



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

---

## AVOKATI I POPULLIT

i drejtohet

Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Kosovës

me

### KËRKESË

*për vlerësimin e përputhshmërisë me Kushtetutën të neneve 77 deri 84 të Ligjit nr. 08/L-262 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjeve që Përmbajnë Procedura të Veçanta Administrative dhe Harmonizimin e Tyre me Ligjin nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative - Faza e Dytë*

### PALE PËRGJEGJËSE

**Kuvendi i Republikës së Kosovës**

Prishtinë, më 24 shkurt 2025

## PËRMBAJTJA

I. PYETJA E PARASHTRUAR .....	3
II. JURIDIKSIONI .....	5
III. SFONDI LIGJOR .....	5
IV. ARGUMENTI.....	6
VI. PËRFUNDIM.....	9

## I. PYETJA E PARASHTRUAR

Ligji nr. 08/L-262 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjeve që Përmbajnë Procedura të Veçanta Administrative dhe Harmonizimin e Tyre me Ligjin nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative - Faza e Dytë (në tekstin e mëtejme: Ligji i kontestuar), në Kapitullin XXIV [Ndryshimi dhe Plotësimi i Ligjit 04/L-139 për Procedurën Përmbartimore], në nenet 77 deri në 84 ka ndryshuar dhe plotësuar dispozitat e Ligjit nr. 04/L-139 për Procedurën Përmbartimore.

Me Ligjin e kontestuar është përcaktuar:

- Neni 77 përcakton:

Paragrafi 1.2 i nenit 22 të ligjit bazik fshihet:

### *Neni 22*

#### *Dokument përmbartues*

[...]

1.2. *vendimi përmbartues i dhënë në procedurë administrative dhe aktgjatimi (më tej: ujdia):*

- Neni 78 përcakton:

Paragrafi 2 i nenit 23 të ligjit bazik fshihet:

### *Neni 23*

#### *Vendimi dhe ujdia*

[...]

2. *Vendim i organit administrativ, sipas këtij ligji konsiderohet vendimi dhe konkluzioni i dhënë në procedurë administrative nga organi ose shërbimi administrativ apo nga personi juridik i ngarkuar me autorizime publike, kurse aktgjatim administrative konsiderohet ujdia e arritur në procedurën administrative përpara organit ose shërbimit, përkatësisht personit juridik të tillë, po qe se ka të bëjë me detyrimin në të holla dhe po qe se me ligj nuk është paraparë diçka tjetër.*

- Neni 79 përcakton:

Paragrafi 3 i nenit 24 të ligjit bazik fshihet:

### *Neni 24*

#### *Përmbartueshmëria e vendimit*

[...]

3. *Vendimi i dhënë në procedurë administrative është përmbartimor, po qe se i tillë është bërë sipas rregullave me të cilat është rregulluar procedura e tillë.*

- Neni 80 përcakton:

Në paragrafin 5 të nenit 24 fshihet togfjalëshi “ose në bazë të vendimit të dhënë në procedurën administrative që nuk është bërë përfundimtar”.

### *Neni 24*

#### *Përmbartueshmëria e vendimit*

[...]

5. *Përmbartimi caktohet në bazë të vendimit gjyqësor që ende nuk është bërë i formës së prerë, ose në bazë të vendimit të dhënë në procedurën administrative që nuk është bërë përfundimtar, vetëm po qe se me ligj është paraparë se ankesa apo mjetet tjera juridike, nuk e ndalojnë përmbartimin.*

- Neni 81 përcakton:

Në paragrafin 1 të nenit 25 të ligjit bazik fshihet togfjalëshi “*aktapajtimi i lidhur në procedurën administrative*”.

#### *Neni 25*

##### *Përmbartueshmëria e ujdisë*

1. *Ujdia gjyqësore, aktapajtimi e lidhur në procedurën administrative, marrëveshja përmbartuese e arbitrazhit, marrëveshja e lidhur në procedurën e ndërmjetësimit apo marrëveshja e lidhur në procedurë tjetër është e përmbartueshme në qoftë se kredia të cilën duhet përmbartur sipas saj është bërë e arritshme.*

- Neni 82 përcakton:

Në paragrafin 1.8 të nenit 71 fshihet togfjalëshi “*ose një ujdje administrative*”.

#### *Neni 71*

##### *Shkaqet e prapësimit*

[...]

1.8. *kredia është shuar si rezultat i ndonjë fakti të shfaqur në kohën kur debitori me nuk ka mundur të paraqes faktin e tillë gjatë procedurës nga e cila ka derivuar vendimi, pas përmblylljes së një ujdje gjyqësore ose një ujdje administrative ose në ndonjë mënyrë tjetër;*

- Neni 83 përcakton:

Në paragrafin 2 të nenit 305 të ligjit bazik fshihet togfjalëshi “*apo administrative*”.

#### *Neni 305*

##### *Kredia e pakushtëzuar*

[...]

2. *Po qe se debitori ka marrë përsipër detyrimin për dhënien e deklaratës së vullnetit me ujdinë gjyqësore apo administrative, konsiderohet se deklaratën me përmbajtje si në ujdinë, e ka dhënë në momentin në të cilin është bërë i kërkueshëm detyrimi i tij sipas ujdisë së tillë.*

- Neni 84 përcakton:

Paragrafi 5 i nenit 323 të ligjit bazik fshihet:

323

##### *Statusi dhe kompetencat e përmbartuesit privat*

[...]

5. *Organet e administratës shtetërore mundet t'i besojnë përmbaruesit privat zbatimin e përmbarimit në procedurat të cilat aplikohen në bazë të vendimeve të këtyre organeve shtetërore, vetëm nëse parashihet ndryshe me ndonjë ligj të veçantë.*

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

- A është Ligji i kontestuar në përputhshmëri me nenin 7 [Vlerat] të Kushtetutës?
- A është Ligji i kontestuar në përputhshmëri me nenin 32 [E Drejta për Mjete Juridike] të Kushtetutës?

## II. JURIDIKSIONI

Përmes kësaj kërkesë, Avokati i Popullit i Republikës së Kosovës kërkon nga Gjykata Kushtetuese vlerësimin e përputhshmërisë me Kushtetutën të neneve 77 deri 84 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 23 gusht 2024, 15 ditë pas publikimit të tij në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës (shih Ligjin e kontestuar, nenin 158). Prandaj, kërkesa e Avokatit të Popullit parashtrohet brenda afatit gjashtëmujor, i cili është përcaktuar nga Ligji për Gjykatën Kushtetuese.

## III. SFONDI LIGJOR

### Kushtetuta e 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.*
- 2. Republika e Kosovës siguron barazinë gjinore si vlerë themelore për zhvillimin demokratik të shoqërisë, mundësi të barabarta për pjesëmarrje të femrave dhe meshkujve në jetën politike, ekonomike, sociale, kulturore dhe në fushat të tjera të jetës shoqërore.”*

#### Neni 32 [E Drejta për Mjete Juridike]

*“Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”*

#### IV. ARGUMENTI

1. Avokati i Popullit ka vërejtur se me ndryshimet e paraqitura në ligjin e kontestuar është pamundësuar përbarimi i akteve administrative (vendimi administrativ, konkluzioni dhe ujdia administrative), të cilat kanë qenë dokumente të përbarueshme sipas Ligjit nr. 04/L-139 për Procedurën Përbarimore.
2. Avokati i Popullit vlerëson se situata e krijuar pas miratimit të Ligjit të kontestuar shpie në një paqartësi rreth procedurave që duhen dhe mund t'i ndjekin subjektet që kanë fituar të drejta nëpërmjet akteve administrative.
3. Në këtë drejtim, me Ligjin e kontestuar nuk është përcaktuar asnjë dispozitë, e cila do ta qartësonte procedurën e cila duhet ndjekur në rastet kur aktet administrative duhet të ekzekutohen.
4. Si rezultat i këtyre përcaktimeve, Avokati i Popullit konsideron se është shumë me rëndësi që Gjykata Kushtetuese të vlerësojë nëse Ligji i kontestuar është në përputhje me nenet 7 dhe 32 të Kushtetutës.

#### *Për sa u përket Vlerave, sipas nenit 7 të Kushtetutës*

5. Kushtetuta e Republikës së Kosovës e përcakton sundimin e ligjit si një ndër vlerat e rendit kushtetues në vend. Ndërsa sipas Komisionit të Venedikut,<sup>1</sup> elementet e nevojshme të sundimit të ligjit, mes të tjerash, janë: ligjshmëria, respektimi i të drejtave të njeriut, mosdiskriminimi dhe barazia para ligjit, të cilat nuk duhet të jenë vetëm formale, por edhe thelbësore në përmbushjen dhe funksionimin e shtetit të së drejtës.
6. Në këtë drejtim, barazia e qytetarëve manifestohet si barazi para ligjit dhe barazi para gjykatës. Lidhur me këtë, vendimet e organeve administrative ndikojnë në një masë të madhe në realizimin e të drejtave të qytetarëve të parapara me ligj. Krahas kësaj, nëpërmjet tyre sendërtohen normat e përgjithshme në një fushë të gjerë të veprimtarisë administrative. Prandaj, si nga pikëpamja e të drejtave të njeriut, ashtu edhe nga aspekti i sundimit të ligjit, është me rëndësi që vendimet e organeve administrative të jenë të ligjshme dhe në pajtim me standardet për të drejtat e njeriut. Parashikueshmëria e vendimeve administrative, krahas aspektit të ligjshmërisë dhe të të drejtave të njeriut, përmban në vete edhe garantimin e një sigurie juridike, e cila është një komponent i rëndësishëm i realizimit të parimit të sundimit të së drejtës. Zbatimi unik i së drejtës, pra edhe i së drejtës administrative, pa dyshim se është qëllim drejt të cilit duhet synuar çdo sistem juridik i bazuar në sundimin e ligjit.
7. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh faktin se në sundimin e ligjit duhet të reflektojë edhe siguria juridike dhe pritshmëria e ligjshme dhe e arsyeshme, konsideron se Ligji i kontestuar ka reflektuar direkt në cenimin e sigurisë juridike dhe të pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme.
8. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit, duke u bazuar në dispozitat e Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, thekson se në nenin 8 [Parimi i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme], përcaktohet: “1. Veprimet e organeve publike duhet të jenë të parashikueshme dhe të respektojnë pritshmëritë legjitime dhe të arsyeshme të personave.”

---

<sup>1</sup> [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)

9. Po ashtu, Avokati i Popullit vlerëson se koncepti i pritshmërisë së ligjshme dhe të arsyeshme në mbrojtjen e të drejtave subjektive është një koncept gjithëpërfshirës interpretimi në praktikën gjyqësore ndërkombëtare. Sipas GjEDNj-së (*shih rastet Kopecky v. Slovakia, Aktgjykimi i datës 28 shtator 2004, § 45-52; Gratzinger dhe Gratzingerova kundër Republikës Çeke (dec.), nr. 39794/98, § 73, GjEDNj 2002-VII*), “pritshmëria legjitime” duhet të jetë e një natyre konkrete dhe duhet të bazohet në dispozita ligjore dhe në akte ligjore. Në rastin aktual, pritja legjitime reflektohet në faktin kur një e drejtë është njohur nga organi i administratës nëpërmjet akteve administrative, personit, i cili e ka fituar këtë të drejtë, duhet t’i mundësohet që realizimi i asaj i drejtë të jetë lehtë i mundshëm.
10. Për më tepër, Avokati i Popullit konsideron se pritshmëria e ligjshme dhe e arsyeshme është e pandashme me konceptin e sigurisë juridike dhe se të dyja konceptet nuk mund të interpretohen ndaras njëra-tjetrës. Në këtë drejtim Avokati i Popullit thekson se koncepti i sigurisë juridike në këtë rast nënkupton faktin se institucioni duhet t’i ndërmarrë veprimet konkrete të bazuara në dispozita ligjore, të cilat në mënyrë të qartë kanë rregulluar çështjen në fjalë. Pra, nëse nuk është kontestuese e drejta e cila është njohur nëpërmjet akteve administrative, atëherë personat duhet ta kenë mundësinë që lehtë ta realizojnë të drejtën e njohur nëpërmjet akteve administrative.
11. Avokati i Populli vlerëson se me Ligjin e kontestuar kjo mundësi u është mohuar personave, të cilëve me akte administrative u është njohur një e drejtë. Për më tepër, Ligji i kontestuar e ka krijuar një situatë të paqartë se sipas cilës procedurë do të bëhet ekzekutimi i akteve administrative. A do të ketë një procedurë të caktuar, apo do të bëhet i mundur vetëm pas zhvillimit të ndonjë procedure gjyqësore.
12. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit thekson se nëse për ekzekutimin e akteve administrative, personat fillimisht duhet t’i ndjekin procedurat gjyqësore, kjo do të reflektojë në ngarkesa të tjera ndaj organeve gjyqësore, e po ashtu zvarritje kohore dhe vonesa për personat në realizimi e të drejtave të njohura përmes akteve administrative.
13. Në bazë të këtyre përcaktimeve, Avokati i Popullit e konsideron të rëndësishme që Gjykata Kushtetuese të vlerësojë nëse Ligji i kontestuar është në pajtim me nenin 7 [Vlerat] të Kushtetutës.

***Për sa i përket së drejtës për mjete juridike, sipas nenit 32 të Kushtetutës***

14. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh përcaktimin në nenin 32 të Kushtetutës, sipas të cilit: “*Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.*”, konsideron se jo dispozitë ua garanton secilit person të drejtën për përdorimin e mjetit juridik ndaj akteve që ua cenojnë të drejtat ose interesat e tyre. Për më tepër, Avokati i Popullit konsideron se nëpërmjet kësaj dispozite, personat mund edhe të përdorin mjete të tjera në dispozicion, për iniciimin e procedurave konkrete, për realizimin e të drejtave të tyre.
15. Sipas këtij përcaktimi, personat e kanë të drejtën për përdorimin e mjeteve juridike, me qëllim të realizimit të të drejtave, të njohura nga një akt gjyqësor apo administrativ. Sipas këtij përcaktimi, në rastet kur me akte administrative personave u është njohur një e drejtë, ata duhet ta kenë mundësinë që lehtësisht ta realizojnë atë të drejtë.

16. Me përcaktimet në Ligjin e kontestuar, personave u është hequr mundësia që të iniciojnë procedurë përmbarimore ndaj akteve administrative që ua ka njohur një të drejtë, dhe kur ato akte janë bërë të përmbarueshme.
17. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit, duke iu referuar praktikës së GjEDNj-së (*rasti Ramadhi dhe të tjerët kundër Shqipërisë, nr. 38222/02, i datës 13 nëntor 2007, §49 dhe 52*), ka vërejtur: “Gjykata, vëren se, pavarësisht nëse vendimi përfundimtar për t’u ekzekutuar merr formën e një vendimi gjykate ose vendimi të një autoriteti administrativ, legjislativ brendshëm dhe Konventa parashikojnë që ai duhet të ekzekutohet.” Më tej Avokati i Popullit thekson se në rastin në fjalë, gjykata kishte konkluduar: “Duke mos ndërmarrë masat e nevojshme për të siguruar mjetet për ekzekutimin e vendimeve të komisionit, ankuesit u privuan nga e drejta e tyre për një mjet të brendshëm efektiv, i cili do t’u mundësonte sigurimin e zbatimit të së drejtës së tyre civile për kompensim.”
18. Prandaj Avokati i Popullit, duke pasur parasysh nenin 32 të Kushtetutës dhe nenin 13 të KEDNj-së, e po ashtu duke pasur parasysh konstatimet e GjEDNj-së në rastin e mësipërm, konsideron se për aktet administrative të ekzekutueshme, legjislativ brendshëm duhet të përcaktojë një mjet efektiv, nëpërmjet të cilit personat do ta kenë mundësinë e ekzekutimit të tyre.
19. Avokati i Popullit konsideron se është detyrë e institucioneve ligjdhënëse në Republikën e Kosovës që të luajnë rol aktiv në krijimin e kornizës ligjore lidhur me realizimin e lehtë të drejtave të personave, të njohura paraprakisht me akte administrative.
20. Avokati i Popullit, duke iu referuar Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, ka vërejtur se në pjesën VIII [Ekzekutimi i Aktit Administrativ], në nenet 142 deri në 153, janë përcaktuar procedurat lidhur me ekzekutimin e aktit administrativ. Sipas këtyre përcaktimeve vërehet se ekzekutimin mund ta bëjë vetëm organi që e ka lëshuar aktin administrativ, ose organi kompetent për ekzekutimin e aktit, mirëpo ka mbetur i paqartë rregullimi i procedurës kur personat mund të kërkojnë ekzekutimin e akteve administrative ndaj organeve të administratës. Pra, ligji i ka dhënë zgjidhje vetëm procedurës për ekzekutimin e aktit administrativ nga organi i administratës, por nuk u ka dhënë zgjidhje procedurave kur personat e tjerë duhet të iniciojnë procedurë për ekzekutimin e akteve administrative.
21. Sipas këtij përcaktimi, Avokati i Popullit vëren se përveç situatës së paqartë rreth procedurës së ekzekutimit të akteve administrative nga personat e tjerë, ky përcaktim ligjor ka prodhuar pabarazi të palët në procedurën e ekzekutimit të akteve administrative, sepse Ligji nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative e ka përcaktuar procedurën për ekzekutimin e aktit administrativ nga organi që e ka nxjerrë aktin, mirëpo e ka lënë të paqartë procedurën për ekzekutimin e aktit administrativ nga personat e tjerë ndaj organeve të administratës.
22. Avokati i Popullit vlerëson se heqja e mundësisë për iniciimin e procedurës përmbarimore të aktet administrative i ka vënë në pozicion të pafavorshëm subjektet, të drejtat e të cilëve janë njohur nëpërmjet akteve administrative të lëshuara nga organet e administratës.
23. Avokati i Popullit vlerëson se përcaktimet e tilla në nenet 77 deri në 84 të Ligjit të kontestuar ndikojnë drejtpërdrejt në cenimin e së drejtës për mjete juridike të përcaktuara në nenin 32 të Kushtetutës dhe në nenin 13 të KEDNj-së.



24. Si rrjedhojë e këtyre përcaktimeve, aktet administrative në praktikë mund të mbesin joefektive dhe efektiviteti i tyre të varet vetëm pasi të jetë zhvilluar një procedurë gjyqësore, e që për personat do të rezultonte me shpenzime të kohës dhe mohim të një të drejte të njohur.

## VI. PËRFUNDIM

Duke i marrë parasysh çështjet e ngritura në pjesën e Argumentit, Avokati i Popullit konsideron se përcaktimet e aktit të kontestuar kanë krijuar paqartësi rreth procedurave të ekzekutimit të akteve administrative, rrjedhimisht ua ka mohuar të drejtën personave që aktet administrative të ekzekutohen nëpërmjet dispozitave të Ligjit për Procedurën Përmbaremore, përkatësisht realizimi i të drejtave të bëhet në procedurën përmbaremore.

Duke i pasur parasysh të gjitha këto që u theksuan më sipër, Avokati i Popullit kërkon nga Gjykata Kushtetuese ta vlerësojë nëse nenet 77 deri 84 të Ligjit të kontestuar, janë në pajtim me nenin 7 dhe me nenin 32 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

Me nderime,

Naim Qelaj  
Avokat i Popullit

