



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

OPINION

I

AVOKATIT TË POPULLIT

R. nr. 174/2026

*në lidhje me
caktimin e shtesës së rrezikshmërisë për gjyqtarët e Departamentit Special*

Drejtuar:

Z. Rustem Thaçi, kryesues
Këshilli Gjyqësor i Kosovës

Prishtinë, më 3 shtator 2026

Qëllimi

Ky Opinion ka për qëllim të shprehë qëndrimin e Avokatit të Popullit lidhur me nevojën për shqyrtimin e shtesës së rrezikshmërisë për gjyqtarët e Departamentit Special, duke e vlerësuar trajtimin e kësaj shtese edhe në raport me funksione të krahasueshme brenda sistemit të drejtësisë penale.

Në këtë drejtim, Opinioni synon të kontribuojë në promovimin e një qasjeje më të balancuar dhe koherente në trajtimin financiar të funksioneve që bartin përgjegjësi, rrezikshmëri dhe kompleksitet të krahasueshëm, në përputhje me parimet kushtetuese të barazisë para ligjit, sigurisë juridike dhe pavarësisë së gjyqësorit.

Baza ligjore e veprimit të Avokatit të Popullit

1. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (më tej: Kushtetuta), në nenin 132, paragrafi 1, përcakton: *“Avokati i Popullit mbikëqyrë dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike.”* Kurse në paragrafin 3 përcakton: *“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.”*
2. Sipas Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit, ndër të tjera, ka këto kompetenca dhe përgjegjësi:
“T’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta.” (neni 18, paragrafi 1, nënparagrafi 6).

Me dërgimin e këtij Opinioni tek institucioni kompetent dhe me publikimin e tij, Avokati i Popullit synon t’i përmbushë përgjegjësitë e tij kushtetuese dhe ligjore të përmendura më sipër.

Përshkrimi i çështjes

3. Avokati i Popullit, në bazë të nenit 16, paragrafi 1, të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, më 29 janar 2026 pranoi ankesë nga dhjetë (10) gjyqtarë të Departamentit Special të Gjykatës Themelore në Prishtinë (më tej: ankuesit), të parashtruar kundër Këshillit Gjyqësor të Kosovës (në vijim: KGJK), lidhur me pretendimin për trajtim të pabarabartë/diskriminim në pagë dhe kompensime ndaj tyre.
4. Sipas pohimeve të ankuesve dhe shkresave të lëndës, kuptohet se gjyqtarët e Departamentit Special të Gjykatës së Apelit dhe të Gjykatës Themelore në Prishtinë iu drejtuan KGJK-së në disa raste dhe zhvilluan korrespondencë lidhur me këtë çështje edhe me Qeverinë e Republikës së Kosovës, që nga viti 2019, nga momenti i emërimit, përkatësisht përzgjedhjes së gjyqtarëve në këtë departament.
5. Më 26 dhjetor 2025, KGJK-ja mori vendim (KGJK. nr. 517/2025), me të cilin, duke analizuar natyrën e punës në Departamentin Special, vlerësoi se gjyqtarët përballen me rrezik dhe ndjeshmëri të shtuar për shkak të llojit të çështjeve që trajtojnë. Sipas këtij vlerësimi, puna në këtë departament kërkon kualifikime dhe angazhim të veçantë profesional, në përputhje me nenin 32, paragrafi 1, pika 1.5, të Ligjit nr. 06/L-054 për Gjykatat, duke reflektuar kompleksitetin dhe përgjegjësinë e shtuar të detyrës gjyqësore. Në këtë kuadër, KGJK-ja vlerësoi se shtesa financiare synon të pasqyrojë ngarkesën e rritur të punës, kompleksitetin e lëndëve dhe ekspozimin ndaj rrezikut, si dhe të sigurojë

një njohje të drejtë të angazhimit profesional të gjyqtarëve, duke theksuar se një masë e tillë është në përputhje me kornizën kushtetuese dhe ligjore në fuqi.

6. Megjithatë, me këtë vendim, shuma e kompensimit shtesë u caktua 170 euro bruto, 140 euro neto për muaj për secilin gjyqtar të Departamentit Special në dy nivelet e gjykatave.

Vlerësimi i Avokatit të Popullit

7. Duke u bazuar në çështjen që është objekt i këtij Opinioni, Avokati i Popullit vlerëson kuadrin kushtetues dhe ligjor që rregullon parimet e barazisë, të drejtën e punës, pavarësinë e gjyqësorit dhe pozitën e Departamentit Special, me qëllim të shqyrtimit të trajtimit të shtesës së caktuar për gjyqtarët e këtij Departamenti.
8. Kushtetuta e Republikës së Kosovës në nenin 49 përcakton: *“E drejta e punës dhe e ushtrimit të profesionit është e garantuar.”* Ndërsa neni 3 përcakton: *“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.”*
9. Po ashtu, Kushtetuta e Republikës së Kosovës në nenin 102 i përcakton parimet e përgjithshme të sistemit gjyqësor dhe e garanton pavarësinë e gjyqësorit. Avokati i Popullit vëren se nga ky nen rrjedh edhe standardi që paga duhet të jetë e tillë që të mos cenojë pavarësinë e gjyqtarit.
10. Më tej, Avokati i Popullit vërejt se Ligji nr. 06/L-054 për Gjykatat garanton pavarësinë e gjyqësorit dhe paanshmërinë (nenet 3 dhe 4). Me këtë ligj përcaktohet edhe organizimi i gjykatave. Kjo strukturë organizative shërben si bazë për kategorizimin e gjyqtarëve dhe përcaktimin e koeficienteve të pagës. Ndërsa, me nenin 18 të Ligjit për Gjykatat përcaktohet Departamenti Special për lëndët në kompetencë të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës.
11. Ligji nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës përcakton detyrat, përgjegjësitë, organizimin dhe funksionimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës. Ndërsa neni 17 i po këtij ligji përcakton: *“1. Këshilli harton buxhetin vjetor në pajtueshmëri me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë; 2. Këshilli menaxhon buxhetin vjetor për sistemin gjyqësor në Republikën e Kosovës.”*
12. Avokati i Popullit e thekson se neni 17 i Ligji për Këshillin Gjyqësor të Kosovës i jep KGjK-së kompetencën për të hartuar dhe menaxhuar buxhetin e sistemit gjyqësor dhe kjo ka ndikim të drejtpërdrejtë në çështjen e pagave të gjyqtarëve. Edhe pse pagat formalisht përcaktohen nga Ligji për Pagat në Sektorin Publik (përmes koeficienteve dhe vlerës së tyre), në praktikë niveli i pagave varet nga buxheti i ndarë për gjyqësorin dhe prioritetet buxhetore të propozuara nga KGjK-ja.
13. Nisur nga kjo, rezulton se KGjK-ja ushtron një rol kyç në sigurimin e burimeve të mjaftueshme financiare për gjyqtarët, si dhe në mbrojtjen e këtij sistemi nga ndërhyrjet financiare të pushteteve të tjera. Për rrjedhojë, kjo kompetencë lidhet drejtpërdrejt me standardin kushtetues të përcaktuar në Kushtetuta e Republikës së Kosovës (neni 102), i cili garanton pavarësinë e gjyqësorit.
14. Megjithatë, Avokati i Popullit ka parasysh se kjo kompetencë nuk është absolute, meqë buxheti miratohet përfundimisht nga Kuvendi derisa vlera e koeficientit caktohet nga Qeveria. Pra, ka një ndërveprim ndërmjet KGjK-së, Qeverisë dhe Kuvendit.

15. Avokati i Popullit thekson se, edhe pse pagat formalisht përcaktohen nga Ligji për Pagat në Sektorin Publik nëpërmjet sistemit të koeficienteve dhe vlerës së tyre, në praktikë niveli i pagave varet nga buxheti i ndarë për gjyqësorin, si dhe nga prioritetet buxhetore të propozuara nga KGjK-ja. Rrjedhimisht, në rast se buxheti është i kufizuar, mund të kufizohet rritja e pagave dhe mund të ndikohen edhe shtesat dhe kompensimet e gjyqtarëve. Ndërsa në situatat kur KGjK-ja planifikon dhe siguron një buxhet të mjaftueshëm, krijohen kushte më të favorshme për garantimin e kompensimeve adekuatë dhe shtesave të përcaktuara me ligj, duke mundësuar kështu funksionim më të qëndrueshëm financiar të sistemit gjyqësor.
16. Me këtë rast, Avokati i Popullit thekson se, duke qenë se KGjK-ja, në bazë të Ligji për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, harton buxhetin dhe menaxhon shpenzimet e sistemit gjyqësor, ai ushtron një rol kyç në sigurimin e burimeve të mjaftueshme financiare për gjyqtarët, si dhe në mbrojtjen e këtij sistemi nga ndërhyrjet financiare të pushteteve të tjera. Kjo kompetencë lidhet drejtpërdrejt me standardin kushtetues të përcaktuar në Kushtetutën e Republikës së Kosovës (neni 102), i cili garanton pavarësinë e gjyqësorit.
17. Në këtë kontekst, duke pasur parasysh rolin e KGjK-së në planifikimin dhe menaxhimin e burimeve financiare të sistemit gjyqësor, Avokati i Popullit vlerëson se çështja e trajtimit financiar të gjyqtarëve të Departamentit Special, e në rastin konkret të shtesave, duhet analizuar edhe në raport me funksionet e tjera të krahasueshme brenda sistemit të drejtësisë penale, në veçanti me funksionin e prokurorëve të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës.
18. Për këtë arsye, është e nevojshme të shqyrtohet edhe kuadri ligjor që rregullon organizimin, kompetencat dhe juridiksionin e Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës.
19. Avokati i Popullit vëren se Ligji nr. 08/L-168 për Prokurorinë Speciale rregullon mënyrën e funksionimit të Prokurorisë Speciale, si një organ prokurorial i përhershëm dhe i specializuar që vepron në kuadër të Prokurorit të Shtetit, e përcakton dhe e vesh me autorizim për hetimin dhe ndjekjen e veprave të caktuara penale (neni 1). Ndërsa, neni 4 i këtij ligji e përcakton juridiksionin dhe përbërjen e Prokurorisë Speciale.
20. Avokati i Popullit vëren se, ndonëse gjyqtarët e Departamentit Special dhe prokurorët e Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës ushtrojnë funksione të krahasueshme për nga natyra e lëndëve, juridiksioni dhe niveli i përgjegjësisë, ekziston një dallim në mënyrën e organizimit institucional dhe bazës ligjore të funksionimit të tyre.
21. Në këtë drejtim, Ligji për Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës e rregullon Prokurorinë Speciale si organ prokurorial të veçantë, të përhershëm dhe të specializuar, me strukturë dhe kompetenca të përcaktuara në mënyrë autonome brenda sistemit prokurorial.
22. Ndërkaq, ndryshe nga Prokuroria Speciale, e cila është e rregulluar me ligj të veçantë si organ prokurorial i specializuar, Departamenti Special nuk përbën një institucion të veçantë apo autonom brenda sistemit gjyqësor. Ai është pjesë përbërëse e strukturës së gjykatës dhe funksionon në kuadër të organizimit të përcaktuar me Ligjin nr. 06/L-054 për Gjykatat. Konkretisht, neni 18 i këtij ligji përcakton Departamentin Special për shqyrtimin e lëndëve që janë në kompetencë të Prokurorisë Speciale. Për rrjedhojë, dallimi në statusin dhe mënyrën e organizimit institucional të këtyre dy strukturave duhet të merret parasysh gjatë vlerësimit të trajtimit financiar të funksioneve përkatëse, pa e

humbur nga vëmendja natyrën dhe përgjegjësitë e krahasueshme që ato ushtrojnë në kuadër të drejtësisë penale.

23. Rrjedhimisht, përderisa Prokuroria Speciale gëzon një bazë të veçantë organizative dhe funksionale të rregulluar me ligj specifik, Departamenti Special mbetet pjesë integrale e strukturës së Gjykatës Themelore dhe të Apelit dhe nuk ushtron funksionim autonom në aspektin institucional.
24. Avokati i Popullit thekson se, ndonëse ekziston dallim në mënyrën e organizimit institucional ndërmjet Departamentit Special dhe Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës, gjyqtarët e Departamentit Special dhe prokurorët e Prokurorisë Speciale ndodhen megjithatë në situata relevante të krahasueshme për nga natyra e lëndëve penale që trajtojnë, juridiksioni, si dhe niveli i lartë i përgjegjësisë dhe i rrezikshmërisë që bart funksioni i tyre.
25. Megjithatë, ekziston një dallim i qartë dhe i matshëm në trajtimin financiar ndërmjet gjyqtarëve të Departamentit Special dhe prokurorëve të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës, i cili reflektohet edhe në Ligjin për Pagat në Sektorin Publik, përkatësisht në përcaktimin e koeficienteve të pagës, ku për prokurorët specialë është përcaktuar koeficienti 14 (Shtojca nr. 3.1, Prokuroria, pika 8, Ligji nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik), ndërsa për gjyqtarët e Departamentit Special koeficienti 13.3 (Shtojca nr. 2.1, Gjyqësori, pika 9, Ligji nr. 08/L-196 për Pagat në Sektorin Publik).
26. Avokati i Popullit vëren se, ndonëse ky dallim në koeficient është relativisht i kufizuar dhe tregon një afërsi në kategorizimin e këtyre funksioneve, dallimi bëhet dukshëm më i theksuar në aspektin e shtesave. Ky dallim vazhdon të ekzistojë edhe pas veprimit të KGJK-së nëpërmjet caktimit të një shtese prej 170 eurosh neto (përkatësisht 140 euro bruto) për gjyqtarët e Departamentit Special, masë kjo që nuk arriti të krijonte ekuilibër apo përafrim real në trajtimin financiar ndërmjet këtyre kategorive funksionale.
27. Në këto rrethana, Avokati i Popullit vlerëson se ky dallim nuk lidhet me performancën, meritën apo me ndonjë dallim real në ushtrimin e funksionit, por rrjedh kryesisht nga mënyra e organizimit institucional dhe statusi formal i këtyre mekanizmave brenda sistemit të drejtësisë, pavarësisht faktit se funksionet e tyre janë substancialisht të krahasueshme për nga përgjegjësia, kompleksiteti dhe rrezikshmëria e detyrave që ushtrojnë.
28. Avokati i Popullit rikujton se neni 53 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton *"Të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut."*
29. Në këtë drejtim, sipas jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (shih rastin *Kubát and Others v. the Czech Republic* (App.no.61721/19, 22 qershor 2023), në paragrafët 31 deri 34 të këtij aktgjykimi, Gjykata iu referua standardeve relevante të Këshillit të Evropës dhe institucioneve të tij, nga të cilat rezulton se shpërblimi i gjyqtarëve përbën element thelbësor të garancive të pavarësisë së gjyqësorit dhe duhet të sigurohet në mënyrë të qëndrueshme, të parashikueshme dhe të mbrojtur nga ndërhyrjet arbitrare.
30. Gjykata, në veçanti, theksoi se niveli i shpërblimit, përkatësisht kompensimit financiar të gjyqtarëve, duhet të përcaktohet me ligj dhe të jetë i tillë që të garantojë mbrojtjen e tyre nga çdo presion që mund të ndikojë në pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre, duke

përfshirë edhe presionet që burojnë nga kufizimet financiare apo masat buxhetore. Po ashtu, u theksua se, megjithëse shtetet gëzojnë një hapësirë të caktuar vlerësimi në rregullimin e pagave në sektorin publik, kjo hapësirë kufizohet nga kërkesa e proporcionalitetit, nga nevoja për financim të qëndrueshëm dhe objektiv të gjyqësorit, si dhe nga ndalimi i ndërhyrjeve selektive që cenojnë dinjitetin dhe funksionimin e pavarur të gjyqësorit.

31. Po ashtu, Komisioni Evropian për Demokraci, nëpërmjet Ligjit dhe Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Evropianë, kërkon që sistemi i shpërblimit të gjyqtarëve të bazohet në kritere të qarta, objektive dhe transparente, të reflektojë natyrën dhe përgjegjësinë e funksionit gjyqësor, si dhe të sigurojë koherencë të brendshme në trajtimin financiar brenda sistemit të drejtësisë.
32. Avokati i Popullit thekson shprehimisht se qëllimi i këtij Opinioni nuk synon cenimin, uljen apo rivlerësimin negativ të të drejtave financiare të prokurorëve të Prokurorisë Speciale, por ka për qëllim harmonizimin dhe balancimin apo përafrimin e trajtimit financiar brenda sistemit të drejtësisë; sigurimin e barazisë horizontale ndërmjet funksioneve të krahasueshme; eliminimin e dallimeve strukturore që prekin gjyqtarët e Departamentit Special dhe përfundimisht ruajtjen e integritetit dhe koherencës së sistemit gjyqësor dhe prokurorial në tërësi. Pra, çështja ka të bëjë me mungesën e ekuilibrit të drejtë ndërmjet dy funksioneve që janë pjesë e të njëjtit sistem të drejtësisë penale.

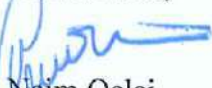
Përfundim

33. Avokati i Popullit, nga sa u tha më sipër, thekson se parimi i “punës me vlerë të njëjtë, pagë e barabartë”, i njohur si në të drejtën e punës, ashtu edhe në praktikën ligjore dhe kushtetuese, kërkon që funksionet që bartin përgjegjësi dhe vlerë të krahasueshme shoqërore e profesionale të trajtohen në mënyrë të barabartë në aspektin financiar. Historikisht, legjislacioni në Kosovë ka ndjekur këtë qasje, duke trajtuar pozitat e gjyqtarëve dhe prokurorëve në nivele ekuivalente si të barasvlershme për sa i përket pagës bazë dhe kategorizimit funksional.
34. Ndonëse funksionet e gjyqtarit dhe prokurorit dallojnë në natyrë, kompetenca dhe pozitë institucionale, ekzistojnë elemente të rëndësishme që mundësojnë krahasimin e tyre për qëllime të vlerësimit të trajtimit financiar. Prokurorët e Prokurorisë Speciale ushtrojnë funksionin e hetimit dhe ndjekjes penale, ndërsa gjyqtarët e Departamentit Special ushtrojnë funksionin e vendimmarrjes gjyqësore, duke garantuar zhvillimin e rregullt të procesit dhe duke marrë vendime përfundimtare e detyruese mbi çështjet që shqyrtojnë.
35. Në veçanti, përgjegjësia vendimmarrëse e gjyqtarëve, e cila përfshin vendosjen mbi çështje që mund të prekin drejtpërdrejt lirinë, të drejtat pronësore dhe statusin juridik të personave, përbën një element të rëndësishëm që duhet të merret parasysh në vlerësimin e trajtimit financiar të kësaj pozite. Në të njëjtën kohë, natyra e specializuar, kompleksiteti dhe rrezikshmëria e lëndëve që trajtohen nga të dyja kategoritë paraqesin rrethana relevante për krahasim. Fakti se Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGjK) ka përcaktuar shtesë për gjyqtarët e Departamentit Special mund të konsiderohet gjithashtu si tregues i njohjes institucionale të specifikës, përgjegjësisë dhe rrezikshmërisë së ushtrimit të këtij funksioni
36. Në këto rrethana, Avokati i Popullit vlerëson se dallimi i vazhdueshëm në kompensim ndërmjet gjyqtarëve të Departamentit Special dhe prokurorëve të Prokurorisë Speciale, në mungesë të një arsytimi objektiv dhe proporcional mjaftueshëm të qartë, mund të duket

jo plotësisht në harmoni me standardin e pavarësisë së gjyqësorit, të garantuar me nenin 102 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Një dallim i tillë, për nga intensiteti dhe vazhdimësia e tij, mund të reflektohet edhe në perceptimin lidhur me sigurinë financiare, motivimin dhe pozitën institucionale të gjyqtarëve të Departamentit Special, si dhe potencialisht të ndikojë në koherencën e përgjithshme të sistemit të drejtësisë.

37. Duke marrë parasysh rolin thelbësor të KGjK-së në hartimin dhe menaxhimin e buxhetit të sistemit gjyqësor, Avokati i Popullit vlerëson se mund të ekzistojë bazë e mjaftueshme për shqyrtimin e mundësive për harmonizim më të balancuar të trajtimit financiar ndërmjet funksioneve të krahasueshme brenda sistemit të drejtësisë penale.
38. Përfundimisht, Avokati i Popullit thekson se, ndonëse ndërmjet Departamentit Special dhe Prokurorisë Speciale ekzistojnë dallime në statusin dhe organizimin institucional, këto dallime duhet të vlerësohen së bashku me natyrën, përgjegjësinë, kompleksitetin dhe rrezikshmërinë e funksioneve përkatëse. Qëllimi i këtij Opinioni nuk është cenimi apo zvogëlimi i të drejtave financiare të asnjë kategorie funksionale, por shqyrtimi i trajtimit të shtesës së gjyqtarëve të Departamentit Special dhe i mundësisë për një qasje më të harmonizuar në përcaktimin e saj, në përputhje me parimet kushtetuese dhe ligjore.
39. Në këtë drejtim, shqyrtimi i mundësisë për harmonizimin e kësaj shtese me trajtimin financiar të funksioneve të krahasueshme, duke marrë parasysh njëkohësisht dallimet institucionale dhe përgjegjësinë vendimmarrëse të gjyqtarëve, mund të kontribuojë në adresimin e dallimeve ekzistuese dhe në forcimin e koherencës dhe funksionalitetit të sistemit të drejtësisë në tërësi.

Me nderime,



Naim Qelaj
Avokat i Popullit