



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

RAPORT ME REKOMANDIME I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS

në lidhje me rastin A.nr.674/2018

Lirinë e asociimit

Drejtuar:

Z. Ramush Haradinaj, kryeministër i Qeverisë së Republikës së Kosovës

Z. Mahir Yagcilar, ministër i Ministrisë së Administratës Publike

Kopje për:

Znj. Afërdita Bytyçi, kryetare e Gjykatës Themelore në Prishtinë

Z. Shpend Maxhuni, Drejtor i Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë

Prishtinë, më 1 prill 2019

QËLLIMI I RAPORTIT

1. Raporti me Rekomandime (në tekstin e mëtejshëm *Raporti*) ka për qëllim analizimin e ushtrimit të lirisë së asociimit në organizata joqeveritare dhe praktikës së deritanishme sa i përket pezullimit të aktiviteteve të organizatave joqeveritare në Republikën e Kosovës, në bazë të kërkesës së organit kompetent të sigurisë.
2. Ky Raport bazohet në dy ankesa që Avokati i Popullit i ka pranuar nga Departamenti për Organizata Jo-qeveritare i Ministrisë së Administratës Publike, që kanë të bëjnë me pezullimin e veprimtarisë së organizatave joqeveritare, duke u bazuar në kërkesën e organit kompetent të sigurisë.¹

BAZA LIGJORE

3. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm *Kushtetuta*), në bazë të nenit 135, paragrafit 3, përcakton: “*Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore.*”
4. Avokati i Popullit, sipas Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, mes tjerash, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
 - “*Avokati i Popullit ka kompetenca për t’i hetuar ankesat e pranuar nga çdo person fizik a juridik lidhur me pohimet për shkeljen e të drejtave të njeriut të parapara me kushtetutë, ligje dhe akte tjera, si dhe me instrumente ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, veçanërisht me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke përfshirë veprimet apo mosveprimet që paraqesin keqpërdorim të autoritetit*”. (Neni 16, par. 1);
 - “*të hetojë shkeljet e pohuara të të drejtave të njeriut dhe veprimet e diskriminimit dhe të angazhohet për eliminimin e tyre si dhe 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 për qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.*” (Neni 18, par. 1, nënpar. 1 dhe 2).
 - “*të rekomandojë Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet e 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).

¹ Një numri të OJQ-ve i është pezulluar apo ndaluar veprimtaria nën dyshimet për financimin e terrorizmit, për të cilat ka raportuar edhe Departamenti i Shtetit i ShBA-së, Country Reports on Terrorism 2016 <https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf> (qasur më 15 janar 2018).

- *“t’i rekomandojë Kuvendit harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv.”* (Neni 18, par. 1, nënpar. 9).
 - *“t’i këshillojë dhe t’u rekomandojë autoriteteve të Republikës së Kosovës për programet dhe politikat e tyre për të siguruar mbrojtjen dhe avancimin e të drejtave dhe lirive të njeriut në Republikën e Kosovës.”* (Neni 18, par. 3).
5. Me dërgimin e këtij Raporti tek institucionet kompetente, si dhe publikimin e tij, Avokati i Popullit synon t’i kryejë këto përgjegjësi ligjore.

INSTRUMENTET LIGJORE TË ZBATUESHME NË REPUBLIKËN E KOSOVËS DHE ANALIZA LIGJORE

6. Kushtetuta në nenin 22 [Zbatimi i drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare] përcakton: *“Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare në vijim, garantohen me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.”*
7. Më tej, Kushtetuta në nenin 53 [Interpretimi i Dispozitave për të Drejtat e Njeriut] përcakton: *“Të drejtat dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”*
8. Për më shumë, Kushtetuta, neni 44 [Liria e Asociimit], definon lirinë e asociimit si vijon: *“Liria e asociimit është e garantuar. Liria e asociimit ngërthen të drejtën e secilit për të themeluar një organizatë pa pasur nevojë të sigurojë leje, për të qenë ose për të mos qenë anëtar i një organizate, si dhe për të marrë pjesë në aktivitete të një organizate. Organizatat ose aktivitetet që kanë për qëllim cenimin e rendit kushtetues, shkeljen e lirive dhe të drejtave të njeriut ose nxitjen e urrejtjes racore, kombëtare, etnike a fetare mund të ndalohen me vendim gjyqësor të gjykatës kompetente.”*
9. Ligji nr. 04/L-57 për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, i cili ka hyrë në fuqi më 24 shtator 2011, në nenin 1 [Qëllimi], paragrafi 1, parasheh: *“Ky ligj rregullon themelimin, regjistrimin, udhëheqjen e brendshme, veprimtarinë, shuarjen dhe çregjistrimin e personave juridik të organizuar si organizata joqeveritare në Kosovë.”*
10. Avokati i Popullit vëren se Ligji për Lirinë e Asociimit, në nenin 19, mes tjerash, parasheh pezullimin e statusit për përfitim publik të OJQ-ve dhe përcakton kushtet kur ky status mund të pezullohet nga Departamenti për Organizata Jo-qeveritare i Ministrisë së Administratës Publike, me ç’ rast vërehet se një pezullim i tillë bëhet për shkaqe administrative. Konkretisht, një OJQ që gëzon statusin e përfitimit publik mund të pezullohet në rast se nuk paraqet raport të plotë vjetor. Vërehet se ky lloj i pezullimit të OJQ-ve është i natyrës administrative dhe nuk ka të bëjë me pezullim për shkak të dyshimeve për kryerjen e veprave penale.

11. Në anën tjetër, Udhëzimi Administrativ nr. 02/2014 për Regjistrimin dhe Funkcionimin e Organizatave Joqeveritare, i miratuar në mbledhjen e 195 të Qeverisë së Republikës së Kosovës, me Vendimin nr. 01/195, i datës 3.9.2014 (më tej *UA për Regjistrimin dhe Funkcionimin e OJQ-ve*), në nenin 18, paragrafi 1, përcakton pezullimin e veprimtarisë së OJQ-së si në vijim: “*Me kërkesën me shkrim dhe arsyetim të institucioneve të autorizuar të sigurisë, Departamenti nxjerr Vendimin për pezullimin e veprimtarisë së OJQ-së për të cilat dyshohet se veprimtaria e tyre nuk përkon me rendin juridik dhe kushtetues të Republikës së Kosovës dhe me të drejtën ndërkombëtare.*”; duke vazhduar në paragrafin 5, si vijon: “*OJQ-së së cilës i është pezulluar veprimtaria ka të drejtë ankese në Komisionin për Shqyrtimin e Ankesave të OJQ-ve në pajtim me Rregulloren 02/2012 MAP.*”
12. Avokati i Popullit vëren se Projektligji për Lirinë e Asociimit në Organizata Joqeveritare (që pritet ta zëvendësojë ligjin aktual) gjendet në procedurë në Kuvendin e Republikës së Kosovës, i cili në nenin 14 [Parimi i proporcionalitetit të kufizimeve dhe ndalimeve], mes tjerash, parasheh: “*Kufizimet dhe ndalimet në ushtrimin e lirisë së asociimit bëhen me vendim gjyqësor të gjykatës kompetente, vetëm për organizatat ose aktivitetet që cenojnë rendin kushtetues, shkelin lirinë dhe të drejtat e njeriut, nxisin urrejtje racore, kombëtare, etnike a fetare.*”

KONSTATIMET DHE REKOMANDIMET E AVOKATIT TË POPULLIT

Konstatimet e Avokatit të Popullit

13. Kushtetuta mbron lirinë e asociimit dhe, përtej kësaj, i referohet me nen të veçantë instrumenteve ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, të cilave u jep prioritet mbi legjislacionin vendor. Rrjedhimisht, çdo ligj i hartuar nga ana e institucioneve vendore dhe i miratuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës, duhet të jetë në linjë me standardet e mishëruara në instrumentet ndërkombëtare, të paraqitura në nenin 22 të Kushtetutës.
14. Neni 44, paragrafi 1, i Kushtetutës garanton lirinë e asociimit dhe parasheh të drejtën e secilit të themelojë organizatë, pa siguruar leje. Një gjë e këtillë nënkupton që rregulli i parë që vlen për qëllim të realizimit të lirisë së asociimit është fakti se secili ka të drejtë të themelojë organizatë pa siguruar leje, i cili fakt mishëron tërë idenë e realizimit të lirisë së asociimit. Kjo megjithatë nuk do të thotë se liria e asociimit është një e drejtë absolute, ngase mund të kufizohet me ligj dhe se ky përcaktim parashihet me nenin 44, paragrafi 2, të Kushtetutës.
15. Vlen të theksohet se çfarëdo kufizimi i ndonjë të drejte të garantuar me Kushtetutë mund të bëhet vetëm me ligj dhe në bazë të kriterëve të përcaktuara me nenin 55 të Kushtetutës.
16. Në rastin konkret nuk bëhet fjalë për ndonjë kufizim, i cili përcaktohet me Ligjin për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare. Vetë ky Ligj, në nenin 22, përcakton: “*Institucionet e Republikës së Kosovës përkrahin, por nuk ndërhyjnë në veprimtaritë e*

OJQ-ve, dhe bëjnë publike të gjitha format e bashkëpunimit dhe përkrahjes...” Problemi kryesor në këtë situatë buron nga neni 18, paragrafi 1, i UA për Regjistrimin dhe Funksionimin e OJQ-ve, sepse, përderisa ligji përcakton se autoritetet shtetërore kanë obligime pozitive për të mundësuar funksionim sa më të lehtë të OJQ-ve, në anën tjetër është pikërisht UA për Regjistrimin dhe Funksionimin e OJQ-ve, i cili parasheh diçka që nuk përcaktohet me ligj.

17. Nga hulumtimi krahasues i ligjeve për lirinë e asociimit të vendeve të rajonit, sikur edhe të ligjit në fuqi në Republikën e Kosovës, nuk vërehen dispozita që flasin për ndërhyrje, qoftë pezullim, qoftë ndalim të OJQ-ve. Kjo për shkakun se, sikurse u tha më lart, shtetet kanë obligime pozitive kur bëhet fjalë për krijimin e kushteve në realizmin e së drejtës për lirinë e asociimit dhe kanë obligime negative kur bëhet fjalë për pengimin apo vështirësimin e funksionimit të OJQ-ve, të regjistruara në pajtim me ligjin, përveç situatave kur ato vetë nuk i përmbushin obligimet e tyre të përcaktuara me ligj.
18. Rekomandimin e lëshuar nga Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës, (Rekomandimi CM/Rec 2007/14²), një ndër parimet themelore është që OJQ-të, si persona juridikë, duhet t'i kenë kapacitetet që në përgjithësi i gëzojnë edhe personat e tjerë juridikë dhe, si të tilla, ato janë objekt i obligimeve dhe sanksioneve që burojnë nga e drejta administrative, civile dhe penale, që janë të zbatueshme për personat juridikë. Duhet theksuar se është esenciale që të drejtat dhe obligimet të mos aplikohen në mënyrë të gabuar apo joadekuate.
19. Për dallim nga ligji në fuqi, Projektligji për Lirinë e Asociimit në Organizatat Joqeveritare, i cili pritet të miratohet, parasheh pezullimin dhe ndalimin e OJQ-ve. Madje, Projektligji në fjalë, në fazën ku është tani në Kuvend, përcakton: *“Kufizimet dhe ndalimet në ushtrimin e lirisë së asociimit bëhen me vendim gjyqësor të gjykatës kompetente, vetëm për organizatat ose aktivitetet që cenojnë rendin kushtetues, shkelin lirinë dhe të drejtat e njeriut, nxisin urrejtje racore, kombëtare, etnike a fetare.”*
20. Përveç kufizimeve të ligjshme, Avokati i Popullit sjell në vëmendje nenin 17 të KEDNj-së [Ndalimi i shpërdorimit të të drejtave], i cili shprehimisht definon: *“Asnjë nga dispozitat e kësaj Konvente nuk mund të interpretohet se i jep një Shteti, grupimi ose individi, të drejtë që të përfshihet në ndonjë veprimtari ose të kryejë ndonjë akt që synon cenimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara në këtë Konventë ose kufizime më të gjera të këtyre të drejtave ose lirive sesa është parashikuara në Konventë.”*
21. Avokati i Popullit konsideron se mënyra se si janë pezulluar aktivitetet e OJQ-ve është një mënyrë e gabuar dhe joadekuate, pasi që pezullimi është bërë me anë të vendimeve administrative, ndërsa kanë ekzistuar dyshime për kryerje të veprës penale. Avokati i Popullit vlerëson se kanë munguar hetime të mirëfillta, të cilat eventualisht do të mund të rezultonin me ngritje të aktakuzave për të cilat në fund do të vendoste gjykata.
22. Avokati i Popullit është në dijeni se njëra nga OJQ-të, veprimtaria e së cilës është pezulluar në këtë mënyrë, ka iniciuar konflikt administrativ, duke shfrytëzuar kështu të vetmin mjet juridik, të cilin e kishte në dispozicion, kundër vendimit të Departamentit

² Gjetur në <https://www.osce.org/odihr/33742?download=true>

për Organizatat Jo-Qeveritare. Mjeti juridik i shfrytëzuar nga kjo OJQ rezulton të mos jetë një mjet juridik efektiv, pasi që rasti, tash e pesë vjet, vazhdimisht shqyrtohet nga Gjykata Themelore e Prishtinës - Departamenti për Çështje Administrative. Gjykata vazhdimisht e aprovon kërkesëpadinë e OJQ-së së pezulluar, e anulon vendimin e Departamentit për OJQ-të dhe çështjen e kthen për rishqyrtim te Departamenti për OJQ-të.

23. Avokati i Popullit, në njërin nga vendimet e Gjykatës Themelore në Prishtinë (A.nr.2345/2014), të datës 9.11.2017, vëren se gjykata, mes tjerash, ka vënë në pah se vendimi i Departamentit për OJQ-të nuk e ka sqaruar në mënyrë konkrete dhe nuk i ka vërtetuar faktet se në ç' mënyrë veprimtaria e OJQ-së, së cilës i është pezulluar aktiviteti, nuk përkon me rendin juridik dhe kushtetues të Republikës së Kosovës. Sidoqoftë, gjykata dështon të vendosë lidhur me ligjshmërinë e aktit, duke e kthyer çështjen për rivlerësim tek organi administrativ.
24. Në rrethana të tilla, Avokati i Popullit vlerëson se subjektit, aktiviteti i të cilit është pezulluar, i shkelet e drejta për një gjykim të drejtë dhe të paanshëm, për shkak të zvarritjes në vendosjen e rastit, të përcaktuar me nenin 31 të Kushtetutës dhe me nenin 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNj), e drejta për një mjet efektiv juridik, e përcaktuar me nenin 54 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, si dhe me nenin 13 të KEDNj-së. Neni 54 i Kushtetutës dhe neni 13 i KEDNj-së garantojnë një mjet efektiv ankimi pranë një autoriteti vendor, për një shkelje të pohuar të kërkesave bazuar në nenin 31 të Kushtetutës dhe në nenin 6 të KEDNj-së, për ta shqyrtuar një rast brenda një kohe të arsyeshme. Meqenëse kanë të bëjnë, përveç tjerash, edhe me zvarritje procedurash, atëherë nenin 13 i KEDNj-së është i zbatueshëm në këto raste, sepse nuk mund të konsiderohet se ankuesve u jepet mjet efektiv për ankesë.³
25. Avokati i Popullit vlerëson se pezullimi i veprimtarisë së OJQ-ve në këtë mënyrë ka shkaktuar shkelje jo vetëm ndaj subjektit, të cilit i është pezulluar veprimtaria, por edhe ka vënë në rrezik sundimin e ligjit në vend.
26. Avokati i Popullit konsideron se, në rastin konkret, organet kompetente të sigurisë, nëse kanë pasur dyshime të bazuara për kryerjen e veprës penale, është dashur që këto dyshime t'i paraqesin tek organet e ndjekjes, në pajtim me dispozitat e Kodit të Procedurës Penale, pa e përfshirë fare Departamentin për OJQ-të i Ministrisë së Administratës Publike. Vetë Ligji nr. 03/L-063 për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë, në nenin 25, paragrafi 2, përcakton: *“Nëse gjatë kryerjes së funksioneve të veta, AKI-ja bindet se ekziston bazë për dyshim se një person apo subjekt i caktuar ka kryer apo po kryen një vepër penale, apo po përgatitë apo organizon një vepër penale që i nënshtrohet ndjekjes publike, ajo është e obliguar të njoftojë drejtorin e përgjithshëm të Policisë së Kosovës dhe prokurorin publik kompetent.”*
27. Pezullimi i aktiviteteve të OJQ-ve vetëm mbi bazën e dyshimeve se veprimtaria e tyre nuk përkon me rendin juridik dhe kushtetues të Republikës së Kosovës dhe me të

³ Raporti i Avokatit të Popullit *Ex Officio* nr. 425/2015 lidhur me mungesën e mjeteve juridike efektive drejtuar MPMS-së dhe GjThP-së, i datës 22 gusht 2016.

drejtën ndërkombëtare, pa ndonjë hetim të mirëfilltë nga organet e ndjekjes, paraqet ndërhyrje të drejtpërdrejtë në lirinë e asociimit dhe paraqet rrezik se shteti mund, në çdo kohë, të ndërhyjë në veprimtarinë e cilësdo OJQ tjetër.

Bazuar në atë që u tha më lart, Avokati i Popullit i

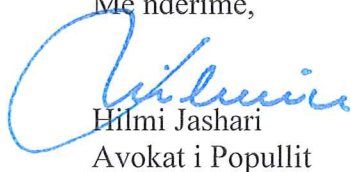
Rekomandon

Qeverisë së Republikës së Kosovës

1. Ta ndryshojë Udhëzimin Administrativ nr. 02/2014 për Regjistrimin dhe Funksionimin e Organizatave Joqeveritare, i miratuar në mbledhjen e 195 të Qeverisë së Kosovës, me Vendimin nr. 01/195, i datës 3.9.2014, përkatësisht fshirjen e nenit 18.

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 me 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 të caktuar kohor. 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 t’i ndërmerri lidhur me këtë çështje.

Me nderime,


Hilmi Jashari
Avokat i Popullit