



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

OPINION

I

AVOKATIT TË POPULLIT

në lidhje me

*ndikimin e Udhëzimit Administrativ Nr. 03/2025 për Unifikimin e Taksave Gjyqësore në
realizimin e së drejtës për qasje në drejtësi*

Për: Z. Rustem Thaçi, kryesues
Këshilli Gjyqësor i Kosovës

Prishtinë, më 4 shtator 2026

Qëllimi

Ky Opinion ka për qëllim të shprehë pikëpamjet e Avokatit të Popullit, nga këndvështrimi i të drejtave të njeriut, lidhur me Udhëzimin Administrativ Nr.03/2025 për Unifikimin e Taksave Gjyqësore, nëse aplikimi i taksave gjyqësore sipas këtij udhëzimi administrativ është në përputhje me standardet kushtetuese dhe evropiane për qasje efektive në drejtësi.

Kompetenca e 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.”*
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, par. 1, nënpar. 6).

3. Me dërgimin e këtij Opinioni tek autoriteti kompetent dhe publikimin e tij, Avokati i Popullit synon të përmbushë përgjegjësitë e tij kushtetuese dhe ligjore të përmendura më sipër.

Përshkrimi i çështjes

4. Avokati i Popullit, bazuar në nenin 16, paragrafi 1, të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, pranoi ankesë nga z. Bahtir Troshupa avokat (në tekstin e mëtejshëm: ankuesi), parashtruar kundër Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK) lidhur me Udhëzimin Administrativ Nr.03/2025 për Unifikimin e Taksave Gjyqësore (në tekstin e mëtejshëm: UA nr. 03/2025).
5. Në bazë të pohimeve të ankuesit dhe dokumentacionit që Avokati i Popullit ka në dispozicion, vërehet se KGJK, në mbledhjen e mbajtur më 25 nëntor 2025, ka miratuar UA nr. 03/2025. Ky UA nr. 03/2025, i njëjti ka hy në fuqi në ditën e miratimit të tij nga KGJK, ndërsa ka filluar së zbatuari nga data 1 janar 2026. Ankuesi pretendon se këto masa krijojnë barriera financiare për qytetarët, duke ua pamundësuar ose vështirësuar ndjeshëm qasjen në drejtësi. Sipas tij, obligimi për pagesën e taksave që në fazën fillestare pengon inicimin e procedurave gjyqësore, ndërsa nuk arsyetohet me funksionimin e sistemit, i cili tashmë financohet nga buxheti shtetëror. Ankuesi pretendon se këto politika cenojnë të drejtën e qytetarëve për qasje efektive në drejtësi dhe kërkon ndërhyrje institucionale për rishqyrtimin ose anulimin e tyre.
6. Me qëllim të krijimit të një pasqyre të plotë faktike dhe juridike, më 28 korrik 2026, Avokati i Popullit iu drejtua kryesuesit të KGJK-së me shkresë, duke kërkuar informacion lidhur me:
 - nëse para miratimit të UA nr. 03/2025 është kryer ndonjë analizë e ndikimit dhe, nëse po, që ajo t’i përcillet Avokatit të Popullit;
 - arsyet dhe qëllimin mbi të cilat KGJK është bazuar për miratimin e UA nr. 03/2025 dhe për përcaktimin e lartësisë së taksave gjyqësore;

- nëse është vlerësuar përputhshmëria e lartësisë së taksave me parimin e proporcionalitetit dhe ndikimi i tyre i mundshëm në ushtrimin e së drejtës për qasje në gjykatë dhe në mjetet juridike;
 - nëse KGJK është duke monitoruar efektet e zbatimit të UA nr. 03/2025, veçanërisht ndikimin e tij në numrin e padive, ankesave dhe mjeteve të tjera juridike të paraqitura.
7. Më 7 gusht 2026, Avokati i Popullit mori përgjigje nga kryesuesi i KGJK-së. Në këtë përgjigje, KGJK theksoi se qëllimi i miratimit të UA nr. 03/2025 ka qenë unifikimi, transparenca dhe parashikueshmëria e sistemit të taksave gjyqësore, si dhe eliminimi i paqartësive në zbatimin e tyre. KGJK gjithashtu ka theksuar se gjatë hartimit të Udhëzimit janë marrë parasysh parimi i proporcionalitetit, standardet kushtetuese dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke u paraparë edhe mekanizma për përjashtim, lirim ose shtyrje të pagesës së taksave në rrethana të caktuara.

Korniza kushtetuese dhe ligjore

8. Kushtetuta, në nenin 31 [E Drejta për Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm], garanton mbrojtjen e të drejtave në procedurë para gjykatave dhe autoriteteve të tjera publike. Neni 32 [E Drejta për Mjete Juridike] garanton të drejtën e secilit person për të përdorur mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative që cenojnë të drejtat ose interesat e tij/saj, ndërsa neni 54 [Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave] garanton të drejtën për mbrojtje gjyqësore dhe në mjete efektive ligjore në rast të shkeljes ose mohimit të një të drejte.
9. Po ashtu, sipas nenit 22 të Kushtetutës, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut dhe Protokollet e saj zbatohen drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet në rast konflikti me aktet e tjera të institucioneve publike. Ndërsa, sipas nenit 53 të Kushtetutës, të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me Kushtetutë interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.
10. Në anën tjetër, Ligji nr. 06/L-055 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës i njeh KGJK-së kompetencën për miratimin e skemës unike të taksave gjyqësore. Megjithatë, ushtrimi i kësaj kompetence duhet të jetë në harmoni me parimet dhe garancitë kushtetuese, përfshirë parimin e proporcionalitetit dhe detyrimin për respektimin e të drejtave të njeriut.
11. Në këtë kuptim, ekzistenca e kompetencës për përcaktimin e një skeme të unifikuar të taksave gjyqësore nuk e përjashton nevojën që mënyra e ushtrimit të kësaj kompetence dhe lartësia e taksave të jenë në përputhje me kërkesat që burojnë nga e drejta për qasje efektive në drejtësi. Taksat gjyqësore mund të shërbejnë për qëllime legjitime të administrimit të drejtësisë, por nuk duhet të përcaktohen ose të zbatohen në mënyrë që të krijojnë pengesa disproporcionale për iniciimin e procedurave gjyqësore ose për ushtrimin e mjeteve juridike.

Praktika e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ)

12. Neni 6, paragrafi 1, i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut (KEDNJ) garanton të drejtën e secilit person që çështja e tij të

dëgjohej drejtësisht nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme. Nga kjo dispozitë buron edhe e drejta për qasje në gjykatë.

13. Në këtë kontekst, Avokati i Popullit thekson se, sipas praktikës së konsoliduar të GJEDNJ-së, e drejta për qasje në gjykatë nuk duhet të jetë vetëm formalisht e garantuar, por duhet të jetë “*praktike dhe efektive, e jo teorike apo iluzore*” (Airey kundër Irlandës, paragrafi 24). Për këtë arsye, çdo kufizim procedural ose financiar që ndikon në ushtrimin e kësaj të drejte duhet t’i nënshtrohet një testi të rreptë proporcionaliteti dhe nuk duhet të cenojë vetë thelbin e së drejtës së garantuar me nenin 6 paragrafi 1 të KEDNJ-së.
14. Bazuar në praktikën e GJEDNJ-së, (shih rastet *Kreuz kundër Polonisë, Podbielski dhe PPU Polpure kundër Polonisë, Weissman dhe të tjerët kundër Rumanisë dhe Teltronic-CATV kundër Polonisë*), rezulton se vendosja e taksave gjyqësore nuk është, në vetvete, në kundërshtim me nenin 6 të KEDNJ-së; megjithatë, shuma e taksës, aftësia reale e palës për ta paguar dhe faza procedurale në të cilën kërkohet pagesa përbëjnë faktorë vendimtarë për të vlerësuar nëse kufizimi financiar cenon thelbin e së drejtës për qasje në gjykatë. Sipas standardit të vendosur në aktgjykimin *Kreuz kundër Polonisë* (paragrafët 58 deri 67), një sistem i taksave gjyqësore duhet të ruajë ekuilibër të drejtë ndërmjet interesit të shtetit për administrimin e drejtësisë dhe interesit themelor të individit për të pasur qasje reale dhe efektive në gjykatë.

Vlerësimi i Avokatit të Popullit

15. Avokati i Popullit vëren se UA nr. 03/2025 përcakton taksa për iniciimin e procedurave gjyqësore dhe për ushtrimin e mjeteve të ndryshme juridike. Rëndësi të veçantë për vlerësimin e proporcionalitetit kanë jo vetëm lartësia e taksave, por edhe momenti procedural në të cilin kërkohet pagesa dhe pasojat që mund të rrjedhin nga mospagesa e tyre.
16. Në këtë drejtim, Avokati i Popullit vëren se dispozitat e UA nr. 03/2025 që kushtëzojnë shqyrtimin e parashtresës ose vazhdimin e procedurës me pagesën e taksës gjyqësore mund të kenë pasojë që shkojnë përtej vetë barrës financiare. Në rastet kur mospagesa sjell si pasojë konsiderimin e parashtresës si të tërhequr, detyrimi financiar lidhet drejtpërdrejt me mundësinë e palës për ta vënë çështjen e saj në shqyrtim gjyqësor.
17. Më tej, Avokati i Popullit e thekson se, edhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, në aktgjykimin KI 172/23, ka theksuar se formalizmi procedural është i pranueshëm vetëm për atë sa i shërben sigurisë juridike dhe administrimit të drejtë të drejtësisë, ndërsa formalizmi i tepruar, i cili pengon shqyrtimin e çështjes në merita, cenon të drejtën për qasje efektive në gjykatë. Sipas këtij standardi kushtetues, rregullat procedurale pushojnë së qeni legjitime kur ato shndërrohen në pengesa reale për realizimin e mbrojtjes gjyqësore. (KI 172/23, paragrafët 41 deri 44)
18. Për më tepër, Avokati i Popullit vëren se UA nr. 03/2025 parasheh mekanizma të caktuar për përjashtimin, lirim ose shtyrjen e pagesës së taksave gjyqësore. Këto mekanizma përbëjnë garanci të rëndësishme për mbrojtjen e qasjes në drejtësi. Megjithatë, ekzistenca e tyre formale nuk e përjashton nevojën për të vlerësuar nëse, në praktikë, ato janë të mjaftueshme dhe efektive për personat që, për shkak të gjendjes së tyre ekonomike, nuk kanë mundësi reale për të përballuar pagesën e taksave.

19. Në këtë vlerësim duhet të merret parasysh edhe mënyra e ushtrimit të së drejtës për lirim ose shtyrje të pagesës, kërkesa për paraqitjen e dëshmive përkatëse, afatet për pagesë dhe pasojat që lidhen me mospagesën. Për këtë arsye, mekanizmat e lirit nuk do të thotë automatikisht se çdo nivel i taksës është proporcional, por duhet të vlerësohet nëse tërësia e sistemit siguron një ekuilibër të arsyeshëm ndërmjet interesit publik dhe mundësisë reale të individit për të pasur qasje në gjykatë.
20. Në këtë drejtim, një shembull konkret që meriton vëmendje është përjashtimi i paraparë në nenin 9, paragrafi 1, nënparagrafi 1.16 të UA nr. 03/2025, sipas të cilit nga pagesa e taksës lirohen paditë që kanë të bëjnë me marrëdhënien e punës, *“përveç kërkesave në të holla”*. Si rrjedhojë, kërkesat monetare që burojnë nga marrëdhëniet e punës i nënshtrohen regjimit të përgjithshëm të pagesës së taksave gjyqësore.
21. Në këto raste, sipas nenit 5 të UA nr. 03/2025, taksa duhet të paguhet brenda afatit të përcaktuar nga gjykata, ndërsa mospagesa mund të sjellë, në mungesë të kushteve për lirim, konsiderimin e parashtresës si të tërhequr. Për rrjedhojë, është e nevojshme të vlerësohet nëse kombinimi i detyrimit për pagesë dhe i pasojës procedurale të mospagesës siguron një ekuilibër të drejtë ndërmjet interesit për mbledhjen e taksave dhe nevojës për të garantuar qasje efektive në gjykatë.
22. Në këtë vlerësim duhet të merret parasysh edhe neni 8, paragrafët 3 dhe 7, të cilët parashohin mundësinë e lirit ose të shtyrjes së pagesës në rrethana të caktuara ekonomike. Megjithatë, këto mekanizma varen nga vlerësimi individual i gjendjes së palës dhe nga paraqitja e dëshmive përkatëse. Prandaj, ekzistenca e tyre nuk e përjashton nevojën për të shqyrtuar nëse, në praktikë, kombinimi i detyrimit për pagesë, afatit relativisht të shkurtër dhe pasojës së konsiderimit të parashtresës si të tërhequr mund të prodhojë raste të formalizmit procedural ose financiar të tepruar, në kuptim të standardeve të përcaktuara nga Gjykata Kushtetuese në KI 172/23.
23. Nga përgjigjja që Avokati i Popullit mori nga KGJK-ja, rezulton se qëllimi i UA nr. 03/2025 ka qenë unifikimi, transparenca dhe parashikueshmëria e sistemit të taksave gjyqësore, si dhe eliminimi i paqartësive në zbatimin e tyre. Avokati i Popullit vlerëson se këto, në parim, mund të konsiderohen qëllime legjitime.
24. Megjithatë, Avokati i Popullit e thekson se unifikimi i taksave dhe përcaktimi i lartësisë së tyre janë dy çështje të ndryshme. Vetë nevoja për unifikim nuk shpjegon domosdoshmërisht pse për kategori të caktuara është përcaktuar një taksë në një shumë të caktuar dhe as pse një nivel i caktuar i taksës është i domosdoshëm dhe proporcional. Për këtë arsye, arsyetimi për unifikimin e sistemit duhet të shoqërohet me një vlerësim të veçantë të kriterëve mbi të cilat janë përcaktuar shumatat konkrete të taksave.
25. Avokati i Popullit vëren se nga informacionet e paraqitura nga KGJK nuk është e mundur të vlerësohet plotësisht se si është aplikuar parimi i proporcionalitetit në përcaktimin e lartësive/vlerave konkrete të taksave. Po ashtu, vetë KGJK ka theksuar se, për shkak të periudhës relativisht të shkurtër të zbatimit të Udhëzimit, ende nuk ekziston një bazë e mjaftueshme statistikore për të vlerësuar ndikimin e tij në praktikë. Kjo e bën të rëndësishëm monitorimin e vazhdueshëm të efekteve të UA nr. 03/2025 dhe rivlerësimin e tij në bazë të të dhënave të krijuara gjatë zbatimit.
26. Avokati i Popullit thekson se në vlerësimin e proporcionalitetit të taksave gjyqësore duhet të merret parasysh edhe aftësia reale ekonomike e personave që obligohen për pagesën e

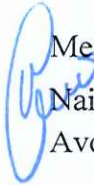
tyre. Në këtë kuptim, zhvillimet ekonomike, përfshirë inflacionin dhe rritjen e kostos së jetesës, mund të ndikojnë drejtpërdrejt në përbalueshmërinë reale të taksave gjyqësore dhe, rrjedhimisht, në mundësinë e individëve për të ushtruar të drejtën për qasje në gjykatë.

27. Edhe pse nevoja për unifikimin dhe standardizimin e sistemit të taksave gjyqësore mund të konsiderohet e arsyeshme, nga përgjigjja e KGJK-së nuk rezulton se është paraqitur një vlerësim i veçantë i ndikimit të zhvillimeve ekonomike, përfshirë inflacionin dhe rritjen e kostos së jetesës, në aftësinë paguese të qytetarëve gjatë përcaktimit të lartësisë së taksave. Për këtë arsye, përcaktimi i nivelit të taksave nuk duhet të vlerësohet vetëm në raport me nevojën për unifikim ose me vlerat e tyre në periudhat e mëparshme, por edhe në raport me fuqinë reale ekonomike të personave që kërkojnë mbrojtje gjyqësore.
28. Rrjedhimisht, procesi i unifikimit dhe përcaktimit të lartësisë së taksave gjyqësore duhet të synojë jo vetëm standardizimin dhe funksionimin e rregullt të sistemit, por edhe ruajtjen e një ekuilibri të drejtë ndërmjet interesit publik për administrimin e drejtësisë dhe interesit të individit për të pasur qasje reale dhe efektive në gjykatë. Në këtë kuptim, përbalueshmëria e taksave duhet të mbetet një nga elementet që merren parasysh gjatë vlerësimit të proporcionalitetit të tyre.
29. Avokati i Popullit vëren gjithashtu se të hyrat nga taksat gjyqësore derdhen në Buxhetin e Republikës së Kosovës. Ky fakt nënvizon nevojën që përcaktimi i lartësisë së tyre të arsyetohet qartë në raport me qëllimin që synohet të arrihet dhe me ndikimin që ato mund të kenë në ushtrimin e së drejtës për qasje në drejtësi.

Përfundim

30. Duke u mbështetur në nenet 31, 32 dhe 54 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, si dhe në nenin 6 paragrafi 1, të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Avokati i Popullit vlerëson se sistemi i taksave gjyqësore duhet të garantojë që qasja në drejtësi të jetë reale dhe efektive, e jo vetëm formale apo teorike.
31. Qëllimi i unifikimit, transparencës dhe parashikueshmërisë së sistemit të taksave gjyqësore mund të konsiderohet legjitim, ndërsa mekanizmat për përjashtim, lirim ose shtyrje të pagesës përbëjnë garanci të rëndësishme për mbrojtjen e qasjes në drejtësi. Megjithatë, këto mekanizma nuk e përjashtojnë nevojën për të vlerësuar proporcionalitetin e vetë lartësisë së taksave, veçanërisht në raport me personat që nuk përfitojnë nga përjashtimet dhe nuk kanë mundësi reale për të përbaluar kostot e procedurave gjyqësore.
32. Në këtë drejtim, pagesa e taksave për iniciimin ose vazhdimin e procedurave dhe për ushtrimin e mjeteve juridike, e kombinuar me pasojat procedurale që mund të rrjedhin nga mospagesa e tyre, kërkon vlerësim të vazhdueshëm për të siguruar që në praktikë të mos krijohen pengesa disproporcionale për qasje në gjykatë.
33. Përderisa edhe vetë KGJK ka theksuar se ende nuk ekziston një bazë e mjaftueshme statistikore për vlerësimin e plotë të ndikimit të UA nr. 03/2025, Avokati i Popullit konsideron se efektet e zbatimit të tij duhet të monitorohen dhe të rivlerësohen në mënyrë të vazhdueshme, duke marrë parasysh numrin e procedurave të iniciuara, kërkesat për lirim nga pagesa, rastet e mosshqyrtimit të parashtresave për shkak të mospagesës dhe rrethanat ekonomike që ndikojnë në aftësinë paguese të qytetarëve.

34. Për këtë arsye, Avokati i Popullit konsideron se Këshilli Gjyqësor i Kosovës duhet të rishqyrtojë dhe të monitorojë vazhdimisht sistemin e taksave gjyqësore, me qëllim të sigurimit të një ekuilibri të drejtë ndërmjet interesit publik për funksionimin efikas të sistemit gjyqësor dhe garantimit të qasjes reale, efektive dhe të barabartë në drejtësi për të gjithë qytetarët.

 Më nderime,
Naim Qelaj
Avokat i Popullit