



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

*Ex officio*

Rasti Nr. 563/2016

## RAPORT ME REKOMANDIME

në lidhje me

*Procedurën e shqyrtimit të Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit sipas  
Rregullores së Kuvendit të Republikës së Kosovës*

**Drejtuar:**

- **Z. Kadri Veseli, Kryetar**  
**Kuvendi i Republikës së Kosovës**
- **Znj. Albulena Haxhiu, Kryetare**  
**Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit**
- **Znj. Lirie Kajtazi, Kryetare**  
**Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetura dhe Peticione**

Prishtinë, më 30 shtator 2016

## PËRMBAJTJA

|  |           |
|--|-----------|
| <b>QËLLIMET E RAPORTIT .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>BAZA LIGJORE .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>ANALIZA E RREGULLORES SË KUVENDIT .....</b>                                       | <b>4</b>  |
| <b>ROLI I KUVENDIT NË SHQYRTIMIN E RAPORTIT VJETOR TË AVOKATIT TË POPULLIT .....</b> | <b>8</b>  |
| <b>KONSTATIMET DHE REKOMANDIMET E AVOKATIT TË POPULLIT.....</b>                      | <b>11</b> |
| <b>A. Konstatimet e Avokatit të Popullit .....</b>                                   | <b>11</b> |
| <b>B. Rekomandimet e Avokatit të Popullit.....</b>                                   | <b>12</b> |

## QËLLIMET E RAPORTIT

Neni 72 i Rregullores së Kuvendit përcakton “procedura të veçanta për raportet e organeve të pavarura”. Përkatësisht, në lidhje me “Raportin vjetor të punës së organit të pavarur, *që është i themeluar nga Kuvendi*” (po aty, neni 72, par. 1, theks i shtuar), Rregullorja parashikon se “[p]as paraqitjes së raportit, të drejtë për të diskutuar, sipas radhës, kanë përfaqësuesit e grupeve parlamentare dhe deputetët, ndërsa përmbillet me votimin për miratim” (po aty, neni 72, par. 3).

Ky raport ka tri qëllime kryesore:

- (1) Të ofrojë një interpretim të saktë të nenit 72 të Rregullores, sipas të cilit Avokati i Popullit nuk konsiderohet “i themeluar nga Kuvendi”, dhe prandaj, edhe në bazë të Rregullores aktuale, Raporti Vjetor i Avokatit të Popullit nuk duhet t’i nënshtrohet votimit për miratim sipas procedurave të përcaktuara në nenin 72;
- (2) Të argumentojë se, për shkak të natyrës së veçantë të punës së Avokatit të Popullit, si dhe në bazë të standardeve evropiane dhe ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, roli i Kuvendit nuk është për të votuar për ose kundër miratimit në tërësi të Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit, por për të kontribuar në mbikëqyrjen e zbatimit të rekomandimeve të paraqitura në Raportin Vjetor; dhe
- (3) t’i rekomandojë Kuvendit plotësimin e Rregullores, në bazë të argumenteve të theksuara më poshtë.

## BAZA LIGJORE

Sipas Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, mes të tjerash, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:

- “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);
- “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).<sup>1</sup>
- “t’i këshillojë dhe t’u rekomandojë autoriteteve të Republikës së Kosovës për

<sup>1</sup> Edhe pse Rregullorja e Kuvendit nuk ka statusin e legjislacionit, ndryshimet në Rregullore, të rekomanduara në këtë Raport, mund të kontribuojë në “harmonizimin e legjislacionit me standardet ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë e njeriut si dhe zbatimin e tyre efektiv”, përderisa këto ndryshime do të fuqizojnë rolin e Kuvendit në mbikëqyrjen e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga ana e institucioneve të tjera shtetërore.

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).

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 E RREGULLORES SË KUVENDIT

Rregullorja e Kuvendit është nxjerrë në bazë të nenit 76 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i cili përcakton se: “Rregullat e Punës së Kuvendit . . . përcaktojnë . . . mënyrën e punës së Kuvendit.” Neni 72 i Rregullores, i cili mban titullin “Procedurat e veçanta për raportet e organeve të pavarura”, parashikon katër hapa për t’u ndjekur për shqyrtimin e “Raportit vjetor të punës së organit të pavarur, që është i themeluar nga Kuvendi” (*po aty*, neni 72, par. 1). Së pari, Raporti Vjetor shqyrtohet nga ai komision funksional që “e mbulon fushën e përgjegjësisë së organit të pavarur” (*po aty*). Së dyti, brenda tri javë pune, ky komision e ka për detyrë “ta shqyrtojë raportin vjetor të organit të pavarur dhe t’i paraqesë Kuvendit raport me rekomandime” (*po aty*, neni 72, par. 2). Së treti, shqyrtimi i Raportit në mbledhjen e Kuvendit “fillon me paraqitjen e raportit nga raportuesi i komisionit funksional” dhe “të drejtë për të diskutuar, sipas radhës, kanë përfaqësuesit e grupeve parlamentare dhe deputetët, ndërsa përmbillet me votimin për miratim” (*po aty*, neni 72, par. 3). Së katërti, Rregullorja parashikon se, “me kërkesën e Kuvendit, në mbledhje mund t’i jepet fjala edhe përgjegjësit të organit të pavarur” (*po aty*, neni 72, par. 4).

Nuk është plotësisht e qartë nga teksti nëse procedurat e parashikuara në nenin 72, interpretuar saktë, duhen zbatuar për Avokatin e Popullit, sepse, sipas gjuhës së kësaj dispozite, procedurat e parashikuara duhen zbatuar vetëm për “Raportin vjetor të punës së organit të pavarur, **që është i themeluar nga Kuvendi**” (*po aty*, neni 72, par. 1, theks i shtuar). Nëse Avokati i Popullit, në kontekstin e kësaj dispozite, konsiderohet si “i themeluar nga Kuvendi”, atëherë, derisa të ndryshohet Rregullorja, procedurat e përcaktuara në nenin 72 janë të zbatueshme për Raportin Vjetor të tij, sikurse për organet e tjera të pavarura që janë të themeluara nga Kuvendi. Por, nëse Avokati i Popullit nuk konsiderohet “i themeluar nga Kuvendi”, atëherë, procedurat e nenit 72 nuk duhen zbatuar për Raportin Vjetor të Avokatit të Popullit dhe Rregullorja do të duhej të plotësohej me procedura të tjera për shqyrtimin e Raportit të tij.

Togfjalëshi “organ i pavarur, që është i themeluar nga Kuvendi”, mund të ndahet në dy pjesë: “organ i pavarur” dhe “i themeluar nga Kuvendi”.

Së pari, kategoria “organ i pavarur” përfshin institucionet që përcaktohen në Kapitullin XII të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i cili mban titullin “Institucionet e Pavarura”. Institucionet e pavarura të listuara në këtë kapitull janë: Avokati i Popullit (nenet 132-135), Auditori i Përgjithshëm (nenet 136-138), Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (neni 139), Banka Qendrore e Kosovës (neni 140), Komisioni i Pavarur i Mediave (neni 141) dhe Agjencitë e Pavarura (neni 142).

Mirëpo, termi “organ i pavarur” përfshin jo vetëm institucionet e Kapitullit XII të Kushtetutës, por edhe çdo organ të cilit i garantohet pavarësi, ose që përshkruhet apo

etiketohet si i pavarur, kudo që të ndodhet në Kushtetutë. Institucione të tilla janë: Gjykatat e rregullta (“Pushteti gjyqësor është unik, i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat”, neni 4, par. 5); Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil (neni 101, par. 2); Këshilli Gjyqësor i Kosovës (“Këshilli Gjyqësor i Kosovës është institucion plotësisht i pavarur në ushtrimin e funksioneve të tij”, neni 108, par. 2); Prokurori i Shtetit (“Prokurori i Shtetit është institucion i pavarur”, neni 109, par. 2); Këshilli Prokurorial i Kosovës (“Këshilli Prokurorial i Kosovës është institucion plotësisht i pavarur në kryerjen e funksioneve të tij”, neni 110, par. 1); dhe Gjykata Kushtetuese (“Gjykata Kushtetuese është organ i pavarur”, neni 4, par. 6, dhe “Gjykata Kushtetuese është plotësisht e pavarur në kryerjen e përgjegjësive të saj”, neni 112, par. 2).

Është e qartë se Kuvendi, në përdorimin e termit “organ i pavarur”, e përdor në këtë kuptimin më të gjerë, që përfshin jo vetëm institucionet e Kapitullit XII të Kushtetutës, por edhe organet e tjera të identifikuar si të pavarura në pjesë të tjera të Kushtetutës. Kjo dëshmohet nga fakti që, në listën e “Agjencioneve të Pavarura” tek uebfaqja e Kuvendit, përfshihen institucione që nuk bëjnë pjesë në Kapitullin XII, si p.sh., Gjykata Kushtetuese dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës (shih listën e institucioneve tek <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,1044>).

Pjesa e dytë e togfjalëshit “organi i pavarur, *që është i themeluar nga Kuvendi*”, paraqet probleme më të vështira të interpretimit. Duke përdorur fjalët “i themeluar nga Kuvendi”, neni 72 i Rregullores nënkupton se jo të gjitha organet e pavarura, por vetëm ato që janë të themeluara nga Kuvendi, u nënshtrohen procedurave të përcaktuara në këtë dispozitë. Prandaj, lind pyetja, duhet konsideruar Avokati i Popullit si organ i themeluar nga Kuvendi?.

Ka tri interpretime të mundshme të fjalëve kyçe “i themeluar nga Kuvendi”. Sipas interpretimit të parë, që është edhe interpretimi më i gjerë, çdo organ i pavarur për të cilin ekziston një ligj që rregullon organizimin dhe funksionimin e tij, mund të konsiderohet si “i themeluar nga Kuvendi”, sepse çdo ligj duhet të jetë miratuar nga Kuvendi, në mënyrë që të gëzonte statusin e ligjit. Mirëpo, sipas këtij interpretimi, **të gjitha** organet e pavarura do të konsideroheshin si “të themeluara nga Kuvendi”, sepse për secilin organ të tillë, ka nga një ligj që rregullon organizimin dhe funksionimin e tij. Shih, p.sh., Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Ligjin Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës, Ligjin Nr. 03/L-073 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës (shih, në veçanti, nenin 59, “KQZ”), Ligji Nr. 03/L-209 për Bankën Qendrore të Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 04/L-44 për Komisionin e Pavarur të Mediave, Ligji Nr. 03/L-199 për Gjykatat, Ligji Nr. 03/L-192 për Këshillin e Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës, Ligji Nr. 03/L-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, Ligji Nr. 03/L-224 për Këshillin Prokurorial të Kosovës dhe Ligji Nr. 03/L-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës. Prandaj, sipas interpretimit të parë të fjalëve “i themeluar nga Kuvendi”, të gjitha këto organe konsiderohen “të themeluara nga Kuvendi” dhe, për rrjedhojë, të gjitha këto organe u nënshtrohen procedurave sipas nenit 72 të Rregullores së Kuvendit.

Megjithatë, fakti që ky interpretim nuk e përjashton asnjë organ të pavarur prej fushëveprimit të nenit 72, përbën një argument kundër këtij interpretimi. Një parim i përgjithshëm i

interpretimit të instrumenteve ligjore është **rregulli kundër tepricës**: “Një ligj duhet interpretuar në atë mënyrë që t’u jepet efekt të gjitha dispozitave, që asnjë pjesë të mos jetë e paefektshme apo e tepërt, e pavlefshme apo e parëndësishme” (L.M. Eig, “Statutory Interpretation: General Principles and Recent Trends” (2011), f. 13-14, duke cituar Gjykatën Supreme të Shteteve të Bashkuara, *Hibbs v. Winn*, 542, U.S. 88, 101 (2004)). Shih gjithashtu, T.A. Dorsey, *Statutory Interpretation and Construction* (2010), §3.34, f. 85 (“[Ç]do nen dhe çdo fjalë në ligj përfshihet për një arsye”). Në bazë të këtij parimi, mund të themi se fjalët “i themeluar nga Kuvendi” nuk duhen interpretuar në atë mënyrë që “organ i pavarur” dhe “organ i pavarur, **që është i themeluar nga Kuvendi**”, t’u referohen organeve të njëllojta, sepse në këtë rast, fjalët “i themeluar nga Kuvendi” nuk do të shtonin asnjë gjë; do të ishin fjalë të tepërta. Pikërisht për këtë arsye, fjalët “i themeluar nga Kuvendi” nuk mund të interpretohen sikur të kishin kuptimin “organizimi dhe funksionimi i të cilit rregullohet nga një ligj i miratuar nga Kuvendi”, sepse, siç kemi vërejtur më lart, **të gjitha** organet e pavarura përmbushin këtë kriter dhe, për rrjedhojë, Kuvendi nuk do të kishte pasur asnjë arsye për të përdorur togfjalëshin e plotë, “organ i pavarur, **që është i themeluar nga Kuvendi**”, në vend të, thjesht, “organ i pavarur”. Fakti që Rregullorja përfshin këto fjalë, tregon se Kuvendi e kishte për qëllim që të kufizojë fushëveprimin e nenit 72, që të mos zbatohet për të gjitha organet e pavarura. Për rrjedhojë, interpretimi i parë duhet mënjanuar, sepse e shkel rregullin kundër tepricës.

Sipas një interpretimi të dytë, konceptin e themelimit të një organi duhet ta kuptojmë ndryshe, në bazë të gjuhës së përdorur në ligjin që e rregullon atë organi. Ligji i secilit organ të pavarur përcakton nëse ai organ është themeluar nga Kuvendi ose jo. Zakonisht ky informacion gjendet në nenin e parë, ku përcaktohet qëllimi i ligjit. Për disa organe të pavarura, ligjet rregulluese përcaktojnë se e kanë për qëllim themelimin e atyre organeve. Sipas këtij interpretimi të fjalëve “i themeluar nga Kuvendi”, mund të themi se procedurat e përcaktuara në nenin 72 të Rregullores së Kuvendit zbatohen vetëm për ato organe të pavarura, ligjet rregulluese e të cilave përcaktojnë shprehimisht se janë të themeluara nga Kuvendi. Ndërsa, për sa i përket atyre organeve, ligjet e të cilave përcaktojnë vetëm funksionimin dhe organizimin, por jo edhe themelimin e tyre, këto organe ndodhen jashtë fushëveprimit të nenit 72.

Merita kryesore e këtij interpretimi të dytë është që, ndryshe nga interpretimi i parë, interpretimi i dytë arrin t’u japë efekt fjalëve “i themeluar nga Kuvendi”. Prandaj, interpretimi i dytë nuk e shkel rregullin kundër tepricës. Ndryshe nga interpretimi i parë, jo të gjitha organet e pavarura konsiderohen si të themeluara nga Kuvendi. Për këtë arsye, përdorimi i fjalëve “i themeluar nga Kuvendi”, nuk ishte pa qëllim.

Mirëpo, ky interpretim i dytë ka një mangësi tjetër të madhe: ndarja ndërmjet ligjeve që pretendojnë të **themelojnë** organe të pavarura dhe atyre që pretendojnë vetëm të **rregullojnë organizimin dhe funksionimin** e organeve të pavarura, duket të jetë arbitrare. Nuk mund të dallohet ndonjë arsye pse disa prej këtyre organeve përshkruhen, në ligjet e tyre rregulluese, si të themeluara nga këto ligje, dhe disa jo. Për shembull, Ligji Nr. 05/L-055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës, deklaron shprehimisht një qëllim themelues: “Qëllimi i këtij ligji është që të rregullojë organizimin,

veprimtarinë dhe kompetencat e Auditorit të Përgjithshëm si dhe **themelimi**, organizimi dhe funksioni i Zyrës Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës” (*po aty*, neni 1, theks i shtuar). Po ashtu, Ligji Nr. 04/L-034 për Agjencinë Kosovare të Privatizimit shpreh qëllimin “për të trajtuar me shpejtësi ndikimet substanciale negative ekonomike dhe sociale të cilat janë shfaqur si rezultat i kësaj pasigurie juridike si dhe për nxitjen e investimeve në këto ndërmarrje dhe asete përmes **themelimit** të Agjencisë Kosovare të Privatizimit (*po aty*, Hyrje, theks i shtuar). Neni 1 i të njëjtit ligj mban titullin “**Themelimi** dhe statusi ligjor i Agjencisë Kosovare të Privatizimit” (*po aty*, theks i shtuar).

Për dallim nga këto ligje, Ligji Nr. 04/L-44 për Komisionin e Pavarur të Mediave (“Ky ligj ka për qëllim përcaktimin e kompetencave të Komisionit të Pavarur të Mediave”, neni 1) dhe Ligji Nr. 03/L-159 për Agjencinë kundër Korrupsionit (“Ky ligj përcakton statusin dhe përgjegjësitë e Agjencisë kundër Korrupsionit”, neni 1), nuk përmendin shprehimisht qëllimin për të themeluar këto organe të pavarura, por vetëm për të përcaktuar mënyrën e organizimit dhe funksionimit të tyre.

Problemi me interpretimin që po e konsiderojmë, është që nuk ka asnjë arsye parimore pse t’i konsiderojmë Zyrën Kombëtare të Auditimit dhe Agjencinë Kosovare të Privatizimit si të themeluara nga Kuvendi, por jo edhe Komisionin e Pavarur të Mediave dhe Agjencinë kundër Korrupsionit. Duket se nuk ka qenë e qëllimshme përfshirja e fjalës “themelimi” në disa ligje dhe jo në të tjera. Prandaj, përdorimi ose mospërdorimi i kësaj fjale nëpër ligjet rregulluese, nuk mund të shërbejë si bazë për të përcaktuar cilat organe duhet t’u nënshtrohen procedurave të parashikuara për shqyrtimin e raporteve vjetore në nenin 72 të Rregullores.

Dy interpretimet e para të fjalëve “i themeluar nga Kuvendi” kanë dalë të dështuara. Prandaj, le të konsiderojmë një interpretim të tretë. Sipas këtij interpretimi, çelësi i dallimit ndërmjet organeve të pavarura që janë të themeluara nga Kuvendi dhe atyre që nuk janë të themeluara nga Kuvendi, gjendet jo në ligj por në Kushtetutë. Kushtetuta përcakton shumë qartë një kategori të veçantë të institucioneve të pavarura që janë në diskrecionin dhe kompetencën e Kuvendit për të themeluar ose jo. Përkatësisht, në nenin 142 të Kushtetutës, përcaktohet se: “Agjencitë e pavarura të Republikës së Kosovës janë institucione **të krijuara nga Kuvendi**, në bazë të ligjeve përkatëse, të cilat rregullojnë **themelimin**, funksionimin dhe kompetencat e tyre” (*po aty*, neni 142, par. 1, theks i shtuar). Për dallim nga këto “agjencitë” e pavarura, që krijohen sipas nevojës dhe me vullnetin e Kuvendit, organet e pavarura që përcaktohen shprehimisht në Kushtetutë nuk mund të konsiderohen si të themeluara ose të krijuara nga Kuvendi. Për shembull, Kushtetuta përcakton se: “Organizimi, funksionimi dhe jurisdiksioni [por jo edhe themelimi] i Gjykatës Supreme dhe i gjykatave të tjera, rregullohen me ligj” (*po aty*, neni 103, par. 1); “Organizimi, kompetencat dhe detyrat [por jo edhe themelimi] i Prokurorit të Shtetit rregullohen me ligj” (*po aty*, neni 109, par. 3); dhe “Organizimi, funksionimi dhe kompetencat [por jo edhe themelimi] i Auditorit të Përgjithshëm të Republikës së Kosovës, përcaktohen me Kushtetutën dhe me ligj” (*po aty*, neni 136, par. 2). Siç tregohen nga këta shembuj, Kushtetuta bën një dallim të qartë ndërmjet (1) agjencive të pavarura, që nuk përcaktohen nga vetë Kushtetuta por janë të krijuara nga Kuvendi, dhe (2) organeve të pavarura që janë të përcaktuara shprehimisht dhe pjesë përbërëse e strukturës kushtetuese.

Ky interpretim i tretë u shmanget mangësive prej të cilave vuajnë interpretimi i parë dhe i dytë. Ndryshe nga interpretimi i parë, ky interpretim nuk e shkel rregullin kundër tepricës. Përfshirja e fjalëve “i themeluar nga Kuvendi” nuk del i tepërt dhe pa qëllim. Përkundrazi, këto fjalë shërbejnë për të kufizuar fushëveprimin e nenit 72 të Rregullores, duke treguar se vetëm organet e pavarura që janë të krijuara nga Kuvendi në bazë të kompetencës së përcaktuar në nenin 136 të Kushtetutës, duhet t’u nënshtrohen procedurave të përcaktuara në nenin 72 për shqyrtimin e raporteve vjetore. Ndërsa, ato organe, ekzistenca e të cilave nuk buron nga Kuvendi por që janë të përcaktuara shprehimisht nga Kushtetuta, nuk konsiderohen si “të themeluara nga Kuvendi” dhe, për rrjedhojë, sipas gjuhës së përdorur në Rregullore, nuk duhet t’u nënshtrohen të njëjtave procedura.

Ky interpretim i shmanget edhe disavantazhit që kemi parë tek interpretimi i dytë. Siç kemi vërejtur më sipër, interpretimi i dytë është bazuar në faktin që disa ligje përcaktojnë qëllimin e themelimit të organeve të pavarura dhe disa nuk e përcaktojnë këtë qëllim, por nuk kemi gjetur ndonjë bazë që do të mund të shpjegonte këtë fakt, që do të mund të shpjegonte *pse* vetëm disa ligje kanë folur për themelimin e organeve përkatëse dhe disa jo. Ndërsa, interpretimi i tretë arrin të shpjegojë qartë dallimin ndërmjet dy llojeve të organeve të pavarura, në bazë të klasifikimit që buron nga vetë Kushtetuta.

Duke u mbështetur në këtë interpretim të tretë, pra, çfarë konkluzionesh mund të nxjerrim për fushëveprimin e nenit 72 të Rregullores së Kuvendit, posaçërisht për shqyrtimin e raportit vjetor të Avokatit të Popullit?. Siç kemi parë më sipër, kjo dispozitë parashikon katër hapa për shqyrtimin e raporteve vjetore, një prej të cilëve është “përmbyll[ja] me votimin për miratim” (*po aty*, neni 72, par. 2). Dhe, sipas interpretimit më të mirë që kemi gjetur për togfjalëshin “organ i pavarur, që është i themeluar nga Kuvendi”, kjo procedurë duhet zbatuar vetëm për ato organe që nuk janë parashikuar shprehimisht në Kushtetutë por që janë të krijuara nga Kuvendi në bazë të kompetencës së tij për të themeluar agjenci të pavarura. Agjenci të tilla janë, p.sh., Agjencia kundër Korrupsionit, Agjencia Kosovare e Privatizimit, Këshilli i Kosovës për Trashëgimi Kulturorë, etj. Për dallim nga këto organe, institucione si Avokati i Popullit, Auditori i Përgjithshëm, Gjykata Kushtetuese, etj., janë parapërcaktuar nga Kushtetuta dhe prandaj, nuk janë krijuar me një akt themelues të Kuvendit. Kuvendi nuk luan një rol në themelimin e këtyre institucioneve por vetëm në rregullimin e organizimit dhe funksionimit të tyre.

Prandaj, nëse procedurat e parashikuara në nenin 72 të Rregullores zbatohen vetëm për raportet vjetore të organeve të themeluara nga Kuvendi, atëherë Raporti Vjetor i Avokatit të Popullit, i cili është institucion i parashikuar drejtpërdrejt në Kushtetutë, jo i themeluar nga Kuvendi, nuk duhet t’u nënshtrohen procedurave të parashikuara në këtë dispozitë, duke përfshirë votimin për miratim.

## **ROLI I KUVENDIT NË SHQYRTIMIN E RAPORTIT VJETOR TË AVOKATIT TË POPULLIT**

Nëse Raporti Vjetor i Avokatit të Popullit mbetet jashtë fushëveprimit të nenit 72 të Rregullores së Kuvendit, atëherë lindin pyetje të tjera: Në çfarë mënyre duhet të plotësohet



Rregullorja në këtë drejtim? Çfarë roli duhet të luajë Kuvendi në shqyrtimin e Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit?

Si fillim, mund të vërejmë se natyra e punës së Avokatit të Popullit e bën të papërshtatshëm votimin për miratimin e raporteve të tij. Tipari kryesor i raporteve të Avokatit të Popullit është se nuk e kanë për qëllim vetëm të përshkruajnë punën e Institucionit të Avokatit të Popullit. Qëllim edhe më i rëndësishëm i këtyre raporteve është të japin informacione mbi gjendjen e të drejtave të njeriut në Republikën e Kosovës, si dhe të paraqesin rekomandime konkrete, drejtuar institucioneve shtetërore përgjegjëse, për përmirësimin e kësaj gjendjeje.

Ky rol i Avokatit të Popullit në paraqitjen e rekomandimeve konfirmohet në Kushtetutë, si dhe në Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit. Neni 135 i Kushtetutës, i cili mban titullin “Raportimi i Avokatit të Popullit”, përcakton shprehimisht se “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” (po aty, neni 135, par. 3). Po ashtu, Ligji për Avokatin e Popullit, Kapitulli III, “Kompetencat dhe Përgjegjësitë e Avokatit të Popullit”, përmend 11 herë rolin e Avokatit të Popullit në paraqitjen e rekomandimeve për autoritetet shtetërore të Republikës së Kosovës. Shih nenin 16, par. 8; nenin 17, par. 5 dhe 7; nenin 18, par. 1, nënpar. 2, 5, 6, 7 dhe 9; dhe nenin 18, par. 3 dhe 5.

Fakti që dhënia e rekomandimeve përbën një pjesë të madhe të punës së Avokatit të Popullit i jep një natyrë tjetër raporteve të tij, në krahasim me raportet e shumicës së organeve të tjera të pavarura. Për shembull, sipas Ligjit Nr. 04/L-034 për Agjencinë Kosovare të Privatizimit, neni 20, paraqitja e rekomandimeve nuk përfshihet si pjesë e Raportit Vjetor të Agjencisë që i drejtohet Kuvendit. Po ashtu, Ligji Nr. 03/L-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, neni 4, par. 1, nënpar. 26 përcakton vetëm që Këshilli të përgatisë një raport vjetor “mbi veprimtaritë e gjykatave dhe shpenzimet e Këshillit”. Kjo nuk do të thotë se këto organe të pavarura e kanë të pamundur ose të papërshtatshme që të paraqesin rekomandime, po megjithatë, kompetenca dhe përgjegjësia për të dhënë rekomandime të tilla luajnë një rol shumë më të madh në punën e Avokatit të Popullit, gjë që pasqyrohet qartë në raportet e tij. Shih, p.sh., Raportin Vjetor 2015, Nr. 15, të Avokatit të Popullit, pjesa II, “Përmbledhja e Raporteve me Rekomandime”, f. 78-97.

Për shkak se paraqitja e rekomandimeve luan një rol kaq të rëndësishëm në raportimin e Avokatit të Popullit, votimi për miratimin e Raportit Vjetor të tij nuk është i mjaftueshëm, as edhe i dëshirueshëm, si pjesë e shqyrtimit të atij raporti nga Kuvendi. Votimi për miratim është i përshtatshëm kur Kuvendi dëshiron të shprehë mendimin e tij për punën që ka bërë një institucion **në të kaluarën**, por nuk është i përshtatshëm për një institucion që po raporton për hapat që duhen ndërmarrë nga autoritetet shtetërore **në të ardhmen**. Madje, votimi për miratimin e Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit në tërësi, ngjan më shumë si një hap krejt formal..

Prandaj, Avokati i Popullit propozon që Kuvendi, në vend që të votojë **për** ose **kundër** Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit në tërësi, të plotësojë Rregulloren e Kuvendit me procedura të veçanta për mbikëqyrjen e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit

nga ana e autoriteteve të tjera shtetërore. Në këtë mënyrë, Kuvendi do të kishte mundësi për të luajtur një rol në rritjen e nivelit të zbatimit të këtyre rekomandimeve. Duke marrë parasysh faktin që Avokatit të Popullit i mungojnë kompetencat ekzekutive për të siguruar zbatimin e rekomandimeve të tij, është e domosdoshme që për suksesin e misionit të Institucionit të Avokatit të Popullit, Kuvendi ta mbështesë sa më fuqishëm këtë mision.

Për më tepër, sipas Kushtetutës dhe standardeve ndërkombëtare dhe evropiane për të drejtat e njeriut, në këtë drejtim Kuvendi e ka për detyrë që të mbështesë punën e Avokatit të Popullit. Në kontekstin e një republike parlamentare, Kuvendi është ai institucion, pushteti i të cilit buron drejtpërsëdrejti nga populli i Republikës. Ky fakt e vesh Kuvendin jo vetëm me *të drejtën* por edhe me *detyrën* për të kërkuar llogari prej institucioneve të tjera shtetërore, sidomos prej Qeverisë. Ky parim gjen konfirmim në tekstin e Kushtetutës: “Kuvendi i Republikës së Kosovës . . . mbikëqyr punën e Qeverisë dhe të institucioneve të tjera publike, të cilat, ne bazë të Kushtetutës dhe ligjeve, i raportojnë Kuvendit” (*po aty*, neni 65, par. 9). Në këtë mënyrë, mbikëqyrja e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga institucione të tjera shtetërore është vetëm pjesë e një kompetence më të përgjithshme që Kushtetuta ia ka përcaktuar Kuvendit.

Roli i veçantë i Kuvendit në mbikëqyrjen e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit, gjen mbështetje edhe në standardet ndërkombëtare dhe evropiane për marrëdhënien midis parlamenteve dhe institucioneve kombëtare për të drejtat e njeriut. Këto standarde janë shpallur, më së fundi, si rezultat i një konference ndërkombëtare të organizuar në vitin 2012 nga Zyra e Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut (OHCHR) dhe Komiteti Koordinues Ndërkombëtar i Institucioneve Kombëtare për të Drejtat e Njeriut (ICC), mes të tjerësh. Në listën e parimeve që rezultoi prej kësaj konference ndërkombëtare, është theksuar roli i Kuvendit në mbikëqyrjen e autoriteteve shtetërore në lidhje me respektimin e të drejtave të njeriut. Konferenca nxori në pah se: “Parlamentet duhet të mbajnë diskutime të hapura mbi rekomandimet e nxjerra nga institucionet kombëtare për të drejtat e njeriut” dhe “duhet të kërkojnë informacione prej autoriteteve publike përkatëse se sa është niveli i konsiderimit dhe përgjigjes së rekomandimeve të institucioneve kombëtare për të drejtat e njeriut, nga ana e autoriteteve publike përkatëse”); nenin 32 (“Parlamentet duhet të kërkojnë të përfshihen në . . . mbikëqyrjen e zbatimit të të gjitha obligimeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, nga ana e Shtetit”); dhe nenin 41 (“Parlamentet dhe institucionet kombëtare për të drejtat e njeriut, kur është e përshtatshme, duhet të bashkëpunojnë në mbikëqyrjen e Ekzekutivit në reagimin e tij ndaj aktgjykimeve të gjykatave (kombëtare dhe, kur është e përshtatshme, rajonale dhe ndërkombëtare) dhe tribunaleve apo organeve administrative, rreth çështjeve të ndërlidhura me të drejtat e njeriut”).

Detyrën e parlamenteve kombëtare për të mbikëqyrur autoritetet shtetërore lidhur me të drejtat e njeriut, e konfirmon edhe Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, e cila, në vitin 2011, nxori Rezolutën Nr. 1823, “Parlamentet kombëtare: garantuesit e të drejtave të njeriut në Evropë”. Në këtë Rezolutë, Asambleja Parlamentare ka pohuar se parlamentet kombëtare “janë çelës i implementimit efektiv të normave ndërkombëtare të të drejtave të njeriut në nivelin kombëtar”, duke iu referuar gjithashtu “detyrës së tyre për të mbrojtur të drejtat e njeriut . . . **duke kërkuar llogari prej ekzekutivit**” (*po aty*, neni 2, theks i shtuar). Në

veçanti, Asambleja Parlamentare është shprehur se “parlamentet kombëtare janë në pozitë të veçantë për të kërkuar llogari prej qeverive për implementim të shpejtë dhe efektiv të aktgjyqimeve të Gjykatës [Evropiane për të Drejtat e Njeriut]” (*po aty*, neni 5, par. 1). Në këtë drejtim, Rezoluta “inkurajon deputetët që të ushtrojnë përgjegjësinë e tyre për të mbikëqyrur me kujdes ekzekutivin e vendeve të tyre për sa i përket implementimit të normave të të drejtave ndërkombëtare të njeriut, në veçanti” (*po aty*, neni 6, par. 2).

Normat e të drejtave ndërkombëtare të njeriut janë një prej shtyllave kryesore të raporteve dhe rekomandimeve të Avokatit të Popullit. Shih, p.sh., Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, nenin 16, par. 1 (“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 . . . instrumente ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, veçanërisht me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut”) dhe nenin 16, par. 4 (“Avokati i Popullit ka kompetencë të bëjë hetime . . . me iniciativën e vet (*ex officio*), nëse nga konstatimet, dëshmitë dhe faktet e paraqitura me parashtrësë ose nga njohuritë e fituara në mënyrë tjetër, ka bazë të rezultojë se nga ana e autoriteteve janë shkelur të drejtat edhe liritë e njeriut të përcaktuara me . . . instrumente ndërkombëtare për të drejtat e njeriut”). Përderisa veprimtaritë e Avokatit të Popullit, përfshirë edhe rekomandimet e tij, ndërlidhen kaq ngushtë me normat ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, Kuvendi e ka të pamundur të përmbushë kërkesën e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, që të mbikëqyrë respektimin e këtyre normave nga autoritetet shtetërore, pa iu kushtuar rëndësi të veçantë mbikëqyrjes së zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit. Kjo lloj mbikëqyrjeje, jo votimi për miratim, duhet të jetë rezultati i shqyrtimit të Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit.

## **A. KONSTATIMET E AVOKATIT TË POPULLIT**

### **Konstatimet e Avokatit të Popullit**

Në bazë të vlerësimit të mësipërm, Avokati i Popullit konstaton se:

- (1) Procedurat e përcaktuara në nenin 72 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Kosovës për shqyrtimin e “raportit vjetor të organit të pavarur, që është i themeluar nga Kuvendi”, duke përfshirë edhe votimin për miratimin e raportit, nuk do të duhej zbatuar për Raportin Vjetor të Avokatit të Popullit”;
- (2) Për shkak të natyrës së veçantë të punës dhe raportimit të Avokatit të Popullit, përkatësisht për shkak të rolit të tij në paraqitjen e rekomandimeve, votimi për miratimin e Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit nuk është as i përshtatshëm, as i dëshirueshëm si pjesë e shqyrtimit të tij në Kuvend; dhe
- (3) Respektimi i plotë i standardeve ndërkombëtare dhe evropiane për të drejtat e njeriut, kërkon që Kuvendi i Republikës së Kosovës të luajë një rol në mbikëqyrjen e nivelit të zbatimit të rekomandimeve që Avokati i Popullit u ka drejtuar autoriteteve të tjera shtetërore.

## B. REKOMANDIMET E AVOKATIT TË POPULLIT

Në bazë të këtyre konstatimeve, 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 i rekomandon Kuvendit të Republikës së Kosovës që:

- (1) Të sqarojë shprehimisht se procedurat e veçanta për shqyrtimin e “raportit vjetor të organit të pavarur, që është i themeluar nga Kuvendi”, të përcaktuara në nenin 72 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Kosovës, përfshirë edhe votimin për miratimin e raportit, nuk zbatohen për Raportin Vjetor të Avokatit të Popullit; dhe*
- (2) Të plotësojë Rregulloren e Kuvendit të Republikës së Kosovës për të përcaktuar procedura të posaçme për shqyrtimin e Raportit Vjetor të Avokatit të Popullit, duke përfshirë mbikëqyrjen e nivelit të zbatimit të rekomandimeve të tij nga ana e autoriteteve të tjera shtetërore.*

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.

Menderime,



Hilmi Jashari

Avokat i Popullit