116(a)).
36. Mirëpo, cila është lidhja ndërmjet tri parimeve interpretuese dhe vlerës së sigurisë juridike?



37. Avokati i Popullit konsideron se rëndësia e parimeve në fjalë për garantimin e sigurisë juridike është tepër e dukshme. Në mungesën e këtyre parimeve dhe të zbatimit të tyre konsistent, nuk do të ishte e mundur për një gjykatë apo një institucion qeveritar, apo një agjenci e pavarur, etj., për të vendosur me siguri se cili akt normativ duhet zbatuar në një situatë faktike ku më shumë se një akt i tillë e mbulon atë situatë.
38. Edhe më e rëndësishme në situata të tilla faktike, nuk do të mund të thuhet se ligji “formulohet me saktësi të mjaftueshme për të krijuar mundësinë për *individin* që të rregullojë sjelljet e veta” (Komisioni i Venecias, Raporti mbi Sundimin e Ligjit, par. 44; theks i shtuar), nëse nuk do të ekzistonin parime të tilla interpretuese që japin përgjigje të saktë se si cilit akt normativ duhet t’i jepet përparësi në një situatë të caktuar.
39. Përveç sundimit të ligjit dhe të drejtave të njeriut, tri parimet interpretuese janë të domosdoshme edhe për të siguruar vlerat e demokracisë.
40. Një prej elementeve më të rëndësishme të një shoqërie demokratike është respektimi i vullnetit të popullit, i cili, në Republikën e Kosovës, si dhe në çdo demokraci parlamentare, shprehet përmes përfaqësuesve të zgjedhur të Kuvendit.
41. Duke marrë parasysh këtë fakt, ka disa arsye pse tri parimet interpretuese janë të domosdoshme për të siguruar funksionimin e shëndoshë të një demokracie të tillë.
42. Së pari, në mënyrë që vullneti i Kuvendit të respektohet, duhet të ketë sa më shumë konsistencë dhe siguri në mënyrën se si interpretohen ligjet e miratuara prej tij. Tri parimet interpretuese e kanë si qëllim pikërisht për të garantuar një gjë të tillë.
43. Me zbatimin e rreptë të këtyre parimeve, ligjvënësit do ta dinin më saktë se si do të interpretoheshin ligjet që i miratojnë në rastet ku më shumë se një ligj gjen zbatim. Po aq e rëndësishme është se, Qeveria, institucionet dhe agjencitë e pavarura dhe gjykatat, gjatë interpretimit dhe zbatimit të ligjeve, gjithashtu do ta dinin se Kuvendi i ka miratuar ligjet duke marrë parasysh këto parime interpretuese.
44. Me fjalë të tjera, nëse procesi i hartimit, miratimit, interpretimit dhe zbatimit të ligjeve shihet si një lojë e ndërlikuar e komunikimit ndërmjet Kuvendit në njërën anë, dhe Qeverisë, gjykatave dhe institucioneve dhe agjencive të pavarura në anën tjetër, atëherë tri parimet interpretuese shërbejnë si rregulla të lojës për të siguruar, sa më shumë që të jetë e mundur, që komunikimi mes palëve të jetë sa më i saktë dhe konsistent. Dhe në fund të fundit, saktësia dhe konsistenca në këtë lojë janë të domosdoshme për funksionimin e rregullt të demokracisë, për shkak se, *përmbajtja* e komunikimit, në këtë kontekst, nuk është asgjë përveç vullnetit të shprehur të përfaqësuesve të popullit.
45. Për më tepër, përmbajtja specifike e tri parimeve në fjalë reflekton vlerat demokratike. Për shembull, siç u cek më sipër në aktgjykimin e ICTY-së, në lidhje

me parimin *lex specialis*, “[p]osaçërisht në rast se ka dallim ndërmjet dy dispozitave, do të ishte e logjikshme të supozohet se trupi ligjvënës kishte qëllim t’i japë përparësi dispozitës që e rregullon veprimin më drejtpërdrejt dhe me më shumë hollësi” (*Kupreškić*, § 684).

46. Ajo që nënkuptohet në aktgjykimin e ICTY-së është se, vullneti i ligjvënësve shprehet më qartë në ato rastet ku ata e kanë rregulluar një çështje të caktuar në mënyrë të hollësishme, sepse në raste të tilla, ligjvënësit do të kishin pasur më shumë vëmendje mbi çështjen specifike në fjalë, sesa në rastet ku e kanë rregulluar një fushë të përgjithshme që veçse e përfshin atë çështje specifike. Prandaj, zbatimi i parimit *lex specialis* do t’u shërbejë vlerave demokratike.
47. Të njëjtën gjë mund ta themi për sa i përket parimit të dytë, *lex posterior* dhe parimit të tretë, *lex superior*.
48. Për sa i përket parimit *lex posterior*, Avokati i Popullit e konsideron të dukshme që, kur Kuvendi miraton një verzion të ri të një ligji të vjetër, është verzioni i fundit ai që reflekton më saktësisht vullnetin e deputetëve.
49. Për sa i përket parimit *lex superior*, edhe ky parim, po ashtu, siguron që vullneti i shprehur përmes *ligjeve*, të ketë përparësi ndaj akteve të tjera *nënligjore*, të cilave, sipas këtij parimi, nuk u lejohet të dalin jashtë kornizave të vendosura nga ligjet, në bazë të të cilave nxirren.

### **C. Dy shembuj të zbatimit të tri parimeve interpretuese nga përvoja e Institucionit të Avokatit të Popullit**

50. Ky Raport përfundon me një analizë të tre shembujve që janë vërejtur gjatë punës së Insitucionit të Avokatit të Popullit. Këta shembuj shërbejnë (1) për të ilustruar zbatimin e tri parimeve interpretuese dhe (2) për të cituar dy raste në të cilat zbatimi i këtyre parimeve kanë ndikim në mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe sigurimin e efikasitetit të Avokatit të Popullit.
51. Shembulli i parë është interpretimi i Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit dhe Ligjit Nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës. Të dyja ligjet e kanë Institucionin e Avokatit të Popullit brenda fushëveprimit të vet.
52. Ligji për Shërbimin Civil “rregullon statusin e nëpunësve civilë, si dhe marrëdhënien e tyre të punës në institucionet e administratës qendrore dhe komunale” (*po aty*, neni 1, par. 1), ku “institucionet e administratës qendrore dhe komunale, që hyjnë në fushëveprimin e këtij ligji përfshijnë: . . . agjencitë e pavarura” (*po aty*, neni 1, par. 3). Ligji për Avokatin e Popullit, po ashtu, konfirmon se: “Ndaj të punësuarve tjerë të Institucionit të Avokatit të Popullit zbatohen dispozitat ligjore në fuqi për nëpunësit civil” (*po aty*, neni 32, par. 1).

53. Por, nga ana tjetër, Ligji për Avokatin e Popullit ka disa dispozita specifike që rregullojnë, në mënyrë të veçantë, të drejtat dhe detyrimet e punonjësve të vet. Për shembull, ky Ligj përcakton se “personeli i Institucionit të Avokatit të Popullit gëzojnë imunitet nga ndjekja penale, paditë civile ose shkarkimi për fjalët e dhëna apo të shkruara, për veprimtari ose vendimet që janë brenda fushës së përgjegjësisë të Institucionit të Avokatit të Popullit” (*po aty*, neni 12, par. 1); dhe “personeli i [Avokatit të Popullit] duhet ruajtur fshehtësinë e të gjitha informatave dhe të të dhënave që i merr, duke i kushtuar kujdes të veçantë sigurisë së ankuesve, palëve të dëmtuara dhe dëshmitarëve, në pajtim me ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale” (*po aty*, neni 18, par. 1, nënpar. 11).
54. Dispozita të tilla sigurojnë që punonjësit e Avokatit të Popullit të kenë mundësi të kryejnë misionin e Institucionit të Avokatit të Popullit në mënyrë sa më efektive.
55. Meqenëse të dyja ligjet e kanë Institucionin e Avokatit të Popullit brenda fushëveprimit të vet, cilit ligj duhet t’i jepet përparësi, Ligji për Avokatin e Popullit apo Ligji për Shërbimin Civil?
56. Të tria parimet interpretuese të lartpërmendura ofrojnë një përgjigje të qartë dhe të prerë: Ligji për Avokatin e Popullit duhet të ketë përparësi ndaj Ligjit për Shërbimin Civil.
57. Së pari, parimi *lex specialis* na udhëzon që t’i japim përparësi atij akti normativ *të posaçëm* në raport me atij akti *të përgjithshëm*. Është e qartë se, duke i krahasuar dy ligjet me njëri-tjetrin, Ligji për Avokatin e Popullit është ligji i posaçëm dhe Ligji për Shërbimin Civil ai i përgjithshëm. Dhe si ligji i posaçëm, Ligji për Avokatin e Popullit duhet të gëzojë përparësi sipas parimit *lex specialis*.
58. Kjo përparësi konfirmohet nga vetë Ligji për Shërbimin Civil, i cili përcakton se: “Institucionet e administratës qendrore, të cilat rregullohen me ligj të posaçëm, do t’iu nënshtrohen dispozitave të këtij ligji, *përveç rasteve kur ligji i posaçëm përmban dispozita të ndryshme nga ai*” (*po aty*, neni 1, par. 4; theks i shtuar).
59. Së dyti, Ligji për Avokatin e Popullit gëzon përparësi edhe sipas parimit *lex posterior*, i cili udhëzon se akti normativ i mëvonshëm duhet të gëzojë përparësi në raport me atë të mëhershëm. Ligji për Avokatin e Popullit u miratua nga Kuvendi më 28 maj 2015, ndërsa Ligji për Shërbimin Civil u miratua më shumë se 5 vjet më parë, më 13 maj 2010. Prandaj, sipas parimit *lex posterior*, Ligjit për Avokatin e Popullit i jepet përparësi ndaj Ligjit për Shërbimin Civil.
60. Përsëri, kjo përparësi konfirmohet me vetë tekstin e ligjit, përkatësisht të Ligjit për Avokatin e Popullit, i cili përcakton se: “Me hyrjen në fuqi të këtij ligji shfuqizohet Ligji nr. 03/L-195 për Avokatin e Popullit dhe *të gjitha dispozitat tjera që janë në kundërshtim me këtë ligj*” (*po aty*, neni 39; theks i shtuar). Fjalët “dispozitat tjera që janë në kundërshtim me këtë ligj”, u referohen dispozitave kundërshtuese të të gjitha

ligjeve të tjera, përveç Ligjit të vjetër për Avokatin e Popullit, si p.sh. Ligji për Shërbimin Civil.

61. Së treti, Ligji për Avokatin e Popullit duhet të gëzojë përparësi edhe në bazë të parimit *lex superior*. Ky parim përcakton se një akt normativ që është më i lartë në hierarkinë e një sistemi juridik, ka përparësi në raport me një akt që është më i ulët në hierarki.
62. Ligji për Avokatin e Popullit duhet konsideruar akt më i lartë në hierarki sesa Ligji për Shërbimin Civil, sepse mund të quhet ligj “organik”, në kuptimin që, ndryshe nga ligje të zakonshme sikurse Ligji për Shërbimin Civil, është ligj i veçantë që rregullon organizimin dhe funksionimin e një institucioni të kategorisë kushtetuese.
63. Siç shpjegohet nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, “ligjet organike zbërthejnë më tej dhe konkretizojnë më qartë dhe më mirë pavarësinë e organeve dhe institucioneve kushtetuese që garantojnë sipas rastit dispozita të veçanta të Kushtetutës” (Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, Vendimi nr. 19, 3 maj 2007, f. 9). Si ligj organik, Ligji për Avokatin e Popullit duhet t’i jepet përparësi ndaj Ligjit për Shërbimin Civil, i cili ka status vetëm si ligj i zakonshëm.
64. Shembulli i dytë i zbatimit të parimeve interpretuese ka të bëjë me raportin ndërmjet Ligjit Nr. 05/L-020 për Barazi Gjinore dhe Ligjit Nr. 03/L-073 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, lidhur me kërkesat e tyre përkatëse për përfaqësim gjinor mes përfaqësuesve të zgjedhur.
65. Lidhur me këtë çështje, Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme përcakton se: “Në listën e kandidatëve të secilit subjekt politik së paku tridhjetë (30%) për qind janë meshkuj dhe së paku tridhjetë (30%) për qind janë femra; me nga një kandidat të secilës gjini përfshirë së paku njëherë në secilin grup prej tre kandidatëve, e që numërohet nga kandidati i parë në listë” (*po aty*, neni 27, par. 1).
66. Ndërsa, Ligji për Barazi Gjinore paraqet një kërkesë më të rreptë: “Organet legjislative . . . janë të obliguara të miratojnë dhe zbatojnë masa të veçanta për të arritur përfaqësimin e gjinisë më pak të përfaqësuar, deri në arritjen e përfaqësimit të barabartë të femrave dhe meshkujve sipas këtij ligji”, duke theksuar se: “Përfaqësimi i barabartë gjinor në të gjitha organet legjislative . . . arrihet kur sigurohet përfaqësim minimal *prej pesëdhjetë përqind (50%) për secilën gjini*, përfshirë edhe organet e tyre drejtuese dhe vendimmarrëse” (*po aty*, neni 6, par. 7 dhe 8; theks i shtuar).
67. Cilit ligj duhet t’i jepet përparësi në rregullimin e kësaj çështjeje, Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme apo Ligjit për Barazi Gjinore?
68. Në këtë rast, dy prej parimeve interpretuese janë relevante. Që të dyja i japin përparësi Ligjit për Barazi Gjinore.

69. Për sa i përket parimit *lex specialis*, në fillim mund të duket e paqartë se cili ligj duhet konsideruar i posaçëm dhe cili i përgjithshëm. Mund të duket se secili ligj rregullon një fushë të ndryshme specifike dhe, prandaj asnjëri nuk gëzon përparësi në raport me tjetrin.
70. Mirëpo, sipas logjikës së GJEDNJ-së në rastin *Kudla*, të cituar më lart, është Ligji për Barazi Gjinore ai që duhet konsideruar ligj i posaçëm. Siç u pa më sipër, GJEDNJ konsideron se, në shumicën e rasteve, neni 6, par. 1 është *lex specialis* në raport me nenin 13, sepse “mbrojtjet e ofruara prej nenit 6, par. 1, të cilat përfshijnë rangun e plotë të procedurës gjyqësore, janë më të rrepta sesa ato të nenit 13 dhe i gëlltisnin ato” (*Kudla*, § 146; theks i shtuar).
71. Sipas së njëjtës logjike, kërkesa më e rreptë e Ligjit për Barazi Gjinore, që përfaqësimi i secilës gjini të jetë 50%, mund të konsiderohet *lex specialis* në raport me kërkesën më të ulët të Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme, i cili kërkon vetëm përfaqësim prej 30% të secilës gjini. Prandaj, sipas parimit *lex specialis*, kërkesa më e rreptë e Ligjit për Barazi Gjinore gëzon përparësi në raport me atë më pak të rreptë të Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme.
72. Po ashtu, edhe parimi *lex posterior* është me relevancë në këtë rast. Ligji për Barazi Gjinore u miratua nga Kuvendi më 28 maj 2015, ndërsa Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme u miratua shumë më herët, më 5 qershor 2008. Në bazë të kësaj, mund të konsiderojmë se kërkesa e përcaktuar në Ligjin për Barazi Gjinore reflekton më saktë vullnetin e përfaqësuesve të popullit në lidhje me këtë çështje dhe për këtë arsye, ai duhet të gëzojë përparësi në raport me Ligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme.
73. Si shembull i fundit, Avokati i Popullit dëshiron të analizojë me hollësi relacionet e përparësisë ndërmjet (1) Ligjit Nr. 04/L-192 për Personat e Verbër, (2) Ligjit Nr. 05/L-028 për Tatimin në të Ardhurat Personale dhe (3) Udhëzimit Administrativ MF-Nr. 02/2018 për Shfrytëzimin e Pajisjeve Elektronike dhe Sistemeve Fiskale.
74. Relacionet ndërmjet këtyre akteve normative janë të rëndësishme, në kontekstin e këtij Raporti, për dy arsye.
75. Së pari, këto akte dëshmojnë edhe një herë se sa të rëndësishme janë tri parimet interpretuese për mbrojtjen efikase të të drejtave të njeriut.
76. Së dyti, duke analizuar këto akte, mund të arrijmë t’i përgjigjemi një pyetjeje të rëndësishme: si duhet të veprohet në rastet ku vetë tri parimet interpretuese bien në kundërshtim me njëri-tjetrin, dmth. ku njëri prej parimeve na udhëzon që t’i japim përparësi një akti, kurse një parim tjetër na udhëzon që t’i japim përparësi një akti tjetër? Në raste të tilla, cili prej tri parimeve duhet të gëzojë përparësi kundrejt të tjerave?
77. Pikënisja e analizimit të katër akteve normative të lartcekura, është neni 6 i Ligjit për Personat e Verbër, një pjesë e të cilit përcakton se: “Personat e verbër lirohen nga çdo

lloj takse dhe tatimi të drejtpërdrejtë. Në rast vetëpunësimi ata lirohen nga çdo detyrim fiskal”.

78. Le të fillojmë duke analizuar raportin ndërmjet Ligjit për Personat e Verbër, përkatësisht tek dispozita e lartcituara dhe Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale.
79. Sipas Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale, “[t]atimpagues janë personat fizikë rezident dhe jo rezident, ndërmarrja personale afariste, ortakeritë dhe shoqëritë, të cilët pranojnë ose krijojnë të ardhura bruto . . . gjatë periudhës tatimore” (*po aty*, neni 3) dhe “[t]ë ardhurat e tatueshme për një periudhë të tatueshme do të thotë ndryshimi ndërmjet të ardhurave bruto të pranuar ose të krijuar gjatë periudhës tatimore dhe zbritjeve të lejueshme sipas këtij ligji lidhur me të ardhurat e tilla bruto” (*po aty*, neni 5).
80. Nga dispozitat e lartcitura prej dy ligjeve përkatëse, duket qartë se ka një konflikt ndërmjet tyre:
81. Nga njëra anë, Ligji për Tatimin në të Ardhurat Personale përcakton se të gjithë personat fizikë që pranojnë ose krijojnë të ardhura bruto konsiderohen tatimpagues dhe se të ardhurat e tatueshme e një tatimpaguesi përfshijnë të ardhurat bruto, pas aplikimit të zbritjeve të lejueshme. Këtu, natyrisht, përfshihen edhe persona të verbër që janë në marrëdhënie pune, apo që kanë burime të tjera të të ardhurave, si p.sh. qiratë (*shih po aty*, neni 7, par. 1, nënpar. 2) dhe “[f]itimet kapitale që rezultojnë nga shitjet e pasurive kapitale” (*shih po aty*, neni 7, par. 1, nënpar. 6).
82. Por nga ana tjetër, Ligji për Personat e Verbër përcakton se personat e kësaj kategorie lirohen nga çfarëdolloj tatimi të drejtpërdrejtë. Këtu, natyrisht, përfshihet tatimi në të ardhurat personale.
83. Duhet theksuar se neni 8, par. 1, nënpar. 12 i Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale (“Nga tatimi në të ardhura personale përjashtohen pagat e personave me nevoja të veçanta, siç parashihet me ligjet përkatëse për këto kategori”), nuk e zgjidh plotësisht konfliktin ndërmjet dy ligjeve. Edhe nëse e marrim si të mirëqenë se personat e verbër janë një prej kategorive të “personave me nevoja të veçanta”, gjë që nuk ceket shprehimisht në ligj, kjo dispozitë i përjashton prej tatimit vetëm “*pagat*” e personave të verbër, por jo edhe format e tjera të të ardhurave.
84. “Paga” është një term teknik, me një përkufizim specifik, në Ligjin për Tatimin në të Ardhurat Personale: “kompensimi financiar ose llojet e tjera të kompensimit, duke i përfshirë mallrat, bonuset, favorët, shërbimet ose shkëmbimet që paguhet në lidhje me punësimin në Kosovë” (*po aty*, neni 2, par. 1, nënpar. 8).
85. Kjo do të thotë se, nga të ardhurat e personave të verbër, vetëm ato që ndërlidhen me punësimin do të lirohen prej tatimit, sipas Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale. Ndërsa Ligji për Personat e Verbër i liron personat e kësaj kategorie prej tatimit edhe në qiratë, fitimet kapitale, etj. dhe nga të gjitha llojet tjera të tatimit të drejtpërdrejtë.

86. Si duhet të zgjidhim këtë konflikt ndërmjet dy ligjeve? Këtu mund të shihet lehtë se dy prej parimeve interpretuese japin zgjidhje të ndryshme.
87. Së pari, parimi *lex specialis* i jep përparësi dispozitës së Ligjit për Personat e Verbër kundrejt dispozitës së Ligjit për Tatimin mbi të Ardhurat Personale. Arsyeja është se neni 6 i Ligjit për Personat e Verbër trajton vetëm një kategori të caktuar në aspektin tatimor, ndërsa nenet 3 dhe 5 të Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale trajtojnë të gjithë tatimpaguesit, duke përfshirë personat e verbër.
88. Prandaj, duke zbatuar parimin *lex specialis*, përjashtimi i përcaktuar në Ligjin për Personat e Verbër duhet të gëzojë përparësi kundrejt rregullit të përgjithshëm të përcaktuar në Ligjin për Tatimin në të Ardhurat Personale.
89. Mirëpo, parimi *lex posterior* na çon tek përfundimi i kundërt. Ligji për Personat e Verbër u miratua prej Kuvendit më 14 qershor 2012, ndërsa Ligji për Tatimin në të Ardhurat Personale u miratua më shumë se tre vjet më vonë, më 22 korrik 2015.
90. Prandaj, sipas parimit *lex posterior*, janë dispozitat e Ligjit për Tatimin në të Ardhurat Personale që duhet të gëzojnë përparësi kundrejt dispozitës së Ligjit për Personat e Verbër.
91. Lind pyetja, cili parim duhet të gëzojë përparësi ndaj tjetrit, përderisa na japin përgjigje të kundërta në të njëjtin rast?
92. Avokati i Popullit konsideron se, në këtë rast, parimi *lex specialis* duhet të zbatohet dhe jo parimi *lex posterior*. Arsyeja është se, në Ligjin për Personat e Verbër, evidentohet një qëllim nga ana e Kuvendit që të krijojë, për një kategori të veçantë të personave, një përjashtim nga tatimet dhe taksat, *çfarëdo që të jenë rregullat e përgjithshme të tatimeve dhe taksave, të përcaktuara në ligjet e tjera*. Përderisa ky ka qenë qëllimi i ligjvënësve, logjikisht bie që, edhe me ndryshime të mëvonshme të këtyre rregullave të përgjithshme, mbetet i vlefshëm përjashtimi i mëhershëm i përcaktuar në ligjin e veçantë.
93. Mirëpo, duhet theksuar se kjo përparësi për parimin *lex specialis* nuk është pa kufi. Po të miratohej një ligj që përcaktonte, *shprehimisht*, se përjashtimi i cekur në Ligjin për Personat e Verbër, anulohet, atëherë, në një rast të tillë, ligji i mëvonshëm do të duhej të gëzonte përparësi ndaj ligjit të mëhershëm. Me fjalë të tjera, parimit *lex posterior* do t'i jepej përparësi kundrejt parimit *lex specialis*.
94. Një konflikt tjetër ndërmjet parimeve interpretuese shfaqet ndërmjet Ligjit për Personat e Verbër, në njërën anë, dhe Udhëzimit Administrativ për Shfrytëzimin e Pajisjeve Elektronike dhe Sistemeve Fiskale, në anën tjetër.
95. Siç është cekur më lart, neni 6 i Ligjit për Personat e Verbër përcakton se: “Në rast vetëpunësimi [personat e verbër] lirohen nga çdo detyrim fiskal”.
96. Mirëpo, Udhëzimi Administrativ në fjalë nuk e njeh këtë përjashtim. Njëri prej

qëllimeve të këtij Udhëzimi është për të përcaktuar “rregullat dhe procedurat për përzgjedhjen, administrimin, vendosjen dhe përdorimin e pajisjeve elektronike fiskale dhe softuerëve gjatë realizimit të veprimtarive ekonomike në territorin e Republikës së Kosovës” (po aty, neni 1). Një pajisje elektronike fiskale (në tekstin e mëtejshëm: “PEF”) “është një pajisje ose sistem elektronik i kompjuterizuar i cili shfrytëzohet për të lëshuar kuponët e shitjes ‘kupon fiskal’ për transaksionet me pakicë” (po aty, neni 3, par. 2, nënpar. 1).

97. Sipas Udhëzimit Administrativ, mes personave të obliguar për të përdorur PEF-të janë: “[t]ë gjithë personat që bëjnë furnizime të mallrave dhe/ose shërbimeve në objektet, njësitë ose vendet të cilat mund të jenë në qasje të publikut” dhe “[t]ë gjithë ata (veprimtari) që punojnë me para të gatshme (shkëmbejnë para të gatshme)” (po aty, neni 4, par. 1, nënpar. 2). Mes këtyre personave mund të jenë edhe persona të verbër, të cilët, sipas nenit 6 të Ligjit për Personat e Verbër, do të duhej të liroheshin prej çdo detyrimi fiskal.
98. Njësoj si më lart, duket se ka një konflikt ndërmjet parimit *lex specialis* dhe parimit *lex posterior*.
99. Sipas parimit *lex specialis*, është përsëri Ligji për Personat e Verbër ai që duhet të gëzojë përparësi. Siç u tha më sipër, neni 6 i këtij Ligji funksionon si një përjashtim për një kategori specifike, prej një rregulli të përgjithshëm, në këtë rast, detyrimit për të përdorur PEF-të.
100. Mirëpo, Udhëzimi Administrativ në fjalë është nxjerrë shumë më vonë sesa Ligji për Personat e Verbër: më 18 maj 2018. Prandaj, sipas parimit *lex posterior*, është Udhëzimi Administrativ që duhet të gëzojë përparësi kundrejt Ligjit.
101. Por, për të njëjtën arsye si më lart, Avokati i Popullit konsideron se, në këtë rast, është parimi *lex specialis* ai që duhet zbatuar: qëllimi i nenit 6 të Ligjit për Personat e Verbër ishte pikërisht të krijonte një përjashtim prej rregullave të përgjithshme për përcaktimin e detyrimeve fiskale. Ky përjashtim mbetet i vlefshëm edhe pse këto rregulla të përgjithshme mund të ndryshohen me akte normative të mëvonshme.
102. Avokati i Popullit vëren se, përveç parimit *lex specialis* dhe parimit *lex posterior*, edhe parimi i tretë interpretues, parimi *lex superior*, është me relevancë në këtë rast. Sipas këtij parimi, një akt normativ që është më i lartë në hierarkinë e akteve normative duhet të gëzojë përparësi kundrejt atij akti që është më i ulët në hierarki. Sipas këtij parimi të tretë, është Ligji për Personat e Verbër ai që duhet të gëzojë përparësi, sepse ka status më të lartë sesa Udhëzimi Administrativ.
103. Avokati i Popullit konsideron se, në një rast të tillë, parimi *lex superior* duhet të zbatohet në vend të parimit *lex posterior*, për arsye se ligji është pasqyra e vullnetit demokratik, të shprehur me votat e deputetëve. Përveç kësaj, prej ligjit burojnë të gjitha aktet normative më të ulëta, si p.sh. rregulloret, vendimet e Qeverisë dhe



udhëzimet administrative. Edhe për këtë arsye, një ligj duhet të gëzojë përparësi ndaj një udhëzimi administrativ, edhe nëse ai udhëzim administrativ është nxjerrë më vonë sesa është miratuar ligji.

104. Mirëpo, duhet përsëri të theksohet se kjo përparësi e parimit *lex superior* kundrejt parimit *lex posterior*, nuk është pa kufi: nëse ligji në fjalë është shfuqizuar shprehimisht prej Kuvendit, atëherë nuk pasqyron më vullnetin demokratik dhe, në këtë rast, një udhëzim administrativ, nëse bazohet në një ligj në fuqi, duhet të gëzojë përparësi.
105. Në bazë të kësaj analize, Avokati i Popullit propozon rregullat e mëposhtme për të vendosur se cili parim interpretues duhet të zbatohet në rast konflikti:
- (1) Nëse një akt normativ (apo një dispozitë e një akti normativ) e ka për qëllim për të krijuar një përjashtim prej një rregulli të përgjithshëm, atëherë zbatohet *lex specialis*, edhe nëse ky rregulli i përgjithshëm ndryshohet më vonë prej një akti tjetër normativ.
  - (2) Mirëpo, nëse akti i mëvonshëm shfuqizon *shprehimisht* përjashtimin e krijuar, atëherë zbatohet parimi *lex posterior*.
  - (3) Në rast të konfliktit ndërmjet një akti më të lartë në hierarkinë e akteve normative dhe një akti më të ulët në hierarki, në përgjithësi zbatohet parimi *lex superior*, edhe nëse akti më i ulët është nxjerrë më vonë sesa akti më i lartë.
  - (4) Mirëpo, nëse akti më i lartë shfuqizohet *shprehimisht*, atëherë zbatohet *lex posterior*, me kusht që akti më i ulët është nxjerrë në bazë të një ligji ende në fuqi.

## KONSTATIMET DHE REKOMANDIMET E AVOKATIT TË POPULLIT

### A. Konstatimi i Avokatit të Popullit

106. Në bazë të vlerësimit të mësipërm, Avokati i Popullit konstaton se Institucionet shtetërore të ngarkuara me interpretimin dhe zbatimin e akteve normative duhet t'i interpretojnë këto akte sipas tri parimeve interpretuese (*lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* dhe *lex superior derogat legi inferiori*) dhe të zbatojnë rregullat e propozuara në këtë Raport për raste të konfliktit ndërmjet këtyre parimeve.

### B. Rekomandimet e Avokatit të Popullit

107. Në bazë të këtij konstatimi, dhe në përputhje me nenin 135, par. 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe nenin 16, par. 4 të Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit rekomandon që:
- (1) Gjykata Supreme, në bazë të Ligjit Nr. 03/L-199 për Gjykatat, neni 22, par. 1, nënpar. 3 ("Gjykata Supreme . . . përcakton qëndrimet parimore dhe mendimet

juridike për çështjet që kanë rëndësi për zbatimin unik të ligjeve nga gjykatat në territorin e Kosovës”) të shpallë një mendim juridik duke udhëzuar që të gjitha gjykatat e rregullta të interpretojnë dhe zbatojnë akte normative në përputhje me tri parimet interpretuese (*lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* dhe *lex superior derogat legi inferiori*) dhe të zbatojnë rregullat e propozuara në këtë Raport për raste të konfliktit ndërmjet këtyre parimeve; dhe

- (2) Kryeministri, në bazë të Kushtetutës, neni 94, par. 3 (“Kryeministri . . . siguron zbatimin e ligjeve”), të nxjerrë një akt administrativ duke udhëzuar të gjitha institucionet dhe agjencitë qeveritare që të interpretojnë dhe zbatojnë akte normative në përputhje me tri parimet e lartpërmendura dhe të zbatojnë rregullat e propozuara në këtë Raport për raste të konfliktit ndërmjet këtyre parimeve.

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (“Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t’u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t’i paraqesë atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj”) dhe nenin 28 të Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (“Autoritetet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, . . . duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigjja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”), mirësisht Ju lutemi të na informoni për veprimet që do të ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

  
Më nderime,  
Hilmi Jashari  
Avokat i Popullit