



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

AVOKATI I POPULLIT I REPUBLIKËS SË KOSOVËS

i drejtohet

Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës

me

KËRKESE

EX OFF.76/2023

për vlerësimin e përputhshmërisë me Kushtetutën të Ligjit nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik

PALET PËRGJEGJËSE

Kuvendi i Republikës së Kosovës

Qeveria e Republikës së Kosovës

Prishtinë, më 7 prill 2023

PËRMBAJTJA

I. PYETJET E PARASHTRUARA	3
II. JURIDIKSIONI.....	4
III. SFONDI LIGJOR	4
IV. ARGUMENTI	5
Ndarja e pushtetit.....	6
Parimet e sundimit të ligjit	13
E drejta pronësore.....	20
V. PËRFUNDIMI	21
SHTOJCA I.....	22

I. PYETJET E PARASHTRUARA

Ligji nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik (në tekstin e mëtejshëm: “Ligji i kontestuar”), në mes të tjerash, e përcakton sistemin e njëtrajtshëm të pagave në sektorin që përfshin parimet dhe rregullat për përcaktimin e pagave.

Çështjet që Avokati i Popullit ngre para Gjykatës Kushtetuese, që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e Ligjit të kontestuar, janë si në vijim:

- Nëse Ligji i kontestuar ka marrë parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehura nëpërmjet Aktgjykimit nr. KO 219/19, në kuptim të parimit të ndarjes së pushteteve, kontrollit e balancimit mes tyre dhe në kuptim të ruajtjes së pavarësisë së institucioneve të pavarura kushtetuese;
- Nëse Ligji i kontestuar ka marrë parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehur nëpërmjet Aktgjykimit nr. KO 219/19, për sa i përket sundimit të ligjit;
- Nëse Ligji i kontestuar ka marrë parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehur nëpërmjet Aktgjykimit nr. KO219/19, në kuptim të mbrojtjes të së drejtës së pronës të subjekteve në sektorin publik.

II. JURIDIKSIONI

Përmes kësaj kërkesë, Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës kërkon vlerësimin e përputhshmërisë me Kushtetutën të Ligjit të kontestuar.

Kërkesa e Avokatit të Popullit për vlerësimin e Ligjit të kontestuar është brenda juridiksionit lëndor të Gjykatës Kushtetuese. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm: Kushtetuta) përcakton: “Avokati i Popullit ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e kësaj Kushtetute.” (po aty, neni 135, par. 4); dhe në veçanti, Avokati i Popullit është “i autorizuar të ngre [...] çështjen e përputhshmërisë së ligjeve [...] me Kushtetutën.” (po aty, neni 113, par. 2, nënpar. 1).

Kërkesa e Avokatit të Popullit parashtrohet gjithashtu brenda juridiksionit kohor të kësaj gjykate: “Kërkesa e ngritur në pajtim me nenin 113, paragrafi 2 të Kushtetutës do të parashtrohet . . . nga ana e Avokatit të Popullit [...] brenda afatit prej gjashtë (6) muajve pas hyrjes në fuqi të aktit të kontestuar.” (Ligji për Gjykatën Kushtetuese, neni 29, par. 1, dhe neni 30). Ligji i kontestuar ka hyrë në fuqi më 5 shkurt 2023, një muaj pas publikimit të tij në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, më 5 janar 2023 (shih Ligjin e kontestuar, neni 46). Prandaj kërkesa e Avokatit të Popullit parashtrohet brenda afatit gjashtëmuajor i përcaktuar nga Ligji për Gjykatën Kushtetuese.

III. SFONDI LIGJOR

Kushtetuta e Republikës së Kosovës

Neni 3 [Barazia para ligjit]

1. [...]
2. “Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parimet e barazisë para ligjit të të gjithë individëve dhe në respektimin e plotë të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të pranuar ndërkombëtarisht, si dhe në mbrojtjen e të drejtave dhe në pjesëmarrjen e të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre.”

Neni 4 [Forma e Qeverisjes dhe Ndarja e Pushtetit]

1. “Kosova është Republikë demokratike e bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre, sikurse është përcaktuar me këtë Kushtetutë.
2. Kuvendi i Republikës së Kosovës ushtron pushtetin legjislativ.
3. Presidenti i Republikës së Kosovës përfaqëson unitetin e popullit. Presidenti i Republikës së Kosovës është përfaqësues legjitim i vendit brenda dhe jashtë dhe garantues i funksionimit demokratik të institucioneve të Republikës së Kosovës, në pajtim me këtë Kushtetutë.
4. Qeveria e Republikës së Kosovës është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve e politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar.
5. Pushteti gjyqësor është unik, i pavarur dhe ushtrohet nga gjykatat.
6. Gjykata Kushtetuese është organ i pavarur i mbrojtjes së kushtetutshmërisë dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës.
7. Republika e Kosovës ka institucionet e veta për mbrojtjen e rendit kushtetues dhe të

integritetit territorial, rendit dhe qetësisë publike, të cilat funksionojnë nën autoritetin kushtetues të institucioneve demokratike të Republikës së Kosovës.”

Neni 7 [Vlerat]

1. *“Rendi kushtetues i Republikës së Kosovës bazohet në parimet e lirisë, paqes, demokracisë, barazisë, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut dhe sundimit të ligjit, mosdiskriminimit, të drejtës së pronës, mbrojtjes e mjedisit, drejtësisë sociale, pluralizmit, ndarjes së pushtetit shtetëror dhe ekonomisë së tregut. [...]”*

Neni 21 [Parimet e Përgjithshme]

1. *“Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të pacenueshme dhe janë bazë e rendit juridik të Republikës së Kosovës.*
2. *Republika e Kosovës mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë.*
3. *Çdokush e ka për detyrë t’i respektojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të të tjerëve.*
4. *Të drejtat dhe liritë themelore të parashikuara në Kushtetutë, vlejnë edhe për personat juridikë, për aq sa janë të zbatueshme.”*

Neni 22 [Zbatimi i drejtpërdrejtë i Marrëveshjeve dhe Instrumenteve Ndërkombëtare]

“Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare në vijim, garantohen me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.”

Neni 24 [Barazia para ligjit]

1. *“Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim.*
2. *Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.*
3. *Parimet e mbrojtjes së barabartë ligjore nuk parandalojnë vënien e masave të nevojshme për mbrojtjen dhe përparimin e të drejtave të individëve dhe grupeve që janë në pozitë të pabarabartë. Masat e tilla do të zbatohen vetëm derisa të arrihet qëllimi për të cilin janë vënë ato.”*

Neni 46 [Mbrojtja e pronës]

1. *E drejta e pronës është e garantuar.*

IV. ARGUMENTI

1. Më 1 dhjetor 2019 ka hyrë në fuqi Ligji nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik (në tekstin e mëtejshëm: “Ligji i pavlefshëm”), i cili njëherësh ka qenë ligji i parë që ka synuar t’i rregullonte pagat në sektorin publik. Avokati i Popullit, duke qenë se asokohe kishte pranuar ankesa të shumta lidhur me këtë ligj, si palë e autorizuar me Kushtetutë,

më 5 dhjetor 2019, kishte kërkuar nga Gjykata Kushtetuese vlerësimin e kushtetutshmërisë së këtij ligji dhe po ashtu kishte kërkuar vendosjen e masës së përkohshme. Avokati i Popullit kishte konsideruar se ligji nuk kishte arritur ta bartte frymën kushtetuese në kuptimin e ndarjes së pushteteve, as të barazisë para ligjit dhe garantimit të së drejtës pronësore dhe së në përgjithësi nuk ishte në pajtim me parimet e sundimit të ligjit.

2. Gjykata Kushtetuese, më 12 dhjetor 2019, kishte vendosur masën e përkohshme dhe më 9 korrik 2020 kishte nxjerrë Aktgjykimin KO219/19 duke e shpallur të pavlefshëm ligjin në tërësinë e tij.
3. Ligji i kontestuar ka hyrë në fuqi më 5 shkurt 2023, një muaj pas publikimit të tij në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, më 5 janar 2023.
4. Që nga hyrja në fuqi e këtij ligji, Avokati i Popullit ka pranuar 104 ankesa¹ nga subjektet e ndryshme të sektorit publik (shih Shtojcën I të kësaj kërkesë).
5. Avokati i Popullit, pas vlerësimit të ankesave të pranuar, pas analizimit të Ligjit të kontestuar, por edhe takimeve me Grupin Punues për hartimin e ligjit, konsideron se Ligji i kontestuar vetëm pjesërisht ka arritur ta zbatonte Aktgjykimin KO219/19, për arsyet që do t'i argumentojmë në vijim.
6. Avokati i Popullit, nga analizimi i ankesave që i ka pranuar kundër Ligjit të kontestuar, vëren se ato kryesisht kanë të bëjnë me uljen e koeficienteve, rrjedhimisht me zvogëlimin e pagave, heqjen e shtesave apo trajtimin joadekuat dhe jo të barabartë ndërmjet pozitive të përcaktuara me ligj. Ankesat e pranuar janë parashtruar nga subjektet e sektorit publik, si ankesa grupore, individualisht si dhe nëpërmes sindikatave. Ankesat janë paraqitur nga sektorët si në vijim:

Kuvendi i Kosovës, Sistemi Gjyqësor, Sistemi Prokurorial, Institucionet e Pavarura Kushtetuese (Ministri, Agjenci të Pavarura, Agjenci dhe Rregullatore, Agjenci Ekzekutive dhe të Shërbimit Publik), Forca e Sigurisë së Kosovës, Shërbimi Korrektues të Kosovës, Nëpunësit Publikë të Arsimit Universitar dhe Parauniversitar, Nëpunësit Publikë të Sistemit Shëndetësor, Komunitat, Zyra Kombëtare të Auditimit, Auditimi i Brendshëm, etj.

Ndarja e pushtetit dhe respektimi i pavarësisë së institucioneve të pavarura kushtetuese

7. Ligji i pavlefshëm, sipas Avokatit të Popullit, nuk e kishte siguruar në mënyrë të duhur ndarjen e pushteteve, siç përcaktohet në nenin 4 të Kushtetutës. Ligji i pavlefshëm ia kishte dhënë të drejtën e nxjerrjes së akteve nënligjore vetëm Qeverisë dhe në raste të caktuara edhe Kuvendit. Nxjerrja e akteve nënligjore vetëm nga Qeveria do të kishte ndikim në pavarësinë organizative, funksionale dhe buxhetore të institucioneve të cilave me Kushtetutë u garantohet pavarësia nga Qeveria dhe po ashtu do të ndërhynte në mekanizmin e kontrollit dhe të balancimit, që është garantues i funksionimit demokratik të shtetit.
8. Aktualisht Ligji i kontestuar, në drejtim të nxjerrjes së akteve nënligjore ka një përparim, ngase me një numër dispozitash ka paraparë nxjerrjen e akteve nënligjore edhe nga autoritetet e tjera (shih nenin 8, paragrafi 3, nenin 22, paragrafi 2, nenin 24, paragrafi 5,

¹ Ky është numri i ankesave që Avokati i Popullit i ka pranuar deri më 7 prill 2023.

nenin 25, paragrafi 8, nenin 27, paragrafi 3, nenin 28, paragrafi 7, nenin 36, paragrafi 8, nenin 37, paragrafi 4 dhe nenin 42, paragrafi 4, të Ligjit të kontestuar).

9. Mirëpo, Avokati i Popullit vlerëson se megjithatë Ligji i kontestuar e kufizon këtë të drejtë të nxjerrjes së akteve nënligjore në dy forma:
- a) E para, me përcaktimet e nenit 2, paragrafi 3, të Ligjit të kontestuar, sipas të cilit përcaktohet: *“Për nëpunëset/it në Presidencën e Republikës së Kosovës, Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës, Sistemin e Drejtësisë, Kuvendin e Republikës së Kosovës dhe institucionet e pavarura kushtetuese, ky ligj zbatohet për atë që nuk cenon pavarësinë e tyre funksionale dhe organizative të garantuar me Kushtetutë.”*, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek formulimi **“pavarësinë e tyre funksionale dhe organizative”** duke vënë në pah se ky formulim është i mangët, ngase Gjykata Kushtetuese jo vetëm në Aktgjykimin KO 219/19, por edhe në një numër aktgjykimesh², ku ka trajtuar çështjen e pavarësisë së institucioneve të pavarura, ka theksuar se institucionet e pavarura gëzojnë pavarësi **funksionale, organizative dhe buxhetore**. Ligji i kontestuar nuk e ka marrë parasysh këtë vlerësim të Gjykatës Kushtetuese, ka përmendur vetëm pavarësinë funksionale dhe organizative, ndërsa nuk ka marrë parasysh pavarësinë buxhetore.
 - b) E dyta, vendos një tavan për organizatën buxhetore, si: Presidenca e Republikës së Kosovës, Gjykata Kushtetuese, Sistemi i Drejtësisë, Kuvendi i Republikës Kosovës dhe institucionet e pavarura kushtetuese dhe përcakton një numër shtesash dhe procedurat për përfitimin e tyre që do të vendosen me aktet e veçanta të miratuara nga autoritetet në fjalë dhe në pajtim me këtë ligj (pra me Ligjin e kontestuar).
10. Mbetet i paqartë formulimi tek dispozitat të cilat ua njohin institucioneve përkatëse nxjerrjen e akteve të veçanta gjithnjë duke i referuar këto të drejta fillimisht tek Ligji i kontestuar. Pra, çfarëdo të drejta të njohur me dispozitat e Ligjit të kontestuar thuhet: *“[...] rregullohet me këtë ligj dhe me akt të veçantë të miratuar nga organet kompetente të institucioneve.”* Avokati i Popullit e merr parasysh përcaktimin nga neni 2, paragrafi 3, i Ligjit të kontestuar, sipas të cilit: *“Ky ligj zbatohet për atë që nuk cenon pavarësinë e tyre funksionale dhe organizative të garantuar me Kushtetutë.”* Megjithatë kjo kërkon interpretim shtesë, ngase deri më tani në praktikë është vërejtur se autoritetet e tjera nuk u janë referuar akteve të brendshme të institucioneve të pavarura, por ligjeve të cilat mund të bien ndesh me ligjet organike të institucioneve të pavarura dhe me aktet e tyre të brendshme.³
11. Për më tepër, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek neni 42, paragrafët 1, 2 dhe 3, të Ligjit të kontestuar, sipas të cilit:
1. *“Me hyrjen në fuqi të këtij ligji ndalohet çdo ndryshim në strukturën, komponentët apo nivelet e koeficienteve të pagave.*

² KO 73/16, KO 171/18, KO 203/19 dhe KO 219/19.

³ Që nga nxjerrja e rregulloreve të brendshme nga Avokati i Popullit, në pajtim me Ligjin për Avokatin e Popullit, institucioni ka hasur në pengesa në zbatimin e këtyre rregulloreve, përkatësisht proceseve të rekrutimit të zhvilluara në pajtim me rregulloret e brendshme, për shkak se në rastin konkret, Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil, pa u lëshuar fare në pretendimet ankimore të palëve të pakënaqura, i anulon procedurat e rekrutimit të zhvilluara në pajtim me rregulloren e brendshme të IAP-së dhe se lidhur me këtë janë zhvilluar dhe akoma vazhdojnë disa procedura gjyqësore (A.nr.1737/17; A.nr. 2614/18; 2615/2018, 2580/2018; A.nr.2996/18).

2. *Me rastin e krijimit të funksioneve, pozitave apo emërtesave të reja, institucioni në të cilin krijohet pozita kërkon nga ministria përgjegjëse për administratën publike përcaktimin e klasës së pagës që zbatohet për atë funksion, pozitë apo emërtesë në bazë të ekuivalencës.*
3. *Me marrjen e kërkesës, ministria përgjegjëse për administratën publike vlerëson funksionin, pozitën apo emërtesën me ekuivalencë në bazë të parimeve të këtij ligji dhe bënë propozimin për aprovim në Qeveri, për klasën e pagës që zbatohet për atë funksion, pozitë apo emërtesë.”*
12. Përkundër faktit se Ligji i kontestuar ua ka lënë mundësinë institucioneve të pavarura që me akte të brendshme ta rregullojnë krijimin e funksioneve/positave/emërtesave të reja, përcaktimi i rregullave të përgjithshme kufizon institucionet që me aktet e tyre të brendshme të përcaktojnë pozita specifike. Kështu sipas kësaj dispozite, përkundër së drejtës për të miratuar akte të brendshme, institucionet e pavarura kushtetuese do të jenë të obliguara që në secilin rast kur ka ndonjë ndryshim strukturor të kërkojnë nga Qeveria, përkatësisht ministria përgjegjëse për administratën publike, përcaktimin e klasës së pagës që zbatohet për atë funksion, pozitë apo emërtesë në bazë të ekuivalencës. Pra, pa marrë parasysh përcaktimet në paragrafin 4, të nenit 42, duket se Qeveria paraqitet si mekanizëm përfundimtar-vendimmarrës që bën aprovimin e çdo propozimi të institucioneve të pavarura.
13. Për sa i përket organizimit të brendshëm të institucioneve të pavarura, Avokati i Popullit ka vërejtur se Ligji i kontestuar, Shtojca 10.5 e tij, ka ndërhyrë drejtpërdrejt në strukturën organizative, tashmë të themeluar, tek së paku dy institucione të pavarura. Në ankesën e paraqitur nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve thuhet se në shtojcën e sipërpërmendur nuk parashihet pozicioni i zëvendëskryeshefit ekzekutiv të Sekretariatit të KQZ-së, pozitë kjo që parashihet me Ligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme,⁴ ndërsa për Institucionin e Avokatit të Popullit nuk ka respektuar hierarkinë e përcaktuar sipas organizimit të brendshëm, siç do të sqarohet më poshtë.
14. Avokati i Popullit vlerëson se Ligji i kontestuar nuk i ka marrë parasysh të gjitha gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehura në Aktgjykimin KO219/19, në raport me institucionet e pavarura kushtetuese, veçanërisht Institucionin e Avokatit të Popullit.
15. Përkitazi me këtë çështje, Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin KO219/19, në paragrafin 217, ka theksuar:
- “[...]”
- Për shembull, Qeveria dhe Kuvendi, megjithëse e kanë kompetencën për të propozuar dhe votuar ligje, respektivisht, e të cilat do të mund të ndikonin edhe në sferën e gjyqësorit, si pushtet i tretë; ato [Qeveria dhe Kuvendi] duhet të sigurohen që gjatë hartimit të nismave të tyre ligjore e deri në finalizimin e tyre me votë të Kuvendit të ruhet pavarësia kushtetuese e pushtetit simotër, respektivisht gjyqësorit. Kujdes dhe ndjeshmëri të njëjtë, Qeveria dhe Kuvendi, duhet të tregojnë edhe për akterët e tjerë shtetërorë të cilët Kushtetuta i ka pajisur me garanci kushtetuese të pavarësisë funksionale, organizative dhe buxhetore.”[theks i shtuar].*

⁴ Ligji Nr. 03/L-073 Për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, Neni 66.1, Sekretariati drejtohet nga Kryeshefi Ekzekutiv dhe Zëvendësi i Kryeshefit

16. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh Aktgjykimin KO 219/19, përkatësisht paragrafin 220, pika 88n sipas të cilit: “*Personeli që punon në Institucionin e Avokatit të Popullit dhe në Gjykatë ka përgjegjësi të ndryshme të punës krahasuar me pozita të ngjashme në institucionet e tjera dhe ky diferencim eksplisit reflektohet në përshkrimet e tyre të punës dhe në pagë dhe kjo duhet të ruhet.*”, kishte kërkuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës, përkatësisht nga ministria përkatëse, që pagat në institucionet e pavarura kushtetuese, veçanërisht në Institucionin e Avokatit të Popullit, të ruhen (të mos zvogëlohen), mirëpo kjo kërkesë nuk ishte marrë parasysh nga Qeveria dhe as nga Kuvendi.
17. Lidhur me këtë çështje vërehet se Ligji i kontestuar nuk i ka marrë fare parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të theksuara më sipër, e as kërkesën e Avokatit të Popullit për ruajtjen e gjendjes aktuale të pagave të personelit të Institucionit të Avokatit të Popullit, kanë cenuar një të drejtë e cila është dashur të ruhej (*theks i shtuar*). Në këtë drejtim, Avokati i Popullit konsideron se është cenuar pavarësia buxhetore e Institucionit të Avokatit të Popullit si dhe e institucioneve të pavarura kushtetuese.
18. Ligji i kontestuar nuk i ka marrë parasysh as gjetjet e Gjykatës Kushtetuese që kanë të bëjnë me përgjigjet e Komisionit të Venecias lidhur me statusin dhe rangun e Avokatit të Popullit, të shprehura në paragrafin 239 të Aktgjykimit KO 219/19, sipas të cilit: “[...] 18. *Rangu dhe lartësia e pagës janë të një rëndësie vendimtare në mënyrë që të garantohet pavarësia e Avokatit të Popullit dhe t’i mundësohet atij ose asaj që t’i kryej siç duhet funksionet që atij ose asaj i janë besuar.*”
19. Avokati i Popullit konsideron se Ligji i kontestuar nuk e bart frymën e Aktgjykimit KO 219/19, përkatësisht të paragrafit 296, sipas të cilit: “*Në rast të ligj bërjes së re në këtë fushë, Qeveria në cilësi të propozueses së ligjeve dhe Kuvendi në cilësi të miratuesit të ligjeve, janë të obliguar që të marrin parasysh parimet e theksuara në këtë Aktgjykim dhe praktikën gjyqësore të Gjykatës Kushtetuese në interpretim të neneve respektive të Kushtetutës. Pavarësia “institucionale, funksionale, organizative dhe buxhetore” e Gjyqësorit dhe Institucioneve të Pavarura duhet të njihet dhe çdo iniciativë ligjore duhet të respektojë këtë pavarësi.*”
20. Për më tepër, Avokati i Popullit konsideron se Ligji i kontestuar cenon në mënyrë arbitrare edhe pavarësinë organizative të institucioneve të pavarura, e veçanërisht të Institucionit të Avokatit të Popullit. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit thekson se vendosja në koeficientin 8.5 e “drejtorëve të departamenteve (drejtues/e i/e mesëm), të cilët drejtpërdrejt ushtrojnë mandatin kushtetues të institucionit, ka ndikuar drejtpërdrejt në prishjen e hierarkisë në institucion, përkatësisht në cenimin e pavarësisë organizative të institucionit.
21. Avokati i Popullit, në bazë të garancive kushtetuese dhe garancive të dala nga Aktgjykimet KO 73/16, KO 171/18, KO 203/19 dhe KO 219/19, me anë të rregullave të brendshme ka organizuar institucionin në atë mënyrë që drejtorët e departamenteve, si udhëheqës të shërbimeve profesionale që merren me zbatimin e mandatit kushtetues të Avokatit të Popullit, i raportojnë drejtpërdrejt Avokatit të Popullit dhe se atyre u përgjigjen zyrtarët juridikë, këshilltarët juridikë dhe këshilltarët e lartë juridikë.
22. Ndërsa në Shtojcën 10.5 të Ligjit të kontestuar, vendosja e drejtorëve të departamenteve në Institucionin e Avokatit të Popullit është bërë në atë mënyrë sipas së cilës bëhet i

pamundur funksionimi hierarkik në institucion, sepse drejtori i departamentit është vendosur në nivel më të ulët (8.5) hierarkik sesa pozita e këshilltarit të lartë juridik (sipas Ligjit të kontestuar: Këshilltar juridik 1), që është vendosur me koeficientin 9.

23. Një vendosje e tillë bie direkt në kundërshtim me hierarkinë e krijuar me rregullat e organizimit të brendshëm të sipërpërmendur, të cilat janë derivat i garancive kushtetuese dhe të aktgjykimeve të Gjykatës Kushtetuese.
24. Kuptohet se subjektet e sektorit publik nuk mund të veprojnë në vakum dhe me një pavarësi absolute, megjithatë në Aktgjykimet KO 73/16, KO 171/18, KO 203/19 dhe KO 219/19, Gjykata Kushtetuese kishte vlerësuar se institucionet e pavarura do të duhej të ishin në gjendje ta menaxhonin vetë buxhetin e tyre. Në veçanti vlen të përmenden përcaktimet nga neni 133, paragrafi 1, i Kushtetutës, sipas të cilave: *“Zyra e Avokatit të Popullit është e pavarur, dhe propozon e administron buxhetin e vet në pajtim me ligj.”* Ndërsa Ligji nr.05/L-019 për Avokatin e Popullit, në nenin 35 [Financimi], paragrafi 2 dhe paragrafi 4, përcakton:

“Pavarësisht nga dispozitat e ligjeve të tjera, Institucioni i Avokatit të Popullit përgatit propozimin e buxhetit të tij vjetor dhe ia dërgon atë për miratim Kuvendit të Republikës së Kosovës, i cili nuk mund të jetë më i vogël se buxheti i miratuar për vitin e mëparshëm. Buxheti mund të shkurtohet vetëm me miratimin e Avokatit të Popullit.” dhe

“Institucioni i Avokatit të Popullit menaxhon në mënyrë të pavarur me buxhetin e tij dhe i nënshtrohet auditimit të brendshëm si dhe auditimit të jashtëm nga Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës.”

25. Avokati i Popullit e konsideron të rëndësishë jetike për institucionet e pavarura kushtetuese që Gjykata Kushtetuese ta vlerësojë përputhshmërinë me Kushtetutën të Shtojcës nr.10.5 (Institucionet e Pavarura Kushtetuese), si pjesë përbërëse e Ligjit të kontestuar, përkatësisht Gjykata Kushtetuese ta vlerësojë nëse Shtojca nr. 10.5 e Ligjit të kontestuar e cenon pavarësinë organizative dhe buxhetore të institucioneve të pavarura kushtetuese, e cila pavarësi është e garantuar me Kushtetutë dhe me aktgjykimet e Gjykatës Kushtetuese.
26. Ligji i kontestuar bën ulje të konsiderueshme të pagave në sistemin e drejtësisë dhe të institucionet e pavarura kushtetuese, por edhe tek nëpunësit në Kuvendin e Republikës së Kosovës. Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin KO219/19, kishte shprehur qëndrimin: *“Në këto detyra publike përfshihet edhe obligimi i secilit pushtet që përgjatë kryerjes së detyrave kushtetuese të përkujdeset për respektim të pavarësisë së pushtetit tek i cili po krijon një “ndërrhyrje”. Kjo e fundit duhet të matet, kontrollohet, balancohet dhe konfirmohet paraprakisht, në aspekt bona fide, si “ndërrhyrje kushtetuese” para se të ndërmerret ndonjë veprim për ekzekutim të ndërrhyrjes së synuar – e cila potencialisht mund të jetë e lejueshme. Për shembull, Qeveria dhe Kuvendi, megjithëse e kanë kompetencën për të propozuar dhe votuar ligje, respektivisht, e të cilat do të mund të ndikojnë edhe në sferën e gjyqësorit, si pushtet i tretë; ato [Qeveria dhe Kuvendi] duhet të sigurohen që gjatë hartimit të nismave të tyre ligjore e deri në finalizimin e tyre me votë të Kuvendit të ruhet pavarësia kushtetuese e pushtetit simotër, respektivisht gjyqësorit. Kujdes dhe ndjeshmëri të njëjtë, Qeveria dhe Kuvendi, duhet të tregojnë edhe për akterët e tjerë shtetërorë të cilët Kushtetuta i ka pajisur me garanci kushtetuese të*

pavarësisë funksionale, organizative dhe buxhetore. Garantimi dhe sigurimi paraprak i kushtetutshmërisë së iniciativave të Qeverisë dhe Kuvendit duhet të jetë pjesë thelbësore e veprimtarisë së këtyre dy pushteteve.” (pika 217 e Aktgjykimit).

27. Bashkimi Evropian (BE) po ashtu kishte komentuar Ligjin e kontestuar në fazën e hartimit të tij dhe kishte ofruar komente, me ç’ rast kishte shprehur shqetësimet për projektligjin e pagave nga këndvështrimi i sundimit të ligjit dhe i pavarësisë së gjyqësorit, gjithnjë duke iu referuar Aktgjykimit KO219/19, me përfundimet:

“(Pagat e gjyqësorit) nuk mund të ulen asnjëherë gjatë mandatit të gjyqtarit përveç rasteve kur ulja e pagës justifikohet nga një situatë e jashtëzakonshme e provuar si vështirësi financiare.”

“Ulja e pagës së gjyqësorit mund të ndodhë vetëm me kushte të një krize të theksuar ekonomike dhe financiare dhe që, për më tepër, duhet të jetë e njohur zyrtarisht si e tillë.”⁵

28. BE-ja në veçanti ka theksuar se vëmendje duhet t’u kushtohet dispozitave të ligjeve që rregullojnë sistemin e drejtësisë (Ligji për Gjykatat dhe Ligjin për Prokurorinë e Shtetit), duke siguruar kështu respektimin e parimit të pavarësisë së gjyqësorit.
29. Cenimi i ndarjes së pushteteve, i kontrollit dhe i balancimit mes tyre me Ligjin e kontestuar konsiston në atë se ky ligj nuk merr parasysh faktin se disa institucione, në veçanti i organeve të sistemit të drejtësisë dhe cenimi i pavarësisë së institucionet e pavarura, të cilat i kanë ligjet e veta që përmbajnë dispozita specifike, të cilat i rregullojnë në mënyrë të veçantë të drejtat dhe detyrimet e punonjësve të këtyre institucioneve.
30. Ligji i kontestuar, për dallim nga Ligji i pavlefshëm, vetëm pjesërisht ka arritur ta zbatojë Aktgjykimin KO219/19, duke përfshirë disa dispozita që për çështje të caktuara u jep të drejtë institucioneve të pavarura të nxjerrin akte të veçanta, të cilat do të rregullohen me Ligjin e kontestuar, por jo me ligjet e tyre organike dhe se Ligji i kontestuar ka ofruar vetëm pavarësi funksionale, atë organizative (të cilën e ka shkelur akoma pa filluar zbatimin e ligjit në rastin e institucioneve të pavarura kushtetuese), ndërsa nuk ofron fare pavarësinë buxhetore. Kushtetuta dhe ligjet përkatëse kërkojnë garanci për trajtim adekuat të degëve të pavarura të pushtetit dhe, për më tepër, kërkojnë garanci për pavarësi institucionale, organizative dhe financiare për institucionet e pavarura të përcaktuara me Kapitullin XII të Kushtetutës, sikurse edhe vetë Gjykatën Kushtetuese.
31. Për sa u përket institucioneve të pavarura të përcaktuara në Kapitullin XII dhe vetë Gjykatës Kushtetuese e përcaktuar me Kapitullin VIII, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek qëndrimet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehura me Aktgjykimin KO73/16. Gjykata Kushtetuese ka konsideruar: *“Institucionet e pavarura, të përcaktuara në Kapitullin XII të Kushtetutës dhe, në veçanti, parashtruesi i kërkesës (v.j. Avokati i Popullit) dhe Gjykata (v.j. Gjykata Kushtetuese) gjenden jashtë tri degëve të pushtetit dhe, si te tilla, ato nuk janë dhe nuk mund të përfshihen në ndërveprimin e ndarjes së pushtetit dhe të kontrollit dhe balancimit që karakterizon të tri degët e pushtetit. Rrjedhimisht, ato kanë status kushtetues specifik që duhet të respektohet nga autoritetet qeverisëse.”* (paragrafi 97). Më tej Gjykata Kushtetuese e ka saktësuar: *“Institucioni i*

⁵ Legislative Review Mechanism (LRM) Consolidated Legal Opinion on the Draft Law on Salaries, 10 October 2022.

Avokatit të Popullit dhe Gjykata Kushtetuese u asistojnë tri degëve të pushtetit në sigurimin e sundimit të ligjit, në mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut dhe në epërsinë e Kushtetutës, gjë që i bën ato institucione të specializuara dhe në mënyrë unike të pavarura.” (paragrafi 98). Për ta përforcuar edhe më shumë këtë pretendim, Gjykata ka theksuar: “Personeli që punon në Institucionin e Avokatit të Popullit dhe në Gjykatë ka përgjegjësi të ndryshme të punës krahasuar me pozita të ngjashme në institucionet e tjera dhe ky diferencim eksplicit reflektohet në përshkrimet e tyre të punës dhe në page dhe kjo duhet të ruhet.” (paragrafi 88). Krejt në fund, Aktgjykimi përcakton: “Gjykata pajtohet se Qeveria ka detyrë dhe prerogativë kushtetuese të jetë politikbërës i Shtetit, përfshirë klasifikimin dhe kategorizimin e vendeve të punës. Por Gjykata vlerëson se nuk mund të pritët që stafi i institucioneve të pavarura me Kushtetutë të jetë konform, në mënyrë identike, me sistemin e rekrutimit, klasifikimit të vendeve të punës, kategorizimit dhe pagave të përcaktuara me një akt juridik të natyrës së përgjithshme të nxjerrë nga Qeveria, apo me çfarëdo akti të degës së ekzekutivit, pa marrë parasysh paraprakisht, në mënyrë të duhur, specifikat dhe veçantinë institucioneve në fjalë.” (paragrafi 100).

32. Sikur Ligji i pavlefshëm ashtu edhe Ligji i kontestuar, me gjithë përpjekjet që në këtë të fundit një ndarje të bëhej në shtojcat e tij, në narrativen e tij nuk bën dallim të qartë në mes të tri pushteteve, të cilat janë të ndara dhe që balancohen mes vete, dhe të institucioneve të pavarura, shprehimisht të themeluara me Kushtetutë. Avokati i Popullit me këtë rast i referohet Vendimit nr.19, datë 3.5.2007 (V-19/07), të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, me të cilin kjo gjykatë pati shfuqizuar nene të caktuara të “Ligjit nr. 9584 (datës 17.7.2006) për pagat, shpërblymjet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe institucioneve të tjera të pavarura të krijuara me ligj”. Sipas arsytimit të këtij vendimi:

“Në demokracinë si formë e qeverisjes, parimi i rëndësishëm i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve synon kryesisht të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi apo personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Për këtë qëllim, pavarësisht se pushteti shtetëror në tërësi është një dhe i pandarë, brenda tij ka një sërë ndërthurjesh dhe raportesh të ndërsjella që Kushtetuta krijon ndërmjet segmenteve të caktuara të tij. Pra në thelb, në bazë të këtij parimi, tri pushtetet qendrore duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur por edhe në mënyrë të balancuar. Kjo gjë arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njeri-tjetrit. [...]”

“Përveç kësaj, Kushtetuta parashikon edhe krijimin e organeve të tjera qendrore me pozicion neutral ose të ndërmjetëm, vendi dhe roli i të cilëve është mjaft i rëndësishëm në funksionimin e shtetit demokratik si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të shtetasve. Edhe këto organe të rëndësishme, në ushtrimin e funksioneve të tyre kushtetuese, gëzojnë pavarësi që garantohet me dispozita të veçanta të Kushtetutës. [...]”

33. Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, në vendimin e saj ka tërhequr vëmendjen te pavarësia financiare, organizative dhe funksionale dhe se këtyre tri elementeve të pavarësisë së organeve dhe të institucioneve kushtetuese: “[...] duhet t’u kushtohet, sipas rastit, vëmendje të posaçme, gjë që diktohet jo vetëm nga dispozitat e Kushtetutës por edhe nga ligjet organike që rregullojnë veprimtarinë e secilit prej tyre.”

Parimet e sundimit të ligjit

34. Kushtetuta e Republikës së Kosovës e përcakton sundimin e ligjit si një ndër vlerat e rendit kushtetues në vend. Ndërsa sipas Komisionit të Venedikut,⁶ elementet e nevojshme të sundimit të ligjit, si: ligjshmëria, siguria juridike, ndalimi i arbitraritetit, respektimi i të drejtave të njeriut dhe mosdiskriminimi dhe barazia para ligjit, nuk duhet të jenë vetëm formale, por edhe thelbësore në përmbushjen dhe funksionimin e shtetit të së drejtës.
35. Elementi i parë i sundimit të ligjit është ligjshmëria, e cila nënkupton një proces transparent, të përgjegjshëm dhe demokratik për nxjerrjen e ligjit. Po ashtu, pjesë e procesit të nxjerrjes së ligjit është edhe parashikueshmëria e tij.
36. Neni 4, paragrafi 1, nënparagrafi 1.2. i Ligjit të kontestuar përcakton parimin e transparencës: *“Nënkupton që përcaktimi i pagës dhe të drejtave të tjera që burojnë nga paga, është informacion me interes publik dhe trajtohet në pajtim me legjislacionin përkatës për mbrojtjen e të dhënave personale.”*
- Neni 4, paragrafi 1, nënparagrafi 1.3, përcakton se parimi i parashikueshmërisë së ligjit: *“Nënkupton se niveli i pagës, i përcaktuar sipas këtij ligji, mund të ulet, vetëm në bazë të ligjit.”*
37. Por, këto dy parime, sipas rregullimit të këtij ligji, praktikisht nuk janë përmbushur për disa arsye.
38. Neni 9 i Ligjit të kontestuar ka përcaktuar: *“Vlera monetare e koeficientit përcaktohet me ligjin vjetor të buxhetit.”* Kështu, përkundër ndërtimit të koeficienteve, Ligji i kontestuar, i cili ka hyrë në fuqi më 5 shkurt 2023, e ka përcaktuar vlerën e këtyre koeficienteve, më 9 shkurt 2023, me miratimin e Ligjit Nr. 08/L-213 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 08/L-193 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për Vitin 2023, pra 4 ditë pas hyrjes në fuqi të Ligjit të kontestuar.
39. Përndryshe, Ligji Nr. 08/L-213 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 08/L-193 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për Vitin 2023 ka hyrë në fuqi më 28 shkurt 2023, 23 ditë pas hyrjes në fuqi të Ligjit të kontestuar.
40. Rrjedhimisht, ligji në këtë kuptim ka qenë jotransparent dhe i paparashikueshëm, sepse zyrtarët publikë, pagat e të cilëve rregullohet me Ligjin e kontestuar, realisht nuk kanë pasur dijeni për vlerën e pagës së tyre edhe pas hyrjes në fuqi të tij. Për vlerën e pagës, e cila varej nga një ligj tjetër, ata janë njoftuar pas disa ditësh pas hyrjes në fuqi të Ligjit të kontestuar, ndërsa hyrja në fuqi e vlerës së koeficientit ka ndodhur më 28 shkurt 2023, me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 08/L-213 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 08/L-193 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për Vitin 2023.
41. Paparashikueshmëria e Ligjit të kontestuar konsiston edhe në faktin se me bërjen publike të vlerës së koeficientit, tri ditë pas hyrjes së tij në fuqi, një numër i konsiderueshëm i zyrtarëve publikë është njoftuar se pagat e tyre do të pësojnë ulje. Është me rëndësi të theksohet se ulja ka ndodhur në kohën kur Ligji i kontestuar tashmë kishte hyrë në fuqi, gjë që bie ndesh me përcaktimet e nenit 10 të Ligjit të kontestuar [Ulja e nivelit të pagës], sipas të cilit:

⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)

1. *Vlera monetare e koeficientit e përcaktuar sipas këtij ligji, mund të ulet vetëm me ligj për situatat si në vijim:*
 - 1.1. *një tronditje makroekonomike e cila rezulton në zvogëlimin e të ardhurave;*
 - 1.2. *një fatkeqësie natyrore sipas kuptimit të nenit 131 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.*
42. Rrjedhimisht, ulja e pagave ka ndodhur pa u plotësuar asnjëri nga dy kriteret e përcaktuara me ligj, gjë që e bën Ligjin e kontestuar akoma më të paparashikueshëm dhe arbitrar.
43. Avokati i Popullit, duke iu referuar paragrafit 270 të Aktgjykimit KO 219/19, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese kishte theksuar: “[...] Ajo çfarë duhet të potencohet në këtë aspekt është se Kuvendi ka konsideruar që parimi i “parashikueshmërisë” është parim shumë i rëndësishëm – por vetëm për të ardhmen, jo edhe për të tashmen dhe për personat tashmë të prekur negativisht nga Ligji për Paga. Sipas rregullimit të ri ligjor të Kuvendit rezulton që për të ardhmen, ligjvënësi konsideron se pagat mund të ulen vetëm në situata të jashtëzakonshme dhe të vështirësisë financiare; ndërkohë që asnjë nga pagat e shkurtuara në sektorin publik përmes Ligjit të kontestuar nuk janë arsyetuar mbi bazën e ndonjë “situatë të jashtëzakonshme” ose të “vështirësisë financiare”. Ato thjeshtë janë ulur në emër të tendencës për “homogjenizim” dhe “harmonizim” gjithëpërfshirës i cili rezulton të mos jetë arritur. Në fakt, rezulton që ulja e pagave për një mori të konsiderueshme të pagëmarrësve nga buxheti i shtetit, siç dëshmojnë të dhënat e pranuar nga Ministria e Financave dhe Transfereve, është bërë në mënyrë arbitrare dhe pa asnjë arsyetim. Për disa, madje as nuk dihet sa dhe si do iu ulet paga, siç konfirmon përgjigja e Ministrisë së Financave dhe Transfereve. Qasja e tillë selektive ndaj parimit të parashikueshmërisë i cili është pjesë përbërëse e parimit të sundimit të ligjit dhe të sigurisë juridike – është e papranueshme dhe duhet të evitohet në çdo ligjëbërje të ardhshme të Kuvendit.”, konsideron se situatë krejtësisht e ngjashme është përsëritur edhe në rastin e Ligjit të kontestuar, në bazë të të cilit pagat e punonjësve janë ulur pa asnjë arsyetim apo analizë paraprake nga Qeveria, respektivisht nga ministria përkatëse.
44. Nëse kthehemi tek formulimi i paragrafit 1, të nenit 10: “Vlera monetare e koeficientit e përcaktuar sipas këtij ligji.”, e që i referohet Ligjit të kontestuar, e bën këtë ligj akoma më konfuz dhe akoma më të paparashikueshëm, ngase vlera monetare e koeficientit varet nga një ligj tjetër, pra nga Ligji për Buxhetin, i cili ndryshon çdo vjet.
45. Avokati i Popullit vlerëson si arbitraritet edhe caktimin e koeficienteve, pasi nuk dihet se cili ka qenë kriteri apo cilat kanë qenë kriteret që janë marrë për bazë me rastin e caktimit të koeficienteve. Ndoshta një gjë e tillë ka mundur të jetë e njohur për hartuesit e Ligjit të kontestuar, por duke u nisur nga një numër aq madh ankesash që Avokati i Popullit i ka pranuar përkitazi me Ligjin e kontestuar, lë të kuptohet se personat, interesat e të cilëve preken nga ky ligj, nuk kanë qenë mjaftueshëm të informuar se si është zhvilluar i tërë ky proces.
46. Avokati i Popullit ka vërejtur se procesi i hartimit të Ligjit të kontestuar nuk është shoqëruar me transparencë, as në rastin e Institucionit të Avokatit të Popullit, i cili e kishte iniciuar procedurën e vlerësimit të përputhshmërisë me Kushtetutën të Ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik, në vitin 2019.

47. Avokati i Popullit ishte njoftuar vetëm në fazën përfundimtare të hartimit të Ligjit të kontestuar. Lidhur me këtë çështje, Avokati i Popullit dhe përfaqësuesit e tij janë takuar me zëvendësministrin e Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Administratës Publike dhe me Grupin Punues për hartimin e Ligjit të kontestuar, me ç' rast Grupit Punues i janë sjellë parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese, të shprehura në Aktgjykimin KO 219/19, në mënyrë që të evitoheshin shkeljet kushtetuese për të cilat ligji i mëparshëm i pagave ishte shpallur i pavlefshëm.
48. Mirëpo, pavarësisht faktit se Avokati i Popullit ka kërkuar të merren parasysh gjetjet e Gjykatës Kushtetuese në aktgjykimin e theksuar më sipër, Grupi Punues duket se nuk i ka marrë parasysh konkluzionet e këtij aktgjykimi.
49. Avokati i Popullit mund të nxjerrë një përfundim se hartuesit e ligjit, përveç jotransparencës, paparashikueshmërisë, arbitraritetit, nuk e kanë respektuar as parimin *bona fide*, i cili përmendet në Aktgjykimin KO219/19 (pika 217), ku thuhet: *“Në këto detyra publike përfshihet edhe obligimi i secilit pushtet që përgjatë kryerjes së detyrave kushtetuese të përkujdeset për respektim të pavarësisë së pushtetit tek i cili po krijon një “ndërhyrje”. Kjo e fundit duhet të matet, kontrollohet, balancohet dhe konfirmohet paraprakisht, në aspekt bona fide, si “ndërhyrje kushtetuese” para se të ndërmerret ndonjë veprim për ekzekutim të ndërhyrjes së synuar – e cila potencialisht mund të jetë e lejueshme.”*
50. Avokati i Popullit, duke iu referuar paragrafit 271 të Aktgjykimit KO 219/19, sipas të cilit: *“Arsyeja përse fokusi i analizës në aspekt të parashikueshmërisë është më shumë tek “ulja” e pagave se sa te “rritja” e pagave që është bërë me Ligjin e kontestuar është pikërisht për faktin se ligjvënësi gjatë ushtrimit të kompetencës kushtetuese për ligjbërje është dashur të përkujdeset për të drejtat e personave të cilëve iu shkurtohet paga. [. . .], Megjithatë, ndonëse në diskrecion të Qeverisë dhe Kuvendit, duhet pasur parasysh që çdo ulje e pagave, për secilin pozicion ekzistues, duhet të arsyetohet fuqishëm dhe të mos jetë arbitrare. Po ashtu, çdo ulje e pagave duhet të jetë e tillë që të mos e vëjë barrën e shkurtimit të pagës vetëm në disa persona ose sektorë të caktuar të sektorit publik. Arsyet për ulje pagash duhet të jenë shumëfish më të qëndrueshme se sa arsyet për rritje pagash.”*, konsideron se në Ligjin e kontestuar Qeveria dhe Kuvendi kanë dështuar ta arsyetojnë në çfarëdo forme uljen e pagave për një kategori të caktuar të punonjësve, duke i përfshirë këtu në tërësi punonjësit e institucioneve të pavarura kushtetuese. Pra, sipas rrethanave të theksuara më sipër, Qeveria dhe Kuvendi nuk e kanë marrë fare parasysh këtë fakt të ngritur nga Gjykata Kushtetuese, duke i ulur pagat e punonjësve pa asnjë arsyetim.

Siguria juridike

51. Avokati i Popullit vëren se Ligji i kontestuar, në mënyrë prapavepruese bën llogaritjen e përvojës së punës. Neni 6, paragrafi 6, i Ligjit të kontestuar përcakton:

“Paga bazë rritet në bazë të përvojës së punës, në masën:

6.1. zero pikë njëzetë e pesë për qind (0.25%) për çdo vit të plotë pune, deri në pesëmbëdhjetë vite (15) punë; dhe

6.2. zero pikë pesë për qind (0.5%) për çdo vit të plotë pune, mbi pesëmbëdhjetë vite (15) punë.”

52. Fillimisht nuk kuptohet se cili ka qenë qëllimi legjitim i kësaj ndarjeje, në më pak se 15 vjet dhe në më shumë se 15 vjet, që në vete përbën një trajtim të pabarabartë duke u nisur prej faktit se një vit pune vlen njëjtë sikur për punonjësit që kanë mbi 15 vjet përvojë pune ashtu edhe për ata që kanë më pak se 15 vjet përvojë.
53. Më tej, nga informatat të cilat Avokati i Popullit i ka siguruar, kuptohet se një llogaritje e tillë është aplikuar në atë mënyrë që ka zbritur rritjet që janë fituar në bazë të përvojës së punës me dispozitat e ligjeve të tjera, përkatësisht sipas dispozitave të Ligjit nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë (neni 18, paragrafi 1). Në rastin konkret, një e drejtë që është fituar me ligjet që kanë qenë në fuqi largohet me hyrjen në fuqi të Ligjit të kontestuar.
54. Ndalimi i zbatimit retroaktiv është element qenësor i sigurisë juridike. Në mungesë të një sqarimi që në mënyrë të qartë e përkufizon se llogaritja e përvojës së punës do të zbatohet nga hyrja në fuqi e Ligjit të kontestuar, e bën këtë dispozitë të jetë në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike, me gjithë faktin se një parim i tillë do të duhej të nënkuptohej nga të gjithë zbatuesit e këtij ligji.
55. Në anën tjetër, një llogaritje e tillë e përvojës së punës përbën edhe cenim të së drejtës pronësore.
56. Për më tepër, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek legjislacioni me interes vital si dhe procedurat e miratimit, ndryshimit dhe shfuqizimit të këtij legjislacioni. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, përveçqë shprehimisht ka përcaktuar se cilat ligje konsiderohen legjislacion me interes vital, ka përcaktuar edhe procedurën e miratimit, ndryshimit dhe shfuqizimit të këtij legjislacioni (Kushtetuta, neni 81, paragrafi 1, i ndryshuar me Amendamentin 2 të Amendamenteve të Kushtetutës së Republikës së Kosovës lidhur me Përfundimin e Mbikëqyrjes Ndërkombëtare të Pavarësisë së Kosovës).
57. Në këtë drejtim, Ligji i kontestuar, në dispozitat shfuqizuese, përkatësisht në nenin 45, paragrafi 1, nënparagrafi 1.13, ka shfuqizuar nenin 26 të Ligjit nr. 06/L-046 për Inspektoratin e Arsimit në Republikën e Kosovës.
58. Përkitazi me këtë çështje, Avokati i Popullit vlerëson se është e rëndësishme që Gjykata Kushtetuese të vlerësojë nëse Ligji nr. 06/L-046 për Inspektoratin e Arsimit në Republikën e Kosovës bën pjesë në legjislacionin me interes vital (ligjet për arsimin) dhe nëse në rastin e shfuqizimit të dispozitave të këtij ligji (neni 26) është respektuar procedura sipas nenit 81, paragrafi 1, të Kushtetutës dhe Amendamentit 2 të Amendamenteve të Kushtetutës së Republikës së Kosovës lidhur me Përfundimin e Mbikëqyrjes Ndërkombëtare të Pavarësisë së Kosovës.

Barazia para ligjit

59. Avokati i Popullit konsideron se Ligji i kontestuar ka rezultuar me situatën që ky ligj nuk ka arritur të sigurojë pagë të barabartë për punë të barabartë, në gjithë sektorin publik. Ligji i kontestuar ka krijuar një situatë divergjente për pozitat e barasvlershme, sepse në institucionet e ndryshme, pozitat e njëjta apo të krahasueshme janë vlerësuar me nivele të ndryshme të pagave.
60. Trajtimi është diskriminues nëse një individ trajtohet ndryshe nga të tjerët në pozita ose situata të ngjashme dhe nëse ky ndryshim në trajtim nuk ka ndonjë justifikim objektiv dhe të arsyeshëm. Trajtimi i ndryshëm duhet të ndjekë një qëllim legjitim për të qenë i

justifikuar dhe duhet të ketë një marrëdhënie të arsyeshme proporcionale ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit që kërkohet të arrihet (shih rastin e GjEDNJ-së: *Marckx kundër Belgjikës*, Kërkesa nr. 6833/74, Aktgjykimi i 13 qershorit 1979, paragrafi 33).

61. Avokati i Popullit vlerëson se nuk janë bërë të qarta kriteret mbi bazën e të cilave është bërë kategorizimi dhe klasifikimi i të gjithë punonjësve në sektorin publik. Kjo dëshmohet më numrin e madh të ankesave të cilat Avokati i Popullit i ka pranuar me pretendimet e ankuesve për trajtim të pabarabartë.
62. Në mungesë të një vlerësimi ku dallimet në trajtim në shumicën e resorëve të sektorit publik nuk arsyetohen, Avokati i Popullit e ka pasur të pamundur që me rastin e trajtimit të ankesave të dijë cili ka qenë krahasimori që është marrë për bazë për dallimet në trajtim.
63. Sidoqoftë, Avokati i Popullit, gjatë analizimit të Ligjit të kontestuar dhe analizimit të ankesave që janë paraqitur te Avokati i Popullit, ka vërejtur se Ligji i kontestuar, në mes tjerash, bën trajtim të pabarabartë në mes të pozicioneve të institucioneve të pavarura dhe të agjencive të pavarura. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit ka vërejtur se në Agjencinë Kundër Korrupsionit, e cila është një agjenci e themeluar me ligj, drejtori i Departamentit Hetues është klasifikuar me koeficient 12; udhëheqësit e një Divizioni Hetues/Operativ janë klasifikuar me koeficient 11, dhe zyrtarë profesionalë në një Divizion Hetues janë klasifikuar me koeficient 9.4 (Shtojca nr. 14. 4 të Ligjit të kontestuar), ndërsa drejtorët e institucioneve të pavarura kushtetuese kanë koeficient 8.5.
64. Avokati i Popullit konsideron se përcaktimet e tilla në Ligjin e kontestuar shfaqin trajtim të pabarabartë ndërmjet institucioneve që në aspektin hierarkik nuk janë në pozicione të njëjta, sepse institucionet e pavarura kushtetuese janë kategori kushtetuese, ndërsa agjencitë themelohen me ligj. Gjykata Kushtetuese ka shprehur qëndrimin e saj lidhur me këtë çështje në Aktgjykimin KO 203/19, pika 117:

“Në këtë kontekst, Gjykata thekson se agjencitë e pavarura të themeluara sipas nenit 142 të Kushtetutës, megjithëse themelohen bazuar në nenin 142 të Kushtetutës, që përfshihet në Kapitullin XII të Kushtetutës, nuk kanë statusin e njëjtë me atë të institucioneve të pavarura kushtetuese të cekura në mënyrë shprehimore në Kapitullin XII të Kushtetutës. Kjo pasi themelimi, roli dhe statusi i institucioneve të pavarura kushtetuese është i rregulluar në mënyrë shprehimore me Kapitullin XII të Kushtetutës. Ndërsa “Agjencitë e Pavarura” të parapara me nenin 142 të Kushtetutës “janë institucione të krijuara nga Kuvendi, në bazë të ligjeve përkatëse, të cilët rregullojnë themelimin, funksionimin dhe kompetencat e tyre”. Pra, për dallim nga fakti që Kuvendi mund të krijojë dhe të shuajë “me ligj” Agjenci të Pavarura; Kuvendi nuk mund asnjëherë të shuajë “me ligj” ndonjë nga pesë institucionet e pavarura të lartpërmendura. Kjo përbën diferencën kryesore në mes të Institucioneve të Pavarura të referuara në Kapitullin XII të Kushtetutës.”

65. Avokati i Popullit konsideron se punonjësve të cilëve me Ligjin e kontestuar u është zvogëluar paga, edhe përkundër faktit të ekzistimit të shtesës tranzitore, në dy vjetët e ardhshme nuk mund të kenë ngritje të pagës, gjë që nuk ndodh edhe në pozitat e tjera, të cilat, me Ligjin e kontestuar u është rritur paga. Për më tepër, Avokati i Popullit thekson se në rast se në dy vjetët e ardhshme mund të ketë ngritje të vlerës së koeficientit, prapëseprapë punonjësit, të cilëve u është zvogëluar paga me Ligjin e kontestuar, nuk do

- të mundë të përfitojnë sikurse pjesa tjetër e punëtorëve, të cilëve me Ligjin e kontestuar u është rritur paga. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit thekson se trajtimi i të punësuarve në atë mënyrë, që disa të punësuarve t'u rritet paga e disa të punësuarve t'u mohohet një ngritje e tillë, shfaq trajtimin e pabarabartë të të punësuarve, përveç situatave ku ngritja e pagave ka një qëllim legjitim të arsyetuar.
66. Avokati i Popullit konsideron se edhe në rastin e shtesës tranzitore, punonjësit nuk janë trajtuar në mënyrë të barabartë. Përkitazi me këtë çështje, Avokati i Popullit, duke iu referuar nenit 41, paragrafi 3, të Ligjit të kontestuar, ka vërejtur: *“Përfundimisht nga paragrafi 1. dhe 2. i këtij neni, anëtarët/ët e shërbimit të jashtëm nuk gëzojnë të drejtën e shtesës tranzitore.”* Sipas këtij përcaktimi, Avokati i Popullit konsideron se në rastin konkret, ndërprerja e shtesës tranzitore për anëtarët e shërbimit të jashtëm, pa ndonjë arsytim të detajuar, i vë ata në pozicion të pabarabartë para ligjit, krahasuar me punonjësit e tjerë për të cilët vlen shtesa tranzitore.
67. Më tej, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen tek paragrafi 4 i nenit 41 [Shtesa tranzitore], sipas të cilit: *“4. Çdo person që punësohet pas miratimit të këtij ligji përfiton pagën sipas këtij ligji dhe nuk gëzon të drejtën e shtesës tranzitore”.* Sipas kësaj dispozite zyrtarët publik të cilët kanë themeluar marrëdhënie pune pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, do trajtohen në mënyrë të pabarabartë rrjedhimisht do përfitojnë pagë më të vogël se sa zyrtarët publik që kanë themeluar marrëdhënie pune para hyrjes në fuqi të Ligjit të kontestuar, për aq kohë sa shtesa tranzitore do jetë në zbatim.
68. Avokati i Popullit konsideron se zbatimi i kësaj dispozite e legjitimon trajtimin e pabarabartë dhe diskriminues për zyrtarët publik që kanë krejtësisht pozicion dhe punë të njëjtë, mirëpo janë punësuar në periudha të ndryshme. Për më tepër, Avokati i Popullit konsideron se kjo dispozitë është në kundërshtim me parimet e vet Ligjit të kontestuar, përkatësisht në kundërshtim me nenin 4 [Parimet e sistemit të pagave], paragrafi 1, nënparagrafi 1.4 sipas të cilit përcaktohet se: *“1.4. parimi i barazisë dhe mos-diskriminimit – nënkupton që secili, pa kurrëfarë diskriminimi, ka të drejtë që për punë të barabartë të marrë pagë të barabartë, duke marrë parasysh natyrën e punës, kërkesat për vendin e punës, institucionin ku ushtrohet detyra si dhe kualifikimin.”.*
69. Avokati i Popullit vlerëson se trajtimi i barabartë dhe jo diskriminues do bëhej i mundur nëse secili pozicion i zyrtarëve publik do trajtohej krejtësisht njëjtë për aq kohë sa shtesa tranzitore do jetë në zbatim, pa marrë parasysh se a bëhet fjalë për marrëdhënie pune të themeluar para hyrjes në fuqi të Ligjit të Kontestuar apo pas hyrjes së tij në fuqi.
70. Në anën tjetër, Ligji i kontestuar, jo vetëm tek dispozita tranzitore dhe të fundit, por në përgjithësi ka krijuar një situatë ku të gjithë të punësuarit nuk janë trajtuar në mënyrë të barabartë as me rastin e uljes së pagave dhe as me rastin e ngritjes së pagave. Pra, ulja dhe rritja nuk janë bazuar në një sistem linear, madje as përbrenda sektorëve të caktuar, që ka rezultuar se disa punonjës të pësonin ulje, e disa të tjerë rritje, përbrenda së njëjtës organizatë. Avokati i Popullit nxjerr këtë përfundim në bazë të pretendimeve nga ankesat e pranuar lidhur me Ligjin e kontestuar.
71. Avokati i Popullit, me qëllim të sqarimit të situatës së krijuar, i referohet rastit të zbritjes së pagave të nëpunësve civilë në Rumani gjatë krizës ekonomike të vitit 2008. Ka një

vështrim të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut⁷ lidhur me çështjen në fjalë, e cila i është referuar qëndrimin të Gjykatës Kushtetuese të Rumanisë, e cila nuk kishte gjetur se ka diskriminim me rastin e uljes së pagave, pasi për të gjithë të punësuarit në sektorin civil, pa dallim, kishte pasur ulje prej 25%.

72. Në vizionin e Gjykatës Kushtetuese të Rumanisë, duke marrë parasysh kërcënimet ndaj stabilitetit ekonomik, të manifestuara me disbalancim buxhetor, qeveria kishte të drejtë t'i merrte masat e duhura, duke përfshirë reduktimet e shpenzimeve, ndër të tjera, uljen e pagave për nëpunësit civilë. Masa e kufizimit të pagës, e parashikuar me ligj, ishte e nevojshme në kontekstin aktual, me qëllim ruajtjen e demokracisë dhe ruajtjen e shtetit. Gjykata Kushtetuese ka konstatuar se ekziston një lidhje proporcionale ndërmjet mjeteve të përdorura (25% ulje në shumën e pagave) dhe qëllimi legjitim i ndjekur (ulja e shpenzimeve/ribalancimi i buxhetit të shtetit) si dhe një ekuilibër të drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm dhe mbrojtjes së të drejtave themelore për qytetarët. Masa e aplikuar nuk është diskriminuese, që do të thotë se 25% vlen për të gjitha kategoritë e personelit, në të njëjtën masë dhe në të njëjtën mënyrë.
73. Avokati i Popullit rikujton se te rasti i Rumanisë bëhet fjalë për një krizë ekonomike, e që megjithatë është dashur të merrej parasysh parimi i barazisë para ligjit, gjë që Ligji i kontestuar e ka shpërfillur në tërësi, madje në rrethana të stabilitetit ekonomik, sepse zyrtarisht nuk ka shpallje të ndonjë krize apo vështirësie ekonomike.
74. Mbetet i paqartë se cili ka qenë qëllimi legjitim i uljes së pagave, e po ashtu është i paqartë se çfarë është marrë për bazë dhe cili ka qenë kriteri për të vlerësuar se pagat të cilat priten të ulën kanë qenë të larta.
75. Nëse qëllimi legjitim ka qenë nivelimi i pagave, atëherë pyetja e radhës që shtrohet është: *“A ka qenë proporcional ky kufizim i të drejtave, i shprehur edhe me trajtim të pabarabartë dhe a ka pasur masë më të butë për t'u arritur qëllimi?”*
76. Avokati i Popullit konsideron se nivelimi ka mundur të jetë më i butë dhe me proporcional, fillimisht duke vlerësuar dhe arsyetuar secilën pozitë e cila mendohet se është paguar më tepër dhe atyre pozitave që janë paguar më pak. Pastaj nivelimi ka mundur të arrihej me një dispozitë në ligj, e cila do t'i ruante pagat për pozitën që janë paguar më shumë, ndërsa do t'i ngrinte pagat për pozitën që deri më tani janë paguar më pak, deri në arrijen e nivelimit.
77. Lidhur me këtë çështje, Avokati i Popullit ka vërejtur se Ligji i pavlefshëm, përkatësisht projektligji i miratuar nga Qeveria, kishte paraparë një dispozitë sipas të cilës: *“1. Nëse një individ, zyrtar apo funksionar publik, përfitonte përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji, një pagë të plotë (paga bazë me të gjitha llojet e shtesave të rregullta), që është më e madhe se paga e plotë e parashikuar me këtë ligj, ai do të përfitojë pagën e re sipas dispozitave të këtij ligji dhe një shtesë transitorë të posaçme të barabartë me diferencën ndërmjet pagës së vjetër dhe pagës së re.”* (Projektligji nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publikë, neni 27).
78. Përkitazi me këtë çështje, Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin KO 219/19, në paragrafin 270, kishte theksuar: *“Megjithatë, Kuvendi ka konsideruar që propozim-neni i tillë nuk*

⁷ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3827124; A VIEW ON ECHR CASELAW FOR SALARY POLICY IN ROMANIAN PUBLIC SECTOR.

është i nevojshëm dhe e ka larguar atë nga drafti final i Ligjit për Paga gjatë procesit të ligjbërjes në Kuvend. Nga dokumentet përgatitore, Gjykata nuk ka vënë re asnjë diskutim ose arsyetim se përse është bërë një gjë e tillë. [. . .] Në fakt, rezulton që ulja e pagave për një mori të konsiderueshme të pagëmarrësve nga buxheti i shtetit, siç dëshmojnë të dhënat e pranuar nga Ministria e Financave dhe Transfereve, është bërë në mënyrë arbitrare dhe pa asnjë arsyetim. Për disa, madje as nuk dihet sa dhe si do iu ulet paga, siç konfirmon përgjigja e Ministrisë së Financave dhe Transfereve. Qasja e tillë selektive ndaj parimit të parashikueshmërisë i cili është pjesë përbërëse e parimit të sundimit të ligjit dhe të sigurisë juridike – është e papranueshme dhe duhet të evitohet në çdo ligjbërje të ardhshme të Kuvendit.”

E drejta pronësore

79. Avokati i Popullit, duke u bazuar në praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj), e shtron si çështje para Gjykatës Kushtetuese edhe kërkesën për vlerësimin nëse Ligji i kontestuar cenon të drejtën pronësore të individëve apo të grupeve në sektorin publik. Vërehet se me Ligjin e kontestuar, në shumë sektorë bëhet ulja e pagave. GjEDNj-ja thekson obligimin e autoriteteve publike për të mbajtur një balancë të drejtë të domosdoshëm për interesin publik dhe për mbrojtjen e të drejtave fundamentale të qytetarëve. Kjo balancë nuk arrihet kur qytetarëve u duhet ta bartin një barrë të madhe dhe joproportionale, me ndikim të drejtpërdrejtë në reduktimin e të drejtave ekonomike. Në këto rrethana ka shkelje të nenit 1 të Protokollit 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNj), për shkak të shkeljes së arsyeshmërisë dhe proporcionalitetit në reduktimin e të drejtave pronësore (shih rastet: *Kjartan Asmundsson v. Iceland* dhe *Musk v. Poland*). Është e qartë se çështjet buxhetore imponojnë barra të mëdha dhe joproportionale në të punësuarit që paguhet nga buxheti, pa ruajtur balancën e drejtë në mes të interesit publik dhe të mbrojtjes së domosdoshme të të drejtave fundamentale të njeriut. Për më shumë, në rastin *Kjartan Asmundsson v. Iceland*, nëse shuma e benefiteve është ulur apo është ndalur, kjo paraqet kufizim të të drejtave pronësore dhe se kjo duhet të arsyetohet me interesin e përgjithshëm. Në esencë, GjEDNj-ja konsideron se një kufizim është i arsyetuar (edhe në rastet kur aplikuesit do të duhej të ishin në posedim të aseteve) në rrethanat kur është ndjekur qëllimi legjitim (balancimi i buxhetit të shtetit në kriza ekonomike), kur është proporcional, duke marrë parasysh hapësirën e gjerë të vlerësimit të shtetit në politikat ekonomike dhe sociale dhe balancën e arritur me aplikim të masave të tilla (*Hasani vs. Croatia*).
80. Duke marrë parasysh faktin se GjEDNj-ja ka vendosur se paga është një e mirë, nga pikëpamja e nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNj-së, kur ajo duhet të paguhet ose kur i punësuarit mund të pretendojë që ka “pritje legjitime” përkitazi me materializimin e saj (*M. Napohs-Poclieco C/Belgium, Kopecky c/ Slovakia*). Në kuptimin e pagave, jurisprudenca e GjEDNj-së shprehet me fushën e pronësisë, në dritën e nenit 1 të Protokollit të KEDNj-së. Megjithatë, GjEDNj-ja ua njeh shteteve të drejtën për t’i përcaktuar shumat që do t’u paguhet punonjësve nga buxheti i shtetit. Në rastin konkret, i mbetet Gjykatës Kushtetuese ta vlerësojë nëse ulja e pagave të një numri subjektsh në sektorin publik është bërë në pajtim me nenin 55 të Kushtetutës, i cili parasheh kufizimin e të drejtave dhe të lirive themelore, të esencës të së drejtës që kufizohet, të rëndësisë së qëllimit të kufizimit, të natyrës dhe të vëllimit të kufizimit, të raportit midis kufizimit dhe

qëllimit që synohet të arrihet, si dhe të mundësisë së realizimit të atij qëllimi me kufizim më të vogël.

81. Avokati i Popullit vëren se GjEDNj-ja thekson se është obligim i institucioneve që ta ruajnë balancën mes normave imperative si dhe interesit të përgjithshëm dhe të të drejtave fundamentale të qytetarëve. Në këtë drejtim balanca nuk mbahet kur qytetarët duhet ta mbajnë barrën e tepërt dhe joproportionale, e cila reflektohet me uljen e të drejtave ekonomike. Në raste të tilla, Avokati i Popullit konsideron se ka shkelje të nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNj-së, për shkak të shkeljes së arsyeshmërisë dhe të proporcionalitetit të zvogëlimit të pasurisë.
82. Avokati i Popullit konsideron se ulja e pagave pa një arsyetim të detajuar dhe pa u plotësuar kriteri i krizës ekonomike, veprimi retroaktiv i llogaritjes së shtesës në pagë në bazë të përvojës së punës (0.25% deri në 15 vjet përvojë) kanë ndikuar në zvogëlimin e të hyrave tek punëtorët të cilëve u janë zvogëluar pagat si dhe të gjithë të tjerëve të cilëve u është mohuar e drejta në shtesën në bazë të përvojës së punës, të cilën e kanë fituar gjatë viteve të kaluara, përkatësisht kanë ndikuar në cenimin e pronës së punëtorëve të cilët janë afektuar nga Ligji i kontestuar.
83. Avokati i Popullit kërkon nga Gjykata Kushtetuese të fokusohet te pozicionet të cilave u është ulur paga sipas Ligjit të kontestuar. Avokati i Popullit thekson se çështja e ngritjes së pagave nuk përbën çështje kushtetuese, mirëpo ulja e pagave përbën çështje kushtetuese, prandaj kërkon nga Gjykata Kushtetuese të fokusohet te pozicionet që u është ulur paga, vërtetimin e të cilave mund ta realizojë përmes shikimit të listave të pagave, të cilat i posedon Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve.

V. PËRFUNDIMI

84. Duke i marrë parasysh çështjet e ngritura në pjesën e Argumentit, si dhe duke marrë parasysh shqetësimet e subjekteve të ndryshme që i janë drejtuar me ankesë Avokatit të Popullit për ngritjen e çështjes së kushtetutshmërisë së Ligjit të kontestuar, Avokati i Popullit konsideron se ky ligj përmban mangësi të cilat shpiten në shkelje kushtetuese lidhur me të cilat Avokati i Popullit kërkon vlerësim nga Gjykata Kushtetuese.

Avokati i Popullit konsideron se Ligji i kontestuar, mes të tjerash:

- Nuk e bart frymën e Aktgjykimit nr. KO219/19, në kuptim të parimit të ndarjes së pushteteve, kontrollit e balancimit mes tyre dhe në kuptim të ruajtjes së pavarësisë së institucioneve të pavarura kushtetuese;
- Nuk e bart frymën e Aktgjykimit nr. KO219/19 për sa i përket sundimit të ligjit, në veçanti parimin e barazisë para ligjit; dhe
- Nuk e bart frymën e Aktgjykimit nr. KO219/19 në kuptim të mbrojtjes të së drejtës së pronës të subjekteve në sektorin publik.

Shpërfillja e Aktgjykimit nr.KO2019/19, sipas Avokatit të Popullit, në mënyrë specifike ka ndikuar në kundërkushtetutshmërinë e neneve të caktuara dhe të pjesëve të shtojcës së Ligjit të kontestuar, si në vijim:

1. Neni 2, paragrafi 3, neni 6, paragrafi 6, neni 41, paragrafi 3, dhe paragrafi 4 të Ligjit të kontestuar;

2. Shtojcat si në vijim:

- Shtojca nr. 2 (Sistemi Gjyqësor),
- Shtojca nr. 3 (Sistemi Prokurorial),
- Shtojca nr. 4 (Forca e Sigurisë së Kosovës),
- Shtojca nr. 7 (Shërbimi Korrektues i Kosovës),
- Shtojca nr. 8 (Nëpunësi Publik i Arsimit Universitar dhe Parauniversitar),
- Shtojca nr. 9 (Nëpunësi Publik i Sistemit Shëndetësor),
- Shtojca nr. 10.3 (Kuvendi i Kosovës),
- Shtojca nr. 10.5 (Institucionet e Pavarura Kushtetuese),
- Shtojca nr. 10.6 (Ministri, Agjenci të Pavarura, Agjenci dhe Rregullatore, Agjenci Ekzekutive dhe të Shërbimit Publik),
- Shtojca 10.7 (Komunat),
- Shtojca nr. 14.1 (Zyra Kombëtare e Auditimit),
- Shtojca 14.2 (Auditimi i Brendshëm).

3. Avokati i Popullit nuk e konteston Ligjin dhe shtojcat e tij në pjesët ku për sektorë të caktuar ka rritje të pagave dhe ku është ndjekur një qëllim legjitim për rritje të tilla. Avokati i Popullit tërheqë vëmendjen tek qëndrimet e Gjykatës Kushtetuese të shprehura në paragrafin 271 të Aktgjykimit KO 219/19, sipas të cilit çdo ulje e pagave duhet të jetë e tillë që të mos e vëjë barrën e shkurtimeve të pagës vetëm në disa persona ose sektorë të caktuar të sektorit publik. Arsyet për ulje pagash duhet të jenë shumëfish më të qëndrueshme se sa arsyet për rritje pagash.

Me nderime,

Naim Qelaj
Avokat i Popullit



Bashkëngjitur:

SHTOJCA I – Lista e ankesave të pranuar nga Institucioni i Avokatit të Popullit lidhur me Ligjin e kontestuar.